

*dr Romana Głowicka-Wołoszyn*¹

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Malejąca samodzielność finansowa miast na prawach powiatu jako bariera ich rozwoju społeczno-ekonomicznego

WSTĘP

Miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) są specyficznym połączeniem samorządów gminnego i powiatowego, stąd też zakres realizowanych przez nie zadań jest rozszerzony, ponieważ realizują one nie tylko zadania gminy, ale także zadania powiatu [Kotlińska, 2012, s. 151; Dworakowska 2013, s. 31]. Miasta na prawach powiatu, tak jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, posiadają osobowość prawną oraz kreują własną politykę finansową w ramach istniejącego prawa, co związane jest z posiadaną przez nie samodzielnością finansową [Surońka, 2013, s. 21–27; Wyszowska, Wyszowski, 2015, s. 132]. Wśród mierników stopnia samodzielności finansowej dochodowej jednostek samorządowych najczęściej wymieniany jest wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem tych jednostek [Patrzalek, 2011, s. 186; Duś, 2011, s. 74; Zawora, 2010, s. 139].

Zapewnienie wysokiego poziomu dochodów własnych *per capita* i ich wysokiego udziału w dochodach ogółem sprzyja lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i stanowi podstawę trwałego rozwoju samorządów lokalnych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku jednostek samorządowych realizujących najszerszy zakres zadań. Realizacja zadań, o których decydują władze samorządowe, a które w konsekwencji sprzyjają podnoszeniu atrakcyjności regionu i podnoszeniu jakości świadczonych usług publicznych, wiąże się z koniecznością ponoszenia wydatków ze środków finansowych pochodzących ze źródeł własnych gmin. Na działalność inwestycyjną, sprzyjającą rozwojowi miast na prawach powiatu, mogą pozwolić

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 846 61 85; e-mail: roma@up.poznan.pl

sobie jednostki posiadające odpowiedni potencjał dochodowy i poziom samodzielności finansowej [Kotlińska, 2012, s. 152; Zawora, 2010, s. 138].

Miasta na prawach powiatu spośród wszystkich jednostek samorządu lokalnego cechuje najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem [Sutowska, 2004, s. 21; Kotlińska, 2012, s. 154].

Ponieważ jednak jednostki samorządowe w pierwszej kolejności realizują zadania bieżące, niejednokrotnie zdarza się, że zakres zadań przekazanych do realizacji samorządom jest nieadekwatny do wysokości przekazanych jednostkom środków i realizacja zadań obligatoryjnych wiąże się z koniecznością dofinansowania ich ze środków własnych jednostek samorządowych, a działania inwestycyjne wymagają zaciągania zobowiązań. Stąd też wydaje się zasadne analizowanie wartości szerszego spektrum wskaźników finansowych, które świadczyłyby o samodzielności finansowej jednostek samorządu lokalnego. W literaturze przedmiotu oprócz wymienionych wcześniej wskaźników rozpatrywane są również [por. Dylewski i in., 2004; Heller, 2006; Zawora, 2010; Heller, Farelnek, 2013; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2014; Kozera, Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2016]:

- wskaźnik poziomu wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na mieszkańca jednostki samorządu lokalnego,
- wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, określany również jako wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej,
- wskaźnik bogactwa fiskalnego, definiowany jako poziom dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca,
- wskaźnik autonomii podatkowej określający relację dochodów podatkowych do dochodów bieżących,
- wskaźnik finansowej ingerencji państwa określający udział dochodów transferowych w dochodach ogółem,
- wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,
- wskaźnik samofinansowania, określający relację nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku do wydatków majątkowych.

Dochody własne miast na prawach powiatów stanowią główne źródło ich dochodów budżetowych. Jednak niekorzystne zmiany w sytuacji demograficzno-społecznej związane z suburbanizacją miast oraz zjawiskiem starzenia się społeczeństwa mogą rzutować na sytuację dochodową, ograniczać ich samodzielność finansową, a w konsekwencji przyczyniać się do ograniczenia ich rozwoju społeczno-ekonomicznego. Skutkiem zjawiska suburbanizacji są m.in. migracje ludności z aglomeracji miejskich na tereny podmiejskie zlokalizowane w sąsiednich gminach, często wiejskich. Dzięki poprawie warunków życia mieszkańców na terenach gmin zlokalizowanych wokół dużych miast, związanych głównie z poprawą infrastruktury gospodarczej i społecznej, obserwowany jest rozwój funkcji mieszkalczej i usługowej tych terenów. Zjawisko suburbanizacji wynika z potrzeby poprawy lub zmiany warunków mieszkania zamożniejszych mieszkań-

ców dużych miast, np. lokalizacja domu z dala od hałasu, czyste powietrze itp. z jednoczesnym dostępem do infrastruktury miejskiej (ośrodki kultury i rekreacji, miejsca pracy, lotniska itp.). W efekcie, miasta tracąc mieszkańców, zmniejszają swoje dochody podatkowe, ale jednocześnie są zmuszone do zmiany swojej funkcji i dostosowania się do nowych oczekiwań i potrzeb ludności, co wiąże się z koniecznością zwiększenia wydatków na inwestycje. Zmiana roli miasta jako miejsca pracy i rekreacji i stwarzanie nowych miejsc pracy w miastach często nie przekłada się w bezpośredni sposób na wzrost autonomii podatkowej miast, ponieważ ze względu na dostępność komunikacyjną miast i mobilność ludności często z rozwoju rynku pracy w miastach korzystają samorządy sąsiednie.

Celem przeprowadzonych badań była diagnoza poziomu samodzielności finansowej miast na prawach powiatów w latach 2005–2014. Ponadto w artykule podjęto próbę identyfikacji powiązań tych zmian samodzielności finansowej z możliwościami rozwojowymi miast na prawach powiatów.

MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane pochodzące z baz danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny [Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne] oraz Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*]. Samodzielność finansową miast na prawach powiatów w Polsce analizowano na podstawie wartości wybranych wskaźników cząstkowych z wykorzystaniem metod statystyki opisowej takich jak miary położenia i dynamiki (przyrosty absolutne i względne). Przeanalizowano dane dotyczące 66 miast na prawach powiatów². W grupie analizowanych miast na prawach powiatów wyróżniono grupę 12 miast, które określane są mianem metropolii³.

WYNIKI BADAŃ

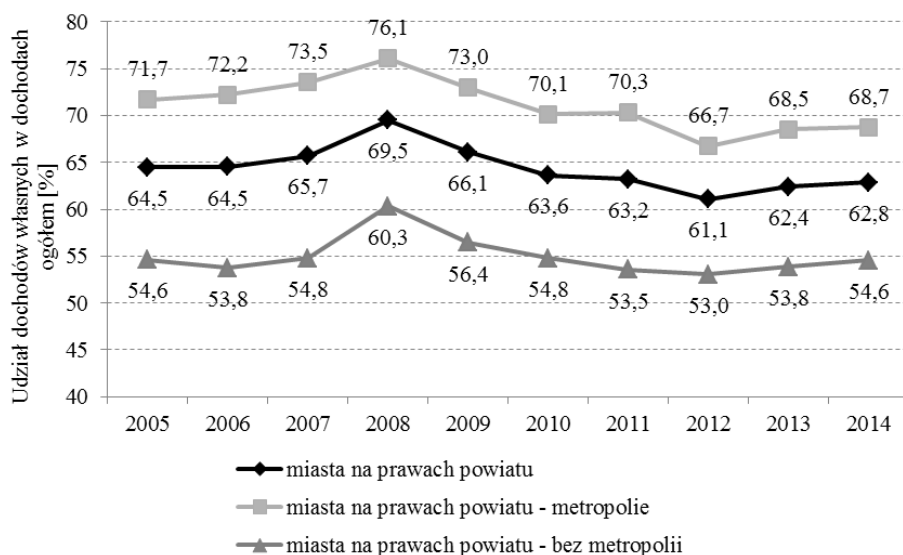
W dochodach budżetowych miast na prawach powiatu przeważają dochody własne (rys. 1). Ich udział w 2005 roku wynosił 64,5% i w kolejnych latach do roku 2008 wzrósł o 5 pkt proc., co mogło wynikać z korzystnej koniunktury gospodarczej w tym okresie i większych wpływów do budżetów samorządów pochodzących z podatków PIT i CIT. W okresie 2008–2012, w którym występowało spowolnienie gospodarcze, obserwowano spadek udziału dochodów własnych

² W latach 2005–2012 analizowano dane dotyczące 65 miast na prawach powiatów, ponieważ Wałbrzych uzyskał taki status dopiero w 2013 roku.

³ Metropolie: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

w strukturze dochodów miast na prawach powiatu aż o 7 pkt proc. – do poziomu 61%. W ostatnich dwóch latach badanego okresu nastąpił niewielki wzrost wartości tego wskaźnika samodzielności o 1,7 pkt proc., ale poziom samodzielności finansowej, jaki osiągnęły miasta na prawach powiatu w 2014 roku był o około 2 pkt proc. niższy niż w roku 2005.

Pomiędzy miastami na prawach powiatu, które określane są mianem metropolii, a pozostałymi występuje duża różnica pod względem poziomu samodzielności finansowej mierzonej relacją dochodów własnych do dochodów ogółem – od 14 do 19 pkt proc. Budżety metropolii cechuje zdecydowanie większa niezależność od budżetu państwa niż pozostałe miasta na prawach powiatu. Wiąże się to zapewne z większym potencjałem demograficzno-społecznym tych jednostek. W analizowanym okresie liczba ludności metropolii była około 1,5-krotnie wyższa niż w pozostałych miastach na prawach powiatu. Wyższy poziom dochodów własnych w strukturze budżetu umożliwia metropoliom bardziej dynamiczny rozwój lokalny nie tylko w sferze gospodarczej, ale również społecznej i cywilizacyjnej – rozwój kultury, form rekreacji, nauki, innowacyjności itp.



Rys. 1. Wartości udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2005–2014

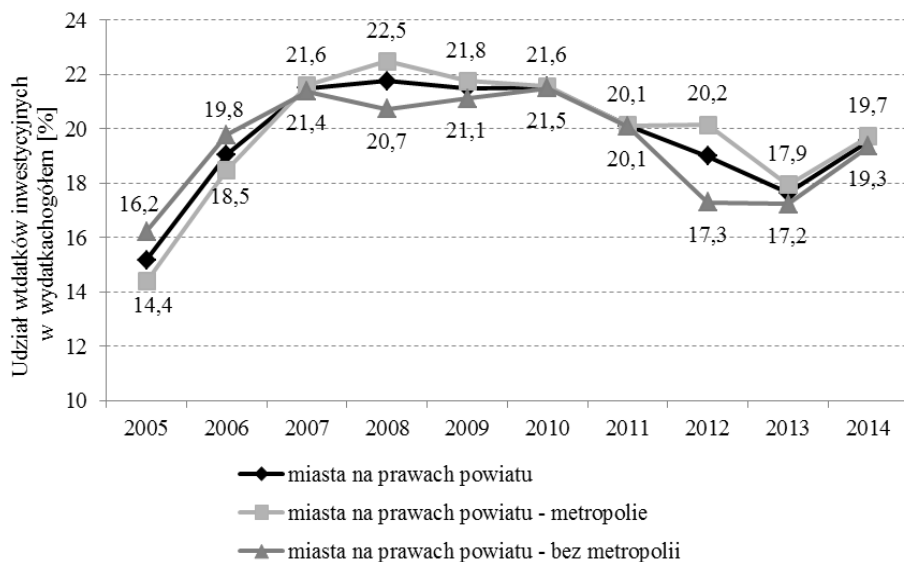
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne (GUS)].

Niepokojącym zjawiskiem jest jednak wyludnianie się miast na prawach powiatu. Liczba ludności w metropoliach w badanym okresie zmniejszyła się o 0,7%, a pozostałych miastach na prawach powiatu o 2%, gdy w tym samym okresie liczba ludności w Polsce wzrosła o około 4%. Największy spadek liczby

ludności w 2014 roku w odniesieniu do roku 2005 odnotowano w miastach na prawach powiatu zlokalizowanych na Górnym i Dolnym Śląsku, a także m.in. w Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim. Tylko w około 15% badanych jednostek odnotowano niewielki, wynoszący poniżej 1% wzrost liczby ludności. Wyjątkiem są dwie metropolie: Warszawa, gdzie liczba ludności w badanym okresie wzrosła o 2% i Rzeszów z rekordowym wzrostem około 17%. W przypadku wielu miast przyczyną zmniejszania się liczby ludności są migracje ludności na atrakcyjne, m.in. ze względów przyrodniczych i warunków mieszkalnych, tereny podmiejskie dobrze zagospodarowane i skomunikowane z miastem. Zmianie ulega wówczas funkcja miasta, która przekształca się w miejsce pracy i rozrywki, co zazwyczaj wiąże się z podejmowaniem przez miasta dodatkowych inwestycji i ponoszeniem kosztów, aby dostosować swoją funkcjonalność do potrzeb lokalnych społeczności i utrzymać swoją atrakcyjność.

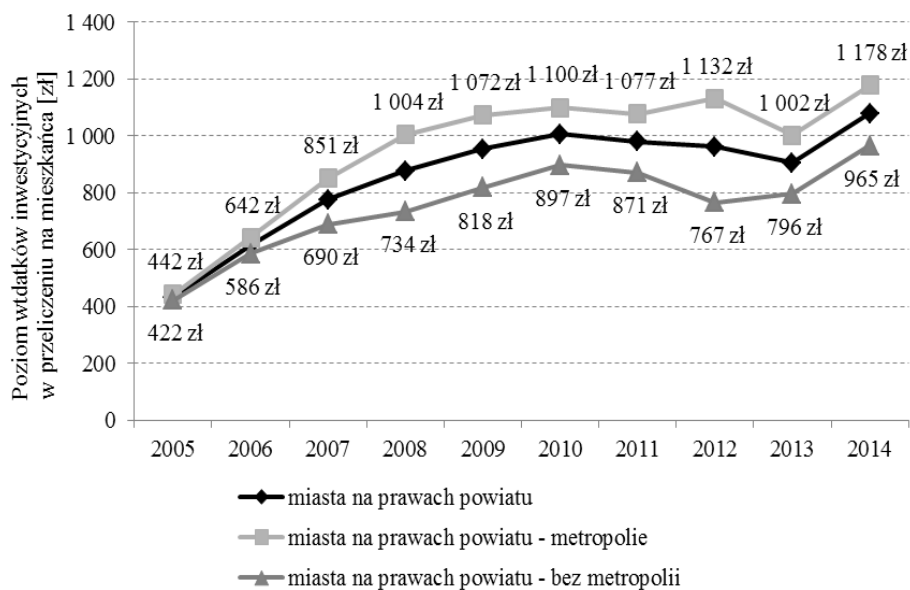
Analiza działalności inwestycyjnej miast na prawach powiatów na podstawie wartości wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (rys. 2) oraz poziomu tych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca badanych jednostek samorządowych (rys. 3) pozwoliła stwierdzić, że kształtowanie się wartości pierwszego z rozpatrywanych wskaźników jest powiązane z samodzielnością finansową rozpatrywanych samorządów w latach 2005–2014. Zaobserwowano, podobnie jak w przypadku wskaźnika samodzielności finansowej, wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem do 2008 roku, a następnie spadek w latach 2008–2013 i w ostatnim badanym roku ponownie nieduży jego wzrost. Cechą odróżniającą kształtowanie się wartości porównywanych wskaźników jest to, że w okresie wzrostu wartości wskaźnika samodzielności finansowej cechuje mniejsza dynamika zmian w początkowej fazie tego okresu, a wskaźnika wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem – w końcowej fazie tego okresu. Odwrotnie jest w okresie spadku wartości tych wskaźników (lata 2008–2012) – w początkowej fazie z większą dynamiką maleją wartości wskaźnika samodzielności finansowej, a w końcowej – atrakcyjności inwestycyjnej. Tak więc malejąca samodzielność finansowa może być przeszkodą do rozwoju lokalnego miast na prawach powiatów.

Nie zaobserwowano tak wyraźnych powiązań pomiędzy wartościami wskaźnika samodzielności finansowej (rys. 1) a poziomem wydatków inwestycyjnych *per capita* (rys. 3). Poziom wydatków inwestycyjnych dla wszystkich miast na prawach powiatu charakteryzował się tendencją wzrostową w okresie 2005–2010 i lekkim spadkiem w okresie 2010–2013. Na początku okresu badań poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* w metropoliach był taki sam jak w pozostałych miastach na prawach powiatu, ale w kolejnych latach pojawiły się różnice pomiędzy tymi dwiema grupami samorządów lokalnych na korzyść metropolii. Metropolie podejmowały bardziej kosztochłonne inwestycje niż pozostałe miasta na prawach powiatu.



Rys. 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2005–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne (GUS)].



Rys. 3. Poziom wydatków inwestycyjnych per capita w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2005–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne (GUS)].

Potencjalne możliwości do finansowania podejmowanych przez miasta na prawach powiatu inwestycji określa wypracowana przez samorząd lokalny nadwyżka operacyjna. Im wyższy jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, tym większe możliwości finansowania i zaciągania zobowiązań mają władze lokalne. Na podstawie wyznaczonych przeciętnych wartości tego wskaźnika (tabela 1) można stwierdzić, że metropolie poza latami 2011–2012 miały większe możliwości inwestycyjne niż pozostałe miasta na prawach powiatu. Ponadto wysokie wartości przeciętnych wartości wskaźnika samofinansowania pozwalają stwierdzić, że miasta na prawach powiatu w większości pokrywają inwestycje z własnych środków, czyli wypracowanej nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych. Jedynie w 2007 roku wartość wskaźnika samofinansowania przekroczyła 100%, co świadczy o niewykorzystaniu w pełni możliwości inwestycyjnych przez miasta na prawach powiatu, ale mogło to wynikać z faktu gromadzenia przez samorządy środków, aby zwiększyć własne zdolności inwestycyjne i w większym stopniu skorzystać ze środków unijnych w perspektywie 2007–2013.

Tabela 1. Przeciętne wartości (mediany) wskaźników udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz samofinansowania dla miast na prawach powiatu w latach 2005–2014

Rok	Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem			Wskaźnik samofinansowania		
	miasta na prawach powiatu	miasta na prawach powiatu – metropolie	miasta na prawach powiatu – bez metropolii	miasta na prawach powiatu	miasta na prawach powiatu – metropolie	miasta na prawach powiatu – bez metropolii
2005	9,3	9,7	8,9	88,3	99,4	87,9
2006	8,7	10,6	7,7	78,5	97,5	75,8
2007	12,5	14,3	11,1	105,7	102,8	110,7
2008	10,9	12,0	9,6	91,3	87,9	91,4
2009	5,3	5,8	5,3	59,4	53,9	60,0
2010	3,6	4,1	3,2	63,8	58,4	65,9
2011	4,8	4,1	4,9	69,4	53,9	74,0
2012	4,8	4,6	4,8	84,2	76,8	91,0
2013	5,2	7,3	4,6	94,0	91,7	96,7
2014	6,0	7,9	5,6	87,8	83,1	87,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST* (Ministerstwo Finansów)].

PODSUMOWANIE

W latach 2005–2014 w miastach na prawach powiatu w Polsce można było zaobserwować wzrost, a następnie spadek ich samodzielności finansowej. Poziom samodzielności finansowej określany za pomocą relacji dochodów własnych do dochodów ogółem tych samorządów w roku 2014 był niższy niż w roku 2005. Z jednej strony można dostrzec powiązanie zmian w ocenie samodzielności finansowej miast na prawach powiatu z ogólną koniunkturą gospodarczą w kraju, ale należy też mieć na względzie niekorzystne zmiany demograficzne w tych jednostkach administracyjnych, które mogą również przyczyniać się do obniżenia poziomu ich samodzielności finansowej.

Z poziomem samodzielności finansowej w miastach na prawach powiatu powiązane były wartości wskaźnika określającego udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, ale nie można dostrzec takich powiązań z poziomem wydatków inwestycyjnych *per capita*.

Zarówno pod względem samodzielności finansowej, jak również poziomu wydatków inwestycyjnych korzystniejsza sytuacja była w metropoliach niż w pozostałych miastach na prawach powiatu, co wynikało z większych możliwości finansowania inwestycji i zaciągania zobowiązań z wypracowanej w tych samorządach nadwyżki operacyjnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne, <https://bdl.stat.gov.pl/> BDL/dane/ podgrup/ temat (dostęp: 15.02.2016 r.).
- Duś E., 2011, *Wysokość i struktura dochodów gmin wiejskich jako miernik stopnia ich peryferyjności* [w:] *Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji*, red. M. Wesołowska, „Studia Obszarów Wiejskich” nr 26, Warszawa.
- Dworakowska M., 2013, *Zarządzanie finansami miast na prawach powiatu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 786, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 64/2 (2013), s. 31–39.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2004, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium S.A., Warszawa.
- Głowińska-Wołoszyn R., Wysocki F., 2014, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 346, s. 34–44, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2014.346.03>.
- Heller J., 2006, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(24).
- Heller J., Farelnek E., 2013, *Finanse i samodzielność ekonomiczna a ustroj samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(52), s. 81–94.

- Kotlińska J., 2012, *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2012, nr 42, s. 147–160.
- Kozera A., Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., 2016, *Samodzielność finansowa gmin wiejskich w województwie wielkopolskim*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, nr 2, s. 73–86.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Surówka K., 2004, *Kierunki zmian systemu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 2, s. 21–27.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2007, 2008–2010, 2010–2012, 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 15.02.2016 r.).
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2015, *Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, 2015, nr 2015, s. 131–142.
- Zawora J., 2010, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 81, Warszawa.

Streszczenie

Miasta na prawach powiatu są specyficznym połączeniem samorządów gminnego i powiatowego, stąd też zakres realizowanych przez nie zadań jest rozszerzony, ponieważ realizują one nie tylko zadania gminy, ale także zadania powiatu. Miasta na prawach powiatu, tak jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, posiadają osobowość prawną oraz kreują własną politykę finansową w ramach istniejącego prawa, co związane jest z posiadaną przez nie samodzielnością finansową. Zapewnienie wysokiego poziomu dochodów własnych *per capita*, a także ich wysokiego udziału w dochodach ogółem sprzyja lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i stanowi podstawę trwałego rozwoju samorządów lokalnych. Pomimo że dochody własne miast na prawach powiatów stanowią główne źródło ich dochodów budżetowych, to w ciągu ostatnich lat można zaobserwować spadek ich udziału w strukturze dochodów tych jednostek. Jest to niepokojąca sytuacja, która z jednej strony może być skutkiem zmian demograficzno-społecznych w obrębie miast na prawach powiatów, a z drugiej utrudniać zarządzanie finansami tych samorządów i przyczyniać się do ograniczenia ich rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Celem przeprowadzonych badań była diagnoza zmian w poziomie samodzielności finansowej miast na prawach powiatów w latach 2005–2014. Badania przeprowadzono na podstawie wartości wybranych wskaźników samodzielności finansowej samorządów lokalnych z wyodrębnieniem grupy miast określonych jako metropolie. Ponadto w artykule podjęto próbę identyfikacji uwarunkowań tych zmian i określenia możliwości rozwojowych analizowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane pochodzące z baz danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne) oraz Ministerstwo Finansów (Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego).

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa, wydatki inwestycyjne, miasta na prawach powiatu

Decreasing financial self-sufficiency of towns with county rights as an obstacle to their social and economic development

Summary

Towns with county rights are a particular combination of commune and county administrations, and so is the scope of their responsibility, for they discharge the tasks pertinent to a commune and to a county. As other administrative units they possess legal personality and shape their own financial policy (within the existing legal framework), an aspect that forms the foundation of their financial self-sufficiency. High levels of own revenues per capita and high shares of own in total revenues are the self-sufficiency goals that promote better satisfaction of the inhabitants needs and stable development of local government. Own revenues of towns with county rights are the main source of their income and yet, for the last few years their share in total revenues has been observed to decline. These worrisome findings may be related to some demographic and social changes that take place within the towns and if persistent may hinder the financial management of the their government and impede their social and economic development.

The paper aimed to assess the changes in the level of financial self-sufficiency of towns with county rights between 2005 and 2014. The study took into account selected indicators of self-sufficiency paying special attention to a group of towns described as metropolitan. Moreover, the paper attempted to identify determinants of the changes and explore development opportunities of the units. The research drew on data published by the Central Statistical Office (Local Data Bank) and the Ministry of Finance.

Keywords: financial self-sufficiency, investment expenditure, towns with county rights

JEL: H20, H71, H72