



**Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae**  
Rok 21, Nr 3/2017, tom I  
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania  
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Pomiar jakości życia w układach regionalnych i krajowych.  
Dylematy i wyzwania**

**Dorota Wyszowska, Adam Wyszowski<sup>1</sup>**

## **UDZIAŁ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KSZTAŁTOWANIU WARUNKÓW ŻYCIA MIESZKAŃCÓW**

**Streszczenie:** Samorząd terytorialny, który został powołany do życia w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, stał się obok państwa, podmiotem w znacznym stopniu decydującym o warunkach życia mieszkańców wspólnot samorządowych. Podejmowane przez JST działania bieżące i inwestycyjne mają bezpośredni wpływ na jakość życia mieszkańców (np. dostępność do infrastruktury technicznej i społecznej). Uwzględniając wysoką kapitałochłonność inwestycji komunalnych, należy stwierdzić, że możliwości tworzenia dobrych warunków życia mieszkańcom uzależnione są od potencjału dochodowego JST. Jego istotne zróżnicowanie wśród gmin w Polsce przekłada się na dysproporcje w warunkach życia mieszkańców.

Celem opracowania jest prezentacja zróżnicowania warunków życia mieszkańców wynikających z poziomu dostępności do urządzeń infrastrukturalnych, za których funkcjonowanie odpowiedzialne są w Polsce gminy. Realizacja tak postawionego celu wymagała przeprowadzenia analizy literatury oraz danych statystycznych.

**Słowa kluczowe:** samorząd gminny, dobra i usługi publiczne, inwestycje samorządowe, potencjał dochodowy

### **Wstęp**

Funkcjonujący w krajach Unii Europejskiej samorząd terytorialny jest przejawem decentralizacji władzy, a jego zadaniem jest dostawa lokalnych dóbr i usług publicznych oraz dbałość o rozwój wspólnot samorządowych. Poprzez swoją działalność wywiera bezpośredni wpływ na warunki życia swoich mieszkańców. Podejmując

---

<sup>1</sup> Dr Dorota Wyszowska, Uniwersytet w Białymstoku, Urząd Statystyczny w Białymstoku; dr Adam Wyszowski, Uniwersytet w Białymstoku.

działalność inwestycyjną dąży do rozbudowy infrastruktury społecznej i gospodarczej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych w szerszym zakresie i o lepszej jakości. Wymaga to jednak zaangażowania znacznych środków finansowych. Możliwości tworzenia korzystniejszych warunków życia uzależnione są od potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego (JST).

W Polsce najszerszym zakresem zadań charakteryzują się gminy, przez co w dominującym stopniu wpływają na warunki życia mieszkańców. Zadania przekraczające zakres działania gmin zaspokajane są przez powiaty, a w dalszej kolejności samorządowe województwa. O dostępności oraz jakości dóbr i usług publicznych, na co dzień kształtujących jakość życia wspólnot samorządowych decydują więc, zwłaszcza gminy.

Uwzględniając różne uwarunkowania, w tym finansowe, możliwości świadczenia usług publicznych przez gminy są istotnie zróżnicowane przestrzenie, co zostało zaprezentowane w opracowaniu. W artykule dokonano analizy danych statystycznych odnoszących się do wyposażenia infrastrukturalnego gmin w Polsce, jak też ich potencjału dochodowego za rok 2015. Pochodzą one z zasobów polskiej statystyki publicznej<sup>2</sup> oraz Ministerstwa Finansów i Rozwoju<sup>3</sup>.

### **Samorząd terytorialny jako dostawca dóbr publicznych**

Utworzenie samorządu terytorialnego miało na celu przekazanie świadczenia usług i dostarczania dóbr publicznych na poziom lokalny/regionalny. Przyczyny podejmowanych działań decentralizacyjnych należy upatrywać w dążeniu do bardziej racjonalnego (efektywniejszego) wydatkowania środków publicznych. Zakres oferowanych wspólnotom samorządowym dóbr i usług publicznych może dzięki temu być lepiej dostosowany do zgłaszanego popytu lokalnych społeczności. Samorząd lokalny jest taką formą „organizowania się ludzi, dzięki której mogą oni, na podstawie i w granicach obowiązującego prawa samodzielnie, metodami demokratycznymi rozstrzygać władczo w istotnych dla siebie kwestiach”<sup>4</sup>. Mieszkańcy gminy, powiatu, czy też województwa reprezentują wspólne, zbiorowe, często dość specyficzne potrzeby, odnoszące się do zapewnienia im odpowiednich warunków do życia, do których można zaliczyć m.in.: zamieszkanie, zaopatrzenie w media (wodę, kanalizację, energię), dostępność komunikacyjną (dojazd do pracy), edukację, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, sport i rekreację, zabezpieczenie przeciwpowodziowe, czy kulturę.

Zaspokojenie tych potrzeb odbywa się w drodze dostawy przez samorząd lokalny dóbr i usług publicznych. Ich cechą charakterystyczną jest to, że nie ma możliwości wyłączenia nikogo z ich konsumpcji oraz jednocześnie nie są one konkurencyjne w konsumpcji<sup>5</sup>. Zgodnie z obowiązującą klasyfikacją dobra publiczne,

<sup>2</sup> Dane zaczerpnięte z Banku Danych Lokalnych (BDL), <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>.

<sup>3</sup> Ciekawe byłoby przeanalizowanie tych danych np. w 10-letnim okresie, jednak ograniczenia objętości opracowania nie pozwalają na to.

<sup>4</sup> *Istota i znaczenie samorządu*, <http://doskonaleniekadr.fundacjaprym.pl/platforma/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Istota-i-znaczenie-samorz%C4%85du.pdf>, (23.02.2017).

<sup>5</sup> R. G. Holcombe, *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics”, 1997 No.10 (1), s. 1-22.

które są dostarczane przez samorząd terytorialny na poziomie lokalnym, mogą być podzielone na cztery grupy dotyczące<sup>6</sup>:

- infrastruktury technicznej (gospodarczej) – obejmującej m.in. drogi, system wodno-kanalizacyjny, energię, lokalny transport zbiorowy,
- infrastruktury społecznej – w której skład wchodzi m.in.: szkoły, placówki kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej, organy administracji lokalnej,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego – do której można zaliczyć: ochronę przeciwpowodziową, przeciwpożarową, bezpieczeństwo sanitarne,
- ład przestrzenny i ekologiczny – obejmującego m.in. planowanie przestrzenne, gospodarkę terenami, ochronę środowiska oraz gospodarkę (w tym utylizację) odpadów.

Podział ten w zasadzie odpowiada grupom zadań, za które odpowiedzialna jest w Polsce gmina. Ma ona zapewnić zaspokojenie wszystkich potrzeb zbiorowych o charakterze lokalnym. Jest to możliwe w sytuacji, w której gmina dysponuje odpowiednim majątkiem, na który składają się głównie instytucje i urzędy infrastrukturalne<sup>7</sup>, które odgrywają także istotne znaczenie we wzroście i rozwoju gospodarczym.

W naszym kraju można zaobserwować znaczne zróżnicowanie przestrzenne wyposażenia infrastrukturalnego, co znajduje odzwierciedlenie w warunkach życia mieszkańców wspólnot samorządowych. Zróżnicowanie wyposażenia w wybrane elementy infrastruktury gospodarczej zostało przedstawione w tabelach 1 i 2. Zaprezentowano w nich po 5 gmin o najwyższym i najniższym poziomie prezentowanych wielkości<sup>8</sup>.

Spośród zaprezentowanych elementów infrastruktury największe zróżnicowanie można zaobserwować w zakresie dostępu do ścieżek rowerowych. Wyliczony dla gmin wskaźnik zmienności<sup>9</sup> dla tego elementu infrastruktury ukształtował się w 2015 r. na poziomie blisko 292%, co świadczy o bardzo wysokim zróżnicowaniu w tym zakresie (przy odchyleniu standardowym 18882 km na 10 tys. km<sup>2</sup>)<sup>10</sup>.

Poziom wyposażenia infrastrukturalnego znajduje odzwierciedlenie w możliwości korzystania z poszczególnych jego elementów przez mieszkańców wspólnot samorządowych, co zostało przedstawione w tabeli 3.

---

<sup>6</sup> K. Kopczevska, *Infrastruktura techniczna jako przykład dobra publicznego dostarczanego przez samorząd*, [w:] *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, J. Kleer (red.), CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 112-113.

<sup>7</sup> Można choćby posłużyć się przykładem usługi publicznej – edukacji, której świadczenie jest związane z koniecznością posiadania przez gminę obiektów budowlanych odpowiednio wyposażonych, które stanowią bazę materialną do prowadzenia zajęć edukacyjnych.

<sup>8</sup> Podobny sposób prezentacji zastosowano w kolejnych tabelach.

<sup>9</sup> Będący względną miarą zróżnicowania, obliczaną jako relacja odchylenia standardowego i średniej arytmetycznej. Im wyższy jego poziom tym bardziej zróżnicowana jest próba lub populacja pod względem analizowanej cechy.

<sup>10</sup> Odchylenie standardowe jest miarą odległości poszczególnych wyników od średniej arytmetycznej. Im większy jest jego poziom tym próba lub populacja jest bardziej zróżnicowana.

Tabela 1. Zróżnicowanie terytorialne wyposażenia w wodociąg i ustęp w 2015 r.

Gmina	Mieszkania - w % ogółu mieszkań - wyposażone w			
	wodociąg	w tym na wsi	ustęp	w tym na wsi
max				
Olsztyn (1)	100,0	-	99,3	-
Kołoźrzeg (1)	100,0	-	99,4	-
Gniezno (1)	100,0	-	98,3	-
Głogów (1)	100,0	-	99,7	-
Górowo Iławeckie (1)	100,0	-	99,7	-
min				
Strachówka (2)	42,5	42,5	41,0	41,0
Chlewiska (2)	61,3	61,3	50,7	50,7
Szudziałowo (2)	61,9	61,9	50,3	50,3
Sidra (2)	63,2	63,2	53,8	53,8
Wierzbno (2)	64,7	64,7	60,9	60,9

Objaśnienia: (1) gmina miejska, (2) gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w BDL, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, (8.03.2017).

Tabela 2. Zróżnicowanie terytorialne wyposażenia gmin w ścieżki rowerowe w 2015 r.

Gmina	Gęstość ścieżek rowerowych na 10 tys. km <sup>2</sup> [km]	Gmina	Gęstość ścieżek rowerowych na 10 tys. km <sup>2</sup> [km]
max		min	
Górowo Iławeckie (1)	14 457,8	Strachówka (2)	0,0
Świętochłowice (1)	14 800,9	Chlewiska (2)	0,0
Kołoźrzeg (1)	14 920,1	Szudziałowo (2)	0,0
Nowa Sól (1)	18 853,2	Sidra (2)	0,0
Jastarnia (1)	20 769,2	Wierzbno (2)	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w BDL.

Tabela 3. Zróżnicowanie w zakresie udziału korzystających z instalacji wodno-kanalizacyjnej w % ogółu ludności w 2015 r.

	ogółem		w miastach		na wsi	
	w	k	w	k	w	k
max						
Tychy (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
Warta Bolesławiecka (2)	100,0	100,0	-	-	100,0	100,0
Kamienna Góra (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
Brzeg Dolny (3)	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9
Sopot (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
min						
Brójce (2)	98,7	0,0	-	-	98,7	0,0
Lutomiersk (2)	88,9	0,0	-	-	88,9	0,0
Głowno (2)	87,3	0,0	-	-	87,3	0,0
Aleksandrów (2)	91,2	0,0	-	-	91,2	0,0
Łęki Szlacheckie (2)	75,6	0,0	-	-	75,6	0,0

Objaśnienie: w – wodociąg, k – kanalizacja.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w BDL.

Tabela 4. Zróżnicowanie dostępności do placówek bibliotecznych<sup>1)</sup> w 2015 r.

Gmina	Ludność na 1 placówkę biblioteczną	Gmina	Ludność na 1 placówkę biblioteczną
max		min	
Pruszcz Gdański (1)	29 589	Paradyż (2)	0*
Elk (1)	30 231	Lubochnia (2)	0*
Bielawa (1)	30 652	Dąbrowice (2)	0*
Ząbki (1)	33 818	Płońsk (2)	0*
Oświęcim (1)	39 215	Raciąż (2)	0*

Objaśnienie: 1) łącznie z punktami bibliotecznymi ujętymi zgodnie z siedzibą jednostki macierzystej; 0\* w gminie nie ma placówki, stąd niemożliwe było dokonanie przeliczenia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w BDL.

Tabela 5. Zróżnicowanie dostępności do kin stałych w 2015 r.

Gmina	Liczba ludności na 1 miejsce w kinach stałych	Gmina	Liczba ludności na 1 miejsce w kinach stałych
max		min	
Pruszcz Gdański (2)	449,6	Paradyż (2)	0*
Sandomierz (1)	493,6	Lubochnia (2)	0*
Wyszków (3)	739,8	Dąbrowice (2)	0*
Międzyrzec Podlaski (1)	851,2	Płońsk (2)	0*
Sieradz (1)	2 382,8	Raciąż (2)	0*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w BDL.

Tabela 6. Zróżnicowanie dostępności do placówek wychowania przedszkolnego w 2015 r.

	Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym dzieci w wieku 3 - 5 lat	
	ogółem	na wsi
max		
Dąbrowice (2)	100,0	100,0
Szczawno-Zdrój (1)	100,0	-
Stoczek Łukowski (1)	100,0	-
Każmierz (2)	100,0	100,0
Lipce Reymontowskie (2)	100,0	100,0
min		
Braniewo (2)	14,6	14,6
Mrągowo (2)	17,0	17,0
Ostrówek (2)	18,3	18,3
Janowo (2)	21,6	21,6
Mściwojów (2)	23,3	23,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w BDL.

Dostępność mieszkańców do podstawowych mediów jest bardzo zróżnicowana, biorąc pod uwagę zwłaszcza wieś i miasto. Podczas, gdy w mieście w Polsce średnio

96,7 % ludności korzysta z wodociągu, a 90,2% z kanalizacji, na wsi jest to jedynie odpowiednio 86,5% i 40,1%. Odsetek korzystających z kanalizacji różni się istotnie pomiędzy gminami. Najwyższy wskaźnik zróżnicowania (wskaźnik zmienności) tego odsetka notuje się w przypadku wsi i wynosi on blisko 88% (odchylenie standardowe 27%).

Podobne różnice można dostrzec analizując poziom dostępności mieszkańców do różnych elementów infrastruktury społecznej. Zróżnicowanie dostępności do wybranych elementów tej infrastruktury zaprezentowano w tabelach 4-6.

Z przedstawionych elementów infrastruktury największe zróżnicowanie przestrzenne występuje w dostępie do kin stałych (współczynnik zmienności ukształtował się na poziomie blisko 492%, a odchylenie standardowe 492 osoby). Niepokojący jest fakt, że w Polsce funkcjonują gminy, w których nie występują istotne braki w ich dostępie (a w zasadzie brak tego typu instytucji).

Gminy w Polsce wykonują także inne zadania, które nie są związane z wyposażeniem infrastrukturalnym, a bezpośrednio wpływają na warunki życia mieszkańców. Gminy odpowiedzialne są np. za realizację polityki przestrzennej, w której zasadnicze znaczenie odgrywa przygotowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Określają one sposób wykonywania prawa własności dysponentów nieruchomości. Opracowanie przez gminę mpzp dla określonego terytorium sprawia, że mieszkańcy mają informację o przeznaczeniu i możliwym sposobie zagospodarowania tego terenu, co przekłada się na poziom skomplikowania i szybkość realizacji inwestycji<sup>11</sup>. Obowiązujące plany miejscowe często zachęcają do lokalizowania inwestycji na danym terenie. Zróżnicowanie pokrycia gmin mpzp został zaprezentowany w tabeli 7<sup>12</sup>.

Tabela 7. Zróżnicowanie udziału powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni całkowitej ogółem w 2015 r. (%)

<b>gmina</b>	<b>odsetek</b>	<b>gmina</b>	<b>odsetek</b>
<b>max</b>		<b>min</b>	
Puck (1)	100,0	Kodrąb (2)	0,0
Goczałkowice-Zdrój (2)	100,0	Obryte (2)	0,0
Wolbrom (3)	100,0	Boguty-Pianki (2)	0,0
Kielczygłów (2)	100,0	Chorzele (3)	0,0
Włodawa (1)	100,0	Wyśmierzyce (3)	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w BDL.

Stopień pokrycia terenu mpzp w poszczególnych gminach jest bardzo zróżnicowany. Biorąc pod uwagę, że część gmin w ogóle nie dysponuje mpzp dla swojego terytorium a część ma 100% pokrycie terytorium tymi planami ich możliwości oddziaływania na podmioty poszukujące miejsca do lokalizacji działalności są bardzo zróżnicowane.

<sup>11</sup> Opracowanie mpzp zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest obowiązkowe chyba, że przepisy szczególne wymagają jego opracowania.

<sup>12</sup> W Polsce odsetek wynosi 29,66.

Te gminy, które decydują się na opracowanie dokumentacji planistycznej i podejmują działania w zakresie zwiększenia dostępności komunikacyjnej, dostępności do uzbrojonych terenów inwestycyjnych, czy też poprawy innych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, tworzą warunki do lokalizowania się nowych podmiotów gospodarczych i rozwoju już istniejących. W dłuższym horyzoncie czasowym działania te powinny przekładać się na generowanie nowych miejsc pracy oraz wyższy poziom rozwoju jednostki. Lepsza sytuacja na rynku pracy powinna natomiast przyczynić się do poprawy sytuacji dochodowej mieszkańców, jak również wzrostu dochodów gminy partycypującej m.in. w dochodach budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych.

Dysproporcje w zakresie możliwości bezpośredniego i pośredniego oddziaływania gmin na warunki życia mieszkańców, wynikają głównie z ich sytuacji finansowej, która determinuje ich potencjał inwestycyjny. Przez potencjał ten należy rozumieć zdolność danej jednostki do wygospodarowania lub zgromadzenia środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację inwestycji<sup>13</sup>. Sytuacja finansowa JST determinuje ilość i jakość dostarczanych dóbr i usług publicznych w ramach bieżącej działalności jednostek.

### **Uwarunkowania finansowe działalności samorządu terytorialnego**

Stan finansów gmin jest wypadkową wielu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. „Wynikają one z potencjału lokalnej bazy ekonomicznej, sytuacji demograficznej, umiejętności zarządzania finansami, a także z uwarunkowań prawnych i polityki państwa w zakresie kształtowania zadań i finansów jednostek samorządu terytorialnego. Efektywna realizacja zadań JST wymaga dysponowania odpowiednio wysokim zasobem dochodów budżetowych”<sup>14</sup>. O możliwościach realizacji zadań decyduje zatem poziom zamożności danej JST. Zróżnicowanie osiągniętych przez gminy dochodów w Polsce jest bardzo duże. Do oceny różnic w zamożności gmin często wykorzystywany jest wskaźnik dochodów podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca<sup>15</sup>, który stosowany jest do wyliczania subwencji wyrównawczej przyznawanej najbiedniejszym jednostkom. W przypadku tego wskaźnika

---

<sup>13</sup> E. Markowska-Bzducha, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego – szansa na wykorzystanie unijnych funduszy czy zagrożenie niewykorzystania?*, [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 455 Prace Instytutu Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Nr 50 t. II, Szczecin 2007, s. 582.

<sup>14</sup> J. Sierak, M. Bitner, *Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych*, [w:] *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, C. Trutkowski (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016, s. 9-27.

<sup>15</sup> W przypadku gmin wskaźnik ten obliczany jest jako suma dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych podzielonych przez liczbę mieszkańców. Art. 20 *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. z 2016 r. poz. 198, 1609.

obliczanego na podstawie danych za rok 2015, zróżnicowanie między najbogatszą a najbiedniejszą gminą wynosiło jak 1:82, podczas gdy, np. w roku 2014 jak 1:98. W tabeli 8 zaprezentowano kształtowanie się tego wskaźnika dla 5 najbogatszych i najbiedniejszych gmin w Polsce.

Tabela 8. Wskaźnik dochodów podatkowych gmin w Polsce za 2015 r. (w zł)<sup>16</sup>

Gmina	Wskaźnik	Gmina	Wskaźnik
max		min	
Kleszczów	34 825,79	Radgoszcz	424,77
Rzaśnia	8 090,04	Lipnica Wielka	433,53
Mielnik	6 168,21	Rusinów	440,57
Polkowice	6 108,40	Ropa	456,45
Jerzmanowa	5 975,16	Rościszewo	458,22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (2.03.2017).

Co prawda zaprezentowane wartości obrazują wyłącznie poziom dochodów własnych, które są uzupełniane środkami z subwencji ogólnej oraz dotacji celowych, co jednak tylko w części zmniejsza dysproporcje w poziomie dochodów. Stosowane transfery wyrównawcze prowadzą do częściowego wyrównywania dochodów gmin. Dokonując analizy wielkości dochodów ogółem gmin per capita można zauważyć zróżnicowanie w stosunku 1:24. Maksymalny poziom dochodów per capita w 2015 r. wyniósł 46,9 tys. zł, natomiast minimalny ukształtował się na poziomie 2,2 tys. zł, przy średniej arytmetycznej 3,5 tys. zł. O zróżnicowaniu tych dochodów świadczy wielkość wskaźnika zmienności, który dla roku 2015 przybrał wartość blisko 35%.

Bardzo szeroki zakres działalności JST w Polsce sprawia, że sektor samorządowy jest kluczowym inwestorem publicznym. Wydatki inwestycyjne samorządu terytorialnego, w ostatnich latach, stanowiły średniorocznie ok. 5% wydatków sektora finansów publicznych. Maksymalny udział tej wielkości osiągnięto w 2009 r., mimo że najwyższe wydatki inwestycyjne samorządu terytorialnego obserwowano w roku 2010<sup>17</sup>. Warto zauważyć, że lata 2009-2011 to czas najwyższej aktywności inwestycyjnej gmin. Wydatkowały one wówczas w sumie blisko 93,5 mld PLN<sup>18</sup>. Wielkość udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem gmin przedstawiono w tabeli 9.

Współczynnik zmienności w 2015 r., w przypadku wskaźnika wydatków majątkowych w stosunku do wydatków ogółem, ukształtował się na poziomie 58% i wzrósł istotnie w stosunku do 2010 r.

<sup>16</sup> Stosowany do obliczenia wysokości subwencji ogólnej w roku 2017.

<sup>17</sup> D. Wyszowska, A. Wyszowski, *Samorząd terytorialny jako inwestor publiczny w Polsce na tle innych krajów OECD*, „Wiadomości Statystyczne” 2016 nr 12, s. 65.

<sup>18</sup> Łącznie z miastami na prawach powiatu.

Tabela 9. Wydatki majątkowe w relacji do wydatków ogółem (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy miejskie	20,4	18,6	20,6	22,4	23,0	20,7	16,3	13,9	15,5	14,5
Gminy miejsko-wiejskie	19,2	17,8	19,6	22,0	23,8	22,0	17,6	15,7	17,3	16,1
Gminy wiejskie	20,6	18,9	19,9	23,0	26,3	23,8	18,4	17,7	19,4	17,9
Miasta na prawach powiatu	19,9	22,5	22,7	23,0	22,3	21,2	19,9	19,1	20,9	18,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>, (18.11.2016).

Dla zobrazowania występujących różnicowań w poziomie aktywności inwestycyjnej gmin w Polsce w tabeli 10 zaprezentowano gminy, które wydatkowały największe oraz najmniejsze sumy środków finansowych na inwestycje oraz, w których udziały tych środków w wydatkach ogółem były najwyższe i najniższe w 2015 r.

Tabela 10. Wydatki majątkowe inwestycyjne w wybranych gminach w 2015 r.

Gminy o najwyższym udziale		Gminy o najniższym udziale	
w zł			
m. st. Warszawa (1)	1 318 029 330,0	Łanięta (2)	15 460,5
Łódź (1)	1 071 742 722,0	Brzeźnica (2)	17 418,8
Poznań (1)	748 783 872,7	Dobra (3)	44 094,0
Wrocław (1)	714 782 909,9	Sejny (1)	72 841,4
Szczecin (1)	651 810 405,3	Dubienka (2)	97 781,3
wydatki majątkowe inwestycyjne/wydatki ogółem w %			
Dziwnów (3)	60,11	Brzeźnica (2)	0,14
Uniejów (3)	58,73	Łanięta (2)	0,20
Krokowa (2)	58,51	Dobra (3)	0,36
Wysokie Mazowieckie (1)	56,04	Sejny (1)	0,47
Chelmiec (2)	54,97	Stare Czarnowo (2)	0,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku danych lokalnych, <https://bd.stat.gov.pl/BDL/start>, (8.03.2017).

Biorąc pod uwagę poziom zróżnicowania dochodów i wydatków majątkowych podstawowych JST w Polsce nie może dziwić zróżnicowanie w wyposażeniu infrastrukturalnym oraz istotne dysproporcje w zakresie i jakości dostarczanych mieszkańcom dóbr i usług publicznych. Jednostki najbogatsze mają zdecydowanie większe możliwości zapewnienia szerszego zakresu oraz wyższej jakości dóbr i usług publicznych. Są w stanie przeznaczyć znacznie więcej środków na rozbudowę infrastruktury służącej podmiotom gospodarczym i mieszkańcom. Jako przykład gminy, która jest podawana za najbardziej przyjazną swoim mieszkańcom – oferującą najszerszy zakres dóbr i usług publicznych niedostępny w żadnej innej JST wymieniana jest gmina Kleszczów (od lat osiągająca najwyższe dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca). W tej małej (4,5 tys. mieszkańców) gminie znajdującej się w województwie łódzkim, pozostał jedynie do wykonania 1 km

drogi gruntowej. W gminie powstało ponad 35 km ścieżek rowerowych, co w przeliczeniu na powierzchnię gminy (124,82 km<sup>2</sup>) daje 0,28 km na km<sup>2</sup>. Wodociąg w gminie ma długość około 92 kilometrów i wszyscy mieszkańcy mają możliwość podłączenia się do niego. Do gazociągu podłączonych jest ponad 70% budynków. Podobnie jest z siecią światłowodową, która obecnie ma długości blisko 50 km. Gmina podejmuje także liczne działania na rzecz mieszkańców w zakresie profilaktyki zdrowotnej oraz usług w zakresie ochrony zdrowia, m.in. w zakresie bezpłatnych szczepień i badań profilaktycznych. Dzieci mogą korzystać z bezpłatnych zajęć dodatkowych w szkole, jak też z wyjazdowych kursów języka obcego. Władza gminy stale inwestuje w poprawę warunków nauczania<sup>19</sup>.

Na tle prezentowanej gminy wszystkie inne JST szczebla podstawowego wypadają gorzej. Warto choćby wspomnieć o gminach, które na swoim terenie nie posiadają w ogóle kanalizacji, dostęp do sieci wodociągowej jest ograniczony, nie wspominając o możliwości korzystania z bezpłatnych badań profilaktycznych, czy też zajęć dodatkowych w szkołach, które są dodatkowo słabo wyposażone.

### **Zakończenie**

Samorząd terytorialny, który został powołany do życia w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, stał się podmiotem w znacznym stopniu decydującym o warunkach życia wspólnot samorządowych. Podejmowane przez JST działania bieżące i inwestycyjne mają bezpośredni wpływ na kształtowanie warunków życia mieszkańców, biorąc pod uwagę choćby dostęp do infrastruktury technicznej i społecznej.

Zaprezentowany poziom wyposażenia infrastrukturalnego oraz pokrycia terytorium gmin mpzp wskazuje na istnienie znaczących dysproporcji w zakresie warunków życia mieszkańców, na który mają bezpośrednio wpływ gminy. Istniejące dysproporcje są wynikiem znaczących różnic w potencjale dochodowym gmin, który nie jest w pełni wyrównywany w drodze dochodów transferowych.

Obowiązujący system zasilania finansowego JST nie zapewnia równomiernego rozmieszczenia bazy podatkowej, a zatem nie tworzy finansowych podstaw do zapewnienia możliwości oferowania dóbr i usług publicznych na takim samym poziomie. Należałoby w Polsce podjąć działania zmierzające do reformy systemu zasilania finansowego JST, tak by w większym stopniu mogły one kształtować dobre warunki życia swoich mieszkańców. System taki musi charakteryzować się dużym udziałem dochodów własnych, na które władczo mogą oddziaływać JST. Z drugiej strony należy dążyć do jak najbardziej równomiernego rozmieszczenia bazy podatkowej. Dokonywane w ostatnich latach kosmetyczne zmiany w ustawie o dochodach JST nie zapewniają równych możliwości finansowych jednostkom samorządu.

Reasumując należy stwierdzić, że w Polsce występuje istotne zróżnicowanie w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego gmin, co znajduje odzwierciedlenie w warunkach życia ich mieszkańców.

---

<sup>19</sup> <http://www.rm24.pl/fakty/news-najbogatsza-gmina-w-polsce-kleszczow-jak-sie-tam-zyje.nId,71369> (14.03.2017).

## Bibliografia

- Bank danych lokalnych*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>, (8.03.2017).
- Holcombe R. G., *A Theory of the Theory of Public Goods*, [w:] *Review of Austrian Economics*, 1997 No.10 (1).
- Istota i znaczenie samorządu*, <http://doskonaleniekadrfundacjaprym.pl/platforma/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Istota-i-znaczenie-samorz%C4%85du.pdf>, (23.02.2017).
- Jastrzębska M., *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 6/2016 (84), cz. 1.
- Kopczewska K., *Infrastruktura techniczna jako przykład dobra publicznego dostarczanego przez samorząd*, [w:] *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, Kleer J. (red.), CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2008.
- Markowska-Bzducha E., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego – szansa na wykorzystanie unijnych funduszy czy zagrożenie niewykorzystania?*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 455 Prace Instytutu Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Nr 50 t. II*, Szczecin 2007.
- Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, (2.03.2017).
- Sierak J., Bitner M., *Planowanie finansowe i inwestycyjne w zakresie realizacji usług publicznych*, [w:] *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, Trutkowski C. (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016.
- Strateg*, <http://strateg.stat.gov.pl/>.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. z 2016 r. poz. 198, 1609.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z póź. zm.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., *Samorząd terytorialny jako inwestor publiczny w Polsce na tle innych krajów OECD*, „Wiadomości Statystyczne” 2016 nr 12.

## Abstract

### The role of local self-government in the shaping of living conditions of population

Local self-government, which was set up to cater for the basic needs of population, has become, together with the state, a unit with a decisive voice on living conditions of populations of self-government communities. Current and investment activities undertaken by LSEs directly affect the quality of living of population (i.e. technical and social infrastructure accessibility). Taking into consideration high capital intensity of communal investment, constituting a material base for offering high-standard and wide-scope public goods and services, the possibilities of creating good living conditions for populations depend on LSE's revenue potentials. Significant discrepancies in revenue potentials among municipalities in Poland are reflected in living conditions of populations.

The aim of the paper is to present the diversity of living conditions of the inhabitants resulting from the level of accessibility to infrastructural facilities, for which are

responsible municipalities in Poland The realization of this aim required the analysis of literature and statistical data.

**Keywords:** local government, public goods and services, government investments, potential revenue