

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 432

**Gospodarka lokalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-587-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Marcin Będzieszak: Czy duże miasta w Polsce chcą, by płacić im za usługi? Urynkowienie realizacji wybranych zadań a formy organizacyjne / Do large cities in Poland want to be paid for services? Marketization of selected tasks and organizational forms	9
Radosław Cyran: Budownictwo mieszkaniowe jako potencjał rozwojowy miast / Housing industry as the developmental potential of cities	18
Adam Drobnik: Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków / Economic development’s concepts in the context of urban and postindustrial land revitalization – case studies.....	27
Romana Głowicka-Wołoszyn: Identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego / Identification of spatial effects in evaluation of financial condition of Wielkopolska Voivodeship communes.....	42
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? / Spatial planning – a tool to implement spatial order or achieve interests?.....	54
Zbigniew Grzymała: Miasta ekologiczne – studia przypadków i perspektywy rozwoju / Eco- cities – case studies and development perspectives.....	61
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local governments in Poland	67
Tomasz Kolakowski: Ekonomiczno-społeczne efekty projektów translokacji obiektów zabytkowych na poziomie lokalnym / Socio-economic effects of translocation projects of historic monuments – local level	83
Magdalena Łyszkiewicz: Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego / Financial autonomy of the Pomeranian urban communes.....	93
Marian Maciejuk: Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze / The structure of public aid for entrepreneurs in Jelenia Góra	102
Tomasz Madras: Kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w rządowych dokumentach strategicznych / Category of “the other voivodeship centers” in the government’s strategic documents	111
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych / Socio-economic conditions of	

reductions of low emission in Polish municipalities by reducing of pollution from households	120
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych / Conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste	129
Marek Obrębalski: Problemy delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego – studium przypadku Jeleniej Góry / Delimitation problems of urban functional area – case study of Jelenia Góra	138
Dorota Sikora-Fernandez: Praktyczne aspekty budowy <i>smart city</i> na przykładzie Barcelony / Practical aspects of smart city development on the example of Barcelona	155
Jacek Soltys: Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego / Strategies of county capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship	164
Andrzej Sztando: Budżetowanie kapitałowe pomocy regionalnej w polskich specjalnych strefach ekonomicznych / Capital budgeting of regional aid in Polish special economic zones.....	173
Katarzyna Wójtowicz: Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce / Forecasting of fiscal consequences of local spatial plans vs. the problem of achieving fiscal sustainability of local governments in Poland	203
Jacek Wychowanek: Partnerstwo tradycji i innowacji jako czynnik rozwoju lokalnego / Partnership of tradition and innovation as a factor of local development.....	212

Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zbiór artykułów zaprezentowanych podczas corocznej Konferencji Naukowej pt. „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” organizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Stanowią one wkład w proces wzbogacania wiedzy na temat procesów rozwoju lokalnego, które są współcześnie przedmiotem żywego zainteresowania środowiska nauki, władz publicznych wszystkich szczebli, sfer biznesowych, a także szerokich kręgów społecznych. Artykuły te zawierają szereg cennych informacji o stanie, uwarunkowaniach, mechanizmach i efektach owych procesów oraz o najbardziej prawdopodobnych ich przyszłych ścieżkach. Mogą i powinny być wykorzystane w trakcie projektowania i aplikacji lokalnych oraz ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego, dla których dobre podstawy informacyjne są warunkiem ich powodzenia. Przyczynią się w ten sposób do dynamizacji procesów rozwoju lokalnego, a przez to nie tylko do wzrostu jakości życia w lokalnych układach terytorialnych, ale również, poprzez transformację tych procesów i ich produktów w procesy i produkty ponadlokalne, do wzrostu jakości życia w kraju i jego poszczególnych regionach. Jesteśmy przekonani, że omawiane artykuły tworzą również interesującą płaszczyznę dialogu dla środowisk naukowych i samorządowych władz publicznych. Stanowią bowiem głos w dyskusji na temat pożądanых modyfikacji polskiego systemu samorządowego, która odbywa się współcześnie na wielu różnych forach. Zawierają argumenty za takim jego doskonaleniem, które – w ramach wielopoziomowego, zintegrowanego systemu zarządzania państwem – zwiększy podmiotowość samorządów lokalnych i regionalnych w prowadzeniu polityki rozwoju, zapewniając im jednocześnie wysoką zdolność do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Podsumowując, oddajemy te artykuły w Państwa ręce z przekonaniem, że okażą się przydatne zarówno w dociekaniach naukowych, jak i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym.

Ryszard Brol, Beata Bal-Domańska, Andrzej Sztando

Magdalena Łyszkiewicz

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

e-mail: magdalena.lyszkiewicz@gmail.com

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA GMIN MIEJSKICH WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

FINANCIAL AUTONOMY OF THE POMERANIAN URBAN COMMUNES

DOI: 10.15611/pn.2016.432.09

JEL Classification: H

Streszczenie: Artykuł został poświęcony problemowi samodzielności finansowej gmin miejskich województwa pomorskiego. Przez samodzielność finansową rozumie się swobodę kształtowania dochodów i przychodów budżetowych, odnoszącą się do poziomu wydatków ponoszonych przez gminę w związku z realizacją zadań publicznych. Głównym celem artykułu jest określenie stopnia samodzielności finansowej badanych miast. Analiza zebranego materiału statystycznego została przeprowadzona przy wykorzystaniu podstawowych metod służących do syntetycznego opisu danych indywidualnych oraz metody stosowanej do badania występowania zależności między cechami o charakterze jakościowym. Źródłem danych liczbowych był Bank Danych Lokalnych oraz sprawozdania finansowe badanych miast. Na ich podstawie obliczono syntetyczny wskaźnik samodzielności finansowej, który pozwolił na przypisanie poszczególnych miast do jednej z czterech kategorii.

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa, gminy miejskie, województwo pomorskie.

Summary: The present article is devoted to the problems of financial autonomy of urban communes, which are of crucial importance for the efficient and effective completion of public tasks assigned to local self-government units. The financial autonomy is understood as the freedom to shape revenues in relation to the level of expenditures incurred by the community during the completion of public tasks. The main aim of this article is to determine the level of financial autonomy of urban communes localized in the Pomeranian Voivodeship. The analysis of the statistical data was conducted with the help of basic methods used in the synthetic description of individual data as well as the methods used to examine relationships between features of qualitative character. The information concerning socioeconomic situation included in the Internet Local Data Bank was used to calculate a synthetic indicator of the financial autonomy of urban communes.

Keywords: financial autonomy, urban communes, Pomeranian Voivodeship.

1. Wstęp

Władze lokalne są zobligowane prawem do wykonywania zadań publicznych w ramach prowadzonej gospodarki finansowej, której podstawą jest budżet. Aby jednak budżet mógł być rzeczywistym narzędziem stanowiącym filar gospodarki finansowej samorządu, poszczególne gminy muszą mieć zapewniony odpowiedni zakres autonomii w rozporządzaniu środkami publicznymi.

Zagadnienia poruszane w niniejszym artykule należą do niezwykle złożonych, gdyż procesy związane z gospodarką finansową obejmują nie tylko obszary związane z faktyczną realizacją przepływów pieniężnych, ale są również determinowane jakością zarządzania finansami gminy. Tym bardziej że samodzielność finansowa gminy bardzo często traktowana jest jako pojęcie tożsame z jej kondycją finansową i może być rozumiana jako synonim analizy finansowej, która ma istotny wpływ na poziom rozwoju lokalnego. Można zatem mówić o sprzężeniu zwrotnym między samodzielnością finansową a zarządzaniem finansami w gminie.

Celem artykułu jest analiza i ocena sytuacji finansowej gmin miejskich województwa pomorskiego. Badaniem objęto 20 gmin miejskich z obszaru badanego województwa i porównano ze średnią dla wszystkich gmin województwa pomorskiego i średnią krajową¹. Zaprezentowane w artykule zagadnienia stanowią fragment szerokich badań związanych z problematyką samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i przedstawiają jedynie główne tendencje w zakresie wielkości i struktury dochodów i wydatków (w tym głównie inwestycyjnych) oraz zadłużenia i deficytu budżetowego badanych gmin na podstawie danych za lata 2010-2014.

Źródłem danych liczbowych był Bank Danych Lokalnych oraz sprawozdania finansowe badanych jednostek. Dane te dotyczą wielkości dochodów i wydatków gmin miejskich, ich struktury według źródeł pozyskiwania dochodów i rodzajów ponoszonych wydatków. Na ich podstawie został obliczony syntetyczny wskaźnik kondycji finansowej, pozwalający na zaliczenie poszczególnych gmin do jednej z czterech klas typologicznych.

2. Metodologia badania

W praktyce gospodarczej do oceny samodzielności finansowej gminy najczęstsze zastosowanie znajduje metoda wskaźnikowa. Może być ona stosowana w różnych wariantach, które zawierają zmienne zestawy wskaźników, a ich dobór zależy od zapotrzebowania na informacje i od celu badania. Wskaźniki finansowe i ich po-

¹ Z badań wyłączono gminę Krynica Morska, której wskaźnik dochodowości w znaczącym stopniu odbiega od średniej krajowej. Wynika to z faktu otrzymania z budżetu państwa 75 mln zł zaległego podatku pod wewnętrznymi wodami morskimi. Wstępna analiza danych wykazała, że gmina Krynica Morska jest jedną z najbogatszych gmin w Polsce i niedoścignionym liderem wśród gmin województwa pomorskiego w zakresie samodzielności finansowej.

równanie w czasie umożliwiając szybkie ustalenie mocnych i słabych stron sytuacji finansowej gminy. Dotychczas wiele instytucji finansowych i firm konsultingowych opracowywało i realizowało własne zestawy wskaźników, niemniej jednak żadnej z tych instytucji nie udało się opracować takiego modelu oceny samodzielności finansowej, który pozwalałby na wykluczenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka niewypłacalności.

Ponadto jednoznaczna ocena poziomu samodzielności finansowej gminy jest utrudniona z uwagi na różne płaszczyzny, w których może być ona rozpatrywana. Wyróżnić można jednak zbiór podstawowych wskaźników, które w sposób syntetyczny obrazują poziom kondycji finansowej. W opracowaniu do oceny stopnia samodzielności finansowej wykorzystano następujące mierniki:

A) Wskaźniki dochodowe, do których zaliczamy:

- wskaźnik dochodów ogółem i dochodów lokalnych na 1 mieszkańca;
- wskaźnik dochodowości (udziału dochodów lokalnych w dochodach ogółem).

B) Wskaźniki wydatkowe obrazujące efektywność i celowość gospodarowania środkami miasta. W grupie tej znajdują się następujące wskaźniki:

- wydatki ogółem oraz wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca;
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem;
- udział wydatków ogółem w dochodach lokalnych;
- wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wydatkach ogółem.

C) Wskaźniki zadłużenia, informujące o stopniu i strukturze zadłużenia zewnętrznego finansowania statutowych zadań, stanowiące jednocześnie podstawę do oceny polityki finansowej miasta. Wymienić tu należy:

- łączną kwotę długu w roku budżetowym do dochodów ogółem;
- obsługę zadłużenia jako procent rocznych dochodów miasta;
- kwotę długu przypadającą na 1 mieszkańca.

Przy dokonywaniu analizy wskaźnikowej należy jednak pamiętać, że wskaźniki opisują jedynie relacje pomiędzy poszczególnymi elementami, nie podając przyczyny powstania sytuacji. Z tego powodu same wskaźniki nie są wystarczające do opisu stanu faktycznego. Dlatego też po zidentyfikowaniu symptomów zjawisk zachodzących w mieście, należałoby określić przyczyny tych zjawisk i dopiero na tej podstawie wyciągać wnioski dotyczące sytuacji finansowo-ekonomicznej miasta.

Powyższe wskaźniki cząstkowe stanowią bazę do wyznaczenia wskaźników syntetycznych samodzielności finansowej gmin. Generalnie metoda ta polega na normalizacji mierników przyjętych do badań, w jej wyniku wszystkie mierniki wyrażone w jednostkach standaryzowanych stają się porównywalne i można je sumować. Warto zaznaczyć, że metoda ta opiera się na założeniu, że wybrana cecha powinna mieć najkrótszą geometryczną odległość od dodatniego rozwiązania idealnego, a najdłuższą geometryczną odległość od ujemnego idealnego rozwiązania. W tym celu zastosowano procedurę normalizacyjną w postaci:

A) dla zmiennych będących stymulantami:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min\{x_{ij}\}}{\max\{x_{ij}\} - \min\{x_{ij}\}}, \quad (1)$$

B) dla zmiennych będących destymulantami:

$$z_{ij} = \frac{\max\{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max\{x_{ij}\} - \min\{x_{ij}\}}, \quad (2)$$

gdzie: x_{ij} – wartość j -tej zmiennej dla i -tego obiektu.

W celu oznaczenia wartości wskaźników syntetycznych wykorzystano metodę bezwzorcową, która polega na uśrednieniu znormalizowanych wartości cech prostych. Wartości obliczonych w ten sposób wskaźników syntetycznych przyjmują wartość z przedziału (0, 1). Biorąc pod uwagę wartości wskaźników syntetycznych oraz wyznaczoną średnią ich wartość dla badanego okresu (\bar{z}) oraz zróżnicowanie tych wartości mierzone odchyleniem standardowym (s_z), pogrupowano gminy pod względem ich poziomu samodzielności finansowej według następującego schematu:

- Grupa I – bardzo dobry poziom kondycji finansowej; do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego przekraczała wartość $\bar{z}_i > \bar{z} + s_z$.
- Grupa II – dobry poziom kondycji finansowej; do tej do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego spełniała warunek $\bar{z} < \bar{z}_i \leq \bar{z} + s_z$.
- Grupa III – średni poziom kondycji finansowej; do tej do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego spełniała warunek $\bar{z} - s_z < \bar{z}_i \leq \bar{z}$.
- Grupa IV – niski poziom kondycji finansowej; do tej do tej grupy zaliczono gminy, dla których średnia wartość wskaźnika syntetycznego spełniała warunek $\bar{z}_i \leq \bar{z} - s_z$.

3. Ocena samodzielności finansowej badanych gmin – wnioski z badań

Podstawę realizacji zadań nałożonych ustawami na jednostki samorządu terytorialnego stanowią dochody, które możemy podzielić na dwie zasadnicze kategorie: lokalne oraz pozalokalne. Dochody lokalne obejmują dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, gminnego majątku oraz różnego rodzaju kar i grzywien. Z kolei do dochodów pozalokalnych zaliczamy udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz transfery (subwencje i dotacje).

Analiza zmian dochodów badanych gmin miejskich wykazuje wzrost ich wartości z 1387,26 mln zł w 2010 r. do 1758,26 mln zł w roku 2014. Oznacza to, że

w latach 2010-2014 w gminach nastąpił wzrost dochodów ogółem o prawie 27%. Ogólny poziom dochodów w przeliczeniu na mieszkańca wśród badanych gmin jest silnie zróżnicowany i mieści się w przedziale od 2098 zł w Rumi w 2010 r. do 7330 zł w Jastarni w 2014 r.

Oceniając samodzielność dochodową gmin w Polsce, należy również przyjrzeć się strukturze dochodów. Jest to o tyle istotne, że wyposażenie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w stałe i efektywne źródła dochodów jest elementem, który rzutuje na zachowanie samodzielności jednostki. Swobodę w kształtowaniu polityki finansowej zapewnia odpowiedni poziom dochodów lokalnych. Powinien on być jak najwyższy, dzięki czemu gminy mogą samodzielnie dysponować składnikami swego majątku, co w konsekwencji prowadzi do ich stabilnego rozwoju. W latach 2010-2014 udział dochodów własnych w dochodach ogółem badanych miast kształtował się na średnim poziomie ok. 50-60%. Najniższy udział dochodów lokalnych w dochodach ogółem zanotowano w mieście Skórcz (39-43%) oraz Czarna Woda (36-48%). Z kolei najwyższy odsetek dochodów lokalnych w dochodach ogółem posiadały miasta o charakterze turystycznym (Jastarnia – 60-78% oraz Leba 50-78%), a także Kwidzyń (72-68%), w którym zlokalizowana jest Specjalna Strefa Ekonomiczna z licznymi koncernami będącymi światowymi liderami w swoich branżach.

Wśród dochodów lokalnych najważniejszą kategorię stanowią dochody z podatku od nieruchomości (średnio 27%). Najwyższy odsetek podatku od nieruchomości w dochodach lokalnych odnotowano we Władysławowie (41% w 2010 r.) oraz Lebie (38% w 2010 r.), najniższy zaś w Redzie – 22% w 2014 r.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca dochody lokalne kształtowały się na średnim poziomie 2006 zł. Najniższy poziom 1072 zł odnotowano w Redzie w 2010 r., najwyższy zaś w Jastarni w 2014 r. – 5757 zł. Poziom tego wskaźnika wynika między innymi z gęstości zaludnienia, które w przypadku Redy wynosi 608 os./km², a w Jastarni 504 os./km².

Do dochodów pozalokalnych zaliczamy udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Ich średni udział w dochodach ogółem w latach 2010-2014 kształtował się na poziomie 18%. Najwyższy udział dochodów z tego tytułu odnotowano dla miasta Reda, Puck i Starogard Gdański (ok. 21-30%). Są to miasta zlokalizowane blisko aglomeracji trójmiejskiej, charakteryzujące się stosunkowo niskim wskaźnikiem bezrobocia. Wśród udziałów stanowiących dochód budżetu państwa zdecydowanie dominują udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (średnio 93%). Wyjątkiem jest Kwidzyń, dla którego udział podatku dochodowego od osób fizycznych w udziałach ogółem stanowi 78%.

Dla właściwej oceny samodzielności dochodowej gminy, oprócz analizy struktury dochodów budżetowych, istotne jest oszacowanie wskaźników równowagi budżetowej, a w szczególności wskaźnika samodzielności finansowej pokazującego, w jakim stopniu dochody lokalne pokrywają wydatki budżetu ogółem. Ze zgromadzonych danych wynika, że w analizowanym okresie mamy do czynienia z bardzo

dużym zróżnicowaniem wskaźnika samodzielności finansowej. Jego wartości wahają się od 30-34% w mieście Skórcz i Hel do 97% w przypadku Jastarni.

Prawidłowe oznaczenie poziomu samodzielności finansowej wymaga również oceny strony wydatkowej budżetu. W analizowanym okresie wydatki ogółem badanych miast wzrosły o 10%. Najwyższą dynamikę zmian odnotowano dla Lęborka 49% i Władysławowa 25%. W przypadku 5 miast wydatki ogółem uległy zmniejszeniu o 3-17%. Największy spadek wydatków ogółem zanotowano w miastach Czarna Woda i Hel. W przeliczeniu na mieszkańca średnie wydatki ogółem w latach 2010-2014 ukształtowały się na poziomie 3444 zł. Również w tej kategorii możemy odnotować duże rozpiętości wskaźników. Najwyższe wydatki ogółem w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w Łebie – 7047 zł w 2010 r., najniższe zaś w Redzie – 2247 zł w 2012 r.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej miasta szczególnie istotny jest poziom wydatków majątkowych, świadczący o potencjale rozwojowym danej jednostki samorządu terytorialnego. W badanych miastach w latach 2010-2014 odnotowano spadek wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na mieszkańca z 858 zł do 534 zł. Tylko w przypadku 4 miast odnotowano wzrost tego wskaźnika (Lębork – 190%, Starogard Gdański i Ustka – 36% oraz Wejherowo – 15%).

Rokrocznie najwyższe wydatki majątkowe koncentrują się w obszarach: transport i łączność, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, oświata i wychowanie oraz rolnictwo i łowiectwo, co ma związek z realizacją obiektów infrastruktury technicznej.

Równocześnie w układzie wykonywanych zadań uwidoczniła się pewna poprawa, gdyż wzrósł udział wydatków na zadania własne, przy jednoczesnym spadku udziału środków na zadania zlecone. W tym sensie zakres samodzielności samorządu miejskiego zwiększył się, gdyż zadania te samorząd wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Źródłem ich finansowania są głównie środki własne, a nadzór nad wykonawstwem dotyczy wyłącznie zgodności z prawem.

Dla prawidłowej oceny samodzielności finansowej należy również przeanalizować poziom zadłużenia badanych gmin. W latach 2010-2014 średnie zadłużenie badanych gmin wyniosło 32% rocznych dochodów. W badanym okresie odnotowano wzrost poziomu zadłużenia o ponad 63%. Średniorocznie gminy wydają 1,5% swoich dochodów na obsługę zadłużenia. Najbardziej zadłużonymi gminami miejskimi w województwie pomorskim są: Hel (71%), Łeba (52%) i Pruszcz Gdański (43%). Jednocześnie gminy te ponoszą najwyższe koszty obsługi zadłużenia (ponad 2,3% rocznych dochodów ogółem).

Powyższe wskaźniki stanowiły podstawę do wygenerowania wskaźników syntetycznych samodzielności finansowej badanych gmin miejskich województwa pomorskiego (tabela 1). Im wyższa wartość wskaźnika tym miasto charakteryzuje się większą samodzielnością finansową.

Tabela 1. Wartość wskaźników syntetycznych dla poszczególnych gmin w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	Średnia wartość wskaźnika syntetycznego w badanych latach
Chojnice	0,3146	0,2623	0,3244	0,2810	0,3670	0,3099
Czarna Woda	0,3190	0,1651	0,3335	0,3012	0,2998	0,2837
Człuchów	0,3296	0,3606	0,4033	0,4228	0,4301	0,3893
Hel	0,4601	0,7186	0,4963	0,5454	0,2916	0,5024
Jastarnia	0,5423	0,6849	0,5435	0,6013	0,7759	0,6296
Kościerzyna	0,4545	0,4202	0,3657	0,3059	0,3201	0,3733
Kwidzyń	0,6614	0,4479	0,5054	0,5760	0,5202	0,5422
Lębork	0,2997	0,3349	0,3778	0,3580	0,4314	0,3604
Łeba	0,5418	0,6571	0,6221	0,3935	0,5599	0,5549
Malbork	0,2731	0,3103	0,3214	0,4029	0,3817	0,3379
Pruszcz Gdański	0,5227	0,5010	0,4374	0,5196	0,5764	0,5114
Puck	0,3665	0,4323	0,3123	0,3616	0,4170	0,3780
Reda	0,3158	0,2567	0,3114	0,3646	0,3695	0,3236
Rumia	0,2577	0,2351	0,3220	0,3546	0,3544	0,3048
Skórcz	0,3812	0,3904	0,3579	0,3862	0,3380	0,3707
Starogard Gdański	0,2209	0,3064	0,3029	0,3525	0,3421	0,3049
Tczew	0,3171	0,3397	0,4571	0,3024	0,3545	0,3541
Ustka	0,2714	0,4409	0,3448	0,4691	0,3764	0,3805
Wejherowo	0,3183	0,3910	0,4595	0,4285	0,4321	0,4059
Władysławowo	0,5034	0,5026	0,5178	0,5095	0,4471	0,4961
Średnia dla gmin woj. pomorskiego	0,5097	0,6147	0,4447	0,3497	0,3897	0,4617

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie średnich wartości syntetycznego wskaźnika samodzielności finansowej podzielono badane miasta na 4 kategorie od najwyższej do najniższej samodzielności finansowej:

- Grupa I – najwyższy poziom samodzielności finansowej: Jastarnia, Kwidzyń, Łeba i Pruszcz Gdański.
- Grupa II – wysoki poziom samodzielności finansowej: Hel, Wejherowo i Władysławowo.
- Grupa III – średni poziom samodzielności finansowej: Chojnice, Człuchów, Chojnice, Lębork, Malbork Puck, Reda, Rumia, Skórcz, Starogard Gdański, Tczew, Ustka.
- Grupa IV – najniższy poziom samodzielności finansowej: Czarna Woda.

Biorąc pod uwagę poszczególne lata, poziom samodzielności finansowej niektórych miast uległ istotnym zmianom. Szczególną uwagę zwraca wyraźny spadek poziomu wskaźnika syntetycznego dla Helu, który z miasta o najwyższym poziomie samodzielności finansowej (2010 r.) spadł do grupy miast o najniższym poziomie

samodzielności finansowej (2014 r.). Jest to konsekwencją znaczącego wzrostu zadłużenia i koniecznością ponoszenia wydatków związanych z jego obsługą.

4. Podsumowanie

Prowadzone w ramach badań analizy skłaniają do następujących stwierdzeń:

1. Obserwuje się narastający proces zróżnicowania w poziomie samodzielności finansowej gmin miejskich w województwie pomorskim, w wyniku czego pewna ich grupa wyraźnie zwiększa swój dystans rozwojowy w stosunku do miast o niskiej samodzielności finansowej. Najlepiej rozwijają się gminy miejskie, o wyraźnie zarysowanym obrazie gospodarczym (przemysł lub turystyka).

2. Analiza gospodarki finansowej gmin miejskich wskazuje na ograniczoną swobodę finansową, co wynika głównie ze zbyt małego wpływu na wysokość dochodów samorządowych i przeważających w budżetach dopłat wyrównawczych (które notabene mają charakter antymotywacyjny). Obowiązujące w Polsce rozwiązania dotyczące problematyki dochodów budżetowych wskazują na względną samodzielność dochodową miast, powiązaną z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, w których miasta te są zlokalizowane.

3. Prowadzone analizy wskazują, że swoboda w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych nie wiąże się ze swobodą w wydatkowaniu tych środków. Dlatego też samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin miejskich, ma charakter ułomny. Polski system finansów lokalnych jest mocno scentralizowany i nie daje gwarancji stabilności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Przejawia się to w niekorzystnej strukturze dochodów, w której znaczącą rolę odgrywają transfery z budżetu państwa. Powoduje to w efekcie uzależnienie budżetów miast od budżetu centralnego, a tym samym oznacza utratę swobody co do kierunku przeznaczania otrzymanych środków.

4. Szczupłość środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych nakłada na władze miasta obowiązek dogłębnej analizy kosztów wykonania tych zadań i struktury wydatków budżetowych. Obiektem racjonalnej analizy powinna stać się zatem rzeczowa i czasowa struktura wydatków oraz wyznaczenie priorytetowych projektów rozwojowych.

5. Duży wpływ na poziom samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma poziom zadłużenia. Wzrost zadłużenia jest często wynikiem coraz większej skali inwestycji dokonywanych przez miasta. Są to głównie projekty i programy realizowane przy wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

Podjęta w niniejszym artykule problematyka ma na celu jedynie zasygnalizowanie badanego zagadnienia, nie wyczerpuje całości kwestii związanych z samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dlatego warto poszerzyć i kontynuować te badania, rozszerzając je na inne regiony, i zbadać regionalne zróżnicowanie samodzielności polskich miast.

Literatura

- Stawasz D., 2012, *Regionalne zróżnicowania rozwoju polskich regionów po 10 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 244.
- Tokarski T., Stępień W., Wojnarowski J., 2006, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego województw*, Wiadomości Statystyczne, nr 7-8.
- Wiktorowska A., 2002, *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjno-prawne*, LIBER, Warszawa.
- Wysocki F., Lira J., 2003, *Statystyka opisowa*, Wyd. AR, Poznań.