

**KRZYSZTOF JAROSIŃSKI**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE WYDATKÓW BUDŻETOWYCH GMIN W LATACH 2004-2011 W POLSCE**

**Abstract: Spatial Diversity of Budget Expenditure of Municipalities in Poland in the Years 2004-2011.** Local government in Poland plays an important role in stimulating the processes of socio-economic development. The tasks and significant financial resources collected in the budgets mean that budget management is an important element in the implementation of technical and social infrastructure, and in the area of administration. Polish accession to the European Union strengthened the position of local government, both at the regional and local level. Submitted presentation covers the research on budget expenditure of municipalities. The text presents the changes in the level of expenditure of municipalities by region (NUTS2) and counties (NTS4) by major categories. In particular, the presented results of research on changes in the level of total budget expenditure, capital expenditure and investment, as well as the role and importance of the expenditure provided in the form of grants from the European Union. The results allow us to evaluate the changes as positive, although regional disparities in Poland persist. The funds from the European Union have played an important role in the financing of budget expenditures. The continuation of these trends will lead in the future to further improve the socio-economic situation in Poland at the regional and local levels.

**Key words:** Budget economy of local government, public finance, regional and local development, regional policy.

### **Wprowadzenie**

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce zapoczątkowało głębokie i daleko idące zmiany w sferze organizacyjno-prawnej, instytucjonalnej, a także w sferze finansów jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd stał się jednym z ważniejszych podmiotów odpowiedzialnych za wspieranie procesów rozwoju społeczno-gospodarczego w warunkach gospodarki rynkowej. Pozycję jednostek samorządu terytorialnego znacznie wzmocniło przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Przystą-

pienie to przyspieszyło procesy regionalizacji w Polsce. Należy również pamiętać o innych grupach czynników, które towarzyszyły procesom zmian i nadal ogrywają ważną rolę na poziomie regionalnym i lokalnym wobec realizacji polityki spójności w Polsce.

Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego znalazła się w centrum zainteresowań władz publicznych, środowisk gospodarczych, a także badaczy i analityków. Znaczenie badań i analiz sfery dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów budżetowych na przestrzeni omawianego okresu wzrastało wraz ze stopniem złożoności stosowanych mechanizmów finansowania zadań. Dane statystyczne oraz materiały źródłowe dowodzą, że zmiany w zakresie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, mimo że wolumen dochodów i co za tym idzie – rozmiar wydatków budżetowych ulegały stopniowemu zwiększaniu, doprowadziły do nowej jakościowo sytuacji, charakteryzującej się znacznym wzrostem złożoności w sferze finansów i co za tym idzie – konieczności zastosowania nowych mechanizmów zarządzania zasobami publicznymi na poziomie władz samorządowych.

Zakres i znaczenie finansowania zadań samorządu w pełni uzasadniają podjęcie ukierunkowanych badań. Badania takie wydają się być konieczne, zwłaszcza wobec szybkich zmian w regionach, związanych ze znacznym wsparciem zróżnicowanych przedsięwzięć w sferze gospodarczej i społecznej samorządu terytorialnego. Celem opracowania jest przedstawienie wyników badań wydatków budżetowych w okresie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Przedłożone opracowanie obejmuje charakterystykę zmian sytuacji w regionach na przestrzeni lat 2004-2011, choć w stosunku do niektórych zakresów danych obejmuje również lata wcześniejsze (1995-2011).

Finansowy wymiar realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w ujęciu bieżącym, jak i długookresowym jest w pełni podporządkowany zasadom rozwoju zrównoważonego. Zgodnie z Traktatem z Maastricht rozwój zrównoważony miał znaleźć szeroki zakres zastosowania w politykach Unii Europejskiej. Dotyczyć to miało również finansowania zróżnicowanych zadań w ramach budżetów narodowych oraz budżetu Unii Europejskiej. Rozwój zrównoważony stał się zatem ogólnie obowiązującą zasadą, znajdującą wyraz w projektach inwestycyjnych, a także innych zakresach działań [Zabłocki 2002, s. 33-34].

Przemiany instytucjonalne oraz organizacyjno-prawne uruchomiły zróżnicowane impulsy rozwojowe, gdzie jednym z najważniejszych takich impulsów było właśnie pojawienie się możliwości długookresowego wsparcia procesów rozwojowych w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W istocie oznaczało to zdecydowaną poprawę sytuacji finansowej, zwłaszcza w sferze inwestycji. Z tych też powodów, ze względu na znaczenie wsparcia na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego, za ważne uznano przeprowadzenie analizy w zakresie wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Na tym etapie badań skoncentrowano się na analizie sytuacji w zakresie gospodarki budżetowej na poziomie gminnych jednostek samorządu terytorialnego.

## **1. Budżetowe źródła finansowania zadań gminnych jednostek samorządu terytorialnego w układzie regionalnym i powiatowym**

Samorząd terytorialny w Polsce ma ugruntowaną pozycję prawno-organizacyjną oraz finansową. W ramach własnej gospodarki budżetowej realizuje zróżnicowane zadania na poziomie regionalnym oraz na poziomie lokalnym powiatowym i gminnym. Transformacja społeczno-gospodarcza wyzwoliła wiele czynników, które w znacznym stopniu wywierają presję na jednostki samorządu terytorialnego w kierunku szybkiej modernizacji infrastruktury technicznej oraz społecznej, a także stymulacji procesów dostosowawczych z punktu widzenia rozwoju funkcji gospodarczych. Dużą rolę odgrywa integracja z Unią Europejską oraz finansowe wsparcie rozwoju. Z powyższych względów wydaje się uzasadnione poddanie analizie zmian zachodzących w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na poziomie regionalnym i lokalnym, w szczególności po przystąpieniu Polski do UE.

W latach 2004-2011 we wszystkich regionach w Polsce odnotowano ciągły wzrost wydatków gmin ogółem. Wydatki ogółem uległy w omawianym okresie podwojeniu. Dotyczy to zarówno tych regionów, gdzie w okresie bazowym (2004) poziom wydatków był relatywnie niski, jak i tych gmin, gdzie już w 2004 r. obserwowano relatywnie wysoki poziom wydatków budżetowych ogółem. Przykładowo w woj. mazowieckim w 2004 r. łącznie na wydatki bieżące oraz majątkowe skierowano ok. 12,4 mld zł, podczas gdy w tym samym czasie w woj. lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim wydatkowano odpowiednio kwoty 1,8 mld zł, 2,1 mld zł oraz 2,1 mld zł. Szczegółowe dane charakteryzujące wydatki ogółem budżetów gmin w latach 2004-2011 w układzie regionalnym przedstawiono w tab. 1.

W latach 2004-2011 we wszystkich regionach nastąpił znaczny wzrost wydatków budżetowych. W 12 regionach wzrost ten był niemal dwukrotny, w pozostałych wzrósł ponad dwukrotnie. Poza czynnikami o charakterze endogenicznym, związanymi z relatywnie wysokim tempem wzrostu gospodarczego, na wolumen wydatków budżetowych w gminach miały wpływ również środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Wielkość tych środków w poszczególnych regionach kształtowała się na zróżnicowanym poziomie. Ich wpływ był godny odnotowania ze względu na przeznaczenie, a zwłaszcza skierowanie ich na realizację projektów inwestycyjnych. Ilustrację graficzną zmian w poziomie wydatków gmin na poziomie regionów przedstawiono na ryc. 1 (ryc. 1-3 – patrz wkładka, s. 19, 20).

Dodatkową ilustrację zmian w poziomie wydatków gmin w układzie powiatowym w latach 2004 oraz 2011 przedstawiono na ryc. 2 i 3. Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że niemal we wszystkich gminach w Polsce nastąpiło przejście do wyższych poziomów wydatków zgodnie z przyjętymi na potrzeby prezentacji przedziałami wartości. Relatywnie najwyższą dynamiką zmian charakteryzowały się miasta oraz gminy powiązane funkcjonalnie z dużymi mia-

Tabela 1

Wydatki ogółem budżetów gmin w latach 1995-2010 w układzie regionalnym  
w tys. zł

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lódzkie	4 614 362,0	5 140 338,0	5 889 400,3	6 351 525,4	7 125 379,0	7 888 226,0	8 300 318,3	8 588 393,6
Mazowieckie	12 415 858,9	14 386 681,4	16 118 978,4	17 727 679,8	20 410 835,2	22 132 814,0	23 667 820,6	23 972 998,5
Małopolskie	6 017 550,9	6 725 162,9	7 791 157,9	8 679 988,3	9 488 403,8	10 489 479,8	11 444 857,6	11 675 165,6
Śląskie	9 185 600,7	10 243 210,0	11 625 365,2	12 459 189,2	13 667 559,1	15 334 459,7	15 917 016,3	16 238 951,9
Lubelskie	3 625 117,6	3 942 304,7	4 549 970,4	4 889 792,1	5 389 855,0	6 032 004,9	7 048 726,4	7 244 841,3
Podkarpackie	3 537 392,6	3 963 325,4	4 577 841,5	4 858 970,9	5 361 245,8	6 006 083,8	7 231 461,1	7 153 889,0
Podlaskie	2 135 737,9	2 387 579,1	2 699 779,5	2 795 650,4	3 106 455,3	3 764 225,6	4 340 070,0	4 360 148,6
Świętokrzyskie	2 119 890,8	2 373 132,5	2 821 399,8	2 779 363,9	3 149 800,9	3 807 450,5	4 627 181,1	4 464 484,0
Lubuskie	1 819 381,2	2 137 645,9	2 428 252,5	2 516 357,1	2 718 249,9	3 176 638,1	3 569 739,1	3 288 004,1
Wielkopolskie	6 131 423,2	6 944 977,5	7 921 996,6	8 617 266,1	9 621 274,6	10 614 278,4	11 647 738,2	12 055 210,8
Zachodniopomorskie	3 222 750,9	3 616 671,8	4 111 394,9	4 374 489,5	4 944 052,5	5 458 065,9	5 933 459,9	6 228 241,9
Dolnośląskie	5 738 369,6	6 334 851,7	7 372 916,1	8 117 639,9	9 291 886,7	10 191 234,9	10 715 676,4	11 065 382,5
Opolskie	1 735 031,6	1 945 398,8	2 318 325,7	2 456 908,0	2 586 636,4	2 828 731,3	3 234 098,9	3 122 349,9
Kujawsko-Pomorskie	3 742 101,2	4 300 331,6	5 074 659,3	5 352 813,7	6 058 666,9	6 398 084,0	7 104 236,1	7 420 429,6
Pomorskie	4 425 229,7	4 975 264,5	5 746 334,4	6 413 662,2	7 216 227,6	7 714 008,9	8 789 177,2	9 237 134,0
Warmińsko-Mazurskie	2 612 714,8	2 911 847,5	3 369 322,4	3 559 940,3	3 928 510,6	4 367 931,1	5 123 180,5	5 081 715,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, 2012 (tab. 1-3).

stami. Względnie najniższą dynamikę zmian w poziomie wydatków budżetowych odnotowano w gminach wiejskich. Niektóre gminy nieznacznie zwiększyły wolumen wydatków, choć z punktu widzenia dynamiki zmian były one istotne. Dość charakterystycznym zjawiskiem stało się dalsze zróżnicowanie wolumenu wydatków w układzie gmin. Można uznać, że różnice w poziomie dynamiki zmian w poziomie wydatków budżetowych gmin nie były duże. Można oczywiście wskazać regiony o najniższym i najwyższym poziomie dynamiki zmian, jednak nie tu należałoby doszukiwać się ewentualnych zagrożeń dla dalszego rozwoju.

W układzie regionalnym zaszły jednak inne niepokojące zjawiska, polegające na zwiększeniu dysproporcji pomiędzy poszczególnymi regionami w poziomie gminnych wydatków budżetowych ogółem. Obserwując ten problem z nieco szerszej perspektywy czasu widzimy, że w 1995 r. między województwami o najwyższym wolumenie wydatków (mazowieckie) wynoszącym 3,2 mld zł oraz najniższym wolumenie wydatków, tj. 0,5 mld zł (opolskie), różnica wynosiła 2,7 mld zł. W 2011 r. różnica w poziomie wydatków pomiędzy województwami o najwyższym poziomie (mazowieckie) a najniższym poziomie wydatków (opolskie) wynosiła już 20,7 mld zł.

Mając na uwadze zróżnicowany potencjał rozwojowy poszczególnych regionów w okresie wyjściowym, można w pewnym stopniu uznać proces powiększania się różnic w poziomie wydatków za zjawisko normalne.

W dłuższym okresie, wobec instrumentów finansowych uruchamianych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, należy oczekiwać wyrównywania dysproporcji w poziomie wydatków, czy nawet odwrócenia tendencji polegającej na wyraźnym zwiększeniu wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, właśnie w regionach o niższym poziomie rozwoju. Zjawisko to komplikuje się dodatkowo wobec ogólnie znanych prawidłowości związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych w sferze gospodarki komunalnej. Relatywnie wysoka kapitałochłonność oraz zbliżone w skali kraju ceny robót inwestycyjnych, wobec występującego zróżnicowania w zakresie zasobów finansowych, które mogą być kierowane na inwestycje, świadczą pośrednio o dysproporcjach i trudnościach w realizacji planowanych zadań. W omawianym okresie budżetowania zadań (1995-2011) mamy do czynienia ze zbliżoną dynamiką wzrostu wydatków budżetowych, która jest jednak liczona od zróżnicowanej podstawy okresu wyjściowego. W rezultacie obserwujemy zjawisko dalszego rozwarstwienia w zakresie wydatków budżetowych gmin, co świadczy o pogłębianiu różnic regionalnych w zakresie potencjału rozwojowego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na obszar zmienności w poziomie wydatków budżetów gmin w układzie regionalnym w 1995 oraz w 2011 r.<sup>1</sup> Szczegółową informację charakteryzującą obszar zmienności zamieszczono w tab. 2. Największą zmienność odnotowano w grupie gmin woj. mazowieckiego – 20,8 mld zł. Wysoką zmienność odnotowano również w woj. śląskim (ok. 13,3 mld zł.) oraz w woj.: wielko-

<sup>1</sup> Różnica między wartością maksymalną, a minimalną cechy, charakteryzująca empiryczny obszar zmienności badanej cechy, zgodnie ze wzorem  $R = x_{\max} - x_{\min}$ .

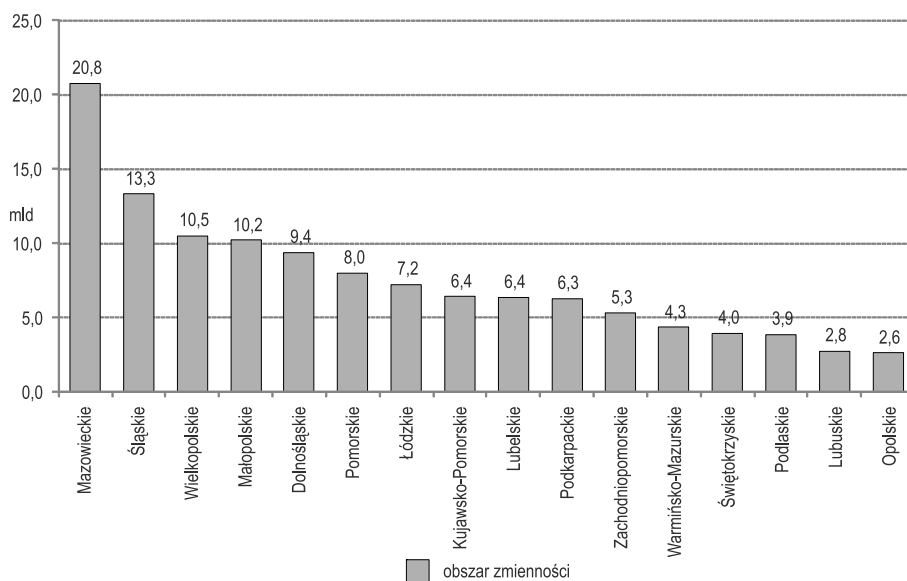
Tabela 2

Zmiany w poziomie wydatków oraz obszar zmienności w poziomie wydatków budżetowych gmin w układzie regionalnym między 1995 r. oraz 2011 r.

Wyszczególnienie	Zmiany w poziomie wydatków w 2011 r. w stosunku do 1995 r.	Obszar zmienności w poziomie wydatków między 2011 r. oraz 1995 r. (tys. zł)
Łódzkie	6,34	7 233 811,7
Mazowieckie	7,51	20 779 625,8
Małopolskie	7,86	10 190 065,9
Śląskie	5,55	13 311 328,6
Lubelskie	8,36	6 378 399,7
Podkarpackie	8,41	6 303 010,6
Podlaskie	9,31	3 891 620,1
Świętokrzyskie	8,77	3 955 401,5
Lubuskie	6,34	2 769 755,5
Wielkopolskie	7,79	10 507 524,5
Zachodniopomorskie	6,87	5 321 167,5
Dolnośląskie	6,56	9 379 043,8
Opolskie	6,17	2 616 690,0
Kujawsko-Pomorskie	7,26	6 398 936,5
Pomorskie	7,51	8 007 162,6
Warmińsko-Mazurskie	6,72	4 325 362,4

polskim, małopolskim i dolnośląskim – odpowiednio: 10,5 mld zł., ok. 10,2 mld zł., ok. 9,4 mld zł. Zatem mimo wyraźnych, pozytywnych zmian w wydatkach gmin w układzie regionalnym, które w latach 1995-2011 uległy zwielokrotnieniu, ujawniło się inne, dotychczas nie występujące, zjawisko związane z pogłębieniem rozwarstwienia regionów, jeśli chodzi o poziom wydatków ogółem. Zmiany w poziomie dochodów zamieszczono w tab. 2 i zilustrowano na ryc. 4.

Różnice w poziomie wydatków budżetowych gmin w układzie regionalnym, jakie zaobserwowano między 1995 a 2011 r. mogą być tłumaczone uwarunkowaniami o charakterze endogenicznym, przesądzającymi o określonym profilu społeczno-gospodarczym regionu i co za tym idzie – poziomie dochodów i w konsekwencji wydatków budżetowych. Biorąc pod uwagę dynamikę zmian w poziomie wydatków łatwo zauważyć, że poszczególne regiony w Polsce charakteryzowały się zbliżonym poziomem wskaźnika, co prawda w regionie lubelskim, podlaskim, podkarpackim oraz świętokrzyskim dynamika zmian była najwyższa wśród wszystkich regionów w Polsce, jednak w pozostałych regionach wskaźnik ten kształtował się na zbliżonym poziomie. Oznacza to, że w omawianym okresie zmiany sytuacji w sferze dochodów i wydatków budżetowych zachowywały swoje proporcje i w konsekwencji w skali kraju została utrzymana zbliżona struktura wydatków budżetowych gmin w ujęciu regionalnym. Jak już wspomniano, zjawiskiem niekorzystnym było dalsze



Ryc. 4. Obszar zmienności w poziomie wydatków między 2011 a 1995 r. (mld zł)

rozwarstwienie wydatków między poszczególnymi regionami. Biorąc pod uwagę zakres potrzeb komunalnych oraz cen robót inwestycyjnych, rozwarstwienie to stawia w gorszej sytuacji gminy w tych regionach, gdzie bezwzględny przyrost wielkości dochodów i wydatków budżetowych był mniejszy.

W latach 2004 oraz 2011 nastąpiły istotne zmiany w poziomie wydatków budżetowych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Jak wynika z przeprowadzonej analizy w 2004 r. relatywnie wysokie wskaźniki wydatków budżetowych na 1 mieszkańca odnotowano w dużych miastach. Wskaźnik ten mieścił się w przedziale 2700 do 3730 zł. W układzie przestrzennym względnie najlepsza sytuacja w omawianym zakresie występowała w gminach zlokalizowanych na obszarach metropolitalnych miast, w szczególności należy wymienić Warszawę oraz obszar metropolitalny, Górny i Dolny Śląsk, a także Poznań oraz Trójmiasto. Średni poziom wskaźnika odnotowano w regionie zachodniopomorskim oraz zachodniej części regionu pomorskiego. Na ryc. 5 (ryc. 5-9 – patrz wkładka, s. 21-23) przedstawiono wydatki gmin ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2004 r. w układzie powiatowym. Z punktu widzenia wyżej wymienionego wskaźnika największą liczebnie grupę stanowiły powiaty, w których wydatki gmin na 1 mieszkańca kształtowały się w przedziałach od 1490 zł do 1760 zł, najniższe dochody zaklasyfikowano do przedziału od 1270 zł do 1490 zł. W dwóch wymienionych przedziałach łącznie zaklasyfikowano 271 powiatów. Oznacza to, że do przedziału od 1270 zł do 1760 zł wydatków ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca zaliczono 71,5% ogółu powiatów. Relatywnie najgorsza sytuacja występowała w gminach powiatów położonych na obszarach wschodniej części Pol-

ski (region podlaski oraz lubelski), części powiatów regionu świętokrzyskiego oraz małopolskiego, a także punktowo w innych regionach Polski: w łódzkim, wielkopolskim, opolskim, a także mazowieckim.

W latach 2004-2010 w wydatkach budżetów gmin ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca zaszły istotne zmiany. Jest zrozumiałe, że były one bezpośrednią konsekwencją dość szybkiego wzrostu dochodów i co za tym idzie – wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Na ryc. 6 przedstawiono analogicznie wskaźniki wydatków budżetowych ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla 2010 r.<sup>2</sup> Dla lepszego zobrazowania zmian, jakie zaszły w latach 2004-2010 na ryc. 5 oraz 6 przyjęto taką samą skalę zróżnicowania poziomu wskaźnika. Jak wynika z ilustracji, we wszystkich gminach w Polsce w układzie powiatowym nastąpiło przejście do wyższych przedziałów wartości wskaźnika. Dominującym przedziałem wartości wskaźnika w 2010 r. był przedział od 3160 zł do 3950 zł, do którego zaliczono 137 powiatów. Drugim przedziałem wartości wskaźnika pod względem liczebności jednostek był przedział od 2900 zł do 3160 zł., do którego zaliczono 96 powiatów. Warto zwrócić uwagę, że w 2004 r. w tych dwóch przedziałach wartości wskaźnika znalazły się odpowiednio: 3 oraz 4 powiaty. Ponadto, warto wskazać na istotną zmianę, jak zaszła w przedziałach wartości wskaźnika od 1270 zł do 2450 zł. O ile w 2004 r. w tym zakresie wartości odnotowano 359 jednostek, co stanowiło 94,7% ogółu jednostek powiatowych w Polsce, o tyle już w 2010 r. w tych przedziałach wartości nie znalazła się żadna jednostka samorządu terytorialnego.

W 2010 r. łącznie do przedziału wartości wskaźnika od 2900 zł do 3950 zł zaliczono 233 powiaty, co stanowiło 61,5% jednostek ogółem. W 2010 r. do przedziału najniższych wartości od 2450 zł do 2900 zł zaliczono 90 jednostek. Na podstawie danych źródłowych oraz na zamieszczonej ilustracji graficznej należy uznać, że w omawianym okresie nastąpił w gminach istotny wzrost wydatków budżetowych ogółem. Znaczne zmiany zaszły również w układzie przestrzennym z punktu widzenia wartości badanego wskaźnika. W szczególności zmiany te objęły te obszary kraju, gdzie w 2004 r. odnotowano niskie wartości wskaźnika. Taka sytuacja miała miejsce w części gmin regionów, które w 2004 r. sklasyfikowane zostały, jako obszary o najniższej wartości wskaźnika. Znaczny wpływ na zmianę sytuacji w gminach najbardziej potrzebujących odegrało dofinansowanie realizacji zadań ze środków budżetu Unii Europejskiej. W powyższym ujęciu odnotowane zmiany należy uznać za rzeczywiste, pozytywne efekty realizacji polityki spójności w Polsce.

W strukturze ogółu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na szczególną uwagę zasługują wydatki majątkowe i zawierające się w nich wydatki inwestycyjne. Wydatki inwestycyjne muszą być uznane za synonim rozwoju. Inwestycje rozwojowe, wysuwane na plan pierwszy, zarówno w dokumentach planistycznych, obejmujących strategiczne wytyczne odnośnie do przyszłych kierunków

<sup>2</sup> Z chwilą przygotowywania materiału nie były dostępne szczegółowe dane dla gmin w zakresie dochodów oraz wydatków budżetowych.



przemian, odgrywają również istotną rolę w ujęciu krótkookresowym. Zgodnie z powyższym wydaje się być w pełni uzasadnione przedstawienie wydatków majątkowych budżetów gmin w latach 2004-2011 w układzie regionalnym i powiatowym, jak również wyników badań zrelatywizowanych w postaci wskaźników udziału wydatków majątkowych budżetów gmin w wydatkach ogółem budżetów gmin w układzie regionalnym<sup>3</sup>. Ilustrację graficzną zmian wolumenu wydatków majątkowych budżetów gmin w latach 2004-2011 w układzie regionalnym przedstawiono na ryc. 7.

Wydatki majątkowe w latach 2004-2011 zarówno w układzie regionalnym, jak również w układzie powiatowym charakteryzowały się dość dużą zmiennością. Na uwagę zasługuje wyraźny wzrost wolumenu nakładów inwestycyjnych. Można przyjąć, że 2004 r. był początkiem istotnej zmiany w zakresie realizacji polityki rozwoju. Faza ta trwała nieprzerwanie do 2008 r. Wynikało to z utrzymującego się zadowalającego tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych gmin. Jednak w 2009 r. zarysowała się nowa tendencja różnokierunkowych zmian w tym zakresie.

W sferze wydatków majątkowych w gminach ogółem w poszczególnych regionach zachodzące zmiany można uznać za fazę charakteryzującą się większym ryzykiem inwestycyjnym, mniejszą przewidywalnością przyszłych zjawisk finansowych i gospodarczych i co za tym idzie – spowolnieniem tempa inwestycji komunalnych. Niewątpliwie istotny wpływ na to zjawisko miał światowy kryzys finansowy, zapoczątkowany w 2007 r. i jego reperkusje obserwowane w różnych sferach w Polsce już w latach 2008-2009 i odczuwane w różnych dziedzinach również w chwili obecnej. Niekorzystnym zjawiskiem stało się wzrastające zadłużenie gmin. Nie bez znaczenia pozostawała sprawa pogarszania się zdolności kredytowej części gmin, co niewątpliwie stało się jednym z ważniejszych czynników ograniczających dostęp do kapitału inwestycyjnego. Zadłużenie części gmin, pogarszająca się zdolność do pozyskiwania kapitału inwestycyjnego stały się nowym czynnikiem, który może znacznie spowolnić procesy rozwojowe. Zagadnienie to jest osobnym problemem i jest przedmiotem pogłębionych badań.

Na ryc. 8 oraz 9 przedstawiono w układzie przestrzennym wydatki majątkowe gmin zgrupowanych w układzie powiatowym. Zgodnie z ilustracją graficzną w omawianym okresie nastąpiło w gminach znaczne zwiększenie wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych. W 2004 r. w dużej części jednostek wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie nie przekraczającym 19 mln zł. Sytuacja taka wystąpiła w 41,7% jednostek. Najliczniejszą grupę jednostek, zgodnie z przyjętą metodologią opracowania przedziałów klasowych, stanowiła grupa 107 powiatów, gdzie wydatki majątkowe gmin zawierały się w przedziale od 24-43 mln zł. W grupie powiatów, gdzie obserwowano najwyższy poziom wydatków majątkowych gmin, w przedziale od 169 mln zł do 990 mln zł znalazło się 7 jednostek, w tym m.st. Warszawa, Kraków, Wrocław oraz Poznań. Z przeprowadzonych badań wynika, że między poszczegól-

<sup>3</sup> Dane liczbowe zostały zagregowane w formie tabelarycznej w trakcie badań. Ze względu na ograniczoną objętość opracowania tabeli nie zamieszczono.

nymi jednostkami samorządu terytorialnego występowały znaczne różnice w poziomie wydatków majątkowych. Różnice te do pewnego stopnia mają swoje przyczyny o charakterze obiektywnym, wiążą się bowiem z uwarunkowaniami o charakterze lokalnym.

Dla lepszego zobrazowania zmian, jakie zaszły w latach 2004-2010 na ryc. 8 oraz 9 przyjęto taką samą skalę zróżnicowania poziomu wskaźnika.

W latach 2004-2011 nastąpiło zwiększenie wydatków majątkowych z budżetów gmin. Wydatki o charakterze majątkowym we wszystkich gminach znacznie wzrosły i jednocześnie nastąpiło widoczne zmniejszenie dysproporcji między poszczególnymi regionami Polski. O ile w 2004 r. 75, a więc 19,8% gmin w jednostkach powiatowych ogółem, charakteryzowało się wydatkami majątkowymi z przedziału 2-13 mln zł, o tyle w 2011 r. w tym samym przedziale odnotowano jedynie 4 jednostki, co stanowiło zaledwie 0,1% liczby jednostek ogółem. Zatem przejście do wyższych wartości wydatków stało się zjawiskiem powszechnym. W 2011 r. dominującą grupę w liczbie 319, stanowiły jednostki, w których wydatki majątkowe zawierały się w przedziale 24-169 mln zł i stanowiły 83,1% jednostek ogółem.

Nakłady inwestycyjne w latach 2004-2011 były pochodną zjawisk, jakie związane były z procesami zwiększania strumieni dochodów oraz przychodów budżetowych. Zarówno wielkość wydatków inwestycyjnych, jak też stopa inwestycji realizowanych z budżetów gmin podlegały oddziaływaniu czynników o znaczeniu makroekonomicznym, ale również czynników wewnętrznych o charakterze lokalnym.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zaistniały dla jednostek samorządu terytorialnego nowe możliwości wykorzystania różnorodnych form współfinansowania inwestycji ze środków budżetu UE. Wolumen środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, które zostały pozyskane przez gminy w formie dotacji ulegała w okresie 2006-2009 dynamicznym zmianom. Ogólne przyczyny występowania powyższych zjawisk powiązane były z systemowymi uwarunkowaniami planowania i realizacji programów rozwojowych kraju i regionów w okresie programowania 2004-2006 oraz w początkowych latach okresu programowania 2007-2013. Wśród istotnych przyczyn powyższych zmian należy wskazać również zróżnicowanie aktywności gmin w poszczególnych regionach w zakresie pozyskiwania dotacji ze środków unijnych z przeznaczeniem na cele inwestycyjne<sup>4</sup>. Możliwości wykorzystania wsparcia ze strony funduszy strukturalnych przyczyniły się do zwiększenia nakładów na finansowanie zróżnicowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, a także projektów w innych sferach. Istotną miarą tego zjawiska jest wolumen dotacji ogółem udzielonych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, a także udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji dla gmin w wydatkach budżetowych ogółem gmin.

---

<sup>4</sup> Dane liczbowe zostały zagregowane w formie tabelarycznej w trakcie badań. Ze względu na ograniczoną objętość opracowania tabeli nie zamieszczono.

Jak wynika z materiału źródłowego, zgromadzonego w trakcie badań, najwyższy wolumen środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekazano w formie dotacji dla gmin położonych na obszarze woj. śląskiego. W badanym okresie kluczową pozycję pod względem wykorzystania przez gminy omawianych dotacji, zajmowały woj. śląskie i mazowieckie. Niewątpliwie istotny wpływ na taki stan miały obszary metropolitalne zlokalizowane na obszarze powyższych dwóch województw, w których realizowano inwestycje infrastrukturalne o dużej skali. Należy zwrócić uwagę na woj. łódzkie, w którym w latach 2008-2009 wystąpił ponad dwukrotny wzrost wielkości dotacji otrzymanych przez gminy. W pozostałych regionach w 2008 r. odnotowano relatywnie niski poziom dotacji. W 2009 r. nastąpił natomiast wyraźny wzrost poziomu współfinansowania pochodzącego ze środków unijnych kierowanego na rzecz inwestycji realizowanych na poziomie gminnych jednostek samorządu terytorialnego, choć wzrost ten także uległ silnemu zróżnicowaniu w ujęciu przestrzennym.

Wskaźnik udziału środków unijnych w wydatkach majątkowych gmin kształtował się w latach 2006-2009 na zróżnicowanym poziomie. W tab. 2 zamieszczono wyniki obliczeń powyższego wskaźnika w układzie regionalnym<sup>5</sup>. Na podstawie analizy materiału liczbowego można stwierdzić, że wielkości wskaźnika udziału środków z budżetu Unii Europejskiej, przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gminnym w wydatkach majątkowych gmin w układzie regionalnym, ujawniły zarówno różnice w strukturze wsparcia w ujęciu statycznym dla gmin w układzie regionów dla poszczególnych lat objętych badaniem, a także ujawniły znaczne zmiany dynamiki w poszczególnych regionach w okresie 2006-2009. W większości województw okresem, w którym powyższy wskaźnik przyjmował najniższe wartości był rok 2008. W 2009 r. w przypadku 7 województw odnotowano dalszy spadek w stosunku do 2008 r., natomiast w pozostałych województwach omawiany wskaźnik wzrastał w bardzo zróżnicowanym tempie.

Warto zwrócić uwagę na znaczny wzrost badanego wskaźnika w woj.: podlaskim, łódzkim, świętokrzyskim i lubuskim. Gminy zlokalizowane na wymienionych obszarach charakteryzowały się relatywnie niskimi wydatkami budżetowymi ogółem, w tym wydatkami majątkowymi. Odnotowany skokowy wzrost udziału środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje w wydatkach majątkowych, należy uznać za czynnik szczególnie pozytywny, oznaczający wystąpienie ważnego z punktu widzenia tych jednostek impulsu stymulującego rozwój lokalny i znacznie zwiększający potencjał inwestycyjny. W gminach o relatywnie wyższym potencjale inwestycyjnym, w 2009 r. zmiany omawianego wskaźnika cechowały się wyraźnie niższą dynamiką (szczególnie w woj. mazowieckim), mimo dużych zmian wolumenu środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje.

---

<sup>5</sup> W czasie prowadzenia badań nad wydatkami budżetów gmin w zakresie dotacji unijnych możliwe było pozyskanie źródłowych informacji statystycznych dla okresu 2006-2009.

Tabela 3

Udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych w formie dotacji na inwestycje na poziomie gmin w wydatkach majątkowych gmin w układzie regionalnym w latach 2006-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009
Łódzkie	15,0	11,8	11,7	22,7
Mazowieckie	8,3	8,1	9,7	7,6
Małopolskie	7,2	6,7	4,3	9,9
Śląskie	12,6	19,3	19,2	15,0
Lubelskie	14,9	16,4	8,4	7,1
Podkarpackie	16,3	18,9	13,2	14,9
Podlaskie	15,9	16,9	9,0	26,0
Świętokrzyskie	20,8	13,6	4,1	16,4
Lubuskie	12,5	18,9	6,6	18,8
Wielkopolskie	9,9	17,8	6,3	4,5
Zachodniopomorskie	7,7	17,6	7,5	2,9
Dolnośląskie	10,4	20,1	7,0	7,3
Opolskie	9,8	12,2	4,6	10,3
Kujawsko-Pomorskie	7,2	21,0	8,7	6,6
Pomorskie	12,3	22,5	10,1	4,8
Warmińsko-Mazurskie	14,2	22,0	8,5	10,2

Nieco większe możliwości analityczne odnośnie do środków z budżetu Unii Europejskiej dostarczyły materiały źródłowe zgromadzone w trakcie badania gmin zestawione w układzie powiatowym. W układzie przestrzennym w 2006 r. relatywnie najwyższy udział środków unijnych przekazanych na inwestycje w wydatkach budżetowych ogółem odnotowano w części gmin o niskich dochodach. Rozkład wskaźnika w układzie przestrzennym w 2006 r. nie ujawnił ogólnej prawidłowości. Relatywnie wysoki poziom wskaźnika odnotowano, zatem w gminach, w których władze lokalne podjęły wysiłek realizacji najpilniejszych przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. W przyjętym układzie analizy nie odnotowano zbyt dużych rozpiętości w poziomie wskaźnika. Wskaźnik przyjmował wartości od 0,1 do 2,2% w przedziale gmin o najniższym poziomie wartości, gdzie liczebność wynosiła 208 jednostek powiatowych, co stanowiło 54,9% jednostek ogółem. W górnym przedziale wartości wskaźnika od 4,8 do 13,8% znajdowały się 54 jednostki powiatowe, co stanowiło 14,2% jednostek ogółem.

W 2009 r. sytuacja uległa znacznej poprawie. W przedziale o najniższym poziomie wskaźnika od 4,6 do 18,7% odnotowano 141 jednostek powiatowych, co stanowiło 37,2% jednostek ogółem. W górnym przedziale wartości wskaźnika od 27,2 do 44,7% znajdowały się 52 jednostki powiatowe, co stanowiło 13,7% ogółu jednostek. Również w 2009 r. nie udało się ustalić ogólnej prawidłowości w przestrzennym

rozkładzie wskaźnika. Zaobserwowano tylko relatywnie wyższy poziom w części gmin w układzie powiatowym położonych na terenach o niskim potencjale gospodarczym. Przykładowo można wskazać powiaty: giżycki, siemiatycki oraz kołobrzeski, gdzie odnotowano wartości wskaźnika w przedziale od 31,0 do 44,7%. Jednocześnie w części gmin o średnim potencjale gospodarczym ujętych w układzie powiatowym, poziom wskaźnika był relatywnie niski. Omawiane zależności stanowią rezultat oddziaływania szerszej grupy czynników, dlatego też jednoznaczna ocena zmian w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminnym jest utrudniona i będzie stanowić przedmiot dalszych badań, a w szczególności badań związków korelacyjnych o charakterze przyczynowo-skutkowym.

## Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają, że w okresie objętym analizą zaszły wyraźnie pozytywne zmiany, związane z postępującą demokratyzacją życia społecznego oraz transformacją struktur gospodarczych. Niezależnie jednak od szybkich oraz znacznych przemian o charakterze instytucjonalno-prawnym, w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce utrzymują się nadal dysproporcje w poziomie rozwoju.

Dysproporcje powyższe przejawiają się w różnych dziedzinach i wymagają zdecydowanych, konsekwentnych, długofalowych działań, które mogą doprowadzić do ich złagodzenia. Połączenie własnych zasobów publicznych jednostek samorządu terytorialnego z zasobami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej jest dla Polski historyczną szansą dokonania istotnych zmian w strukturze gospodarki oraz w warunkach życia społeczeństwa.

Należy podkreślić, że w latach 2006-2009 dotacje unijne na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w gminach w różnym stopniu tworzyły budżet gminnych jednostek samorządu terytorialnego. Wyraźne zwiększenie udziału w większości regionów odnotowano począwszy od 2008 r. Wzrost ten dokonał się po dwóch latach trudności z wykorzystaniem środków unijnych, co zbiegło się z przejściem z okresu programowania dla Polski 2004-2006 do okresu programowania 2007-2013, zmianą zasad dystrybucji środków w ramach alokacji środków z funduszy strukturalnych w ujęciu krajowym, a także wydłużenia okresu przejściowego kolejnej perspektywy programowania.

Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej dysproporcje, a także relatywnie duży zakres zadań w ramach polityki spójności w Polsce, niekorzystnym scenariuszem z punktu widzenia pozyskiwania źródeł finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego byłoby ograniczenie roli polityki spójności w przyszłym okresie programowania, tj. 2014-2020 i zredukowanie części budżetu Unii Europejskiej, powiązanej z finansowym wsparciem regionów. Taki scenariusz byłby niekorzystny zarówno dla procesów rozwojowych w Polsce, jak również wywołałby ne-

gatywne zjawiska w postaci spowolnienia tempa integracji europejskiej. Ostateczny kształt polityki spójności i jej dalsze finansowanie powinny stanowić konsensus uwzględniający możliwości ekonomiczne Unii Europejskiej oraz oczekiwany poziom wsparcia ze strony państw członkowskich.

Należy także pamiętać, o czym wspomniano we wprowadzeniu, o respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. Zasada ta nie może być postrzegana w sposób postulatyczny czy deklaracyjny. Rozwój zrównoważony musi znaleźć zastosowanie w wymiarze realnym, a zatem w kategoriach finansowych, w odniesieniu do wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatków o charakterze rozwojowym. Korzyści w ujęciu wieloletnim mogą być zatem osiągnięte zwiększonymi nakładami kapitałowymi uwzględniającymi wymogi rozwoju zrównoważonego.

## Literatura

- Bajerowski T., 2008, *Teoretyczne podstawy skutków opracowań planistycznych*, [w:] *Zarządzanie przestrzenne*, T. Bajerowski (red.). Wyd. UWM, Olsztyn, s. 52-64.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2010, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*. Difin, Warszawa.
- Franek S., 2009, *Planowanie wieloletnie w budżetowaniu zadaniowym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, T. Lubińska (red.). Difin, Warszawa, s. 257-265.
- Jarosiński K. 2003, *Finansowanie inwestycji komunalnych w warunkach samorządności gmin w Polsce*. SGH, Warszawa.
- Jarosiński K., Opałka B., 2012, *Zarządzanie zasobami publicznymi w warunkach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*. KES, SGH, Warszawa, mat. niepubl.
- Wernik A. 2011, *Finanse publiczne*. Wyd. 2, PWE, Warszawa.
- Wymysłowski S., 2009, *Budżetowanie kosztów w projektach dofinansowywanych ze środków unijnych realizowanych w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki*, [w:] *Finansowe uwarunkowania rozwoju organizacji gospodarczych. Teoria i praktyka budżetowania*, W. Szczęsny, J. Turyna (red.). UW, Warszawa, s. 159.
- The Euro and Economic Policy. Legal and Political Texts Adopted by The Council of European Union and European Council*, GSC European Union, Brussels, January, 1999.
- Zabłocki G., 2002, *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*. Wyd. UMK, Toruń, s. 33-34.