

Mirosław Gornowicz, Anna Wichowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
e-mail: anna.wichowska@uwm.edu.pl

STRUKTURA DEMOGRAFICZNA A DOCHODY GMIN WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO W LATACH 2010–2014

DEMOGRAPHIC STRUCTURE AND INCOMES OF MUNICIPALITIES OF WARMIA AND MAZURY IN 2010–2014

DOI: 10.15611/sie.2017.1.05

JEL Classification: J10, H72

Streszczenie: Celem artykułu była próba identyfikacji i oceny związku czynników demograficznych z dochodami budżetowymi gmin województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2010–2014. Strukturę demograficzną gmin scharakteryzowano za pomocą wybranych wskaźników demograficznych, a sytuację dochodową budżetów gmin województwa – za pomocą odpowiednich wskaźników dochodowych. Wskaźniki te zostały uśrednione w badanych latach za pomocą średniej arytmetycznej. W badaniach wykorzystano analizę współczynników korelacji liniowej Pearsona obliczonych w przekroju przestrzennym. Wyniki badań pozwoliły stwierdzić, że relatywnie najsilniej na dochody budżetowe gmin województwa warmińsko-mazurskiego oddziaływały: struktura wiekowa oraz migracje ludności (wewnętrzne i zewnętrzne), w mniejszym stopniu – struktura płci mieszkańców. Inne czynniki, takie jak liczba zawieranych małżeństw lub przyrost naturalny, nie wpływały na dochody budżetowe. W artykule sformułowano także rekomendacje dla lokalnej polityki ludnościowej w gminach badanego województwa.

Słowa kluczowe: gmina, budżet gminy, województwo warmińsko-mazurskie, demografia.

Summary: The aim of the article was an attempt to identify and assess the relation of demographic factors with the budget revenue of municipalities of Warmia and Mazury in 2010–2014. The demographic structure of municipalities was characterized by selected demographic indicators and the situation of the budgets was characterized by appropriate budget income indicators. To achieve the purpose of the analysis, Pearson correlation coefficients were used. The results of the study show that relatively strongest effect on budget revenues of municipalities Warmia and Mazury had the age structure of the population and migration (internal and external), and to a lesser extent – gender structure of population. Other factors – such as the number of marriages or births – did not affect the budget revenues. The article also provides recommendations for the local population policy in the municipalities of the investigated province.

Keywords: municipality, commune budget, Warmia and Mazury, demography.

1. Wstęp

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce warunkują różne czynniki. Mają one charakter ekonomiczny, demograficzny, geograficzny, historyczny i polityczny [Łapińska 2011]. Podobne czynniki kształtują także poziom i strukturę środków pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Celem artykułu jest próba identyfikacji najważniejszych czynników demograficznych wpływających na dochody budżetowe gmin województwa warmińsko-mazurskiego oraz próba ustalenia związku pomiędzy sytuacją demograficzną gmin a ich dochodami budżetowymi. Zakres badań objął lata 2010–2014, które w Polsce charakteryzowały się pogarszającą się sytuacją demograficzną. W odniesieniu do dochodów budżetów JST w okresie tym obserwowano mniejsze wpływy do budżetów, zwłaszcza w zakresie dochodów własnych oraz wzrastające zadłużenie jednostek. Ograniczało to możliwości rozwojowe i inwestycyjne gmin. Na tej podstawie można było przypuszczać, że oba procesy – demograficzne i dochodowe, mogły być z sobą powiązane.

Do realizacji celu badań posłużono się analizą struktury demograficznej gmin województwa, którą scharakteryzowano za pomocą wybranych wskaźników demograficznych obliczonych na podstawie danych Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS). Dochody budżetowe gmin województwa warmińsko-mazurskiego zostały scharakteryzowane za pomocą wybranych wskaźników dochodowych. Siłę związku i jego kierunek pomiędzy miarami struktury demograficznej i sytuacji dochodowej badanych gmin określono za pomocą współczynnika korelacji liniowej Pearsona, a następnie oceniono istotność uzyskanych wyników.

2. Dochody budżetowe gminy jako pochodna sytuacji demograficznej jednostki

Od warunków demograficznych pośrednio zależą wszystkie kluczowe elementy rozwoju społeczno-gospodarczego JST, np. wykształcenie, przedsiębiorczość i inne kompetencje zawodowe mieszkańców. Oddziaływanie czynników demograficznych przekłada się także bezpośrednio na poziom i strukturę środków gromadzonych w budżetach gmin. Potwierdza to bogata literatura przedmiotu (np. [Bury 2002; Gwodzicka-Piotrowska 2012, s. 104; Poniatowicz 2014; Veiga 2013; Jastrzębska 2012]), w której, wśród innych czynników, autorzy wymieniają następujące kategorie demograficzne: liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia, strukturę wiekową mieszkańców, saldo migracji, przyrost naturalny. Brak jednak w tych materiałach dokładnych analiz na temat znaczenia wymienionych czynników dla budżetów JST.

Na podstawie art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego [1985] JST, w tym gminy, mają prawo do posiadania własnych środków budżetowych, którymi mogą rozporządzać zgodnie z przysługującymi im na mocy odrębnych ustaw upraw-

nieniami. Zasoby finansowe gromadzone w budżetach służą do realizacji powierzonych jednostkom zadań. Konstytucja RP [1997] w art. 167 nadaje również JST prawo do udziału w dochodach publicznych w stopniu koniecznym do realizacji ich zadań. Na rysunku 1 zaprezentowano system dochodów budżetowych gmin unormowany w ustawie zasadniczej.

W przypadku gminy ważną część środków budżetowych stanowią dochody własne, które podlegają jej autonomicznej polityce budżetowej. Podstawowymi kategoriami dochodów własnych są: podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), dochody z majątku gminy, środki zagraniczne, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy oraz odsetki od udzielonych pożyczek.



Rys. 1. Źródła dochodów budżetowych gmin w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie Konstytucji RP [1997].

Charakteryzują się one trzema cechami: pobierane są ze źródeł zlokalizowanych na terenie gminy, w całości i bezterminowo przekazywane są do jej dyspozycji oraz pochodzą ze źródeł, na które jednostka może wywierać bezpośredni (aktywny) lub pośredni (bierny) wpływ, czyli sprawować tzw. władztwo podatkowe [Kotlińska 2009, s. 145; Felis 2014, s. 20]. Wymienione cechy wskazują na to, że stan finansów lokalnych uzależniony jest m.in. od stopnia rozwoju gospodarczego danej jednostki, a ten z kolei zależy od wielu czynników o charakterze: gospodarczym, społecznym lub przestrzennym. Wśród czynników społecznych można wymienić np. problematykę edukacyjną, aktywność zawodową, zamożność i spójność lokalnej społeczności oraz czynniki demograficzne [*Monitoring rozwoju...* 2014].

Drugą kategorią dochodów budżetowych są tzw. transfery zewnętrzne, do których zalicza się subwencję ogólną i dotacje celowe. Subwencja ogólna dzieli się na część wyrównawczą i równoważącą, które przekazywane są na rzecz gmin słabo rozwiniętych. Pierwsza z nich służy wsparciu finansowemu jednostki i z założenia powinna stać się bodźcem do jej rozwoju, natomiast druga część przeznaczona jest na realizację zadań, głównie o charakterze społecznym np. z zakresu pomocy społecznej. W ramach subwencji ogólnej gminom przekazywana jest także subwencja oświatowa przeznaczona na realizację zadań edukacyjnych. Dotacje celowe natomiast służą do finansowania lub dofinansowywania zadań publicznych gminy [Ustawa z 27 sierpnia

2009, art. 126]. Zadania te mogą mieć charakter własny, bieżący albo zlecony przez administrację rządową lub inne JST. Mogą się one wiązać np. z walką z bezrobociem, wydatkami na pomoc społeczną, ochronę zdrowia itp. Zewnętrzne źródła budżetowe w gminach, podobnie jak dochody własne, determinowane są również wieloma czynnikami, wśród nich znajdują się czynniki demograficzne.

3. Dochody budżetowe gminy jako pochodna sytuacji demograficznej jednostki

Struktura demograficzna jest jedną z podstawowych charakterystyk zasobów ludnościowych danego społeczeństwa. Obejmuje ona m.in. strukturę wiekową, strukturę płci oraz zdolności do odtwarzania się populacji w procesach demograficznych [Monitoring rozwoju... 2014]. W badanym okresie gminy województwa warmińsko-mazurskiego charakteryzowały się niekorzystną sytuacją demograficzną. W 2014 r. w porównaniu do 2010 r. w gminach tych ubyło ok. 0,7% ludności, co stanowiło 10 300 osób. Oznacza to, że średnio na każdy tysiąc mieszkańców ubyło prawie 7 osób. Tendencja wzrostowa w liczbie ludności w 2014 r. utrzymywała się jedynie w 32 gminach spośród 116 gmin województwa. Zaobserwowany ogólny spadek liczby ludności wpisuje się w niekorzystne tendencje demograficzne dostrzeżone współcześnie w całej Polsce. Przejawiają się one przede wszystkim w zakresie niskiego przyrostu naturalnego oraz migracji ludności.

W latach 2010–2014 średnio w gminie województwa warmińsko-mazurskiego poziom przyrostu naturalnego wyniósł 10,5, co oznaczało, że liczba urodzeń nadal jeszcze przewyższała liczbę zgonów. Mimo stosunkowo korzystnej pod tym względem sytuacji gmin województwa warmińsko-mazurskiego, w badanym okresie zauważalny był znaczny spadek średniego przyrostu naturalnego. Obniżył się on z 24,4 w 2010 r. do 7,4 w 2014 r. W 2013 r. zanotowano ubytek naturalny na poziomie –2,6.

W związku z dodatnim przyrostem naturalnym w Warmińsko-mazurskiem, można wnioskować, że ogólny spadek liczby ludności w badanym okresie wynikał z ujemnego salda migracji. Różnica w potencjale ekonomicznym województwa warmińsko-mazurskiego i wyżej rozwiniętych regionów Polski oraz innych krajów europejskich jest główną przyczyną migracji ludności. Oficjalne statystyki mierzące migracje wewnętrzne (między gminami) nie są kompletne, opierają się na danych meldunkowych, które nie odzwierciedlają rzeczywistego przemieszczania się ludności. Szczególnie trudne jest zbadanie migracji zagranicznych, a zwłaszcza w podziale na okres pobytu (stały lub czasowy) albo w przypisaniu migrantów do konkretnej gminy. Statystyki GUS są w tym zakresie szacunkowe, a istniejące opierają się jedynie na liczbie wydanych paszportów osobom wyjeżdżającym na stałe za granicę. Pomimo wymienionych trudności, z danych publikowanych przez GUS wynika, że średnie roczne saldo migracji (wewnętrznych i zewnętrznych) w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2010–2014 wyniosło –28 osób. Co oznacza, że średnia liczba osób opuszczających te tereny była o 28 osób większa niż osób osiedlających

się na nich. Zjawisko to jest niekorzystne, a w przypadku jego pogłębiania, może mieć destrukcyjny wpływ na strukturę demograficzną, infrastrukturalną lub perspektywę rozwoju gospodarczego poszczególnych gmin województwa.

Dodatkowo niekorzystnym zmianom uległa struktura wiekowa mieszkańców gmin województwa warmińsko-mazurskiego. W badanym okresie zmniejszył się średni udział dzieci i młodzieży w ludności ogółem – z 21,3% w 2010 r. do 19,6% w 2014 r. Ponadto nieznacznie uszczupliły się zasoby pracy. Średni udział osób w wieku produkcyjnym zmniejszył się z 64,6% w 2010 r. do 64,5% w 2014 r. Wzrósł natomiast udział osób w wieku poprodukcyjnym z 14,1% w 2010 r. do 15,9% w 2014 r., co wiąże się z ogólnym procesem starzenia się polskiego społeczeństwa. Niekorzystne tendencje w strukturze wiekowej mogą ulec pogłębianiu, ponieważ zmalała średnia liczba zawieranych małżeństw na tysiąc mieszkańców gmin województwa z 6 w 2010 r. do 5 w 2014 r.

Z powyższej charakterystyki wynika, że w gminach województwa warmińsko-mazurskiego dostrzegalne są pierwsze symptomy kryzysu demograficznego. Sytuacja ta nie może pozostać bez konsekwencji w zakresie kształtowania się dochodów budżetowych poszczególnych gmin.

4. Dochody budżetowe gmin województwa warmińsko-mazurskiego w zależności od sytuacji demograficznej w latach 2010–2014

Chcąc zidentyfikować czynniki demograficzne kształtujące sytuację dochodową budżetów gmin województwa, w pierwszej kolejności należy określić znaczenie fiskalne poszczególnych grup dochodów, a następnie poddać szczegółowej analizie determinanty, które oddziałują na te dochody. Dzięki temu można wskazać determinanty o największym znaczeniu oraz pominąć te o irrelewantnym znaczeniu dla dochodów budżetowych gmin [Bitner 2014]. W tabeli 1, na podstawie uprzednio przytoczonej literatury, zestawiono potencjalne determinanty demograficzne, które mogą kształtować dochody budżetowe gmin oraz sposób ich pomiaru. Wskazano w niej także średni udział poszczególnych kategorii dochodów w dochodach ogółem w latach 2010–2014.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem informuje o stopniu samodzielności samorządów gminnych w prowadzeniu ich polityki dochodowej. Wskaźnik ten określa wysokość dochodów wygenerowanych przez gminę z pominięciem transferów zewnętrznych. Korzystne są wysokie wartości tego wskaźnika. Przyjmuje się, że dochody własne powinny mieścić się w przedziale 50–70% dochodów budżetowych ogółem [Madras, Mitura 2014]. W przypadku gmin województwa warmińsko-mazurskiego wysokość tego udziału nie jest zadowalająca. Wskaźnik ten pozostaje na stosunkowo niskim poziomie, choć w badanym okresie z roku na rok wzrastał, średnio o 0,01 p.p. Niski wskaźnik udziału dochodów własnych wiąże się

Tabela 1. Potencjalne czynniki demograficzne kształtujące dochody budżetów gmin i średni udział kategorii dochodów w dochodach ogółem gmin województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2010–2014

Kategorie dochodów oraz średnie ich udziały w dochodach ogółem		Potencjalne czynniki demograficzne kształtujące sytuację dochodową gmin
Dochody własne (38,47%)	dochody z podatków i z opłat lokalnych	<ul style="list-style-type: none"> • liczba mieszkańców • gęstość zaludnienia • przyrost naturalny • relacja osób w wieku przedprodukcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym, mierzona tzw. wskaźnikiem dzieci-starzy • tzw. obciążenie demograficzne • udział mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym, poprodukcyjnym w mieszkańcach ogółem • poziom feminizacji społeczeństwa mierzony wskaźnikiem feminizacji oraz wskaźnikiem feminizacji w wieku 24–35 lat • saldo migracji, w tym saldo migracji zagranicznych na tysiąc mieszkańców • liczba zawieranych małżeństw na tysiąc mieszkańców
	inne dochody	
Dochody zewnętrzne (61,53%)	subwencja ogólna	
	dotacje celowe	
	inne	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

z koniecznością zasilania budżetów gmin źródłami zewnętrznymi – subwencją ogólną i dotacjami celowymi pochodzącymi głównie z budżetu państwa. Średni udział środków zewnętrznych w dochodach ogółem badanych gmin wynosił aż 61,53%. Oznacza to, że zasilanie zewnętrzne miało największe znaczenie dla sytuacji dochodowej gmin województwa warmińsko-mazurskiego. W związku z tym czynniki demograficzne, które oddziałują na wysokość pozyskiwanych środków z zewnątrz, będą miały dominujące znaczenie dla całej sytuacji dochodowej badanych gmin.

Sytuację dochodową gmin województwa scharakteryzowano za pomocą następujących wskaźników dochodowych:

- dochody własne na mieszkańca;
- udział dochodów własnych w dochodach ogółem;
- dochody z PIT i CIT na mieszkańca;
- udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem;
- udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem;
- udział dotacji celowych w dochodach ogółem;
- transfery bieżące na mieszkańca (dotacje i subwencje z przeznaczeniem na zadania bieżące gminy).

Zastosowane miary relacyjne pozwalają na dokonywanie porównań sytuacji dochodowej JST między sobą. Dochody z PIT i CIT na mieszkańca oraz ich udział w dochodach ogółem uszczegóławiają analizę dochodów własnych gmin. Podobnie, w przypadku źródeł zewnętrznych, analizę uzupełniono pomiarem tzw. transferów bieżących na mieszkańca.

Do pomiaru zależności między średnimi wskaźnikami struktury demograficznej i sytuacji dochodowej za lata 2010–2014 został zastosowany współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Wyniki analizy korelacji liniowej Pearsona zaprezentowano w tab. 2. W toku badań przeprowadzono test istotności uzyskanych współczynników korelacji dla poziomu istotności $\alpha < 0,05$. Wartość krytyczna testu *t*-Studenta odczytana z tablic rozkładu *t*-Studenta dla 114 stopni swobody obliczonych według wzoru $df = n - 2$ (gdzie *df* – liczba stopni swobody oraz *n* – liczba obiektów), wynosi $t_{\alpha} = 1,98$. Jeśli statystyka *t* dla poszczególnych współczynników korelacji była większa niż t_{α} , należało przyjąć hipotezę o istnieniu korelacji między średnimi wskaźnikami demograficznymi a dochodowymi budżetów gmin, która występowała w przynajmniej 95% jednostek. W tabeli 2 wartości współczynników korelacji odpowiadające temu kryterium zostały zacieniowane.

Z zestawienia zawartego w tab. 2 wynika, że na dochody własne gmin województwa warmińsko-mazurskiego w badanym okresie wpływały przede wszystkim struktura wiekowa mieszkańców oraz migracje. Struktura wiekowa została opisana m.in. za pomocą średniego wskaźnika obciążenia demograficznego, który informuje o relacji liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. Im wskaźnik ten był wyższy, tym średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz średnie dochody własne *per capita* w gminach województwa, były niższe. W przypadku pierwszego wskaźnika, współczynnik korelacji wyniósł $r = -0,47$, drugiego zaś $r = -0,39$. O związku struktury wiekowej mieszkańców z dochodami własnymi świadczył także identyczny współczynnik korelacji między średnim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem a średnim udziałem mieszkańców w wieku produkcyjnym w ludności ogółem. Kierunek oddziaływania był jednak przeciwny, tzn. im przeciętnie w gminie było więcej osób w wieku produkcyjnym, tym większe były średnie udziały dochodów własnych w dochodach ogółem oraz na mieszkańca. Średnie udziały dochodów własnych z tytułu PIT i CIT w dochodach ogółem i średnie dochody z PIT i CIT na mieszkańca w badanym okresie wykazywały istnienie podobnie silnej korelacji ze średnimi wskaźnikami struktury wiekowej. Nie zaobserwowano zaś zależności między średnimi wskaźnikami dochodów własnych w dochodach ogółem ze średnim wskaźnikiem relacji osób w wieku przedprodukcyjnym do liczby osób w wieku poprodukcyjnym (wskaźnik dzieci-starzy) oraz ze średnim udziałem osób w wieku poprodukcyjnym w ludności ogółem.

Ważnym determinantem dochodów własnych, oprócz struktury wiekowej, są migracje wewnętrzne i zewnętrzne mierzone średnim saldem migracji na tysiąc mieszkańców. Współczynnik korelacji tego wskaźnika ze średnim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem i średnich dochodów własnych *per capita* wyniósł: $r = 0,44$. Oznacza to, że im więcej osób osiedlało się na terenie gmin województwa warmińsko-mazurskiego w porównaniu do liczby osób je opuszczających, tym dochody własne gmin były wyższe. Jeszcze silniejszą zależność stwierdzono między średnimi wpływami z PIT i CIT do budżetów a saldem migracji. W tym przypadku

Tabela 2. Zależność średnich wartości wskaźników demograficznych oraz średnich wskaźników dochodów gmin województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2010-2014 mierzona współczynnikiem korelacji liniowej Pearsona

Wskaźnik demograficzny	Dochody własne				Dochody zewnętrzne		
	<i>per capita</i>	w dochodach ogółem	z PIT i CIT <i>per capita</i>	z PIT i CIT w dochodach ogółem	udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem	udział dotacji celowych w dochodach ogółem	transfery bieżące <i>per capita</i>
Liczba mieszkańców	0,30	0,30	0,64	0,52	-0,25	-0,21	-0,19
Gęstość zaludnienia	0,13	0,29	-0,07	0,50	-0,34	-0,21	-0,11
Przyrost naturalny	0,09	0,07	0,14	0,09	0,00	-0,11	-0,16
Wskaźnik dzieci-starzy	0,02	-0,05	-0,06	-0,11	-0,38	-0,08	-0,11
Wskaźnik obciążenia demograficznego	-0,39	-0,47	-0,43	-0,41	-0,48	0,24	0,42
Udział mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym w ludności ogółem	-0,16	-0,26	-0,27	-0,31	0,35	0,04	-0,23
Udział mieszkańców w wieku produkcyjnym w ludności ogółem	0,39	0,47	0,44	0,41	-0,48	-0,24	-0,42
Udział mieszkańców w wieku poprodukcyjnym w ludności ogółem	-0,12	-0,08	-0,15	0,02	-0,24	0,13	0,21
Wskaźniki feminizacji	0,22	0,35	0,43	0,55	0,35	-0,20	-0,23
Wskaźnik feminizacji osób w wieku 24–35 lat	0,35	0,44	0,56	0,55	0,00	-0,30	-0,34
Saldo migracji na 1000 mieszkańców	0,44	0,44	0,50	0,41	-0,36	-0,31	-0,44
Saldo migracji zagranicznych	-0,16	-0,09	-0,39	-0,27	0,08	0,04	0,04
Liczba małżeństw na 1000 mieszkańców	-0,10	-0,13	-0,15	-0,16	0,18	0,01	0,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie przytoczonej literatury przedmiotu.

współczynnik korelacji wyniósł $r = 0,50$. Pomiar salda migracji zagranicznych nie jest w pełni możliwy, o czym wspomniano uprzednio. Średnie saldo migracji zagranicznych ustalono na podstawie dostępnych danych GUS. Stwierdzono ujemny związek tej wielkości ze średnimi dochodami z PIT i CIT ($r = -0,39$). Oznaczało to, że im więcej mieszkańców gmin województwa wyjeżdżało za granicę, tym dochody te były niższe.

W badanym okresie zaobserwowano także dodatni wpływ feminizacji społeczeństwa na dochody własne gmin. Im współczynnik feminizacji jest wyższy w danym społeczeństwie, tym jego sytuacja gospodarcza jest lepsza. Korzystne z punktu widzenia dochodów własnych gmin są zatem jego wysokie wartości. W badanym okresie zaznaczył się dodatni związek pomiędzy średnim wskaźnikiem feminizacji a średnimi dochodami własnymi w gminach badanego województwa. Im był on wyższy, tym średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz średnie dochody własne *per capita* w gminach były wyższe (współczynnik korelacji wyniósł odpowiednio: $r = 0,35$ oraz $r = 0,22$). Znacznie silniejsza zależność wystąpiła w przypadku średniego wskaźnika feminizacji osób w wieku 24–35 lat, a więc ludności w wieku, na który przypada największa liczba zawieranych małżeństw oraz decyzji prokreacyjnych. Współczynniki korelacji w tym przypadku wyniosły odpowiednio: $r = 0,44$ i $r = 0,35$. Relatywnie silnie związane ze wskaźnikiem feminizacji były średnie wskaźniki dochodów pochodzących z PIT i CIT.

Średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem w mniejszym stopniu związany był ze średnią liczbą mieszkańców w gminach, jednak stosunkowo silnie wiązał się ze średnią wysokością dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem oraz na mieszkańca (odpowiednio $r = 0,52$ i $r = 0,64$). W mniejszym stopniu średnia gęstość zaludnienia wpływała na udział dochodów własnych w dochodach ogółem ($r = 0,29$), w przypadku średniego udziału dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem związek ten był silniejszy, współczynnik korelacji wyniósł $r = 0,50$. W badanym okresie nie zaobserwowano związku średnich dochodów własnych gmin województwa ze średnią liczbą zawieranych małżeństw oraz średnim przyrostem naturalnym.

Największe znaczenie fiskalne w dochodach budżetów gmin województwa warmińsko-mazurskiego w badanym okresie miały dochody zewnętrzne – subwencje ogólne i dotacje celowe. Średni udział subwencji w dochodach ogółem najsilniej skorelowany był ze wskaźnikami opisującymi strukturę wiekową. Były nimi przede wszystkim: średni wskaźnik obciążenia demograficznego i średni udział osób w wieku produkcyjnym w ludności ogółem. Współczynniki korelacji ukształtowały się na tym samym poziomie, $r = -0,48$. Oznaczało to, że im większa była średnia liczba osób w wieku poprodukcyjnym w stosunku do osób w wieku produkcyjnym w gminach, tym średni udział subwencji ogólnej był mniejszy. Mogło to wynikać z tego, że znaczna część subwencji ogólnej w województwie warmińsko-mazurskim, średnio ok. 70% w badanym okresie, dotyczyła jej części oświatowej, która jest uzależniona m.in. od liczby uczniów w gminie. Stąd, im więcej osób w wieku przedprodukcyjnym wśród mieszkańców gminy, tym subwencja ogólna była wyższa

i na odwrót. Potwierdza to również ujemny związek średniego udziału subwencji w dochodach ogółem ze średnim wskaźnikiem dzieci-starzy oraz dodatni związek ze średnim udziałem osób w wieku przedprodukcyjnym w ludności ogółem. Ujemny jest także wpływ średniego udziału liczby osób w wieku produkcyjnym na średni udział subwencji w dochodach ogółem.

Średni udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem w mniejszym stopniu wiązał się natomiast ze średnimi wartościami: salda migracji na tysiąc mieszkańców ($r = -0,36$), wskaźnika feminizacji ($r = 0,35$), gęstości zaludnienia ($r = -0,34$) oraz liczby ludności ($r = -0,25$). Nie zaobserwowano związku między średnim udziałem subwencji ogólnej w dochodach ogółem a średnim: przyrostem naturalnym, wskaźnikiem feminizacji osób w wieku 24–35 lat, saldem migracji zagranicznych oraz liczbą małżeństw przypadającą na 1000 mieszkańców.

Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w mniejszym stopniu skorelowany był z czynnikami demograficznymi. Stosunkowo najsilniej ($r = -0,31$) wskaźnik ten związany był ze średnim: saldem migracji na tysiąc mieszkańców oraz ze wskaźnikiem feminizacji osób w wieku 24–35 lat ($r = -0,30$). Pozostałe korelacje średnich wskaźników demograficznych i średniego udziału dotacji celowych w dochodach ogółem miały wartość mniejszą niż $|r| = 0,30$, co oznaczało słaby związek między nimi lub jego brak.

W celu uszczegółowienia analizy wpływu czynników demograficznych na dochody zewnętrzne gmin, zastosowano także średni wskaźnik transferów bieżących *per capita*, mierzący wartość subwencji ogólnej i dotacji celowych łącznie, przeznaczonych na cele bieżące gminy (poza celami majątkowymi), przypadający na mieszkańca gminy. Najsilniej i ujemnie wskaźnik ten skorelowany był ze średnim: saldem migracji na tysiąc mieszkańców ($r = -0,44$), wskaźnikiem obciążenia demograficznego ($r = -0,42$) oraz udziałem osób w wieku produkcyjnym w ludności gminy ($r = -0,42$). Pozostałe wskaźniki demograficzne w mniejszym stopniu wpływają na przeciętne transfery bieżące na mieszkańca lub nie wykazują żadnego z nimi związku.

5. Zakończenie

W artykule ustalono istnienie związku, jego kierunku i siły między wybranymi wskaźnikami demograficznymi i wskaźnikami dochodowymi opisującymi sytuację budżetową gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Badania dotyczyły lat 2010–2014. Okres ten charakteryzował się pogarszającą się sytuacją demograficzną w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Jej przejawem był malejący wskaźnik przyrostu naturalnego, ujemne saldo migracji, rosnący udział osób w wieku poprodukcyjnym oraz malejący udział osób w wieku przedprodukcyjnym w ludności ogółem.

Sytuacja demograficzna ma zawsze charakter pierwotny wobec innych kategorii społecznych danej jednostki, których konsekwencje odczuwalne są w różnych przejawach jej życia gospodarczego, w tym także w charakterystyce dochodów

budżetowych. Chcąc uniknąć negatywnych skutków kryzysu demograficznego, samorządy poszczególnych gmin powinny zidentyfikować i oddziaływać na czynniki, które zwiększą dochody własne oraz pozwolą odpowiednio kształtować lub ograniczać niekorzystne zjawiska wpływające na rosnącą ich zależność od transferów zewnętrznych.

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że najważniejszymi determinantami dochodów budżetowych gmin województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2010–2014 o charakterze demograficznym okazały się struktura wiekowa mieszkańców oraz saldo migracji ludności. Sytuację dochodową budżetów gmin pogarsza rosnąca liczba osób w wieku poprodukcyjnym oraz malejący udział osób w wieku przedprodukcyjnym. Również przemieszczanie się ludności w kierunku zamożniejszych regionów Polski i Unii Europejskiej ujemnie wpływa na dochody budżetowe gmin. Stosunkowo duże znaczenie ma także stopień feminizacji społeczeństwa. Wszystkie te czynniki dotyczą w jednakowym stopniu zarówno dochodów własnych, jak i źródeł zewnętrznych: subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.

W związku z powyższymi najważniejszymi rekomendacjami, jakie można sformułować dla polityki ludnościowej w odniesieniu do ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawy sytuacji budżetowej gmin województwa warmińsko-mazurskiego, są działania z zakresu niektórych zadań własnych gminy. Na podstawie art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990] wśród nich można wymienić:

- ochronę zdrowia – poprzez tworzenie nowoczesnej opieki zdrowotnej dostępnej dla każdego mieszkańca gminy, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych;
- pomoc społeczną i wspieranie rodzin – np. poprzez ogólną poprawę jakości życia mieszkańców, aktywizację osób bezrobotnych, zwłaszcza kobiet, profilaktykę zjawisk patologicznych, walkę z ubóstwem, politykę prorodzinną;
- edukację – np. poprzez poprawę poziomu i jakości wykształcenia oraz roli społecznej szkół, tworzenie perspektyw wykształcenia dla najmłodszych mieszkańców gmin;
- gminne budownictwo mieszkaniowe i poprawa warunków mieszkaniowych, oddawanie nowych mieszkań, zwłaszcza dla młodych małżeństw, poprawa systemu dodatków mieszkaniowych;
- działalność promocyjna gminy zmierzająca do zahamowania lub ograniczenia procesów migracyjnych poprzez wspieranie przedsiębiorczości, ożywienie oddolnych inicjatyw i życia społecznego.

Działania te powinny zmierzać do stworzenia korzystnych warunków dla odtwarzania pokoleń oraz, co szczególnie istotne w Warmińsko-mazurskiem, powstrzymania odpływu młodych i wykształconych mieszkańców do innych regionów Polski i Unii Europejskiej. Istotny jest także jakościowy rozwój społeczny, a więc działania z zakresu ochrony zdrowia i edukacji. Działania te wymagają dalekosiężnego spojrzenia oraz konsekwentnego działania ze strony władz gminnych, a dodatko-

wo – koordynacji z jednostkami z pozostałych szczebli podziału administracyjnego oraz zaangażowania dodatkowych środków. Ich niepodjęcie może doprowadzić do nieodwracalnych, negatywnych skutków społeczno-gospodarczych w gminach województwa w niedalekiej perspektywie czasowej.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (11.11.2016).
- Bitner M., 2014, *Znaczenie projekcji finansowych w procesie oceny zdolności kredytowej JST*, [w:] Walczak P. (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bury P., 2002, *Finanse lokalne z elementem finansów państwa*, Wyższa Szkoła w Kielcach, Kielce.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r., Dz.U. 1994 r. nr 124, poz. 607.
- Felis P., 2014, *Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce*, *Finanse i Prawo Finansowe*, nr 4, s. 37–51.
- Gwodzicka-Piotrowska M., 2012, *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, *Studia Ekonomiczne i Regionalne*, t. V, poz. 2, s. 100–106.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kotlińska J., 2009, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3, s. 143–161.
- Łapińska H., 2011, *Organizacja i finansowanie samorządu lokalnego*, http://en.wsbif.edu.pl/docs/2012_2013/arttykul_online/2011/Organizacja_i_finansowanie_samorządu_lokalnego.pdf (31.03.2015).
- Madras T., Mitura M., 2014, *Dochody własne miast wojewódzkich w analizie ich kondycji finansowej*, http://www.zneiz.pb.edu.pl/data/magazine/article/425/pl/1.8_madras_mitura.pdf (20.06.2016).
- Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 r.*, 2014, Fundacja Europejski Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 nr 16 poz. 95 t.j. z późn. zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009nr 157 poz. 1240 t.j. z późn. zm.
- Veiga L. G., 2013, *Determinants of local governments deficits and debt*, http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/LVeiga_PCS2014.pdf (2.03.2016).