

*dr Zofia Dolewka*<sup>1</sup>

Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego  
Uniwersytet Łódzki

## Zadłużenie miast wojewódzkich a ich rozwój

### WPROWADZENIE

Jednym z czynników rozwoju samorządu terytorialnego są inwestycje. Ciężar finansowy realizacji znacznej ich części spoczywa na gminach. Samodzielność finansowa samorządu daje szansę na aktywną postawę ich władz. Nie sprowadza się ona tylko do problemu ograniczonych środków i prawa do decydowania o nich. Warunkuje też o podjęciu różnorodnych inicjatyw rozwojowych [Sochacka-Krysiak, 1993, s. 24]. Budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa dają możliwość realizacji priorytetów rozwojowych. Dopiero na ich podstawie mogą być opracowane programy działania w poszczególnych okresach<sup>2</sup>. Każde zadanie rozwojowe powinno być powiązane z określonym celem. Problem efektywności nie polega na wydatkowaniu środków budżetowych, lecz na osiągnięciu zaplanowanych celów rozwojowych. Stąd organy samorządu poszukują dodatkowych źródeł finansowania rozwoju. Mogą one pochodzić m.in. z: funduszy celowych, budżetu państwa, Unii Europejskiej, kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych.

Możliwość zadłużania się samorządu w Polsce istniała już od 1991 r., jednakże wówczas korzystano z tej formy sporadycznie. Od 1994 r. finansowanie wydatków środkami zwrotnymi stało się w gminach miejskich dość powszechne. Trzeba zaznaczyć, że podejście do problemu zadłużania się było zróżnicowane. Zaobserwowano dwie tendencje:

- dążenie do znacznego zadłużenia (w granicach prawa),
- zadłużanie się na minimalnym poziomie i finansowanie wydatków głównie środkami własnymi.

Do 2006 r. większość gmin miejskich utrzymywała bezpieczny poziom zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem [Swianiewicz, 2011, s. 173]. W latach 2007–2014 wysokość kredytów i pożyczek zaciąganych przez samorząd charakteryzowała się tendencją rosnącą.

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: e-mail: zofia.dolewka@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0003-3950-1657.

<sup>2</sup> Wynikające z celów i programów zadania określa się w poszczególnych latach budżetowych.

Według B. Filipiak, problem zadłużania samorządu i ograniczonych możliwości zaciągania zobowiązań, w celu sfinansowania inwestycji rozwojowych, nie traci na aktualności [Filipiak, 2013, s. 176–177]. Zadłużenie samorządów na koniec 2014 r. wynosiło ponad 72,1 mld zł [Kownacka, (www.bankier.pl/wiadomości)] i od tego roku maleje [Gniadkowski, 2017, s. 18]. Dostęp do zwrotnych środków jest uzależniony od dotychczasowego poziomu długu oraz od zdolności dalszego zadłużania się. Korzystanie z instrumentów dłużnych na cele inwestycyjne ma z reguły charakter długookresowy. Stąd, skutki realizacji inwestycji wykraczają poza bieżącą kadencję władz lokalnych.

Celem badania w artykule jest identyfikacja i ocena kształtowania się zadłużenia oraz nadwyżki operacyjnej w 18 miastach wojewódzkich<sup>3</sup>, w świetle potrzeb rozwojowych. Horyzont czasowy badania obejmuje lata 2011–2017. Rozpoczęcie analizy od tego roku podyktowane zostało dwoma powodami. Po pierwsze, w 2011 r. weszły w życie przepisy ustawy o finansach publicznych, w postaci tzw. złotej reguły budżetowej. Po drugie, od 2011 r. rozpoczęła się nowa (pełna) kadencja władz samorządu. Problem badawczy polega na rozpoznaniu związków i mechanizmu zależności działań rozwojowych od oceny sytuacji miast wojewódzkich w świetle ich zadłużenia. Znajduje to wyraz w odpowiedzi na pytanie, czy miary charakteryzujące efektywną gospodarkę finansową miast warunkują ich rozwój? Stwierdzenie to można potraktować jako roboczą tezę badawczą. Przyjęto założenie, że działalność rozwojowa polega na realizacji inwestycji.

Badania przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez miasta wojewódzkie oraz Główny Urząd Statystyczny. W badaniu uwzględniono: zadłużenie na koniec roku oraz jego udział w dochodach budżetowych; wielkość nadwyżki operacyjnej (liczoną jako różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i wyrażoną jako relacja do łącznych dochodów budżetowych. W przypadku pierwszego wskaźnika, wyższa wartość oznacza wyższy poziom zadłużenia, zaś w przypadku drugiego – wyższa pozycja oznacza wyższą zdolność do ponoszenia wydatków inwestycyjnych, a także możliwość zaciągania długu. Pozytywnym zjawiskiem jest wzrost wysokości tego wskaźnika. Następnie dokonano analizy wydatków inwestycyjnych i ich udziału w budżecie. Później wykorzystano dane rankingu Zrównoważonego Rozwoju Jednostek Samorządu Terytorialnego<sup>4</sup>, dla stwierdzenia pozycji miasta w klasyfikacji pod względem osiągniętego rozwoju. Artykuł jako całość ma charakter teoretyczno-empiryczny i zgodnie z zamysłem badawczym rysuje i sygnalizuje podniesiony problem. Rozważania są ukierunkowane pragmatycznie, ponieważ dostarczają przesłanek i informacji dla modernizacji polityk publicznych w miastach wojewódzkich.

<sup>3</sup> Grupa 16 miast wojewódzkich została zwiększona o dwa miasta (Gorzów Wlkp. i Toruń), w których ze względów na zachowanie wysokiej rangi pod względem statusu administracyjno-prawnego znajdują się urzędy marszałkowskie.

<sup>4</sup> Ranking ma na celu monitorowanie zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin, a także promocję rozwoju na bazie przyjętych wzorców. Opracowywany jest na podstawie 15 wskaźników, których źródłem są dane GUS.

## ZADŁUŻENIE W SAMORZĄDACH A STOPIEŃ SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ

W świetle dużej potrzeby inwestycji (w tym zgłaszanych rokrocznie przez mieszkańców w zakresie obiektów i urządzeń infrastrukturalnych), władze samorządu rozważają źródła sfinansowania tych zadań, nie tylko poprzez pryzmat dochodów własnych, lecz także wykorzystując inne źródła. W pozyskiwaniu środków korzystają zarówno z bezzwrotnych, jak i zwrotnych form wsparcia swoich budżetów. Dług samorządów na ogół stanowi sumę zobowiązań zwrotnych zaciągniętych w celu realizacji zadań inwestycyjnych [Jurewicz, 2016, s. 231–249; Czempas, 2013, s. 80; Cichocki, 2013]. W literaturze przedmiotu zadłużenie samorządu traktowane jest m.in. jako dobre, opłacalne, konstruktywne. Trzeba zaznaczyć, że rosnące zadłużenie gmin nie zawsze jest zjawiskiem negatywnym. Zwraca na to uwagę m.in. A. Borodo, K. Waligóra, czy A. Babczuk wyróżniając tzw. zły i dobry dług publiczny [Borodo, 2002, s. 144; Waligóra, 2013; s. 65–76; Babczuk, 2000, s. 130–138]. Jeśli samorzady zaciągają dług na wydatki bieżące, występuje pierwsza kategoria długu (tzw. zły dług). Jeśli zaciągane zobowiązania są przeznaczane na wydatki inwestycyjne to mamy do czynienia z tzw. dobrym długiem. Nadto, należałoby jeszcze dokonać analizy struktury wydatków majątkowych, bowiem nie każdy wydatek inwestycyjny<sup>5</sup> prowadzi do rozwoju samorządu i tym samym zadłużenie się na realizację tego wydatku jest racjonalne ekonomicznie.

Zadłużenie publiczne, w tym sektora samorządowego, może mieć charakter konstruktywny i destruktywny [Zioło, 2011, s. 474–476]. Pierwsze, związane jest z pozytywnymi efektami przyczyniającymi się do rozwoju, drugie zaś reprezentuje niepożądane zadłużenie ograniczające możliwości rozwojowe, mogące skutkować nawet niewypłacalnością. Zadłużenie stanowi finansowe zobowiązanie władz lokalnych, które podlega spłacie [Krawczyk, 2016, s. 18].

**Tabela 1. Zadłużenie miast wojewódzkich na koniec roku (w tys. zł)**

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Białystok	621 664	814 201	757 323	680 277	643 394	580 512	637 365
Bydgoszcz	784 397	913 026	1 002 931	1 078 069	1 091 102	1 068 632	1 026 004
Gdańsk	1 337 201	1 404 439	1 292 176	1 186 219	1 021 482	927 635	828 600
Gorzów Wlkp.	211 040	186 640	170 241	161 340	144 502	128 652	115 460
Katowice	375 920	484 800	600 204	674 237	669 281	656 123	626 435
Kielce	386 303	520 053	541 108	569 252	665 102	704 542	765 418
Kraków	2 134 456	2 046 017	1 976 268	1 978 740	2 012 844	2 222 578	2 308 986
Lublin	778 182	888 392	982 676	1 158 977	1 259 094	1 275 193	1 329 725

<sup>5</sup> Np. budowa fontanny, pomnika, elementów małej architektury itp.

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Łódź	1 587 473	1 827 368	2 113 250	2 658 368	2 859 698	2 745 921	2 685 260
Olsztyn	295 921	278 817	262 178	238 174	357 377	289 072	244 505
Opole	197 877	223 116	250 747	253 313	222 800	232 000	288 862
Poznań	1 775 108	1 853 856	1 849 416	1 636 387	1 508 901	1 376 579	1 224 265
Rzeszów	346 877	410 281	468 113	535 746	646 049	606 730	655 636
Szczecin	762 456	970 290	940 837	924 600	1 065 000	1 057 557	1 287 012
Toruń	703 187	833 485	897 890	980 877	896 690	893 872	889 194
Warszawa	5 966 430	5 695 542	5 925 200	6 037 695	5 858 189	5 677 259	5 126 113
Wrocław	2 193 838	2 280 676	2 105 910	2 267 336	2 598 011	2 764 077	2 673 546
Zielona Góra	208 375	212 935	224 835	236 754	263 240	239 941	263 748

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Z danych (tabela 1) wynika, że zobowiązania finansowe większości miast (10 z 18) dynamicznie rosły. Najwyższy poziom zadłużenia wystąpił w Warszawie, we Wrocławiu, w Łodzi i w Krakowie (kolejno 5,1 mld zł w stolicy, po 2,7 mld zł w dwóch następnych i 2,3 mld zł). Następną grupę tworzą: Lublin i Szczecin (1,3 mld zł), Poznań (1,2 mld zł) i Bydgoszcz (1 mld zł). Najniższy dług posiada Gorzów Wlkp. (115 mln zł), Olsztyn (ok. 245 mln zł), Zielona Góra (264 mln zł) i Opole (289 mln zł). Gorzów Wlkp. jest jedynym miastem, w którym zadłużenie sukcesywnie maleje (spadek o ok. 45%). Tendencję malejącą wykazał również Gdańsk (spadek o ok. 38%). Należy zauważyć, że najwyższa dynamika wzrostu zadłużenia w skrajnych latach miała miejsce w miastach: Kielce (o 98%), Rzeszów (o 89%), Lublin (o 71%), Łódź i Szczecin (o 69%), Katowice (o 67%). Nie zawsze wielkość zadłużenia wpłynęła na wzrost wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach (tabela 2).

**Tabela 2. Udział długu samorządowego w dochodach ogółem (w %)**

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Białystok	48,9	55,6	55,1	39,2	47,2	37,1	35,7
Bydgoszcz	59,7	68,7	72,4	70,6	67,6	60,0	53,9
Gdańsk	64,2	47,9	46,8	43,4	37,6	33,2	28,3
Gorzów Wlkp.	49,2	42,6	35,6	32,3	27,5	20,4	17,8
Katowice	27,6	34,8	38,3	41,7	40,3	37,4	34,4
Kielce	37,5	53,0	52,8	53,9	61,0	63,2	62,4
Kraków	64,0	59,4	52,9	48,9	48,7	47,8	46,5
Lublin	55,9	57,8	54,8	63,4	74,1	69,6	65,0
Łódź	57,8	60,3	59,1	78,3	74,4	70,3	68,9
Olsztyn	37,6	33,5	29,6	24,7	29,6	27,9	21,6

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Opole	35,8	38,2	41,1	40,1	34,4	31,8	33,6
Poznań	71,8	67,3	69,4	57,8	45,4	42,3	34,9
Rzeszów	48,3	46,7	49,4	55,3	63,6	57,3	56,4
Szczecin	55,1	58,4	53,0	49,4	49,5	47,0	59,7
Toruń	85,3	84,3	86,3	95,3	77,3	87,7	81,6
Warszawa	52,9	47,7	48,5	43,8	40,9	38,58	33,1
Wrocław	62,6	63,5	58,3	64,1	71,9	68,4	64,7
Zielona Góra	44,2	43,1	44,4	43,6	42,0	33,3	30,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Udział zadłużenia w dochodach budżetu we wszystkich miastach jest silnie zróżnicowany. Są miasta, w których udział ten od 2011 roku z roku na rok wzrastał (Bydgoszcz i Opole do 2013 r., Katowice i Toruń do 2014 r., Kielce do 2016 r. – z wyjątkiem 2013 r., Lublin, Rzeszów i Wrocław do 2015 r. – z wyjątkiem 2013 r. i 2012 r.). Występują też miasta, w których udział ten zmniejszał się (Gdańsk, Kraków, Gorzów Wlkp., Poznań i Warszawa – z wyjątkiem 2013 r., Szczecin do 2016 r.). Mimo że zadłużenie niektórych badanych samorządów rosło, to było odległe od dopuszczalnego ustawowego poziomu (do 2013 r.)<sup>6</sup>. Do tej grupy miast zaliczyć należy; Katowice (maksymalny udział długu w dochodach ogółem wynosił 41,7% w 2014 r. i w następnych latach malał do poziomu 34,4), Opole (najwyższy udział w 2013 r. w wysokości 41,1%). Wśród miast znalazły się też takie (7), w których poziom zadłużenia powyżej 60% dochodów budżetowych został przekroczony. Taka sytuacja miała miejsce we wszystkich latach, najwięcej w 2015 r. (7 miast), w latach 2011, 2012, 2014, 2016 i 2017 – po 5 miast, zaś najmniej w 2013 r. (tylko 3 miasta). Na podkreślenie zasługuje Gorzów Wlkp., gdzie udział długu w dochodach od 2011 r. stopniowo maleje z 49,2 do 17,8% w 2017 r. Jest to najlepszy wynik spośród badanych miast (poniżej 20%). Kolejnym miastem, w którym udział ten zmalał jest Olsztyn (do 21,6%) i Gdańsk – 28,3% (z 64,2 w 2011 r.).

Instrumentem, który jest jednym z głównych determinant możliwości rozwojowych samorządu, są indywidualne wskaźniki zadłużenia. Obrazuje on zdolność miasta do regulowania swoich zobowiązań. Według M. Dylewskiego, do końca 2013 r., część gmin mogła zadłużać się ponad swoje rzeczywiste możliwości finansowe, albo też dla wielu z nich stanowiły one istotne ograniczenie [Dylewski, 2014, s. 127]. Jednym z najważniejszych wyznaczników oceny sytuacji finansowej samorządów jest nadwyżka operacyjna [Swianiewicz, 2008, s. 3]. Stanowi

<sup>6</sup> Do końca 2013 r. łączna kwota długu samorządów na koniec roku budżetowego nie mogła przekraczać 60% wykonanych dochodów. Od 2014 r. poziom dopuszczalnego zadłużenia określa nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia, który mierzy relację kosztów obsługi długu do średniej nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) w trzech minionych latach (art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

ona różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi i wskazuje, jak wiele środków pozostaje po sfinansowaniu bieżącej działalności. Można powiedzieć, że wysokość nadwyżki operacyjnej określa swego rodzaju wynik finansowy działalności bieżącej. Informuje, ile pozostało dochodów o charakterze stabilnym, cyklicznym, po sfinansowaniu wszystkich wydatków o takim charakterze. Wobec tego jej wielkość wpływa na możliwość zaciągania nowych zobowiązań, w tym finansowania wydatków majątkowych. Oprócz jej wielkości, ważne jest, czy odznacza się dynamiką wzrostową, czy malejącą oraz czy w ostatnich latach utrzymuje się na tym samym lub zbliżonym poziomie?

**Tabela 3. Wynik na działalności bieżącej (nadwyżka operacyjna w tys. zł)**

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	30 893	35 373	87 558	73 609	54 684	144 213	84 831
Bydgoszcz	55 413	66 558	85 792	109 011	137 852	182 561	220 915
Gdańsk	214 390	152 099	219 172	342 741	363 262	353 971	376 236
Gorzów Wlkp.	5 433	17 148	26 975	35 340	46 674	54 249	44 817
Katowice	195 577	160 390	144 616	184 372	225 841	231 885	214 687
Kielce	30 320	28 324	61 063	52 564	61 515	51 992	44 044
Kraków	330 732	234 759	304 052	411 451	258 819	291 849	306 785
Lublin	27 043	34 780	71 069	66 739	70 632	82 700	70 450
Łódź	17 317	27 592	167 234	226 092	279 772	280 787	273 629
Olsztyn	39 280	50 382	50 941	79 329	38 098	96 020	42 716
Opole	30 310	19 533	35 433	39 517	36 945	44 144	49 193
Poznań	198 703	191 999	282 345	334 803	394 786	401 878	394 800
Rzeszów	28 842	21 596	38 776	49 690	75 956	84 099	90 725
Szczecin	134 162	131 335	168 051	226 722	310 732	278 318	205 855
Toruń	42 576	71 189	91 366	85 555	91 369	88 099	96 004
Warszawa	221 140	82 399	877 830	1 188 521	1 514 722	1 317 824	1 564 150
Wrocław	120 392	148 632	264 291	139 614	197 970	279 978	359 280
Zielona Góra	21 574	12 230	17 211	22 833	37 603	59 091	63 371

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Na podstawie tabeli 3 widać wyraźny trend wzrostu nadwyżki operacyjnej. Jak zauważa M. Dylewski, może to dawać podstawy do twierdzenia, iż samorządy poważnie podchodzą do perspektywy finansowej UE (2014–2020) oraz biorą pod uwagę ograniczenia dotyczące możliwości zaciągania nowych zobowiązań wynikające z przepisów prawa [Dylewski, 2016, s. 135–147]. Analiza wykazała, że w latach 2011–2017 wypracowana nadwyżka operacyjna przybierała różne wartości. Najwyższą dynamiką zmian wygenerowanych oszczędności w działalności bieżącej charakteryzują się miasta: Łódź (wzrost 16-krotny wobec 2011 r.),

Gorzów Wlkp. (8 razy), Warszawa (7 razy), Bydgoszcz (4 razy), Rzeszów, Wrocław, Zielona Góra, Białystok (3 razy), Lublin, Toruń (2,5 razy), Gdańsk, Poznań (niecałe 2 razy). Zdecydowaną racjonalizację odnotowały trzy pierwsze miasta, przy czym Łódź w latach 2011–2012 osiągnęła znikome wartości, co wpłynęło na wysoką dynamikę zmian.

**Tabela 4. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (w %)**

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	2,4	2,4	6,4	4,2	4,0	9,2	4,8
Bydgoszcz	4,2	5,0	6,2	7,1	8,5	10,2	11,6
Gdańsk	10,3	5,2	7,9	12,5	13,4	12,7	12,9
Gorzów Wlkp.	1,3	3,9	5,6	7,1	8,9	8,6	6,9
Katowice	14,4	11,5	9,2	11,4	13,6	13,2	11,8
Kielce	2,9	2,9	6,0	5,0	5,6	4,7	3,6
Kraków	9,9	6,8	8,1	10,2	6,3	6,3	6,2
Lublin	1,9	2,3	4,0	3,6	4,2	4,5	3,4
Łódź	0,6	0,9	4,7	6,7	7,3	7,2	7,0
Olsztyn	5,0	6,1	5,7	8,2	3,2	9,3	3,8
Opole	5,5	3,3	5,8	6,3	5,7	6,0	5,7
Poznań	8,0	7,0	10,6	11,8	11,9	12,4	11,2
Rzeszów	4,0	2,5	4,1	5,1	7,5	7,9	7,8
Szczecin	9,7	7,9	9,5	12,1	14,4	12,4	9,5
Toruń	5,2	7,2	8,8	8,3	7,9	8,6	8,8
Warszawa	2,0	0,7	7,2	8,6	10,6	9,0	10,1
Wrocław	3,4	4,1	7,3	3,9	5,5	6,9	8,7
Zielona Góra	4,6	2,5	3,4	4,2	6,0	8,2	7,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Najlepszą sytuacją finansową w zakresie wyniku bieżącego mają miasta, w których średni udział nadwyżki operacyjnej w dochodach wyniósł ponad 10%. Niski udział nadwyżki operacyjnej w dochodach budżetowych występował w latach 2011–2012, czyli od momentu wejścia w życie przepisów w zakresie jej bezwzględnego występowania<sup>7</sup>. Zwraca uwagę wysoki udział wskaźnika w Katowicach (z wyjątkiem 2013 r.), w Gdańsku (z wyjątkiem lat 2012–2013), następnie w Poznaniu (z wyjątkiem lat 2011–2012) i w Szczecinie (w latach 2014–2016). W Warszawie i w Bydgoszczy taka sytuacja miała miejsce dwukrotnie (2015 i 2017; 2016–2017), zaś w Krakowie tylko raz (w 2014 r.). Wyraźny wzrost udzia-

<sup>7</sup> Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 r. określany jest indywidualnie dla każdej jednostki, a do jego opracowania brane są dane finansowe dotyczące nadwyżki operacyjnej począwszy od 2011 r.

łu nadwyżki operacyjnej zauważa się w Bydgoszczy, Gorzowie Wlkp. i w Łodzi (do 2015 r.) oraz w Toruniu i we Wrocławiu (do 2013 r.). Miasta, w których wskaźnik nie przekroczył 5% to: Lublin i Zielona Góra do 2014 r. oraz Łódź i Rzeszów do 2013 roku. Należy podkreślić, że w miastach (Łódź, Warszawa, Gorzów Wlkp., Lublin, Rzeszów, Zielona Góra, Białystok i Kielce) o niskiej wartości omawianego wskaźnika (poniżej 3%) w pierwszych dwóch latach, sytuacja finansowa uległa pewnej poprawie w latach 2013–2017.

W teorii finansów przyjmuje się, że istnieje pozytywny związek między wielkością zadłużenia samorządu a wysokością udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach. Wbrew często powtarzanej tezie, że najmniej zadłużone są te samorządy, które mają najniższą nadwyżkę operacyjną, bowiem ich zdolność do spłaty długu jest najmniejsza, w badanych miastach nie potwierdziło się to. Najbardziej zadłużone miasta: Toruń, Łódź, Wrocław, Lublin, Kielce, nie charakteryzują się znaczącym udziałem nadwyżki operacyjnej, a zatem ich wysoki dług może stanowić znaczny problem dla zarządzających. W miastach, w których zaobserwowano najniższy poziom zadłużenia (Gorzów Wlkp., Olsztyn, Gdańsk) wystąpiły zmiany o różnym kierunku wahania się udziału nadwyżki operacyjnej. W pierwszym, po stopniowym wzroście udziału, nastąpiło nieznaczne zmniejszenie. Przyczyny tego leżą zapewne w natężeniu wysiłku inwestycyjnego. W Olsztynie ma miejsce fluktuacja udziału nadwyżki operacyjnej, co wskazuje na brak tendencji zmian. W miastach tych wartość wskaźnika nie przekroczyła 10%. Gdańsk po dwóch latach relatywnie małego udziału, od 2014 r. odnotował wyraźny wzrost wskaźnika, który plasował się na poziomie ok. 13%. Należy odnotować, że towarzyszyła temu tendencja spadkowa zadłużenia miasta. Można to wyjaśnić gruntownymi działaniami racjonalizującymi działalność bieżącą.

#### WYSIŁEK INWESTYCYJNY

Działalność samorządu polega na realizacji zadań o charakterze inwestycyjnym i bieżącym. Istotne znaczenie przypisuje się tym pierwszym, bowiem powinny przyczyniać się do rozwoju. Często wiąże się to z rezygnacją z bieżącej konsumpcji na rzecz przyszłych korzyści [Jajuga, 2006, s. 15]. Rozwój miast rozumiany jako realizacja inwestycji, poprawia sposoby i metody zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców [Wojciechowski, 2012, s. 193–199]. Praktyka dowodzi, że proces kreowania rozwoju w miastach wydaje się być niemożliwy bez wykorzystania zwrotnych środków. Ograniczone zasoby finansowe sprawiają, że realizacja inwestycji, będących ważnym stymulatorem rozwoju lokalnego, wymaga sięgania po zwrotne źródła zasilania [Lubińska, Franek, Będzieszak, 2007]. Od czasu wejścia Polski do UE, samorząd stał się największym beneficjentem unijnych funduszy.

Tabela 5. Wydatki majątkowe (w tys. zł)

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	433 8423	398 645	309 852	302 334	186 379	155 425	428 665
Bydgoszcz	285 051	285 374	229 783	237 280	241 447	189 515	232 257
Gdańsk	900 731	1 180 102	796 761	762 808	612 186	493 804	440 656
Gorzów Wlkp.	85 956	19 873	19 820	27 387	35 065	80 976	71 672
Katowice	294 061	378 507	445 529	583 989	289 963	146 186	156 719
Kielce	326 451	259 228	213 874	219 049	303 725	138 742	188 123
Kraków	497 218	455 862	465 042	741 026	622 196	608 652	628 481
Lublin	308 006	362 338	562 536	658 942	363 957	217 074	344 386
Łódź	409 216	531 564	999 693	1 020 429	1 104 392	633 838	495 760
Olsztyn	217 233	136 540	152 254	181 208	531 929	51 685	138 840
Opole	107 886	72 980	133 907	85 860	70 980	96 076	109 013
Poznań	945 383	594 596	499 719	305 232	770 353	585 931	439 779
Rzeszów	172 050	220 957	243 854	287 047	367 058	114 065	229 928
Szczecin	438 435	442 120	303 935	424 258	669 462	245 690	333 943
Toruń	352 919	419 103	409 655	381 038	291 765	138 541	185 977
Warszawa	2 142 784	2 177 173	1 890 832	2 375 289	1 344 029	1 297 103	1 940 385
Wrocław	879 811	903 017	638 485	722 213	835 096	661 143	653 393
Zielona Góra	47 333	61 191	64 623	95 243	72 412	70 975	138 898

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Inwestycje komunalne umożliwiają tworzenie nowych miejsc pracy oraz przyczyniają się do poprawy gospodarki miast, tym samym są podstawowym czynnikiem ich rozwoju. Służą zarówno powiększaniu majątku komunalnego, jak i możliwości działania samorządu. W obecnych warunkach samorządy zmuszone są konkurować między sobą, zarówno o obywatela, jak i o potencjalnego inwestora. Badanie wykazało, że w miastach: Katowice, Lublin, Łódź, Rzeszów, Warszawa, Wrocław wydatki majątkowe systematycznie rosły przez kilka lat (w dwóch pierwszych miastach w latach 2011–2014, w dwóch kolejnych w latach 2011–2015 i w dwóch następnych w latach 2011–2012), aż do momentu wyhamowania realizacji inwestycji (tabela 5). Dynamika wydatków w brzegowych latach była bardzo zróżnicowana, jednak większość miast (z wyjątkiem 6) wykazała spadek wydatków majątkowych. Największy spadek wystąpił w 4 miastach: Poznań (o 53%), Gdańsk (o 51%), Katowice (o 47%) i Kielce (o 42%). W Zielonej Górze wydatki te rosły, z wyjątkiem lat 2015–2016, choć i tak były na wyższym poziomie niż w 2013 r., a w 2017 r. osiągnęły blisko 139 mln zł, co w porównaniu z 2011 r. stanowi wzrost o ok. 193%. Taka sytuacja może wynikać z połączenia miasta z gminą wiejską (tzw. gmina obwarzankowa), co nastąpiło w dniu 1 stycznia 2015 roku<sup>8</sup>. Miasto w ciągu

<sup>8</sup> Zielona Góra jest teraz większa od Poznania i Gdańska oraz jest szóstą aglomeracją w Polsce pod względem powierzchni.

5 lat ma otrzymać w ratach z budżetu państwa ok. 100 mln zł, które zamierza wydać na inwestycje<sup>9</sup>.

**Tabela 6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)**

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	29,5	26,3	21,5	20,1	13,1	10,2	22,6
Bydgoszcz	20,1	19,5	15,7	15,0	15,1	11,1	12,6
Gdańsk	35,4	39,7	30,5	29,0	24,2	18,4	15,3
Gorzów Wlkp.	18,2	4,7	4,3	5,7	7,1	13,5	11,2
Katowice	20,9	24,4	26,4	31,5	17,9	9,1	9,2
Kielce	28,9	23,7	20,1	19,8	25,2	12,1	14,8
Kraków	15,0	13,1	12,8	18,2	14,8	13,0	12,5
Lublin	20,5	22,1	30,2	32,4	20,2	11,8	16,3
Łódź	13,4	16,0	26,3	26,6	27,6	16,5	12,6
Olsztyn	26,3	16,9	17,7	19,5	39,5	5,6	12,9
Opole	18,6	12,8	20,8	13,6	11,1	13,2	12,7
Poznań	30,9	20,8	18,6	11,8	24,8	18,2	13,1
Rzeszów	21,4	24,0	25,0	27,3	31,8	11,4	19,2
Szczecin	27,1	24,4	17,1	22,1	30,1	12,2	15,0
Toruń	35,5	37,6	36,6	33,8	27,6	13,8	16,8
Warszawa	17,5	17,3	15,6	17,7	10,4	9,4	12,7
Wrocław	24,2	24,5	18,4	19,4	21,5	16,7	15,8
Zielona Góra	10,3	11,9	12,6	17,1	11,6	10,3	16,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Dane tabeli 6 dowodzą, że udział wydatków majątkowych charakteryzuje się wysoką zmiennością. Niektóre miasta podejmują duży wysiłek, aby ich budżety miały charakter „proinwestycyjny”. Przeznaczanie większych środków na rozwój wymaga dyscypliny w działalności operacyjnej. Prowadzenie polityki rozwojowej nie jest łatwe, zwłaszcza w sytuacji wysokiego zadłużenia miasta. Tylko rozsądna polityka władz pozwoli powoli redukować zadłużenie i uwalniać środki na sfinansowanie nowych inwestycji. W badanych miastach występują takie, w których udział wydatków majątkowych kształtował się na relatywnie niskim poziomie (poniżej 10%). Należą do nich: Gorzów Wlkp. (w latach 2012–2015), Katowice (2016–2017), Olsztyn i Warszawa (2016). Widoczne jest również osiągnięcie wysokiego udziału tych wydatków w budżecie (powyżej 30%) w miastach: Toruń przez 4 kolejne lata, Gdańsk – przez 3 lata, Lublin – przez 2 oraz Olsztyn, Rzeszów i Szczecin w 2015 roku. Należy to ocenić bardzo

<sup>9</sup> To rezultat tzw. zgodnego połączenia dwóch samorządów, gwarantuje to ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

pozytywnie, bowiem ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia, wskaźnik ten powinien osiągać jak najwyższy poziom, oczywiście przy respektowaniu wymogów wynikających z przepisów prawa. Udział wydatków majątkowych ma tendencję wzrostową w miastach: Łódź i Rzeszów – w latach 2011–2015, Katowice, Lublin i Zielona Góra – w latach 2011–2014 oraz Gdańsk, Toruń i Wrocław – w latach 2011–2012.

Uwzględniając rozmiary luki infrastrukturalnej wskazane są działania pro-rozwojowe, jednakże zwiększona aktywność inwestycyjna, z wykorzystaniem środków UE, wiąże się z koniecznością zaciągania zobowiązań dłużnych średnio i długoterminowych [Sierak, 2010, s. 150]. Środki zwrotne zasilają budżet samorządu na określony czas i w przyszłości muszą być zwrócone wraz z kosztem wykorzystania kapitału pożyczkowego [Patrzalek, 2010, s. 267]. Zwrotne finansowanie pozwala funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie [Krzemińska, 2011, s. 174]. Pojawia się jednak problem bezpiecznego poziomu zadłużenia, utrzymania płynności finansowej oraz zarządzania powstałym długiem. Sięganie po środki zwrotne może przyczynić się do rozwoju gospodarczego oraz zwiększenia w przyszłości dochodów budżetowych.

#### POZYCJA BADANYCH MIAST W RANKINGU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU JST

Publikowany pod kierunkiem E. Sobczaka<sup>10</sup> ranking rozwoju jednostek samorządowych tworzony jest za pomocą autorskiej metodyki, obejmującej 15 zmiennych w 3 obszarach rozwoju: gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska. M.in. uwzględnione są dane: wydatki majątkowe i inwestycyjne, wydatki na transport i łączność *per capita*, odsetek wydatków majątkowych oraz na transport i łączność, udział dochodów własnych w budżecie, liczba osób pracujących na 1000 mieszkańców, liczba osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, napływ i odpływ ludności w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, odsetek mieszkańców objętych usługą wodociągową, kanalizacji i oczyszczalni ścieków. Zmiennym przypisane są odpowiednie wagi punktowe, a w przypadku takich zmiennych jak „bezrobocie” i „odpływ mieszkańców” przypisano ujemne wagi punktowe. Ranking pokazuje, jak rozwijają się polskie miasta i gminy. Uwzględnia wszystkie gminy, a jego wyniki prezentowane są wg statusu administracyjno-prawnego.

<sup>10</sup> Dr hab. inż. Eugeniusz Sobczak z Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej jest twórcą rankingu i jednocześnie kierownikiem projektu „Ocena zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego”.

**Tabela 7. Ocena zrównoważonego rozwoju  
– miejsce w rankingu miast na prawach powiatu**

Miasta	2003 r.	2007 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Białystok	24	32	18	17	23	27	37	35
Bydgoszcz	22	19	26	23	25	26	22	18
Gdańsk	14	12	5	<b>2</b>	5	10	12	8
Gorzów Wlk.	15	25	37	40	34	38	34	19
Katowice	<b>2</b>	10	9	5	4	4	7	<b>3</b>
Kielce	18	29	8	9	15	18	14	14
Kraków	9	8	16	13	14	12	11	5
Lublin	26	31	22	16	10	8	16	16
Łódź	25	24	39	32	20	16	13	15
Olsztyn	12	21	13	20	19	15	<b>2</b>	17
Opole	8	4	11	14	11	17	17	10
Poznań	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	9	6	<b>2</b>
Rzeszów	6	11	12	8	7	6	5	9
Szczecin	45	40	29	21	29	28	10	20
Toruń	21	17	10	6	8	11	15	29
Warszawa	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
Wrocław	7	6	7	7	13	14	8	4
Zielona Góra	17	22	36	30	24	24	39	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych rankingu *Zrównoważonego Rozwoju JST*.

Liderem w rankingu jest Warszawa, mimo że wcześniej przedstawione wskaźniki nie potwierdzają tego<sup>11</sup>. Od 2011 r. udział wydatków majątkowych w budżecie nie przekroczył 18% (najniższy w latach 2015–2016), udział nadwyżki operacyjnej przez dwa pierwsze lata kształtował się na bardzo niskim poziomie, wyższe wartości (nieco powyżej 10%) uzyskano w 2015 i 2017 roku. Pozytywnie należy ocenić, iż zadłużenie miasta od 2011 r. sukcesywnie maleje (z 52,9 na 33,1% w stosunku do dochodów). Kolejnym miastem wysoko ocenianym w rankingu i w badaniu jest Poznań (niskie lokaty uzyskał tylko w latach 2014–2015). W przypadku tego miasta dane rankingu korelują z danymi analizy. Mimo wysokiego zadłużenia w latach 2011–2013 (ok. 1,8 mld zł, co stanowiło ok. 70% dochodów), w kolejnych latach wystąpił spadek (na 1,2 mld zł, tj. ok. 35% dochodów), przy jednoczesnym dużym wysiłku inwestycyjnym. Udział wydatków majątkowych był relatywnie niski tylko w 2014 r. (11,8%) i w 2017 r. (13,1%).

<sup>11</sup> Porównanie Warszawy do pozostałych miast wojewódzkich zniekształca ocenę analizy. Jako stolica państwa dysponuje największym budżetem, ponieważ realizuje funkcje miejskie, regionalne i krajowe. Oceniane wskaźniki lokują ją na pozycji lidera. Jest najbardziej atrakcyjnym ośrodkiem dla ludzi, przedsiębiorców, inwestorów i odwiedzających Polskę.

Taką sytuację można tłumaczyć działaniami dla wygenerowania oszczędności na działalności bieżącej. Potwierdzają to wskaźniki osiągnięte w latach 2013–2017, informujące o wysokim udziale nadwyżki operacyjnej. Następnym miastem są Katowice, które najwyższą lokatę w rankingu uzyskały w 2003 r. (drugie miejsce). Niemniej od 2011 r. zawsze znajdowały się w pierwszej dziesiątce, a w 2016 r. zajęły trzecie miejsce (po Warszawie i Poznaniu). Katowice również należy ocenić wysoko, bowiem udział wydatków majątkowych w budżecie w latach 2011–2014 kształtował się na poziomie powyżej 20% (w 2014 r. ponad 30%!). W latach 2016–2017 nastąpiło wyhamowanie wzrostu inwestycji do ok. 9%. Nie budzi to jednak niepokoju, gdyż po pięciu latach dużych wyzwań inwestycyjnych, miasto podjęło słuszną decyzję przejścia do mniejszego inwestowania. Działalność rozwojowa nie przyczyniła się do nadmiernego zadłużenia miasta. Przemysłana polityka władz spowodowała, iż w latach 2011–2017 dług samorządu nie przekroczył 40% dochodów budżetowych (z wyjątkiem 2014 r. – ok. 42%). Towarzyszył temu we wszystkich latach wysoki udział nadwyżki operacyjnej w dochodach (zawsze powyżej 10%, z wyjątkiem 2013 r. – 9,2%).

Dobre miejsca w rankingu (w pierwszej dziesiątce) zajmowały również Wrocław i Rzeszów. We Wrocławiu, kwota długu sukcesywnie wzrastała aż do 2016 r., po czym nastąpił niewielki spadek (o ok. 90 mln zł). Udział zadłużenia w dochodach budżetowych od 2011 r. zawsze kształtował się powyżej 60% (z wyjątkiem 2013 r. – ok. 58%), a najwyższa wielkość tego wskaźnika wystąpiła w 2015 r. (ok. 72%). Wysokie zadłużenie miasta spowodowane jest realizacją wielu inwestycji, przy czym największy wysiłek podjęto w latach 2011–2012. Później nastąpiło wyhamowanie wydatków majątkowych, tj. ich udział w budżecie spadł do poniżej 20%, niemniej nigdy nie był mniejszy niż 15%. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach nie jest optymistyczny, gdyż największą wielkość osiągnięto dopiero w 2017 r. (ok. 9%), zaś w trzech latach badanego okresu wynosił poniżej 5%. Łatwo zauważyć, że finansowanie inwestycji oparte jest bardziej na środkach zwrotnych i dotacjach niż na poszukiwaniu oszczędności w działalności bieżącej. Racjonalność tej ostatniej wymaga dużej dyscypliny i rygorów w dokonywaniu wydatków operacyjnych, których ocena efektywnościowa jest skomplikowana ze względu na trudność pomiaru efektów ekonomicznych i społecznych z tego tytułu. Zadłużenie Rzeszowa wykazuje tendencję rosnącą, niemniej udział długu w dochodach nie przekroczył 60%, z wyjątkiem 2015 r. (63,6%, ale już w 2016 r. zmalał do 57,3%). Rosnące zadłużenie można wyjaśnić wysoką aktywnością inwestycyjną. Ilustracją tego jest, że od 2011 r. ponad 20% wydatków przeznaczono na rozwój. Na uwagę zasługuje znaczne zaangażowanie inwestycyjne w latach 2013–2015, po czym nastąpiło krótkie wyhamowanie (w 2016 r. – 11,4%), gdyż w 2017 r. udział wydatków majątkowych wynosił 19,2%. W pierwszych trzech latach nie udało się wypracować większej nadwyżki operacyjnej (jej udział stanowił poniżej 5%), dopiero od 2015 r. jej wartość i udział w dochodach wzrósł o ok. 100% w porównaniu z 2011 roku

## ZAKOŃCZENIE

Badanie elementów charakteryzujących kondycję finansową 18 miast wojewódzkich w Polsce w kontekście działalności inwestycyjnej, pozwala na sformułowanie końcowych wniosków analitycznych, ukierunkowanych na potrzeby praktyki samorządowej.

1. W systemie oceny funkcjonowania samorządu w aspekcie ekonomicznym i finansowym istotnym zagadnieniem jest analiza i ocena związków, zachodzących między miarami opisującymi efektywność budżetową i zadłużenie, a zakresem i intensywnością działalności inwestycyjnej, warunkującą rozwój badanych miast.
2. Analiza zadłużenia samorządu musi być prowadzona ze świadomością, że znaczna część zobowiązań podmiotów publicznych o charakterze zwrotnym znajduje się poza statystyką budżetową<sup>12</sup>. Dotyczy to m.in. zadłużenia spółek komunalnych spółek oraz szpitali [Bitner, 2014, s. 235–260]. Finansowanie kolejnych inwestycji poprzez spółki stało jest prostym i legalnym sposobem na „wypychanie” wydatków poza budżet. Ciężar finansowy i tak ponoszą mieszkańcy, płacąc np. wyższe opłaty za usługi komunalne (komunikacja miejska, wywóz nieczystości, woda, ścieki itd.).
3. Nie zawsze wzrost wydatków majątkowych (wysoki udział) służy rozwojowi. Przedsięwzięcia związane z upiększaniem miasta (fontanny, pomniki, elementy małej architektury, ogrodzenia parków itp.) nie sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości i nie będą poprawiać konkurencyjności inwestycyjnej, jak też migracyjnej<sup>13</sup>. Przenoszenie się do okolicznych gmin stało się coraz wyraźniejszą tendencją. Potencjalnie może to mieć negatywny wpływ na sytuację finansową miasta, gdyż do sąsiedniej gminy trafia także płacony przez nich m.in. podatek dochodowy.
4. W badaniu, jak i w rankingu, nie analizowano struktury wydatków majątkowych (jak kluczowe były to inwestycje). Trafnie określone cele uwzględniające najważniejsze kierunki rozwoju samorządu (rozwiązania problemów społeczności lokalnej) i konsekwentna realizacja zadań (odpowiednio ustalonych priorytetów) może ustrzec miasta przed nadmiernym zadłużeniem i „balansowaniem” na granicy wypłacalności. Budowa kolejnego aquaparku, hali sportowej, czy stadionu nie musi przyczynić się do postrzegania miasta jako atrakcyjnego do zamieszkania, zakładania firm, lepszego życia i rozwoju. Wydatki majątkowe są w dużej mierze stymulowane przez środki z UE. Dla władz pozyskanie i wydanie środków unijnych jest niekiedy celem samym w sobie, bez żadnej refleksji nad ich efektywnością, co należy zdecydowanie oceniać negatywnie.

<sup>12</sup> Tego rodzaju podmioty są wyłączone z sektora finansów publicznych. Ich zadłużenie nie jest częścią długu samorządu (mimo że właścicielem jest np. w 100% miasto).

<sup>13</sup> Jest różnica między poprawą warunków życia mieszkańców a konkurencyjnością migracyjną. Mobilni ludzie mają dość duże wymagania, dlatego migrują do dużych miast m.in. o rozwiniętej infrastrukturze społecznej.

5. Dług samorządu jest konsekwencją nierównoważenia budżetu w skali roku. Występowanie deficytu, a w jego następstwie długu, jest zjawiskiem dość powszechnym w budżetach miast (szczególnie wojewódzkich). Zaciąganie zobowiązań na projekty inwestycyjne zazwyczaj wiąże się z poszerzeniem wachlarza świadczonych usług. Powinno to pozytywnie wpływać na ich atrakcyjność i sprzyjać budowie przewagi konkurencyjnej. Trzeba podkreślić, że kreowanie rozwoju jest możliwe również bez „forsownego” wykorzystywania zwrotnych źródeł finansowych. Pozytywnym zjawiskiem jest m.in. wzrost nadwyżki operacyjnej, która ma istotne znaczenie przy szacowaniu potencjału inwestycyjnego (Poznań, Katowice). W gorszej sytuacji są miasta, które zaciągają dług w celu spłaty już istniejącego zadłużenia, bowiem wówczas aktywność inwestycyjna jest niska, a obsługa długu zwiększa wydatki bieżące (Łódź).
6. W świetle zaprezentowanych danych ilustrujących zależności finansowo-inwestycyjne, przyjęta teza badawcza została zweryfikowana pozytywnie. Wobec tego zaangażowanie inwestycyjne poszczególnych miast jest silnie zdeterminowane przez poziom sytuacji finansowej. Utrzymanie kondycji finansowej zapewniającej warunki rozwoju wymaga dużego wysiłku i konsekwencji w procesie zarządzania miastem.

## BIBLIOGRAFIA

- Babczuk A., 2000, *Dług publiczny – pojęcie i rodzaje*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, *Finanse i Bankowość* (7), nr 849, Wrocław.
- Bitner M., 2014, *Spółki prawa handlowego – przeniesienie zadłużenia poza JST* [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, red. P. Walczak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Borodo A., 2002, *Dług publiczny i deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego – zagadnienia prawne* [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 2002 rok*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Municipium, Warszawa.
- Cichocki K.S., 2013, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa.
- Czempas J., 2013, *Sklonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Dylewski M., 2016, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej* [w:] *Gospodarka i finanse wobec wyzwań współczesności*, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Dylewski M., 2014, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 198, Katowice.

- Filipiak B., 2013, *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego na tle podejścia badawczego* [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa.
- Gniadkowski A., 2017, *Dług państwa rośnie, udział samorządów maleje*, „Wspólnota” nr 7.
- Jajuga K., 2006, *Inwestycje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jurewicz D., 2016, *Dług samorządu – bodziec czy bariera absorpcji środków europejskich?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2.
- Kownacka K., *Polskie samorządy zadłużone na ponad 72 mld zł*, www.bankier.pl/wiadomości (dostęp: 06.07.2015 r.).
- Krawczyk R.P., 2016, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 12.
- Krzemińska A., 2011, *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia* [w:] *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek i B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” nr 36, Poznań.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Sierak J., 2010, *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Sochacka-Krysiak H., 1993, *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2008, *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota” nr 9.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Waligóra K., 2013, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (na przykładzie Białegostoku)* [w:] *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, red. M. Poniatowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Wojciechowski E., 2012, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, wyd. II popr. i rozszerzone, Difin, Warszawa.
- Zioło M., 2011, *Zadłużenie gmin – przesłanka czy ograniczenie w procesie kreowania ich rozwoju? Analiza przypadku na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego* [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Wolters Kluwer business, Warszawa.

### Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest badanie związku między procesem zaciągania wieloletnich zobowiązań finansowych a działalnością rozwojową, znajdującą wyraz w wydatkach budżetowych na cele inwestycyjne. W analizie przyjęto tezę badawczą, że wielkość i struktura działalności in-

westycyjnej stanowi czynnik sprawczy dla nadmiernego zadłużania się jednostki samorządowej. Wpływa to w sposób bezpośredni na szeroko pojmowany rozwój jednostki miejskiej. Władze miejskie i podległa administracja samorządowa odgrywają w tym zakresie szczególną rolę, stymulując procesy i zjawiska rozwojowe w skali lokalnej. Główny problem tkwi w ograniczoności środków finansowych w stosunku do skali potrzeb samorządu miejskiego. Za obiekt zainteresowania badawczego wybrano miasta wojewódzkie, które dysponują bardzo dużym majątkiem komunalnym i podejmują wysoki wysiłek inwestycyjny na rzecz przebudowy gospodarki miasta w celu polepszenia jakości życia mieszkańców i przyciągania nowych inwestorów. W procedurze przyjęto założenie, że nie każdy wydatek inwestycyjny prowadzi bezpośrednio do rozwoju gospodarczego jednostki samorządowej. Za punkt wyjścia do oceny rozwoju miasta posłużą m.in. dane pochodzące z wiarygodnych rankingów badanych miast. Źródłami informacji będą materiały z informacji statystycznej oraz dokumentacja finansowo-sprawozdawcza analizowanych miast. Istotną cechą badania jest metoda porównawcza, pozwalająca na określenie pozycji poszczególnych miast według przyjętych kryteriów oceny.

*Słowa kluczowe:* samorząd terytorialny, miasto, budżet, rozwój, dług publiczny.

## **Debt of provincial cities and their development**

### *Summary*

The subject of the study is the study of the relationship between the process of incurring long-term financial obligations and development activity, which is reflected in budgetary expenditures for investment purposes. The analysis adopted a research thesis that the size and structure of investment activities is a causative factor for excessive indebtedness of the local government unit. This affects directly the broadly understood development of the urban unit. Municipal authorities and subordinated self-government administration play a special role in this respect, stimulating development processes and phenomena on a local scale. The main problem lies in the limited financial resources in relation to the scale of the needs of the municipal self-government. Voivodship cities that have very large communal assets and undertake a high investment effort to rebuild the city's economy in order to improve the quality of life of residents and attract new investors are selected as the object of research interest. The procedure assumes that not every investment expenditure leads directly to the economic development of the local government unit. The starting point for the assessment of the city's development will be used, among others data from reliable rankings of the examined cities. The sources of information will be materials from statistical information and financial and reporting documentation of the analyzed cities. An important feature of the study is a comparative method, allowing to determine the position of individual cities according to the adopted assessment criteria.

*Keywords:* local government, city, budget, development, public debt.

JEL: O20, H6, H62, H68, H69, H72.