

**Marek Dylewski**

Uniwersytet Szczeciński

**FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ  
AGLOMERACJI MIEJSKICH  
W KONTEKŚCIE MOŻLIWOŚCI  
ZWIĘKSZENIA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH  
NA PRZYKŁADZIE REGIONU SZCZECIŃSKIEGO**

Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować znaczne zmiany w funkcjonowaniu i rozwoju miast w Polsce. Szczególnie znaczące zmiany w uwarunkowaniach funkcjonowania miast dotyczą tych największych spośród wielu dużych miast polskich. Stopniowo zwiększa się także zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jednak przede wszystkim proces ten dotyczy miast dużych, zwłaszcza mających status miast na prawach powiatu, gdzie realizowane są zadania dwóch szczebli samorządu terytorialnego. Ponadto ze względu na duże skupiska ludzkie wzrasta zapotrzebowanie na usługi ze strony społeczności lokalnych i tym samym powoduje to coraz większe angażowanie środków publicznych na zaspokajanie tych potrzeb oraz utrzymanie i rozbudowę infrastruktury, niezbędnej do świadczenia usług na rzecz społeczności. Poza tym rosną wymogi odnośnie do efektywności alokowania w znacznym stopniu ograniczonych zasobów środków publicznych.

Jednocześnie coraz bardziej zaczyna być zauważalne zjawisko, że część mieszkańców dużych miast przestaje być zainteresowana otoczeniem typowo miejskim i poszukuje możliwości migracji na tereny mniej zurbanizowane ze względu zarówno na zamieszkanie, jak i przemysł. Poszukiwania tego typu przenoszą się na gminy ościenne, w których coraz bardziej rozwija się baza mieszkalna dużych aglomeracji i metropolii. Wtedy miasto staje się zapleczem w zakresie infrastruktury usługowo-finansowej oraz miejsc pracy. Z punktu widzenia obowiązujących uwarunkowań prawnych zmiana miejsca zamieszkania powoduje odpływ wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiącym

dochód budżetu państwa. Poza tym miasto nie jest zainteresowane wsparciem i koordynowaniem działań gmin ościennych. Dopiero problemy dotyczące bezpośrednio funkcjonowania miasta mogą wymuszać ewentualne współdziałanie. W obecnych warunkach walka o potencjalnych inwestorów i mieszkańców może powodować przypadkowość i wręcz szkodliwe działania w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Postępujące procesy osadnicze powodujące odpływ z dużych miast mieszkańców zasobniejszych i napływ nowych z miejscowości mniejszych mogą w perspektywie czasowej powodować niedopasowanie infrastruktury gmin ościennych do infrastruktury i potencjału miasta, będącego centrum aglomeracji. Przykładem takich zmian jest sąsiadujący ze Szczecinem powiat policki, w którym od 1995 r. nastąpił wzrost ludności o ponad 10%. Dotyczy to zwłaszcza gmin Police, Dobra i Kołbaskowo, które to bezpośrednio przylegają do metropolii szczecińskiej. Na terenach tych trzech gmin dość intensywnie rozwija się budownictwo, przede wszystkim indywidualne, których beneficjentami są głównie dotychczasowi mieszkańcy Szczecina.

Prezentowany pogląd dotyczący zmian w strukturze rozwoju aglomeracji miejskich jest zgodny z fazami i prawidłowościami występującymi w rozwoju miast [Łuczyszyn 2004, s. 140], tj.:

- urbanizacją, w której występuje wyraźna dominacja centrum, następuje tam koncentracja działalności społeczno-gospodarczej, która przyciąga także nowe elementy otoczenia;
- suburbanizacją – centrum nadal jest atrakcyjnym miejscem działalności i życia, jednak znacznie szybciej zaczynają się rozwijać peryferie, które ze względu na położenie oraz koszty stają się bardziej atrakcyjne niż centrum;
- dezurbanizacją – w centrum zanika działalność społeczno-gospodarcza, następuje szybki rozwój osiedli i jednostek satelickich, które stają się miejscem zamieszkania i lokowania działalności gospodarczej (szczególnie jest to widoczne w odniesieniu do miast amerykańskich jako efekt kratera);
- reurbanizacją – centrum podlega zjawisku rewitalizacji, stając się atrakcyjnym miejscem działalności, lokowania nowoczesnych dziedzin gospodarczych, wypierając dotychczas tam funkcjonujące, następuje rozwój peryferii i jednostek satelickich; jest to faza metropolizacji przestrzeni, w ramach których kształtują się ultranowoczesne jednostki przestrzenne odgrywające zasadniczą rolę w procesie globalizacji.

Z obserwacji przestrzeni metropolitalnych można wnioskować, że faza rozwoju miast odpowiada w naszych realiach fazie suburbanizacji. Dane statystyczne także potwierdzają tę tezę. Oznacza to, że w najbliższych latach problem rozwoju aglomeracji jako całości będzie obejmował nie tylko centrum jako ośrodek, wokół którego ciężą gminy peryferyjne, ale także właśnie te gminy ze względu na konieczność dostosowania infrastruktury do wymagań i potrzeb nowych mieszkańców i podmiotów oraz zapewnienie komunikacji pomiędzy przestrzenią centrum i ośrod-

kami peryferyjnymi. Potencjał ludności na terenie aglomeracji szczecińskiej zaprezentowano w tab. 1.

Zachowania użytkowników miasta są tym elementem, który wpływa na poziom zarówno jego rozwoju, jak i konkurencyjności w stosunku do innych miast i regionów. W wypadku jednostek samorządu terytorialnego celem działań wzmacniających ich konkurencyjność wobec innych jest przyciągnięcie nowych albo powstrzymanie odpływu dotychczasowych użytkowników miasta (firm, mieszkańców, gości)

[Bury 1999, s. 228]. Aby sprostać tak postawionym celom, miasta jako jednostki samorządu terytorialnego, z jednej strony, kreują swoją politykę dochodową, która bezpośrednio przekłada się na obciążenia mieszkańców, a z drugiej – realizują politykę wydatkową, która ma przyczynić się do takiej alokacji środków, jakimi dysponuje dana jednostka samorządowa, aby atrakcyjność dla miejscowych, jak i zewnętrznych mieszkańców oraz dla inwestorów była jak najwyższa.

Jednocześnie przy wzrastającej liczbie zgłaszanych potrzeb istotnym czynnikiem, który ma sprzyjać podnoszeniu atrakcyjności i konkurencyjności jednostek samorządu, w tym przede wszystkim dużych miast, jest taka alokacja środków publicznych, która pozwala uzyskać maksymalny efekt w ujęciu ekonomicznym i społecznym. Wzrost wydatków publicznych jest szczególnie widoczny w dużych metropoliach, co jest związane z jednej strony z potrzebami zgłaszanymi przez mieszkańców, ale z drugiej – są to wydatki związane z realizacją strategii, które w szczególności sposób przyczyniają się do wzrostu konkurencyjności danego miasta na rynkach krajowym i zagranicznym. Konkurencyjność miasta (metropolii) będzie oznaczała przewagę albo dystans w stosunku do innych miast, tworzących wspólnie grupę z punktu widzenia określonych i przyjętych w porównaniu kryteriów. O przewadze konkurencyjnej będą stanowiły produkty i zasoby miasta, które można zaliczyć do dwóch grup: usług publicznych i dóbr publicznych [Klasik 1999, s. 16]. W związku z tym przyczyny stałego wzrostu wydatków publicznych mogą mieć różne podłoże. Można je ująć w cztery zasadnicze grupy [Gaudamet, Moliner 2000, s. 78-81]:

- przyczyny socjologiczne, wynikające z natury zachowań ludzkich i rozwoju społecznego i zmian światopoglądowych powodujących coraz większe i coraz bardziej uzasadnione wydawania środków, które to wcześniej praktycznie nie występowały;

Tabela 1. Ludność aglomeracji szczecińskiej (miasto Szczecin z gminami ościennymi)

Jednostki terytorialne	Liczba mieszkańców
Szczecin	415 117
Gminy ościenne	129 129
Goleniów	32 176
Kobyłanka	3 289
Stare Czarnowo	3 885
Gryfino	31 286
Kołbaskowo	7 739
Dobra	9 522
Police	41 232
Razem aglomeracja	544 246

Źródło: [„Rocznik Statystyczny...” 2003].

- przyczyny historyczne, wynikające z wcześniejszych działań podmiotów publicznych, których następstwem może być dług, którego konieczność spłaty może być przełożona na lata następne;
- przyczyny polityczne, wynikające zwykle z interesów klasy rządzącej, która chętnie ucieka się do zaspokajania swoich potrzeb obecnych i potencjalnych w celu zachowania statusu władzy w danym państwie;
- przyczyny ekonomiczne i społeczne, wynikające z postępu technicznego, technologicznego, a w następstwie i społecznego. Nowoczesne państwo jest drogie w utrzymaniu, a ponadto postęp techniczny i społeczny często jest w znacznej części finansowany właśnie z zasobów publicznych.

Biorąc pod uwagę stały trend wzrostu wydatków publicznych, jednocześnie stale doskonalone są metody racjonalnego i oszczędnego wydatkowania. Poza tym niezwykle istotnym elementem jest poszukiwanie możliwości finansowania zadań zarówno obecnych, jak i przyszłych sprzyjających przede wszystkim rozwojowi danej społeczności. Szczególnie istotne jest to w wypadku zmian w otoczeniu i zmian w oczekiwaniach podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych.

Czynniki rozwoju mogą być uznawane za korzystne, kiedy ich wpływ ma dodatnie, stymulujące oddziaływanie na procesy gospodarcze i społeczne albo kiedy wpływ czynników rozwoju ma charakter typowo negatywny i jest określany jako bariery rozwoju. Bariere można w takim wypadku interpretować jako niemożność realizowania w danych warunkach, miejscu oraz czasie pożądanej czynności albo jako potrzebę przełamania dodatkowego oporu podczas realizacji działań związanych z rozwojem [Korenik 2004, s. 111]. Grupami czynników, które mogą pozytywnie czy negatywnie wpływać na rozwój lokalny i regionalny, są zwłaszcza grupy czynników ekonomicznych, społecznych, technicznych, ekologicznych, politycznych.

Jednakże jednym z najistotniejszych czynników wpływających na możliwość przyspieszenia procesów rozwoju jest odpowiednie zabezpieczenie finansowe (zwane również w literaturze przedmiotu zasobami finansowymi). Tym samym aspekt finansowy może implikować inne spojrzenie na planowanie wieloletnie, strategiczne i inwestycyjne na potrzeby lokalnego samorządu, a także z uwzględnieniem terenów przyległych, biorąc pod uwagę miasto jako ośrodek centralny i dominujący w zakresie wszelkiej aktywności na terenie aglomeracji.

Zmiany dotyczące wizji i funkcjonowania miasta zwykle jest bardzo trudno wprowadzać, zwłaszcza zmiany w obrębie mentalności. Właśnie zmiany i nowe myślenie w kontekście wizji funkcjonowania samorządu są podstawą sukcesu, rozwoju społeczności lokalnej i wszystkich jej mieszkańców. W dzisiejszym społeczeństwie, kto nie zarządza zmianami, kto ich nie kreuje, kto nie myśli w ujęciu strategicznym, nie może mówić o sukcesie i rozwoju. Tylko takie podejście pozwala na wyjście ze stagnacji i rozpoczęcie zmian. Z tego też powodu faza planowania,

której podstawę stanowi umiejętność przewidywania przyszłości, jest najistotniejsza z punktu widzenia określenia celów do realizacji.

Punktem wyjścia do dyskusji na temat możliwości zwiększenia dochodów finansujących przede wszystkim rozwój dużych aglomeracji miejskich jest zapis w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który porusza dwie kwestie ważne z punktu widzenia gmin i powiatów oraz miast na prawach powiatu [Ustawa... 2003]:

- dla gminy powstałej w wyniku połączenia dwóch albo więcej gmin, w drodze zgodnych uchwał, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony na poziomie docelowym 39,34%, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, jest zwiększony o pięć punktów procentowych;
- dla powiatu powstałego w wyniku połączenia dwóch albo więcej powiatów, w drodze zgodnych uchwał, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony na poziomie docelowym 10,25%, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, jest zwiększony o pięć punktów procentowych.

Ustawodawca wprost wskazał na możliwości uzyskania korzyści, jakie może dawać połączenie się dwóch albo więcej jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego czy powiatowego. Przyczyn wprowadzenia możliwości i finansowej perswazji w zakresie możliwości łączenia się jednostek samorządowych można doszukiwać się w takich elementach, jak:

- umożliwienie jednostkom słabym finansowo uzyskanie efektu skali przez możliwość obniżenia kosztów stałych funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego po połączeniu (racjonalizacja wydatkowania środków publicznych);
- przyspieszenie rozwoju przez uzyskanie dodatkowych środków finansowych w wyniku połączenia się dwóch albo więcej jednostek samorządowych.

Wydaje się, że ten drugi element wykorzystywany w sposób racjonalny i rozsądny może w rzeczywistości przynieść duże korzyści przede wszystkim gminom łączącym się. Efekt taki, w którym przez kolejne pięć lat nowa jednostka uzyskuje dodatkowe wpływy środków finansowych, zdecydowanie zwiększa się, kiedy ośrodkiem integrującym jest duże miasto albo metropolia. Przykład prognozowanych korzyści w wyniku łączenia się ośrodka miejskiego z przyległymi gminami zaprezentowano w tab. 2.

Biorąc pod uwagę wartości liczbowe z 2003 r. w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, korzyści finansowe z tego tytułu dla hipotetycznej nowej jednostki samorządu terytorialnego zamykają się w nominalnej kwocie blisko 40 mln zł. Jednakże należy wskazać, że zwykle inwestowane środki przynoszą z wielokrotnione korzyści, co w efekcie może kwotowo zwiększać korzyści finansowe wynikające z połączenia jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 2. Ludność aglomeracji szczecińskiej (miasto Szczecin z gminami ościennymi)

Jednostki terytorialne	Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2003 r.	5% wzrostu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w skali jednego roku (baza roku 2003)	5% wzrostu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w skali pięciu lat (baza roku 2003)
Szczecin	130 142 661	6 507 133	32 535 665
Gminy ościenne	28 177 416	1 408 871	7 044 354
Goleniów	5 757 087	287 854	1 439 272
Kobyłanka	509 373	25 469	127 343
Stare Czarnowo	499 041	24 952	124 760
Gryfino	6 610 222	330 511	1 652 556
Kołbaskowo	2 528 023	126 401	632 006
Dobra	3 399 733	169 987	849 933
Police	8 873 937	443 697	2 218 484
Razem aglomeracja	158 320 077	7 916 004	39 580 019

Źródło: [Biuletyn Informacji...].

Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu w ostatnich latach, podejmowane są liczne prace zmierzające do wypracowania rozwiązań korzystnych dla systemu miast, do których można zaliczyć [Korenik 2003, s. 175]:

- wzmocnienie policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej miast;
- łagodzenie dysproporcji w zagospodarowaniu całego układu osadniczego i gospodarczego kraju;
- przekształcenia w strukturze branżowej i modernizacji techniczno-technologicznej przemysłu;
- przywracanie, a następnie utrwalanie ładu przestrzennego zarówno w całym systemie osadniczym, jak i w jego poszczególnych ogniwach;
- przywracanie i utrwalanie równowagi ekologicznej.

Można zatem wyciągnąć wniosek, że jednym z finansowych instrumentów, który może sprzyjać zmianom w zagospodarowaniu przestrzennym i tworzeniu swego rodzaju ładu przestrzennego, może być możliwość łączenia się jednostek samorządu terytorialnego. Traktując miasto i jego przyległe gminy jako całość, można z zupełnie innej perspektywy potraktować rozwój i przemiany społeczno-gospodarcze umiejscowione w przestrzeni.

Powstaje jednak pytanie, czy zaproponowana cena w zamian za utracone wpływy, przede wszystkim polityczne, jest wystarczająca. Czy perspektywa w ogólnym rozrachunku, mimo wszystko pozytywnych zmian w zakresie integracji terenów nowej jednostki samorządu terytorialnego jako aglomeracji, będzie wystarczająca – trudno powiedzieć. Nowe regulacje prawne obowiązują dopiero od początku 2004 r. Postępujący proces umiejscawiania inwestycji i sieci osadniczej w gminach granicznych raczej ten proces może oddalać, a jednocześnie powodować coraz

większe trudności koordynacyjne w zarządzaniu tak złożonymi i niezależnymi od siebie strukturami. Negatywnie prezentując tego typu trendy, można nawiązać do sytuacji gminy Dobra graniczącej ze Szczecinem, do której docelowo może przenieść się znaczna część dotychczasowych mieszkańców miasta. W ostatnich latach infrastruktura komunikacyjna umożliwiająca kontakt z większością miejsc pracy na terenie Szczecina pozostała bez zmian. Wyraźnie widoczny jest tu brak zainteresowania miasta jako centrum aglomeracji rozwiązywaniem tych problemów, choćby ze względu na fakt, że dochody z powodu zmiany miejsca zamieszkania zasilają gminę ościenną, a nie „kasę miejską” Szczecina. Być może znaczące trudności w funkcjonowaniu w tak zorganizowanej sieci osadniczej przywrócą pomysły łączenia się przyległych jednostek samorządu albo ewentualnie wolę wspólnego rozwiązywania problemów, wynikających z braku koordynacji w zagospodarowywaniu przestrzeni.

Uwarunkowania funkcjonowania miast polskich w ostatnich latach dość znacznie się zmieniły. Przyciąganie nowych użytkowników i jednocześnie utrzymywanie dotychczasowych to podstawowe cele funkcjonowania polskich metropolii. Akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała, iż należy zmienić podejście do problemów atrakcyjności i konkurencyjności regionu, metropolii czy miasta. W zasadzie horyzont krajowy, zwłaszcza dla miast dużych, nie jest już adekwatnym punktem odniesienia w poszukiwaniu metod poprawy konkurencyjności i przyspieszenia rozwoju danej jednostki miejskiej. Umiejętność reakcji na nowe wyzwania idące z otoczenia, istnienie liderów lokalnych, warunki środowiskowe, zasoby ludzkie i infrastrukturalne to główne wyznaczniki, które będą decydowały o poziomie atrakcyjności, a tym samym o konkurencyjności danego regionu, aglomeracji, miasta. Aby sprostać takim wyzwaniom, zachodzi konieczność takiego lokowania zasobów zarówno publicznych, jak i prywatnych (jako użytkowników), by zapewnić ciągłość procesu podnoszenia konkurencyjności. Przesłanek tego podejścia jest wiele, ale do najważniejszych należy zaliczyć zmienność otoczenia (ponieważ otoczenie nie stoi w miejscu), a przez jego ewoluowanie wymuszana jest konieczność dostosowywania się do zmieniających się warunków. Kiedy jest to proces ciągły, to posiadane zasoby mogą być wystarczające, aby zachować ten cykl stopniowego dostosowywania się do zmian w otoczeniu miasta. Przy konieczności gwałtownego dostosowywania się do warunków rynkowych zwykle zasoby są niewystarczające, co powoduje stopniowe obniżanie się poziomu konkurencyjności danego miasta. Stąd ciągłe poszukiwanie instrumentów, które ograniczone zasoby pozwalają wykorzystać w sposób jak najbardziej efektywny, jest zjawiskiem pożądanym.

## Literatura

1. Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.
2. Bury P., *Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencji jednostek terytorialnych*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów Polski południowo-zachodniej*, red. R. Broszkiewicz, AE, Wrocław 1999.
3. Gaudamet P.M., Moliner J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
4. Klasik A., *Analiza konkurencyjności i strategii konkurencyjne miast*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów Polski południowo-zachodniej*, red. R. Broszkiewicz, AE, Wrocław 1999.
5. Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, AE, Wrocław 2003.
6. Korenik S., *Rozwój regionalny – nowe tendencje*, [w:] *Gospodarka – przestrzeń – rozwój*, red. K. Wilk, M. Łyszczak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1016, AE, Wrocław 2004.
7. Łuczyszyn A., *Tendencje występujące w rozwoju miasta – zagadnienia wybrane*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Biuletyn 2004 nr 214, Warszawa.
8. „Rocznik Statystyczny Województwa Zachodniopomorskiego” 2003, US, Szczecin 2003.
9. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).

### **OPERATING AND DEVELOPMENT OF CITY AGGLOMERATIONS IN THE CONTEXT OF POSSIBILITIES FOR EXTENSION OF BUDGET REVENUES – EXAMPLE OF THE SZCZECIN REGION**

#### **Summary**

In the paper there are some questions and problems considered if it is possible to use progress methods and techniques of budgeting for raising the competitiveness of our cities. It appears, that program budgeting is one of the planning methods of budget which enables to increase the efficiency of public expenditures. A proper allocation of public resources is one of important factors that raise the attractiveness and competitiveness of Polish metropolis.