

Julita Łukomska, Katarzyna Szmigiel-Rawska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 32, 00-927 Warszawa,
e-mail: j.lukomska@uw.edu.pl; k.szmigiel@uw.edu.pl

FINANSOWE ASPEKTY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDÓW

Streszczenie: W artykule opisano wskaźnik skonstruowany na potrzeby mierzenia przepływów finansowych pomiędzy samorządami w Polsce. Przepływy te uznano za miernik współpracy między-samorządowej oraz siły powiązań funkcjonalnych przecinających granice administracyjne. Celem artykułu jest przedstawienie skali i przedmiotu transferów finansowych między samorządami oraz analiza czynników wpływających na ich zróżnicowanie.

Największe wydatkowe transfery finansowe występują w funkcjonalnych obszarach miejskich, ale tylko w zakresie wydatków bieżących. Transfery w zakresie wydatków inwestycyjnych są większe poza tymi obszarami oraz stanowią cechę charakterystyczną gmin o niższym poziomie zaможności. Najsilniej powiązaną funkcją jest dostarczanie usług transportowych – tak w wymiarze wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych.

Słowa kluczowe: współpraca międzygminna, współpraca międzyorganizacyjna, współpraca horyzontalna, współpraca wertykalna, transfery finansowe, finansowe zależności, samorząd lokalny, finanse lokalne.

FINANCIAL ASPECTS OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION

Abstract: The paper describes an indicator constructed to measure financial flows between local governments in Poland. These flows are considered as the measure of local governments' cooperation and of the strength of functional connections crossing administrative boundaries. The purpose of this paper is to present the scale and the subject of financial transfers between local governments and the factors explaining the variation of local governments' financial cooperation. The biggest financial transfers take place in functional urban areas, but only in terms of current expenditures. Transfers of investments expenditures are higher outside these areas and are characteristic of less affluent municipalities. The strongest associate function is to provide transportation services: both in terms of current expenditures and investments.

Keywords: inter-municipal cooperation, inter-organizational cooperation, horizontal cooperation, vertical cooperation, financial transfers, financial links, local government, local finance.

Wstęp

Definiowanie współpracy samorządów

Prezentowane analizy mieszczą się na pograniczu trzech nurtów badań: rządzenia publicznego przez współpracę (*collaborative public management*), współpracy terytorialnej i współpracy międzygminnej (*inter-municipal cooperation*, IMC).

We wszystkich trzech nurtach analizowana jest współpraca międzyorganizacyjna. W pierwszym nurcie silniejszy nacisk kładziony jest na decyzje podejmowane przez menedżerów, w drugim – na budowanie powiązań między społecznymi systemami terytorialnymi a w trzecim – na aspekty administracyjno-polityczne. Ważnym problemem teoretycznym pozostaje definicja współpracy oraz brak ogólnej, całościowej wizji pola badawczego (O’Leary, Vij 2012). Jedną z popularniejszych obecnie definicji rządzenia publicznego przez współpracę odnosi się do skomplikowanej natury problemów, przed jakimi stają publiczne organizacje, a także do powiązań międzyorganizacyjnych i celu działania: „pojęcie, które opisuje proces ułatwiania i działania w wielu układach organizacyjnych w celu rozwiązania problemów, które nie mogą być rozwiązane lub łatwo rozwiązane przez pojedyncze organizacje. Współpraca jest celową relacją zaprojektowaną, aby rozwiązywać problem przez tworzenie lub odkrywanie rozwiązań w ramach danego zestawu ograniczeń (wiedza, czas, pieniądze, konkurencja, obiegowe mniemanie na jakiś temat)” (Arganoff, McGuire 2003, s. 4; zob. też O’Leary, Vij 2012). Nie ma w tej definicji odniesień do współpracy jako idei wynikającej z wyższych pobudek. Jest ona opisana jako działanie utylitarne, które służy osiągnięciu wyznaczonych celów przy zdiagnozowanym zestawie ograniczeń.

Ten sposób podejścia – zwracanie uwagi na budowanie kontaktów międzyludzkich oraz na ideę – jest częściej obecny w analizach współpracy terytorialnej. Współpraca terytorialna najpełniej jest definiowana w dokumentach i analizach tworzonych na potrzeby Unii Europejskiej. Analizowana jest poprzez opisy przypadków rozumianych jako „historia współpracy” lub projekty realizowane przez organizacje lub wspólnoty zlokalizowane w różnych państwach, najczęściej w obszarach przygranicznych (European Commission 2011).

Współpraca międzygminna jest definiowana jako narzędzie wspólnego dostarczania usług publicznych przez jednostki samorządu lokalnego. Jej definicja opiera się na cechach konstytutywnych samorządu jako organizacji publicznej i politycznej (Hulst et al. 2009). Wpływa to na sposób postrzegania i analizowania zjawiska w odniesieniu do przepisów prawa obowiązujących samorządy lokalne, poziomu i sposobu decentralizacji, a także oddziaływania czynników politycznych.

Na potrzeby tej analizy współpraca samorządów została zdefiniowana jako działanie samorządu, którego konstytutywnym elementem jest aktywność wobec innego samorządu. Wyraża się ona w „kupowaniu” usług dla mieszkańców, realizowaniu międzysamorządowych projektów finansowanych ze źródeł własnych lub zewnętrznych oraz tworzeniu międzysamorządowych organizacji. Zakładamy, że w tej definicji mieszczą się również inicjatywy na rzecz uzgadniania działań służących uzyskaniu komplementarności lub efektu skali. Celem tak rozumianej współpracy jest podnoszenie jakości lub zakresu świadczonych usług i/lub wykorzystanie szans rozwojowych. Za miarę tak definiowanej współpracy przyjęto wielkość transferów finansowych między budżetami samorządów.

Współpraca ta jest przede wszystkim narzędziem budowania sprawności instytucjonalnej wobec „błędów” podziału terytorialnego i „błędów” decentralizacji. „Błędy” definiowane są w odniesieniu do typu idealnego podziału terytorial-

nego i podziału na szczeble samorządu, w którym wszystkie usługi świadczone są najbliżej obywatela, w sposób satysfakcjonująco spełniający jego wymagania co do jakości usług.

Horyzontalny i wertykalny wymiar współpracy

Wspomniane „błędy” nie są „błędami” sensu stricto, wynikają bowiem z przecinania granic i szczebli administracyjnych przez powiązania funkcjonalne (gospodarcze, np. rynku pracy, społeczne, np. oświaty). W odniesieniu do podziału terytorialnego, czyli do zakresu fragmentacji, nie da się ich całkowicie wyeliminować (Kwon, Feiock 2010), są one wpisane w funkcjonowanie samorządu lokalnego. Narzędziem przełamywania ich negatywnych skutków (np. nieefektywnego zarządzania systemem komunikacyjnym, utrudnionego dostępu do usług oświatowych, nieefektywnej redystrybucji środków przeznaczanych na oświatę i kulturę) może być współpraca samorządów lub zmiany granic jednostek administracyjnych. Te ostatnie najczęściej wiążą się z łączeniem jednostek terytorialnych lub tworzeniem dodatkowych szczebli zarządzania (Hulst et al. 2009).

Amalgamacja samorządów zagraża ich funkcji demokratycznej i spójności wspólnoty, a tym samym sensowi podejmowania wysiłku organizacyjnego, służącego tworzeniu samorządu lokalnego jako organizacji demokratycznej. Współpraca generuje jednak różnorodne koszty i jest uzależniona od wielu czynników, takich jak zaufanie, prawo czy kapitał społeczny, na które oddziaływać można tylko w długim okresie. Z tego też względu zwiększanie skuteczności współpracy jest trudne i czasochłonne. Co więcej, wykonywanie usług publicznych w ramach organizacyjnych struktur współpracy podnosi kwestię reprezentatywności i wpływu obywateli na podejmowane decyzje (Wollman 2010).

W wymiarze wertykalnym współpraca wskazuje na „błędy” decentralizacji, m.in. w zakresie podziału zarządzania infrastrukturą drogową, oświatą, ochroną środowiska czy przeciwdziałanie zagrożeniom. Obecnie ten wymiar jest zwykle analizowany przez pryzmat zarządzania sieciowego i koncepcji *multi-level governance* (Hooghe, Marks 2010).

Oszacowanie tak rozumianej współpracy może być miarą zależności między samorządami, siły powiązań funkcjonalnych przecinających granice administracyjne oraz efektywności dystrybucji odpowiedzialności. Artykuł oparto na założeniu, że skala i przedmiot transferów finansowych między samorządami mogą wskazywać na potrzebę współpracy lub jej brak w zakresie przesunięć granic (mogą zatem świadczyć o niedopasowaniu zakresu terytorium samorządu do zakresu usług, jakie samorząd ma świadczyć) bądź kompetencji. Celem artykułu jest przedstawienie skali i przedmiotu transferów finansowych między samorządami oraz ich intensywności, która ma wskazać obszary największej współzależności samorządów.

Jednym z dwóch podstawowych motywów współpracy samorządów jest niedopasowanie wielkości i/lub zakresu kompetencji do spełnianych funkcji. Drugim motywem jest chęć wykorzystywania pojawiających się szans rozwojowych, takich jak możliwości zewnętrznego finansowania działań samorządów

i chęć wpływania na kierunki przepływów prywatnych czynników rozwojowych (inwestycje prywatne, stymulowanie aktywności przedsiębiorstw).

Mając na uwadze te założenia, postawiono następujące pytania:

- 1) Jak duża jest skala transferów w odniesieniu do wielkości budżetów? Czy ten zakres się zmienia?
- 2) Czy cechy samorządu lokalnego (wielkość, zamożność, lokalizacja, niezależność finansowa) mają znaczenie dla zakresu transferów do innych samorządów?
- 3) Jakich dziedzin funkcjonowania samorządów dotyczą transfery finansowe między samorządami?

Aby odpowiedzieć na wymienione pytania, skonstruowano finansowy wskaźnik współpracy samorządów, który odnosi się do przepływów finansowych. Niezwykle ważnym elementem współpracy są kontakty międzyludzkie, w tym tzw. współpraca miękka, która nie musi generować żadnych finansowych transferów między organizacjami. Jednak nawet tego rodzaju współpraca musi opierać się na jakichś wspólnych interesach, odnosić się do wspólnych obszarów działania. Proponowany wskaźnik odpowiada istniejącym powiązaniom funkcjonalnym, które generują przepływy finansowe, zakreślając pole wspólnych interesów samorządów. Co więcej, jak wynika z badań, przedstawiciele samorządów skłonni są do podejmowania większego wysiłku organizacyjnego i zaangażowania w przypadku inicjatyw i projektów współpracy generujących przepływy finansowe. Współpraca, która takich przepływów nie generuje, bywa postrzegana jako aktywność poboczna o niskim ryzyku, ale i niewielkich korzyściach (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012). Tym samym znaczenie podanych szacunków wynika ze wskazania pól aktywności samorządów względem siebie, intensywności tej aktywności w zidentyfikowanych polach oraz nakreślenia istniejących wspólnych interesów będących lub mogących być podstawą tworzenia schematów współpracy międzyorganizacyjnej w obrębie polskiego systemu samorządowego.

Finansowy wskaźnik współpracy

Metoda konstrukcji wskaźnika i założenia analityczne

Analiza finansowego wymiaru współpracy samorządów dokonana została za pomocą analizy wskaźnikowej. Wskaźnik skonstruowano jako sumę wydatków z budżetów gminnych¹ dotyczących transferów finansowych przekazywanych do innych jednostek samorządowych². Konstrukcja wskaźnika została przeprowadzona zgodnie z założeniami analizy finansowej samorządów terytorialnych, opisywanymi przez P. Swianiewicza (2011).

Przedmiotem analizy są budżety gminne, ponieważ jedynie na tym szczeblu samorządu terytorialnego obserwujemy pewną autonomię finansową po stronie dochodów. Tylko gminy w jakimś stopniu mogą decydować o wysokości swoich dochodów. Często zakłada się, że swoboda lokalnych decyzji co do strumienia do-

¹ Budżety gminne rozumiane są jako budżety gmin oraz budżety miast na prawach powiatu.

² Wskaźnik jest wyrażony w wartościach względnych jako % wydatków budżetowych.

chodów pozwala na lepsze dopasowanie podaży usług świadczonych przez samorząd do lokalnych preferencji (Swianiewicz, Łukomska 2014). Kolejnym argumentem przemawiającym za tym, by skupić się na analizie budżetów gminnych, jest fakt, że samorzady te są największym inwestorem publicznym w Polsce (ok. 60% inwestycji publicznych to inwestycje samorządowe, w tym 73,1% jest realizowanych przez gminy i miasta na prawach powiatu – według danych za 2013 r.).

Podstawą konstrukcji wskaźnika są transfery przekazywane z budżetów gminnych (których źródłem jest budżet gminy), ale mogą być one kierowane nie tylko do innych gmin, ale także do powiatów lub województw³. Na finansowy wskaźnik współpracy składają się transfery finansowe między jednostkami samorządu terytorialnego, księgowane w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej⁴ (zidentyfikowanych jako te, w których klasyfikowana jest różnego rodzaju współpraca między jednostkami). Do wskaźnika włączone zostały wydatki budżetowe klasyfikowane w paragrafach, które dotyczą: dotacji celowych przekazywanych innym jednostkom samorządu terytorialnego zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne, zakupu usług od innych samorządów oraz różnego rodzaju opłat i wpłat dokonywanych na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego⁵. We wskaźniku uwzględniono także wydatki budżetowe związane z funkcjami, za które odpowiedzialny jest inny szczebel samorządu terytorial-

³ Źródłem danych są zbiory Ministerstwa Finansów dotyczące sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 38 poz. 207; ost. zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 421).

⁵ 231 – Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego; 232 – Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego; 233 – Dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego; 271 – Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących; 290 – Wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań bieżących; 433 – Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego; 452 – Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego; 630 – Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych; 661 – Dotacje celowe przekazane gminie na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego; 662 – Dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego; 663 – Dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego; 665 – Wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych oraz paragrafy 300 i 617 – Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy, ale tylko w rozdziałach dotyczących wpłat na Komendy Wojewódzkie Policji i Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej. Te ostatnie paragrafy służą często gminom do księgowania wsparcia finansowego przekazywanego jednostkom służb policyjnych czy pożarniczych (komisariatów, komend) zlokalizowanych na terenie gminy, których finansowanie nie jest zadaniem własnym gminy.

nego – np. powiat lub województwo. W ten sposób wskaźnik zawiera także wydatki z budżetów gminnych⁶ w rozdziałach: drogi publiczne wojewódzkie, drogi publiczne powiatowe, wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie i powiatowe inspektoraty weterynarii, szpitale ogólne, szpitale kliniczne, starostwa powiatowe, komendy wojewódzkie i powiatowe policji oraz straży pożarnej, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe urzędy pracy⁷.

$$\text{Finansowy wskaźnik współpracy}^* = \frac{\left. \begin{array}{l} \text{(dotacje celowe bieżące i inwestycyjne przekazywane} \\ \text{innym samorządom na zadania realizowane na podstawie} \\ \text{porozumień (umów) + zakup usług od innych samorządów} \\ \text{+ dotacje celowe przekazywane na pomoc finansową} \\ \text{udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego} \\ \text{+ wpłaty gmin na rzecz innych jednostek samorządu} \\ \text{terytorialnego lub ich związków + opłaty na rzecz budżetów} \\ \text{innych samorządów + wpłaty na Komendy Wojewódzkie} \\ \text{Policji i Państwowej Straży Pożarnej + wydatki budżetowe} \\ \text{dotyczące zadań, które zgodnie z prawem należą do} \\ \text{katalogu zadań własnych innego szczebla samorządu} \\ \text{terytorialnego)} \end{array} \right\} \text{transfery finansowe}}{\text{wydatki budżetowe}} \times 100\%$$

* W artykule wskaźnik analizowany jest zarówno w ujęciu bieżącym, jak i inwestycyjnym.

Omawiany finansowy wskaźnik współpracy między samorządami został poddany analizie pod kątem wydatków budżetowych, chociaż tego typu przepływy można by identyfikować także w dochodach budżetowych. Jednak ze względu na mniejszą przejrzystość klasyfikacji budżetowej w interesującym nas kontekście⁸ po stronie dochodów analiza została przeprowadzona na podstawie wydatków budżetowych gmin.

Wskaźnik współpracy między samorządami należy postrzegać raczej jako niedoszacowany niż jako przeszacowany. Nie uwzględniono w nim zależności występujących w spółkach komunalnych, zakładach budżetowych ani wartości pożyczek udzielanych sobie nawzajem przez samorządy. Te transfery mają nieco innych charakter, ale również są pewnego rodzaju współpracą samorządową. Niedoszacowanie dotyczyć może też relacji gmina–powiat, gdyż często tej współpracy nie da się oszacować na podstawie analiz budżetów, a dotyczy to przede wszystkim wspólnego korzystania z infrastruktury budynków administracyjnych, które – gdy są wspólne – w większej części utrzymywane są przez

⁶ Takie uzupełnienia dotyczyły tylko samorządów gminnych, nie wykonywano ich dla miast na prawach powiatu.

⁷ Ze względu na to, że część szkół zawodowych i niektóre licea ogólnokształcące prowadzone są przez samorządy gminne (choć są to zadania własne powiatu), wydatki gmin sklasyfikowane w rozdziałach dotyczących oświaty na tym poziomie nie zostały włączone do wskaźnika.

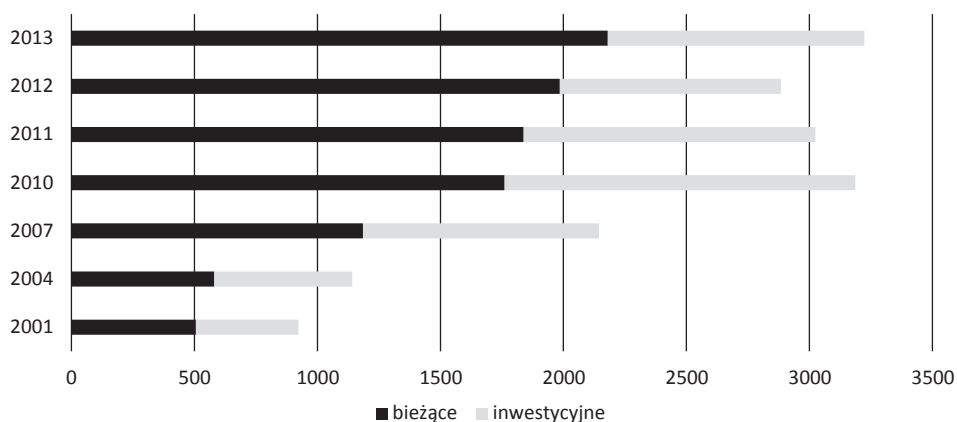
⁸ Problemy stwarza przede wszystkim paragraf 83 ujęty w klasyfikacji paragrafów dochodów (wpływy z usług), gdzie księgowane są zarówno transfery od innych gmin, związane z realizacją usług przedszkolnych lub usług pomocy społecznej (DPS-y), jak i wpływy z usług świadczonych przez samorządy (np. z lokalnego transportu zbiorowego).

samorząd gminny. Ze względów klasyfikacyjnych nie było także możliwości uwzględnienia składek gmin na Lokalne Grupy Działania⁹.

Przyjęto zatem założenie, że przedmiotem zainteresowania jest współpraca oparta na relacjach bezpośrednich, w tym na porozumieniach i innych umowach między samorządami, a nie współpraca realizowana poprzez wspólnie powołane organizacje. Ten sposób operacjonalizacji omawianego zjawiska jest często przyjmowany w analizach współpracy międzysamorządowej (zob. np. Hulst et al. 2009).

Zakres powiązań finansowych pomiędzy samorządami

Szacunek skali transferów finansowych między samorządami w Polsce wskazuje, że wynoszą one 2,2% wydatków gminnych ogółem, z czego 68% stanowią wydatki bieżące, a 32% wydatki inwestycyjne. Struktura transferów wydatkowych z budżetów gmin i miast na prawach powiatu ulegała zmianie. W latach 2001–2010 rola wydatków bieżących i inwestycyjnych była wyrównana, a w ostatnich latach dominują transfery dotyczące wydatków bieżących (rycina 1). W tym samym czasie udział wydatków inwestycyjnych w budżetach samorządów gminnych był mniejszy niż wydatków bieżących (kształtował się na poziomie 17–24%), przy czym do 2010 r. widoczna była tendencja rosnąca.



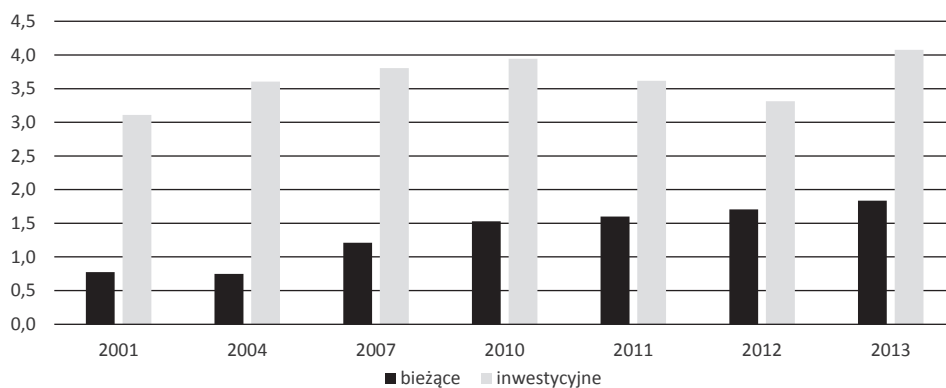
Ryc. 1. Transfery finansowe (wydatki) z budżetów gmin i miast na prawach powiatu do innych samorządów (w mln zł, ceny stałe 2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

⁹ Wskaźnik był oceniony również przez 10 skarbników gmin położonych w Obszarze Metropolitalnym Warszawy. Skarbnicy ocenili, czy do wskaźnika włączono wszystkie paragrafy, w których zapisywane są wydatki związane z transferami oraz czy dobrze opisuje on zakres współpracy samorządów. Opinie zbierano w formie wywiadów pogłębionych przeprowadzonych na potrzeby badania *Diagnoza Obszaru Metropolitalnego Warszawy* w ramach projektu *Programowanie rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy – PROM*, zleconego przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, a finansowanego poprzez Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Zmniejszająca się rola wydatków inwestycyjnych jest więc charakterystyczna zarówno dla transferów, jak i dla pozostałych wydatków budżetowych. Należy przy tym zauważyć, że mimo spadku ich udziału transfery inwestycyjne wciąż odgrywają istotną rolę w transferach ogółem (ich udział jest wyraźnie wyższy niż udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem).

Wydatki bieżące gmin dotyczące transferów wynoszą 1,8% wydatków bieżących ogółem, a wydatki inwestycyjne gmin transferowane do innych jednostek samorządu terytorialnego to 4,1% wydatków inwestycyjnych ogółem. Analizując zmiany tych wartości w ostatniej dekadzie, zauważamy systematyczny wzrost tego typu wydatków w budżetach gmin i miast na prawach powiatu, przy czym w przypadku wydatków inwestycyjnych obserwujemy tu nieco większe fluktuacje (niewielki spadek w latach 2011–2012) (rycina 2).



Ryc. 2. Udział procentowy transferów finansowych do innych samorządów w wydatkach budżetowych gmin i miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Z jednej strony można argumentować, że 2% budżetu to bardzo mało i wiele gmin zapewne w ten sposób postrzega wydatki transferowane do innych jednostek. Z drugiej strony, analizując udział dochodów autonomicznych (co do których samorządy posiadają faktyczne władztwo podatkowe, czyli mogą decydować o stawkach lub ulgach itp.), można zauważyć, że stanowią one w sumie ok. 20% budżetów gmin (według danych za 2012 r.: 15,7% dochodów miast na prawach powiatu, 21,8% dochodów gmin miejskich i 16,4% dochodów gmin wiejskich). Nadwyżka operacyjna (czyli różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) stanowiła (według danych za 2013 r.) średnio nieco ponad 10% budżetów gminnych. Biorąc pod uwagę te miary niezależności finansowej gmin, owych 2% budżetu przeznaczanych na transfery do innych samorządów nie można uznać za element nieistotny.

Cechy gmin a wielkość transferów

Czym wyższy udział dochodów autonomicznych w dochodach ogółem, tym większą część wydatków bieżących samorzady przeznaczają na transfery do innych jednostek samorządu (tabela 1). Sytuacja jest odwrotna w przypadku wydatków inwestycyjnych – czym większa dochodowa autonomia finansowa gminy, tym skłonność do realizacji wspólnych inwestycji okazuje się mniejsza. Dobra kondycja finansowa gminy (mierzona nadwyżką operacyjną) sprzyja poświęcaniu większej części środków na współpracę (przy czym związek ten dotyczy tylko wydatków bieżących).

Tab. 1. Współczynniki korelacji Pearsona między czynnikami niezależności finansowej i udziału transferów finansowych w wydatkach gmin i miast na prawach powiatu

	Udział procentowy dochodów autonomicznych w dochodach 2013	Udział procentowy nadwyżki operacyjnej w dochodach 2013
Transfery bieżące jako % wydatków bieżących (2013)	+0,24***	+0,12***
Transfery inwestycyjne jako % wydatków inwestycyjnych (2010–2013)	–0,07***	

* – istotność na poziomie 0,05; ** – istotność na poziomie 0,01; *** – istotność na poziomie 0,001

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF i BDL GUS.

Skłonność do współpracy wykazuje pewne zbieżności z wielkością gminy. Wielkość bieżących transferów wydatkowych jest wprost proporcjonalna do wielkości gminy – im większa jest gmina, tym wyższe są jej transfery. W przypadku wydatków inwestycyjnych mamy do czynienia z sytuacją odwrotną – im mniejsza gmina, tym większa skłonność do realizacji wspólnych inwestycji (tabela 2).

Identyczne zależności występują w przypadku zamożności. Jeśli przyglądamy się wydatkom bieżącym, okazuje się, że im większa gmina, tym większe transfery do innych samorządów. Przy wydatkach inwestycyjnych zależność jest odwrotna. Tendencje te – potwierdzone korelacjami (tabela 2) – są nieco wyraźniejsze w odniesieniu do wielkości jednostki.

Kolejnym czynnikiem wyjaśniającym skłonność do współpracy jest lokalizacja gminy. Współpraca mierzona wydatkami bieżącymi jest zdecydowanie intensywniejsza w pobliżu dużych miast – im dalej od aglomeracji, tym mniejsza jest tego rodzaju współpraca finansowa. Odwrotna zależność uwidacznia się w przypadku realizacji wspólnych projektów inwestycyjnych – czym dalej od aglomeracji, tym tego typu współpraca jest większa (tabela 2).

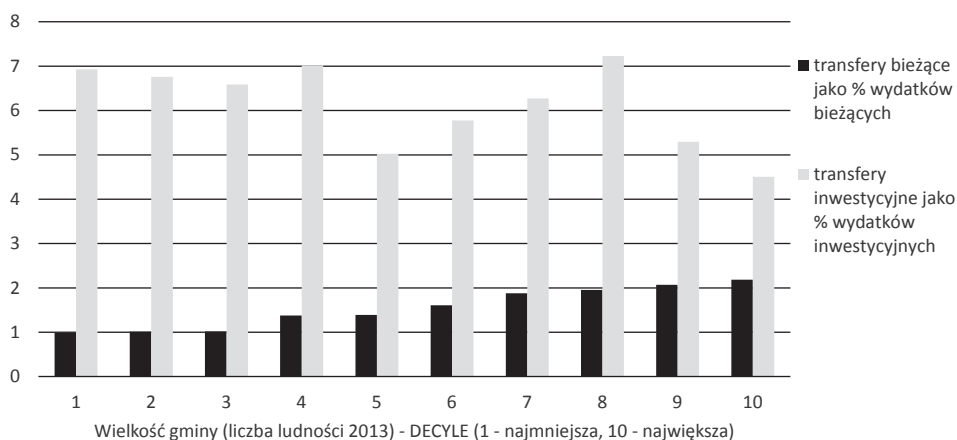
Tab. 2. Współczynniki korelacji Pearsona pomiędzy czynnikami charakteryzującymi jednostki samorządowe a udziałem transferów finansowych w wydatkach gmin i miast na prawach powiatu

	Liczba ludności 2013	Zamożność <i>per capita</i> 2013	Odległość od centrów aglomeracji
Transfery bieżące jako % wydatków bieżących (2013)	+0,07**	+0,06**	-0,21***
Transfery inwestycyjne jako % wydatków inwestycyjnych (2010-2013)	-0,07***	-0,05*	0,08***

* – istotność na poziomie 0,05; ** – istotność na poziomie 0,01; *** – istotność na poziomie 0,001

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF i BDL GUS.

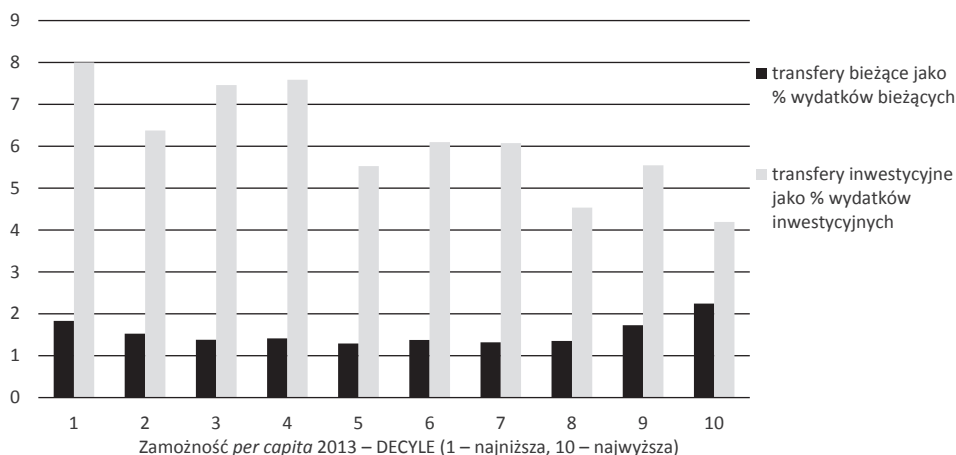
Wyniki kolejnych testów (ryciny 3 i 4) wskazują, że w tych zależnościach występują jednak pewne wyjątki – aktywniej współpracują gminy najbiedniejsze, ale i najbogatsze (skrajne zbiory osi zamożności¹⁰ podzielonej według decyli), zwłaszcza gdy uwzględniamy wydatki bieżące. Prawa strona tej U-kształtnej zależności jest nieco bardziej stroma (jednostki najbardziej zamożne przeznaczają największą część swoich wydatków bieżących na współpracę). W wydatkach inwestycyjnych większą skłonność we współpracy wykazują gminy biedniejsze (rycina 4). Wyższy poziom transferów w wydatkach bieżących cechuje gminy duże, niższy – gminy małe (zbiory osi wielkości, mierzonej liczbą mieszkańców, podzielonej według decyli). Gminy małe charakteryzuje relatywnie wyższy poziom transferów w wydatkach inwestycyjnych (rycina 3).



Ryc. 3. Udział transferów finansowych w wydatkach gmin i miast na prawach powiatu a wielkość jednostki (wartości średnie, 2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

¹⁰ Zamożność mierzona jest dochodami własnymi powiększonymi o subwencję ogólną oraz skutki polityki podatkowej.

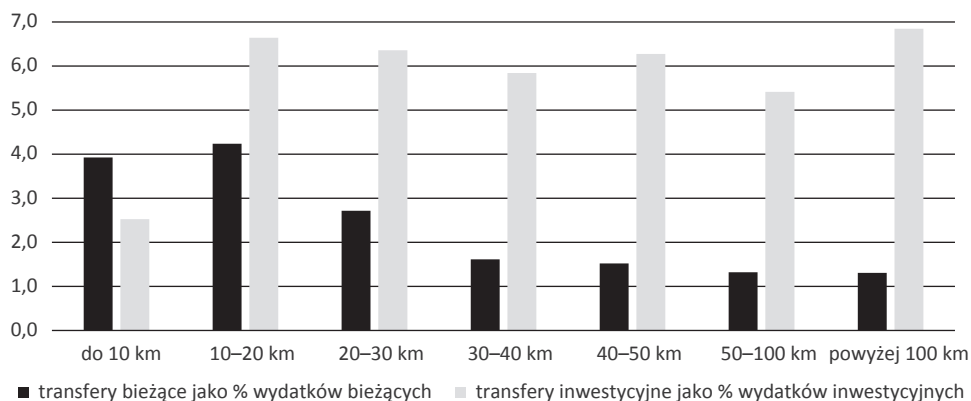


Ryc. 4. Udział transferów finansowych w wydatkach gmin i miast na prawach powiatu a zamożność jednostki (wartości średnie, 2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Tak więc gminy małe i biedne charakteryzuje wysoki poziom transferów w wydatkach inwestycyjnych. Gminy relatywnie biedne charakteryzuje też wyższy poziom transferów w wydatkach bieżących, co nie jest cechą gmin najmniej-szych. Można to uznać za potwierdzenie tezy mówiącej, iż współpraca gmin z innymi samorządami może mieć wymuszony charakter. Gminy decydują się na współpracę, gdy ze względów finansowych nie są w stanie same zapewnić odpowiedniego poziomu usług lub gdy muszą połączyć siły, żeby zapewnić opłacalność inwestycji. Jeżeli gmina jest mała, ale dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, to jej skłonność do współpracy w zakresie wydatków bieżących (przedszkola, transport publiczny, pomoc społeczna) jest niższa.

Trzeba jednak zauważyć, że największa skłonność do współpracy cechuje gminy największe i najbogatsze. Są to największe miasta oraz gminy podmiejskie, których skłonność do współpracy wynika z powiązań funkcjonalnych. Jednak gminy, które mają najsilniejsze powiązania, a tym samym – zgodnie z przyjętym sposobem analizy – te, które współpracują najbardziej intensywnie, to gminy podmiejskie, i to zarówno pod względem wydatków bieżących, jak i pod względem wydatków inwestycyjnych (rycina 5). To jedyna tak znacząco wyróżniająca się grupa gmin. W pozostałych kategoriach wyznaczonych na podstawie desygnatów przestrzennych wyróżniają się jeszcze największe miasta, które cechuje nieco wyższy procent transferów w wydatkach bieżących. Dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich charakterystyczny jest nieco wyższy poziom transferów w wydatkach inwestycyjnych.



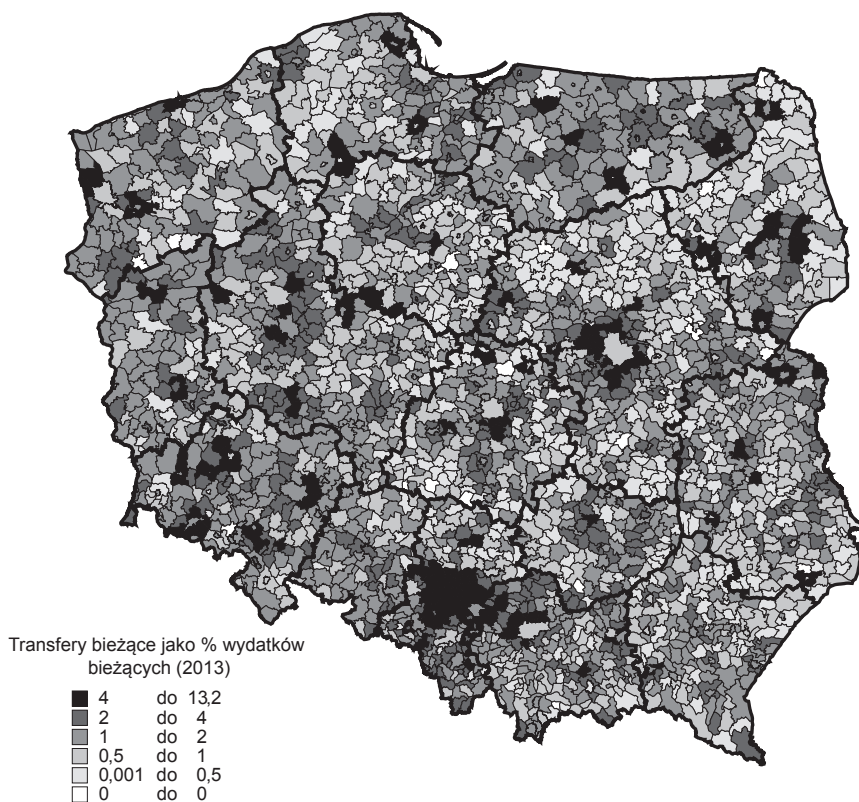
Ryc. 5. Udział transferów finansowych w wydatkach gmin i miast na prawach powiatu a odległość od centrów największych aglomeracji¹¹ (wartości średnie, 2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Analizy przestrzenne wskaźnika pozwalają na dalsze uszczegółowienie tych wniosków. Najwyższa jest skłonność do współpracy – potwierdzona wielkością wskaźnika dla wydatków bieżących – wśród gmin położonych wokół największych polskich miast: Warszawy, Łodzi, Krakowa; widać też charakterystyczne skupiska wokół Poznania, Wrocławia oraz Trójmiasta (rycina 6). Wyjątkowa jest sytuacja na Śląsku – układ terytorialny powiązań wskazuje na dużą grupę współpracujących ze sobą gmin w centralnej części województwa, bez wyraźnych powiązań zewnętrznych.

Brakuje innych wyraźnych trendów przestrzennych. Nieco niższymi wartościami wskaźnika w wydatkach bieżących zdają się charakteryzować gminy centralnej Polski – położone poza aglomeracjami gminy województw mazowieckiego, łódzkiego, świętokrzyskiego i wschodniej części województwa kujawsko-pomorskiego. Z jednej strony może to być związane z zamożnością tych gmin, z drugiej zaś strony wyraźnie wyższymi wartościami wskaźnika charakteryzują się gminy województwa warmińsko-mazurskiego (rycina 6).

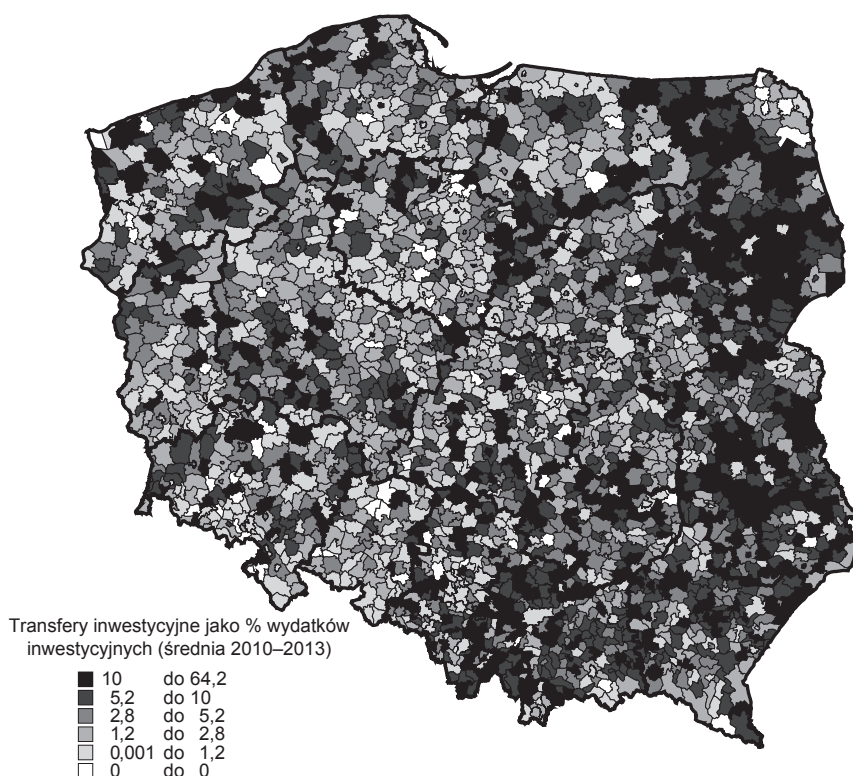
¹¹ Zdefiniowana jako odległość gminy od najbliższego miasta liczącego powyżej 300 tys. mieszkańców.



Ryc. 6. Bieżące transfery finansowe gmin i miast na prawach powiatu jako % wydatków bieżących ogółem (2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

W przypadku wydatków inwestycyjnych zależność jest odwrotna. Wskaźnik osiąga najwyższą wartość na wschodzie Polski, w gminach zakwalifikowywanych do tzw. Polski wschodniej. Im większa jest odległość od aglomeracji i dużych miast, tym wyższy jest wskaźnik (rycina 7). Szczególnie dużą koncentracją gmin o wysokim finansowym wskaźniku współpracy inwestycyjnej charakteryzują się województwa podlaskie, lubelskie, wschodnia i południowa część województwa warmińsko-mazurskiego. Wyjątek stanowią też gminy położone na północ i wschód od Krakowa, które wyróżnia wyższy wskaźnik mimo niewielkiej odległości od miasta. W pewnym stopniu na mapie rozkładu finansowego wskaźnika współpracy w wymiarze inwestycyjnym wyróżnia się obszar Galicji, z wyjątkiem gmin położonych najbliższej granicy południowej.



Ryc. 7. Inwestycyjne transfery finansowe gmin i miast na prawach powiatu jako % wydatków inwestycyjnych ogółem (średnia 2010–2013)

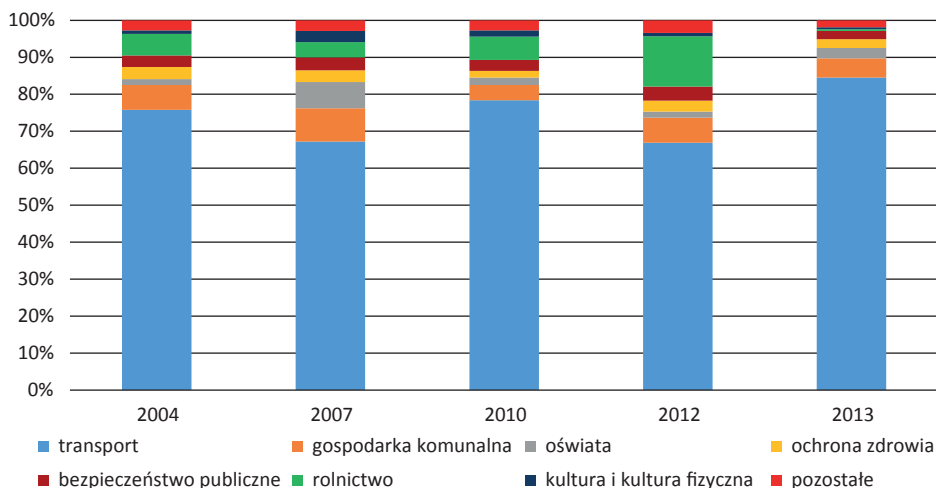
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Najsilniej powiązane funkcje

Polskie samorządy najsilniej wiąże sprawa dostarczania usług transportowych: transportu zbiorowego oraz infrastruktury drogowej. To powiązanie jest silne zarówno w wydatkach bieżących, jak i w inwestycyjnych (ryciny 8 i 9). W wydatkach bieżących są to koszty świadczenia transportu zbiorowego. Usługa ta często jest realizowana przez więcej niż jedną gminę.

W ramach wydatków inwestycyjnych powstają głównie relacje pionowe między gminą a powiatem. Większa część tych wydatków przeznaczana jest na drogi powiatowe (69% wydatków inwestycyjnych na współpracę to wydatki na drogi powiatowe, 81% transferów inwestycyjnych na transport to wydatki na drogi powiatowe). Ten schemat jest charakterystyczny także dla innych kategorii wydatków inwestycyjnych, które w większej części są przeznaczane na inwestycje związane z funkcjami przypisanymi powiatom: szpitale, szkoły ponadgimnazjalne, policję, straż pożarną. Współpraca odbywa się tu zgodnie z motywacją liderów gmin: „powiat świadczy usługi dla naszych mieszkańców, skoro nie jest

wystarczająco zamożny, aby poziom świadczonych usług był dla nas satysfakcjonujący powinniśmy wspomóc go finansowo”¹².



Ryc. 8. Struktura inwestycyjnych transferów finansowych gmin i miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

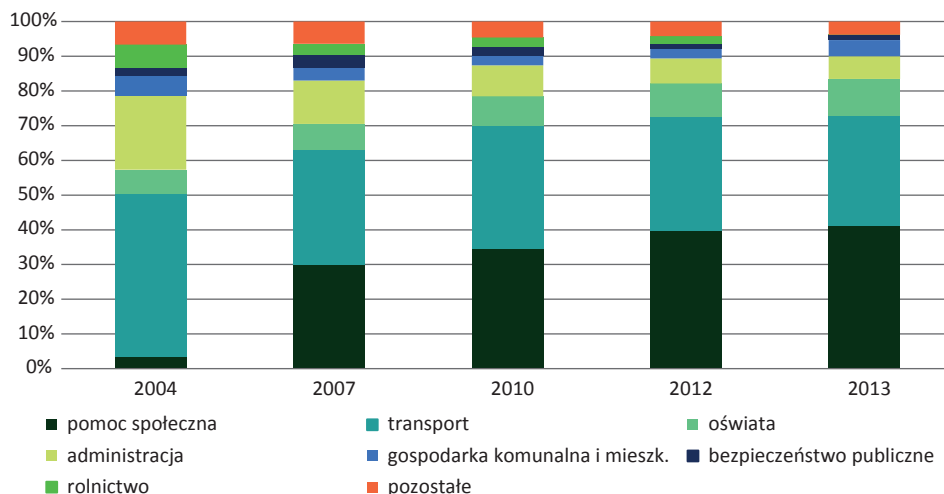
Wydatki bieżące mają w większym stopniu wymiar horyzontalny i dotyczą przypisanych gminom zadań własnych, takich jak pomoc społeczna, transport zbiorowy, oświata (rycina 9). W oświacie są to przede wszystkim opłaty za przedszkola, które zgodnie z przepisami centralnymi¹³ przesyłane są bezpośrednio między budżetami gminnymi¹⁴. Na wyższych poziomach szkolnictwa opłata „idzie” za uczniem w ramach subwencji oświatowej przekazywanej samorządom z budżetu państwa. Warto przy tym pamiętać, że w większości jednostek samorządu terytorialnego środki z subwencji oświatowej nie wystarczają na pokrycie kosztów utrzymania oświaty (w większych jednostkach jest wielu uczniów z gmin podmiejskich, co wiąże się z koniecznością dofinansowywania ich utrzymania). W odniesieniu do odpłatności za usługi świadczone przez domy pomocy społecznej zastosowano mechanizm przypominający system przesyłania opłat przedszkolnych, czyli przesyłanie ich między budżetami gminnymi. Jest to wyraźnie odzwierciedlone w wartościach wskaźnika (rycina 9). Jediną funkcją nieregulowaną centralnie jest wspólne organizowanie transportu zbiorowego. Wielkość bezwzględna transferów związanych z transportem w wydatkach bie-

¹² Na podstawie badania przeprowadzonego na potrzeby *Diagnozy strategicznej Obszaru Metropolitalnego Warszawy* finansowanego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna; zob. Dziemianowicz et al. 2014.

¹³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 z późn. zm.).

¹⁴ Dotyczy to sytuacji, gdy dzieci z terenu jednej gminy uczęszczają do przedszkola na terenie innej gminy.

zących systematycznie rośnie, przy czym wzrost ten był nieco większy w latach 2004–2010, a w ostatnich latach jego tempo zmalało.



Ryc. 9. Struktura bieżących transferów finansowych gmin i miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Podsumowanie

Relatywnie większą skłonnością do współpracy charakteryzują się zarówno gminy małe i biedne, jak i duże i bogate. Skłania to do wysunięcia hipotezy, że motywy współpracy międzysamorządowej w Polsce są skrajnie zróżnicowane. Hipoteza ta wymaga jednak potwierdzenia w dalszych badaniach. Ocena współpracy oraz ewentualne tworzenie narzędzi ją wspierających powinny być poprzedzone dokładnymi badaniami służącymi identyfikacji najczęściej występujących schematów motywacji i organizacji współpracy międzysamorządowej w Polsce. Z przedstawionych tutaj analiz wynika, że istnieją co najmniej dwa takie schematy: jeden charakterystyczny dla gmin biednych i małych oraz drugi typowy dla gmin dużych i bogatych.

Skłonność do współpracy często wiąże się z wielkością środków finansowych, które można ocenić jako autonomiczne, takie, jakimi gmina może dysponować bardziej niezależnie niż pozostałą częścią budżetu. Im gmina jest bardziej niezależna finansowo, tym jej skłonność do współpracy jest większa. Jednakże pozytywny związek między transferami dotyczącymi współpracy i wskaźnikami niezależności finansowej (zamożnością, udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach, udziałem dochodów autonomicznych w dochodach) obserwujemy tylko w przypadku współpracy bieżącej. Wspólne inwestycje realizowane są często przez jednostki mniej zamożne, o niższym udziale dochodów autonomicznych w dochodach ogółem. Inne cechy gmin, takie jak wielkość (mierzona liczbą ludności) czy lokalizacja (w odniesieniu do centrów największych miast), również

mają związek z wielkością środków przeznaczanych na współpracę z innymi samorządami. We współpracy bieżącej większą aktywność wykazują gminy większe, zamożniejsze, zlokalizowane w pobliżu dużych aglomeracji. Wspólne inwestycje częściej realizują jednostki mniejsze, mniej zamożne, położone z dala od największych polskich miast.

Najsilniej powiązanymi funkcjami w Polskim samorządzie są: transport, pomoc społeczna oraz oświata. Transport jest powiązany zarówno w zakresie wydatków bieżących (powiązania poziome), jak i wydatków inwestycyjnych (powiązania pionowe). W wydatkach inwestycyjnych gmin realizowanych za pomocą transferów dominują wydatki na drogi powiatowe oraz na inne funkcje przypisane powiatom. Gminami, w których budżetach te wydatki mają większe znaczenie, są gminy małe i biedne. Można zatem wysnuć wniosek, że słabość powiatów dotkliwiej obciąża gminy na obszarach najbardziej niebezpiecznych niż w pozostałych rejonach kraju.

Wydatki na pomoc społeczną i oświatę, głównie przedszkola, dotyczą wydatków bieżących i są regulowane centralnie. Obrazują nie tyle skłonności samej organizacji do współpracy, ile reaktywną postawę samorządu wobec zachodzących procesów społecznych i gospodarczych. Na te przepływy finansowe nie nałożono żadnych schematów wpływu samorządu „kupującego” usługę na samorząd „sprzedający” usługę. Taka sytuacja może nie tylko być przyczyną konfliktów, ale również w pewnym sensie wpływa na ograniczanie autonomii decyzyjnej samorządu. Jeśli nie ma się wystarczających zasobów, by samemu świadczyć daną usługę, to samorząd musi pogodzić się z faktem, że mieszkańcy korzystają z niej w innej gminie. Samorząd musi ponosić związane z tym koszty, ale nie ma wpływu na jakość czy zakres usługi oraz możliwości reprezentowania interesów swoich mieszkańców. Co więcej, współpraca inwestycyjna między gminami, realizowana na podstawie projektów i porozumień (nie na podstawie związków i stowarzyszeń) jest w Polsce znikoma.

Przedstawione analizy pozwalają dodać kilka wniosków do dyskursu publicznego na temat dwóch ważnych procesów zmian w polskim samorządzie:

- 1) Dostosowanie struktury samorządu lokalnego do procesów zachodzących w miejskich obszarach funkcjonalnych:
 - Powiązania funkcjonalne w tych obszarach oraz przepisy centralne skłaniają/zmuszają samorzady do wchodzenia w relacje z sąsiednimi samorządami w celu zaspokajania głównie bieżących potrzeb mieszkańców.
 - Skłonność do współpracy inwestycyjnej jest na tych obszarach dużo niższa. Jest również niższa niż skłonność do współpracy inwestycyjnej na obszarach wiejskich i samorządów o niższych dochodach.
- 2) Przesunięcia granic samorządów lokalnych ze względu na ich kondycję (wielkość czy zamożność):
 - Mały rozmiar gminy oraz jej relatywnie niewielka zamożność są czynnikami skłaniającymi do wchodzenia w relacje z innymi samorządami. Wielkość nie jest jednak czynnikiem tak silnie oddziałującym jak zamożność. Małe gminy o relatywnie wyższych dochodach charakteryzuje mniejsza skłonność do współpracy.

- Mały rozmiar gminy i jej względnie niewielka zamożność mają większy wpływ na skłonność do współpracy odzwierciedlonej w wydatkach inwestycyjnych niż w wydatkach bieżących. Wydatki inwestycyjne są natomiast powiązane głównie z wydatkami na rzecz powiatu, czyli wydatkami wertykalnymi. Małe gminy w Polsce transferują do innych samorządów mniej bieżących środków niż gminy duże, co wskazuje, że powiązania funkcjonalne przekraczające granice administracyjne nie są na tyle silne, by zmuszać samorzady małych jednostek terytorialnych do kupowania usług poza granicami jednostki. Od tej ogólnej reguły mogą jednak istnieć wyjątki.
- W tym kontekście najważniejsza jest odpowiedź na pytanie o koszty współpracy i różnice między jakością usług świadczonych w partnerstwach a usług świadczonych przez pojedyncze samorzady. Tego rodzaju analizy w Polsce na szerszą skalę na razie nie są podejmowane.

Literatura

- Arganoff R., McGuire M., 2003, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Charkiewicz J., Dąbrowska A., Derek M., Dembiński P., Górecka-Ojdana A., Iwańczak B., Jurkiewicz I., Kretowicz P., Laskowska A., Lewandowska M., Łukomska J., Mackiewicz M., Niedolistek A., Obłąkowska K., Peszat K., Rybkowski A., Sętopek A., Sędek J., Sochaczewska M., 2014, *Diagnoza strategiczna Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Raport zbiorczy*, Warszawa: Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy, 2011, *European Territorial Cooperation. Bringing Bridges Between People*, Brussels: European Union.
- Hooghe L., Marks G., 2010, „Types of multi-level governance, w: H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn (red.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hulst R., Montfort A., Haveri A., Airaksinen J., Kelly J., 2009, Institutional shifts in inter-municipal service delivery, *Public Organization Review*, nr 9(3), s. 263–285.
- Kwon S.-W., Feiock R.C., 2010, Overcoming the barriers to cooperation: intergovernmental service agreements, *Public Administration Review*, nr 70(6), s. 876–884.
- O’Leary R., Vij N., 2012, „Collaborative public management: where have we been and Where are we going?”, *The American Review of Public Administration*, nr 42(5), s. 507–522.
- Szmigiel-Rawska K., Dołzbłasz S., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa: CeDeWu.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2014, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Warszawa: Municipium.
- Wollman H., 2010, „Comparing two logics of interlocal cooperation: the cases of France and Germany”, *Urban Affairs Review*, nr 46(2), s. 263–292.