

Rozdział ukazał się w:

Gospodarka regionalna wobec globalnego kryzysu gospodarczego, pod red. Z. Strzeleckiego
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 375-388.

ZMIANY W WYDATKACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU REGIONALNEGO NA TLE ŚWIATOWEGO KRYZYSU

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

Spis treści:

19.1. Wprowadzenie	375
19.2. Rozwój regionalny i gospodarka regionalna w gospodarce rynkowej	376
19.3. Samorząd terytorialny w obliczu kryzysu	380
19.4. Wielkość i struktura wydatków polskich województw w latach 2006-2009	382
19.5. Podsumowanie	387

19.1. Wprowadzenie

W wyniku reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło rozdzielenie zadań publicznych między administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego. Przekazywanie zadań i odpowiedzialności za wykonywanie zadań na niższy szczebel, cechujący się względną samodzielnością w strukturze terytorialnej kraju szczebel, zwane decentralizacją, przebiegało wielofazowo. Jednym z kluczowych etapów była tzw. druga część reformy terytorialnej kraju, w wyniku której powstały województwa samorządowe prowadzące między innymi działania na rzecz rozwoju regionalnego.

Samorząd terytorialny, zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, wchodzi w skład sektora finansów publicznych. Jako integralna część systemu jest również beneficjentem zmian wpływających na funkcjonowanie sektora. Należą do nich czynniki wewnętrzne, jak np. zmiany ustawodawstwa, oraz czynniki zewnętrzne, do których można zaliczyć reorientację geopolityczną Polski czy zmiany w sytuacji i stanie gospodarki światowej. Główną przesłanką podjęcia badań zawartych w niniejszym opracowaniu jest związek między sytuacją gospodarczą państw należących do światowych potęg a gospodarką kraju, która z kolei przekłada się na stan finansów publicznych. Prezentowana analiza ma na celu odpowiedź na pytanie, czy w ślad za pogarszającą się sytuacją ekonomiczną kraju, która od strony finansów publicznych objawia się między innymi zmniejszonymi wpływami do budżetu państwa¹ i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ograniczeniu uległy również wydatki jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym.

¹ S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, „Zeszyty Naukowe”, z. 526, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 11.

19.2. Rozwój regionalny i gospodarka regionalna w gospodarce rynkowej

Naczelnym celem zarządzania jednostkami administracyjno-przestrzennymi jest rozwój. Ogólnie rozumiany jest jako stan, który można wykryć, opisać i przy pomocy odpowiednio dobranych cech porównać oraz ocenić różnicę w stosunku do stanu poprzedniego². Rozwój regionalny związany jest z obszarem określanym jako region. Pojęcie to używane jest w wielu dyscyplinach nauki, jak np. w: geografii, etnografii, ekonomii, socjologii, architekturze, filologii. Regiony w wielu krajach są wyodrębnione historycznie, narodowościowo i kulturowo. Jak zauważa C. Wren, zainteresowanie nauki regionem i różnymi aspektami z nim związanymi z czasem rośnie. Jednym z mierników tej tendencji może być liczba publikacji poświęconych szeroko pojętej problematyce regionu. Tylko w jednym ze sztandarowych światowych czasopism poświęconych zagadnieniom regionalnym, "Regional Studies", liczba artykułów w pojedynczej edycji periodyku w późnych latach 80. XX w. wynosiła 30-40. Obecnie zaś ukazują się ich blisko dwukrotnie więcej – około 60³.

Ze względu na problematykę przedstawioną w niniejszej publikacji interpretacja regionu zawężona została do sfery ekonomicznej i administracyjnej. Uwzględniając płaszczyznę ekonomiczną, Meyer w roku 1963 zidentyfikował trzy podejścia w definiowaniu regionu⁴:

- 1) wewnętrzna jednorodność ze względu na pewne zmienne, cechy, jak np. bezrobocie czy działanie,
- 2) istnienie związku między otaczającymi obszarami peryferyjnymi a miejskim centrum regionu,
- 3) podejście polityczne dotyczące instytucji, które powołane są do sprawowania polityki w obrębie regionu, a których decyzje są od strony administracyjnej wewnętrznie spójne.

Jednak z punktu widzenia potrzeb i konieczności prowadzenia polityki regionalnej, zarządzania publicznego, a zwłaszcza wymogów statystyczno-ewidencyjnych, określenie regionu powinno być bardziej jednoznaczne i kategoryczne. Takie ujęcie znajduje się najczęściej w obowiązujących na danym terenie aktach prawnych. W Polsce, zgodnie z Konstytucją RP⁵, istnieją 2 szczeble samorządu terytorialnego – regionalny

² T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s.16.

³ C. Wren, *Onward the Spatial: an Essay on the Nature and Relevance of Regional Economics*, "Spatial Economic Analysis" 2009, Vol. 4, no. 4, s. 452.

⁴ Podano za: ibidem, s. 457.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 164, p. 2.

i lokalny⁶. Pierwszy dotyczy jednostek znajdujących się bezpośrednio poniżej szczebla rządowego, tzn. województw. Wątpliwości co do interpretacji pojęcia „region” nie pozostawia też *Ustawa o samorządzie województwa*, w której w pierwszym artykule doprecyzowano, że „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”, a gdy „w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”⁷. Interpretacja taka jest zgodna z podejściem europejskim, które powszechnie zakłada, że region to najwyższa jednostka podziału terytorialno-administracyjnego, wyposażona we władzę o określonych kompetencjach decyzyjnych. Niższe szczeble tego podziału tworzą jednostki lokalne⁸.

Równie wiele podejść i definicji istnieje, jeśli chodzi o interpretację terminu „rozwój regionalny”⁹. W dość ogólnej formie można przyjąć, że to rozwój społeczno-gospodarczy zachodzący w regionie. Obejmuje on wzrost potencjału gospodarczego regionu, cechujący się trwałą poprawą jego konkurencyjności oraz podniesieniem jakości życia mieszkańców. To inaczej proces pozytywnych zmian o charakterze ilościowym i jakościowym zachodzący na wielu płaszczyznach i sferach, jak np. gospodarczej, kulturowej, społecznej i polityczno-ustrojowej¹⁰.

Jednym z istotnych zagadnień związanych z rozwojem regionalnym jest odpowiedź na pytanie czy - a jeśli tak, to w jaki sposób - wydatki ponoszone w regionie przekładają się na jego rozwój. Można to stwierdzić mierząc poziom rozwoju, a potem badając, które ze składowych przyczyniły się do jego poprawy. Jednak konsekwencją istnienia wielu definicji rozwoju regionalnego, o czym już wspomniano, jest wiele różnych podejść, mniej lub bardziej szczegółowych, mierzących jego poziom¹¹. Jak zauważa D. Strahl

⁶ Czasami do określenia powiatów używa się sformułowania „jednostki ponadlokalne”. Ma to na celu podkreślenie, że podstawową jednostką samorządu lokalnego jest gmina.

⁷ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, tekst jednolity Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1590 z późn. zm., art. 1.

⁸ *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 225.

⁹ Por. np. T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju...*, op. cit., s.15-27; M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10; *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, red. T. Marszał, M. Opałło, Biuletyn KPZK 180, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; A. Sekuła, *Zróżnicowanie w poziomie rozwoju podregionów NTS 3 w północnym regionie Polski*, [w:] „Europa Regionum” t. XIII, red. S. Flejterski, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, s. 110-111.

¹⁰ M. Markowska, *Czynniki rozwoju regionalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. E. Sobczak, „Prace Naukowe” Akademii Ekonomicznej, nr 939, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2002, s. 20.

¹¹ Por. np. *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2006; J. Piecuch, *Czy decentralizacja władzy przyspiesza tempo rozwoju regionalnego? Doświadczenia hiszpańskich wspólnot autonomicznych*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe”, z. 501, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 158-159; R. Klóska, *Wyniki badań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty*

„dobór mierników jest zwykle pochodną przyjętej definicji rozwoju regionalnego, celu badań, jak i możliwości dysponowania odpowiednimi informacjami statystycznymi”¹². Najbardziej uniwersalnym miernikiem jest Produkt Krajowy Brutto. Jednak na podstawie poziomu PKB czy jego zmiany w czasie trudno jest uzyskać informacje, które decyzje i przedsięwzięcia przełożyły się na jego ostateczną wielkość.

Zamiast stosowania zagregowanego miernika można do oceny stopnia rozwoju wykorzystać zmianę określonych cech. W tym przypadku empiryczne określenie stopnia rozwoju regionalnego sprowadza się do identyfikacji i pomiaru zmian w ramach jego części składowych, zwanych komponentami rozwoju regionalnego¹³. Dają podstawę do wytyczenia pól rozwoju regionalnego, którymi są: mieszkańcy i przestrzeń, czyli obszar regionu, regionalny ekosystem, infrastruktura oraz gospodarka¹⁴.

Spośród wymienionych pól pojęciem, które wymaga szerszego wyjaśnienia jest gospodarka regionalna. Jako odrębna dyscyplina, gospodarka regionalna powstała w latach 50-tych ubiegłego wieku¹⁵. W stosunku do innych dziedzin ekonomii jest uważana za dość młodą dyscyplinę, jednak obecnie istnieje duża liczba teoretycznych i metodologicznych ujęć tego pojęcia¹⁶. Traktowana jest ona jako część szerszego pojęcia nauk o regionie¹⁷, zwanych także regionalistyką, co zgodne jest z koncepcją wytyczania pól rozwoju regionalnego, choć można również spotkać się z poglądem, że gospodarka regionalna dotyczy najważniejszych zagadnień z zakresu rozwoju regionalnego, a czasami jest wręcz utożsamiana z rozwojem społeczno-gospodarczym regionu.

Wpływ na rozwój gospodarki regionalnej mają uwarunkowania tradycyjne, związane z czynnikami produkcji, rozpatrywanymi w ujęciu ilościowym, takimi jak praca, ziemia (w tym zasoby naturalne) i kapitał, oraz nowoczesne, które dotyczą przede wszystkim podnoszenia jakości posiadanych zasobów¹⁸. Zwiększanie ilości i jakości zasobów wymaga inwestycji. Uwarunkowania finansowe rozwoju gospodarki regionalnej dzieli-

wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego, t. 1, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe”, z. 471, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 165-166.

¹² D. Strahl, *Regiony polskie na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe” Akademii Ekonomicznej, nr 1023, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2004, s. 344.

¹³ *Metody oceny...*, op. cit., s. 14.

¹⁴ *Ibidem*, s. 15.

¹⁵ R. Capello, *Regional economics in its 1950s: recent theoretical directions and future challenges*, „Annals of Regional Science” 2008, no. 42, s. 747.

¹⁶ C. Wren, *Onward the Spatial...*, op. cit., s. 450.

¹⁷ R. Capello, *Regional economics...*, op. cit., s. 748.

¹⁸ A. Zakrzewska-Póltorak, *Współczesne uwarunkowania rozwoju gospodarki regionalnej i lokalnej w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 109, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2010, s. 14.

my z punktu widzenia miejsca powstawania na wewnętrzne i zewnętrzne. Wydatki inwestycyjne wiążą się przede wszystkim z pierwszą grupą, choć kapitał może pochodzić również ze źródeł zewnętrznych. Trzeba podkreślić, że chociaż inwestycje, w tym głównie inwestycje infrastrukturalne, są uważane za tradycyjny czynnik rozwoju, to obecnie przywiązuje się do nich duże znaczenie. Stanowią one zarówno popytowy, jak i podażyowy bodziec wzrostu gospodarczego. Sprzyjają zwiększeniu efektywności produkcji i procesów dystrybucji, występowaniu korzyści skali czy specjalizacji produkcji. Nowe projekty infrastrukturalne, szczególnie transportowe, poprawiają atrakcyjność wielu regionów dla inwestorów, turystów i potencjalnych mieszkańców¹⁹.

Z przytoczonych przykładów wynika, że niezależnie od przyjętej interpretacji rozwoju regionu jednym z elementów, który przekłada się na ocenę jego poziomu jest infrastruktura. Jej stan, ilość i jakość, zależą głównie od aktywności władz samorządowych, a przede wszystkim od realizowanej polityki inwestycyjnej. Interpretujemy ją jako świadomą, celową działalność polegającą na wyborze do realizacji określonych przedsięwzięć oraz doborze źródeł ich finansowania²⁰. Wydatki inwestycyjne nie uwidoczniają się wyłącznie w obszarze „infrastruktura”. Wpływają również na stan gospodarki regionu. Znaczenie wydatków inwestycyjnych, oprócz efektów pierwotnych, charakteryzujących się poprawą stanu i jakości infrastruktury w jednostce terytorialnej, objawia się również w postaci efektów wtórnych. „Wydatki inwestycyjne tworzą bowiem popyt na dobra i usługi inwestycyjne i jako takie pobudzają gospodarkę”²¹. Są częścią szerszej kategorii, tzn. wydatków ogółem. Ich struktura odzwierciedla wolę władz samorządowych co do sposobów i kierunków rozdysponowania publicznych środków pieniężnych na zadania przypisane, w analizowanym przypadku, wspólnocie regionalnej. Zmiany w strukturze wydatków obrazują zmiany w celach polityki wydatkowej, które odzwierciedlają przyjętą strategię. Przyczyn takich decyzji jest wiele. Do jednej z nich należy kryzys gospodarczy omówiony w następnej części pracy.

¹⁹ A. Koźlak, *Finansowe uwarunkowania rozwoju infrastruktury transportu w Polsce w kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, t. 1, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe”, z. 530, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 60.

²⁰ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 97.

²¹ E. Markowska-Bzducha, *Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego – samorządowe wydatki inwestycyjne*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 101. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010, s. 258.

19.3. Samorząd terytorialny w obliczu kryzysu

Światowy kryzys gospodarczy, którego skutki są odczuwalne do tej pory, rozpoczął się od ogłoszenia we wrześniu 2008 roku upadku amerykańskiego banku Lehman Brothers. Jest to data umowna, bowiem przesłanki istnienia poważnych problemów na rynkach finansowych obserwowano już wcześniej. Cechą charakterystyczną tego kryzysu, mimo amerykańskiego rodowodu, jest rozprzestrzenienie się na wiele sfer gospodarki w wielu krajach. W dobie globalizacji oraz internacjonalizacji przedsiębiorstw i gospodarek należy założyć, że jest to cecha, która będzie obserwowana również w kolejnych kryzysach, zwłaszcza gdy dotknie jedną z większych światowych gospodarek.

Z tego względu wydarzenia datowane na okres 2007-2009, które miały początkowo miejsce na rynku bankowo-finansowym Stanów Zjednoczonych, określa się mianem globalnego kryzysu finansowego. Wpłynęły na rynki krajów europejskich w także, pośrednio i bezpośrednio, na dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego Polski²². Przyjmuje się, że wydarzenia, których kulminacja miała miejsce w roku 2008, zachwiały wszystkimi dużymi gospodarkami światowymi, a ich konsekwencje wpłynęły na jakościowe i ilościowe zmiany w rozwoju regionalnym, który został zastopowany z powodu pojawiających się ograniczeń finansowych²³.

Konsekwencje kryzysu dotknęły nie tylko wąsko rozumiany sektor finansowy, lecz wszystkie obszary funkcjonowania państwa, w tym sektor publiczny i wchodzący w jego skład podsektor samorządowy. Jego przejawy są widoczne, choć z różnym nasileniem, we wszystkich regionach i subregionach, a konsekwencje dotyczą - bezpośrednio i pośrednio - w zasadzie każdej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce²⁴.

Władze samorządowe, na każdym szczeblu i w każdym kraju, nie powinny pozostać obojętne wobec zmian warunków funkcjonowania wywołanych zmianami w otoczeniu zewnętrznym, do których należy np. kryzys finansowy. Jak zauważa A. Szewczuk, jednostki samorządu terytorialnego obierają jedną z trzech strategii funkcjonowania w sytuacji kryzysu²⁵:

²² S. Flejterski, I. Jaźwiński, *Globalny kryzys finansowy a rozwój regionalny w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, „Zeszyty Naukowe”, z. 526, op. cit., s. 121.

²³ Z. Stepanek, *The world crisis and its impact on regional development*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. R. Bról, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 110, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010, s. 119.

²⁴ S. Flejterski, I. Jaźwiński, *Kryzys jako wyzwanie dla polskich jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, t. 1, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe”, z. 530, op. cit., s. 272.

²⁵ A. Szewczuk, *O zachowaniach jednostek samorządu terytorialnego wobec symptomów kryzysu gospodarczego i finansowego*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, t. 1, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe”, z. 530, op. cit., s. 367.

- 1) zachowawczą,
- 2) przejściowych ograniczeń i rezygnacji,
- 3) utrzymania spowolnionego rozwoju.

Charakterystyka powyższych zachowań została ograniczona do decyzji mających bezpośredni związek z kształtowaniem się wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

W strategii zachowawczej władze samorządowe starają się zrealizować wszystkie zadania i przedsięwzięcia zaplanowane na dany rok. Realizacja zadań własnych jest taka, jak dotychczas, co oznacza m.in. utrzymywanie wydatków na niezmiennym poziomie. Nie są podejmowane zdecydowane kroki, których zadaniem ma być reakcja na symptomy kryzysu gospodarczego i finansowego. Działania decydentów ograniczają się do czekania na okazje rynkowe i czas, gdy tendencje kryzysowe ulegną odwróceniu. Reagowanie odbywa się w sytuacjach zagrażających realizacji zadań²⁶. Realizując ją władze decydują się w większym stopniu na przeczekanie kryzysu, niż aktywną reakcję na jego symptomy czy objawy.

Czynne zaangażowanie władz, objawiające się dogłębną zmianą strategii, jest obserwowane w drugim typie, czyli strategii przejściowych ograniczeń i rezygnacji. Jeśli chodzi o jej wpływ na wielkość wydatków i ich strukturę, to decyzje podejmowane przez władze charakteryzują się oszczędną gospodarką finansową skutkującą m.in. wdrażaniem programów oszczędnościowych po stronie wydatków. Przejawia się ona obniżaniem kosztów realizacji zadań własnych, przesuwaniem realizacji niektórych przedsięwzięć inwestycyjnych, a w niektórych przypadkach całkowitą rezygnacją z wdrażania. Oznacza to także odkładanie w czasie wydatków związanych z rozwojem lokalnym, zmniejszenie ich wielkości na administrację samorządową, a wzrost – na skutek kryzysu - na opiekę społeczną²⁷.

W ostatnim typie zachowania, nazwanym strategią spowolnionego rozwoju, zmniejszeniu ulega głównie tempo inwestowania, co objawia się podtrzymywaniem finansowania kontynuowanych inwestycji infrastrukturalnych z jednej strony, ale z drugiej - przesunięciem w czasie realizacji wybranych, jeszcze nierozpoczętych przedsięwzięć. Do finansowania wykorzystuje się w większym stopniu źródła zewnętrzne, w tym także pochodzące z Unii Europejskiej²⁸.

Z opisu typów reakcji władz samorządowych na symptomy i objawy kryzysu można wywnioskować, że najmniej pożądana jest reakcja pierwsza, którą jednym słowem można

²⁶ Ibidem, s. 367-369.

²⁷ Ibidem, s. 369-370.

²⁸ Ibidem, s. 370-371.

scharakteryzować jako "asekurancką". Z kolei najbardziej proaktywny jest typ ostatni, jednak adresowany głównie do jednostek silnych finansowo. Analiza struktury wydatków polskich regionów wraz z odniesieniem do opisanych typów strategii została przedstawiona w dalszej części opracowania.

19.4. Wielkość i struktura wydatków polskich województw w latach 2006-2009

Jedną z cech charakterystycznych ostatniego kryzysu było to, że przejawiał się we wszystkich praktycznie państwach i dotknął wielu płaszczyzn ich gospodarek. Jak wiadomo, proces ten nie dokonał się jednocześnie i obserwować można było przesunięcia w czasie momentów, w których osiągnął kulminacyjny punkt. Niezależnie od przyjętej daty rozpoczęcia kryzysu oraz jego szczytowego momentu stwierdzić można, że rok 2006 to jeszcze czas koniunktury gospodarczej, a 2009 to rok, gdy wiele gospodarek, w tym i polska, odczuwały jego skutki. Stąd też w badaniach uwzględniono ten przedział czasowy²⁹.

Analizę wydatków województw samorządowych rozpoczęto od przedstawienia ich najbardziej ogólnego poziomu, czyli wydatków ogółem (tabela 19.1.). Należy pamiętać, że zależą one nie tylko od potencjału gospodarczego województwa, ale także demograficznego, dlatego inny jest ich poziom, np. w mazowieckim i świętokrzyskim. Jednak z punktu widzenia celu badań, jakim jest obserwacja zmian w czasie, ograniczenia te nie mają większego znaczenia. Przyrosty byłyby identyczne, gdyby analizować wydatki na mieszkańca. Średnio ich poziom na przestrzeni 4 lat wzrósł o ponad 100% (z 10 do 20,5 mld zł), zdecydowanie przewyższając stopę inflacji³⁰ w tych latach. Najwolniej wydatki rosły w województwie mazowieckim (choć, z drugiej strony, są one zdecydowanie najwyższe, dużo wyższe nawet w stosunku do następnego w kolejności województwa) oraz śląskim, ale nawet w tych jednostkach przekraczały wielkość inflacji. Tylko w dwóch przypadkach ich poziom w roku następnym był mniejszy niż w poprzednim. Stało się tak w roku 2007 w śląskim i podkarpackim. Największy roczny wzrost wydatków zanotowano, poza nielicznymi wyjątkami, w roku 2009. Nie należy jednak tego faktu łączyć ze światowym kryzysem, lecz z momentem rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć współfinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Wprawdzie obecny, wieloletni okres programowania rozpoczął się 2 lata wcześniej, tzn. w roku 2007, niemniej wiele programów operacyjnych przyjęło ostateczną postać dopiero pod koniec tego roku, a pierwsze konkursy ogłoszono dopiero w roku następ-

²⁹ W czasie pisania artykułu dane z roku 2010 w Banku Danych Lokalnych, który był głównym źródłem informacji o sytuacji finansowej 16 województw, nie były jeszcze udostępnione.

³⁰ Stopa inflacja wyniosła odpowiednio: 1,4% w 2006, 4% w 2007, 3,3% w 2008 oraz 3,5% w roku 2009.

nym. Z punktu widzenia zmiany wydatków ogółem najbardziej „typowym” regionem jest dolnośląskie. Mimo że wartości bezwzględne wydatków są wyższe od średniej, to ich przyrosty odzwierciedlają średnią tendencję dla całego szczebla regionalnego.

Tabela 19.1. Wydatki ogółem województw w latach 2006-09

Województwo	Rok 2006 (mln zł)	Rok 2007 (mln zł)	Rok 2008 (mln zł)	Rok 2009 (mln zł)	Procent przyrostu: 2007÷2006	Procent przyrostu: 2008÷2007	Procent przyrostu: 2009÷2008	Procent przyrostu: 2009÷2006
Dolnośląskie	795,3	877,5	1 006,2	1 590,3	10,3	14,7	58,1	100,0
Kujawsko- pomorskie	534,3	594,1	640,7	974,5	11,2	7,8	52,1	82,4
Lubelskie	487,1	520,8	698,6	954,3	6,9	34,2	36,6	95,9
Lubuskie	307,9	334,5	340,1	777,4	8,6	1,7	128,6	152,5
Łódzkie	387,9	559,6	664,3	1 425,3	44,3	18,7	114,6	267,5
Małopolskie	628,4	726,2	923,3	1 498,5	15,6	27,1	62,3	138,5
Mazowieckie	2 361,8	2 728,3	3 079,2	3 244,3	15,5	12,9	5,4	37,4
Opolskie	311,5	346,0	371,9	692,2	11,1	7,5	86,1	122,2
Podkarpackie	548,5	513,5	646,0	1 150,1	-6,4	25,8	78,0	109,7
Podlaskie	288,3	305,0	334,5	616,4	5,8	9,7	84,3	113,8
Pomorskie	558,3	597,8	712,2	1 276,7	7,1	19,1	79,2	128,7
Śląskie	1 040,0	992,7	1 263,2	1 729,4	-4,5	27,3	36,9	66,3
Świętokrzyskie	256,1	312,5	374,1	754,3	22,0	19,7	101,7	194,5
Warmińsko- mazurskie	379,2	440,4	449,5	811,1	16,1	2,1	80,4	113,9
Wielkopolskie	767,5	791,3	962,7	1 882,5	3,1	21,7	95,5	145,3
Zachodniopo- morskie	376,1	452,2	536,0	1 091,4	20,2	18,6	103,6	190,2
łącznie/średnio	10 028,1	11 092,2	13 002,7	20 468,7	10,6	17,2	57,4	104,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl/, data dostępu: 20.03.2011 r.

Tabela 19.2. Wydatki majątkowe województw w latach 2006-09

Województwo	Rok 2006 (mln zł)	Rok 2007 (mln zł)	Rok 2008 (mln zł)	Rok 2009 (mln zł)	Procent przyrostu: 2007÷2006	Procent przyrostu: 2008÷2007	Procent przyrostu: 2009÷2008	Procent przyrostu: 2009÷2006
Dolnośląskie	252,7	269,1	316,7	781,3	6,5	17,7	146,7	209,2
Kujawsko-pomorskie	220,1	226,9	208,2	444,9	3,1	-8,2	113,7	102,2
Lubelskie	134,4	142,9	304,4	359,8	6,3	113,1	18,2	167,7
Lubuskie	129,5	133,1	111,1	480,9	2,8	-16,6	333,0	271,4
Łódzkie	97,5	224,2	232,6	832,2	130,1	3,8	257,7	753,8
Małopolskie	227,7	298,4	420,5	817,5	31,1	40,9	94,4	259,1
Mazowieckie	819,7	1 066,8	1 166,0	936,9	30,2	9,3	-19,6	14,3
Opolskie	136,2	159,8	135,2	375,1	17,4	-15,4	177,5	175,5
Podkarpackie	242,7	160,9	209,7	503,5	-33,7	30,3	140,1	107,5
Podlaskie	117,5	106,9	103,9	339,0	-9,0	-2,8	226,2	188,5
Pomorskie	218,5	222,3	289,4	716,3	1,7	30,2	147,5	227,9
Śląskie	432,2	359,2	524,1	809,3	-16,9	45,9	54,4	87,2
Świętokrzyskie	89,8	121,3	128,4	390,1	35,0	5,9	203,9	334,3
Warmińsko-mazurskie	103,8	175,8	125,6	349,4	69,4	-28,5	178,2	236,8
Wielkopolskie	318,2	244,7	312,9	1197,2	-23,1	27,9	282,6	276,2
Zachodniopomorskie	101,3	154,4	185,7	625,4	52,4	20,3	236,8	517,5
Łącznie/średnio	3 641,6	4 066,7	4 774,5	9 959,0	11,7	17,4	108,6	173,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl/, data dostępu: 20.03.2011 r.

W tabeli 19.2. zaprezentowano kształtowanie się w czasie części wydatków całkowitych, tzn. majątkowych. W większości przypadków mogą być utożsamiane z inwestycyjnymi. Ich poziom i udział świadczą o zaangażowaniu jednostki w politykę prorozwojową³¹. Innymi słowy, można stwierdzić, że wydatki inwestycyjne przekładają się na rozwój regionalny³².

³¹ A. Sekuła, *Kształtowanie się dochodów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2008*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 109, op. cit., s. 251.

³² E. Flejterska, S. Flejterski, *Szczeciński obszar metropolitalny jako potencjalny biegun wzrostu i rozwoju (ze szczególnym uwzględnieniem wizerunku metropolii)*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. M. Dylewski, „Zeszyty Naukowe”, z. 501, op. cit., s. 47.

Przed wszystkim zauważyć należy, że uśredniony przyrost dla wszystkich województw był zdecydowanie większy, niż wielkości całkowitych przedstawionych w tabeli 19.1. Od roku 2006 do 2009 wielkość środków przeznaczanych na inwestycje zwiększyła się o ponad 170% - z 3,6 mld zł do blisko 10 mld. Najwolniejszy przyrost zanotowano znów w województwach mazowieckim i śląskim, z tym, że tym razem dominacja województwa mazowieckiego, jeśli chodzi o globalne wydatki majątkowe, nie jest już tak widoczna, a nawet w roku 2009 nie utrzymało się ono na pozycji lidera, którym było wielkopolskie.

Drugą charakterystyczną cechą tej kategorii wydatków, zwłaszcza w porównaniu do poprzedniej, jest większa zmienność, obserwowana zarówno w obrębie pojedynczej jednostki przestrzennej, jak i całego szerebla regionalnego. Duże przyrosty zaobserwowano np. w województwie łódzkim – o ponad 750% (ale, dla kontrastu, różnica między 2008 a 2007 wyniosła niecałe 4%) oraz zachodniopomorskim (blisko 520%). Na końcu tak sporządzonej listy plasuje się województwo mazowieckie z przyrostem wydatków majątkowych w okresie 2006-2009 o niecałe 15%. Tuż przed nim, tak samo jak w poprzednim zestawieniu, jest województwo śląskie, ale różnica między nim a mazowieckim jest zdecydowanie większa. Trudno znaleźć region, który ze względu na zmianę wydatków majątkowych można uznać za typowy, odzwierciedlający wartość średnią. Ponownie najbliższymi średnich zmian jest dolnośląskie, jednak tym razem odchylenia są większe, niż przy wydatkach ogółem. Częściej także obserwuje się sytuację, gdy w danym roku wydatki majątkowe są mniejsze niż w poprzednim. Podobnie jak w odniesieniu do wydatków ogółem, tak i teraz największy roczny wzrost zanotowano, poza paroma wyjątkami, w roku 2009.

Sytuacja szybszego przyrostu wydatków majątkowych niż całkowitych, obserwowana w większości regionów, powinna być oceniona pozytywnie. Świadczy o woli władz, by kontynuować rozpoczęte inwestycje i w miarę możliwości realizować przedsięwzięcia ujęte w strategii i wieloletnim planie inwestycyjnym. Może, lecz nie musi być przejawem strategii zachowawczej. Jak wiadomo, zgodnie z wcześniejszymi założeniami, charakteryzuje się ona realizacją wszystkich zadań własnych. Informacji o tym, czy tak jest w rzeczywistości, dostarcza analiza tabeli 19.3., w której przedstawiono zmiany w czasie wydatków bieżących. Zgodnie z zapisem artykułu 236 *Ustawy o finansach publicznych*³³, wydatki bieżące dodane do wydatków majątkowych, dają kwotę wydatków ogółem. A zatem szybszy przyrost majątkowych oznacza automatycznie wolniejszy przyrost wydatków bieżących, co znajduje potwierdzenie w tabeli 19.3. Wprawdzie polska statystyka udostępniana publicznie na stronach Ban-

³³ *Ustawa z dnia 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 212, p. 2.

ku Danych Lokalnych odnotowuje wydatki bieżące dopiero od roku 2008, niemniej korzystając z wspomnianej zależności wyliczono je również dla lat wcześniejszych.

Tabela 19.3. Wydatki bieżące województw w latach 2006-09

Województwo	Rok 2006 (mln zł)	Rok 2007 (mln zł)	Rok 2008 (mln zł)	Rok 2009 (mln zł)	Procent przyrostu: 2007÷2006	Procent przyrostu: 2008÷2007	Procent przyrostu: 2009÷2008	Procent przyrostu: 2009÷2006
Dolnośląskie	542,6	608,4	1 006,2	809,0	12,1	65,4	-19,6	49,1
Kujawsko-pomorskie	314,3	367,2	640,7	529,6	16,8	74,5	-17,3	68,5
Lubelskie	352,7	377,9	698,6	594,5	7,1	84,9	-14,9	68,6
Lubuskie	178,4	201,4	340,1	296,5	12,9	68,9	-12,8	66,2
Łódzkie	290,4	335,4	664,3	593,2	15,5	98,1	-10,7	104,2
Małopolskie	400,7	427,8	923,3	681,0	6,8	115,8	-26,2	70,0
Mazowieckie	1 542,1	1 661,5	3 079,2	2307,3	7,7	85,3	-25,1	49,6
Opolskie	175,3	186,2	371,9	317,1	6,2	99,8	-14,7	80,9
Podkarpackie	305,8	352,5	646,0	646,6	15,3	83,2	0,1	111,4
Podlaskie	170,7	198,0	334,5	277,4	16,0	68,9	-17,1	62,5
Pomorskie	339,8	375,5	712,2	560,3	10,5	89,7	-21,3	64,9
Śląskie	607,7	633,5	1 263,2	920,1	4,2	99,4	-27,2	51,4
Świętokrzyskie	166,3	191,2	374,1	364,2	15,0	95,6	-2,6	119,0
Warmińsko-mazurskie	275,5	264,6	449,5	461,7	-3,9	69,9	2,7	67,6
Wielkopolskie	449,3	546,7	962,7	685,2	21,7	76,1	-28,8	52,5
Zachodniopomorskie	274,8	297,8	536,0	466,0	8,4	80,0	-13,1	69,6
Łącznie/średnio	6 386,5	7 025,5	13 002,7	10 509,7	10,0	85,1	-19,2	64,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl/, data dostępu: 20.03.2011

Jak widać ich przyrost w latach 2006-2009 jest ponad 2,5 razy wolniejszy niż przyrost wydatków majątkowych - średnio wyniósł niecałe 65%. W analizie ogólnej całego szerebla regionalnego można zauważyć dwie cechy charakterystyczne: po pierwsze - znaczący wzrost w roku 2008 oraz znaczny - choć nie tak duży (średnio o 20%) - spadek w kolejnym. Na podstawie tych zmian można przyjąć, że skutki kryzysu oraz próby radzenia sobie z jego konsekwencjami (np. malejącymi dochodami) poprzez oszczędności w wydatkach bieżących i utrzymanie tempa inwestycji są widoczne w budżetach samorządowych dopiero w roku 2009. Jednak kategorię formułow-

nie wniosków będzie możliwe dopiero po poznaniu sytuacji finansowej, struktury oraz kierunków zmian składowych budżetu w latach następnych. Wydaje się jednak, że powyższe wnioskowanie jest poprawne. O tym, że efekty kryzysu w przypadku polskich regionów są przesunięte w czasie i ewidentnie przejawiają się w ich budżetach dopiero w roku 2010, świadczą wstępne dane, według których również wydatki na inwestycje województw spadły w 2010 w stosunku do poprzedniego roku o ponad 40%³⁴, tzn. o blisko 6 mld złotych.

Z punktu widzenia pojedynczych regionów, tylko w jednym zanotowano odwrotną tendencję od istniejącej, tj. szybszego przyrostu majątkowych i wolniejszego bieżących, niż w pozostałych. W mazowieckim wydatki majątkowe wzrosły na przestrzeni 4 analizowanych lat o niecałe 50%, a majątkowe o 14%. W kolejnym województwie, podkarpackim, obydwie wielkości zwiększyły się mniej więcej proporcjonalnie, o około 110%. Było to jedyne województwo, które nie zanotowało w roku 2009 niższych wydatków bieżących niż rok wcześniej, lecz tylko nominalnie, gdyż nawet tam przyrost (o 0,1%) był niższy niż poziom inflacji. Uwagę zwraca także fakt, że zmiany w wydatkach bieżących większości regionów oscylowały wokół średniej dla całego kraju, tzn. 60-65%, a województwem, w którym przyjęły wartość zbliżoną do średniej, tym razem było pomorskie.

19.5. Podsumowanie

Kryzys gospodarczy, który zdaniem wielu ekonomistów przyjął w Polsce postać spowolnienia gospodarczego³⁵, dotknął nie tylko sektor przedsiębiorstw, ale wtórnie sektor publiczny, w tym podsektor samorządowy. Na podstawie uzyskanych wyników badań można przyjąć, że początkowo widoczny był po stronie dochodowej budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero po pewnym czasie jego skutki są widoczne również po stronie wydatkowej. Wśród przyczyn takiego zachowania władz regionalnych wymienić można konieczność finalizacji inwestycji, których wydłużenie realizacji w czasie wiąże się z większymi kosztami. Znaczący wpływ miała możliwość uzyskania bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej. Ich otrzymanie jest obwarowane paroma warunkami, takimi jak: wkład własny, konieczność realizacji przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem przedstawionym w umowie, a także zwrot części nakładów dopiero po zakończeniu inwestycji. Można przyjąć, że pozyskanie środków pochodzących z budżetu UE, a także realizacja w terminie rozpoczętych inwestycji stały się prioryte-

³⁴ *Gminy ruszyły po kredyty*, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl, data dostępu: 21.04.2011.

³⁵ Roczne zmiany PKB nigdy nie były ujemne i wyniosły odpowiednio: w 2006 - 6,2%, w 2007 - 6,8%, w 2008 - 5,0% oraz w 2009 - 1,8%; źródło: Portal Informacyjny Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl; data dostępu: 20.03.2011 r.

tem przy konstrukcji strony wydatkowej budżetu. Świadczy o tym wyższe tempo wzrostu wydatków majątkowych niż bieżących, które w przypadku niektórych województw zostały zredukowane nawet o blisko 30% (np. w województwie wielkopolskim w roku 2008 osiągnęły wartość 962,7 mld zł, a w następnym 685,2 mld zł; niewiele mniejszy poziom zmian zanotowano w śląskim czy małopolskim). Przy malejących dochodach polityka taka jest możliwa tylko w sytuacji, gdy wcześniej dana jednostka samorządu terytorialnego nie osiągnęła górnego, granicznego pułapu zadłużenia. Jeśli chodzi o województwa samorządowe, to żadne z nich na koniec I półrocza 2009 roku nie przekroczyło 40%³⁶ relacji wielkości zadłużenia do dochodu, przy ustawowym dopuszczalnym progu 60%. Stan taki umożliwia realizację przyjętej i opisaną wcześniej koncepcji, jednak z drugiej strony należy pamiętać o zmianach zasad zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, które wejdą w życie w 2014 roku³⁷.

Z punktu widzenia przedstawionych wcześniej typów strategii zachowania trudno jednoznacznie wyrokować, jaki typ strategii przyjęło konkretne województwo. Wydaje się, że nie obserwuje się strategii zachowawczej, gdyż żaden region nie kontynuował dotychczasowego postępowania, co widoczne jest chociażby we wdrażaniu programów oszczędnościowych, takich jak redukcja wydatków bieżących. Dane do roku 2009 włącznie świadczą o stosowaniu strategii spowolnionego rozwoju, jednak podane wcześniej wstępne wyniki za rok 2010 dowodzą, że może się okazać, że dominowała strategia przejściowych ograniczeń i rezygnacji.

³⁶ A. Sekuła, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, „Zeszyty Naukowe”, nr 141, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2010, s. 319.

³⁷ A. Sekuła, *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle uregulowań prawnych*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego, nr 112, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010, s. 634-636.