

**Mariola GRZEBYK**  
Uniwersytet Rzeszowski

## **PRZESTRZENNA OCENA ZRÓŻNICOWANIA SYTUACJI FINANSOWEJ WOJEWÓDZTW W POLSCE W LATACH 2006-2018**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest ocena sytuacji finansowej polskich województw samorządowych w latach 2006-2018. Dokonano jej na podstawie wskaźników budżetowych, na mieszkańca oraz wskaźników według zobowiązań. Pozyskane informacje pozwalają określić przeszłą i obecną ich sytuację finansową oraz różnice w odniesieniu do innych jednostek w Polsce.

Analizując stronę dochodową, stwierdza się duże zróżnicowanie regionalne dochodów własnych w dochodach ogółem w badanych latach, choć ich poziom nie ulegał dużym zmianom. Dochody zewnętrzne stanowiły średnio 1/5 dochodów budżetowych tych województw. Dochody te nie wzrastały w badanych latach mimo powierzania samorządom nowych zadań do realizacji. Strona wydatkowa pokazała z kolei, że poziom wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem województw utrzymywał się na podobnym poziomie. Sytuacja taka powoduje, że polskie regiony muszą poszukiwać zewnętrznych źródeł bezzwrotnej pomocy, aby realizować chociażby inwestycje sprzyjające poprawie wyposażenia infrastrukturalnego. Analiza potwierdziła także różnice w dochodach i wydatkach budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Uwidoczniła się tutaj różnica między zamożniejszymi województwami Polski zachodniej i południowej oraz biedniejszymi regionami Polski wschodniej.

**Słowa kluczowe:** województwo samorządowe, gospodarka finansowa, dochody samorządowe, wydatki samorządowe.

## **SPATIAL ASSESSMENT OF THE DIVERSIFICATION OF FINANCIAL SITUATION OF VOIVODESHIPS IN POLAND IN THE YEARS 2006-2018**

### **Summary**

The aim of the article is to assess the financial situation of Polish local government voivodeships in the years 2006-2018. Evaluation was conducted on the basis of budget indicators, per resident (per capita), and indicators associated with liabilities. The information obtained allows to determine the past and current financial situation and differences in relation to other regions in Poland.

When analyzing the income side, it is found that there is a large regional differentiation of own revenues in the total revenues in the examined years, although their level did not change much. External revenues constitute on average 1/5 of budget revenues of these voivodeships. These incomes did not increase in the examined years despite entrusting new tasks to local governments. In turn, the expenditure side showed that the level of investment expenditure in total expenditure of voivodeships remained at a similar level. This situation means that Polish regions must seek external sources of non-returnable assistance in order to implement, for example, investments to improve infrastructure equipment. The analysis also confirmed the differences in budget revenues and expenses per capita. The difference between the wealthier voivodeships of western and southern Poland and the poorer regions of eastern Poland was visible here.

**Key words:** self-government voivodeship, financial economy, local government revenues, local government expenditure.

## **Wprowadzenie**

Jednostki samorządu terytorialnego zostały utworzone w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców na poziomie lokalnym lub regionalnym. Samorząd wojewódzki pełni szczególną rolę jako kreator rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach, stąd tak ważne jest dokonywanie oceny finansowej tego szczebla samorządu terytorialnego.

Analiza gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego dostarcza informacji o ich przeszłej i obecnej sytuacji finansowej oraz efektywności działalności, a także pozwala określić ich możliwości rozwojowe. Istotnymi informacjami dla kadry zarządzającej są ponadto dane o potencjalnych zagrożeniach, które mogą skutkować pogorszeniem sytuacji finansowej samorządu (Zawora, 2012).

Sytuacja finansowa województw determinowana jest z jednej strony możliwością pozyskania przez nie dochodów, z drugiej zaś wielkością potrzeb wydatkowych w zakresie realizowanych przez nie zadań. Wyznacza jednocześnie możliwości zadłużania się samorządów i pozyskiwania dofinansowania bezzwrotnymi środkami z Unii Europejskiej. Fundusze, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, determinują zarówno stopień i jakość wykonywanych obowiązkowych zadań ustawowych, jak też działań inwestycyjnych. Ocena sytuacji finansowej województw jest procesem złożonym, jednak koniecznym, zwłaszcza w aspekcie zarządzania finansami i podejmowania decyzji (Wyszkowska, 2011).

W kontekście zasygnalizowanych problemów celem artykułu jest ocena sytuacji finansowej polskich województw w latach 2006-2018. Przyjęty w nim okres badań pozwolił ocenić sytuację finansową województw w dłuższej perspektywie czasu, na tle zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych. Tak wyznaczony horyzont czasowy objął lata kryzysu gospodarczego oraz okres dobrej koniunktury gospodarczej.

Zagadnienie gospodarki finansowej gmin jest bardzo szerokie, dlatego analizę ograniczono do wybranych aspektów oceny finansowej sugerowanej przez Ministerstwo Finansów, obejmującej wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca, a także wskaźniki dla zobowiązań dłużnych (Ministerstwo Finansów, 2018).

W badaniach wykorzystano dane statystyczne pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, rocznych sprawozdań budżetowych, a także raporty z badań ewaluacyjnych.

## **Dochody samorządów województw w Polsce**

Gospodarka finansowa województwa prowadzona jest na podstawie budżetu, będącego planem finansowym rocznym, obejmującym sumy dochodów i wydatków, a także przychodów oraz rozchodów. Zaznaczyć należy, że różnie jest traktowana strona dochodowa i wydatkowa budżetu. Świadczy o tym fakt, że kwoty dochodów i przychodów jednostki samorządu terytorialnego są ujmowane jako prognozy, a kwoty wydatków i rozchodów stanowią nieprzekraczalny limit. Strona dochodowa kształtuje więc możliwości wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego (Dworakowska, 2018).

Podstawowymi źródłami dochodów województwa, zagwarantowanymi konstytucyjnie, w Polsce są: dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Są one podstawą wykonywania przez te jednostki samorządowe określonych zadań. Dochody własne województwa obejmują m.in.: dochody wojewódzkich zakładów budżetowych, dochody z majątku czy odsetki od udzielonych pożyczek (Zalewska, Zawadzka, 2015). Dotacje i subwencje to niepodatkowe, zewnętrzne dochody jednostek samorządu terytorialnego. Dotacje celowe związane są z realizacją zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań na podstawie porozumień.

Dotacja celowa z budżetu państwa jest formą wydatku tego budżetu na rzecz budżetu JST na finansowanie lub dofinansowanie konkretnego zadania budżetowego realizowanego przez te jednostki (Chojna-Duch, 2003). Subwencję ogólną z kolei otrzymuje województwo samorządowe z budżetu państwa, a składa się ona z części wyrównawczej, regionalnej i oświatowej na realizację zadań z tego zakresu (Jędrzejewski, 2007).

Uwzględniając specyfikę poszczególnych źródeł dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, stwierdzić należy, że kluczowym źródłem ich finansowania powinny być dochody własne. Dopełnienie dochodów własnych powinna stanowić subwencja ogólna. Najmniej znaczące w strukturze dochodów powinny być dotacje (Dworakowska, 2018).

W artykule do oceny strony dochodowej budżetów samorządu regionalnego w Polsce wykorzystano kilka mierników dochodowych, do których należały:

- udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%);
- udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem (%);
- udział dotacji celowych w dochodach ogółem (%);
- udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem (%);
- udział programów i projektów unijnych w dochodach ogółem – finansowanie oraz współfinansowanie (%);
- udział zobowiązań w dochodach ogółem (%).

Analiza finansowa i dobrane do niej wskaźniki mają istotne znaczenie dla prawidłowego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego i decyzji podejmowanych w przyszłości (Kołoszko-Chomentowska, Selwesiuk, 2019; Skoczylas, 2011).

Wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem ukazuje, jaką część dochodów ogółem stanowią dochody własne. Im wartość tego wskaźnika jest wyższa (ponad 50%), tym lepsza jest sytuacja finansowa województwa, w tym jego możliwości rozwojowe. Świadczy to o zamożności JST, jak również o dużej niezależności od transferów z budżetu państwa (Brezdeń, Spallek, 2012).

Dochody własne, stanowiąc szczególnie rodzaj dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przesądzają o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych, traktuje się je bowiem jako wskaźnik poziomu tej samodzielności (Marczak, 2007). Dochody własne uznaje się również jako strategiczny element w systemie finansów samorządowych w kontekście możliwości aplikowania o środki unijne. Zasobność własnych środków budżetowych tych jednostek decyduje o możliwości zastosowania innych, tj. uzupełniających, źródeł finansowania (Poniatowicz, 2016).

Analiza danych zawartych w tabeli 1 pokazuje bardzo duże zróżnicowanie regionalne tego wskaźnika w badanych latach. Do województw o najniższym wskaźniku należały podlaskie (27,89% w 2006 roku do 22,51% w 2018 roku), lubelskie (28,21% w 2006 roku do 29,30% w 2018 roku) i podkarpackie (29,18% w 2006 roku do 29,78% w 2018 roku). Najwyższymi wskaźnikami charakteryzowało się województwo mazowieckie (82,28% w 2006 roku do 86,84% w 2018 roku), wielkopolskie (64,01% w 2006 roku do 71,93% w 2018 roku) oraz dolnośląskie (60,72% w 2006 roku do 63,84% w 2018 roku). Zauważalny jest spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w sześciu województwach Polski. Największy spadek dotyczył województwa świętokrzyskiego (z 44,28% w 2006 roku do 24,53% w 2018 roku), a także warmińsko-mazurskiego (z 40,44% w 2006 roku do 27,94% w 2018 roku). W pozostałych 10 województwach nastąpił wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Przodowało tutaj województwo wielkopolskie (z 64,01% w 2006 roku do 71,93% w 2018 roku) oraz lubuskie (z 31,50% w 2006 roku do 36,92% w 2018 roku).

W skali całego kraju wskaźnik ten także uległ niewielkiemu zmniejszeniu z poziomu 55,94% w 2006 roku do poziomu 53,23% w 2018 roku. Jest to zjawisko niekorzystne, gdyż mniej środków finansowych z dochodów własnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego świadczy o mniejszej zamożności i samodzielności tych jednostek, a także większym uzależnieniu od transferów z budżetu państwa (Brezdeń, Spallek, 2012 )

Analizując udział dochodów majątkowych w dochodach własnych, zauważa się, że stanowiły one średnio w Polsce w badanych latach tylko 2%. Zadawalające jest jednak to, że wskaźnik ten wzrósł z 0,55% w 2006 roku do 2,34% w 2018 roku. Największym wzrostem charakteryzowało się województwo zachodniopomorskie (z 0,34% w 2006 roku do 7,17% w 2018 roku), a najmniejszym wielkopolskie (z 0,18% do 0,57% w 2018 roku).

Kolejnymi wskaźnikami pokazującymi, jak duże jest zasilenie województw środkami zewnętrznymi w Polsce, a wykorzystanymi w badaniach, były: wskaźnik udziału subwencji ogólnej w dochodach ogółem (%) i wskaźnik udziału dotacji celowych w dochodach ogółem (%).

Na bazie analizy danych tabeli 1 można zauważyć, że w Polsce udział środków finansowych zewnętrznych, czyli subwencji i dotacji, w dochodach ogółem był wysoki, stanowiąc w 2018 roku 20,6% (wobec jeszcze wyższego wskaźnika, wynoszącego 36,16%, w 2006 roku), czyli ok. 1/5 wpływów budżetowych. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w Polsce i we wszystkich województwach spadał jednak w badanych latach, aby w 2018 roku nie przekroczyć 7,7% (wobec 14,22% w 2006 roku).

Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem był bardzo różny w poszczególnych regionach, ale ogółem w Polsce zauważalny był znaczny ich spadek z 21,94% w 2006 roku do 12,87% w 2018 roku. W województwach biedniejszych – położonych na wschodzie kraju – wskaźnik ten w 2018 roku osiągał wyższe poziomy niż w innych regionach kraju. Należały do nich chociażby lubelskie – 29,45% i warmińsko-mazurskie – 29,62%. Analiza danych pokazała także, że są województwa, gdzie ten wskaźnik był bardzo niski – mazowieckie (3,20%), wielkopolskie (5,13%) czy dolnośląskie (7,45%). Należy jednak zauważyć, że w 2006 roku udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem był znacznie wyższy niż w 2018 roku, osiągając nawet 44,31% w lubelskim czy 42,69% w świętokrzyskim. Oznacza to, że udział tych środków zewnętrznych w dochodach ogółem nie zwiększał się, a wręcz we wszystkich 16 województwach spadał, mimo nakładanych nowych zadań na ten szczebel samorządu terytorialnego.

Innym wskaźnikiem wykorzystanym do oceny strony dochodowej budżetów województw był udział finansowy programów i projektów unijnych w dochodach ogółem (dotyczyło to tak ich finansowania, jak i współfinansowania) (%).

Fundusze unijne umożliwiają realizację wielu inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego, które przekładają się na polepszenie warunków życia mieszkańców i działania podmiotów gospodarczych. Środki finansowe z funduszy unijnych są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego przez 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, które służą poprawie konkurencyjności regionów oraz promocji zrównoważonego rozwoju. Fundusze unijne, o które ubiegają się jednostki samorządu terytorialnego, są za każdym razem przyznawane na realizację konkretnego zadania ustalonego w umowie i w myśl zasady dodatkowości. UE nie finansuje przedsięwzięć w całości i zawsze jest wymagany wkład własny beneficjenta. Dofinansowanie z UE przyznawane jest wyłącznie najlepiej przygotowanym projektom. Jednostki samorządu terytorialnego, chcąc zwiększyć swoje szanse na uzyskanie dofinansowania z UE, niejednokrotnie ubiegają się o dofinansowanie niższe niż maksymalne. Muszą wówczas z innych źródeł zapewnić niezbędne środki finansowe, potrzebne na wykonanie przedsięwzięcia w całości (Dworakowska, 2018).

Tabela 1

Wskaźniki charakteryzujące stronę dochodową budżetów województw w latach 2006-2018

Lp.	Województwo	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)			Udział dochodów majątkowych w dochodach własnych (%)			Udział dotacji celowych w dochodach ogółem (%)			Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem (%)			Udział programów i projektów umijnych w dochodach ogółem – finansowanie i współfinansowanie (%)*	
		2006	2012	2018	2006	2012	2018	2006	2012	2018	2006	2012	2018	2012	2018
	<b>Polska</b>	55,94	42,98	53,23	0,55	3,07	2,34	14,22	15,66	7,73	21,94	16,45	12,87	24,91	26,17
1.	dolnośląskie	60,72	54,90	63,84	0,13	0,59	7,05	13,47	12,25	7,09	17,97	8,54	7,45	24,31	21,62
2.	kuj.-pomor.	39,26	31,83	40,54	0,08	0,20	2,60	14,88	19,48	9,75	39,51	27,58	24,76	21,11	24,95
3.	lubelskie	28,21	26,26	29,30	0,50	2,77	2,27	13,17	17,36	11,43	44,31	31,99	29,50	24,39	29,74
4.	lubuskie	31,50	24,42	36,92	0,73	4,27	1,22	17,46	28,34	16,13	35,04	27,82	20,47	19,42	26,48
5.	łódzkie	59,76	43,37	55,99	1,29	2,92	0,59	9,81	10,60	5,19	30,18	13,14	13,54	32,89	25,28
6.	małopolskie	52,12	38,26	53,39	1,45	6,48	1,04	16,37	18,25	5,80	19,57	13,04	8,65	30,45	32,16
7.	mazowieckie	82,28	69,58	86,84	0,22	1,21	1,87	6,92	9,46	3,31	8,47	5,76	3,20	15,2	6,65
8.	opolskie	40,10	27,86	28,69	1,92	1,96	1,22	14,19	20,27	11,49	29,86	23,51	15,65	28,36	44,17
9.	podkarpackie	29,18	22,72	29,78	0,66	1,30	2,97	13,80	13,44	9,20	37,18	32,56	20,21	31,28	40,81
10.	podlaskie	27,89	19,71	22,51	0,86	2,65	1,73	19,77	19,47	7,51	39,45	28,84	20,71	31,98	49,27
11.	pomorskie	55,37	46,66	49,89	1,31	15,43	1,71	13,47	16,17	9,00	19,59	11,82	8,93	25,35	33,18
12.	śląskie	59,78	51,05	64,15	0,50	5,08	2,10	25,32	16,50	6,15	9,16	13,62	9,10	18,83	20,6
13.	świętokrzyskie	44,28	23,05	24,53	0,25	0,70	3,11	11,62	11,97	8,11	42,69	22,99	22,36	41,99	45,0
14.	warm-mazur.	40,44	21,51	27,94	0,19	0,81	1,74	20,69	22,32	18,43	38,79	29,85	29,62	26,32	24,1
15.	wielkopolskie	64,01	48,69	71,93	0,18	1,34	0,57	16,07	18,81	6,91	9,49	7,71	5,13	24,79	16,03
16.	zachodniopom.	33,35	27,20	33,25	0,34	4,01	7,17	13,54	20,53	10,50	40,47	21,17	14,58	31,1	41,67

\* brak danych dla roku 2006

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS.

Udział tych środków zewnętrznych w dochodach ogółem był zróżnicowany regionalnie i wahał się od 6,65% w województwie mazowieckim do 49,27% w podlaskim w 2018 roku. Jak zauważają autorzy raportu (Analizy statystyczne. ..., 2018), był on kilkakrotnie wyższy w województwach samorządowych niż w innych jednostkach samorządu terytorialnego.

Ciekawie przedstawiał się wskaźnik udziału zobowiązań w dochodach ogółem (%) w układzie regionalnym (tabela 2). Zauważalny był jego systematyczny wzrost w skali kraju i w poszczególnych województwach. Największy wzrost tego wskaźnika dotyczył województwa mazowieckiego (od 2,9% w 2006 roku do 62,7% w 2017 roku) oraz dolnośląskiego (od 18% w 2006 roku do 63,2% w 2017 roku). Pomimo wzrostu dochodów ogółem w większości województw, udział zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów z udziałem środków UE w coraz większym stopniu obciążał zatem ich dochody. Jedynym województwem, które ograniczało te zobowiązania było województwo podlaskie – poziom tego wskaźnika zmniejszył się z 34,5% w 2006 roku do 12,7% w 2017 roku.

Tabela 2

*Udział zobowiązań w dochodach ogółem (%) w polskich województwach w latach 2006-2017*

Lp.	Województwo	Udział zobowiązań w dochodach ogółem (%)		
		2006	2012	2017*
	<b>Polska</b>	16,6	39,9	50,1
1.	dolnośląskie	18,0	49,1	63,2
2.	kujawsko-pomorskie	39,5	40,5	40,4
3.	lubelskie	32,8	67,4	87,5
4.	lubuskie	23,0	30,9	39,5
5.	łódzkie	13,7	36,8	46,6
6.	małopolskie	23,3	35,9	48,5
7.	mazowieckie	2,9	54,9	62,7
8.	opolskie	33,6	35,6	30,7
9.	podkarpackie	22,1	33,1	35,5
10.	podlaskie	34,5	5,4	12,7
11.	pomorskie	14,9	33,3	39,8
12.	śląskie	0,7	35,5	56,9
13.	świętokrzyskie	13,8	12,0	43,8
14.	warmińsko-mazurskie	39,2	42,3	50,4
15.	wielkopolskie	24,8	22,8	37,4
16.	zachodniopomorskie	16,0	23,7	40,8

\* brak danych dla roku 2018

Źródło: opracowane na podstawie [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzaduterytorialnego/sprawozdania-budzetowe](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzaduterytorialnego/sprawozdania-budzetowe) (dostęp: 16.06.2020).

### Wydatki samorządów województw w Polsce

Gospodarka środkami finansowymi obejmuje także stronę wydatkową budżetu województwa. Wskaźnikami wziętymi w badaniach pod uwagę były:

- udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (%);
- udział wydatków na obsługę długu publicznego województwa na 1 000 zł dochodów budżetowych (%);
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (w %);
- udział poszczególnych wydatków w wydatkach ogółem według klasyfikacji budżetowej (%).

Wskaźnikiem pokazującym, czy środki finansowe w budżecie województwa przeznaczone są na potrzeby bieżące, jest udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem. Poziom wydatków bieżących w wydatkach ogółem informuje o tym, czy dana jednostka terytorialna jest województwem rozwijającym się, dążącym do inwestowania, chociażby w infrastrukturę techniczną.

Jak można zauważyć, wskaźnik ten w skali kraju osiągnął poziom aż 64,12% w 2018 roku, wobec 63,28% w 2006 roku. Dokonując bardziej szczegółowej analizy, czyli oceniając poszczególne województwa, można stwierdzić, że największy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem w 2018 roku dotyczył województwa mazowieckiego (72,60%), wielkopolskiego (72,42%) oraz dolnośląskiego (71,39%). Można także zauważyć ich spadek w badanych latach w województwach położonych na wschodzie kraju, czyli podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim.

Jak podkreśla M. Poniatowicz (2016), wysoki udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem to niepokojący fakt, świadczący o skutkach nakładania na samorządowe jednostki terytorialne dodatkowych zadań przez administrację centralną bez możliwości rekompensaty wydatkowanych środków finansowych. Wzrost samorządowych wydatków bieżących to w konsekwencji konieczność ograniczania wydatków kapitałowych, w tym inwestycyjnych, również tych współfinansowanych ze środków pomocowych UE.

Inni autorzy podkreślają (Gorzalczyńska-Koczkodaj, Koczkodaj, 2016), że ograniczanie wydatków bieżących w JST jest bardzo trudne z uwagi na ilość zadań, jakie na te podmioty przerzucił ustawodawca, nie zapewniając odpowiedniej puli środków na ich realizację, co zmusza podmioty samorządowe do dopłacania do ich wykonywania. Jak twierdzi M. Kosek-Wojnar (2006), wydatki inwestycyjne w jednostkach samorządu terytorialnego uznawane są za czynnik decydujący o ich rozwoju – aby możliwa była realizacja inwestycji, niezbędne są środki finansowe.

Dokonując analizy danych tabeli 3, widać, że wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w Polsce kształtował się na niskim poziomie, osiągając poziom od 20,3% w 2006 roku do 19,7% w 2018 roku. Województwami o najwyższym wskaźniku w 2018 roku były podlaskie (28,6%), podkarpackie (24%) i lubelskie (21,5%), czyli te województwa, które ograniczały wydatki bieżące.

Kolejnym wskaźnikiem odzwierciedlającym sytuację finansową tych jednostek terytorialnych, a wykorzystanym w badaniach, był wskaźnik udziału wydatków na obsługę długu publicznego województw na 1 000 zł dochodów budżetowych (%). Im ten wskaźnik osiąga wyższą wartość, w tym większym stopniu dochody budżetowe są obciążone obsługą długu publicznego (Analizy statystyczne..., 2018).

W skali kraju wskaźnik ten osiągnął poziom 7,3% w 2018 roku i nie ulegał dużym zmianom w badanych latach. Najniższe wartości tego wskaźnika dotyczyły województw południowej i wschodniej Polski, czyli podlaskiego 4,4%, opolskiego 5,6%, a także podkarpackiego oraz śląskiego – po 5,9%.

Tabela 3

*Wskaźniki charakteryzujące stronę wydatkową budżetów województw w latach 2006-2018*

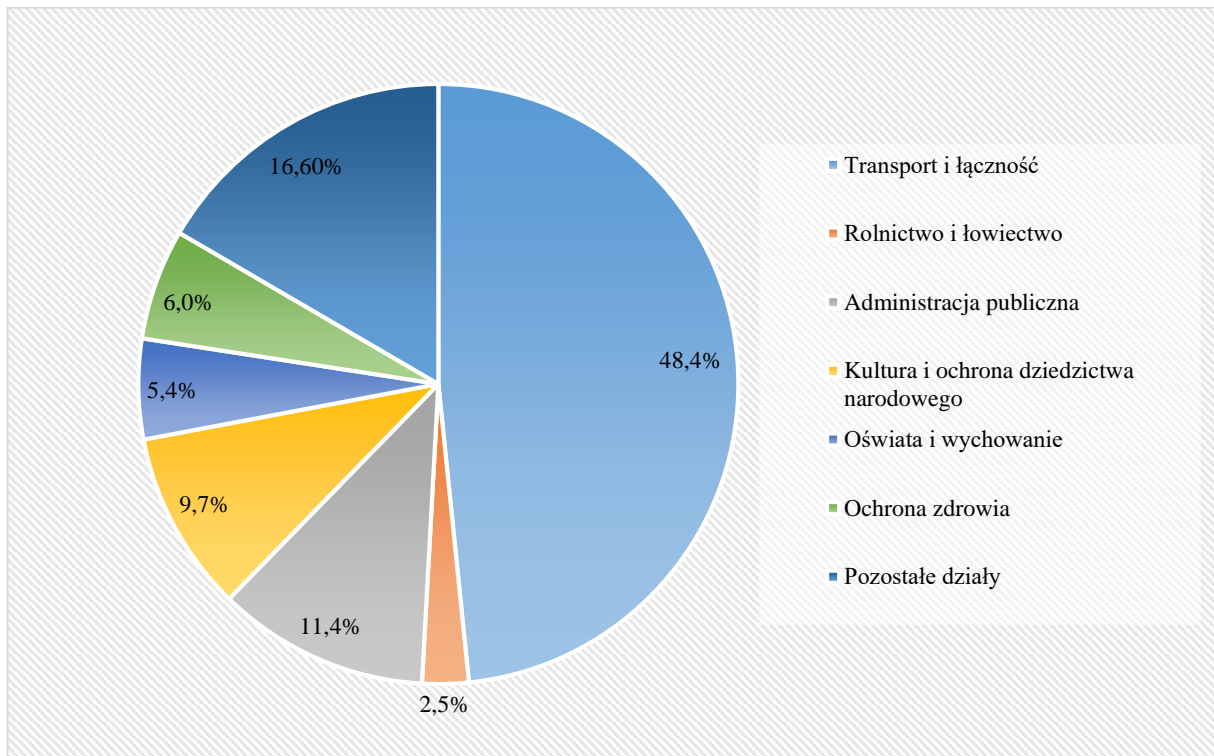
Lp.	Województwo	Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (%)			Udział wydatków na obsługę długu publ. woj. na 1000 zł dochodów budżetowych (%)			Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (w %)		
		2006	2012	2018	2006	2012	2018	2006	2012	2018
	<b>Polska</b>	63,28	62,23	64,12	9,6	19,7	7,3	20,3	19,1	19,7
1.	dolnośląskie	68,52	52,50	71,39	11,3	22,5	9,6	20,8	20,1	21,2
2.	kuj.-pomor.	67,50	70,71	70,57	12,5	21,5	7,7	19,3	20,3	18,4
3.	lubelskie	56,42	63,31	62,52	9,0	18,4	7,6	18,4	19,6	21,5
4.	lubuskie	67,34	68,74	67,58	13,3	26,3	7,2	22,6	12,7	20,9
5.	łódzkie	64,98	59,80	70,76	10,2	18,8	7,6	19,5	17,7	17,4
6.	małopolskie	54,46	59,52	64,78	13,4	21,0	7,7	19,7	18,7	17,8
7.	mazowieckie	62,14	78,29	72,60	9,7	23,3	9,0	20,9	17,2	17,8
8.	opolskie	63,66	66,98	57,78	7,3	17,3	5,6	22,0	14,8	20,0
9.	podkarpackie	67,54	59,40	51,37	8,2	17,3	5,9	20,4	19,6	24,0
10.	podlaskie	68,93	59,19	42,50	7,8	16,6	4,4	20,7	20,8	28,6
11.	pomorskie	59,37	59,65	59,79	8,5	20,6	6,0	19,8	23,9	20,9
12.	śląskie	58,51	63,21	69,64	6,5	13,4	5,9	21,4	18,6	17,4
13.	świętokrzyskie	65,68	41,36	45,05	7,9	17,6	8,2	21,0	22,8	21,5
14.	warm.-mazur.	72,06	55,01	66,06	10,5	19,2	7,3	18,0	19,0	19,1
15.	wielkopolskie	67,50	63,96	72,42	9,2	19,4	5,7	21,2	18,0	19,4
16.	zachodniopom.	65,35	52,70	54,49	9,0	19,6	7,1	17,9	21,6	20,2

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS.

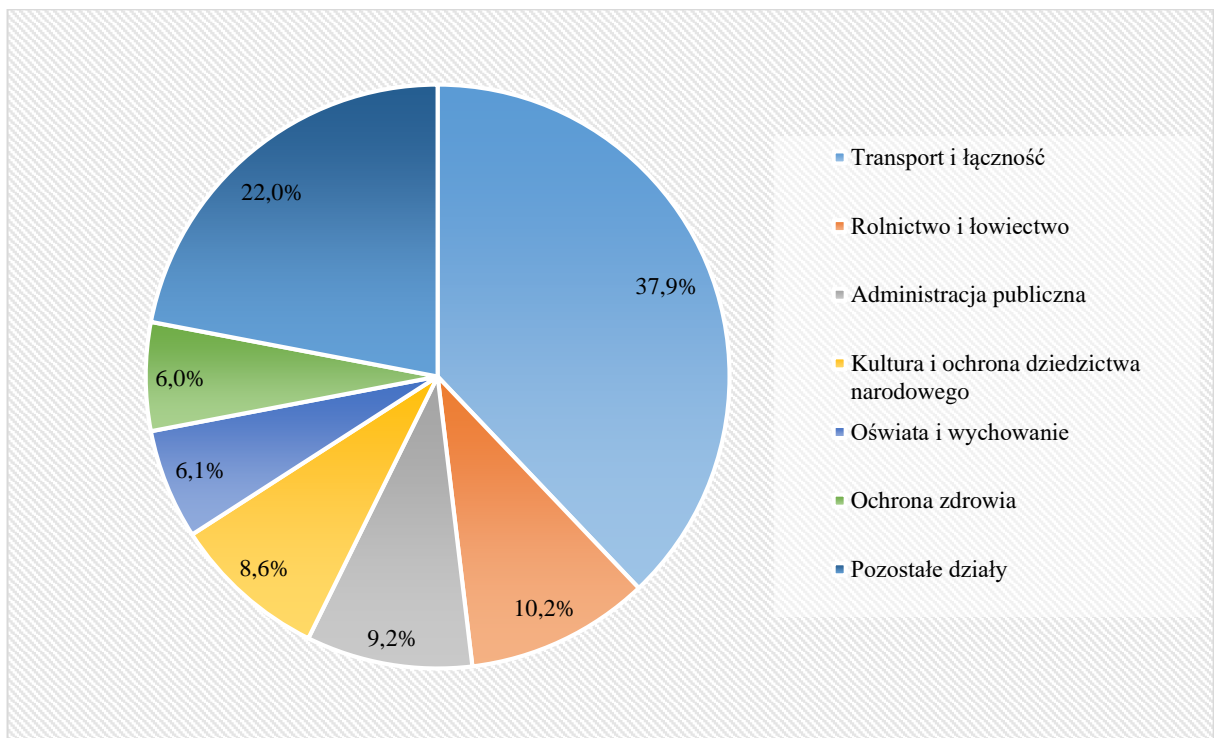
W artykule dokonano także analizy struktury wydatków według działów klasyfikacji budżetowej (rysunki 1-3). W strukturze tych wydatków w 2018 roku największy udział w zrealizowanych wydatkach ogółem miały wydatki w dziale „Transport i łączność” – 48,4%. Najważniejszą kategorię wydatkową stanowiły tu wydatki na wojewódzkie drogi publiczne – 56,0% i na krajowe przewozy kolejowe – 39,3%. Znaczący udział w wydatkach ogółem województw miały również wydatki wykonane w następujących działach: „Administracja publiczna” – 11,4%, „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” – 9,7% oraz „Ochrona zdrowia” – 6,0%.

Porównując wydatki z roku 2018 do roku 2012 czy nawet 2008 roku, zauważa się podobną ich strukturę. Dominowały nadal wydatki na „Transport i łączność” (stanowiąc średnio ok. 40%), malały natomiast na ochronę zdrowia (z 9,5% w 2008 roku do 6% w 2018 roku) oraz „Rolnictwo i łowiectwo” (z 5,7% w 2008 roku do 2,5% w 2018 roku). Niestety, stwierdza się też, że wydatki w dziale „Administracja publiczna” rosły w badanych latach (z 7,8% w 2008 roku do 11,4% w 2018 roku).

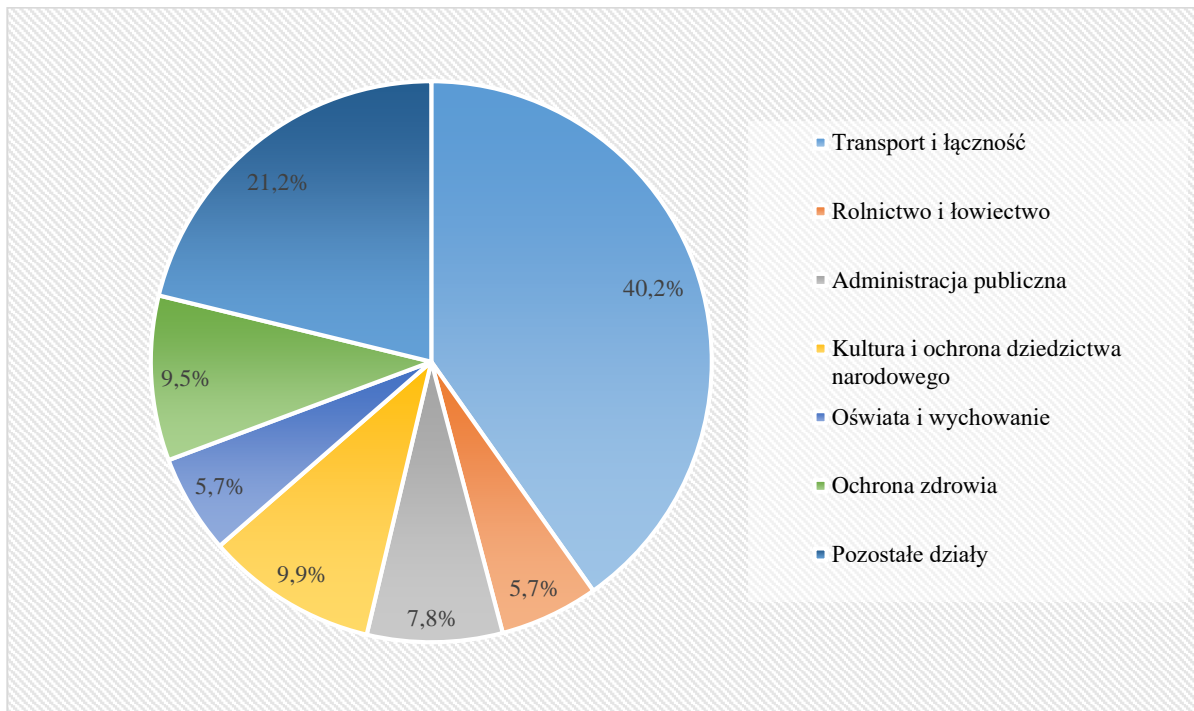




Rysunek 1. Struktura wydatków województw według działów klasyfikacji budżetowej w Polsce w 2018 roku.  
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2. Struktura wydatków województw według działów klasyfikacji budżetowej w Polsce w 2012 roku.  
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 3. Struktura wydatków województw według działów klasyfikacji budżetowej w Polsce w 2008 roku (brak danych dla 2006 roku).

Źródło: opracowanie własne.

### **Dochody i wydatki województw *per capita***

Dokonując dalszej analizy dochodów i wydatków, ale w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyraźnie widać, że sytuacja finansowa województw uległa poprawie na przestrzeni badanych lat (tabela 4). Najwyższy poziom dochodów na 1 mieszkańca w 2018 roku osiągnęły województwa: podlaskie (597,92 zł), podkarpackie (562,43 zł) i zachodnio-pomorskie (552,73 zł), a najniższe mieszkańcy łódzkiego (335,85 zł) i śląskiego (348,53 zł). Analizując z kolei wydatki na 1 mieszkańca, zauważa się, że najwyższy ich poziom dotyczył województw: podlaskiego (672,10 zł), świętokrzyskiego (564,67 zł) oraz zachodnio-pomorskiego (559,05 zł).

Przechodząc dalej do salda budżetów, stwierdza się, że w 2006 roku tylko kilka województw osiągnęło nadwyżkę finansową (łódzkie, świętokrzyskie i śląskie), ale już w 2018 roku było ich 9.

Tabela 4

*Dochody, wydatki i saldo budżetów województw per capita w latach 2006-2016*

Lp.	Województwo	Dochody ogółem na 1 mieszkańca województwa (w zł)			Wydatki ogółem na 1 mieszkańca województwa (w zł)			Deficyt (-) Nadwyżka (+) (w zł)		
		2006	2012	2018	2006	2012	2018	2006	2012	2018
	<b>Polska</b>	248,76	395,40	441,35	262,98	409,01	431,68	-14,22	-13,61	+9,67
1.	dolnośl.	249,39	574,29	432,45	275,74	578,76	396,63	-26,35	-4,47	+35,82
2.	kuj.-pomor.	207,37	362,19	381,30	258,57	365,19	392,36	-51,2	-2,0	-11,06
3.	lubelskie	214,52	358,18	408,20	223,91	387,73	441,03	-9,39	-29,55	-32,83
4.	lubuskie	279,13	429,57	421,60	305,33	436,68	445,81	-26,2	-7,11	-24,21
5.	łódzkie	166,79	325,03	335,85	150,84	357,05	325,21	+15,95	-32,02	+10,64
6.	małopol.	192,26	340,33	402,44	192,29	341,13	386,67	-0,03	-0,8	+15,77
7.	mazow.	410,73	470,29	549,85	457,30	465,29	489,37	-46,57	+5,0	+60,48
8.	opolskie	263,68	409,74	525,80	298,27	407,10	503,91	-34,59	+2,64	+21,89
9.	podkarpack.	229,33	409,41	562,43	261,57	418,52	536,96	-32,24	-9,11	+25,47
10.	podlaskie	216,04	390,33	597,92	240,71	410,22	672,10	-24,67	-19,89	-74,18
11.	pomorskie	249,04	387,95	447,05	253,64	402,25	448,97	-4,6	-14,3	-1,92
12.	śląskie	240,32	302,62	348,53	222,36	317,99	320,06	+17,96	-15,37	+28,47
13.	świętok.	215,68	464,98	527,44	199,80	539,64	564,67	+15,88	-74,66	-37,23
14.	warm.-mazur.	238,81	423,43	398,46	265,73	467,96	428,10	-26,92	-44,53	-29,64
15.	wielkopol.	216,93	317,93	354,06	227,42	328,46	363,97	-10,49	-10,53	-34,49
16.	zachodniop.	221,49	456,80	552,73	222,06	477,70	559,05	-0,57	-20,9	-6,32

Deficyt (-), Nadwyżka (+)

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS.

### Podsumowanie

Finanse województw samorządowych stanowią integralną część finansów sektora publicznego. Regionalny samorząd terytorialny jest formą realizacji zadań i alokacji środków finansowych przez najwyższy szczebel publicznej administracji samorządowej. Oznacza to, że jest określoną postacią decentralizacji władz publicznych. Potrzeba decentralizacji wynika z naturalnego prawa jednostki do samodzielnego stanowienia o sobie (Smoleń, 2009).

Na bazie przeprowadzonych badań można stwierdzić duże zróżnicowanie regionalne udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (od 22,5% w 2006 roku do 86,8% w 2018 roku). Najniższe wskaźniki osiągnęły województwa tzw. ściany wschodniej, a najwyższe województwa położone na zachodzie i południu kraju. Przełożyło się to na dochody zewnętrzne, które stanowiły średnio 1/5 dochodów budżetowych tych województw. Stwierdza się, że dochody te nie wzrosły w badanych latach mimo powierzania samorządom nowych zadań do realizacji.

Analizując stronę wydatkową, zauważa się niepokojący fakt utrzymywania się na podobnym poziomie wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem województw na przestrzeni badanych lat. Sytuacja taka powoduje, że polskie regiony musiały poszukiwać zewnętrznych źródeł bezzwrotnej pomocy, aby realizować inwestycje sprzyjające poprawie wyposażenia infrastrukturalnego, a co za tym idzie – poprawie wizerunku czy konkurencyjności inwestycyjnej.

Analiza potwierdziła także różnice w dochodach i wydatkach budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Uwidoczniła się tutaj różnica między zamożniejszymi województwami Polski zachodniej i południowej oraz biedniejszymi regionami Polski wschodniej.

Zdolności absorpcyjne jednostek samorządu terytorialnego pozostają w ścisłej korelacji z sytuacją finansową i stanem finansów publicznych. Dotyczy to dochodów i wydatków budżetowych JST (w tym bieżących oraz kapitałowych/inwestycyjnych), osiąganych wyników budżetowych (ogólnych i operacyjnych), a także długu samorządowego. W tym kontekście wszelkie niekorzystne zjawiska, które uwidoczniły się w ostatnich latach w polskim systemie finansów publicznych (np. ograniczanie samodzielności finansowej JST przez państwo, nakładanie na JST dodatkowych zadań bez adekwatnych rekompensat finansowych, wprowadzenie nowych, restrykcyjnych limitów zadłużenia itp.), nie pozostają bez wpływu na możliwości absorpcyjne samorządu terytorialnego i mogą w istotny sposób je ograniczyć (Sierak, 2015).

### Bibliografia

- Analizy statystyczne. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2017. (2018). Warszawa: GUS.
- Brezdeń, P., Spallek, W. (2012). Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jako czynnik stymulujący innowacyjność gospodarki. *Prace Komisji Geografii Przemysłu*, 19, 183-197.
- Chojna-Duch, E. (2003). *Polskie prawo finansowe: finanse publiczne*. Warszawa: LexisNexis.
- Dworakowska, M. (2018). Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy absorpcji funduszy unijnych. *OPTIMUM ECONOMIC STUDIES*, 3(93), 51-63.
- Gorzalczyńska-Koczkodaj, M., Koczkodaj, R. (2016). Limitowanie zadłużenia JST na przykładzie województw samorządowych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 149-158.
- Jędrzejewski, L. (2007). *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Bydgoszcz: Branta.
- Kołoszko-Chomentowska, Z., Selwesiuk, P. (2019) Gospodarka finansowa gmin miejsko-wiejskich województwa podlaskiego. *Quartely Journal of the Faculty of Engineering Management*, 3(4), 73-84.
- Kosek-Wojnar, M. (2006). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. *Folia Oeconomica Bochniensia*, 4, 75-88.
- Marczak, J. (2007). W sprawie klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W: L. Patrzalek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego* (s.175). Poznań-Wrocław: Wydawnictwo WSB.
- Ministerstwo Finansów. (2018). *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015-2017*. Warszawa.
- Poniatowicz, M. (2016). Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 7-23.
- Sierak, J. (2015). Programowanie finansowania komunalnych projektów inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-społecznego. Studia i Prace. Finanse Publiczne i Ubezpieczenia*, 3(4), 173-187.
- Skoczylas, W. (2011). Pomiar wyników w racjonalizacji zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse – nowe wyzwania w teorii i praktyce. Finanse publiczne*, 173, 669-680.
- Smoleń, M. (2009). *Procesy zmian rozwojowych w gospodarce regionu Podkarpacia*. Warszawa: Difin.
- Wyszkowska, D. (2011). Sytuacja finansowa polskich województw w świetle wybranych wskaźników. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 167, 531-541.
- Zalewska J., Zawadzka D. (2015). Znaczenie wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych w dochodach budżetów województw, *ZN Uniwersytetu Szczecińskiego*, 864. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76(1), 209-220.
- Zawora J. (2012). Struktura dochodów samorządów gminnych a ich samodzielność finansowa. W: P. Filip, M. Grzebyk (red.), *Nowoczesne koncepcje finansowania działalności gospodarczej. Nauka dla gospodarki* (s. 169-185). Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe).