

Iwona Pomianek

*Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*

## SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA A PERYFERYJNOŚĆ GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

*THE FINANCIAL AUTONOMY AND THE PERIPHERY OF WARMIA  
AND MAZURY VOIVODSHIP COMMUNES*

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, peryferyjność, finanse lokalne, województwo warmińsko-mazurskie

*Key words:* local development, periphery, local finance, Warminsko-mazurskie voivodship

**Abstrakt.** Przedstawiono analizę stopnia samodzielności finansowej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w latach 1999-2010. Stosując taksonomiczną miarę rozwoju Hellwiga, 100 gmin podzielono na 4 klasy pod względem ich samodzielności finansowej, a następnie zbadano wartości wybranych wskaźników rozwoju lokalnego. Gminy o największym stopniu samodzielności finansowej charakteryzowały się relatywnie korzystnymi wartościami, m.in.: wskaźników feminizacji, przedsiębiorczości, obciążenia demograficznego i migracji. Słabe wyniki gmin o niskiej samodzielności finansowej świadczą o ich peryferyjności i konieczności dodatkowego wsparcia rozwoju lokalnego w tych gminach, zarówno finansowego, jak i pozafinansowego.

### Wstęp

Obszary peryferyjne wyznaczane są zazwyczaj z perspektywy geograficznej, jednakże istotna jest także ich peryferyjność rozwojowa (gospodarcza, społeczna). Biorąc pod uwagę kryterium przestrzenne, jako peryferyjne definiuje się obszary o niekorzystnym połączeniu komunikacyjnym z oddalonymi centrami gospodarczymi (np. w teorii rdzenia i peryferii). Natomiast do terenów charakteryzujących się peryferyjnością gospodarczą zalicza się obszary o niskiej gęstości zaludnienia, słabo zurbanizowane, głównie wiejskie, tereny o niskim poziomie rozwoju gospodarczego (PKB poniżej 75% średniej UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca) [Rudnicki 2011, Grosse 2007].

Na tle innych regionów kraju, województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się peryferyjnością nie tylko przestrzenną, lecz również rozwojową. Miały na to wpływ niekorzystne uwarunkowania historyczne i ekonomiczne oraz położenie przygraniczne [Gwiaździńska-Goraj 2011]. Wśród głównych cech województwa należy wymienić przede wszystkim: peryferyjne położenie geograficzne, słabą dostępność komunikacyjną, niską atrakcyjność inwestycyjną, niski poziom przedsiębiorczości, rozproszenie sieci osadniczej, małą gęstość zaludnienia, wysoki poziom bezrobocia oraz niskie dochody mieszkańców. Sytuacja mieszkańców wsi jest jeszcze trudniejsza niż ludności miejskiej. W porównaniu z miastami bezrobocie utrzymuje się na wyższym poziomie, a współczynnik aktywności zawodowej na niższym [Pomianek 2009, 2010]. Nawet niska stopa bezrobocia w niektórych regionach może być w rzeczywistości konsekwencją wysokiego odsetka biernych zawodowo, nie zaś korzystnej sytuacji na lokalnym rynku pracy. Dlatego warto poświęcić uwagę nie tylko aktywności zawodowej, ale również bierności, gdyż w dużej mierze determinują one wysokość stopy bezrobocia [Drejska 2011]. Stąd tak ważna jest aktywność władz samorządowych w pobudzaniu rozwoju już na poziomie lokalnym. Zakres funkcjonowania gminy oraz realne możliwości stawianych przed nią zadań określa jej samodzielność finansowa [Dylewski i in. 2007]. Istotne znaczenie dla prowadzenia skutecznych działań, mających na celu lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, mają: struktura budżetu gminy, sposób zasilania finansowego oraz możliwość niezależnego kształtowania wydatków budżetowych [Owsiak 2008].

### Metodyka badań

Celem artykułu była charakterystyka stopnia samodzielności finansowej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego oraz ukazanie relacji samodzielności finansowej gmin do wybranych determinant rozwoju lokalnego (i peryferyjności rozwojowej). Analizie poddano dochody oraz wydatki 100 gmin w szeregu dwunastoletnim (1999-2010). Obliczono wskaźnik samodzielności

finansowej dochodowej (WSD) oraz wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (WSW) [Dylewski i in. 2007]. Do konstrukcji wskaźników gmin posłużyły dane liczbowe pozyskane z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej służy ocenie stopnia możliwości generowania dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, na które dana jednostka ma wpływ. Wyznaczono go według wzoru:

$$WSD = \frac{DW - UP}{DO} \times 100$$

gdzie:

*WSD* – wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej,  
*DW* – dochody własne jednostki samorządu terytorialnego,  
*UP* – udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa,  
*DO* – dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego ogółem.

Wskaźnik wydatkowej samodzielności finansowej pozwala ocenić stopień możliwości swobodnego dysponowania dochodami jednostki samorządu terytorialnego. Wyznaczono go według wzoru:

$$WSW = \frac{DW - SO}{DO} \times 100$$

gdzie:

*WSW* – wskaźnik wydatkowej samodzielności finansowej,  
*DW* – dochody własne jednostki samorządu terytorialnego,  
*SO* – subwencje ogólne,  
*DO* – dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego ogółem.

Na podstawie tych wskaźników skonstruowano miernik samodzielności finansowej gmin. Posłużyła do tego metoda wzorca rozwoju Hellwiga [1968], który przyjmuje wartości z przedziału [0, 1]. Im bardziej wartości cech danej gminy są zbliżone do wzorca, tym poziom jej samodzielności finansowej jest wyższy, a im bardziej oddalone – tym niższy. Do klasyfikacji gmin według poziomu samodzielności finansowej wykorzystano dwa parametry miernika taksonomicznego, tj. średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe. Wyodrębniono następujące przedziały klasowe (grupy):

- klasa 1 (wysoki poziom samodzielności finansowej)  $d_i > \bar{d}_i + s_{d_i}$
- klasa 2 (średni poziom samodzielności finansowej)  $\bar{d}_i < d_i \leq \bar{d}_i + s_{d_i}$
- klasa 3 (niski poziom samodzielności finansowej)  $\bar{d}_i - s_{d_i} < d_i \leq \bar{d}_i$
- klasa 4 (bardzo niski poziom samodzielności finansowej)  $d_i \leq \bar{d}_i - s_{d_i}$

gdzie:

$\bar{d}_i$  – wartość miernika syntetycznego obliczonego metodą wzorca rozwoju Hellwiga,  
 $\bar{d}_i$  – średnia arytmetyczna cech (wskaźnika syntetycznego)  $d_i$ ,  
 $s_{d_i}$  – odchylenie standardowe cech  $d_i$ .

## Wyniki badań

Samodzielność finansowa w zakresie pozyskiwania dochodów to zdolność gminy do wpływania na strukturę i wielkość tych dochodów, a jednocześnie swoboda decydowania o kierunkach wydatków z budżetu gminy. Do najważniejszych kategorii dochodów zalicza się dochody własne, subwencje i dotacje. Teoretycznie gminy powinny opierać swoją działalność na dochodach własnych, w praktyce stanowią one około połowy dochodów ogółem. Suwerenność samorządów jest w znacznym stopniu ograniczana przez dotacje celowe z budżetu państwa [Sadowska 2011].

W klasie 1. skonstruowanego metodą Hellwiga rankingu znalazło się 13 gmin. Pierwsza w otrzymanym rankingu gmina Stawiguda charakteryzowała się w badanym okresie (1999-2010) najwyższym stopniem samodzielności zarówno dochodowej, jak i wydatkowej, dlatego stanowiła wzorec dla pozostałych 99 analizowanych gmin. Klasa 2. obejmowała 35 gmin, natomiast klasa 3. – 40 gmin. W ostatniej, najniższej klasie, znalazło się 12 gmin. Do dalszych analiz zakwalifikowano 25 gmin ze skrajnych klas rankingu (tab. 1).

Na rysunku 1 przedstawiono rozkład geograficzny gmin w podziale na 4 klasy. Gminy o wyższych wartościach samodzielności finansowej ułożone były wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych województwa warmińsko-mazurskiego. Natomiast gminy z klasy 4. w większości były usytuowane na granicy dwóch województw, sąsiadowały zatem z peryferyjnymi i słabiej rozwiniętymi obszarami Mazowsza.

Skrajne klasy rankingu charakteryzowały się zbliżonymi wskaźnikami gęstości zaludnienia (33 osoby/km<sup>2</sup>), przyrostu naturalnego (ok. 3), dochodami ogółem *per capita* (3290 zł w klasie 1. w stosunku do 3240 zł w klasie 4.), wydatkami ogółem na mieszkańca (3680 zł w klasie 1. w stosunku do 3860 zł w klasie 4.) oraz wydatkami majątkowymi o charakterze inwestycyjnym w przeliczeniu na 1 mieszkańca (1050 zł w klasie 1. w stosunku do 1080 zł w klasie 4.). Nie stwierdzono także statystycznej zależności pomiędzy poziomem samodzielności finansowej a udziałem bezrobotnych mieszkańców w ludności w wieku produkcyjnym (12,1 w klasie 1. w stosunku do 14,1 w klasie 4.).

Gminy klasy 1. charakteryzowała pozytywna wartość współczynnika feminizacji (średnio 101 kobiet na 100 mężczyzn) i była równa średniej krajowej dla obszarów wiejskich. W klasie 4. średnia wartość współczynnika feminizacji w 2010 r. była niższa i wynosiła jedynie 97. Klasę 4. charakteryzowały niekorzystny wskaźnik obciążenia demograficznego (60) i ujemne saldo migracji (-30). Liczba osób przyjeżdżających do pracy w gminach klasy 1. w relacji do liczby osób wyjeżdżających do pracy na obszarze innych gmin była ponadtrzykrotnie większa niż w gminach klasy czwartej. Także dochody własne gmin klasy 1. w przeliczeniu na jednego mieszkańca ponaddwukrotnie przewyższały dochody własne gmin o najniższej samodzielności finansowej. W 2010 r. w gminach o najwyższych wartościach samodzielności finansowej było zarejestrowanych w REGON blisko dwukrotnie więcej podmiotów gospodarczych niż w jednostkach z ostatniej klasy. Także saldo rejestracji i wyrejestrowań w REGON na 10 tys. mieszkańców było korzystniejsze w klasie 1. w porównaniu do klasy 4. (tab. 2).

**Tabela 1. Ranking gmin miejsko-wiejskich i wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego pod względem ich samodzielności finansowej (1999-2010)**

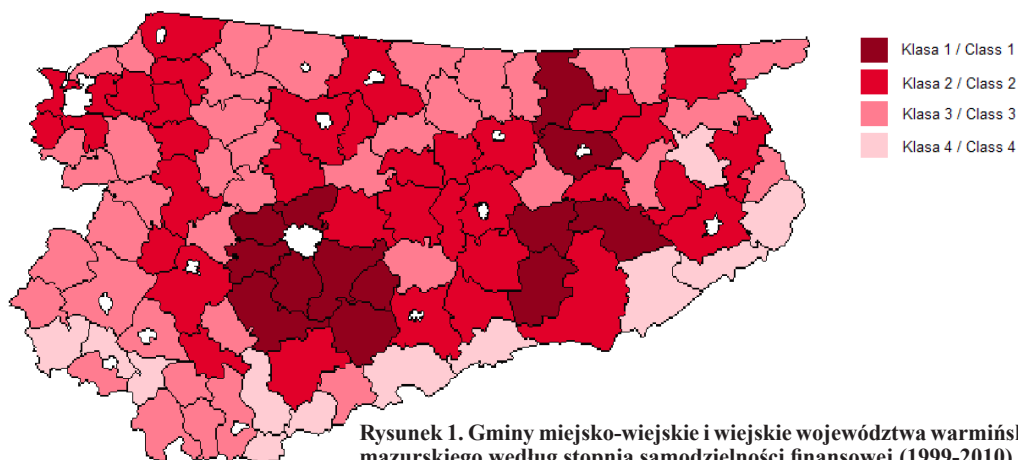
*Table 1. Ranking of urban-rural and rural communes of Warmińsko-mazurskie voivodship regarding their financial autonomy (1999-2010)*

Miejsce/ Rank	Gmina/Commune	Wartość miernika/ Indicator value	Klasa samodzielności/ Class of autonomy
1.	Stawiguda (w)	1,000	1
2.	Giżycko (w)	0,776	1
3.	Gietrzwałd (w)	0,737	1
4.	Dywity (w)	0,679	1
5.	Orzysz (m-w)	0,674	1
6.	Jonkowo (w)	0,658	1
7.	Mikołajki (m-w)	0,641	1
8.	Olsztynek (m-w)	0,638	1
9.	Jedwabno (w)	0,630	1
10.	Pasym (m-w)	0,605	1
11.	Węgorzewo (m-w)	0,603	1
12.	Ruciane-Nida (m-w)	0,577	1
13.	Purda (w)	0,532	1
	...	...	...
89.	Świątajno (w)	0,169	4
90.	Prostki (w)	0,168	4
91.	Kalinowo (w)	0,168	4
92.	Biała Piska (m-w)	0,166	4
93.	Iłowo-Osada (w)	0,145	4
94.	Wielbark (w)	0,112	4
95.	Biskupiec (w)	0,112	4
96.	Nowe Miasto Lubawskie (w)	0,094	4
97.	Kozłowo (w)	0,092	4
98.	Grodziczno (w)	0,082	4
99.	Janowiec Kościelny (w)	0,050	4
100.	Rozogi (w)	0,012	4

(w) – gmina wiejska/*rural commune*, (m-w) – gmina miejsko-wiejska/*urban-rural commune*

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Source: own study based on the CSO data



**Rysunek 1. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie województwa warmińsko-mazurskiego według stopnia samodzielności finansowej (1999-2010)**  
**Figure 1. Urban-rural and rural communes in Warmian-mazurskie voivodship by level of financial autonomy (1999-2010)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS  
 Source: own study based on the CSO data

**Tabela 2. Wartości wybranych wskaźników rozwoju lokalnego dla badanych klas gmin w 2010 r.**  
**Table 2. Selected local development indicators for two communes classes in 2010**

Wskaźnik/Indicator	Klasa 1/ Class 1	Klasa 4/ Class 4	Współczynnik korelacji/ Correlation coefficient
Współczynnik feminizacji/Feminization	101	97	0,575
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym/ number of residents in nonproductive age per 100 productive age residents	51	60	-0,835
Saldo migracji wewnętrznych/Internal migration balance	57	-30	0,575
Liczba osób przyjeżdżających do pracy przypadająca na 10 osób wyjeżdżających do pracy/Number of inbound commuters per 10 outbound commuters*	7	2	0,629
Dochody własne na 1 mieszkańca/Own revenues per resident	1787	731	0,824
Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności/ REGON registered firms per 10,000 residents	869	460	0,872
Saldo rejestracji i wyrejestrowań w REGON na 10 tys. ludności/ Balance of REGON registered firms per 10,000 residents	32	19	0,882

\* 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS  
 Source: own study based on the CSO data

## Podsumowanie

Obszary wiejskie województwa warmińsko-mazurskiego, podobnie jak innych województw wschodniej Polski [Rakowska 2011], cechuje wysoki stopień peryferyjności rozwojowej. Jak wynika z badań [Pomianek 2009, Brodziński 2011], wśród priorytetów w strategiach gmin najczęściej wskazuje się modernizację infrastruktury technicznej i społecznej, wspieranie turystyki wiejskiej oraz podejmowanie inicjatyw służących pozyskiwaniu środków zewnętrznych niezbędnych do finansowania rozwoju lokalnego. Dla obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego jednym z warunków sprzyjających stymulowaniu korzystnych zmian społecznych i gospodarczych jest uporządkowanie aktywności oddolnej, stanowiącej główną składową systemu powiązań sieciowych o charakterze lokalnym, co oznacza konieczność skonstruowania odpowiednich struktur w obszarach peryferyjnych, zanim będą one mogły uczestniczyć w rozwoju ponadlokalnym [Brodziński 2011]. Do odpowiedniej realizacji takich zadań niezbędne są środki finansowe, a swobodne decydowanie o kierunkach wydatków może mieć miejsce

przede wszystkim w jednostkach o wysokim poziomie samodzielności finansowej. Gminy o największym stopniu samodzielności finansowej charakteryzowały się relatywnie korzystnymi wartościami wskaźników, m.in.: wskaźników feminizacji, przedsiębiorczości, obciążenia demograficznego i migracji. Słabe wyniki gmin o niskiej samodzielności finansowej świadczą o ich peryferyjności i potrzebie dodatkowego wsparcia rozwoju lokalnego w tych gminach, zarówno finansowego, jak i pozafinansowego.

### Literatura

- Brodziński Z.** 2011: Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Rozprawy Naukowe i Monografie. Wyd. SGGW, Warszawa.
- Drejerska N.** 2011: Aktywność zawodowa mieszkańców wsi. *Wieś Jutra*, 11/12, 19-20.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzaleczyńska-Koczkodaj M.** 2007: Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy. PWN, Warszawa, 150-151.
- Grosse T.G.** 2007: Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(27).
- Gwiżdżńska-Goraj M.** 2011: Przemiany cech demograficznych ludności w latach 1988-2009 i ich wpływ na peryferyzację obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego. [W:] Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji (red. M. Wesołowska). *Studia Obszarów Wiejskich*, Warszawa, t. 26, 153.
- Hellwig Z.** 1968: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny*, 4.
- Owsiak S.** 2008: Finanse publiczne. Teoria i praktyka. PWN, Warszawa, 336.
- Pomianek I.** 2009: Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego). Maszynopis rozprawy doktorskiej, Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie.
- Pomianek I.** 2010: Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego. *Acta Sci. Pol. Oeconomia*, 9(3), 227-239.
- Rakowska J.** 2011: Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin Polski Wschodniej. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. XIII, z. 2, 392-39.
- Rudnicki R.** 2011: Peryferyjność położenia geograficzno-komunikacyjnego a wybrane wskaźniki rozwoju powiatów ziemskich. [W:] Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji (red. M. Wesołowska). *Studia Obszarów Wiejskich*, Warszawa, t. 26, 36.
- Sadowska B.** 2011: Struktura dochodów gmin i możliwości jej kształtowania. [W:] Gospodarka i finanse gmin w Polsce – wybrane zagadnienia (red. M. Stefański, H. Stępień). Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek, 83.

### Summary

*The paper presents an analysis of financial autonomy of rural and urban-rural areas of Warmińsko-mazurskie voivodship in the period 1999-2010. Using the taxonomic measure of Hellwig, 100 communes were divided into 4 classes according to their financial autonomy. The analysis was based on the selected indicators of local development for the two extreme classes. Communes with the highest degree of financial autonomy were characterized by relatively positive values of such indicators as feminization, entrepreneurship, age dependency and migration. Poor results of communes with low financial autonomy prove their peripheral nature and demonstrate the need for additional support, both financial and non-financial, for local development.*

### Adres do korespondencji:

dr Iwona Pomianek  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu  
ul. Nowoursynowska 166  
02-787 Warszawa  
e-mail: iwona\_pomianek@sggw.pl