



OCENA SYSTEMU FINANSOWANIA MIAST WOJEWÓDZKICH W POLSCE W LATACH 2019-2022

Jarosław Kempa

Streszczenie

Cel. Miasta wojewódzkie w Polsce mają strategiczne znaczenie dla rozwoju kraju oraz regionów w których funkcjonują i są centrami gospodarczymi oraz administracyjnymi polskich województw. Lata 2019-2022 były szczególnie trudne dla rozwoju samorządu w Polsce w tym dla miast wojewódzkich, ze względu na pandemię Covid-19, wojnę w Ukrainie i zmiany dotyczące systemu podatkowego.

Celem pracy jest ocena systemu finansowania i sytuacji finansowej miast wojewódzkich na tle samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2019-2022.

Metoda. W badaniu wykorzystano wskaźniki budżetowe i na mieszkańca oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, obliczone na podstawie danych (Wskaźniki OSF 2019-2023). Uśredniając wartości wskaźników oszacowano kondycję finansową miast wojewódzkich oraz ich potencjał.

Wyniki. Z analizy danych Ministerstwa Finansów widać, że miasta wojewódzkie posiadały stabilną sytuację finansową, jednakże na tle innych miast powiatów grodzkich, ich potencjał konkurencyjny zmniejszył się.

System finansów samorządu terytorialnego w Polsce nie premiuje największych samorządów. Z analizy danych wynika, że finansowe transfery w głównej mierze wspierały mniejsze samorządy.

Słowa kluczowe: samorząd, decentralizacja, miasta wojewódzkie, finanse samorządowe

Klasyfikacja JEL: H720

Wstęp

Samorząd terytorialny w Polsce został powołany wraz z transformacją systemu gospodarczego na początku lat 90. ubiegłego wieku. Wówczas to powołano samorządowe gminy, a następnie 8 lat później w 1998 roku powstał samorząd na szczeblu powiatu i województwa. Wraz z ustawą dotyczącą powołania samorządowych województw, przyjęto, że stolicami tych regionów stanie się kilkanaście dużych miast (18 miast jako siedziby wojewody i marszałka województwa). Nie utworzono przy tej okazji specjalnego pośredniego szczebla metropolitalnego dla kilku

największych miast w Polsce, za wyjątkiem powołania po wielu latach Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Miasta wojewódzkie, bez względu na wielkość, pełnią jednakowe funkcje miast na prawach powiatu (tzw. powiatów grodzkich - 66 miast), co oznacza, że oprócz zadań gminnych realizują także zadania powiatowe. Na miastach wojewódzkich w Polsce, poprzez ich potencjał i infrastrukturę, ciąży znaczna odpowiedzialność, ponieważ mają strategiczne znaczenie dla rozwoju kraju i regionów, w których funkcjonują. Miasta te są biegunami wzrostu oraz centrami administracji mającymi kluczowe znaczenie dla integracji europejskiej Polski i wpływają w sposób najistotniejszy na procesy wymiany idei, ludzi i kapitału w przestrzeni krajowej i zagranicznej. To od ich kondycji finansowej zależy postęp inwestycyjny i możliwości rozwoju znacznej części kraju. Dla rozwoju regionalnego wszystkie stolice województw mają istotne znaczenie tworząc potencjał kraju, w całym policentrycznym układzie miejskim w Polsce. Miasta należące do grupy miast wojewódzkich różnią się znacznie wielkością. Najmniejsze z nich Gorzów Wielkopolski liczy 120 tys. mieszkańców, Opole 126 tys., Zielona Góra 138 tys., i kolejne 3 miasta mają nie więcej niż 200 tys. mieszkańców. Miasta te są mniejsze od niektórych miast, niepełniących funkcji miast wojewódzkich. Największa pod względem liczby ludności jest Warszawa, ok. 1,7 mln mieszkańców, ale o sile policentrycznego układu miast decydują w szczególności pozostałe miasta, takie jak: Kraków 807 tys., Wrocław 673 tys., Poznań 655 tys. i kolejne 7 miast powyżej 200 tys. Miasta wojewódzkie mierzą się z wieloma problemami charakterystycznymi dla rozwoju dużych miast (metropolitalnych). Potrzebują znacznych środków na rozwój, aby konkurować na europejskiej i światowej mapie miast. Jak pisze Jolanta Szolno-Koguc (2015), kontekst rozwojowy w sposób szczególny dotyczy dużych miast metropolitalnych, ze względu na wiele inwestycji infrastrukturalnych, pełnienie funkcji stolicy województwa, centrum społeczno-gospodarczego, ośrodka naukowego i kulturalnego a zatem i dynamizacji regionu, w którym funkcjonuje. Oczywiście można postawić tezę, że obszary wiejskie także potrzebują środków na rozwój, a miasta wojewódzkie powinny sprawiedliwie dzielić się dochodami z resztą kraju. Takie konfrontacyjne spojrzenie jest błędne, ponieważ duże miasta są swoistymi biegunami wzrostu i dzięki ich sukcesowi może nastąpić szybki rozwój całego kraju, podniesienie jego konkurencyjności i zwiększenie jakości życia. Jak pisze L. Mierzejewska (2015,s.5) choćby w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju „inna jest bowiem sytuacja małej gminy wiejskiej, inna zaś dużego miasta – rdzenia aglomeracji czy ośrodka metropolitalnego. Mnogość czynników i uwarunkowań rozwoju gmin oraz problemów, które muszą rozwiązać, sprawia, że w efekcie różne gminy przyjmują odmienną politykę zrównoważonego rozwoju”. Jak piszą autorzy (Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Szaja, 2018,s.7) ”stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju lokalnego i regionalnego jest podstawą wzmocnienia możliwości rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju społecznego, zwiększenia poziomu edukacji i świadomości obywatelskiej na danych obszarach. Odpowiedzialność za kreowanie rozwoju regionalnego i lokalnego spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego...”, wskazując ich szczególną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju, zwłaszcza, kiedy gospodarka narażona była na różnego rodzaju kryzysy.

Celem pracy jest ocena systemu finansowania i sytuacji finansowej miast wojewódzkich na tle samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2019-2022. W badaniu wykorzystano wskaźniki budżetowe i na mieszkańca oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Uśredniając wartości wskaźników oszacowano kondycję finansową miast wojewódzkich oraz ich potencjał. Z analizy danych Ministerstwa Finansów widać, że miasta wojewódzkie posiadały stabilną sytuację finansową przetrwały ten bardzo trudny okres, jednakże na tle innych miast powiatów grodzkich, ich potencjał konkurencyjny zmniejszył się. System finansów samorządu terytorialnego

w Polsce nie premiuje największych samorządów. Z analizy danych wynika, że finansowe transfery w głównej mierze wspierały mniejsze samorządy.

W artykule przedstawiono charakterystykę systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce, metodykę badań oraz analizę wskaźników budżetowych i na mieszkańca wraz z ich interpretacją. Okres lat 2019-2022 był szczególnie niestabilny dla rozwoju samorządu w Polsce, w tym miast wojewódzkich, ze względu m.in. na pandemię Covid-19, wojnę w Ukrainie i zmiany dotyczące finansowania systemu podatkowego (Polski Ład Ekonomiczny). Te czynniki zewnętrzne potraktowano całościowo jako uwarunkowania zewnętrzne, które wpłynęły na niestabilność dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w badanym okresie. W artykule nie analizowano oddzielnie wpływu każdego z wymienianych czynników na sytuację miast wojewódzkich. Analizę tego okresu oparto na danych finansowych wynikających z dokumentu (Ministerstwa Finansów 2023) „Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2022”.

1. Charakterystyka systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce

Stabilny samorząd jest istotnym motorem wpływającym na rozwój danej jednostki terytorialnej, który umożliwia ilościowe i jakościowe przeobrażenia danego terytorium, podniesienie jakości życia i efektywniejsze funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. (Ziółkowski, Goleń, 2006). Finanse jednostek samorządu terytorialnego są z kolei podstawą realizacji zadań publicznych przez te podmioty i decydują o warunkach rozwoju gospodarczego w ujęciu lokalnym i regionalnym (Wojciechowski, 2012). Aby samorząd terytorialny mógł w sposób aktywny odgrywać rolę w tworzeniu warunków życia oraz gospodarowania społecznościami lokalnymi, musi zostać wyposażony w stosowne zasoby finansowe (Kogut-Jaworska, 2008). Samorządy powinny być autonomiczne i samodzielne (Zawora, 2008), co daje możliwość kształtowania i realizacji ich niezależnych strategii rozwoju. Samodzielność samorządu przy tym wynika z norm prawnych chroniących jego interesy wobec innych stron, w tym państwa (Kornberger-Sokołowska, 2012).

O realnej możliwości realizacji zadań przez samorządy terytorialne świadczy ich autonomia finansowa, czyli samodzielność finansowa, która dotyczy swobody kształtowania dochodów i swobody kształtowania wydatków. Jak pisze M. Poniatowicz (2015), w Polsce obserwowany jest wyraźny proces ograniczania autonomii finansowej. Jednocześnie, przekazywanie zadań na niższe szczeble władzy publicznej, czyli ich decentralizacja powoduje zróżnicowanie zakresu autonomii samorządu terytorialnego w różnych państwach. Warto podkreślić za W.E. Oates, że zaletą np. federalizmu fiskalnego jest szybszy rozwój gospodarczy (Wieliczko, 2018). Samodzielność finansowa ulega jednak przekształceniom w trakcie ciągłych zmian dokonywanych w systemie finansów publicznych, zatem nie jest instytucją, którą można rozpatrywać autonomicznie w oderwaniu od obecnego systemu ustrojowo-organizacyjnego państwa oraz systemu finansów publicznych (Kornberger – Sokołowska, 2012).

Zatem, rola samorządu jest tym silniejsza, im więcej środków posiada do swojej dyspozycji. Udział dochodów samorządów w ogólnej kwocie dochodów sektora publicznego w Polsce na tle państw UE jest dość wysoki. Na 27 państw UE Polska w 2022 r. zajmowała 8 pozycję z udziałem na poziomie 36,4% (Czubiec, 2024). Jak wskazuje A. Czubiec (2024), samodzielność finansowa samorządów w UE między państwami jest mocno zróżnicowana. Za punkt odniesienia wskazuje się wspomniane wyżej kraje skandynawskie, Belgię, Niemcy i Hiszpanię, które mają dużą samodzielność finansową, natomiast Polska na tym tle wypada umiarkowanie.

Proces budowy ustroju samorządu zmienia się i jest często uzależniony od decyzji politycznych. Przy czym warto zauważyć za E. Kornberger-Sokołowską (2012), że zakres

decentralizacji finansów publicznych nie jest w sposób bezpośredni związany z liczbą szczebli samorządu.

Jak podkreśla W. Wytrząsek (2004) zagrożeniem dla rozwoju lokalnego jest decentralizacja pozorna, kiedy zadania przekazywane są bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych lub bez odpowiednich środków finansowych.

Przekazywanie zadań przez sektor rządowy do sektora samorządowego wynika z takich przesłanek jak: nieracjonalność sektora publicznego w państwie wysoce scentralizowanym, nieskuteczność tradycyjnej polityki regionalnej, wpływ procesów integracji europejskiej opierających się na zmniejszaniu roli państwa i zwiększaniu roli układów międzynarodowych, wpływ ruchów regionalnych wspierających decentralizację, pojawianie się w gospodarce światowej procesów dehierarchizacji, wykształcania struktur zespołowych i utrzymywanie się deficytów budżetowych. Zatem cele decentralizacji są związane przeważnie z dążeniem władz publicznych do efektywnego zarządzania środkami publicznymi (Patrzalek, 1999).

Decentralizacja ma swoje wady i zalety jak piszą S.Flejterski, M Ziolo (2008). Warto pamiętać, że do zalet można zaliczyć szybkie zmiany strategii w samorządach, lepszą komunikację podczas podejmowania decyzji, wyższą motywację podczas działania, wzrost innowacyjności i możliwość lepszego zaspokajania potrzeb lokalnych, natomiast wadami są problemy podziału kompetencji z centrum, niebezpieczeństwo autonomizacji celów i dezintegracji, a także niebezpieczeństwo utrwalenia istniejącego poziomu rozwoju, tzn. silniejsi będą jeszcze silniejsi, a słabszym jednostkom samorządu terytorialnego grozi stagnacja lub recesja (Flejterski, Ziolo, 2008).

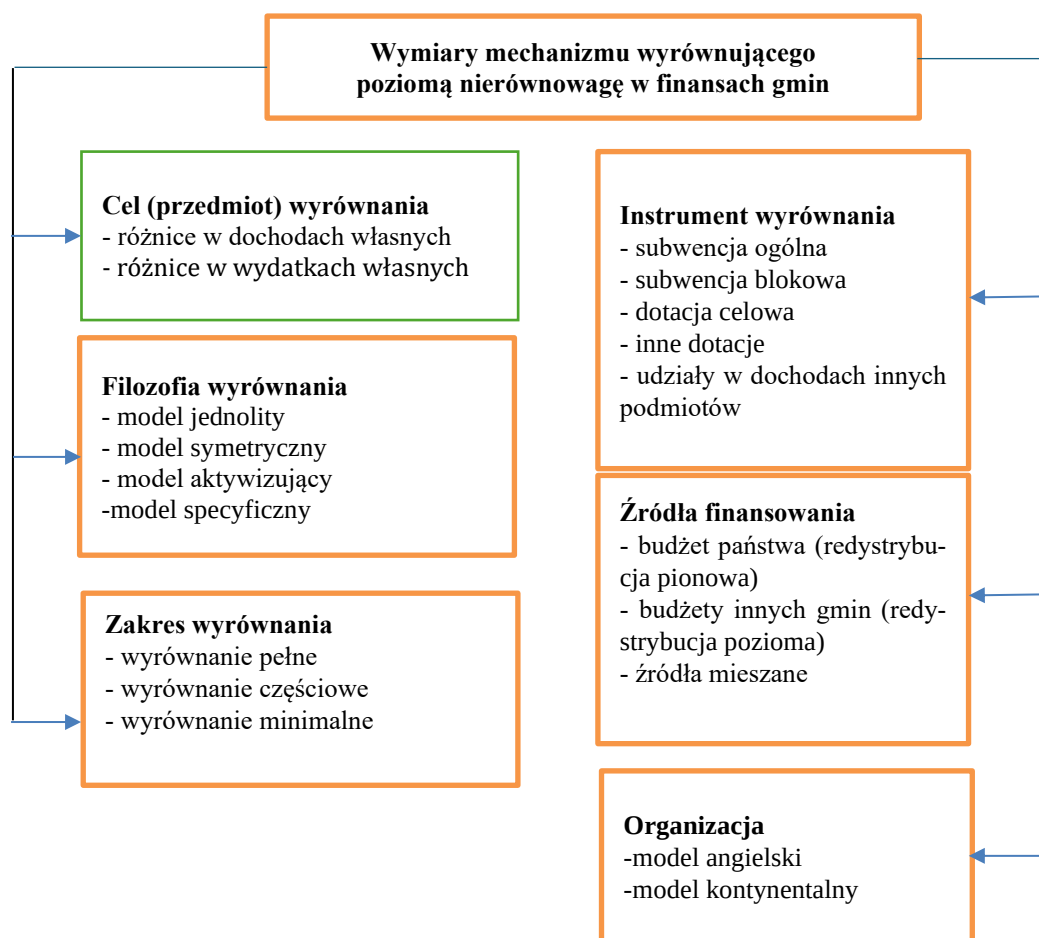
Istnieją poglądy, że zbyt duża decentralizacja kompetencji, zadań i struktur państwowych wpływa na przedkładanie interesów lokalnych ponad interesy państwa i może hamować powstawanie zbyt dużych dysproporcji w rozwoju lokalnym, a także koordynacji zadań ponadlokalnych (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006).

W tym kontekście należy spojrzeć na możliwości rozwoju miast wojewódzkich w Polsce, jako ośrodków regionalnych i lokalnych. Na tych miastach spoczywa ogromny wysiłek modernizacji kraju i inwestycji publicznych zwłaszcza infrastrukturalnych oraz wspierania kreatywnych gospodarek regionalnych i lokalnych. Szczególnie odnosi się to do największych miast, czyli metropolii krajowych, funkcjonujących np. w systemie finansowym obciążonym tzw. podatkiem Janosikowym (Glapiak, 2021).

Ważną opinię wyraża E. Lulewicz (2013, s.13) wskazując że „.... najważniejszym zagadnieniem we współczesnych warunkach gospodarczych i prawnych jest nie tyle pojęcie decentralizacji, a optymalizacja zakresu i właściwości jej form, jak organizacja terytorialna kraju, odpowiednie przekształcenia własnościowe, a także delegowanie samorządom odpowiednich kompetencji i środków finansowych do ich realizacji”.

Ogólnie rzecz biorąc podstawowe modele systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego polegają na następujących poniższych rozwiązaniach. Przy czym jak wskazuje P. Pest (2018) w Polsce funkcjonuje trzeci, mieszany model, w którym samorządy oprócz przyznanych źródeł dochodów własnych otrzymują uzupełniające transfery w postaci subwencji i dotacji z budżetu państwa. Podstawowe modele różniące się proporcjami w zakresie udziałów i transferów polegają na:

1. Przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego do stałego wykorzystania określonych źródeł dochodów jako dochodów własnych.
2. Transferowaniu środków publicznych na realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego z budżetu państwa.
3. Tworzeniu modelu mieszanego, zakładającego uzupełnianie niewystarczających dochodów własnych środkami publicznymi transferowanymi z budżetu państwa.



Rysunek 1. Elementy mechanizmu wyrównującego poziomą nierównowagę w finansach gmin przed reformą dochodów j.s.t. w 2024 r.

Źródło: (Kańduła, 2015, s.139)

I tak, w modelu zdecentralizowanym, bardzo trudnym do realizacji, samorząd po stronie dochodów główne wpływy pozyskuje z podatków i opłat lokalnych, bez konieczności zasilania subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi, a dochody własne umożliwiają realizację powierzonych zadań. Z drugiej strony model scentralizowany ograniczony jest wyłącznie do wpływów transferowych, jak subwencja ogólna, dotacja celowa i udziały w podatkach budżetu państwa (Sekuła, Śmiechowicz, 2018). Autorzy charakteryzując system w Polsce na poszczególnych szczeblach, wskazują, że w przypadku gmin, w tym miast na prawach powiatu, występuje system mieszany, w odniesieniu do powiatów ziemskich scentralizowany, natomiast województw silnie scentralizowany (Sekuła, Śmiechowicz, 2018).

Subwencionowanie samorządu, tak istotne w polskim systemie finansów samorządowych, jest zgodne z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), zawiera zapisy dotyczące ochrony słabszych finansowo społeczności lokalnych i jest realizowane w celu zniwelowania nierównego podziału dochodów i zadań stojących przed organami lokalnymi (Borodo, 2011). Pomimo silnego systemu subwencionowania, samorządy w celu realizacji zadań, w tym pozyskania środków z UE, silnie zadłużały się (Wroński, 2021). Zapisy dopuszczające maksymalny poziom zadłużenia j.s.t. wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 r. narzucały sztywny poziom zadłużenia, nie uwzględniając specyfiki konkretnych podmiotów i

mogły blokować ich rozwój. (Walczak, Kołosowska, Krupa, 2011). Brak zróżnicowania konstrukcji wskaźnika dla poszczególnych typów j.s.t., uniemożliwiało zadłużanie się tym samorządami, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, czy też ograniczały możliwość incydentalnego manipulowania poziomem parametrów IWZ (Ciupek, Kania, 2015).

Trudności z oceną funkcjonowania samorządu wynikają m.in. z tego, że samorząd realizuje przede wszystkim zadania z zakresu użyteczności publicznej, która nie jest nastawiona na osiąganie zysku, stąd problematyczne jest dokonanie oceny w kategoriach rachunku ekonomicznego (Jastrzębska, 1999).

Silny i stabilny samorząd terytorialny w decentralizowanym systemie posiadający znaczną autonomię finansową jest istotnym filarem funkcjonowania w gospodarce rynkowej i stwarza znaczne możliwości wpływania na gospodarkę, zwłaszcza wtedy gdy pojawiają się zagrożenia dla wzrostu gospodarczego w niestabilnych czasach. Z. Dolewka (2023) wskazuje, jak postępować w niestabilnych warunkach, zachęcając do aktywnej roli samorządu i proponując m.in.:

1. Zwiększenia ingerencji państwa i samorządu w gospodarkę;
2. Szersze wykorzystanie swojej komunalności przez większe zaangażowanie w życie społeczne i gospodarcze;
3. Ukierunkowanie polityki państwa na popyt inwestycyjny w samorządach i zapewnienie stabilności dochodów przeznaczonych na działalność bieżącą np. przez zwiększenie udziału w PIT;
4. W sytuacji wzrostu kosztów zadłużenia należy zweryfikować inwestycje a priorytetem powinny być długofalowe inwestycje sieciowe kosztem punktowych obciążających wydatki bieżące;
5. Przeprowadzanie prywatyzacji mienia komunalnego wówczas gdy warunki gospodarcze są stabilne;
6. Wstrzymanie się samorządów nad ograniczaniem programów społecznych.

Przez ponad 30 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, a szczególnie po okresie, kiedy została przyjęta ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zasadzie nie zmieniła się koncepcja finansowania samorządu terytorialnego w Polsce. Polski samorząd funkcjonuje w tak zwanym finansowym systemie mieszanym. Samorządy nie posiadają chociażby udziałów w podatkach pośrednich, które są głównym źródłem dochodów budżetu państwa. Jest to ogólnie rzecz biorąc system oparty na udziałach w dochodach z podatków bezpośrednich PIT i CIT, a nierównowaga pozioma samorządu wyrównywana jest systemem subwencji i dotacji. O sile finansowej samorządu terytorialnego decydują w dużej mierze zasoby mienia komunalnego, szczególnie nieruchomości, które mogą zostać sprzedane na rynku. Funkcjonując w takim systemie, samorządy, w tym miasta wojewódzkie, zmierzyły się ze szczególnymi wyzwaniami, często o znaczeniu kryzysowym. Na negatywne skutki kryzysu najbardziej narażone były komponenty systemu finansów lokalnych, takie jak: system dochodów, system wydatków, wyniki budżetowe, zadłużenie, ryzyko finansowe, zdolności absorpcyjne samorządu w zakresie środków pomocowych UE oraz potencjał inwestycyjny samorządu (Poniatowicz, 2014). System mieszany jednak umożliwia wyrównywanie szans rozwojowych oraz zapobieganie kryzysom finansowym mniejszych gmin poprzez system wyrównawczy, przy aktywnym wsparciu władzy centralnej.

2. Metodyka badań oraz źródła danych

Do oceny miast wojewódzkich zastosowano wskaźniki budżetowe (Ministerstwo Finansów, 2023) określające sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2022:

$$W_{B7} = \frac{No + Dm}{Wm}, \quad (1)$$

gdzie: Dm – dochody majątkowe;

No – nadwyżka operacyjna;

Wm – wydatki majątkowe.

Wartość wskaźnika W_{B7} wskazuje stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia; jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

$$W_{B4} = \frac{Wm}{Wo}, \quad (2)$$

gdzie: Wm – wydatki majątkowe,

Wo – wydatki ogółem.

Wskaźnik W_{B4} wskazuje, jaką część wydatków ogółem stanowią wydatki majątkowe.

$$W_{B10} = \frac{Pbzw + (Do - Wb - Rs)}{Wm}, \quad (3)$$

gdzie:

$Pbzw$ – przychody budżetu z wyłączeniem kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych;

Do – dochody ogółem;

Wb – wydatki bieżące;

Wm – wydatki majątkowe;

Rs – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Potencjał inwestycyjny to potencjał rozwojowy pomniejszony o spłatę pożyczzonego (w formie kredytu, pożyczki, obligacji) kapitału. Wskaźnik W_{B10} pokazuje, w jakim stopniu przychody budżetu jednostki (z wyłączeniem kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych) po sfinansowaniu wydatków bieżących i spłacie długu pokrywają wydatki majątkowe. Wartość wskaźnika mniejsza niż 100% może oznaczać potrzebę zaciągnięcia nowego kredytu/pożyczki w celu sfinansowania działań inwestycyjnych. Wartość wskaźnika większa niż 100% pokazuje, że jednostka samorządu terytorialnego może finansować inwestycje bez potrzeby zaciągania nowych kredytów.

W ocenie miast wojewódzkich użyto także wskaźników na mieszkańca (Ministerstwo Finansów, 2023), określających sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2022:

$$W_{L1} = \frac{Tb}{L}, \quad (4)$$

gdzie:

Tb – transfery bieżące;

L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

$$W_{L3} = \frac{Z_o}{L}, \quad (5)$$

gdzie:

Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych,

L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

$$W_{L4} = \frac{Pbzw + (Do - Wb)}{L}, \quad (6)$$

gdzie:

$Pbzw$ – przychody budżetu z wyłączeniem kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych;

Do – dochody ogółem;

Wb – wydatki bieżące;

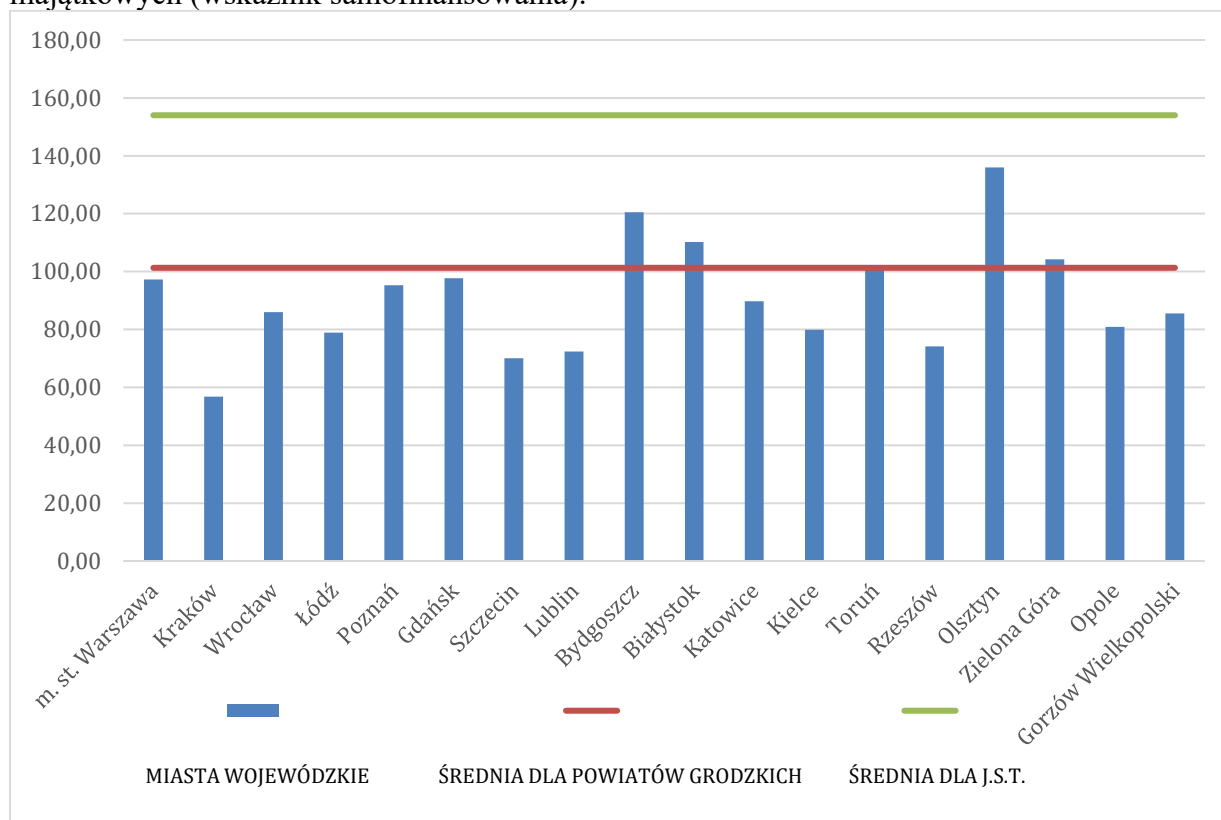
L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Obliczenia zostały dokonane w oparciu o dane pozyskane z Ministerstwa Finansów (Wskaźniki OSF 2019-2023)

3. Analiza wskaźnikowa i wyniki badania

3.1. Finansowanie miast wojewódzkich – wskaźniki budżetowe

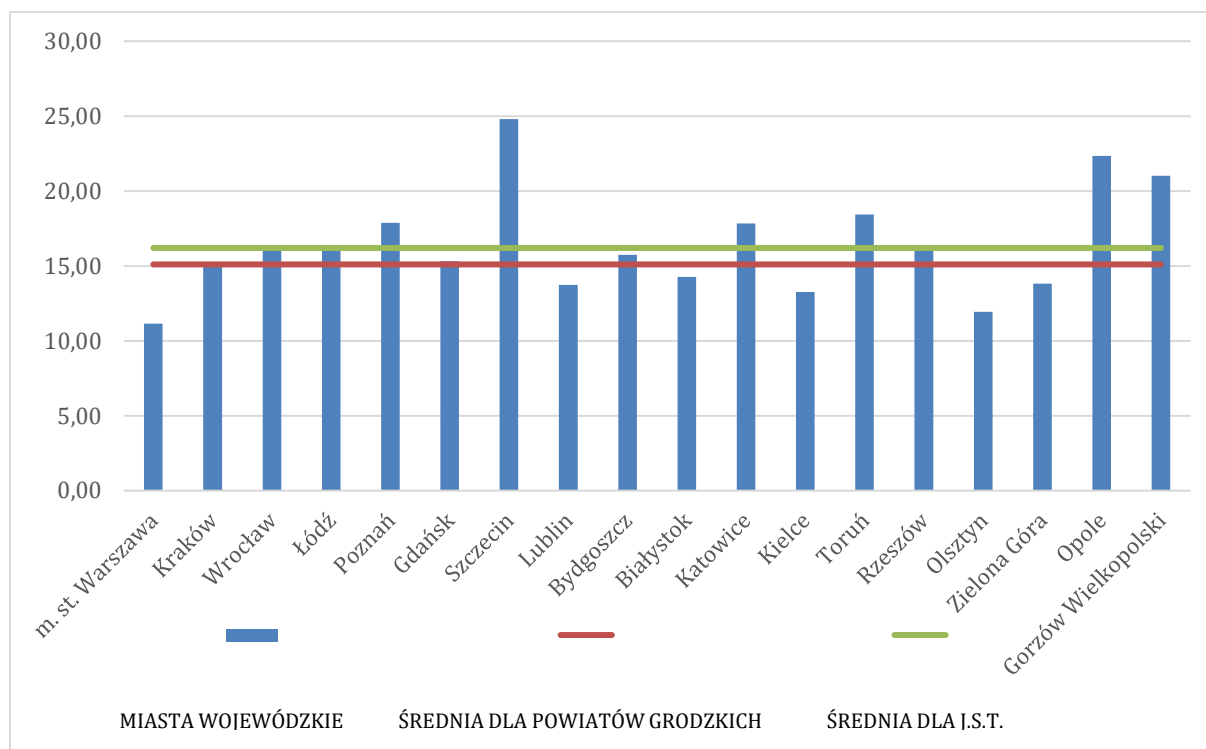
Wskaźnik WB7 wskazuje udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (wskaźnik samofinansowania).



Rysunek 2. Wskaźnik WB7 – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych w latach 2019-2022 (wskaźnik samofinansowania)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów – (Ministerstwo Finansów, 2023)

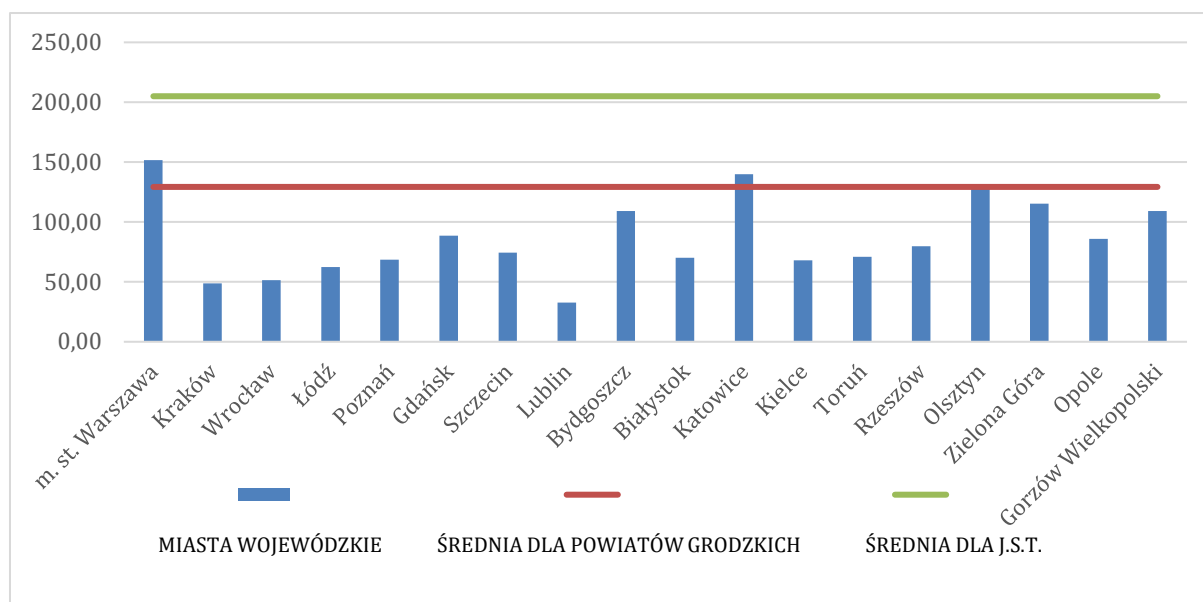
Z przedstawionych na rysunku nr 2 danych wynika, że w latach 2019-2022 najniższy poziom wskaźnika posiadał Kraków, a najwyższy Olsztyn. Średnia wartość dla miast na prawach powiatu wyniosła 101,4 a dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 154. Aż dla 14 miast wojewódzkich wskaźnik ten był niższy niż dla powiatów grodzkich, a także żadne z miast wojewódzkich nie osiągnęło średniego poziomu dla j.s.t. w Polsce.



Rysunek 3. Wskaźnik WB4 – udział wydatków majątkowych w wydatkach, wartość średnia ogółem w latach 2019-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów – (Ministerstwo Finansów, 2023)

Wskaźnik WB4 wskazuje jaką część wydatków ogółem stanowią wydatki majątkowe. Z przedstawionych na rysunku nr 3 danych wynika, że w latach 2019-2022 najniższy poziom wskaźnika posiadały Olsztyn i Warszawa, a najwyższy Szczecin i Opole. Średnia wartość dla miast na prawach powiatu w kraju wynosiła 15,1 a dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 16,2. Niemal połowa miast (8), osiągnęła poziom wskaźnika o wartości niższej niż średnia dla powiatów grodzkich i wszystkich j.s.t.

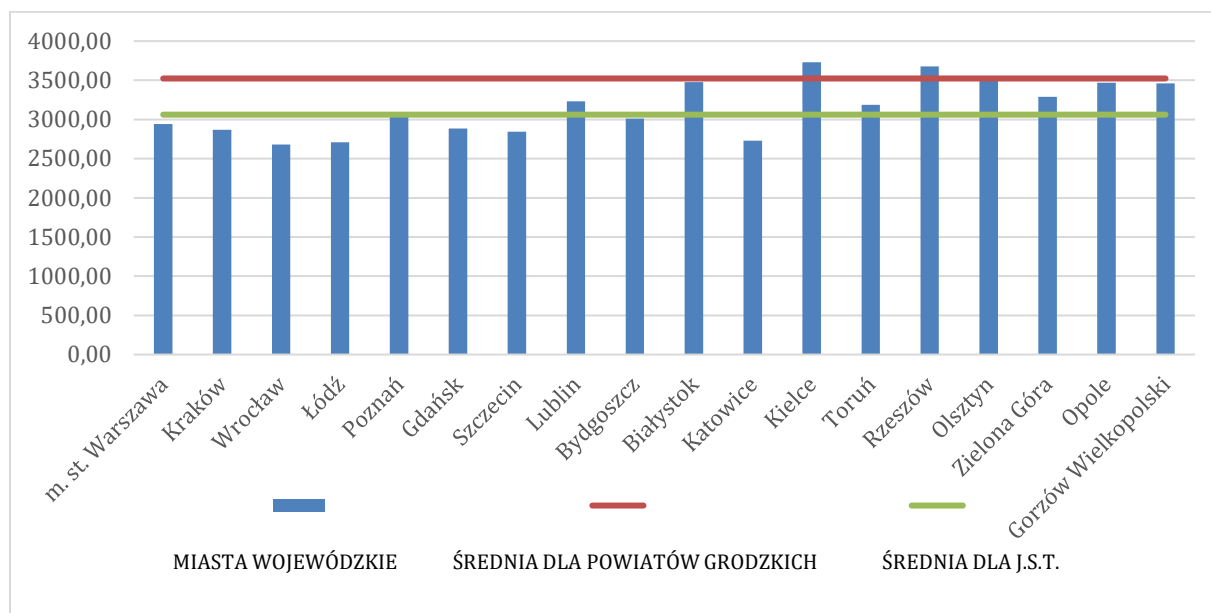


Rysunek 4. Wskaźnik WB10 - potencjał inwestycyjny w relacji do wydatków majątkowych, wartość średnia w latach 2019-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów – (Ministerstwo Finansów, 2023)

Z przedstawionych na rysunku nr 4 danych wynika, że w latach 2019-2022 najniższy poziom wskaźnika WB10 posiadał Lublin, a najwyższy Warszawa. Średnia wartość dla miast na prawach powiatu wyniosła 129,3 a dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 205. Aż 16 miast wojewódzkich posiadało wskaźnik niższy niż średnia dla powiatów grodzkich, a także żadne z miast nie osiągnęło poziomu średniego dla j.s.t.

3.2. Finansowanie miast wojewódzkich – wskaźniki na mieszkańca

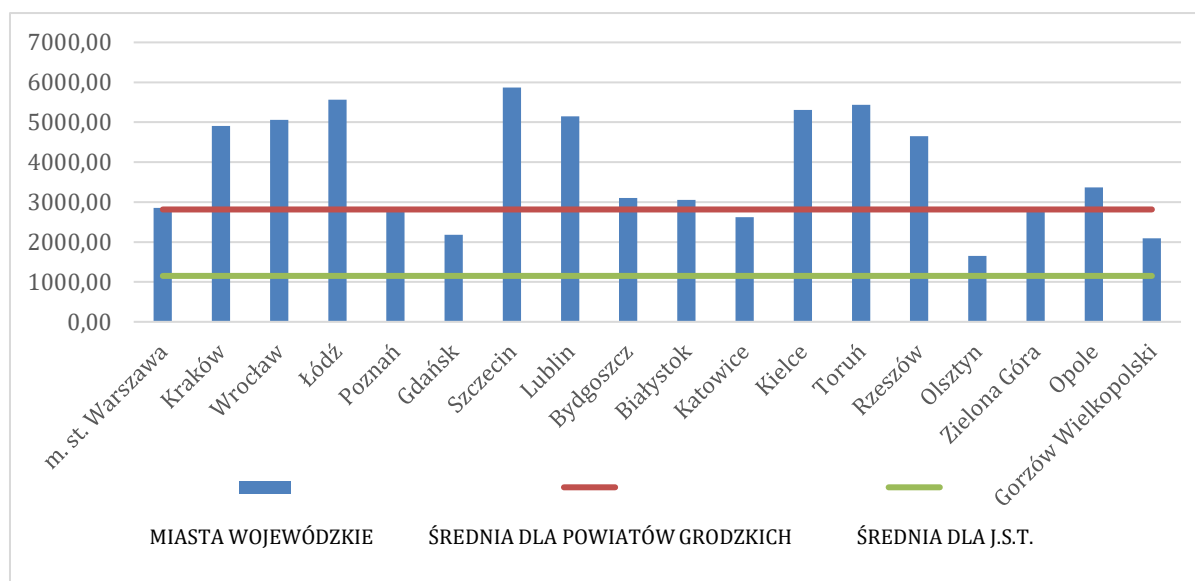


Rysunek 5. Wskaźnik WL1 – transfery bieżące na mieszkańca, wartość średnia w latach 2019-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów - Ministerstwo Finansów (2023)

Średnia wartość wskaźnika WL1 dla miast na prawach powiatu wyniosła 3523,2 a dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 3061,7. Z miast wojewódzkich, które miały

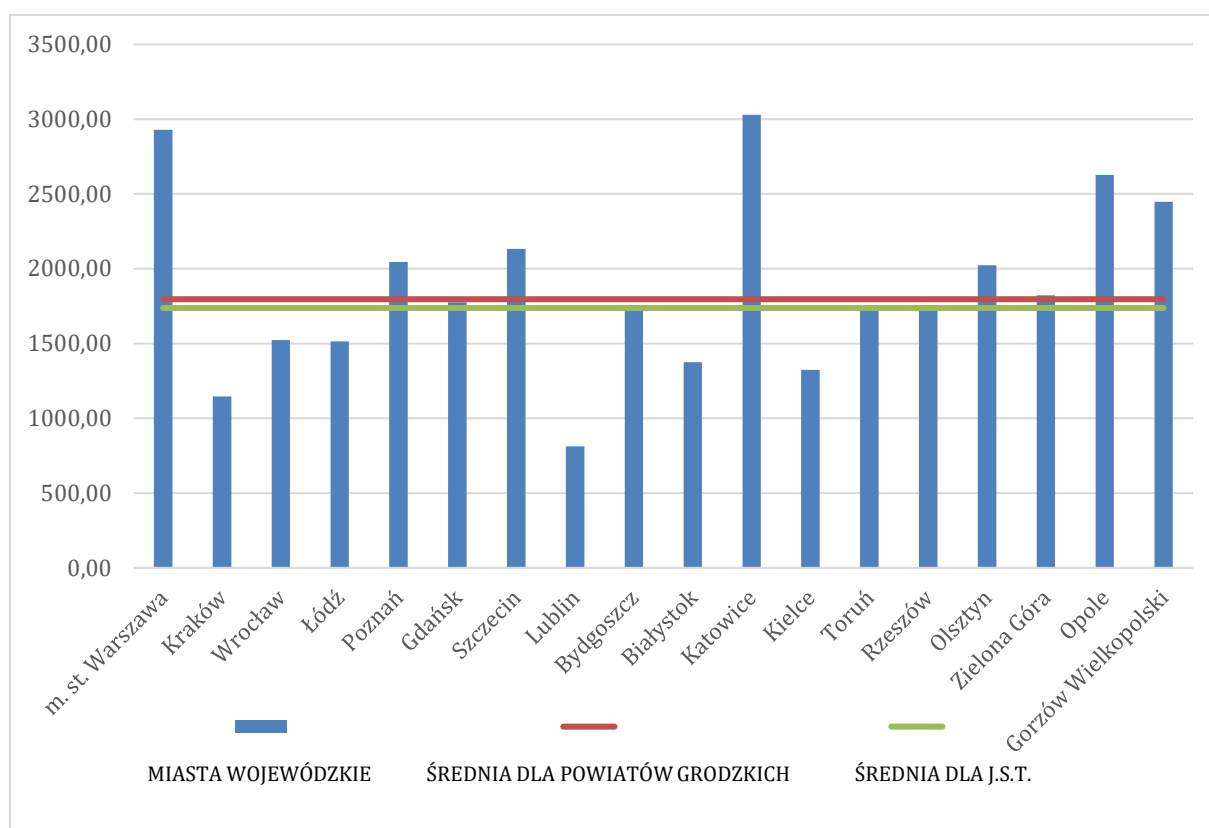
wskaźnik wyższy niż średnia dla samorządów w Polsce dominują mniejsze i mniej zamożne miasta, jak: Gorzów Wielkopolski, Opole, Zielona Góra, Olsztyn, Rzeszów, Toruń, Kielce, Białystok i Lublin. Analiza wskazuje, że 9 spośród miast miało wskaźnik niższy zarówno dla powiatów grodzkich jak i j.s.t. w Polsce i są to główne duże miasta w Polsce.



Rysunek 6.Wskaźnik WL3– zobowiązania ogółem na mieszkańca, wartość średnia w latach 2019-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów – (Ministerstwo Finansów, 2023)

Średnia wartość wskaźnika WL3 dla miast na prawach powiatu wyniosła 2814,6 a dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 1150,3. Z przeprowadzonej analizy wynika, że powiaty grodzkie są zdecydowanie bardziej zadłużone niż j.s.t w Polsce. Ponadto wszystkie z miast wojewódzkich miały poziom zadłużenia wyższy niż j.s.t. w Polsce. Jednocześnie aż 13 miast wojewódzkich ma wyższe zadłużenie ogółem na mieszkańca niż średnia dla powiatów grodzkich.



Rysunek 7.Wskaźnik WL4-potencjał rozwojowy na mieszkańca, wartość średnia w latach 2019-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów – (Ministerstwo Finansów, 2023)

Średnia wartość wskaźnika WL4 dla miast na prawach powiatu wyniosła 1796, a dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 1737,3. Z przeprowadzonej analizy wynika, że 11 spośród 18 miast wojewódzkich wykazuje potencjał na mieszkańca niższy lub mniej więcej równy w stosunku do powiatów grodzkich i j.s.t. w Polsce.

Przedstawiona powyżej analiza dotyczy okresu szczególnego dla funkcjonowania samorządów, w którym to ich dochody i wydatki zmieniały się ze względu na wpływy pandemii Covid-19, reformy podatkowej w ramach Nowego Ładu oraz wojny w Ukrainie. Wskutek pandemii Covid-19 dochody własne samorządów spadły. Jednakże w wyniku interwencyjnych działań rządu i zwiększeniu dotacji, w tym z Funduszu Inwestycji Lokalnych, Funduszu Inwestycji Strategicznych i subwencji, ostatecznie w 2020 roku dochody wzrosły o 9,5%, przy czym najsłabszy wzrost odnotowały powiaty grodzkie. Konsekwencją pandemii były także wzrosty wydatków samorządów spowodowane wprowadzeniem reżimu sanitarnego dla mieszkańców przy jednoczesnym zmniejszeniu inwestycji (Ostrowski, Rynek inwestycji). Najwyższy spadek wpływów z PIT i CIT odnotowały powiaty grodzkie, w tym miasta wojewódzkie. Także w tej grupie zmniejszyła się istotnie nadwyżka operacyjna (Raport branżowy PKO BP).

Ponadto reforma podatkowa w ramach Polskiego Ładu, w tym obniżenie stawki PIT do 12%, spowodowała zmniejszenie wpływów z tego podatku do budżetów j.s.t. o ok. 11%. Rekompensata przewidziana w części rozwojowej subwencji ogólnej została przeznaczona nie dla samorządów, które tracą najwięcej na zmianach w PIT, w tym dla najbogatszych miast wojewódzkich, ale dla samorządów, które w znacznej mierze funkcjonują w oparciu o subwencję wyrównawczą, subwencję oświatową i przyznawanie innych funduszy (Horbaczewski, 2022). Choć rząd wprowadził dodatkowe mechanizmy wyrównujące, były one niewystarczające do

pokrycia utraconych dochodów, na co wskazywała Unia Metropolii Polskich (Unia Metropolii Polskich, 2021). Konsekwencją tego stanu rzeczy było pogłębianie się deficytów budżetowych i ograniczenia w realizacji inwestycji przez samorządy.

Konflikt zbrojny w Ukrainie zwiększył wydatki samorządów, w wyniku opieki nad tysiącami uchodźców, co w połączeniu z inflacją i zmianami podatkowymi w ramach Polskiego Ładu, doprowadziło do pogorszenia ich sytuacji finansowej. Dodatkowe obowiązki, jak zapewnienie zakwaterowania, edukacji, opieki zdrowotnej i społecznej dla uchodźców generowały koszty, które nie były w pełni rekompensowane przez rządowe subwencje (Rochowicz, 2022). Choć nominalne dochody samorządów w 2022 roku wzrosły do 345 mld zł, to realnie, po uwzględnieniu inflacji i dodatkowych wydatków, sytuacja finansowa wielu jednostek samorządu terytorialnego się pogorszyła (Bukowski, 2023).

Powyższe opinie potwierdza przeprowadzona w artykule analiza. Na podstawie oceny wybranych wskaźników budżetowych i na mieszkańca widać, że w latach 2019-2022, samorządy zachowały w miarę stabilną sytuację finansową w bardzo trudnym dla nich okresie funkcjonowania. Jednakże potencjał konkurencyjny miast wojewódzkich na tle innych miast powiatów grodzkich wypadł mniej korzystnie.

Z przeprowadzonej wskaźnikowej analizy wynika, że dla miast wojewódzkich wartość wskaźnika samofinansowania (WB7) jest zdecydowanie gorsza, niż dla miast powiatów grodzkich i pozostałych j.s.t w Polsce. Udział wydatków majątkowych w wydatkach (wskaźnik WB4) wskazuje, że miasta wojewódzkie, od których zależy wiele kluczowych dla kraju inwestycji, nie wyróżniały się zdecydowanie na tle pozostałych samorządów. Wskaźnik WB10 wskazuje, że potencjał inwestycyjny dla tych miast wojewódzkich jest zdecydowanie poniżej potencjału dla powiatów grodzkich i pozostałych j.s.t. Wskaźnik WL1 wskazuje, że transfery bieżące były kierowane głównie do mniejszych miast i samorządów. Wskaźnik WL3 pokazuje, że wydatki tych miast w dużej mierze finansowane są ze zobowiązań. Wskaźnik WL4 wskazuje, że potencjał rozwojowy tych miast jest umiarkowany na tle powiatów grodzkich i pozostałych j.s.t.

Zakończenie

Mieszany system finansowy w samorządzie sprawdził się w analizowanych kryzysowych czasach, ale miasta wojewódzkie radziły sobie gorzej na tle samorządu terytorialnego w Polsce. Miasta wojewódzkie przetrwały ten trudny okres, jednak mieszany system finansowy nie premiuje ich, a raczej służy do wspierania innych raczej biedniejszych j.s.t. Finansowe transfery w głównej mierze wspierały mniejsze samorządy i można sądzić, że w ramach mechanizmu wyrównującego poziomą nierównowagę miasta wojewódzkie w systemie finansowym pokrywały część transferów na korzyść gmin mniej zamożnych. Jednocześnie w badanym okresie uaktywniła się działalność rządu polegająca na finansowym wsparciu samorządów.

W 2024 r. uległa fundamentalnej zmianie ustawa o dochodach j.s.t, w wyniku której dochody samorządów z tytułu podatków PIT i CIT będą naliczane od dochodów podatników danego podatku z terenu danej jednostki, a samorządy otrzymają też udział w podatku PIT od ewidencjonowanych przychodów podatników objętych ryczałtem. Nowe regulacje zlikwidowały tzw. „podatek janosikowy”, natomiast korekta zamożności dokonywana będzie, co do zasady, poprzez obniżenie kwoty zwiększonych dochodów z PIT i CIT (Serwis samorządowy PAP, 2024). Planowane rozwiązania przewidują nową „strukturę” subwencji, z rezygnacją z podziału na części: wyrównawczą, równoważącą i regionalną i utworzenie tzw. potrzeb finansowych j.s.t. Korekta zamożności dotyczyć będzie tylko najbogatszych samorządów, co spowoduje zmniejszenie dotychczasowej wpłaty z tzw. „podatku janosikowego” (Nagórek, 2024). Z przeprowadzonych symulacji Ministerstwa Finansów (2024) wynika, że dochody miast wojewódzkich zgodnie z znowelizowaną ustawą mają się zwiększyć.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych (2024). Główny Urząd Statystyczny. Pozyskano z: <http://gus.gov.pl> (16.11.2024).
- Borodo, A.(2011). System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Szaja M.(2018). Finansowe determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego, Kraków: Edu-libri.
- Bukowski, S.,(2023, sierpień 23). KRRIO: Dochody samorządów w 2022 roku realnie spadły. Wspólnota.org.pl. Pozyskano z: https://wspolnota.org.pl/newsletter/krrio-dochody-samorzadow-w-2022-roku-realnie-spadly?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 17.04.2025)
- Ciupek, B., Kania, P. (2015). Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 404, 37-52.
- Czudec, A.(2024). Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej, *Finanse Komunalne*, 2/277, 7-19.
- Dolewka, Z.(2023). Samorząd terytorialny w warunkach stabilnych i kryzysowych, *Finanse Komunalne*, 2/272, 7-22.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2006). *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL).Pozyskano z: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/europejska-karta-samorzadu-lokalnego-strasburg-1985-10-15-16796311> (12.11.2024).
- Flejterski, S., Ziolo, M.(2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(33), 76-94.
- Głapiak, E.(2021). Janosikowe łączy i dzieli miasta. Ranking samorządów dotkniętych podatkiem. Portal Forbes. Pozyskano z: <https://www.forbes.pl/finanse/janosikowe-i-wplyw-na-samorzady-w-polsce-bogatsi-finansuja-rozwoj-biedniejszych-miast/jvcnjz4> (19.01.2025).
- Horbaczewski, R. (2022, marzec 31). *Prawo.pl*. Pozyskano z: https://www.prawo.pl/samorzad/skutki-obnizki-pit-do-12-procent-dla-samorzadow%2C514351.html?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 17.04.2025)
- Jastrzębska, M. (1999). *Zarządzanie finansami gmin*. Gdańsk: Wydawnictwo UG.
- Kańduła, S. (2015). Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, nr 404, 138-157.
- Kogut-Jaworska, M., (2008). System finansowania działalności JST. W: B. Filipiak, S. Flejterski (red.), *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Kornberger – Sokołowska, E. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LexisNexis,.
- Nagórek, M., (2024). *gov.legalis.pl*. Pozyskano z: <https://gov.legalis.pl/projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jst-opublikowany/>(11.01.2025).
- Lulewicz, E.(2013). Budżet jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego W: D. Wyszowska (red.), *Instrumenty zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Mierzejewska, L.(2015). Zrównoważony rozwój miasta –wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele *Problemy Rozwoju Miast*, (3), 5-11. Pozyskano z: <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3d0ba10f-da40-4be9-b514-591ffa2ce430> (14.01.2025).

- Ministerstwo Finansów (2023), Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2022. Warszawa. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jst-w-latach-2019---2022> (10.08.2024).
- Ministerstwo Finansów (2024). Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego3> (11.01.2025).
- Patrzalek, L.(1999). *Finanse samorządowe*. Wrocław: Wydawnictwo AE we Wrocławiu.
- Pest, P. (2018). *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*. Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, E-Monografie, nr 126, Pozyskano z: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101225> (20.01.2025).
- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Poniatowicz, M. (2015). *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*. Wrocław: Prace naukowe UE we Wrocławiu, nr 404, 245-264.
- Wroński, M., (2021,grudzień 3). *Zadłużenie samorządów rośnie. Różnice między nimi również*. Portal Samorządowy. Pozyskano z: <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/zadluzenie-samorzadow-rosnie-roznice-miedzy-nimi-rowniez,333828.html> (15.11.2024).
- Raport branżowy PKO BP. *Budżety jst - sytuacja w 2020 lepsza, niż się spodziewano*. Pozyskano z: https://www.pkobp.pl/centrum-analiz/analizy-sektorowe/raporty-branzowe/budzety-jst-sytuacja-w-2020-lepsza-niz-sie-spodziewano/?utm_source=chatgpt.com (dostęp:17.04.2025)
- Rochowicz, P. (2022, marzec 15). *Samorządy liczą koszty pomocy uchodźcom z Ukrainy. Rzeczpospolita*. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/samorzad/art35978471-samorzady-polski-lad-i-wojna-w-ukrainie-drenuja-budzety-chcemy-wiecej-z-pit> (17.04.2025)
- Ostrowski, W., *Sytuacja samorządów po 2 latach pandemii, Rynek inwestycji*, Pozyskano z: https://rynekinwestycji.pl/sytuacja-samorzadow-po-2-latach-pandemii/?utm_source=chatgpt.com(dostęp:17.04.2025)
- Sekula, A., Adamowicz, K.(2019). *Zróżnicowanie państw Unii Europejskiej ze względu na stopień decentralizacji fiskalnej*. Wrocław: Prace Naukowe UE we Wrocławiu, tom 63(11).
- Sekula, A., Śmiechowicz J.(2018). *Model finansowania samorządu terytorialnego w Polsce*. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach*, nr 358, 212-220.
- Serwis Samorządowy PAP.(2024, październik 25). Pozyskano z: <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/weszly-w-zycie-nowe-przepisy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego> (11.01.2025).
- Szołno-Koguc, J. (2015). *Problem zadłużania miast metropolitalnych w Polsce*. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, tom 404, 283-295.
- Unia Metropolii Polskich.(2021, wrzesień 2). Pozyskano z: https://metropolie.pl/artykul/jak-polski-lad-niszczy-finanse-samorzadow?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 17.04.2025)
- Walczak, D., Kołosowska, B., Krupa D. (2011). *Dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, nr 173, 692-699.
- Wieliczko, B. (2018). *Federalizm fiskalny – wady i zalety*. *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, nr 2 (92), 477-484.
- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Wskaźniki OSF 2019-2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jst-w-latach-2019---2023>

- Wytrązek, W. (2004). Decentralizacja administracji publicznej. *Roczniki Nauk Prawnych*, tom XIV (3), 93-113.
- Zawora, J.(2008). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Ziółkowski, M, Goleń, M.(2006). *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym* W: H. Suchacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gmin*. Warszawa: SGH w Warszawie.

ASSESSMENT OF THE SYSTEM OF FINANCING VOIVODESHIP CITIES IN POLAND IN 2019-2022

Abstract

Objective. Voivodeship cities in Poland are of strategic importance for the development of the country and the regions in which they operate and are the economic and administrative centers of Polish voivodeships. The years 2019-2022 were particularly difficult for the development of local government in Poland, including voivodeship cities, due to the Covid-19 pandemic, the war in Ukraine and changes in the tax system. The aim of the work is to assess the financing system and the financial situation of voivodeship cities against the background of local government in Poland in 2019-2022.

Method. The study used budget and per capita indicators of the assessment of the financial situation of local government units, calculated on the basis of data (OSF Indicators 2019-2023). By averaging the values of the indicators, the financial condition of voivodeship cities and their potential were estimated.

Results. The analysis of data from the Ministry of Finance shows that voivodeship cities had a stable financial situation, however, compared to other cities of urban counties, their competitive potential decreased. The local government finance system in Poland does not reward the largest local governments. Data analysis shows that financial transfers mainly supported smaller local governments.

Keywords: local government, decentralization, provincial cities, local government finances

JEL classification: H720

Jarosław Kempa
Wydział Ekonomiczny Uniwersytet Gdański
Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
jaroslaw.kempa@ug.edu.pl