

*Ryszard Czyszkiewicz**

REDYSTRYBUCJA CZY ROZWÓJ? POLITYKA BUDŻETOWA GMIN WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Artykuł poddaje analizie wydatki gmin województwa zachodniopomorskiego w latach 2000–2005 ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na inwestycje i na opiekę społeczną. Gminy prowadzą dość zrównoważoną politykę wydatków, dostosowując je do uzyskiwanych dochodów. O ile jednak wydatki inwestycyjne zmieniają się w czasie, przy nasilającej się tendencji do ich ograniczania, o tyle wydatki na opiekę społeczną nieustannie (w analizowanym okresie) rosną. Mimo tego zbiorowość osób korzystających z pomocy zmniejsza się nieznacznie (a okresowo nawet się zwiększa). Co więcej, jak można przypuszczać, transfery społeczne kierowane są stale do tej samej grupy osób, bez większego rezultatu w postaci ograniczenia zakresu ubóstwa wśród mieszkańców gmin.

Każdy człowiek, każda rodzina zabiegają o jak najlepsze warunki zaspokajania swoich potrzeb. Z reguły mobilizuje się wszystkie zasoby będące do dyspozycji, wykorzystuje się wszystkie szanse na poszerzenie wachlarza możliwości realizacji dążeń, pragnień, oczekiwań (choć liczne są także przypadki całkowitej bierności i pasywności tak jednostek, jak i całych zbiorowości). Stwarzanie warunków do zaspokajania potrzeb przez jednostki, rodziny oraz inne grupy i kategorie społeczne jest również jednym z celów działania zbiorowości – w tym wypadku wspólnot terytorialnych, jakimi w polskim porządku terytorialnym są gminy, powiaty i samorządowe województwa – co widać w zapisach ustawowych (Ustawy o samorządzie terytorialnym – gminnym, powiatowym i wojewódzkim oraz Ustawa o pomocy społecznej) określających główne obowiązki poszczególnych szczebli wspólnot (lokalnych i regionalnych) terytorialnych.

Samorządy terytorialne mają za zadanie zaspokajanie różnorodnych potrzeb mieszkańców. Oznacza to, że dana wspólnota terytorialna powinna być organizmem zdolnym do generowania oraz pozyskiwania odpowiednich środków i zasobów po to, aby móc je następnie redystrybuować – w różny sposób i w różnym zakresie – pomiędzy swoich obywateli. W konsekwencji wspólnotę terytorialną można postrzegać na dwa sposoby: 1) jako rodzaj przedsiębiorstwa działającego na rynku, wypracowującego i/lub pozyskującego środki finansowe i rzeczowe, oraz kierującego się zasadami minimalizacji kosztów i maksymalizacji zysków, 2) jako rodzaj społeczności lokalnej (w sensie socjologicznym), dbającej o rozwój i zaspokojenie potrzeb wszystkich mieszkańców, a zwłaszcza tych, którzy sobie samodzielnie, bez pomocy wspólnoty nie poradzą (Koczur 2000). Powinności te odnoszą się do wszystkich szczebli samorządów terytorialnych.

* Instytut Socjologii i Psychologii Uniwersytetu Szczecińskiego.

Oba rodzaje wspólnoty terytorialnej – związane z wypracowywaniem zysków oraz ich redystrybucją – są wobec siebie komplementarne. Pomyślnie działanie przedsiębiorstwa gminnego powinno zapewniać środki na zaspokajanie potrzeb zbiorowych i indywidualnych członków wspólnoty. Pod tym względem wspólnota terytorialna (samorząd lokalny) nie jest przedsiębiorstwem rozumianym w dosłownym, ekonomicznym sensie tego słowa – jest przedsiębiorstwem działającym *pro publico bono*, jego zysk stanowi po prostu efektywniejsze zaspokajanie potrzeb członków wspólnoty. Zadaniem samorządu nie jest produkcja dóbr mających „cieszyć” innych (co może mieć na przykład miejsce w wypadku fabryki samochodów), lecz takich, które będą (albo mogą być) konsumowane na miejscu, przez uczestników wspólnoty.

Obowiązki samorządów terytorialnych wobec mieszkańców oznaczają dla jednostek i rodzin nie tylko bezpośrednie tworzenie warunków, w których mogą one zaspokajać swe potrzeby (Żukiewicz 2002), lecz także zdjęcie wielu ciężarów, które musiałyby ponosić pozostawione samym sobie. W rezultacie podmioty te uzyskują większe rezerwy własnych środków (zasobów finansowych, materialnych, ale także tych związanych z wydatkowaniem czasu, energii itp.) przeznaczanych na zaspokajanie swoich specyficznych i niepowtarzalnych potrzeb. Powodzenie jednostek nie zawsze musi oznaczać, że równie dobrze prowadzi się całość zbiorowości, jednak należyte warunki stwarzane całości społeczności zawsze obracają się na korzyść poszczególnych osób i grup tworzących tę społeczność.

W procesie zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialne korzystają z dostępnych im środków finansowych i podejmują decyzje (konstruując budżety) o kierunkach i wielkościach wydatków na poszczególne cele uważane za ważne, istotne i konieczne do zrealizowania. W artykule tym zostaną poddane analizie wydatki budżetów gmin województwa zachodniopomorskiego w latach 2000–2005, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na inwestycje oraz wydatków na pomoc społeczną. W realizacji tych dwóch zadań wyraża się dwoistość natury gminy jako wspólnoty terytorialnej – z jednej strony przedsiębiorstwa produkującego dobra służące całej wspólnotie, zwiększającego wartość i użyteczność zamieszkiwanego przez nią obszaru, a z drugiej strony instytucji sprawującej szczególną opiekę nad tymi członkami wspólnoty którzy z różnych powodów nie są w stanie samodzielnie zaspokoić przynajmniej niektórych potrzeb. Wstępnym założeniem analizy jest przypuszczenie, że wydatki kierowane w obie te strony mogą być wobec siebie konkurencyjne, co znaczy, że ich zwiększenie po którejkolwiek stronie musi prowadzić do zamrożenia (jeśli nie ograniczenia) wydatków podejmowanych w drugiej sferze (Sztando 2000, s. 86).

Województwo zachodniopomorskie składa się ze 114 gmin oraz miast na prawach powiatu. Te ostatnie (Szczecin, Koszalin i Świnoujście) zostaną jednak wykluczone z analizy. Mimo że również one są w sensie prawnym gminami, to pełniąc jednocześnie funkcje powiatów, wykonują zadania z dziedziny pomocy społecznej w o wiele szerszym zakresie niż „zwykle” gminy. Dlatego zestawia-

nie ich z pozostałymi gminami byłoby bezcelowe. Tradycyjnym (urzędowym) sposobem podziału gmin jest podział na gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Oddaje on przede wszystkim charakter sieci osadniczej danego obszaru. W tym artykule zostanie jednak przyjęta inna klasyfikacja gmin, oparta na funkcji, jaką można im przypisać. Może to być funkcja najważniejszego, miejskiego ośrodka gminy lub głównego zajęcia ludności, wreszcie funkcja zajmowania szczególnego miejsca w przestrzeni oraz płynących stąd możliwości rozwijania szczególnych, niepowtarzalnych gdzie indziej działań. Zgodnie z tą klasyfikacją wyróżnione zostaną gminy o charakterze administracyjnym, miejskim, rolniczym, wiejskim i terytorialnym. Na terenie tych pierwszych znajdują się miasta pełniące rolę miast-siedzib powiatów. Dlatego stanowią one centra lokalne, skupiające różnorodne formy aktywności nieobecnej na innych obszarach, tworzące odmienne rynki pracy, które cechują się znaczącym udziałem sektora administracji i, mówiąc szerzej, budżetu w kreowaniu miejsc zatrudnienia. Są to również najliczniej i najgęściej zaludnione obszary województwa, co stwarza dodatkową zachętę do rozwijania działalności związanej m.in. z handlem i usługami (rynek konsumpcyjny). W kategorii gmin miejskich mieszczą się gminy, których centrami są miasta pełniące najwyżej funkcję siedzib władz gminnych (lub w ogóle takiej funkcji nie pełniące). Z reguły też większość mieszkańców gminy stanowią mieszkańcy „stołecznego” dla niej miasta. W gminach rolniczych przynajmniej 25% dorosłych mieszkańców utrzymuje się z pracy we własnych gospodarstwach rolnych; gminy wiejskie nie posiadają na swoim terenie żadnych osiedli typu miejskiego (podobnie jak gminy rolnicze), a ich mieszkańcy w zdecydowanej większości nie pracują w swoich własnych gospodarstwach rolnych lub ich nie posiadają. Wreszcie szczególne miejsce w przestrzeni zajmują gminy usytuowane wzdłuż wybrzeża morskiego oraz wzdłuż zachodniej granicy państwowej. Lokalizacja ta stwarza możliwości prowadzenia specjalnej działalności (przejścia graniczne, targowiska i handel przygraniczny, ośrodki wypoczynkowe, rekreacyjne itp.) przynoszącej korzyści tak jednostkom, jak i całej wspólnocie (miejscowe podatki i opłaty). Do tej grupy zaliczono również kilka gmin niespełniających powyższego warunku, ale także korzystających ze swoistej „renty terytorialnej”, ponieważ: 1) na ich terenach ulokowano wielkie zakłady pracy (wnoszące z tego tytułu podatki lokalne do budżetu gminy), 2) leżą one w bezpośrednim sąsiedztwie największych miast województwa (Szczecina i Koszalin), a ich mieszkańcy mogą bez przeszkód (także tych komunikacyjnych) korzystać ze wszelkich udogodnień, szans i możliwości stwarzanych przez wielkie miasta (nie wyłączając rynku pracy). Spis gmin zaklasyfikowanych do poszczególnych typów zawarty jest w dołączonym do artykułu aneksie geograficznym.

Zasoby ludnościowe i terytorialne gmin zaliczonych do poszczególnych typów przedstawia poniższa tabela. Wykorzystano w niej dane zebrane w trakcie Narodowego Spisu Powszechnego, przeprowadzonego w grudniu 2002 r. W badanym okresie powierzchnia zajmowana przez gminy nie zmieniła się ani o kilometr; wahaniom ulegała liczebność mieszkańców, jednak na tyle nieznacznie,

że nie przekształcało to podstawowego obrazu charakterystycznego dla stanu liczebnego ludności regionu i poszczególnych jego obszarów.

Tab. 1. Cechy demograficzne wyróżnionych typów gmin w województwie zachodniopomorskim

Wielkość	Typy gminy				
	administracyjne	miejskie	rolnicze	wiejskie	terytorialnie uprzywilejowane
Liczba gmin	17	34	22	19	19
Powierzchnia (km ²)	3 805	8 426	4 167	3 825	2 910
Liczba ludności	481 613	311 755	106 477	112 807	140 421
Gęstość zaludnienia (os./1 km ²)	126,6	37,0	25,6	29,5	48,3

Źródło: dane Narodowego Spisu Powszechnego 2002 r.

Zwraca uwagę niski poziom zaludnienia na terenach wiejskich (niezależnie od prowadzonej tam działalności gospodarczej) – województwo zachodniopomorskie w ogóle należy do najmniej ludnych regionów kraju; sieć osadnicza na terenach pozamiejskich jest tam szczególnie węższa. Nie może to pozostać bez wpływu na szanse prowadzenia różnorodnej działalności gospodarczej niezajdującej wsparcia w postaci rynku wewnętrznego (lokalnego).

1. Dochody gmin

Każda z jednostek gminnych uzyskuje dochody, na które składają się dochody własne oraz wszelkiego rodzaju subwencje i dotacje z budżetu państwa. Te pierwsze można traktować jako wskaźnik rozwoju gmin (Hryniewicz 2000) oraz zamożności i zasobności wspólnoty, albowiem pochodzą one m.in. z podatków i opłat lokalnych od prowadzonej na terenie gmin działalności gospodarczej oraz z odpowiedniego udziału w podatkach zbieranych na terenie gminy przez państwo. Te drugie płyną albo z funduszy przeznaczanych na ściśle określony cel (np. w części oświatowej subwencji ogólnej), którego gmina nie może dowolnie i według własnego uznania zmieniać, albo stanowią rodzaj wsparcia biedniejszych wspólnot ze środków wypracowywanych przez wspólnoty bardziej zamożne (np. część wyrównawcza subwencji ogólnej). Dochody, a zwłaszcza dochody własne gmin zaliczonych do poszczególnych typów kształtowały się w latach 2000–2005 w sposób przedstawiony w tab. 2.

Tab. 2. Dochody ogółem i dochody własne w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2000–2005

Gminy	Rok	Dochody (w tys. zł)		% udział dochodów własnych w dochodach ogółem
		ogółem	w tym własne	
Administracyjne	2000	589 757	341 675	57,9
	2001	631 856	352 131	55,7
	2002	650 523	343 562	52,8
	2003	702 983	410 890	58,5
	2004	816 939	491 437	60,2
	2005	867 551	504 794	58,2
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		147,1	147,7	–
Miejskie	2000	393 043	178 933	45,5
	2001	412 024	180 312	43,8
	2002	441 182	165 419	37,5
	2003	451 609	193 041	42,8
	2004	524 205	225 850	43,1
	2005	642 434	295 109	45,9
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		163,5	164,9	–
Rolnicze	2000	128 153	49 935	39,0
	2001	138 287	53 201	38,5
	2002	151 062	50 168	33,2
	2003	155 950	58 781	37,7
	2004	184 273	67 437	36,6
	2005	206 678	72 586	35,1
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		161,3	145,4	–
Wiejskie	2000	143 590	60 303	42,0
	2001	147 225	60 686	41,2
	2002	160 114	56 808	35,5
	2003	167 491	65 336	39,0
	2004	200 082	79 617	39,8
	2005	228 951	87 113	38,1
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		159,4	144,6	–
Terytorialnie uprzywilejowane	2000	239 886	161 243	67,2
	2001	260 033	168 095	64,6
	2002	270 150	155 863	57,7
	2003	287 971	193 328	67,1
	2004	312 830	206 242	65,9
	2005	371 174	250 164	67,4
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		154,7	155,1	–

Źródło: dane Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. Obliczenia własne.

Jest widoczne, że dochody wszystkich gmin w analizowanym okresie zwiększyły się nawet o 1,5 raza. Ale źródła dopływu większych zasobów były w gminach wiejskich i rolniczych nieco inne niż w pozostałych typach gmin. Pochodziły one w większej mierze z dotacji i subwencji niż z dochodów własnych. W rezultacie udział dochodów własnych w ogólnych dochodach tych gmin był w roku 2005 mniejszy niż w roku 2000! Tylko w gminach typu administracyjnego oraz terytorialnie uprzywilejowanego dochody własne przez cały okres przewyższały swym wkładem inne źródła tworzące dochód całkowity jednostek. W stosunku do pozostałych gmin można nawet posunąć się do stwierdzenia, że nie potrafią samodzielnie wypracować znaczących zasobów i są zależne w procesach zaspokajania potrzeb i podejmowania przedsięwzięć od zewnętrznej „alimentacji”. Dotyczy to szczególnie gmin typu wiejskiego, niezależnie od tego, czy ich mieszkańcy pracują we własnych gospodarstwach, czy też pozostają najemnymi pracownikami rolnymi (lub innych sfer działalności gospodarczej). Wszelkie zmiany w ustawach dotyczących kształtowania dochodów jednostek terytorialnych (np. dokonane w 2004 roku) nie mogą tutaj niczego zmienić, a nawet pogłębiają rozbieżności w możliwościach mnożenia własnych zasobów finansowych, istniejące między gminami odmiennie położonymi w terenie i posiadającymi różne szanse zabiegania o własny rozwój.

2. Wydatki gmin

Posiadane zasoby są wydatkowane – wielkość wydatków ze szczególnym uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych oraz przeznaczanych na pomoc społeczną przedstawia tab. 3.

Wynika z niej kilka wniosków. Po pierwsze – gminy prowadzą bardzo zrównoważoną gospodarkę finansami. Wydatki z reguły wynosiły tyle, ile dochody w danym roku, rzadko je przekraczały, i to nie więcej niż o kilka procent (w latach 2000–2005 łączne wydatki w gminach administracyjnych wyniosły 101,9% całości dochodów z tego okresu, w gminach miejskich – 102,3%, rolniczych – 101,0%, wiejskich – 101,7%, a terytorialnych – 99,7%). Po drugie – wydatki inwestycyjne wykazują się o wiele większą zmiennością niż wydatki na pomoc społeczną. Może to być zupełnie zrozumiałe. Nie sposób rokrocznie prowadzić szerokiego frontu robót inwestycyjnych, nie zawsze też cykl inwestycyjny przebiega równomiernie – potrzebne są okresy przygotowawcze, planistyczne, poprzedzające podejmowanie przedsięwzięć i ponoszenie wtedy zwiększonych wydatków finansowych. Można nawet dopuścić myśl, że nie zawsze, na terenie danej gminy, w danym czasie istnieje wystarczająca potrzeba, aby dokonywać wydatków inwestycyjnych. W rezultacie poziom wydatków inwestycyjnych we wszystkich typach gmin (z jednym wyjątkiem) rzadko przekraczał 20% ogółu wydatków ponoszonych w danym roku. Dokładniej rzecz ujmując, stało się tak tylko w jednym wypadku – gmin administracyjnych w 2000 roku. Wyjątkiem od tej reguły były gminy korzystające z renty terytorialnej

Tab. 3. Wydatki gmin województwa zachodniopomorskiego w latach 2000–2005

Gminy	Rok	Wydatki ogółem (tys. zł)	W tym (tys. zł)		Udział w wydatkach ogółem (%)	
			inwestycje	opieka społeczna	wydatków inwestycyj- nych	wydatków na opiekę spo- łeczną
Administracyjne	2000	628 298	112 258	95 239	17,9	15,2
	2001	638 409	87 812	107 133	13,7	16,8
	2002	656 501	79 344	112 571	12,1	17,2
	2003	688 048	81 241	112 350	11,8	16,3
	2004	832 323	153 601	150 937	18,5	18,1
	2005	894 561	148 360	188 360	16,6	21,1
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		137,6	132,2	197,8	–	–
Miejskie	2000	415 277	94 522	71 440	22,8	17,2
	2001	425 350	69 149	78 506	18,5	18,5
	2002	461 770	74 734	79 769	16,2	17,3
	2003	471 035	69 910	76 401	14,8	16,2
	2004	534 891	74 310	103 779	13,9	19,4
	2005	621 717	100 124	135 027	16,1	21,7
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		149,7	105,9	189,0	–	–
Rolnicze	2000	130 070	15 027	19 658	11,6	15,1
	2001	138 013	16 227	21 337	11,8	15,5
	2002	153 133	19 493	22 646	11,6	15,0
	2003	159 784	23 710	22 347	14,7	14,0
	2004	189 363	35 530	33 251	19,2	17,3
	2005	203 628	26 535	46 117	14,2	22,2
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		156,6	176,6	234,6	–	–
Wiejskie	2000	145 736	24 079	26 150	16,5	17,9
	2001	150 541	19 640	27 118	13,0	18,0
	2002	165 593	24 965	27 452	15,1	16,6
	2003	173 533	27 727	26 856	16,0	15,5
	2004	203 875	40 188	37 668	19,7	18,5
	2005	225 879	42 079	50 899	18,6	22,5
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		155,0	174,8	194,6	–	–
Terytorialnie uprzywilejowane	2000	264 922	80 984	25 046	30,6	9,5
	2001	264 493	67 851	27 879	25,7	10,5
	2002	277 393	70 236	28 188	25,3	10,2
	2003	276 985	60 272	31 153	21,8	11,2
	2004	303 703	59 018	40 180	19,4	13,2
	2005	348 843	68 547	53 231	19,7	15,3
Wzrost w okresie 2000–2005 (2000 r. = 100)		131,7	84,6	212,5	–	–

Źródło: dane Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. Obliczenia własne.

– położone nad morzem albo wzdłuż granicy państwowej, w których poziom wydatków inwestycyjnych z kolei nigdy nie spadł poniżej 20% całości wydatków ponoszonych każdego roku. Konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków inwestycyjnych wydaje się tam najbardziej oczywista, gdyż od tworzenia nowej infrastruktury oraz odtwarzania do tej pory istniejącej zależą możliwości generowania nowych dochodów w następnych latach. Gminy te żyją z napływu osób zaspokajających specyficzne potrzeby (wypoczynku, handlu, przekroczenia granicy itp.) i kierujących się w swych decyzjach o przyjeździe oceną oferowanych usług i ich technicznego, materialnego zaplecza, oceną warunków, w jakich przyjdzie im spędzić czas przeznaczony na zaspokojenie potrzeby. Gminy korzystające z renty terytorialnej muszą pozostawać wciąż konkurencyjne w stosunku do innych podmiotów (jednostek samorządowych) zabiegających o tych samych odbiorców usług (Gorzelałak, Jałowiecki 2000, Kozak 2006). Zauważyć można jednak pewną stałą (w analizowanym okresie) tendencję, polegającą na ciągłym zmniejszaniu się poziomu inwestycji w gminach korzystających z renty terytorialnej.

Można obserwować odwrotną tendencję wydatków na opiekę społeczną. Z roku na rok są one zwiększane, tak że we wszystkich typach gmin przekroczyły poziom 20% ogólnych wydatków, z wyjątkiem gmin korzystających z renty terytorialnej (tempo wzrostu wydatków na pomoc społeczną jest w nich podobne do tempa wzrostu w pozostałych gminach, ale zaczynały one z niższego poziomu i zbliżają się dopiero do poziomu 15%).

3. Relacje między gminnymi dochodami i wydatkami w latach 2000–2005

W latach 2000–2005 łączne wydatki na opiekę społeczną we wszystkich typach gmin (poza korzystającymi z renty terytorialnej) były wyższe niż wydatki na inwestycje.

W wartościach bezwzględnych wielkość dochodów, a co za tym idzie, wielkość wydatków (ogółem i na poszczególne analizowane tu cele) wspólnot tworzących gminy typu administracyjnego przekracza kilkakrotnie wielkość dochodów i wydatków pozostałych gmin. Sprowadzenie tych wielkości do jednej wspólnej miary, jaką jest wielkość dochodów i wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca pozwoli na wskazanie charakterystycznej sytuacji, w jakiej pozostają wspólnoty poszczególnych typów.

Dochód całkowity przeliczony na jednego mieszkańca okazuje się najmniejszy na terenie gmin typu administracyjnego. Decyduje o tym bez wątpienia większa liczebność mieszkańców tych miast. Nie dotyczy to jednak poziomu dochodów własnych. W gminach miejskich, rolniczych i wiejskich dochody i wydatki pozostają o wiele mniejsze od tych, które osiągają mieszkańcy najludniejszych miast regionu. Dotacje i subwencje z budżetu państwa wyrównują różnice między wspólnotami posiadającymi odmienne zasoby i możliwości wykorzystywania szans rozwojowych. Różnice w tempie, sposobie i szansach rozwoju między wspólnotami terytorialnymi są sprawą oczywistą i nie poddają

się żadnym natychmiastowym próbom niwelującym (Gorzela 2004). Proces redystrybucji środków umożliwia jednak wspólnotom podejmowanie wysiłku inwestycyjnego na zbliżonym do siebie poziomie, a przy tym łożenie środków na pomoc społeczną. Wyjątkiem (po raz kolejny) są wspólnoty korzystające z renty terytorialnej. Ich sytuacja jest tutaj szczególna – swoje zasoby potrafią wypracować z uwagi na bezpośrednie świadczenia ze strony osób, instytucji, organizacji, związków itp. niebędących członkami wspólnoty, ale pojawiających się i funkcjonujących na ich terenie (czasowo, stale lub cyklicznie), prowadzących tam swą działalność lub zaspokajających specyficzne potrzeby. Wnoszą oni do budżetu gmin podatki, opłaty lokalne, są konsumentami płacącymi za dostarczane dobra i wartości. W rezultacie odrębne wsparcie ze strony czynników zewnętrznych (innych wspólnot) nie jest im specjalnie potrzebne. To one (poprzez system transferów) udzielają pomocy i wsparcia pozostałym wspólnotom, nieposiadającym tak efektywnych zasobów.

Tab. 4. Dochody i wydatki gmin łącznie w latach 2000–2005 (w tys. zł)

Wielkości	Typ gminy				
	administracyjne	miejskie	rolnicze	wiejskie	terytorialnie uprzywilejowane
Dochody	4 259 209	2 864 497	964 403	1 047 453	1 742 044
W tym dochody własne	2 444 489	1 238 664	352 108	409 863	1 134 935
Odsetek dochodów własnych w dochodach ogółem	57,4	43,2	36,5	39,1	65,1
Wydatki	43 438 140	2 930 040	973 991	1 065 157	1 736 339
W tym wydatki inwestycyjne	662 616	482 749	136 522	178 678	406 908
W tym wydatki na opiekę społeczną	766 590	544 922	165 356	198 143	205 677
Odsetek wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	15,3	16,5	14,0	16,8	23,4
Odsetek wydatków na opiekę społeczną w stosunku do dochodów własnych	18,0	18,6	17,0	18,7	11,8
Odsetek wydatków na opiekę społeczną w stosunku do dochodów własnych	31,4	44,0	47,0	48,3	18,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.

Tab. 5. Wydatki i dochody gmin (łącznie w okresie 2000–2005) w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Gminy	Dochód całkowity	Dochód własny	Wydatki inwestycyjne	Wydatki na opiekę społeczną
Administracyjne	8843,63	5075,62	1375,82	1591,71
Miejskie	9188,29	3973,13	1548,48	1747,91
Rolnicze	9057,38	3306,89	1282,17	1552,97
Wiejskie	9285,35	3121,33	1583,92	1756,47
Terytorialnie uprzywilejowane	12405,86	8082,37	2897,77	1464,71

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.

Spostrzeżenie to podkreśla wagę czynnika terytorialnego w szansach rozwojowych wspólnot samorządowych. Nie musi on sam o niczym przesądzać, gdyż wynikające zeń szanse nie zawsze są dostrzegane, mogą zostać zaprzepaszczone lub też z czasem się rozwiąć, zniknąć¹. Jeśli jednak gmina nie potrafi szans takich wyzyskać, wtedy rozwój i bogacenie się łatwo mogą przerodzić się w prostą konsumpcję i zużywanie uzyskiwanych korzyści. Z tego punktu widzenia należy z niepokojem odnotować malejący udział wydatków inwestycyjnych w gminach cieszących się ową rentą terytorialną, nawet jeśli w dalszym ciągu znacząco przewyższają one podobne wydatki ponoszone przez pozostałe wspólnoty.

Być może dzieje się tak z przyczyn naturalnych, o których wspomniano już wcześniej – nie zawsze, nie w każdym momencie prowadzenie szerokiego frontu inwestycyjnego jest celowe i konieczne. W planowaniu i wykonywaniu budżetów gminnych zwraca jednak uwagę stale rosnący udział wydatków na pomoc społeczną. Rodzi to pytanie o wzajemną konkurencję i wypieranie jednych wydatków przez drugie – inaczej mówiąc, czy zwiększające się świadczenia na

¹ Bardzo interesujący jest tutaj przypadek gminy miejsko-wiejskiej Kalisz Pomorski. W latach 2000–2003 gmina ta niczym specjalnie nie różniła się od całej reszty gmin miejskich, ale w roku 2004 jej dochody wzrosły skokowo z 12,0 mln (w tym 4,9 mln własnych) do poziomu 24,8 mln zł (w tym 17,6 mln zł dochodów własnych). W roku 2005 dochody skoczyły ponownie, do sumy 75,5 mln zł (w tym 62,7 mln własnych), czyniąc gminę najbogatszą w województwie (przeliczając dochód na głowę mieszkańca). Nie stał za tym żaden cud gospodarczy – raczej polityczny, gdyż zmieniły się zasady odpłatności za poligony wojskowe rozciągające się na prawie całym terenie gminy. Te nieużytki rolne i leśne byłyby skądinąd w każdym innym wypadku poważnym obciążeniem dla gminy, nie mogłoby ona własnymi siłami ich zagospodarować i w ogóle do czegokolwiek sensownego wykorzystać. W obecnej sytuacji jednak skorzystała z tej swoistej renty terytorialnej i czerpie zyski z własnego położenia geograficznego, ukształtowania terenu i prawa do pobierania opłat za to, że jest tam, gdzie jest. Do roku 2003 wydatki gminy równoważyły się z dochodami. Wraz z napływem nowych pieniędzy powstała prawie dziesięciomilionowa nadwyżka budżetowa. Gmina dopiero zastanawia się, jak w pełni wykorzystać napływające zasoby finansowe. Dlatego, w oczekiwaniu na wykształcenie się raczkującej dopiero nowej polityki, a także dla zachowania pewnej ciągłości, gmina ta klasyfikowana jest w tym opracowaniu jako gmina miejska, choć przynajmniej od 2005 roku należy jej się miejsce wśród gmin terytorialnie uprzywilejowanych.

rzecz ludzi nieradzących sobie (stale lub chociażby okresowo) z samodzielnym zdobywaniem środków na zaspokajanie ważnych (wręcz podstawowych) potrzeb nie skutkują koniecznością zmniejszania wydatków inwestycyjnych, obiecujących korzyści, ale nie od razu, lecz w przyszłości, i niekoniecznie każdemu z osobna, ale zbiorowości jako takiej lub pewnym grupom czy jednostkom najbardziej, w przypadku danej inwestycji, uprzywilejowanym. Pomoc społeczna odbierana jest „tu i teraz” (nawet jeśli nie występuje w formie pieniężnej, ale rzeczowej) przez konkretne osoby i rodziny; zysków z inwestycji nie trzeba konsumować natychmiast i wcale nie muszą być odbierane jako przynależne wszystkim.

4. Rozmiary ubóstwa i świadczenia na rzecz opieki społecznej

Próba rozstrzygnięcia tego dylematu nie jest łatwa i być może wymagałaby analizy danych ze znacznie dłuższego czasu niż okres zaledwie sześciu lat. W pierwszym rzędzie jednak należy przyjrzeć się faktom mówiącym o zakresie ubóstwa notowanego w poszczególnych gminach, niezależnie od tego, czy jest to ubóstwo losowe, subiektywne czy strukturalne (Kabaj 2000, s. 12). Informacji takich można poszukiwać odwołując się do danych gromadzonych przez wszystkie gminy. Ośrodki Pomocy Społecznej działające w każdej gminie mają obowiązek rejestrować wszystkie osoby, które zwróciły się o pomoc, spełniły ustawowe kryteria i uzyskały wsparcie². Konkretnie rejestr zawiera (oprócz innych danych) informacje o: liczbie osób otrzymujących pomoc, liczbie rodzin, które skorzystały z pomocy i ogólnej liczbie osób w tych rodzinach.

Nie wszystkie dane mogą posłużyć za podstawę budowy wskaźnika ubóstwa występującego na terenie wspólnoty terytorialnej. Liczba osób, które uzyskały pomoc oznacza liczbę osób pełnoletnich, tj. mających prawo samodzielnie występować przed instytucjami publicznymi. Bardzo często występują one w imieniu całej rodziny (czyli także dzieci – osób niepełnoletnich), będącej właściwym adresatem udzielanego wsparcia. Odpowiednią podstawą do obliczenia wskaźnika byłaby tutaj ogólna liczba pełnoletnich mieszkańców danego regionu – w praktyce wymuszanej przez dane zawarte w rocznikach statystycznych podstawą tą może być całkowita liczba osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Będzie to jednak miara zubożona, nieodzwoiercedlająca w pełni liczby osób, które skorzystały z systemu pomocy, lecz jedynie liczbę osób „reprezentujących” taką kategorię. Oparcie się na liczbie rodzin uzyskujących pomoc napotyka na podstawową trudność w postaci braku aktualizowanej informacji o całkowitej liczbie rodzin zamieszkujących województwo. Ponadto rodziny mają różnorodny kształt oraz liczebność, a w związku z tym pomoc do nich docierająca rozkładana jest na różną liczbę osób. Dlatego dane te również nie mogą posłużyć za podstawę do obliczania jakiegokolwiek wskaźnika.

² W ten sposób, być może nie do końca precyzyjny, ale usprawiedliwiony wykorzystanymi źródłami, będzie w tej pracy określane „ubóstwo”.

Liczba osób w rodzinach, które uzyskały pomoc oznacza całkowitą liczbę tych osób, które skorzystały z pomocy przez to, że zwróciły się o nią głowy rodziny. Korzyści te mogą być bezpośrednie (np. gdy pomoc przeznaczana jest dla niepełnosprawnego dziecka) lub pośrednie – wtedy, gdy udzielone wsparcie niweluje czy obniża koszty ponoszone przez innych członków rodziny, umożliwiając przeznaczenie posiadanych zasobów na inne cele. Wskaźnik obliczany za pomocą tej liczby musi być odnoszony do podstawy, jaką jest całkowita liczba ludności zamieszkującej dany obszar. W literaturze zajmującej się problematyką ubóstwa spotyka się określenie „rachunek głów” na oznaczenie liczebności zbiorowości osób pozostających ubogimi (Barr 1993; 160). Posługiwanie się rachunkiem głów jest możliwe z uwagi na istnienie państwowego lub innego, np. samorządowego, instytucjonalnego dystrybutora usług i świadczeń z zakresu opieki społecznej. Pojęcie to – rachunek głów – oznacza liczbę osób, które w danym okresie (najczęściej w ciągu roku) skorzystały z usług i wsparcia oraz uzyskały świadczenia ze strony państwowej lub samorządowej instytucji odpowiedzialnej za dostarczanie takich usług i dóbr. W rezultacie można przyjąć, że wskaźnik obliczany na podstawie liczby osób w rodzinach uzyskujących pomoc informuje o maksymalnym poziomie ubóstwa na danym obszarze (obszarze działania instytucji świadczącej pomoc i obszarze zamieszkiwania osób ubiegających się o pomoc) w danym okresie.

Informacje o liczbie osób, które zwróciły się o pomoc świadczoną przez gminy i otrzymały ją oraz o wyliczonej na tej podstawie stopie ubóstwa zebrane są w poniższej tabeli (tab. 6).

Gminami o największym ubóstwie są ogólnie rzecz biorąc wszystkie gminy zajmujące i tworzące środowiska wiejskie. Nawet fakt istnienia na terenie gminy poważnego odsetka ludności znajdującej źródła utrzymania we własnym gospodarstwie rolnym niczego w tym nie zmienia – co więcej, właśnie takie gminy notują największe odsetki mieszkańców ubiegających się o pomoc zewnętrzną. Rolnictwo (przynajmniej na terenie województwa zachodniopomorskiego) nie zawsze stanowi wystarczające źródło utrzymania. Wyraźnie najniższa stopa ubóstwa występuje w gminach typu administracyjnego, czyli w największych miastach regionu i ich bezpośrednim otoczeniu. Zwraca jednak uwagę dość znaczna liczba osób ubiegających się o pomoc i otrzymujących ją na terenie gmin korzystających z renty terytorialnej. Zważywszy na fakt skądinąd sporej ogólnej zamożności tych wspólnot, może to być świadectwem znacznych różnic w sytuacji oraz kondycji społecznej i materialnej poszczególnych jednostek i rodzin, różnic niewidocznych w takiej samej skali w innych obszarach województwa.

We wszystkich gminach liczba osób uzyskujących pomoc w latach 2000–2005 utrzymała się w zasadzie na identycznym poziomie (lekki wzrost w gminach typu administracyjnego, i o spory spadek w gminach typu rolnicze-go). Generalnie jednak „odpowiedzialnością” za występowanie tego zjawiska obarczać można wydarzenia roku 2002. We wszystkich gminach liczba osób uzyskujących pomoc społeczną wyraźnie wtedy wzrosła. Wróciła do równowa-

Tab. 6. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej, stopa ubóstwa w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2000–2005

Gminy	Rok	Liczba korzystających z opieki społecznej	Stopa ubóstwa	Dynamika liczby korzystających z opieki społecznej – rok poprzedni = 100	Średnia kwota przypadająca na jedną osobę korzystającą z opieki społecznej (zł)	Dynamika kwoty pomocy – rok poprzedni = 100
Administracyjne	2000	58 217	12,1	–	1 635,93	–
	2001	64 895	13,5	111,5	1 650,86	100,9
	2002	74 480	15,5	114,8	1 511,42	91,5
	2003	75 545	15,7	101,4	1 487,19	98,4
	2004	64 356	13,4	85,2	2 345,34	157,7
	2005	59 196	12,3	92,0	3 181,97	135,7
	2000/2005			101,7	–	194,5
	Miejskie	2000	72 878	23,4	–	980,27
2001		73 582	23,6	101,0	1 066,92	108,8
2002		84 741	27,2	115,2	952,68	89,3
2003		89 950	28,9	106,1	849,37	89,2
2004		73 792	23,7	82,0	1 406,38	165,6
2005		72 046	23,1	97,6	1 305,12	92,8
2000/2005				98,9	–	133,1
Rolnicze		2000	36 204	34,0	–	542,98
	2001	31 756	29,8	87,7	672,38	123,8
	2002	35 344	33,2	111,3	640,74	95,3
	2003	36 416	34,2	103,0	613,66	95,8
	2004	31 694	29,8	87,0	1 049,14	171,0
	2005	32 890	30,8	103,8	1 402,15	133,6
	2000/2005			80,8	–	258,2
	Wiejskie	2000	32 268	28,6	–	810,39
2001		34 601	20,7	107,2	783,75	96,7
2002		36 439	32,3	105,3	735,38	93,8
2003		36 301	32,8	99,6	739,38	100,5
2004		32 628	28,3	89,9	1 154,47	156,1
2005		32 290	28,6	99,0	1 576,32	136,5
2000/2005				100,1	–	194,5
Terytorialnie uprzywilejowane		2000	26 004	18,5	–	963,15
	2001	26 799	19,1	103,1	1 040,30	108,0
	2002	30 068	21,4	112,2	937,47	90,1
	2003	29 090	20,7	96,7	1 070,91	114,2
	2004	25 953	18,5	89,2	1 548,18	144,6
	2005	25 194	17,9	97,1	2 112,84	136,5
	2000/2005			96,9	–	219,4

Źródło: dane Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie i Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. Obliczenia własne.

gi (tzn. do poziomu z lat 2000–2001) dopiero w roku 2004 i utrzymała tendencję malejącą w roku 2005. Nagły i znaczący wzrost liczby osób uzyskujących pomoc akurat w 2002 roku może wywoływać podejrzenia, że nie pozostawało to bez związku z przeprowadzonymi właśnie wtedy wyborami samorządowymi. Żadne wydarzenia losowe (np. klęski żywiołowe) albo społeczne czy gospodarcze (np. masowe likwidowanie zakładów pracy, nagły spadek dochodów i wzrost cen itp.) nie miały w tym czasie miejsca i nie mogą posłużyć za usprawiedliwienie napływu nowych chętnych do korzystania z pomocy społecznej. Odbyły się natomiast wybory samorządowe³. Wzrost liczby osób korzystających ze świadczeń opieki społecznej nie pociągnął za sobą istotnego zwiększenia wydatków przeznaczanych na ten cel. W rezultacie wartość przeciętnej pomocy zmalała. Tendencja ta odwróciła się dopiero w roku 2005, gdy przy zmniejszonej liczbie beneficjentów wzrosły wydatki na pomoc społeczną. Wydaje się jednak, że zakres świadczonej pomocy (lub raczej jej kwota) zależy bardziej od zasobności wspólnot i skłonności do wydzielania odpowiednich sum z budżetu rocznego, niż od rzeczywistych potrzeb. Pomoc ta (wyrażona w kwocie przypadającej przeciętnie w ciągu roku na jedną osobę z niej korzystającą) przybiera największe rozmiary we wspólnotach, których członkowie w najmniejszym (co nie znaczy małym) stopniu są zagrożeni ubóstwem. Można byłoby wręcz sformułować tezę, że najkorzystniej jest być ubogim w bogatym (a przynajmniej dość zasobnym) środowisku.

Jednak nawet znaczące transfery raczej nie stanowią recepty na wyjście ze stanów niemożności samodzielnego zadbania o zaspokojenie swoich potrzeb. Wydaje się, że gminna polityka społeczna, jeśli można ją w ogóle tak nazwać, takich celów przed sobą nie stawia, podobnie jak nie stawiają ich zapisy ustawowe, nakazujące zareagować na zaistniałe już problemy i zająć się nimi, bez konieczności przeciwdziałania im, zapobiegania sytuacjom, w których powstają. Mimo ciągłego wzrostu nakładów na pomoc społeczną, mimo zwiększania się (przeciętnie) wysokości świadczonej pomocy liczba osób korzystających z pomocy społecznej i stopy ubóstwa w gminach praktycznie nie zmieniły się w latach 2000–2005. Zebrane dane nie potwierdzają tego, ale można wysnuć przypuszczenie (możliwe do sprawdzenia w oparciu o inne źródła informacji), że nie tylko tyle samo osób korzysta rokrocznie z opieki społecznej, ale są to ponadto, w przeważającej mierze, ciągle te same osoby. Świadczona alimentacja, bo tak właściwie nazwać należy prowadzone działania, nie jest obliczona na jakąkolwiek zmianę tego stanu rzeczy i w istocie do żadnej zmiany (na lepsze, tzn. w kierunku zmniejszenia liczby beneficjentów pomocy) nie prowadzi.

³ Nie można tego jeszcze traktować jako stałej praktyki. „Dbania” o głosy poprzez rozszerzanie w roku wyborczym grupy osób otrzymujących pomoc społeczną nie odnotowano np. w roku 1998 (liczba korzystających z pomocy była wtedy nawet mniejsza niż w 1997 r.).

5. Wydatki inwestycyjne a wydatki na opiekę społeczną

W tym kontekście można się zastanawiać nad ewentualnym wypieraniem przez wydatki na pomoc społeczną wydatków kierowanych w inną stronę. Niekoniecznie jednak musi to dotyczyć wydatków inwestycyjnych. Mogą one być pokrywane – i w dużej mierze są – nie tylko z dochodów własnych, lecz także z innych źródeł, nie wyłączając podejmowanych kredytów. Dopiero konieczność spłaty zaciąganych „na zewnątrz” zobowiązań może napotykać trudności, gdy brakuje środków własnych przeznaczonych wcześniej na wspomaganie współobywateli. Zawsze jednak można się uciec do nowych kredytów. Jeśli nie da się (na podstawie przedstawianych danych) wyrazić jednoznacznego sądu o możliwości wypierania wydatków inwestycyjnych przez wydatki na opiekę społeczną, to można, w każdym razie, przedstawić rzeczywiste relacje między zmieniającą się w przeciągu lat skłonnością (i koniecznością) do asygnowania odpowiednich kwot na dane cele.

Tab. 7. Relacja między wydatkami na inwestycje a wydatkami na opiekę społeczną

Gminy	Kwota wydana na inwestycje w stosunku do jednej złotówki na opiekę społeczną						ogółem w okresie 2000–2005
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Administracyjne	1,17	0,81	0,70	0,72	1,01	0,78	0,86
Miejskie	1,32	0,90	0,96	0,88	0,59	0,41	0,88
Rolnicze	0,76	0,75	0,76	1,05	1,10	0,64	0,82
Wiejskie	0,92	0,72	0,90	1,03	1,06	0,82	0,90
Terytorialnie uprzywilejowane	3,23	2,43	2,49	1,93	1,46	1,28	1,97

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.

Relacje te nie muszą udowadniać tezy o wypieraniu jednych wydatków (inwestycyjnych) przez drugie (opiekuńcze). Wskazują jednak, że wysiłek opiekuńczy przeważa nad inwestycyjnym. Jest to szczególnie widoczne, gdy pod uwagę weźmie się kolejne fakty. Działalność pomocowa, będąca głównie zadaniem własnym gminy, jest równocześnie w przeważającej mierze opłacana ze środków własnych (w odróżnieniu od powiatów, gdzie udział zadań zleconych i idących za nimi dotacji na te cele ze strony budżetu państwa jest znacznie większy). Mając to na względzie należy przytoczyć dane o stopniu obciążenia dochodów własnych wydatkami na opiekę społeczną.

Tab. 8. Wielkość wydatków na opiekę społeczną w porównaniu z dochodami własnymi (w %)

Gminy	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Ogółem w okresie 2000–2005
Administracyjne	27,9	30,4	32,8	27,3	30,7	37,3	31,4
Miejskie	39,9	43,6	48,8	39,6	46,0	45,8	44,0
Rolnicze	39,4	40,1	45,1	38,0	49,3	63,5	47,0
Wiejskie	43,4	44,7	48,3	41,1	47,3	58,4	48,3
Terytorialnie uprzywilejowane	15,5	16,6	18,1	16,1	19,5	21,3	18,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.

Aż w 75 gminach (miejskich, rolniczych i wiejskich) wysokość wydatków na opiekę społeczną równa się prawie połowie osiągniętych dochodów własnych. Jedynym wyjątkiem, gdzie zakres swobodnego dysponowania wypracowanymi własnym wysiłkiem środkami jest o wiele większy, są gminy korzystnie usytuowane w przestrzeni terytorialnej i posiadające z tego powodu zupełnie inne i niepowtarzalne (w porównaniu z pozostałymi gminami) szanse multiplikacji dochodów.

6. Zakończenie

Wydatki na opiekę społeczną stanowią trwałe, a być może najtrwalszy element budżetu każdej gminy. Są one nieuchronne – gminy mają obowiązek świadczenia pomocy mieszkańcom radzącym sobie gorzej niż inni lub nieradzącym sobie w ogóle (niezależnie od tego, z czyjej winy tak się dzieje). Na podstawie analizy budżetów gmin województwa zachodniopomorskiego widać wyraźnie znaczący udział tych wydatków w ogólnych wydatkach samorządów. Co więcej, wykazują one raczej tendencję rosnącą, a nie malejącą. Nie ma to jednak żadnego wpływu na liczebność zbiorowości osób o taką pomoc się ubiegających i ją otrzymujących. Trudno zresztą wielkość świadczonej pomocy uznać za decydującą dla prób wyjścia ze stanu usprawiedliwiającego odwoływanie się do wspólnoty i korzystanie z jej zasobów. Można też założyć, że osoby korzystające z opieki społecznej są ciągle te same. Asygnowanie większych środków nie przynosi żadnych rezultatów, o ile takich rezultatów się oczekuje. Wydatki opiekuńcze wcale nie jawią się jako reakcja na procesy np. ubożenia społeczeństwa, zwiększania się liczby osób pozostających bez własnych środków do życia (przynajmniej w perspektywie ostatnich lat). Są tylko koniecznym odpisem budżetowym, pozycją przewidywaną w określonej wysokości i w określonym czasie – w tym kontekście przestają być przedmiotem jakiegokolwiek polityki, a stają się jedynie sprawą buchalterii.

Dynamika wzrostu wydatków na cele związane z opieką społeczną jest o wiele większa niż dynamika wydatków na cele inwestycyjne. Te ostatnie przeżywają okresy natężenia, ale też redukcji. Odwołując się do danych z dość krótkiego okresu czasu oraz gmin z pewnego tylko obszaru Polski, trudno jest twierdzić, że generalnie wydatki inwestycyjne wypierane są przez wydatki opiekuńcze. W każdym razie cechuje je to, że nie muszą być ponoszone każdego roku, w takiej samej lub większej wysokości. W tym wyraża się główna różnica między obu rodzajami wydatków. Wydatki opiekuńcze muszą być stale podejmowane, a fakty świadczą, że rosną one nieustannie, w niczym zresztą nie zmieniając zaistniałego stanu rzeczy. Gmina może być czymś w rodzaju przedsiębiorstwa od czasu do czasu i z wygodnym bądź koniecznym dla niej rytmem inwestycyjnym. Społecznością dbającą (na miarę swoich sił, a te są różne w przypadku gmin o odmiennym potencjale i szansach rozwojowych) o minimalny poziom zaspokajania choćby podstawowych potrzeb swoich uczestników (czyli czymś w rodzaju zakładu opieki społecznej, a może raczej alimentacji) musi być stale.

Aneks geograficzny

Gminy typu administracyjnego:

Białogard*, Kołobrzeg*, Sławno*, Stargard Szczeciński*, Szczecinek*, Świdwin*, Wałcz*, Choszczno, Drawsko Pomorskie, Goleniów, Gryfice, Gryfino, Kamień Pomorski, Łobez, Myślibórz, Police, Pyrzyce.

(* gminy miejskie, pozostałe to gminy miejsko-wiejskie; wszystkie są siedzibami władz powiatowych)

Gminy typu miejskiego:

Barlinek, Barwice, Biały Bór, Bobolice, Borne Sulinowo, Chociwel, Czaplinek, Człopa, Dębno, Dobra Nowogardzka, Dobrzany, Drawno, Golczewo, Ińsko, Kalisz Pomorski, Karlino, Lipiany, Maszewo, Mieszkowice, Mirosławiec, Moryń, Nowogard, Pełczyce, Płoty, Polanów, Połczyn-Zdrój, Recz, Resko, Sianów, Suchań, Trzcianko Zdrój, Tuczno, Węgorzyno, Złocieniec.

Gminy typu rolniczego:

Banie, Białogard, Bielice, Bierzwnik, Boleszkowice, Brzeźno, Grzmiąca, Kozielice, Krzęcin, Malechowo, Nowogard, Osina, Ostrowice, Przybiernów, Rymań, Siemyśl, Sławno, Sławoborze, Szczecinek, Warnice, Widuchowa, Wierzchowo.

Gminy typu wiejskiego:

Będzino, Biesiekierz, Brojce, Dolice, Dygowo, Gościno, Karnice, Marianowo, Przelewice, Radowo Małe, Rąbino, Stara Dąbrowa, Stargard Szczeciński, Stepnica, Świdwin, Świerzno, Świeszyno, Tychowo, Wałcz.

Gminy typu terytorialnie uprzywilejowanego:

Cedynia*, Chojna*, Darłowo (gmina miejska), Darłowo (gmina wiejska), Dobra (Szczecińska), Dziwnów**, Manowo, Mielno, Międzyzdroje*, Kobylanka, Kołbaskowo, Kołobrzeg, Nowe Warpno*, Postomino, Rewal, Stare Czarnowo, Trzebiatów*, Wolin*, Ustronie Morskie.

(* gminy miejsko-wiejskie, pozostałe to gminy wiejskie; ** Dziwnów w roku 2005 nabył prawa miejskie, stając się gminą miejsko-wiejską, wcześniej była to gmina wiejska)

Literatura

- Barr N., 1993, *Ekonomika polityki społecznej*, przeł. M. Żukowski, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Gorzela G., 2004, „Polska polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2000, „Konkurencyjność regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Hryniewicz J.T., 2000, „Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.
- Kabaj M., 2000, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Koczur W., 2000, „Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej” (w:) J. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
- Kozak M.W., 2006, „Konkurencyjność turystyczna polskich regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3.
- Sztando A., 2000, „Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Żakiewicz A., 2002, *Praca socjalna ośrodków pomocy społecznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

**REDISTRIBUTION OR DEVELOPMENT?
THE BUDGET POLICY OF LOCAL COMMUNITIES
FROM ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODSHIP**

The article analyses the expenses of local communities in zachodniopomorskie voivodship during the 2000–2005 period, with special regard to capital expenditures and to social care expenditures. Local communities conduct counterbalanced expenditures policy adapted accordingly to incomes. Whereas capital expenditures vary in time with growing tendency to diminishing, the social care expenses continually grow (in analyzed tenure). In spite of this the numbers of people taking advantage of social help diminishing very little (and even growing from time to time). What is more, as can be presumed, the social funds are constantly directed to the same group of beneficiaries without gaining the results in limiting the scale of poverty in community.