

*Janusz Heller\**

## **POZIOM ROZWOJU GOSPODARCZEGO WOJEWÓDZTW A DOCHODY SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE**

Celem badań była ocena dysproporcji w dochodach samorządów terytorialnych w Polsce oraz ich związek z poziomem rozwoju gospodarczego województw. Podstawą tej oceny była łączna analiza dochodów samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych w szesnastu województwach w latach 2002–2006. Na wstępnym etapie badań przyjęto hipotezę, że w województwach, które są na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, uzyskuje się też wyższe dochody w budżetach samorządów. Zmiany ustawowe wprowadzone 1 stycznia 2004 r. spowodowały wzrost dochodów ogółem oraz dochodów własnych w samorządach terytorialnych. Dochody te rosły najszybciej w województwach najbardziej rozwiniętych gospodarczo, a więc wpływały na pogłębianie dysproporcji rozwojowych między województwami w Polsce. Różnice te były tylko częściowo niwelowane przez dotacje i subwencje z budżetu państwa.

### **1. Wprowadzenie i cel badań**

Obserwacje praktyczne, a także badania naukowe, których przedmiotem była ocena międzyregionalnych dysproporcji w rozwoju gospodarczym naszego kraju, jednomyślnie wskazują na trwałość istniejących różnic. Procesy tworzenia struktur gospodarczych regionów, a więc również ich potencjału ekonomicznego, są determinowane wieloma różnymi czynnikami. Gorzelak wskazuje tu m.in. na udział zjawisk gospodarczych, społecznych i politycznych (Gorzelak 2004). Coraz częściej też wymienia się bardzo ogólne uwarunkowania kulturowo-cywilizacyjne, które czynnie wspierają procesy kształtowania regionów, a dokładniej – kreują ich dywersyfikację rozwojową (Waldziński 2005). Opinie te z jednej strony potwierdzają tezę o istnieniu silnej współzależności wielu różnych, często bardzo odległych zjawisk w procesach rozwoju, a z drugiej wskazują na wagę uwarunkowań historycznych. Dowodzą tym samym, że mamy tu do czynienia z względną trwałością dysproporcji regionalnych w Polsce, widoczną nie tylko w okresie krótkim i średnim, lecz także wyraźną w perspektywie kilkudziesięciu, a nawet kilkuset lat.

Uogólnienia te potwierdzają najnowsze obserwacje i badania, w których podkreśla się, że niewiele zmieniło się pod tym względem od 1 stycznia 1999 r., czyli od utworzenia w Polsce szesnastu nowych województw. Nie oznacza to jednak całkowitej stagnacji w kształtowaniu rozwoju regionalnego. W formie

---

\* Katedra Makroekonomii, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

deklaratywnej obecnie w Polsce ścierają się dwie różne koncepcje na ten temat: pierwsza zakłada egalitarne wyrównywanie istniejących dysproporcji międzyregionalnych, a druga określana jest podejściem efektywnościowym, w którym dominuje nurt bardziej zbliżony do neoliberalnego, czyli niehamujący działań liderów rozwoju gospodarczego, a nawet ich wspierający. To drugie podejście sprzyja w konsekwencji pogłębianiu istniejących różnic.

W związku z pewnym przesunięciem w czasie między „akcją” (np. napływ BIZ, funduszy europejskich, nakładów inwestycyjnych czy przekształcenia strukturalne w gospodarce) a „reakcją” w postaci np. wzrostu PKB trudno jest o jednoznaczne określenie, który z tych nurtów obecnie dominuje w praktyce. Pełą odpowiedź na ten temat będzie można sformułować dopiero za kilka lub nawet kilkanaście lat, kiedy to w bardziej jednoznacznej formie ujawnią się w Polsce efekty przekształceń systemowych w gospodarce, naszego członkostwa w Unii Europejskiej, czy też aktywnego oddziaływania państwa w polityce regionalnej. Wówczas będzie można w pełni zweryfikować deklaratywne intencje władz państwowych na temat egalitarnych zamiarów wyrównywania dysproporcji regionalnych.

Przesunięcie w czasie między dopływem środków finansowych do województwa, np. w formie inwestycji, w tym również BIZ, a także funduszy europejskich czy też wydatków z budżetów samorządowych, a efektami w postaci wzrostu PKB nie upoważnia nas do zaniechania prób dokonywania ocen cząstkowych. Oceny te nie aspirują wprawdzie do pełnych syntez i uogólnień, ale pozwalają na analizę zachodzących obecnie procesów, które mogą sugerować w perspektywie zbliżających się lat wzrost lub zmniejszenie obecnych dysproporcji w rozwoju gospodarczym między województwami. Badanie skali oddziaływania bezpośrednich czynników wzrostu gospodarczego, nawet w wymiarze cząstkowym, może okazać się ważnym źródłem wiedzy na temat przyszłych relacji rozwojowych między województwami. Takie podejście jest prezentowane w badaniach realizowanych w Katedrze Makroekonomii na Wydziale Nauk Ekonomicznych UWM w Olsztynie.

Celem badań była ocena dysproporcji w dochodach samorządów terytorialnych w Polsce oraz ich związek z poziomem rozwoju gospodarczego województw. Podstawą tej oceny była łączna analiza dochodów samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych w szesnastu województwach w latach 2002–2006. Na wstępnym etapie badań przyjęto hipotezę, że w województwach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego uzyskuje się też wyższe dochody w budżetach samorządów. Dotyczy to szczególnie kategorii dochodów własnych. W ten sposób w kolejnych latach potencjał gospodarczy województwa, którego źródłem są dochody własne samorządów, szybciej powiększa się w regionach bogatszych, natomiast dochody budżetowe, których źródłem są dotacje i subwencje, służą zmniejszaniu tych dysproporcji. Można więc domniemywać, że relacje między poziomem dochodów budżetowych jednostek samorządowych w szesnastu województwach a poziomem ich rozwoju gospodarczego układają się na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Dochody budżetowe rosną wraz z poziomem rozwoju

gospodarczego województwa i w ten sposób przyczyniają się do dalszego rozwoju regionu. Wprawdzie dochody nie zawsze odpowiadają sumie wydatków samorządowych, ale kategorie te wykazują wyraźny związek, stąd wydaje się, że warto dokonywać właśnie takich analiz.

## 2. Przedmiot, zakres i metoda badań

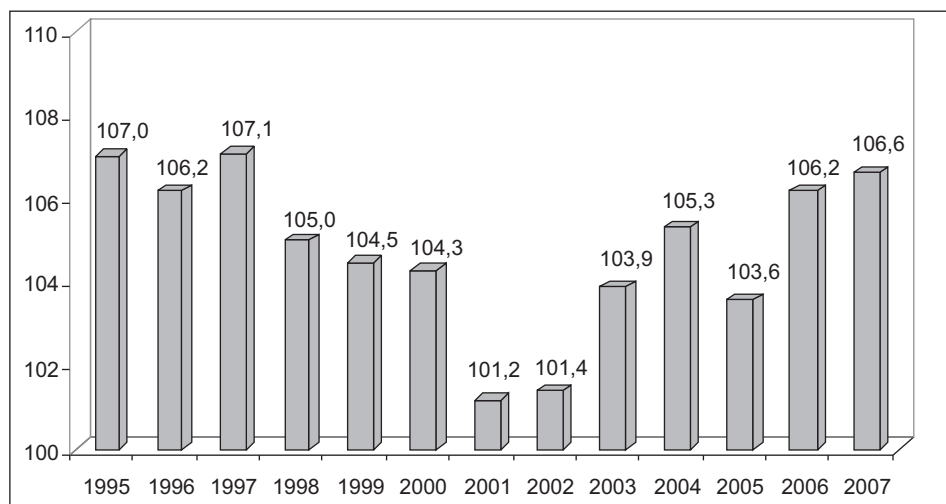
Przedmiotem badań były łączne dochody budżetowe samorządów wojewódzkich, powiatowych, miast na prawach powiatów oraz gminnych w ujęciu szesnastu województw. Posłużono się kategorią dochodów ogółem, uwzględniając w tym dochody własne. Obydwie kategorie przedstawiono w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa. Badania wymagały zsumowania danych na temat dochodów budżetowych samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Dodano również dochody miast na prawach powiatów, ponieważ w tej grupie samorządów, w materiałach GUS, podaje się łącznie dochody z części gminnej i powiatowej. Zsumowane w ten sposób dochody wszystkich samorządów w szesnastu województwach podzielono przez liczbę mieszkańców w poszczególnych latach. Podstawą prowadzonych badań były więc łączne dochody ogółem i dochody własne samorządów gminnych, powiatowych, miast na prawach powiatów oraz samorządowych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca, ale z podziałem na trzy grupy województw – zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju gospodarczego.

Badania obejmują okres 5 lat, ale w istocie zostały podzielone na dwa odrębne etapy. Pierwszy wyznaczają dwa ostatnie lata funkcjonowania samorządów terytorialnych przed istotnymi zmianami ustawowymi w ich systemie ekonomiczno-finansowym, czyli lata 2002 i 2003. Drugi etap to trzy lata 2004–2006, a więc okres, w którym ujawniły się efekty dochodowe ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta miała zapewnić samorządom zwiększenie środków własnych, a jednocześnie ograniczyć transfery z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji, ułatwiać dalszą decentralizację zadań publicznych oraz wzmocnić samorządy terytorialne przez zwiększenie liczby realizowanych zadań i samodzielności w dysponowaniu środkami publicznymi (Ustawa... 2003).

W okresie objętym badaniami wskaźnik tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wynosił w Polsce odpowiednio: 0,8%; 3,5%; 2,1% oraz 1,0% (*Wskaźniki...* 2007). W związku z tym nie popełniono zasadniczego błędu, jeśli w badaniach posługiwano się cenami bieżącymi. Z tego też powodu podstawą badań był średnioroczny poziom dochodów ogółem oraz dochodów własnych w latach 2002–2003 oraz 2004–2006. Źródłem materiału badawczego były publikacje GUS na temat budżetów samorządów terytorialnych w latach 2002–2005 oraz 2003–2006 (*Budżety...* 2006, 2007).

Podstawą oceny rozwoju gospodarczego województw było najbardziej ogólne ujęcie, czyli poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W statystyce GUS są dostępne dane na temat zmian PKB w szesnastu województwach od

1995 r. W Polsce w minionych trzynastu latach (1995–2007) tempo wzrostu gospodarczego różniło się bardzo wyraźnie, ale zawsze było dodatnie. W latach 1995 i 1997 wynosiło nawet ponad 7% rocznie, natomiast w roku 2001 oraz 2002 tylko nieznacznie przekraczało 1%. Na ryc. 1 widać też wyraźnie zarówno spadkową (lata: 1998–2002), jak i wzrostową tendencję cyklu koniunkturalnego (lata: 2003–2007). Pomimo tak zróżnicowanego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce przyjęto założenie, że w okresie objętym badaniami relacje między województwami pod tym względem nie uległy istotnym zmianom. Założenie to zweryfikowano w materiałach GUS (*Produkt Krajowy Brutto... 2007*).



Ryc. 1. Dynamika realna PKB w Polsce w latach 1995–2007 w ujęciu rocznym (rok poprzedni = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, GUS, Warszawa 2008, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_polska\\_wskazniki\\_makroekonomiczne2008\\_pl.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_polska_wskazniki_makroekonomiczne2008_pl.pdf).

Z materiałów tych wynika, że w latach 2000–2005 wzrost gospodarczy w szesnastu województwach nie naruszył relacji przyjętych w koncepcji badań. W założeniach przyjęto natomiast, że poziom rozwoju gospodarczego województw jest na tyle zróżnicowany, iż całą zbiorowość można podzielić na trzy odmienne grupy. Pierwszą stanowiło pięć województw (dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie). Były to województwa, w których PKB – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – wynosił ponad 95% poziomu krajowego. Do drugiej grupy zaliczono sześć województw (kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie), w których PKB również w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtował się w granicach od 80% do 95% poziomu krajowego. Trzecią grupę stanowiło pięć województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) o poziomie PKB poniżej 80% krajowego. Z wszystkich lat objętych badaniami na ten temat (2002–2006), tylko

w roku 2003 w województwie opolskim poziom PKB nie osiągnął przyjętego (80%) dolnego poziomu grupy II i wynosił 79,4%. W pozostałych latach wskaźnik ten wynosił powyżej 80% i z tego powodu opolskie zostało zaliczone do grupy II.

Ta część badań służyła wyselekcjonowaniu trzech grup województw o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego. W drugim etapie porównano dochody uzyskiwane w budżetach samorządów terytorialnych w tych trzech różnych grupach. Tak przeprowadzona analiza umożliwiła dokonanie syntetycznej oceny i podsumowania badań.

### 3. Etapy rozwoju gospodarczego województw w ujęciu teoretycznym

Prezentowane badania stanowią fragment przedsięwzięć, które zostały zainspirowane teorią etapów rozwoju gospodarczego M.E. Portera (Porter 1990), T. Ozawy (Ozawa 1992) oraz koncepcją poziomu rozwoju gospodarczego J.H. Dunninga (Dunning 1981). Teorie te odnoszą się do krajów jako całości, ale badania prowadzone w Katedrze Makroekonomii UWM w Olsztynie wskazują, że wyjaśniają one również procesy zachodzące w województwach naszego kraju (Heller, Warżala 2005; Heller, Szczepaniak 2008). Dlatego warto podjąć próbę szerszego zweryfikowania tych teorii na innych przykładach aktywności gospodarczej. Czy mają one na tyle uniwersalny charakter, że wyjaśniają również dysproporcje międzywojewódzkie w dochodach samorządów terytorialnych?

Każdy kraj rozpoczyna swoją ścieżkę rozwoju gospodarczego od etapu oparteego na wykorzystaniu prostej pracy i surowców materialnych do produkcji towarów pracochłonnych i surowcochłonnych (pierwszy etap). Etapowi temu towarzyszy selektywny import towarów kapitałochłonnych, obejmujący import technologii, zakup licencji oraz napływ inwestycji poszukujących taniej siły roboczej w standaryzowanych, pracochłonnych gałęziach przemysłu, a w miarę rozwoju również odpływ inwestycji do krajów o niższych niż kraj pierwotnej lokaty kosztach siły roboczej. Przyczyną przejścia do etapu drugiego są przesunięcia w strukturze przewag komparatywnych od towarów pracochłonnych i surowcochłonnych, charakterystycznych dla etapu pierwszego, do towarów kapitałochłonnych, np. w przemyśle ciężkim, chemicznym, związanym z fazą industrializacji i budowy infrastruktury przemysłowej. Z kolei osiągnięcie etapu trzeciego, związanego z innowacjami, uwarunkowane jest wyposażeniem kraju w kapitał ludzki o wysokich kwalifikacjach, który prowadzi aktywną politykę w dziedzinie B+R. Na tym etapie przewaga komparatywna w eksporcie przesuwana się do grupy towarów o wysokim stopniu innowacyjności i nowoczesnej technologii. Rozwój gospodarczy jest cechą trzech pierwszych etapów. Z kolei etap czwarty może ewoluować w dwóch rozbieżnych kierunkach. Pierwszy jest w istocie kontynuacją i wzmacnianiem pozycji kraju–lidera, który swój rozwój będzie zawdzięczał wdrażaniu innowacji, dalszemu wykorzystaniu badań naukowych oraz trwałemu upowszechnianiu najnowocześniejszych technologii na świecie. W ten sposób kraj pozostaje na trzecim etapie rozwoju w dłuższym okresie. Z kolei drugi kieru-

nek to przejście do swoistej konsumpcji poprzez wykorzystanie pozycji państwa zdobytej dzięki zgromadzonemu dotychczas bogactwu, przy równoczesnym zaniechaniu zabiegów o trwały rozwój. Ten drugi nurt przyspiesza więc znacznie przejście kraju z etapu trzeciego do czwartego.

Z badań przeprowadzonych w Polsce wynika, że przedstawione teorie można wykorzystać również przy wyjaśnianiu zjawisk i procesów charakteryzujących rozwój regionów. Całkowity cykl związany z przepływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych do województw w Polsce dzieli się także na cztery etapy. Ich nasilenie jest uwarunkowane, tak jak w przypadku całego kraju, poziomem oraz etapem rozwoju gospodarczego regionu. W miarę jak zwiększa się poziom rozwoju gospodarczego województwa mierzony poziomem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, zwiększa się również skala napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Heller, Warząła 2005).

Okazało się, że nie tylko kraje, które są na najwyższym etapie rozwoju gospodarczego (np. Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania), dominują w napływie kapitału z zewnątrz, ale w ramach jednego państwa bardzo podobnie zachowują się również województwa. Regionalne i lokalne warunki przyjęcia inwestycji z zewnątrz różnią się istotnie i są – podobnie jak to jest na szczeblu krajowym – bezpośrednio uzależnione od etapu rozwoju gospodarczego. Jeśli zakładamy szybki rozwój kraju, to należy sprzyjać takim naturalnym preferencjom. Tym samym nie można zatrzymać rozwoju regionów zasobniejszych tylko w tym celu, aby te mniej rozwinięte mogły szybciej zmniejszyć dystans dzielący je od krajowych liderów. Jeśli alokacja kapitału w formie inwestycji odbywa się na zasadach komercyjnych, to nie można oczekiwać od inwestorów innej motywacji niż maksymalizacja efektów ekonomicznych. Jacek Kulawik określa tę zasadę lapidarnie i bardzo jednoznacznie: „kapitał lubi bogatych” (Kulawik 2006).

Nieco innych zależności można było oczekiwać od regionalnego podziału funduszy z Unii Europejskiej. Okazało się jednak, że przewidywania te nie w pełni się potwierdziły. W latach 2000–2005 w liczbach bezwzględnych największymi adresatami funduszy tych okazały się Mazowsze i Śląsk, a więc regiony o wysokim stopniu urbanizacji, wyposażone w szerokie otoczenie biznesu i posiadające stosunkowo bogate zaplecze naukowe. Równocześnie są to województwa, które pozyskują najwięcej bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Mamy więc do czynienia z podwójnym i dodatkowym uprzywilejowaniem regionów zaliczonych do grupy, która osiągnęła najwyższy etap rozwoju gospodarczego w Polsce. W liczbach względnych, które opisano indeksem pozyskanych środków w stosunku do udziału w tworzonemu PKB, dominują natomiast: Warmia i Mazury, Podlasie oraz Pomorze Zachodnie. Nie oznacza to jednak, że w ten sposób następuje niwelowanie istniejącego dystansu między tymi regionami a województwami o najwyższym poziomie rozwoju. Badania nie potwierdziły bowiem zależności między PKB *per capita* a kwotami pomocy przypadającymi na jednego mieszkańca. Wynika z tego, że w latach 2000–2005 fundusze z Unii Europejskiej nie wpływały w Polsce na złagodzenie regionalnych dysproporcji w rozwoju, a nawet wręcz przeciwnie, ich największą część – ponad 26% – zlokalizowano



w dwóch wspomnianych województwach: mazowieckim i śląskim. Najwyższy etap rozwoju gospodarczego w dwóch regionach zwiększa więc poziom absorpcji funduszy z Unii Europejskiej (Heller, Szczepaniak 2008).

W systemie ekonomiczno-finansowym samorządów terytorialnych występują elementy o charakterze ekonomicznym, a więc stanowiące ważną część lokalnych uwarunkowań rozwoju gospodarczego. Szczególną rolę odgrywają jednak w tym systemie również elementy polityki społecznej. Nie można więc pod adresem regionalnych dysproporcji w dochodach budżetowych ogółem samorządów formułować tak jednoznacznych postulatów jak przy nakładach inwestycyjnych. Trzeba tu wyraźnie oddzielić funkcje dochodów własnych, których głównym źródłem są regionalne i lokalne warunki gospodarcze, od dotacji i subwencji, których główną rolą jest łagodzenie istniejących dysproporcji. Jeśli jednym z zadań polityki regionalnej jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju między województwami, to działania w tym zakresie nie powinny polegać na hamowaniu ekspansji ekonomicznej liderów i sztucznym wspieraniu terenów opóźnionych. Zadanie to należy ograniczyć do wsparcia tych elementów, które są częścią polityki społecznej, a więc takich jak dostęp do oświaty, szkolnictwa wyższego, internetu oraz inwestycji infrastrukturalnych wyrównujących poziom cywilizacyjny.

#### **4. Dochody samorządów terytorialnych w latach 2002–2006**

W okresie objętym badaniami w niektórych jednostkach zwiększono, a w innych w ogóle po raz pierwszy wprowadzono zasadę pozostawienia części wpływów z podatków dochodowych PIT i CIT w dochodach własnych samorządów terytorialnych. Od 1 stycznia 2004 r. w gminach udział ten wzrósł, jeśli chodzi o podatek dochodowy od osób fizycznych, z 27,6% do 36,195%, a w dalszej perspektywie do poziomu 39,34%. Udział podatku dochodowego od osób prawnych zwiększył się z 5% do 6,71%. Z kolei w powiatach założono, że udział tych podatków w dochodach własnych wyniesie odpowiednio: 10,25% oraz 1,4%, natomiast w województwach samorządowych 1,6% oraz 15,9%. Te skromne liczby odnoszą się szczególnie do utworzonych w roku 1999 powiatów i województw samorządowych; i tak są bardziej obiecujące od sytuacji wcześniejszej. Do końca 2003 r. jednostki te miały jedynie bardzo niewielki udział we wpływach z podatków dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. Powiaty otrzymywały bowiem 1% udziału z podatku PIT, a samorządowa część województw: 1,5% udziału z PIT oraz 0,5% z CIT (Ustawa... 1998a; Ustawa... 1998b; Ustawa... 2003).

Tab. 1. Dochody budżetowe samorządów terytorialnych w województwach o zróżnicowanym poziomie PKB (gminnych, powiatowych, miast na prawach powiatu i wojewódzkich) w złotych na jednego mieszkańca

Grupy województw wg PKB na mieszkańca		Dochody ogółem średnio w latach:		Wzrost w procentach B:A	W tym dochody własne średnio w latach:		Wzrost w procentach B:A
		A – 2002–2003	B – 2004–2006		A – 2002–2003	B – 2004–2006	
I grupa województw, PKB powyżej 95%	A	2164	–	–	995	–	–
	B	2879	33	–	1627	64	–
II grupa województw, PKB 80–95%	A	2023	–	–	793	–	–
	B	2582	28	–	1186	50	–
III grupa województw, PKB poniżej 80%	A	1993	–	–	609	–	–
	B	2520	26	–	940	54	–
Polska	A	2084	–	–	867	–	–
	B	2719	30	–	1368	58	–

Źródło: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), *Budżety jednostek samorządu terytorialnego, Informacje i opracowania statystyczne*, 2006, 2007, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, s. 21, 53, 54, 59, 60, 96, 97, 126, 127, 154, 155. Obliczenia i zestawienie własne.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, które są konsekwencją zmian ustawowych wprowadzonych 1 stycznia 2004 r. w systemie ekonomiczno-finansowym samorządów terytorialnych w Polsce, badania obejmują oddzielnie lata 2002–2003 oraz 2004–2006. W pierwszym okresie średnioroczny poziom dochodów ogółem samorządów terytorialnych w Polsce wynosił przeciętnie 2084 zł (tab. 1). W tym samym czasie dochody w pięciu województwach o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego były wyższe prawie o 4% (2164 zł na jednego mieszkańca), natomiast w grupie II były niższe prawie o 3% (2023 zł) od wielkości średniej. Najniższy poziom dochodów ogółem w latach 2002–2003 odnotowano w grupie pięciu województw o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego – 1993 zł na jednego mieszkańca, co oznaczało mniej o ponad 4% od wielkości średniej.

W latach 2004–2006 średnioroczne dochody ogółem samorządów terytorialnych wzrosły w Polsce do poziomu 2719 zł (tab. 1), a więc był to przyrost o ok. 30%. W tym samym okresie odnotowano też znaczące przyrosty przeciętnych dochodów ogółem we wszystkich badanych grupach województw, z tym że w pierwszej grupie był to przyrost o 33%, w drugiej o 28% i w trzeciej o 26%.



W konsekwencji dochody ogółem w grupie pierwszej były wyższe od średniej krajowej prawie o 6%, natomiast w grupie drugiej okazały się mniejsze o 5% od średniej, a w trzeciej różnica ta wynosiła ponad 7%.

Dochody własne samorządów terytorialnych powinny być w jeszcze większym stopniu uzależnione od poziomu rozwoju gospodarczego województw. W latach 2002–2003 średnioroczny poziom dochodów własnych wynosił w Polsce 867 zł. W latach 2004–2006 tak samo liczony dochód zwiększył się o 58% i osiągnął 1368 zł (tab. 1). Zmiany ustawowe wprowadzone 1 stycznia 2004 r. spowodowały więc prawie dwukrotnie szybsze tempo wzrostu dochodów własnych w stosunku do tempa zmian dochodów ogółem. Najszybsze tempo wzrostu dochodów własnych (o 64%) odnotowano w grupie pięciu najbardziej rozwiniętych województw. Wolniej wzrosła ta grupa dochodów w grupie drugiej – o 50% i w trzeciej – o 54%.

Bardzo ważnym wskaźnikiem wydaje się też udział dochodów własnych w dochodach ogółem samorządów terytorialnych. W okresie objętym badaniami dochody własne rosły szybciej niż dotacje i subwencje państwa. Przeciętnie w kraju między okresem 2002–2003 a 2004–2006 udział ten wzrósł z 42% do 50%. Najszybciej powiększał się w grupie pięciu województw o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Tutaj odnotowano wzrost udziału dochodów własnych z 46% do 57%. W grupie drugiej dochody własne wzrosły z 39% do 46%, a w trzeciej, czyli w województwach najsłabiej rozwiniętych gospodarczo – nastąpił wzrost z 31% do 37%.

Z przeprowadzonych badań wynika, że zmiany ustawowe wprowadzone 1 stycznia 2004 r. spowodowały wzrost dochodów ogółem oraz dochodów własnych w samorządach terytorialnych. Dochody te najszybciej rosły w województwach najbardziej rozwiniętych gospodarczo. Z przedstawionych relacji wynika równocześnie, że najwyższy poziom, a także najszybsze tempo wzrostu dotacji i subwencji z budżetu państwa, wykazują województwa o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego. Dotacje i subwencje łagodzą więc dysproporcje rozwojowe między województwami, ale nie niwelują ich całkowicie. Z relacji tych wynika klasyczny przykład sprzężenia zwrotnego między wyższym poziomem rozwoju gospodarczego województw a większymi dochodami własnymi, których źródłem są podatki. Z kolei wyższe dochody własne mogą być podstawą szybszego wzrostu gospodarczego i w ten sposób dotychczasowe dysproporcje w rozwoju nie będą raczej malały, a bardziej prawdopodobny jest proces polaryzacji między województwami.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonych badań wynika, że teorie etapowego rozwoju kraju można wykorzystać również przy wyjaśnianiu zjawisk i procesów ekonomicznych charakteryzujących województwa lub regiony, a poziom PKB jest dobrą miarą opisującą te problemy. Rozwój regionów też odbywa się etapowo i z tego powodu należy oczekiwać stopniowych zmian, a nie widocznych i spektakularnych

postępów w procesie zmniejszania dysproporcji między regionami. Trzeba pogodzić się z tym, że dysproporcje w rozwoju regionów to zjawisko naturalne i trwałe. Kwestią dyskusyjną może być natomiast problem, w jakie rozwiązania instytucjonalne wyposażyć samorządy różnych szczebli, aby procesy ich rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego uzależnić od wiedzy, umiejętności, aktywności i przedsiębiorczości społeczności regionalnych i lokalnych.

Polska znajduje się obecnie na drugim etapie rozwoju, określanym też jako etap sterowany inwestycjami. Etap pierwszy charakteryzowany przez czynniki wytwórcze, a dokładniej przez tanią pracę i surowce, dobiega już końca. Jesteśmy już poważnym konsumentem funduszy strukturalnych z Unii Europejskiej, a także inwestycji zagranicznych w formie BIZ. Zanim inwestycje te przyniosą określone efekty i przejdziemy do trzeciego etapu rozwoju, który jest określanym jako etap sterowany innowacjami, upłynie jeszcze kilkanaście lub więcej lat. W tym okresie będą musiały nastąpić poważne zmiany w systemie finansów publicznych, ich decentralizacji, a także głębokie zmiany strukturalne w samej gospodarce. Konsekwencją tych przemian będzie również zmiana z kraju „biorcy”, czyli aktywnego konsumenta procesów globalizacji gospodarczej oraz integracji ekonomicznej, w aktywnego „dawcę” – czyli eksportera. Tę rolę polska gospodarka może jednak odegrać dopiero na kolejnym etapie rozwoju.

Proces przechodzenia między drugim a trzecim etapem rozwoju gospodarczego będzie w Polsce przebiegał w różnym tempie. W pierwszej kolejności może to dotyczyć regionów najbardziej zaawansowanych, czyli Mazowsza i Śląska. Dopiero jako ostatnie etap ten mogą osiągnąć województwa, które w istocie znajdują się jeszcze w końcowej fazie pierwszego etapu rozwoju gospodarczego (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie). Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że obecnie żadne polskie województwo nie zbliża się nawet do charakteru innowacyjnego. Poziom nakładów na badania i rozwój jest tak niski, że trudno nawet określić perspektywę, kiedy to może nastąpić.

Z przeprowadzonych badań wynikają też bardziej szczegółowe wnioski.

Reasumując najbardziej ogólny fragment badań, można stwierdzić, że średnioroczny poziom dochodów ogółem samorządów terytorialnych w latach 2004–2006 zwiększył się w Polsce w stosunku do średniorocznego poziomu z lat 2002–2003 o ok. 30%. Najszybsze tempo wzrostu – o 33% – odnotowano w grupie pięciu województw o najwyższym stopniu rozwoju gospodarczego. W pozostałych dwóch grupach również wystąpił wzrost dochodów ogółem, ale tempo to było wolniejsze o 5 punktów procentowych w grupie drugiej i o 7 punktów w grupie trzeciej. Biorąc więc pod uwagę istniejące już w latach 2002–2003 dysproporcje, należy zauważyć, że zmiany w latach 2004–2006 przyczyniły się do pogłębienia różnic w dochodach ogółem samorządów terytorialnych. W miarę jak wzrastał rozwój gospodarczy województwa, powiększał się poziom tych dochodów, a tempo ich wzrostu rosło szybciej.

Okres objęty badaniami dzieli się wyraźnie na dwa różne etapy, pierwszy obejmuje lata 2002–2003, a drugi 2004–2006. Zmiany ustawowe wprowadzone 1 stycznia 2004 r. przyczyniły się do znacznego wzrostu dochodów budżetowych

samorządów terytorialnych. Szczególnie wyraźnie wzrosły jednak dochody własne (przeciętnie w kraju o 58%), co było przede wszystkim spowodowane zwiększeniem udziału samorządów terytorialnych w dochodach z podatków PIT i CIT. Zarówno poziom, jak i tempo wzrostu dochodów własnych samorządów terytorialnych były jeszcze bardziej wyraźnie powiązane z rozwojem gospodarczym województwa. W miarę jak obniżał się rozwój, malały poziom oraz tempo wzrostu w tej grupie dochodów.

Badania objęły wprawdzie okres tylko pięcioletni, ale w ich efekcie ujawniono, że dochody budżetowe samorządów terytorialnych wpływają na pogłębianie dysproporcji rozwojowych między województwami w Polsce. Różnice te były tylko częściowo niwelowane przez dotacje i subwencje z budżetu państwa. Jeśli jednak proces decentralizacji będzie postępował w podobnym kierunku, jaki wytyczyły zmiany ustawowe z 1 stycznia 2004 r., to należy oczekiwać coraz większego znaczenia dochodów własnych w dochodach ogółem, a to oznacza, że regiony bardziej rozwinięte gospodarczo będą miały większe możliwości kreowania dochodów własnych.

W polityce regionalnej należy analizować i oceniać oddziaływanie czynników, które wpływają na tempo wzrostu gospodarczego województw. Jest to ważne, gdyż oddziaływanie tych czynników często się kumuluje, tworząc łącznie silną grupę stymulantów rozwojowych. Wagę tych badań określa także dystans czasowy, jaki występuje między działaniem czynników sprawczych a efektami. Często jest to więcej niż kilka lat. Warto więc – na podstawie częściowych badań – podjąć próbę syntezy i zyskać tym samym podstawę do prognoz i przewidywań na najbliższe lata. Z kolejnych badań wynika, że nie ma przesłanek do twierdzenia o zmniejszaniu się dysproporcji w rozwoju gospodarczym między województwami. Trzeba więc o tym jednoznacznie mówić. Równocześnie jednak należy wyraźnie wskazywać, że to przesłanki ekonomiczne leżą u podstaw większości decyzji, które sprzyjają przede wszystkim procesowi rozwoju gospodarczego całego kraju. Jeśli równocześnie nie niwelują one dysproporcji w regionalnym rozwoju gospodarczym, to w dyskusji mającej rozstrzygnąć dylemat: równość czy efektywność nie można bez żadnych dowodów postulować przewagi pierwszego członu. Tym bardziej że dodatkową przyczyną dominacji pojęcia efektywności są racjonalne decyzje podmiotów gospodarczych. W tej sytuacji nie pozostaje nic innego jak wspierać ten nurt.

## Literatura

*Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002–2005*, 2006, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_bud\\_jedn\\_sam\\_ter\\_2002–2005.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_bud_jedn_sam_ter_2002–2005.pdf), 15 maja 2008 r.

*Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2006*, 2007, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny,

- [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_bud\\_jedn\\_sam\\_ter\\_2003-2006.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_bud_jedn_sam_ter_2003-2006.pdf), 15 maja 2008 r.
- Dunning J.H., 1981, „Explaining the international direct investment position of countries: towards a dynamic or developmental approach”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, t. 119.
- Gorzela G., 2004, „Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 37-72.
- Heller J., Szczepaniak A., 2008, „Regionalne uwarunkowania i efekty podziału funduszy z Unii Europejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.
- Heller J., Warząła R., 2005, „Regionalne uwarunkowania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski”, *Ekonomista*, nr 6, s. 785-799.
- Kulawik J., 2006, „Kapitał lubi bogatych”, *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 5, s. 24-25.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., 2008, *Przestrzenne zróżnicowanie dochodów i wydatków publicznych w Polsce w latach 2004-2005*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/Dochody\\_wydatki\\_2004\\_2005.pdf](http://www.ibngr.edu.pl/pdf/publikacje/raporty/Dochody_wydatki_2004_2005.pdf), 15 maja 2008 r.
- Ozawa T., 1992, „Foreign direct investment and economic development”, *Transnational Corporations*, t. 1, nr 1.
- Produkt Krajowy Brutto, Rachunki Regionalne w 2005 r.*, 2007, Katowice: Urząd Statystyczny.
- PKB\_rach\_reg\_95-2003\_tablice, <http://www.stat.gov.pl>, 15 maja 2008 r.
- Polska – wskaźniki makroekonomiczne GUS*, Warszawa 2008, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_polska\\_wskazniki\\_makroekonomiczne2008\\_pl.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_polska_wskazniki_makroekonomiczne2008_pl.pdf), 15 maja 2008 r.
- Porter M.E., 1990, *Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Ustawa (a) z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. nr 150, poz. 983).
- Ustawa (b) z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966).
- Waldziński D., 2005, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych Zarys problemu*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, s. 73-134.
- Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1950-2006, 2007, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), 15 maja 2008 r.

---

## **LEVEL OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF VOIVODESHIPS AND INCOME OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND**

The aim of the research was to evaluate disproportions in Polish local governments' income and their connection with the level of economic development of voivodeships. The basis of this evaluation was an analysis including the income of governments at a voivodeship, district and commune levels in 16 voivodeships in the years 2002–2006. In the initial stage of the research, a hypothesis was made that in the voivodeships that are at a higher level of economic development the income of local governments is also higher. The changes in law introduced on 1 January 2004 caused an increase of local governments' income. The income increased at the fastest pace in the most developed regions, thus contributing to the deepening of development disproportions between voivodeships in Poland. These differences were only partially decreased by subventions from the state budget.