

Marek Gołębiowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marek.jakub.golebiowski@gmail.com

**WPLYW WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH
NA POZIOM DEFICYTÓW BUDŻETOWYCH
POLSKICH METROPOLII**

**THE IMPACT OF CAPITAL EXPENDITURES ON
THE LEVEL OF BUDGET DEFICITS IN POLISH
METROPOLISES**

DOI: 10.15611/nof.2015.3.01

JEL Classification: R51

Streszczenie: Coraz większego znaczenia na świecie nabiera koordynacja polityki zadłużania się krajów, jak również jednostek szczebla samorządowego, w tym omawianych metropolii. Skutki wywołane nadmiernym poziomem zadłużenia można obserwować nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie, co w znacznym stopniu nasilił kryzys finansowy, który wystąpił w roku 2008. W niniejszej publikacji zostanie zbadany problem wpływu wydatków inwestycyjnych na poziom deficytu w największych miastach w Polsce, który w konsekwencji powoduje wzrost ich zadłużenia. Celem badania będzie odpowiedź na pytania, czy wydatki inwestycyjne w istotny sposób wpływają na poziom deficytu w metropoliach w Polsce oraz czy polityka hamowania nadmiernego zadłużenia może oddziaływać na inwestycje w największych miastach Polski. Jak wykazano, wydatki inwestycyjne, które są tak kluczowe dla rozwoju infrastrukturalnego metropolii w Polsce, nie mają znacznego wpływu na poziom deficytu; mimo stałej wielkości wydatków inwestycyjnych w latach objętych badaniem nastąpił istotny spadek wielkości deficytów metropolii. Polityka kontrolowania poziomu zadłużenia nie ogranicza więc wydatków inwestycyjnych w metropoliach przez brak wpływu tej kategorii na kształtowanie się deficytów.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, metropolia, wydatki inwestycyjne, deficyt.

Summary: The coordination of indebtedness of states and, consequently, local government units, is becoming increasingly more important all over the world. The effects caused by the excessive levels of debt can be observed not only in Poland but all over the world, which greatly intensified the financial crisis that occurred in 2008. This publication will examine a problem of the impact of capital expenditure on the deficit in the biggest cities in Poland, which as a consequence increases their debt. The aim of the study is to answer the question whether capital expenditures have a significant impact on the deficit in metropolitan areas in Poland and if excessive debt brake policy may affect investment in major Polish cities. As the study shows capital expenditures, which are so crucial to the development of infrastructure of

the metropolises in Poland, do not play a significant impact on the deficit. Despite a constant volume of capital expenditure in the period covered by the study there was a significant decrease in the size of the deficits of the metropolises. Therefore the policy of controlling the debt level does not limit capital expenditure in the metropolises by the lack of effect of that category on the development of deficits.

Keywords: local government finances, metropolis, capital expenditures, deficit.

*Nauką i pieniędzmi drudzy cię wzbogacą,
mądrość musisz sam z siebie własną dobyć pracą*

Adam Mickiewicz

1. Wstęp

Jedną z konsekwencji kryzysu gospodarczego jest, obserwowana w Polsce, wysoka dynamika zadłużenia podsektora samorządowego. W aspekcie swoistego kurczenia się bazy dochodów własnych samorządu dług staje się wymuszoną alternatywą dla tej kategorii dochodów [Poniatowicz 2014, s. 99]. W niniejszej publikacji zostanie poruszony aspekt dotyczący finansów samorządowych, a konkretnie wpływu wydatków inwestycyjnych na poziom deficytu, a także przeanalizowane będzie zagadnienie, czy między tymi kategoriami zachodzi zależność. Jak wiadomo, finanse samorządowe wchodzą w skład finansów publicznych, które są jedną z kluczowych części składowych gospodarki każdego państwa, odpowiadającą za niemal wszystkie jej elementy, dlatego tak istotne jest równoważenie wydatków i dochodów, aby nie wpaść w pułapkę nadmiernego zadłużenia, a w konsekwencji rolowania kredytów. Przez finanse publiczne rozumie się z jednej strony wyodrębnioną dyscyplinę naukową zaliczaną do nauk ekonomicznych, z drugiej zaś – jako określony kompleks zjawisk występujących w życiu społeczno-gospodarczym [Wernik 2011, s. 11].

Jak wspomniano, ważną częścią finansów publicznych są środki pieniężne, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli. To właśnie wydatki władz samorządowych są najbardziej zauważalne w codziennym życiu, gdyż są one najbliższe naszemu środowisku egzystencji i to one odpowiadają za zaspokajanie potrzeb publicznych na szczeblu lokalnym. L. Patrzalek zdefiniował finanse samorządu terytorialnego jako „zjawiska i procesy związane z gromadzeniem dochodów oraz dokonywaniem wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. Finanse samorządowe można podzielić ze względu na podmiot, który je rozdysponowuje, na finanse szczebla: gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego, przy czym szczególnym tworem istotnie wpływającym na kształt finansów samorządowych są środki pieniężne miast na prawach powiatu [Patrzalek 2010, s. 10] (około 40% ogółu wydatków samorządowych stanowią wydatki miast na prawach powiatu). Środki finansowe gmin oraz miast na prawach po-

wiatu zwane są finansami lokalnymi; można je zdefiniować jako element finansów samorządowych odpowiadający za procesy gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych w jednostkach terytorialnych, które znajdują się poniżej szczebla regionalnego [Filipiak 2011, s. 20].

Innym ważnym zagadnieniem, z którym będzie się wiązała niniejsza publikacja, jest deficyt budżetowy metropolii w Polsce, odzwierciedlający stan nierównoważenia budżetu miasta w skali roku. Przez deficyt rozumie się „ujemny wynik finansowy pojawiający się wtedy, gdy dochody budżetu są niższe od wydatków budżetu” [Brzozowska 2013, s. 129]. Uchwalenie deficytu budżetowego przez władze miejskie pozwala na dokonywanie wydatków, które nie znalazły pokrycia w dochodach, a tym samym umożliwiają realizację inwestycji i zadań, które inaczej musiałyby być odłożone na inny, często odległy czas.

Pytanie, na które autor postara się odpowiedzieć w niniejszej pracy, jest następujące: czy występuje zależność między środkami, które są tak istotne dla tych podmiotów i mieszkańców jednostek terytorialnych, wydatkowanymi na inwestycje w polskich metropoliach, a poziomem deficytów budżetowych największych miast w Polsce? Celem publikacji będzie wskazanie, czy ograniczanie zadłużenia powodujące obniżenie możliwości uchwalania deficytu wpłynie na poziom wydatków inwestycyjnych w metropoliach. W artykule zostanie zastosowana analiza ekonomiczna polegająca na rozpatrywaniu związków zachodzących między poszczególnymi elementami tych procesów.

2. Charakterystyka polskich metropolii

Jednostki samorządowe przez proces decentralizacji stają się beneficjentami coraz większego zakresu kompetencji, tj. procesu związanego z przekazywaniem uprawnień związanych z podejmowaniem decyzji przez jednostki centralne na niższe szczeble układu terytorialnego. Decentralizacja władzy państwowej stała się w ostatnich 40 latach zjawiskiem globalnym; w świetle demokratycznego ustroju oznacza zawężanie rozmiarów władzy aparatu państwowego na rzecz jednostek samorządowych, których uprawnienia i samodzielność gwarantują akty prawne. Postępujący proces decentralizacji związany jest między innymi z wyborami władz lokalnych, co wymaga znacznego zaangażowania oraz zainteresowania lokalnych społeczności [Brodziński 2010, s. 79]. Reasumując, należy stwierdzić, że przez decentralizację należy rozumieć ustawowe, trwale chronione prawem przekazywanie organom decentralizowanej władzy (np. metropoliom) zadań, kompetencji oraz środków przez organ władzy państwowej. Jest to proces odwrotny do koncentracji, przez którą rozumie się sytuację, gdy kompetencje do wykonywania pewnych zadań mają być spełnione przez szczeble wyższe, zwłaszcza centralne, np. ministra czy wojewodę. Zdecentralizowana struktura władzy państwowej tworzy jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty oraz województwa) na bazie zasady subsydiarności [Nowacka 2005, s. 79]. Zasada subsydiarności postuluje stworzenie

w państwie modelu organizacji administracji publicznej, w której decyzje dotyczące spraw publicznych podejmowane są możliwie najbliżej miejsca ich realizacji [Śmiechowicz 2011, s. 11].

W polskim podziale jednostek samorządowych wyróżnia się także subregion, nazywany miastem na prawach powiatu. Prawa powiatu przysługują miastom, które 31 grudnia 1998 r. miały więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty [Wierzbicka 2008, s. 579]. W Polsce jest aktualnie 66 jednostek samorządu terytorialnego, mających status miast na prawach powiatu. Jednakże do celów badań w niniejszej publikacji posłużono się klasyfikacją Unii Europejskiej, która wydzieliła spośród największych miast Polski dwanaście, nazywając je lokalnymi metropoliami. Obszar metropolitarny jest głównym, wielofunkcyjnym ośrodkiem danego regionu, w którym skupiają się funkcje wyższego rzędu: ekonomiczne, naukowe i kulturalne. W skład dwunastu polskich metropolii wchodzi: Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Gdańsk, Poznań, Rzeszów, Białystok, Szczecin, Lublin, Łódź i Bydgoszcz.

Tabela 1. Liczba mieszkańców polskich metropolii w latach 2010-2013

Wyszcze- gólnienie	Liczba mieszkańców				Dynamika zmian (%)		
	2010	2011	2012	2013	11/10	12/10	13/10
Rzeszów	178 834	179 634	180 776	182 520	100,45	101,09	102,06
Warszawa	1 696 569	1 703 163	1 711 323	1 718 218	100,39	100,87	101,28
Białystok	293 946	294 197	294 675	294 925	100,09	100,25	100,33
Kraków	757 103	758 241	759 131	758 940	100,15	100,27	100,24
Wrocław	630 256	630 583	631 377	631 263	100,05	100,18	100,16
Gdańsk	460 416	460 435	460 354	460 815	100,00	99,99	100,09
Szczecin	410 583	409 906	409 211	408 502	99,84	99,67	99,49
Lublin	349 994	349 060	348 120	346 987	99,73	99,46	99,14
Bydgoszcz	365 202	363 607	362 286	360 289	99,56	99,20	98,65
Poznań	556 722	554 290	552 393	549 082	99,56	99,22	98,63
Katowice	312 294	310 434	308 269	305 995	99,40	98,71	97,98
Łódź	733 367	727 884	722 021	715 359	99,25	98,45	97,54
Średnia	562 107	561 786	561 661	561 075	99,94	99,92	99,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach Głównego Urzędu Statystycznego.

Najdynamiczniej wyludniającą się metropolią w Polsce w badanym okresie była Łódź, której władze już od dawna informują o problemach dotyczących spadku liczby mieszkańców. W latach 2010-2013 liczba osób zamieszkujących Łódź spadła o niemal 3%. Mimo to Łódź można w dalszym ciągu zaliczyć do największych trzech miast Polski, których liczba mieszkańców przewyższa 700 tys. Inne miasta

o największym potencjale demograficznym to Kraków (758 tys. mieszkańców) oraz miasto stołeczne Warszawa (1718 tys. mieszkańców według oficjalnych statystyk). Średnia dynamika spadku liczby mieszkańców w metropoliach w latach 2010-2013 wynosiła zaledwie 2%. Zjawisko spadku liczby ludności jest obecne w większości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, nie tylko w największych jednostkach lokalnych, w których tendencja ta nie jest aż tak drastyczna, a część z nich charakteryzuje się dodatnim przyrostem naturalnym. Mimo ciągłych starań władz centralnych dążących do poprawy polityki prorodzinnej, w Polsce notuje się ujemny przyrost demograficzny. Tę negatywną sytuację pogarsza ujemne saldo migracji, na co mają wpływ emigranci wyjeżdżający w poszukiwaniu lepszych warunków bytowych do krajów zachodniej części Unii Europejskiej.

Tabela 2. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w polskich metropoliach w latach 2010-2012

Wyszczególnienie	PKB <i>per capita</i> (w euro)			Dynamika zmian (%)	
	2010	2011	2012	11/10	12/10
Warszawa	27 443,72	28 155,02	29 160,72	102,59	106,26
Poznań	18 412,93	18 940,43	19 682,97	102,86	106,90
Wrocław	14 477,78	15 019,02	15 565,77	103,74	107,51
Kraków	14 517,83	15 199,21	15 490,12	104,69	106,70
Gdańsk	13 146,86	14 029,41	14 863,45	106,71	113,06
Katowice	12 805,74	13 587,70	13 648,68	106,11	106,58
Łódź	11 679,40	11 931,32	12 235,46	102,16	104,76
Szczecin	11 160,58	11 578,05	11 833,74	103,74	106,03
Bydgoszcz*	9 988,34	10 282,02	10 557,42	102,94	105,70
Lublin	8 355,15	8 633,70	9 251,05	103,33	110,72
Rzeszów	7 779,94	8 265,70	8 677,37	106,24	111,54
Białystok	7 962,67	8 251,47	8 480,39	103,63	106,50
Średnia	13 144,25	13 656,09	14 120,60	103,89	107,43

* W zestawieniu ujęto produkt krajowy brutto *per capita* dla regionu bydgosko-toruńskiego ze względu na brak danych statystycznych dotyczących PKB *per capita* dla miasta Bydgoszcz, jednakże ze względu na brak ścisłego powiązania z przedmiotem badań, w celu zobrazowania ogólnej tendencji zachodzącej w metropoliach, wskaźnik ten został włączony do analizy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach [ec.europa.eu/Eurostat].

Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym potencjał miasta metropolitarne jest produkt krajowy brutto *per capita*. Wskaźnik ten jest podstawowym miernikiem (choć nie jest wolny od wad) określającym zamożność państw na świecie czy konkurencyjność głównych jednostek samorządowych. Wylicza się go na podstawie zagregowanych wartości dóbr i usług finalnych wytworzonych na terenie danego kraju (metropolii) w określonym czasie, dzieląc przez liczbę mieszkańców określonego podmiotu objętego badaniem. W tabeli 2 zestawiono dane dotyczące tego miernika dla poszczególnych miast w latach 2010-2012 oraz dynamikę zmian. Średnia dynamika wzrostu PKB *per capita* w miastach metropolitarnych w latach

objętych badaniem była względnie wysoka. Wartość produktu krajowego brutto na mieszkańca w roku 2011 względem roku 2010 średnio wzrastała o niespełna 4%, a w roku 2012 względem roku 2010 – niemal o 8%. Uśredniona dla wszystkich metropolii wartość PKB *per capita* w roku 2010 wyniosła 13 tys. euro na mieszkańca, a do 2012 r. wzrosła do kwoty 14 tys. euro. Najdynamiczniej rozwijającym się miastem metropolitarnym w Polsce pod tym względem w latach 2010-2012 był Gdańsk, którego dynamika wzrostu PKB *per capita* wyniosła przeszło 13%. Z kolei najmniejszy przyrost produktu krajowego brutto na mieszkańca odnotowano w Łodzi, w której dynamika wzrostu wyniosła niespełna 5% w badanym okresie.

Do miast o zdecydowanie największym poziomie produktu krajowego brutto na mieszkańca można zaliczyć Warszawę oraz Poznań. Największą wartością miernika PKB *per capita* charakteryzowała się Warszawa, w której w roku 2010 wyniósł on 27 tys. euro, a do roku 2012 wzrósł do 29 tys. euro przypadających na jednego mieszkańca. Drugim miastem pod tym względem był Poznań, w którym produkt krajowy brutto na mieszkańca w latach 2010-2012 wzrósł z 18,5 tys. euro do niemal 20 tys. euro.

Miastami o najniższym poziomie PKB *per capita* były Białystok i Rzeszów. W Białymstoku produkt krajowy brutto przypadający na jednego mieszkańca w roku 2010 wyniósł niespełna 8 tys. euro, a do roku 2012 wzrósł o 6,5% względem roku 2010 do poziomu 8,5 tys. euro. Równie niskim poziomem PKB *per capita* charakteryzował się Rzeszów, jednak dynamika wzrostu omawianego wskaźnika w tym mieście wyniosła aż 11%. Produkt krajowy brutto *per capita* w Rzeszowie w latach objętych badaniem wzrósł z poziomu 7,8 tys. euro do 8,7 tys. euro.

3. Wydatki inwestycyjne w metropoliach

O tym, jak ważną kategorią budżetową dla każdej jednostki samorządu terytorialnego są wydatki inwestycyjne, świadczyć może chociażby częstotliwość poddawania tej kategorii analizom w licznych badaniach naukowych. Dlatego poruszenie tego zagadnienia po raz kolejny wydaje się jak najbardziej uzasadnione w celu wyjaśnienia, jaki wpływ wywierają wydatki inwestycyjne na poziom deficytów metropolii. Jak pisze T. Dobek: „na pierwszym miejscu należy wskazać przerastające finansowe możliwości zadania inwestycyjne, przede wszystkim w zakresie infrastruktury komunalnej (budowa dróg, kanalizacji) i inwestycji w oświacie. W warunkach gdy na powyższe okoliczności nałożą się inne, na przykład brak zafunkcjonowania instrumentów kontrolnych bezpośrednio wmontowanych w ustrój samorządu terytorialnego, bardzo utrudnione jest rozpoznanie na czas faktycznego stanu finansów w jednostce przez organ kontrolny” [Dobek 2005, s. 101].

Wydatki inwestycyjne są bardzo istotną kategorią determinującą rozwój jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku głównych ośrodków regionalnych, jakimi bez wątpienia są metropolie, stanowią one podstawowe źródło przyciągania inwestorów, zwiększając konkurencyjność jednostki oraz dogodność prowadze-

nia w niej biznesu, a w przypadku mieszkańców podnoszenia poziomu ich życia w określonym mieście przez zapewnienie im lepszej jakości dóbr publicznych. Dlatego właśnie tak ważne jest ponoszenie wydatków inwestycyjnych przez miasta pragnące zachować oraz umocnić swą pozycję metropolitarną nie tylko w skali regionu czy kraju, ale również w skali Europy.

Argumentami przemawiającymi za ponoszeniem przez samorządy wydatków inwestycyjnych finansowanych, również przez zaciąganie zobowiązań, są [Swianiewicz 2011, s. 157]:

- równość międzypokoleniowa i geograficzna,
- bliskość między tymi, którzy płacą, i tymi, którzy korzystają z inwestycji, sprzyjająca efektywnej alokacji środków,
- korzyści z przyspieszonego rozwoju gospodarki przewyższające koszty obsługi kredytu,
- obniżenie bieżących kosztów funkcjonowania jednostki,
- długo prowadzona inwestycja kosztująca więcej,
- stabilizacja środków budżetowych,
- dostęp do środków z Unii Europejskiej.

Wielkość wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez poszczególne metropolie w Polsce w latach 2010-2013 podano w tab. 3. W tych latach można zaobserwować ogólną tendencję wzrostową wydatków inwestycyjnych na mieszkańca, której dynamika wynosiła 2% względem roku bazowego. W roku 2013 nastąpił jednak spadek przeciętnych wydatków inwestycyjnych o blisko 12% względem roku 2012. Z kolei w roku 2010 przeciętne wydatki inwestycyjne na mieszkańca w metropoliach wynosiły 981 zł, a do roku 2012 wielkość ta wzrosła do 1130 zł (o ponad 15% względem roku bazowego), jednak rok później średnie wydatki inwestycyjne wyniosły 996 zł. Tak duży spadek można w znacznej mierze łączyć z mistrzostwami Europy w roku 2012 w piłce nożnej, których współorganizatorem była Polska. Taka tendencja jest bardzo silnie widoczna w miastach będących gospodarzami imprezy. Do roku 2012 wydatki inwestycyjne związane z rozwojem infrastruktury przygotowującej miasta do imprezy o tak wysokiej randze na skalę globalną były olbrzymie, jednak już w roku 2013 widać drastyczny ich spadek.

Metropolią ponoszącą największe przeciętne wydatki inwestycyjne na mieszkańca w latach 2010-2013 był Poznań (1561 zł), z kolei drugą jednostką samorządową w tej kategorii był Kraków (1297 zł). W roku 2010 ta kategoria wydatków osiągnęła poziom niemal 2000 zł na osobę, przy czym druga metropolia względem tej kategorii, czyli Kraków, wydawała przeszło 500 zł mniej. Ta rozbieżność osiągnęła maksimum w roku 2011, kiedy wartość wskaźnika dla miasta Poznań osiągnęła ponad 2000 zł na 1 mieszkańca, a w drugiej w tym roku metropolii – Bydgoszczy – 600 zł mniej.

Tabela 3. Wielkość wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca w metropoliach w Polsce w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca (w zł)					Dynamika zmian (%)		
	2010	2011	2012	2013	Średnia	11/10	12/10	13/10
Poznań	1894,4	2001,8	1289,7	1058,0	1560,98	105,67	68,08	55,85
Kraków	1538,5	1323,7	1213,2	1111,3	1296,68	86,04	78,86	72,23
Wrocław	1427,6	1330,8	1437,4	949,7	1286,38	93,22	100,69	66,52
Warszawa	1526,3	1231,8	1238,2	1060,5	1264,2	80,70	81,12	69,48
Bydgoszcz	946,7	1390,3	1426,1	1159,7	1230,7	146,86	150,64	122,50
Szczecin	1054,9	1296,6	1410,3	981,3	1185,78	122,91	133,69	93,02
Białystok	1309,4	1241,7	1142,1	892,5	1146,43	94,83	87,22	68,16
Gdańsk	700,5	1137,1	1494,9	978,6	1077,78	162,33	213,40	139,70
Katowice	773,4	623,6	914,3	1045,0	839,08	80,63	118,22	135,12
Łódź	568,5	523,0	704,1	1027,2	705,7	92,00	123,85	180,69
Rzeszów	637,6	581,6	748,9	825,2	698,33	91,22	117,46	129,42
Lublin	317,8	432,7	545,4	859,8	538,93	136,15	171,62	270,55
Średnia	981,93	1092,89	1130,38	995,73	1050,23	111,30	115,12	101,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach Głównego Urzędu Statystycznego.

Najniższe wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w badanym okresie poniósł Lublin, dla którego wartość wskaźnika w roku 2010 wyniosła zaledwie 318 zł na osobę, a do roku 2013 wzrosła o ponad 500 zł – do wartości 860 zł; należy tu podkreślić bardzo wysoką dynamikę wzrostu tej kategorii, jednak względem pozostałych metropolii przeciętna kwota wydatków inwestycyjnych na mieszkańca była znacznie niższa. Ta zależność była widoczna również w innych miastach charakteryzujących się niskimi wydatkami na mieszkańca. Miasta, które miały względnie wysokie wydatki na mieszkańca, stopniowo je ograniczały w latach objętych badaniem, np. w Poznaniu spadek ich wysokości w badanym okresie wyniósł aż 44%. Natomiast miasta o niskim poziomie tego wskaźnika zwiększały wydatki inwestycyjne w latach 2010-2013, np. Lublin zwiększył wielkość ponoszonych wydatków na inwestycje o 170%.

Z punktu widzenia wpływu wydatków inwestycyjnych na poziom deficytów budżetowych w metropoliach w Polsce istotny jest również ich udział w łącznej kwocie wydatków jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ich relacja determinuje wielkość potrzebnych dochodów budżetowych. Metropolią o największym udziale wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był Gdańsk, gdzie średnia relacja tych wielkości w latach objętych badaniem wyniosła 31%. W roku 2010 wskaźnik ten w przypadku Gdańska wynosił 25%, a do roku 2013 wzrósł o niemal 4 punkty procentowe – do 28,4%. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem dla Gdańska i wszystkich metropolii wyniósł 38% w 2012 roku. Drugim miastem z bardzo wysokim poziomem tej relacji był Białystok. Średni poziom udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wyniósł ponad

27%, jednak charakteryzował się zdecydowanym spadkiem w latach objętych badaniem z poziomu 33% w 2010 roku do 22% w roku 2013.

Tabela 4. Wielkość udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w polskich metropoliach w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (w %)				Średnia
	2010	2011	2012	2013	
Gdańsk	24,5	33,9	38,2	28,4	31,3
Białystok	32,5	29,5	26,2	21,5	27,4
Poznań	29,6	30,1	20,8	18,1	24,7
Rzeszów	24,3	21,3	24,0	25,0	23,7
Katowice	22,4	18,2	24,1	25,3	22,5
Szczecin	22,1	24,9	24,0	16,9	22,0
Lublin	14,5	18,2	21,0	29,1	20,7
Wrocław	24,2	20,3	21,5	15,0	20,3
Warszawa	21,4	17,1	16,8	15,0	17,6
Bydgoszcz	12,7	17,6	17,6	14,5	15,6
Łódź	15,2	12,5	15,3	19,3	15,6
Kraków	16,7	14,5	12,6	11,0	13,7
Średnia	21,7	21,5	21,8	19,9	21,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach Głównego Urzędu Statystycznego.

Miastem z najniższym wskaźnikiem udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był Kraków. Średnia relacja tych wielkości w latach objętych badaniem wyniosła zaledwie 13,7%. Najwyższy poziom tego miernika miał miejsce w roku 2010 – 17%, a do roku 2013 zmalał o 6 punktów procentowych do zaledwie 11%. W przypadku Krakowa można zauważyć ogólną tendencję do spadku udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Bardzo niski poziom tego wskaźnika odnotowano w Łodzi i Bydgoszczy, jednak w przypadku tych metropolii można dostrzec odwrotną tendencję niż w Krakowie. W Łodzi w 2010 r. relacja wydatków wyniosła 15%, a do roku 2013 wzrosła o 4 punkty procentowe – do 19%. Podobna tendencja wzrostowa wskaźnika miała miejsce w Bydgoszczy: w roku 2010 wyniósł on 13%, a do roku 2013 wzrósł o 2 punkty procentowe – do 15%.

Reasumując, można zauważyć w miarę stały udział wydatków inwestycyjnych względem dochodów ogółem, oscylujący na poziomie około 20%. Jest to związane z niewielkimi różnicami w wydatkach inwestycyjnych w latach objętych badaniem oraz ze względnie stałą wielkością pozostałych kategorii wydatków budżetowych.

4. Deficyt budżetowy w metropoliach

Najczęściej spotykanymi wynikami finansowymi są nadwyżka lub deficyt, gdyż w praktyce bardzo trudno idealnie zrównoważyć budżet. Można zatem przyjąć, że

wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego może zamykać się ujemnym (deficytem budżetowym) lub dodatnim wynikiem (nadwyżka budżetowa) [Osiatyński 2006, s. 207]. W trakcie uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego władze samorządowe napotykać wiele przeszkód, a jedną z nich jest sytuacja występowania deficytu budżetowego i określenie źródeł jego pokrycia. Istnieje wiele potencjalnych przyczyn występowania ujemnych wyników budżetowych. Zaliczamy do nich przykładowo [Poniatowicz 2014, s. 101]:

- podejmowanie przez samorząd działalności inwestycyjnej,
- nieterminowe przekazanie transferów z budżetu centralnego,
- nieterminowe regulowanie zobowiązań,
- zbyt swobodną politykę samorządu terytorialnego w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji innym podmiotom.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Zakończenia w tym miejscu wymaga, iż samą „dopuszczalność” istnienia deficytu należy oceniać z uwzględnieniem innych regulacji – chodzi tu w szczególności o art. 242 oraz 243 ustawy o finansach publicznych. Często bowiem planowany i realizowany w toku wykonywania budżetu deficyt spowodowany jest wielkością nakładów inwestycyjnych, które nie mogą być sfinansowane bieżącymi wpływami do budżetu [Salachna 2010, s. 164]. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z programów Unii Europejskiej, jeśli środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ..., art. 242]. Wynika z tego, przy założeniu, że większość wydatków inwestycyjnych jest wspierana programami pomocowymi z Unii Europejskiej, przez np. zwrot części nakładów inwestycyjnych, że zasadne jest zbadanie wpływu wydatków inwestycyjnych na poziom deficytu, gdyż w ogromnej mierze to właśnie ta kategoria finansowa daje możliwość jednostkom samorządu terytorialnego uchwalania budżetu zawierającego niedobór wpływów budżetowych względem wydatków.

Samorząd terytorialny zaciąga pożyczki głównie, kierując się motywami gospodarczymi po to, by pozyskać środki na finansowanie zadań inwestycyjnych w sferze kulturalno-oświatowej, gospodarczej i w infrastrukturę komunalną. Dzięki podejmowanym projektom kapitałowym jest możliwość stworzenia dodatkowych miejsc pracy, poprawy stanu środowiska naturalnego, rozwoju oświaty, kultury itp. Ze względu na fakt, że są to przedsięwzięcia kosztowne, przekraczające możliwości finansowania z bieżących dochodów, ich zaplanowanie w budżecie wiąże się z wystąpieniem deficytu budżetowego. Sięgnięcie do zwrotnych przychodów budżetowych zawsze ma więc na celu sfinansowanie deficytu budżetowego [Owsiak 2002, s. 233]. Dlatego właśnie kontrola deficytu budżetowego w ostatnich latach

jest poddawana znacznym obstrzeniom, co jest konsekwencją zwiększającego się poziomu zadłużenia nie tylko Skarbu Państwa, ale również jednostek samorządu terytorialnego. Klasyfikację metropolii ze względu na przeciętny poziom deficytu względem dochodów budżetowych w latach 2010-2013 zawiera tab. 5. W latach objętych badaniem średni poziom deficytów budżetowych metropolii wynosił ponad 8%. Największymi poziomami deficytów zamykały się budżety miasta Poznań, których średnia wartość w latach 2010-2013 wynosiła 12%. Jest to dość wysoki poziom, na który wymierny wpływ miały deficyty z lat 2010 i 2011, kiedy wskaźnik ten wynosił odpowiednio 21% i 24%. Można to powiązać ze znacznymi wydatkami inwestycyjnymi ponoszonymi przez Poznań w tych latach w ramach przygotowań miasta do mistrzostw Europy w piłce nożnej w roku 2012. Kolejne 2 lata pokazują znaczny spadek poziomu deficytu w tej metropolii; wyniósł on 3,65% w roku 2012 i zaledwie 1% w roku 2013.

Tabela 5. Relacja wielkości deficytu do wykonanych dochodów budżetowych polskich metropolii w latach 2010-2013

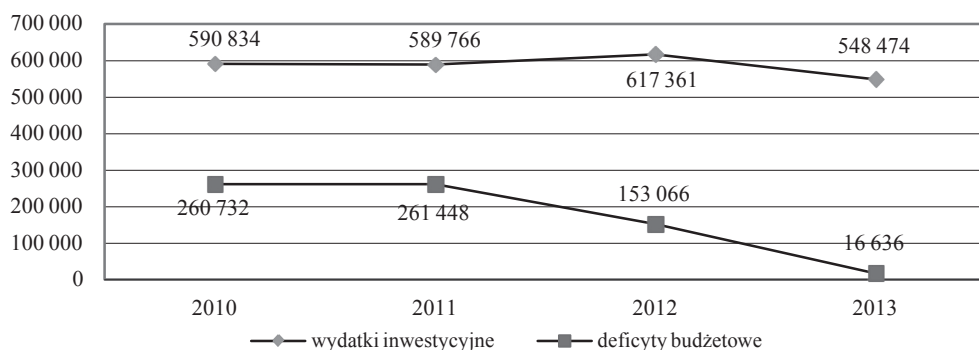
Wyszczególnienie	Poziom deficytów budżetowych (w %)				Średnia	Dynamika zmian (%)		
	2010	2011	2012	2013		11/10	12/10	13/10
Poznań	20,64	23,89	3,65	1,09	12,32	115,75	17,68	5,28
Szczecin	15,95	16,85	9,1	0,09	10,50	105,64	57,05	0,56
Warszawa	15,83	8,88	5,62	-	10,11	56,10	35,50	-
Gdańsk	6,73	22,2	1,26	-	10,06	329,87	18,72	-
Białystok	12,12	15,51	3,67	4,73	9,01	127,97	30,28	39,03
Łódź	7,68	10,82	9,65	6,5	8,66	140,89	125,65	84,64
Bydgoszcz	9,85	8,00	10,26	5,38	8,37	81,22	104,16	54,62
Rzeszów	10,35	11,93	4,59	2,77	7,41	115,27	44,35	26,76
Lublin	11,19	7,69	6,64	4,11	7,41	68,72	59,34	36,73
Katowice	6,41	3,23	11,53	7,81	7,25	50,39	179,88	121,84
Wrocław	3,62	3,68	2,81	-	3,37	101,66	77,62	-
Kraków	-	-	1,23	-	1,23	-	-	-
Średnia	10,94	12,06	5,83	4,06	8,22	7,55	6,42	6,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach Głównego Urzędu Statystycznego.

Metropolią z najbardziej zrównoważonym budżetem okazał się Kraków, który w aż trzech latach w badanym okresie zamykał swój budżet nadwyżką finansową. Jedynym rokiem, w którym budżet miasta Kraków nie zamknął się nadwyżką dochodów nad wydatkami, był 2012, a relacja wartości bezwzględnej deficytu do dochodów wyniosła zaledwie 1,23%. Bardzo niskie poziomy deficytów odnotowano również w budżetach miasta Wrocław, którego budżet w roku 2013 zamknął się nadwyżką dochodów nad wydatkami. W latach 2010, 2011 i 2012 poziomy deficytów budżetowych były nieznaczące względem pozostałych metropolii (średnia wartość deficytów budżetowych dla wszystkich miast na prawach powiatu objętych

badaniem w latach 2010-2013 wyniosła 8,22%) i wynosiły odpowiednio w roku 2010 – 3,62%, w roku 2011 – 3,68% oraz w roku 2012 – 2,81%.

W dalszej części pracy poddano badaniu relację między wielkościami wydatków inwestycyjnych a deficytami budżetowymi największych w Polsce miast na prawach powiatu. Dzięki niej będzie można odpowiedzieć na pytanie, czy zachodzi relacja między wydatkami inwestycyjnymi a kształtowaniem się deficytów budżetowych w metropoliach w Polsce. Zakładając, że wydatki inwestycyjne mogą rozciągać się w czasie, np. finansowanie budowy drogi czy hali widowiskowo-sportowej nie musi wynosić 100% w jednym roku lub rozbudowa infrastruktury przy dofinansowaniu z Unii Europejskiej, której zwrot zostanie dokonany po ukończeniu inwestycji, można stwierdzić, że ujęte w danym roku wydatki inwestycyjne i tak tworzą nadwyżkę wydatków nad dochodami budżetowymi w danym roku. Bez znaczenia pozostaje fakt, czy zostaną one w przyszłości zwrócone jednostkom samorządowym. Dokonując analizy wielkości wydatków inwestycyjnych względem poziomu deficytu, można określić, czy występuje zależność między tymi wielkościami, czy też nie.



Rys. 1. Średnie wielkości wydatków inwestycyjnych i deficytów budżetowych w metropoliach w Polsce w latach 2010-2013 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronach Głównego Urzędu Statystycznego.

Na rysunku 1 przedstawiono średnie wielkości wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez polskie metropolie w latach 2010-2013 oraz średnie wielkości deficytów budżetowych tych jednostek samorządu terytorialnego. Jak widać, mimo względnie stałych przeciętnych wydatków inwestycyjnych polskich metropolii, wielkości deficytów zdecydowanie zmalały, zwłaszcza w latach 2012 i 2013. Pierwsze dwa lata badania, w których średnie wydatki inwestycyjne wynosiły około 590 mln zł, odpowiadały również stałym wielkościom deficytów budżetowych (około 260 mln zł). Jednak w kolejnych dwóch latach przeciętne wielkości deficytów zdecydowanie zmalały. W tym okresie wydatki inwestycyjne nie różniły się znacznie od poprzednich lat, a więc zachowywały stały trend. Szczególny brak zależności

widać w roku 2012, w którym wydatki inwestycyjne wzrosły względem roku 2011 o niespełna 30 mln zł, natomiast wielkość średnich deficytów budżetowych zmalała o 110 mln zł. Podobna tendencja miała miejsce w roku 2013, w którym wydatki inwestycyjne wynosiły 548 mln zł, a wysokość deficytów budżetowych spadła o blisko 140 mln zł (do zaledwie 16 mln zł).

Rozpatrując powyższe zagadnienie w odniesieniu do poszczególnych metropolii, można zauważyć, że ta ogólna tendencja odpowiada większości badanych podmiotów, np. Lublin, mimo wzrostu wydatków inwestycyjnych na mieszkańca o 170%, nie odnotował zwiększenia wysokości deficytu budżetowego, lecz jego spadek. Podobnie sytuacja przedstawiała się w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie oraz Warszawie.

Zatem nie można jednoznacznie stwierdzić, że występuje relacja między wydatkami inwestycyjnymi a poziomem deficytów w polskich metropoliach; wiele zależy od odpowiedniej polityki władz miasta i właściwego planowania budżetów. Pomimo znacznego spadku wielkości deficytów w metropoliach w Polsce, związanego być może ze zbliżaniem się do progu maksymalnego zadłużenia, wielkości wydatków inwestycyjnych oscylowały na stałym poziomie, co świadczy również o dużych możliwościach dostosowywania się jednostek samorządu terytorialnego bez konieczności hamowania swojego rozwoju przez ograniczanie wydatków inwestycyjnych.

5. Zakończenie

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych wniosków wynikających z przeprowadzonego badania:

- wydatki inwestycyjne zachowują przeciętnie stały poziom w badanym okresie, co wskazuje na to, że metropolie w Polsce wcale nie ograniczają swojej polityki inwestycyjnej, choć widać zależność, zgodnie z którą miasta o przeciętnie dużych wydatkach inwestycyjnych stopniowo zmniejszają ich wielkość, z kolei miasta o małych wydatkach inwestycyjnych bardzo dynamicznie je zwiększają,
- stały jest również udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, co przy założeniu niezmiennej wielkości pierwszej kategorii wskazuje stały poziom ogólnej kwoty pozostałych wydatków metropolii,
- widoczny jest dynamiczny spadek poziomów deficytów w metropoliach w Polsce, co może być skutkiem zbliżania się do limitu poziomu zadłużenia nałożonego ustawowo na jednostki samorządu terytorialnego,
- nie ma istotnej zależności między wydatkami inwestycyjnymi a poziomem deficytu, który w dużej mierze jest determinowany tą właśnie kategorią wydatków budżetowych.

Ostatni wniosek może również wskazywać na wzrost dochodów budżetowych, wywołany na przykład zwrotem poniesionych w poprzednich latach wydatków inwestycyjnych na projekty współfinansowane ze środków z Unii Europejskiej lub

ogólnym wzrostem dochodów z innych źródeł. Widać to chociażby na przykładzie stałej wielkości wydatków ogólnych oraz inwestycyjnych i drastycznego spadku wielkości deficytów w latach 2012 i 2013. Mimo polityki kontrolowania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego metropolie w Polsce wcale nie hamują swojego rozwoju infrastrukturalnego, czego dowodem jest stała wysokość wydatków inwestycyjnych. Zatem przez brak relacji między wydatkami inwestycyjnymi a poziomami deficytów polityka hamująca poziom zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego nie wpływa na rozwój infrastrukturalny w metropoliach w Polsce.

Literatura

- Brodziński M.G., Piechowski A. (2010), *Organizacje samorządów gospodarczych w rozwoju regionów i społeczności lokalnych*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Brodziński M.G. (red.), Wydawnictwo Almamater, Warszawa.
- Brzozowska K. (2013), *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Dobek T. (2005), *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice a praktyka ich funkcjonowania*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, Patrzalek L. (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław.
- ec.europa.eu/Eurostat.
- Filipiak B. (2011), *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Nowacka E.J. (2005), *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Osiatyński J.N. (2006), *Finanse publiczne – ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Owsiak S. (2002), *Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Patrzalek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M. (2014), *Wpływ kryzysu gospodarczego na system finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Salachna J.M. (2010), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2010.
- Swianiewicz P. (2011), *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Śmiechowicz J. (2011), *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240.
- Wernik A. (2011), *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wierzbička A. (2008), *Miasta na prawach powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym – komentarz*, Dolnicki B. (red.), Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.