

Iwona Pomianek

Polityka finansowa wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego

Financial policy of selected communes in Warmia and Mazury province

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, stanowiące istotny czynnik rozwoju obszarów wiejskich, są w dużym stopniu uwarunkowane z jednej strony samodzielnością dochodową i wydatkową samorządów, a z drugiej – aktywnością w zakresie aplikowania o środki z funduszy Unii Europejskiej. Wysoka samodzielność finansowa i aktywność cechowała gminy o wyższym poziomie rozwoju, według miernika rozwoju społeczno-gospodarczego Hellwiga. Z drugiej strony – gminy wiejskie oddalone od aglomeracji miejskich, o niższym poziomie rozwoju, cechowała bierność w aplikowaniu o dofinansowanie projektów, których realizacja właśnie tam byłaby najbardziej potrzebna.

Wstęp

Polityka finansowa gminy polega na pozyskiwaniu do budżetu środków finansowych, które umożliwiają realizację zadań nałożonych na nią przez ustawę o samorządzie gminnym¹ oraz realizacji odpowiedniej strategii wydatkowania tych środków, w celu najbardziej efektywnego zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności. Badania A.J. Kozłowskiego² dowodzą, że środki na realizację inwestycji, wobec znacznego obciążenia budżetów wydatkami bieżącymi (w zakresie finansowania administracji, oświaty, opieki społecznej oraz utrzymania infrastruktury), samorządy lokalne pozyskują głównie ze źródeł zewnętrznych. Wielkość tych środków zależy przede wszystkim od kreatywności i aktywności samorządu gminnego³.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego określa ramy jej funkcjonowania oraz realne możliwości postawionych przed nią zadań⁴. Istotne znaczenie dla prowadzenia skutecznych działań, mających na celu lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, mają: struktura budżetu gminy, sposób zasilania finansowego oraz możliwość niezależnego kształtowania wydatków budżetowych⁵.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

² Kozłowski A.J., 2006: Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur. *Więś i rolnictwo*, nr 4 (133), s. 169.

³ Tuzimek B., 2005: Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego. *Więś i Rolnictwo*, nr 1 (126), s. 127-143.

⁴ Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 150-151.

⁵ Owsiak S., 2008: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 336.

Metoda badań

Badania empiryczne przeprowadzono w 2008 r. w województwie warmińsko-mazurskim⁶. Dla wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich obliczono syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego przy zastosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga⁷. Gminy zaseregowano następnie w 3 klasy. Do klasy A zakwalifikowano gminy o wyższym poziomie rozwoju (15 jednostek) – miejsko-wiejskie lub wiejskie o charakterze podmiejskim, sąsiadujące bezpośrednio z granicami miast na prawach powiatu - Olsztynem i Elblągiem lub otaczające gminy miejskie Giżycko oraz Ostróda. Przez obszar prawie wszystkich jednostek klasy A przebiegały główne krajowe szlaki drogowe. Do klasy B zakwalifikowano jednostki o przeciętnym poziomie rozwoju (70 gmin). W klasie C, do której zakwalifikowano gminy o niższym poziomie rozwoju, znalazło się ogółem 15 jednostek, głównie o statusie gminy wiejskiej. Były to gminy nie sąsiadujące bezpośrednio z miastami województwa warmińsko-mazurskiego. Pięć jednostek sąsiadowało z granicą polsko-rosyjską, a dwie należały do powiatów przygranicznych. Przez obszar siedmiu jednostek z klasy C przebiegały główne drogi krajowe, pozostałe zaś były położone w pewnym oddaleniu od układu komunikacyjnego kraju, a połączenie z innymi gminami umożliwiały drogi wojewódzkie i powiatowe. Były to więc w znacznym stopniu jednostki peryferyjne. Badaniem ankietowym objęto obszar wiejski powiatów ziemskich, w których udział ludności wiejskiej w ludności ogółem (wskaźnik ruralizacji) przekraczał 50%. W ten sposób do dalszych badań wybrano 51 urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast informacje zwrotne uzyskano z 30 jednostek samorządowych.

Samodzielność finansowa badanych jednostek

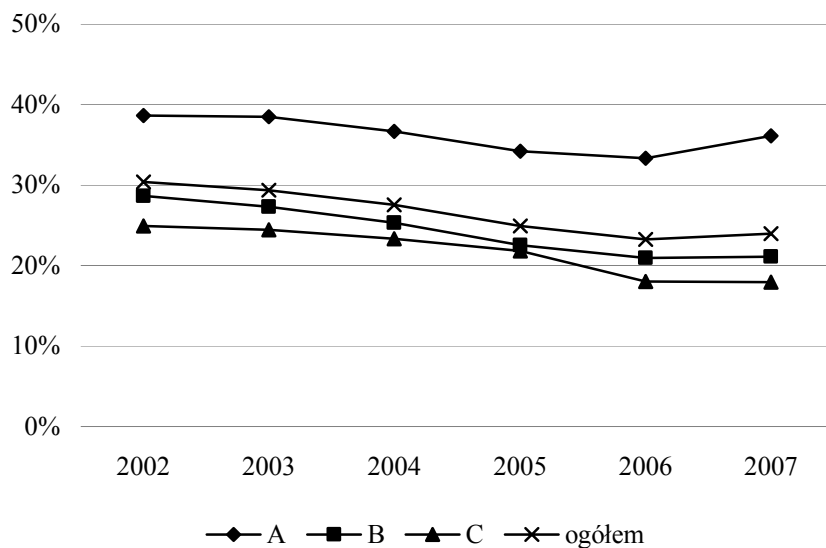
Analizie poddano dochody oraz wydatki gmin w szeregu sześcioletnim (2002-2007). Obliczono wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej (WSD) oraz wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (WSW)⁸.

Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej służy ocenie stopnia możliwości generowania dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, na które dana jednostka ma wpływ. Wyznacza się go jako iloraz wartości dochodów własnych z wyłączeniem udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa i wartości dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego ogółem. Przeprowadzona analiza dowodzi, że najwyższa dochodowa samodzielność charakteryzowała gminy klasy A – 36%, o 15 p.p. większa niż w gminach klasy B i aż dwukrotnie większa w porównaniu z gminami klasy C (por. rysunek 1). Ponadto, analiza współzależności przy zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona wykazała umiarkowaną korelację dodatnią ($r=0,707$; $p\text{-value}=0,01$) pomiędzy cechami: poziom rozwoju gminy a dochodowa samodzielność finansowa gminy.

⁶ Grant promotorski MNiSW nr N N 114 0295 33, pt. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)

⁷ Hellwig Z., 1968: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. Przegląd Statystyczny, Nr 4.

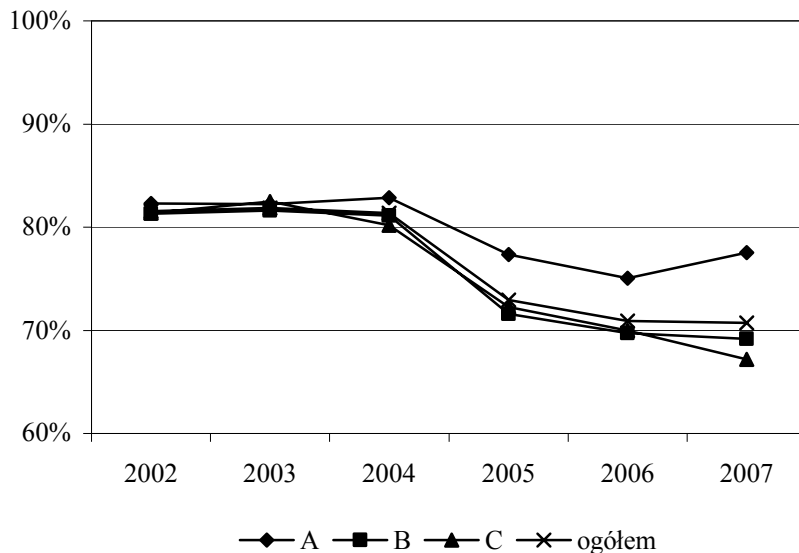
⁸ Dylewski M. i in., op. cit.



Rysunek 1. Wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej (WSD) badanych gmin, w latach 2002-2007
n=51.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej natomiast pozwala ocenić stopień możliwości swobodnego dysponowania dochodami jednostki samorządu terytorialnego. Wyznacza się go jako iloraz wartości wydatków jednostki samorządu terytorialnego, co do których ma ona pełną swobodę dysponowania do wartości dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego ogółem. Przeprowadzona analiza dowodzi, że najwyższa wydatkowa samodzielność charakteryzowała i w tym przypadku gminy klasy A – 78%, o około 10 p.p. więcej niż w pozostałych typach gmin (rysunek 2). Ponadto, analiza współzależności przy zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona wykazała umiarkowaną korelację dodatnią ($r=0,560$; $p\text{-value}=0,01$) pomiędzy cechami: poziom rozwoju gminy a wydatkowa samodzielność finansowa gminy.



Rysunek 2. Wskaźnik wydatkowej samodzielności finansowej (WSW) badanych gmin, w latach 2002-2007
n=51.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

O efektywności realizacji zadań gminy decyduje także wynik finansowy, który przyjmując wartości dodatnie określany jest mianem nadwyżki, natomiast w przypadku wartości ujemnej staje się deficytem budżetowym. W okresie 2002-2007 nie znalazła się jednostka, w której przynajmniej w jednym roku nie występował deficyt budżetowy, a w większości gmin deficyt wystąpił w 1-3 latach. Ankietowani, zapytani o źródła pokrycia deficytu budżetowego, najczęściej wskazywali kredyty bankowe (70%) oraz pożyczki (53%). Nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły pokrycie deficytu w 23% jednostek, a przychody ze sprzedaży majątku komunalnego – w 7% gmin.

Sytuacja gospodarcza gmin

Według ankietowanych z 69% gmin, w ciągu sześciu lat poprzedzających badanie (2002-2007), nastąpiła poprawa sytuacji gospodarczej, według 12% pogorszenie, a według kolejnych 19% nie odnotowano znaczących zmian. Ankietowani z gmin o wyższym poziomie rozwoju zgodnie oceniali zmiany sytuacji gospodarczej swoich jednostek jako pozytywne, podczas gdy wójtowie z gmin o niższym poziomie rozwoju uważali, że sytuacja w ich gminach nie uległa poprawie.

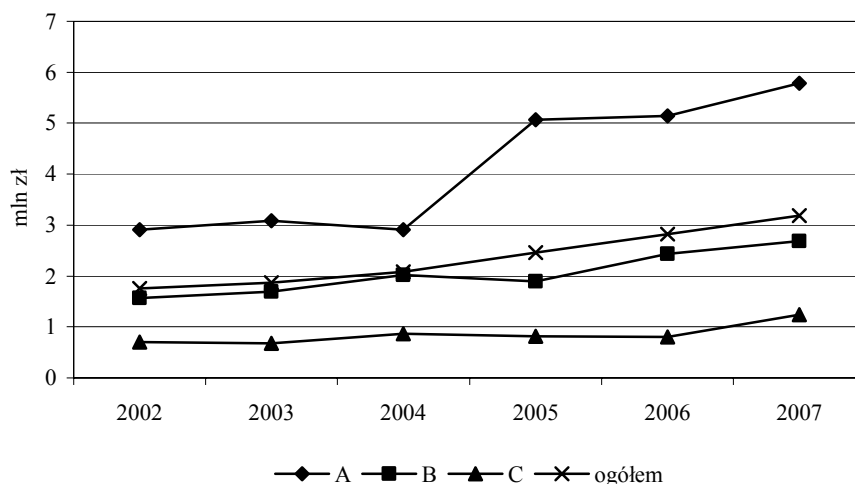
Wśród czynników sprzyjających rozwojowi gospodarczemu najczęściej wymieniano położenie geograficzne (63%). Następnie wskazywano na aktywność i zaangażowanie różnych grup społecznych w rozwiązywanie lokalnych problemów (13%), współpracę z innymi gminami krajowymi (17%) i zagranicznymi (10%), dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną (17%) i społeczną (10%), zasoby geologiczne (13%). Wśród innych czynników wymieniano sąsiedztwo dużego miasta, klimat

inwestycyjny tworzony przez władze lokalne, dużą liczbę przedsiębiorstw, dobrą jakość gleb, dobrze rozwinięte rolnictwo oraz czyste środowisko naturalne.

Wśród czynników ograniczających rozwój gospodarczy gminy na pierwszym miejscu wskazywano brak środków finansowych (63%), a następnie słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną (43%), niewielkie zaangażowanie społeczności lokalnych w rozwiązywanie problemów (33%). Zadłużenie gminy wskazano w 17% gmin, słabo rozwiniętą infrastrukturę społeczną w 13%; wśród innych wymieniano m.in. upolitycznienie samorządów lokalnych.

Inwestycje lokalnych samorządów

W latach 2002-2007 średni udział wydatków majątkowych o charakterze inwestycyjnym w wydatkach ogółem w gminach klasy A wynosił 19%, w gminach klasy B – 14%, zaś w gminach klasy C – 11%. W badanym okresie przeciętną wartość wydatków majątkowych inwestycyjnych gmin cechowała tendencja wzrostowa, szczególnie wyraźnie rysująca się w przypadku gmin o wyższym poziomie rozwoju (wzrost z 2,91 mln zł w 2002 r. do 5,78 mln zł w 2007 r.). Wyraźny wzrost wydatków w tej klasie gmin w pierwszym roku po akcesji wiązał się z wydatkowaniem większych sum na realizację inwestycji współfinansowanych z szerzej dostępnych środków Unii Europejskiej (por. rysunek 3).



Rysunek 3. Średnia wartość wydatków inwestycyjnych w gminie, w latach 2002-2007
n=51.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS

Przeprowadzona analiza współzależności przy zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona wykazała umiarkowaną korelację dodatnią (0,631) pomiędzy cechami: wydatki inwestycyjne gmin a liczbą przedsiębiorstw prywatnych zarejestrowanych w REGON. A zatem można stwierdzić, że wzrost wydatków inwestycyjnych gmin wpływa na zwiększenie liczby przedsiębiorstw prywatnych. Wykonany test wykazał, że współzależność mierzona za pomocą współczynnika

korelacji liniowej Pearsona jest istotna na poziomie $p\text{-value}=0,01$. Podobny wynik uzyskała także m.in. W. Kamińska⁹, badając uwarunkowania pozarolniczej działalności gospodarczej w Polsce w latach 1988-2003.

Analiza przeprowadzona przez A. Rosnera i M. Stanny¹⁰ wykazała istnienie wyraźnych skupisk gmin o niskim udziale inwestycji w wydatkach budżetu, obejmujące prawie całe województwo warmińsko-mazurskie (zwłaszcza powiaty przygraniczne), co zdecydowanie wyróżniało ten region na tle kraju.

Wśród zrealizowanych w ostatnich 6 latach najważniejszych inwestycji respondenci wymieniali najczęściej projekty z zakresu infrastruktury technicznej (75%), a następnie z zakresu infrastruktury społecznej (29%), dotyczące głównie budowy sieci wodno-kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków, dróg oraz placówek oświatowych. W pojedynczych przypadkach wskazywano również uzbrojenie terenów aktywności gospodarczej, wydzielenie podstref Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz rozbudowę sieci telefonii stacjonarnej i komórkowej. Ankietowani, proszeni o ocenę efektów zrealizowanych inwestycji, na pierwszym miejscu wymieniali poprawę warunków życia mieszkańców (83%), a następnie poprawę infrastruktury technicznej (53%), ograniczenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego (43%) i powstanie nowych przedsiębiorstw (23%).

Respondenci zostali poproszeni również o przedstawienie najważniejszych inwestycji bieżących. Na projekty związane z infrastrukturą techniczną wskazało 60% badanych, a na inwestycje z zakresu infrastruktury społecznej – połowa respondentów. Projekty te dotyczyły głównie budowy sieci wodno-kanalizacyjnej, dróg, wyznaczania terenów pod inwestycje, a także budowy i modernizacji obiektów oświatowych, sportowych, kulturalnych i opieki zdrowotnej. Obserwacje te potwierdzają wyniki wcześniejszych badań przeprowadzonych przez R. Kisiela i in.¹¹ w gminach powiatu olsztyńskiego, zgodnie z którymi samorządy lokalne najczęściej prowadziły inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej (budowa sieci wodno-kanalizacyjnej i dróg) oraz społecznej (modernizacja obiektów oświatowych).

W prawie wszystkich gminach planowano rozpoczęcie nowych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, a w połowie – z zakresu infrastruktury społecznej. Jako główne źródło finansowania zaplanowanych przedsięwzięć wskazywano środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (87%), następnie środki własne (84%) oraz kredyty (55%). W jednej gminie uzyskano dofinansowanie ze środków urzędu marszałkowskiego. Badane jednostki do czasu badania ubiegały się o środki unijne średnio 6 razy, w tym w gminach o wyższym poziomie rozwoju takich prób było przeciętnie 8, podczas gdy w gminach o niższym poziomie rozwoju zanotowano 1-2 próby, co tłumaczono brakiem środków finansowych niezbędnych do współfinansowania inwestycji oraz brakiem odpowiednio wyszkolonej kadry.

⁹ Kamińska W., 2006: Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988-2003. IGiPZ PAN, Warszawa, s. 189

¹⁰ Rosner A., Stanny M., 2007: Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego. [w:] Rosner A. (red.): Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian. IRWiR PAN, Warszawa, s. 192-193.

¹¹ Kisiel R., Babuchowska K., Mierzejewska J., 2006: Działania władz lokalnych wspierające rozwój obszarów wiejskich. [w:] Adamowicz M. (red.): Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Wyd. SGGW, Warszawa, s. 11-19.

Potwierdza to małą aktywność oddalonych gmin wiejskich w aplikowaniu o dofinansowanie projektów, których realizacja właśnie tam byłaby najbardziej potrzebna.

Wnioski

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, tak mocno podkreślane jako istotny czynnik rozwoju obszarów wiejskich, są w dużej mierze uwarunkowane z jednej strony samodzielnością dochodową samorządów, a z drugiej ich samodzielnością wydatkową. Wskaźniki obydwu typów samodzielności były znacznie większe w gminach klasy o wyższym poziomie rozwoju, w porównaniu z pozostałymi klasami gmin. Tam również zdecydowanie najwyższe wartości przyjmował wskaźnik średnich wydatków inwestycyjnych – z zauważalnym widocznym skokiem w rok po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dzięki wykorzystaniu środków z funduszy unijnych. Natomiast małą aktywność oddalonych gmin wiejskich w aplikowaniu o dofinansowanie projektów, których realizacja właśnie tam byłaby najbardziej potrzebna, tłumaczono brakiem środków finansowych niezbędnych do współfinansowania inwestycji oraz brakiem odpowiednio wyszkolonej kadry.

Literatura

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 150-151.
2. Hellwig Z., 1968: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny*, Nr 4.
3. Kamińska W., 2006: *Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988-2003*. IGiPZ PAN, Warszawa, s. 189
4. Kisiel R., Babuchowska K., Mierzejewska J., 2006: Działania władz lokalnych wspierające rozwój obszarów wiejskich. [w:] Adamowicz M. (red.): *Samorzady i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*. Wyd. SGGW, Warszawa, s. 11-19.
5. Kozłowski A.J., 2006: Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur. *Więś i rolnictwo*, nr 4 (133), s. 169.
6. Owsiak S., 2008: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 336.
7. Rosner A., Stanny M., 2007: Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego. [w:] Rosner A. (red.): *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 192-193.
8. Tuzimek B., 2005: Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego. *Więś i Rolnictwo*, nr 1 (126), s. 127-143.
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

Summary

Investment opportunities of local self-governments depend on revenue and expenditure autonomy of the self-governments as well as their level of activeness in applying for the European Union funds. A great level of financial autonomy and activeness characterised communes of a higher level of development, according to socio-economic development index of Hellwig. On the other hand, rural distant communes, less developed, remained

passive while applying for the EU subsidies, even though such investments would have been there the most necessary.

Informacje o autorze

dr inż. Iwona Pomianek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: iwona_pomianek@sggw.pl