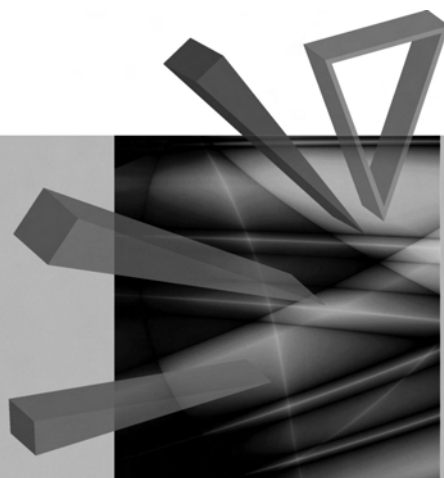


**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**244**

# Problemy rozwoju regionalnego



Redaktorzy naukowi  
**Elżbieta Sobczak**  
**Andrzej Raszkowski**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Piotr Bury, Beata Filipiak, Tadeusz Grabiński, Anna Malina, Danuta Stawasz,  
Edward Stawasz, Eugeniusz Wojciechowski

Redaktor Wydawnictwa: Elżbieta Kożuchowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Aleksandra Śliwka

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon,  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-229-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	13
<b>Malgorzata Markowska, Danuta Strahl:</b> Klasyfikacja dynamiczna europejskiej przestrzeni regionalnej ze względu na poziom identyfikatorów innowacyjności typu Output .....	15
<b>Marek Szajt:</b> Zmiana pozycji innowacyjnej regionów w rozszerzającej się Unii Europejskiej .....	29
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Innowacyjność a rozwój regionalny – model miękki .....	39
<b>Katarzyna Widera:</b> Analiza porównawcza poziomu innowacyjności regionów .....	48
<b>Elżbieta Sobczak:</b> Statystyczna analiza pracujących według intensywności działalności B+R w państwach Unii Europejskiej.....	56
<b>Malgorzata Markowska:</b> Klasyfikacja unijnych regionów ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie Output) .....	66
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Regionalny system innowacji – ujęcie definicyjne i modelowe (dyskusje na gruncie teorii).....	81
<b>Andrzej Sztando:</b> Ocena systemów wdrażania regionalnych strategii innowacji – raport z badań.....	90
<b>Bartłomiej Jefmański, Malgorzata Markowska:</b> Ocena pozycji polskich regionów ze względu na inteligentną specjalizację w europejskiej przestrzeni z wykorzystaniem klasyfikacji rozmytej.....	102
<b>Anna Beata Kawka:</b> Wpływ jakości kapitału ludzkiego na rozwój regionalny .....	114
<b>Iwona Skrodzka:</b> Kapitał intelektualny a poziom rozwoju gospodarczego polskich województw – model miękki .....	124
<b>Malgorzata Juchniewicz, Urszula Tomczyk:</b> Regionalne zróżnicowanie kapitału intelektualnego przedsiębiorstw w Polsce .....	136
<b>Magdalena Graczyk, Leszek Kaźmierczak-Piwko:</b> Rola ekoinnowacji w procesie zrównoważonego rozwoju regionu .....	147
<b>Katarzyna Szymańska:</b> Innowacyjność regionu jako narzędzie kształtujące kulturę organizacyjną MSP.....	158
<b>Łukasz Mamica:</b> Wzornictwo przemysłowe jako sektor przemysłów kreatywnych.....	168
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Łańcuchy dostaw w kształtowaniu innowacyjności regionów Polski zachodniej.....	178
<b>Patrycja Zwiech:</b> Znaczenie kapitału ludzkiego w rozwoju województwa zachodniopomorskiego.....	190

<b>Janusz Kornecki, Maciej Kokotek, Arkadiusz Szymański:</b> Wsparcie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju województwa łódzkiego.....	201
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Instrumenty finansowe wspierające innowacyjność przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego w świetle badań empirycznych.....	211
<b>Marek Obrębalski:</b> Współczesne problemy polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski.....	218
<b>Bogdan Leszkiewicz:</b> Strategie Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej.....	228
<b>Tomasz Dorożyński:</b> Polityka spójności Unii Europejskiej a gospodarka lokalna i regionalna.....	236
<b>Ewa Kusideł:</b> Wpływ polityki spójności na konwergencję wewnętrzną w Polsce .....	246
<b>Artur Lipieta, Barbara Pawelek, Roman Huptas:</b> Analiza porównawcza województw Polski ze względu na wykorzystanie środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2007–2010 .....	257
<b>Mariusz Wiśniewski:</b> Regionalne zróżnicowanie absorpcji unijnego wsparcia dla polskiej wsi.....	266
<b>Kinga Wasilewska:</b> JESSICA, JEREMIE i JASPERS na rzecz wzrostu gospodarczego .....	278
<b>Alojzy Zalewski:</b> Rynkowe uwarunkowania konkurencji terytorialnej w świetle inwestycji rzeczowych .....	290
<b>Małgorzata Leśniak-Johann:</b> Uwarunkowania konkurencji i współpracy w kontekście rozwoju turystyki na pograniczu dolnośląsko-saksońskim. Zarys problemu .....	300
<b>Emilia Bogacka:</b> Współpraca w zakresie bezpieczeństwa publicznego na obszarze nadgranicznym Polski z Niemcami .....	312
<b>Alina Kulczyk-Dynowska, Katarzyna Przybyła:</b> Karkonoskie parki narodowe (Karkonoski Park Narodowy i Krkonošský Národní Park) a rozwój transgranicznej przestrzeni regionalnej .....	321
<b>Anna Malina, Dorota Mierzwa:</b> Analiza porównawcza sytuacji makroekonomicznej Polski i krajów ościennych w okresie 20 lat przemian gospodarczych.....	330
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Występowanie katastrof naturalnych w Europie i międzynarodowa współpraca w zakresie przeciwdziałania ich skutkom.....	342
<b>Jakub Piecuch, Łukasz Paluch:</b> Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju regionów basenu Morza Śródziemnego .....	357
<b>Adam Dąbrowski:</b> Globalizacja a regionalizm .....	366
<b>Krzysztof Malik:</b> Wybrane metody oceny polityki rozwoju regionu.....	374
<b>Dorota Rynio:</b> Regiony problemowe wobec nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce .....	394

<b>Piotr Rzeńca:</b> Parki tematyczne jako czynnik rozwoju gospodarki. Identyfikacja zjawiska.....	405
<b>Renata Lisowska:</b> Uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w regionach zmarginalizowanych na przykładzie województwa łódzkiego.....	416
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Transport jako czynnik rozwoju regionalnego .....	425
<b>Adam Przybyłowski:</b> Inwestycje transportowe w województwie dolnośląskim w aspekcie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju .....	435
<b>Paweł Andrzejczyk:</b> Znaczenie logistyki zwrotnej dla zrównoważonego rozwoju regionu .....	450
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> Wojewódzkie planowanie przestrzenne – istota, możliwości i ograniczenia.....	460
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Wybrane aspekty orientacji marketingowej jednostek terytorialnych.....	470
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Tożsamość regionalna i lokalna jako element zrównoważonego rozwoju regionu zachodniopomorskiego .....	480
<b>Jan Polski:</b> Efekty zewnętrzne w marketingu urbanistycznym .....	491
<b>Danuta Stawasz:</b> Regionalne zróżnicowania rozwoju polskich regionów po 10 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego .....	501
<b>Beata Bal-Domańska:</b> Klasyfikacja podregionów Polski szczebla NUTS-3 ze względu na poziom rozwoju gospodarczego .....	509
<b>Łukasz Mach:</b> Zastosowanie metod wielowymiarowej analizy do oceny potencjału rozwojowego regionów.....	520
<b>Grażyna Karmowska:</b> Porównanie rozwoju subregionów województwa zachodniopomorskiego w latach 1999–2007 .....	530
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Stymulowanie zrównoważonego rozwoju w regionie zachodniopomorskim przy wykorzystaniu dobrych praktyk.....	542
<b>Maria Kola-Bezka:</b> Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju regionu w świetle wyników badania ankietowego mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego .....	552
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Przedsiębiorczość jako stymulanta turystycznego rozwoju obszarów wiejskich.....	563
<b>Sandra Misiak:</b> Aktywność zawodowa kobiet w województwie zachodniopomorskim .....	573
<b>Agnieszka Skowronek-Grądział:</b> Analiza porównawcza obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska .....	582
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Analiza zróżnicowania przestrzennego wydatków na usługi z zakresu oświaty i wychowania w Polsce .....	594
<b>Anna Majchrzak:</b> Ocena sytuacji finansowej powiatów województwa wielkopolskiego z wykorzystaniem metody Warda .....	602
<b>Marian Maciejuk:</b> Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Polsce w latach 2006-2009 .....	612

<b>Tomasz Kołakowski:</b> Pomoc publiczna udzielona przez dolnośląskie samorządy podmiotom gospodarczym – dynamika i rodzaje wsparcia.....	623
<b>Andrzej Wasiak:</b> Restrukturyzacja w PKP na przykładzie PKP Energetyka SA .....	636
<b>Monika Murzyn-Kupisz:</b> Działania na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego a efekty mnożnikowe w gospodarce lokalnej i regionalnej.....	645
<b>Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman:</b> Wykorzystanie wielowymiarowej analizy dyskryminacyjnej do grupowania wspólnot mieszkaniowych	658
<b>Agnieszka Kłysik-Uryszek:</b> Działalność eksportowa spółek z udziałem kapitału zagranicznego – regionalne zróżnicowania w Polsce.....	668

## Summaries

<b>Malgorzata Markowska, Danuta Strahl:</b> Dynamic classification of the European regional space regarding the level of Output innovation identifiers .....	28
<b>Marek Szajt:</b> Change in the innovative position of regions in the enlarging European Union.....	38
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Innovation and regional development – the soft model .....	47
<b>Katarzyna Widera:</b> Comparative analysis of the level of innovation in regions.....	55
<b>Elżbieta Sobczak:</b> Statistical analysis of workforce by the intensity of R&D activity in EU countries .....	65
<b>Malgorzata Markowska:</b> EU regions classification by the dynamics of innovation characteristics (regarding Output) .....	80
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Regional innovation system – the definitive and the model approach (theoretical discussions).....	89
<b>Andrzej Sztando:</b> Assessment of the regional innovation strategies implementation systems – a study report.....	101
<b>Bartłomiej Jefmański, Malgorzata Markowska:</b> The assessment of Polish regions with regard to smart specialization in European space applying fuzzy classification.....	113
<b>Anna Beata Kawka:</b> The influence of human capital quality on regional development.....	123
<b>Iwona Skrodzka:</b> Intellectual capital influence and the level of economic development in Polish regions – the soft model.....	135
<b>Malgorzata Juchniewicz, Urszula Tomczyk:</b> Regional differentiation of enterprise intellectual capital in Poland.....	146
<b>Magdalena Graczyk, Leszek Kaźmierczak-Piwko:</b> The role of eco-innovation in the process of sustainable development of a region.....	157

<b>Katarzyna Szymańska:</b> Region innovativeness as a tool shaping the organisational culture of SMEs.....	167
<b>Lukasz Mamica:</b> Industrial design as a sector of creative industries.....	177
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Supply chain in shaping the innovativeness of Western Poland regions .....	189
<b>Patrycja Zwiech:</b> The importance of human capital in the development of West Pomeranian Voivodeship .....	200
<b>Janusz Kornecki, Maciej Kokotek, Arkadiusz Szymański:</b> Support for the innovativeness of small and medium-sized enterprises in the development of Łódź Voivodeship.....	210
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Financial instruments supporting the innovativeness of Kuyavian-Pomeranian Voivodeship in the light of empirical research .....	217
<b>Marek Obrębalski:</b> Contemporary problems of the regional policy of the European Union and Poland .....	227
<b>Bogdan Leszkiewicz:</b> Strategies of the European Union regional policy .....	235
<b>Tomasz Dorożyński:</b> The role of EU cohesion policy in regional and local economy.....	245
<b>Ewa Kusidel:</b> The impact of the cohesion policy on the internal convergence in Poland .....	256
<b>Artur Lipieta, Barbara Pawelek, Roman Huptas:</b> Comparative analysis of Polish Nuts 2 level regions from the point of view of the level of using European funds from the European Regional Development Fund for the period between January 2007 and June 2010 .....	265
<b>Mariusz Wiśniewski:</b> Regional diversification of EU support absorption for Polish rural areas.....	277
<b>Kinga Wasilewska:</b> JESSICA, JEREMIE and JASPERS for economic growth.....	289
<b>Alojzy Zalewski:</b> Market determinants of territorial competition in the light of material investments.....	299
<b>Małgorzata Leśniak-Johann:</b> Conditions of the cooperation and competition in tourism in Saxony–Lower Silesian borderland. Selected problems.....	311
<b>Emilia Bogacka:</b> Cooperation in the area of public safety in the Poland–Germany borderland.....	320
<b>Alina Kulczyk-Dynowska, Katarzyna Przybyła:</b> Giant Mountains national parks (KPN and KRNAP) and the development of cross-border regional space .....	329
<b>Anna Malina, Dorota Mierzwa:</b> A comparative analysis of macroeconomic situation in Poland and neighbouring countries in the 20-year period of structural changes .....	341
<b>Zbigniew Piepiora:</b> The occurrence of natural disasters in Europe and the international cooperation in the field of counteracting their results .....	356

<b>Jakub Piecuch, Łukasz Paluch:</b> Determinants of social and economic development of the Mediterranean basin regions.....	365
<b>Adam Dąbrowski:</b> Globalization and regionalization.....	373
<b>Krzysztof Malik:</b> Chosen methods of regional development policy evaluation	393
<b>Dorota Rynio:</b> Problem regions in the face of a new paradigm of the regional policy in Poland .....	404
<b>Piotr Rzeńca:</b> Theme parks as a factor in the development of economy. An identification of the phenomenon .....	415
<b>Renata Lisowska:</b> The determinants of SME growth in marginalized regions illustrated with the example of Łódź Voivodeship .....	424
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Transport as a factor of regional development .....	434
<b>Adam Przybyłowski:</b> Transport investments in Lower Silesian Voivodeship in the context of sustainable development strategy .....	449
<b>Paweł Andrzejczyk:</b> The significance of reverse logistics for balanced region development.....	459
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> Voivodeship spatial planning – the essence, opportunities and constraints.....	469
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Selected aspects of the marketing orientation of territorial units .....	479
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Regional and local identity as an element of sustainable development of the West Pomeranian region.....	490
<b>Jan Polski:</b> External effects in urban marketing.....	500
<b>Danuta Stawasz:</b> Regional differences in the development of Polish regions after the establishment of territorial self-government .....	508
<b>Beata Bal-Domańska:</b> Classification of Polish sub-regions (NUTS-3) by economic development level .....	519
<b>Łukasz Mach:</b> Application of the methods of multidimensional comparative analysis as a basis for parameters assignment of development potential of regions.....	529
<b>Grażyna Karmowska:</b> A comparison of the development of the subregions of West Pomeranian Voivodeship in 1999-2007.....	541
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Stimulating sustainable development in West Pomeranian Voivodeship by using good practices.....	551
<b>Maria Kola-Bezka:</b> Entrepreneurship as a factor of regional development on the basis of the survey results of the residents of Kuyavian-Pomeranian Voivodeship .....	562
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Entrepreneurship as a stimulus to tourism development in rural areas .....	572
<b>Sandra Misiak:</b> Professional activity of women in West Pomeranian Voivodeship.....	581
<b>Agnieszka Skowronek-Grądziel:</b> A comparative analysis of rural areas in the field of environment protection infrastructure .....	593



---

<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Analysis of spatial differentiation of expenditure on education in Poland.....	601
<b>Anna Majchrzak:</b> Financial standing of counties in Greater Poland Voivodeship assessed with Ward's method.....	611
<b>Marian Maciejuk:</b> The structure of public aid for entrepreneurs in Poland in the period 2006-2009.....	622
<b>Tomasz Kołakowski:</b> Public aid granted to economic entities by Lower Silesian self-governments – dynamics and types of support.....	635
<b>Andrzej Wasiak:</b> Restructuring in PKP illustrated by the case of PKP Energetyka SA.....	644
<b>Monika Murzyn-Kupisz:</b> Activities aimed at preservation of cultural heritage and multiplier effects in the local and regional economy.....	657
<b>Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman:</b> Using the multidimensional discriminant analysis for grouping housing cooperatives.....	667
<b>Agnieszka Kłysik-Uryszek:</b> Export activity of companies with foreign capital – regional differences in Poland.....	677

**Justyna Danielewicz, Maciej Turała**

Uniwersytet Łódzki

---

## **ANALIZA ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENNEGO WYDATKÓW NA USŁUGI Z ZAKRESU OŚWIATY I WYCHOWANIA W POLSCE**

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie i analiza zróżnicowań przestrzennych wydatków na oświatę, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia, w jakim wydatki te obciążają budżety gmin. Autorzy ukazują zróżnicowanie przestrzenne w zakresie wydatków oświatowych oraz obciążenia nimi lokalnych budżetów, posługując się pochodzącymi z Banku Danych Lokalnych danymi o wydatkach na oświatę ogółem, wydatkach na przedszkola, szkoły podstawowe oraz gimnazja poniesionych w 2010 r. w poszczególnych gminach.

**Słowa kluczowe:** wydatki gmin, obciążenia budżetu gminy, wydatki na oświatę.

### **1. Wstęp**

Wydatki na zadania z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej stanowią zwykle największą pozycję w budżetach gmin. W 2010 r. gminy wydały na te zadania kwotę przekraczającą 22,6 mld zł, czyli 28,3% wszystkich wydatków. W tej kwocie niemal 20,9 mld zł na wydatki bieżące i niemal 1,8 mld zł na wydatki inwestycyjne.

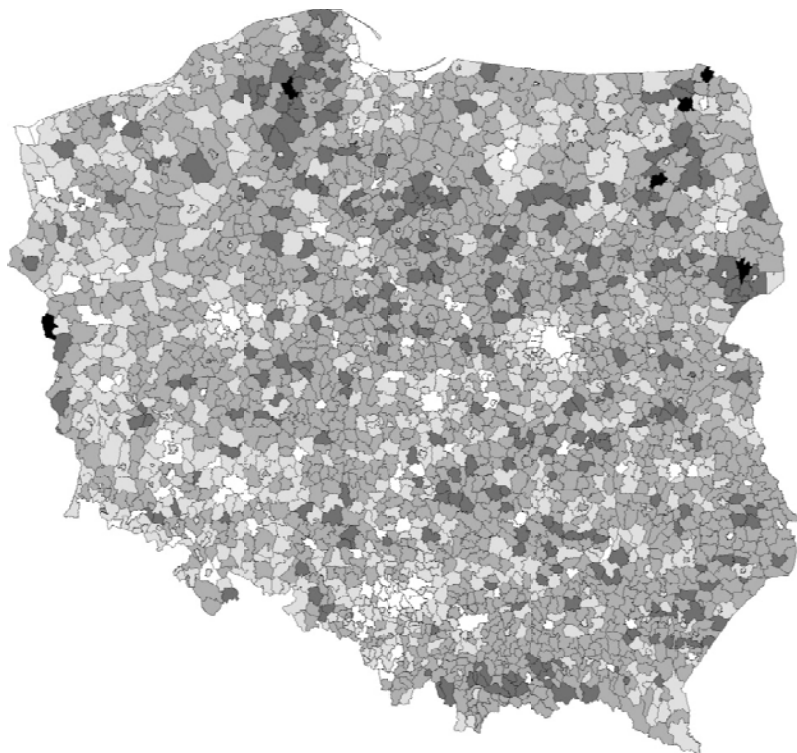
Obowiązek finansowania oświaty, jaki spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, jest kluczowy z punktu widzenia kształtowania kapitału społecznego oraz kapitału ludzkiego, będących podstawą rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie znaczący stopień obciążenia budżetów gmin tymi wydatkami powoduje istotne ograniczenia w możliwościach finansowania innych, ważnych z punktu widzenia generowania bodźców rozwojowych, zadań (m.in. inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną, promocji czy też podnoszenia poziomu sprawności instytucjonalnej władz lokalnych).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i analiza zróżnicowań przestrzennych wydatków na oświatę, ze szczególnym uwzględnieniem stopnia, w jakim wydatki te obciążają budżety gmin, oraz próba określenia przyczyn występowania tego typu dysproporcji w przestrzeni. Analizy zostały przeprowadzone na podstawie danych dostępnych w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

## 2. Oświata i wychowanie jako kluczowe zadanie własne gmin

Gminy jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego Polski odpowiedzialne są za realizację wielu zadań nakierowanych na zaspokajanie podstawowych zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych [Kruszewska-Gagoś 2009; Dolnicki 2001]. Ustawa o samorządzie gminnym w katalogu zadań własnych wymienia zadania związane z oświatą i wychowaniem w art. 7 ust. 1 pkt 8, pod hasłem „edukacja publiczna” (DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Do obowiązków samorządu gminnego należy w szczególności zapewnienie opieki przedszkolnej oraz edukacji na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum [Leoński 2002; Tarno i in. 2002].

Zadania z zakresu edukacji publicznej stanowią znaczące obciążenie lokalnych budżetów. Przeciętnie w Polsce aż 30,9% wydatków ponoszonych z budżetów gmin przeznaczonych jest na wydatki związane z oświatą. Na uwagę zasługuje fakt ogromnych dysproporcji w udziale wydatków na oświatę w wydatkach ogółem, jakie można zaobserwować między poszczególnymi gminami. Udział ten kształtuje się na poziomie od 9,0% wydatków ogółem (gm. Wilków w woj. opolskim) do 60,3% wydatków ogółem (gm. Przystajń w woj. śląskim).



**Rys. 1.** Stopień pokrycia wydatków gmin na oświatę dochodami z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w 2010 r.

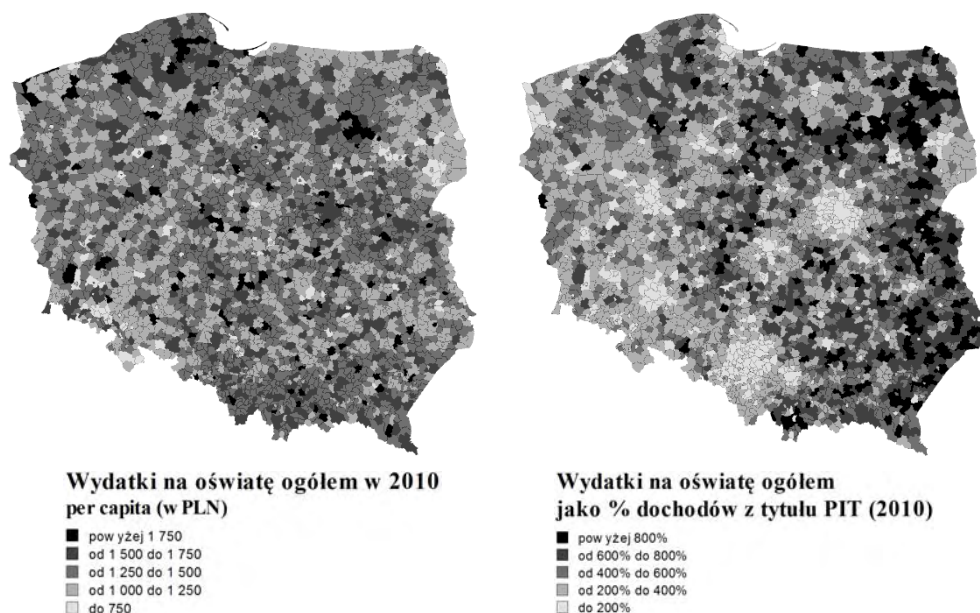
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Co ciekawe, niezależnie od tak znaczących rozbieżności, niemal wszystkie gminy w Polsce uzyskują dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej na poziomie niewystarczającym do pokrycia ponoszonych przez nie w tym obszarze wydatków (rys. 1) [Guziejewska 2004; Borodo 1993; Glumińska-Pawlic 2005; Ruśkowski, Salachna 2003].

Opisana sytuacja wymusza przeznaczanie części dochodów z innych źródeł, w tym własnych, na dofinansowanie usług z zakresu oświaty i wychowania i niesie ze sobą istotne implikacje dla poziomu autonomii finansowej, szczególnie w jej aspekcie wydatkowym, samorządu gminnego [Oulasvirta, Turała 2009]. W dalszej części artykułu obok analizy zróżnicowania przestrzennego wydatków na poszczególne kategorie zadań oświatowych została uwzględniona także analiza zróżnicowań przestrzennych w zakresie obciążenia budżetów lokalnych wydatkami na oświatę.

### 3. Analiza zróżnicowań przestrzennych wydatków na oświatę oraz obciążenia nimi budżetów gmin

Badanie zróżnicowań przestrzennych wydatków na oświatę obejmuje w pierwszej kolejności analizę wydatków na oświatę ogółem uzupełnioną badaniem stopnia obciążenia lokalnych budżetów wydatkami na zadania z zakresu oświaty i wychowania



Rys. 2. Wydatki na oświatę ogółem w 2010 r. – *per capita* oraz jako procent dochodów z tytułu PIT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

(rys. 2). Powyższa analiza została następnie rozszerzona o analizę wydatków w poszczególnych kategoriach: przedszkola, szkoły podstawowe oraz gimnazja.

Do pomiaru stopnia obciążenia lokalnych budżetów wydatkami na zadania z zakresu oświaty i wychowania przyjęto wskaźnik zdefiniowany jako relacja wydatków na poszczególne zadania oświatowe do dochodów uzyskiwanych przez gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT).

### 3.1. Wydatki ogółem

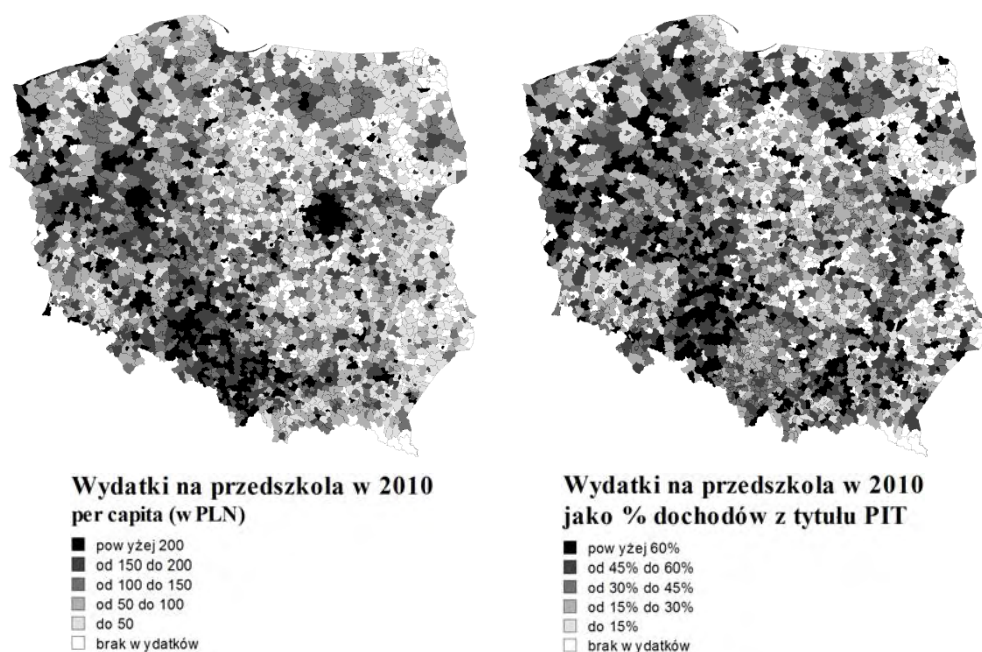
Analiza wydatków na oświatę *per capita* nie pozwala na identyfikację jakichkolwiek wyraźnych zróżnicowań przestrzennych. Jednakże analiza wydatków na oświatę w odniesieniu do dochodów z tytułu udziału w dochodach z podatku PIT pozwala na stwierdzenie, że relatywnie największe obciążenie lokalnych budżetów (z perspektywy ich zdolności do generowania dochodów własnych, w szczególności pochodzących z podatku dochodowego płaconego przez mieszkańców, którzy korzystają z usług oświatowych i innych) kosztami oświaty ma miejsce we wschodniej części kraju, z wyłączeniem Warszawy i jej bezpośredniego otoczenia.

Co więcej, pozostałe duże i silne ekonomicznie ośrodki miejskie obciążone są kosztami funkcjonowania oświaty w relatywnie niewielkim stopniu. Może to wynikać z ich relatywnie wyższej bazy dochodowej, odzwierciedlonej m.in. w możliwości pozyskiwania większych dochodów z tytułu podatku PIT.

### 3.2. Przedszkola

Wydatki na przedszkola *per capita* wykazują wyraźne przestrzenne zróżnicowanie (rys. 3). Wydatki w tej kategorii są wyraźnie najwyższe w dużych miastach i ich bezpośrednim otoczeniu. Budżety wielu gmin Polski północno-wschodniej oraz wschodniej nie uwzględniają wydatków na przedszkola (w 2010 r. sytuacja taka wystąpiła w 203 gminach, przy 334 gminach w 2008 r.), co oznacza, że w tych gminach dzieci nie są objęte opieką przedszkolną lub opieka ta realizowana jest wyłącznie w formie oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych. W pozostałych gminach północno-wschodniej Polski wydatki na przedszkola są również wyraźnie niższe niż w zachodniej części kraju.

Analiza obciążenia dochodów własnych gmin wydatkami na przedszkola wskazuje na inną ciekawą zależność. Z jednej strony obciążenie wydatkami na przedszkola (rys. 3), tak samo jak wydatki w przeliczeniu na mieszkańca, jest relatywnie wyższe w zachodniej Polsce, z drugiej zaś ciężar finansowania przedszkoli (wydatki na przedszkola odniesione do dochodów z PIT) jest wyższy raczej w gminach wiejskich, otaczających duże miasta, mimo że wydatki *per capita* w tych miastach są na



Rys. 3. Wydatki na przedszkola w 2010 r. – *per capita* oraz jako procent dochodów z tytułu PIT

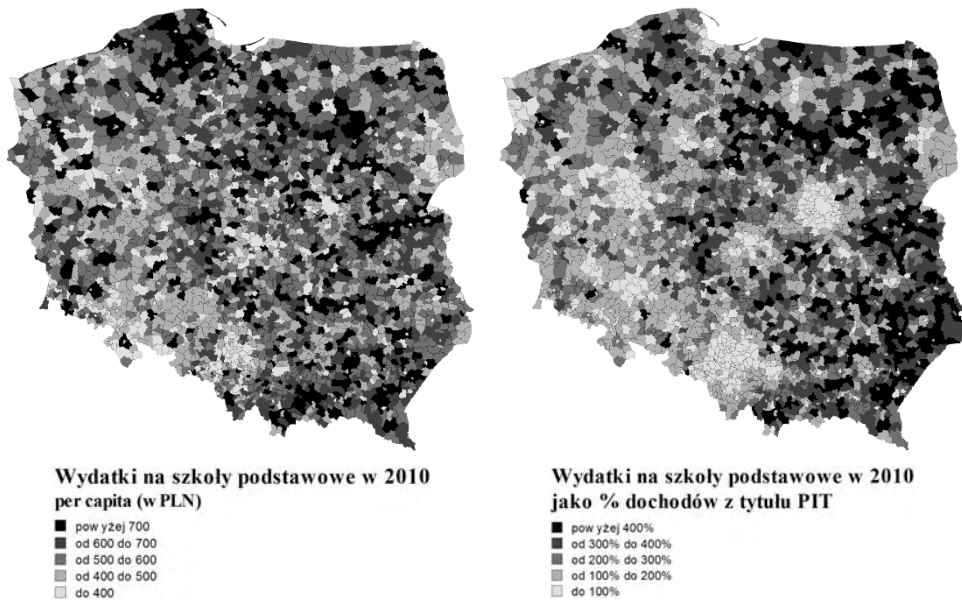
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

bardzo wysokim poziomie (np. Warszawa, Poznań). Jest to związane z faktem posiadania znacznie silniejszej bazy dochodowej (odzwierciedlonej wyraźnie wyższymi wpływami z tytułu PIT) w miastach niż w gminach wiejskich.

### 3.3. Szkoły podstawowe i gimnazja

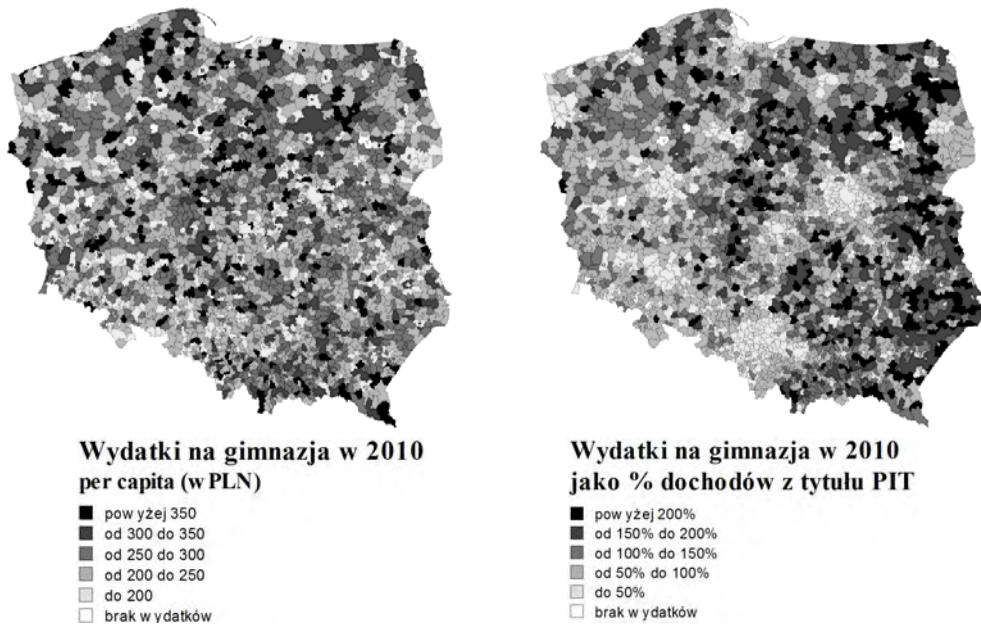
Wydatki *per capita* na szkoły podstawowe (rys. 4) oraz gimnazja (rys. 5) osiągają największe wartości przede wszystkim w gminach położonych w środkowej i wschodniej Polsce, co jest zależnością odwrotną do tej, jaką zaobserwować można w przypadku wydatków na przedszkola.

Analiza obciążenia wydatkami na szkoły podstawowe (rys. 4) i gimnazja (rys. 5) pokazuje, że relatywnie największy ciężar spada na gminy wiejskie położone we wschodniej Polsce. Jest to spowodowane wspomnianym już uprzednio efektem zróżnicowanej bazy dochodowej, który jest szczególnie wyraźny w przypadku danych dotyczących gimnazjów. O ile wydatki na gimnazja *per capita* nie wykazują żadnej klarownej tendencji do koncentracji gmin o bardzo wysokich lub bardzo niskich poziomach tych wydatków, to już wydatki odniesione do dochodów z tytułu PIT pokazują, że największe obciążenie wydatkami na gimnazja ma miejsce, podobnie jak przypadku szkół podstawowych, we wschodniej części kraju.



Rys. 4. Wydatki na szkoły podstawowe w 2010 r. – *per capita* oraz jako procent dochodów z tytułu PIT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.



Rys. 5. Wydatki na gimnazja w 2010 r. – *per capita* oraz jako procent dochodów z tytułu PIT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

## 4. Wnioski

Zróznicowanie przestrzenne obciążenia lokalnych budżetów wydatkami ogółem na oświatę wyraźnie wskazuje na występowanie w tym zakresie korzyści aglomeracji w obszarach metropolitalnych największych polskich miast: Warszawy, Wrocławia, Poznania, Łodzi, Szczecina, Trójmiasta, Krakowa oraz konurbacji śląskiej.

Analiza wydatków na przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja pokazuje, że gminy zlokalizowane we wschodniej części kraju, które ponoszą najniższe wydatki na przedszkola, jednocześnie wydają więcej na szkoły podstawowe i gimnazja, zarówno w odniesieniu do wartości bezwzględnych, jak i w relacji do dochodów z PIT. Przyczyny tej sytuacji mogą być następujące:

- brak obowiązku przedszkolnego dla dzieci do lat pięciu do 2010 r. oraz do lat czterech, począwszy od 2011 r.; sytuacja taka umożliwiła władzom biedniejszych gmin poszukiwanie oszczędności poprzez rezygnację z prowadzenia placówek przedszkolnych lub ograniczenie zakresu ich funkcjonowania;
- dominujący na tych terenach model opieki nad dziećmi przez innych członków rodziny, co może nasilać opisany powyżej schemat zachowania władz lokalnych;
- obowiązek szkolny i wysokie koszty utrzymania placówek oświatowych, które w połączeniu z niską bazą dochodową powodują, że obciążenie wydatkami na szkoły podstawowe i gimnazja budżetów gmin najbiedniejszych, które mogły szukać oszczędności na przedszkolach, jest bardzo wysokie; wart podkreślenia jest fakt, że przepisy prawa obligują gminy do ponoszenia tych nakładów, które można określić jako wydatki sztywne [Kosikowski, Ruśkowski 2003; Owsiak 2005].

## Literatura

- Borodo A. [1993], *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Wyd. UMK, Toruń.
- Dolnicki B. [2009], *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Glumińska-Pawlic J. [2005], *Finanse samorządu terytorialnego – wpływ zmian w ustawach o podatkach i opłatach samorządowych na poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Guziejewska B. [2004], *Podstawowe założenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle konstrukcji teoretycznych*, „Samorząd Terytorialny” nr 11, s. 40–48.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. [2003], *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Kruszewska-Gagoś M. [2009], *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Wyd. KUL, Lublin.
- Leoński Z. [2002], *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa.
- Oulasvirta L., Turała M. [2009], *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, “International Review of Administrative Sciences” no. 2 (5), s. 311–332.
- Owsiak S. [2005], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.



Ruśkowski E., Salachna J. [2003], *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J. [2002], *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

## ANALYSIS OF SPATIAL DIFFERENTIATION OF EXPENDITURES ON EDUCATION IN POLAND

**Summary:** The article objective is to present and analyse the spatial differentiation of expenditures on education. In particular, the article concentrates on assessing how constraining these expenditures are for local government budgets. The authors present spatial differentiation in terms of expenditures on education as well as the constraints for local government budgets caused by these expenditures, based on data from the Local Data Bank (Central Statistical Office). The analysed data covers expenditures on kindergartens, primary schools and middle schools (*gimnazjum*) carried out by individual communes in 2010.

**Keywords:** communal expenditure, local government budget constraints, expenditures on education.