

*dr Romana Głowicka-Wołoszyn*<sup>1</sup>

Katedra Finansów i Rachunkowości  
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

*mgr Agata Wieczorek*<sup>2</sup>

Katedra Finansów i Rachunkowości  
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

*dr inż. Łukasz Satola*<sup>3</sup>

Instytut Ekonomiki i Zarządzania Przedsiębiorstwami  
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

## **Własny potencjał dochodowy a zadłużenie gmin miejskich w województwie wielkopolskim**

### WSTĘP

Analiza budżetów gmin miejskich prowadzona na tle pozostałych typów administracyjnych gmin daje z jednej strony podstawy, aby pozytywnie ocenić ich sytuację dochodową, ponieważ w ich dochodach ogółem większość stanowią dochody własne. Taka sytuacja ma miejsce szczególnie w miastach na prawach powiatu, które cechuje najwyższy poziom samodzielności finansowej [por. Surówka, 2004; Kotlińska, 2012; Głowicka-Wołoszyn, 2017]. Z drugiej jednak strony niekorzystne zmiany w sytuacji demograficznej i społecznej miast wynikające z procesów suburbanizacji oraz starzenia się ludności negatywnie oddziałują na ich strukturę dochodów. Konsekwencją tego procesu może być spadek ich samodzielności finansowej, co w rezultacie może prowadzić do ograniczenia tempa rozwoju społeczno-gospodarczego. Zjawisko suburbanizacji wynika z potrzeby poprawy warunków

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 846 61 85; adres e-mail: roma@up.poznan.pl; ORCID: 0000-0002-1039-3261.

<sup>2</sup> Adres korespondencyjny: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań; ORCID: 0000-0003-4070-5702.

<sup>3</sup> Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Instytut Ekonomiki i Zarządzania Przedsiębiorstwami; Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, tel. +48 12 662 43 71; e-mail: lukasz.satola@ur.krakow.pl; ORCID: 0000-0001-6714-4568.

mieszkańców dużych miast np. mniejszy hałas, zanieczyszczenie powietrza, ale jednocześnie z większej dostępności finansowej mieszkań zlokalizowanych poza miastem. Mieszkańcy terenów podmiejskich chcą połączyć korzyści płynące z mieszkania na wsi z jednoczesnym dostępem do infrastruktury miejskiej (ośrodki kultury i rekreacji, miejsca pracy, lotniska itp.). W efekcie maleje liczba mieszkańców miast, co przyczynia się do zmniejszenia ich dochodów podatkowych. Takie niekorzystne zmiany w potencjale demograficznym miast obserwowane są w miastach województwa wielkopolskiego [Stanisławska, Głowicka-Wołoszyn, 2017]. Przemiany demograficzno-społeczne zmuszają władze lokalne do podejmowania wysiłków zapewniających miastom utrzymanie ich atrakcyjności oraz dostosowanie się do nowych oczekiwań i potrzeb ludności, co wiąże się z koniecznością zwiększenia wydatków inwestycyjnych i często poziomu ich zadłużenia.

Celem badań była diagnoza poziomu i zmian w zakresie własnego potencjału dochodowego i zadłużenia gmin miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016. Dodatkowym celem badań było porównanie poziomów potencjału dochodowego i zadłużenia pomiędzy gminami miejskimi bez miast na prawach powiatu oraz gminami, które jednocześnie pełnią funkcje powiatów, z której to grupy wyodrębniono metropolię Poznań. Badania przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego [*Bank Danych Lokalnych...*] oraz Ministerstwa Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego...*]. Badania przeprowadzono dla 226 gmin województwa wielkopolskiego, wśród których było 19 gmin miejskich, w tym 4 gminy na prawach powiatu (Kalisz, Konin, Leszno i Poznań).

#### WŁASNY POTENCJAŁ DOCHODOWY GMIN

W literaturze przedmiotu problematyka finansów samorządów gminnych rozpatrywana jest w rozmaitych kontekstach oraz zróżnicowane są sposoby jej ujmowania. Dużo uwagi poświęca się zarówno źródłom dochodów, jak i kierunkom wydatkowania środków budżetowych. Dokonywanie wydatków z samorządowych budżetów powoduje alokację dóbr w gospodarce lokalnej, zapewniając ich dostępność dla mieszkańców oraz innych użytkowników infrastruktury komunalnej (np. obecnych i potencjalnych inwestorów, turystów).

„Działalność jednostek lokalnych wymaga oddania do dyspozycji organów samorządu terytorialnego zasobów środków publicznych umożliwiających zorganizowanie, dostarczanie i sfinansowanie zadań publicznych, za które odpowiadają władze samorządowe” [Patrzalek, 2010, s. 132]. Decyzje podejmowane przez organy samorządu gminnego mają odzwierciedlenie w budżecie, a jednym z istotniejszych czynników pozwalających na ich kreowanie w zakresie działalności bieżącej oraz inwestycyjnej są uzyskiwane dochody [Filipiak, 2016]. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi dochody jednostek samorządowych dzieli się na: dochody własne, subwencje oraz dotacje. W literaturze ekonomicznej po-

wszechny jest pogląd, zgodnie z którym dla samodzielności finansowej kluczowe znaczenie mają dochody własne [por. Przygodzka, 2014].

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego traktowane są jako kluczowy wyznacznik samodzielności finansowej [por. Zawora, 2008; Surówka, 2014] lub autonomii finansowej [zob. Swianiewicz, 2011]. Wskazuje się na ich istotne znaczenie w procesie decentralizacji finansów publicznych [por. Guziejewska, 2007]. Na kategorię dochodów własnych składa się wiele źródeł wpływów jednostek samorządu terytorialnego, spośród których jedne cechują się stabilnością i powtarzalnością w kolejnych okresach, natomiast zaliczane są tam również wpływy, które mogą nie stanowić permanentnego źródła zasilania budżetów gmin, np. wpływy ze składników mienia samorządowego.

Najbardziej stabilną część dochodów własnych gmin stanowi ich własny potencjał dochodowy. Wyznaczany jest on jako suma wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz prawnych (CIT), podatku od nieruchomości, środków transportowych, czynności cywilno-prawnych, rolnego oraz leśnego [Lubińska i in., 2007, s. 77].

Wpływy z tych podatków cechuje największy poziom stabilności zasilania samorządowych budżetów oraz, co równie istotne w aspekcie formułowania ocen sytuacji społeczno-ekonomicznej jednostek terytorialnych, świadczą one pośrednio o potencjale dochodowym ludności zamieszkującej określony obszar.

Posługiwanie się kategorią własnego potencjału dochodowego w porównaniu do analizy udziału dochodów własnych w dochodach ogółem ma kilka zalet [Lubińska i in., 2007, s. 78]:

- uwzględnia jedynie stabilne, powtarzalne źródła dochodów, podczas gdy wśród dochodów własnych znajdują się również dochody z majątku, które często mają charakter przejściowy, uzależniony od przekształceń własnościowych majątku komunalnego,
- własny potencjał dochodowy nie jest uzależniony od przyjętych w poszczególnych gminach rozwiązań w zakresie organizacji realizowanych przez nie zadań publicznych, co ułatwia porównania pomiędzy jednostkami. Kategoria dochodów własnych jest „obciążona” stosowanym sposobem rozwiązań realizacji zadań własnych, gdzie część działalności jest prowadzona w formie wyodrębnionych zakładów budżetowych, a w innych może stanowić element budżetu (głównie rozwiązania dotyczące niektórych branż gospodarki komunalnej).

## MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny w *Banku Danych Lokalnych [Finanse publiczne...]* oraz przez Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego...*].

Zakres podmiotowy przeprowadzonych badań stanowiło 19 gmin miejskich województwa wielkopolskiego, wśród których 4 były to miasta na prawach powiatu (Kalisz, Konin, Leszno i Poznań), przy czym dane dotyczące miasta Poznania analizowano oddzielnie. Analiza sytuacji w gminach miejskich została dokonana na tle pozostałych typów gmin województwa wielkopolskiego. Przedmiotem badań był własny potencjał dochodowy gmin miejskich wyznaczony jako suma wpływów z udziału w PIT oraz CIT, z podatków: od nieruchomości, środków transportowych, czynności cywilnoprawnych i rolnego [Lubińska i in., 2007, s. 77–78].

Podstawę porównań między typami gmin oraz między latami stanowił realny<sup>4</sup> poziom wartości własnego potencjału dochodowego w przeliczeniu na mieszkańca (w zł) oraz jego udział w dochodach budżetowych (w %) rozpatrywanych typów gmin miejskich na tle pozostałych typów gmin. Poziom zadłużenia gmin miejskich analizowano na podstawie wartości zobowiązań ogółem *per capita* (w zł) oraz udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (w %).

Dla wszystkich analizowanych cech oszacowania średniego poziomu, ich zróżnicowania i zmian w badanym okresie dokonano z wykorzystaniem metod statystyki opisowej, takich jak miary położenia i dynamiki (przyrosty absolutne i względne).

## WYNIKI BADAŃ

W gminach miejskich województwa wielkopolskiego, które analizowane były w trzech grupach, tj. gminy miejskie bez miast na prawach powiatu (1), miasta na prawach powiatu, ale z wyłączeniem miasta Poznania (2) i oddzielnie metropolia Poznań (3), średni poziom dochodów własnych oraz własnego potencjału dochodowego *per capita* w latach 2005–2016 był wyższy niż w przypadku pozostałych typów administracyjnych gmin (miejsko-wiejskich i wiejskich) (tabela 1).

Dochody własne *per capita* w metropolii Poznań były w 2005 roku około 2,5-krotnie wyższe niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, 2-krotnie wyższe niż w gminach miejskich bez miast na prawach powiatu i około 1,5-krotnie wyższe niż w miastach na prawach powiatu (Kalisz, Konin i Leszno). Miasta na prawach powiatu dysponowały w 2005 roku dochodami własnymi *per capita* o około 40% wyższymi od pozostałych gmin miejskich oraz o 70% i 80% wyższymi odpowiednio od gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Przewaga poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca w gminach miejskich bez miast na prawach powiatu w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich i wiejskich była relatywnie nieduża i wynosiła odpowiednio 20% i 30%.

Pomiędzy latami 2005 a 2016 we wszystkich rozpatrywanych typach gmin nastąpił wzrost średniego poziomu dochodów własnych, przy czym w metropolii Poznań był on najniższy i wyniósł 59%. W pozostałych miastach na prawach powiatu

<sup>4</sup> Wartości realne dochodów wyznaczono na podstawie wartości nominalnych skorygowanych o wskaźniki inflacji [Roczne wskaźniki..., 2017].

odnotowano wzrost na zbliżonym poziomie 59,1%, a w grupie gmin miejskich bez miast na prawach powiatu wynosił około 61%. Najwyższy wzrost poziomu dochodów własnych pomiędzy latami 2005 a 2016 nastąpił w gminach wiejskich – o około 81% oraz miejsko-wiejskich – o około 78%. W efekcie tych zmian w 2016 roku relacje pomiędzy metropolią Poznań a pozostałymi grupami gmin miejskich pod względem poziomu dochodów własnych pozostały bez zmian, natomiast przewaga miasta Poznania i pozostałych typów gmin miejskich w odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich uległa niewielkiemu zmniejszeniu. Dochody własne *per capita* miasta Poznania w 2016 roku były 2,2-krotnie wyższe niż w tych typach gmin (tj. miejsko-wiejskich i wiejskich). Z kolei dochody własne pozostałych miast na prawach powiatu – były o około połowę wyższe niż w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, a pozostałych gmin miejskich – odpowiednio o 10% i 20% wyższe.

Podobne relacje i zmiany, jak w przypadku dochodów własnych gmin, zaobserwowano również w zakresie własnego potencjału dochodowego – jedynie różnice pomiędzy wyróżnionymi trzema grupami gmin miejskich, a pozostałymi typami administracyjnymi gmin w zakresie poziomu własnego potencjału dochodowego były nieco niższe (o około 10 pkt proc. w odniesieniu do różnic w dochodach własnych). Analizując na wykresie przebieg linii ilustrujących poziom własnego potencjału dochodowego *per capita* (tabela 1) dla różnych typów gmin, można zauważyć ich nieco bardziej wygładzony kształt w porównaniu do linii przedstawiających poziom dochodów własnych *per capita*, co wynika bezpośrednio z definicji własnego potencjału dochodowego, określanego jako wpływy ze źródeł, które cechuje stabilność i powtarzalność.

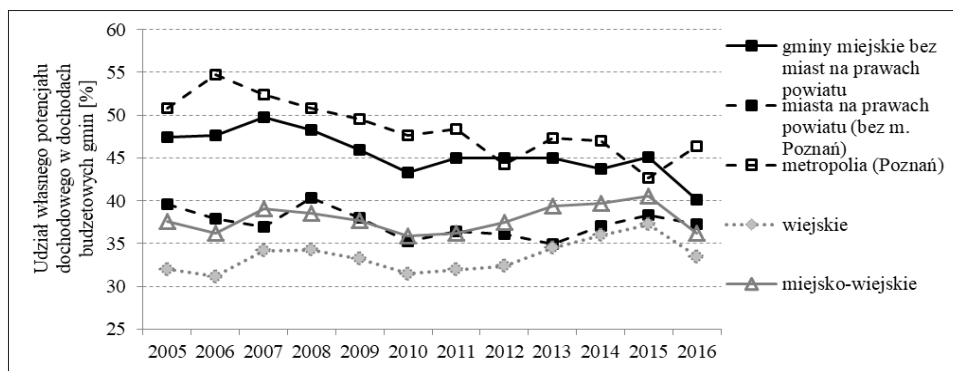
Analiza wykresów przedstawionych w tabeli 1 pozwala zauważyć wpływ czynników makroekonomicznych związanych z koniunkturą gospodarczą na poziom dochodów ogółem, dochodów własnych i własnego potencjału dochodowego gmin województwa wielkopolskiego. Od 2009 roku można zauważyć spadek poziomu analizowanych rodzajów dochodów gmin, co miało związek m.in. z wystąpieniem kryzysu w gospodarce światowej, który przyczynił się do spowolnienia wzrostu poziomu PKB i był również przyczyną trudności w obszarze finansów publicznych [por. Wójtowicz, 2014; Satoła, 2015; Olejniczak, 2016]. Jak zauważa Poniatowicz [2015, s. 22], był to „w dużej mierze efekt osłabienia wydajności fiskalnej wielu źródeł dochodów własnych JST, szczególnie wrażliwych na skutki dekonjunktury gospodarczej (dotyczy to np. udziałów w PIT, CIT, podatku od czynności cywilnoprawnych, dochodów związanych z nieruchomościami)”. Obok makroekonomicznych skutków kryzysu globalnego Korolewska [2016] wskazuje również na obniżenie opodatkowania dochodów osób fizycznych, które przyczyniło się do spadku dochodów podatkowych budżetu państwa, jako przyczynę obniżeniem wpływów z udziału w PIT w jednostkach samorządu terytorialnego w 2009 roku w porównaniu do 2008 roku.

Analiza udziału własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem (rys. 1) w latach 2005–2015 wskazuje na znaczące, ale niekorzystne zmiany w tym zakresie w gminach miejskich bez miast na prawach powiatu i metropolii Poznań, dość stabilną sytuację w miastach na prawach powiatu i niewielką poprawę w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Nagły spadek udziału własnego potencjału dochodowego

Tabela 1. Średnie wartości *per capita* dochodów realnych: ogółem, własnych i własnego potencjału dochodowego oraz ich zmiany w rozpatrywanych typach gmin województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016

| Średnie wartości dochodów <i>per capita</i><br>2005–2016 |  | Zmiana<br>2016/2005 [%] |      | Rozpatrywane typy gmin                    |  |
|--|--|-------------------------|------|---|--|
|  |  | 2005                    | 2016 |   |  |
|  |  |                         |      |   |  |
|  |  | 2083                    | 3721 | miejskie bez m.n.p.p.                     |  |
|  |  | 3324                    | 5418 | miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań) |  |
|  |  | 3618                    | 6020 | metropolia (Poznań)                       |  |
|  |  | 2441                    | 4169 | wiejskie                                  |  |
|  |  | 2161                    | 3924 | miejsko-wiejskie                          |  |
|  |  |                         |      |   |  |
|  |  | 1277                    | 2053 | miejskie bez m.n.p.p.                     |  |
|  |  | 1728                    | 2750 | miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań) |  |
|  |  | 2476                    | 3938 | metropolia (Poznań)                       |  |
|  |  | 983                     | 1782 | wiejskie                                  |  |
|  |  | 1025                    | 1822 | miejsko-wiejskie                          |  |
|  |  |                         |      |   |  |
|  |  | 987                     | 1492 | miejskie bez m.n.p.p.                     |  |
|  |  | 1317                    | 2021 | miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań) |  |
|  |  | 1840                    | 2792 | metropolia (Poznań)                       |  |
|  |  | 781                     | 1396 | wiejskie                                  |  |
|  |  | 812                     | 1421 | miejsko-wiejskie                          |  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS)].



Rys. 1. Udział własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem w badanych typach gmin województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS)].

w dochodach ogółem w 2016 roku w porównaniu do roku 2015 nie wynika z nagłego pogorszenia się wydajności fiskalnej źródeł dochodów własnych, ale ze znacznego zwiększenia dotacji celowej w związku z rozpoczęciem realizacji „Programu Rodzina 500+”.

Poziom zadłużenia gmin miejskich analizowano w latach 2005–2016 w analitycznych przekrojach jak dochody, tj. oddzielnie dla miasta Poznania, gmin na prawach powiatu i gmin miejskich bez miast na prawach powiatu (tabele 2 i 3).

Najniższym poziomem zadłużenia spośród tych trzech rodzajów gmin miejskich charakteryzowały się gminy miejskie bez miast na prawach powiatu. W 2005 roku ich poziom zadłużenia wynosił 433 zł w przeliczeniu na mieszkańca i był ponad dwukrotnie niższy od poziomu własnego potencjału dochodowego *per capita* wynoszącego 987 zł (tabela 2). Zobowiązania ogółem stanowiły w 2005 roku 21% dochodów ogółem, a własny potencjał dochodowy – 47%.

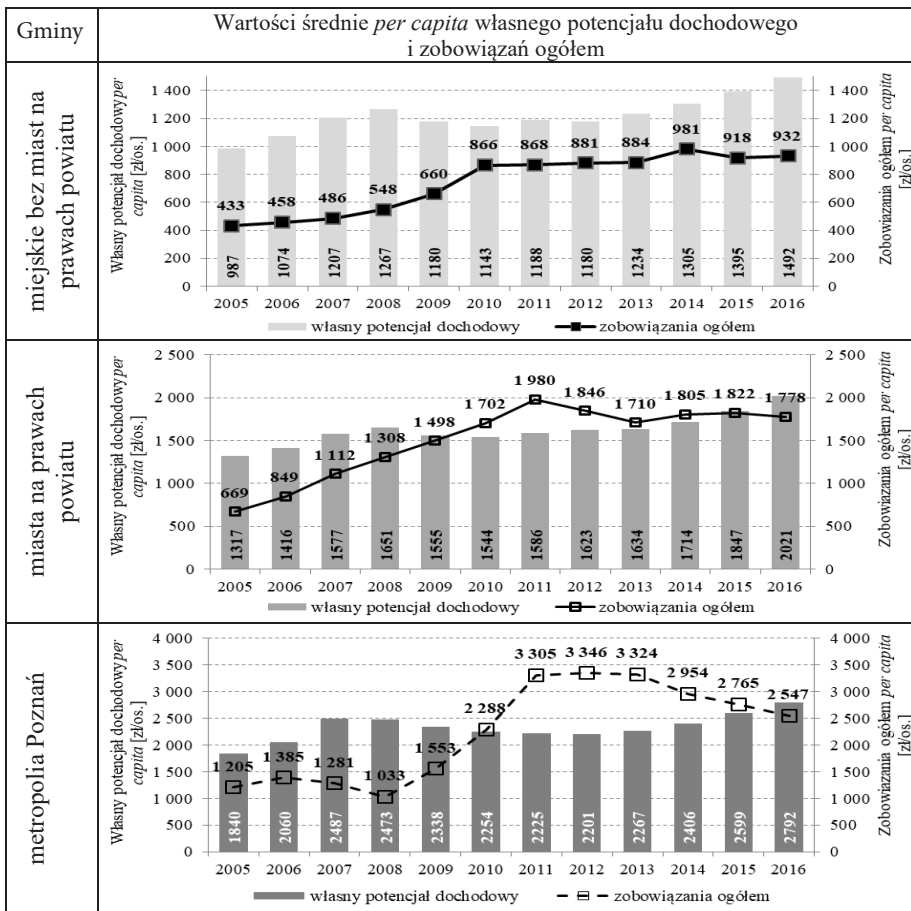
Poziom zobowiązań ogółem *per capita* w miastach na prawach powiatu był w 2005 roku o ponad połowę wyższy (wynosił 669 zł), a w mieście Poznaniu – niemal 3-krotnie wyższy (wynosił 1205 zł) w odniesieniu do gmin miejskich bez m.n.p.p., ale również w tych dwóch grupach gmin był on niższy od poziomu własnego potencjału dochodowego *per capita*, który wynosił odpowiednio 1317 zł i 1840 zł (tabela 2). Zobowiązania ogółem w miastach na prawach powiatu stanowiły 20%, a własny potencjał dochodowy 40% ogółu dochodów w tej grupie gmin (tabela 3). Z kolei w Poznaniu własny potencjał dochodowy stanowił 51% dochodów ogółem, ale zobowiązania wynosiły 33% dochodów ogółem (tabela 3).

Pomiędzy latami 2005 a 2016 we wszystkich grupach gmin miejskich odnotowano wzrost poziomu zadłużenia [por. Satoła, 2012], chociaż dynamika tych zmian była w każdej grupie nieco inna (tabele 2 i 3). W gminach miejskich bez miast na prawach powiatu poziom zobowiązań ogółem *per capita* wzrastał aż do roku 2014. Jedynie w dwóch ostatnich latach zaobserwowano nieznaczny spadek po-

ziomu cechy. W 2016 roku poziom zobowiązań ogółem *per capita* wynosił 932 zł i był ponad dwukrotnie wyższy niż w 2005 roku, ale nadal niższy o około 60% od poziomu własnego potencjału dochodowego.

W miastach na prawach powiatu (Leszno, Konin, Kalisz) zaobserwowano niemal 3-krotny wzrost poziomu zobowiązań ogółem *per capita* w latach 2005–2011. W latach 2010–2014 sytuacja była szczególnie niekorzystna, ponieważ poziom zobowiązań ogółem w przeliczeniu na mieszkańca był wyższy od poziomu własnego potencjału dochodowego. W ostatnich dwóch latach sytuacja uległa poprawie ze względu na niewielki spadek poziomu zadłużenia (o 2,5%) i jednoczesny wzrost (o 9%) poziomu własnego potencjału dochodowego.

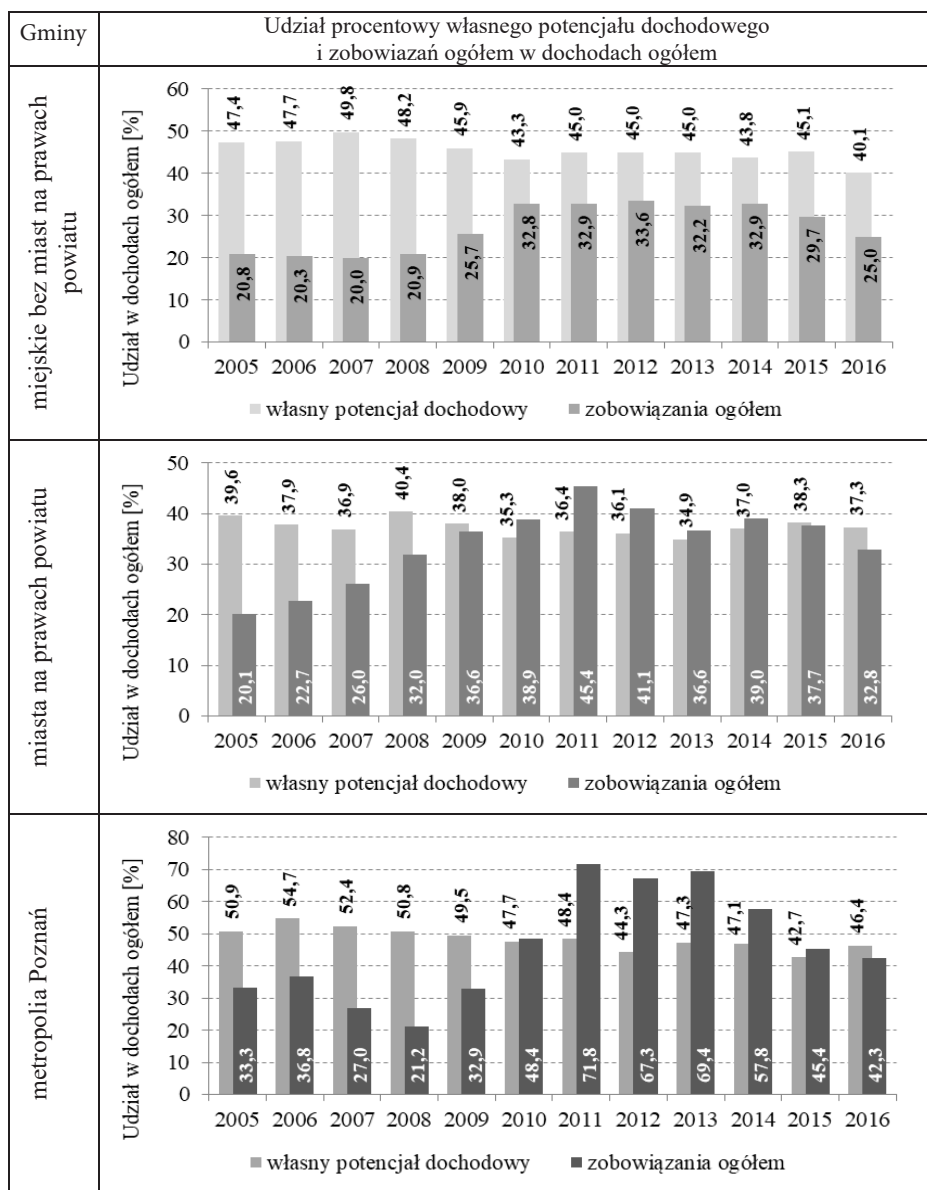
**Tabela 2. Własny potencjał dochodowy i zobowiązania ogółem *per capita* w gminach miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016**



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS) oraz Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST (Ministerstwo Finansów)].



Tabela 3. Kształtowanie się udziału własnego potencjału dochodowego i zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w gminach miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS) oraz Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST (Ministerstwo Finansów)].

W okresie spowolnienia gospodarczego w najtrudniejszej sytuacji było miasto Poznań, ponieważ zadłużenie miasta kwantyfikowane poziomem zobowiązań

ogółem *per capita* w latach 2008–2012 wzrosło ponad 3-krotnie (z poziomu 1033 zł do poziomu 3346 zł), a poziom własnego potencjału dochodowego obniżył się o około 12%. Od 2010 roku poziom zobowiązań ogółem przekroczył poziom własnego potencjału dochodowego, a w latach 2011–2013 był niemal o połowę wyższy. Od 2014 roku odnotowano jednak poprawę w tym zakresie, ponieważ zadłużenie do 2016 roku systematycznie malało, a poziom własnego potencjału dochodowego miasta Poznania wzrastał i w efekcie w 2016 roku wartość zobowiązań ogółem *per capita* była o około 10% niższa od poziomu własnego potencjału dochodowego (tabela 2).

Niekorzystnym zaobserwowanym zjawiskiem był spadek znaczenia własnego potencjału dochodowego gmin miejskich w ich zasilaniu finansowym (tabela 3). W każdym rozpatrywanym rodzaju gmin miejskich odnotowano pomiędzy latami 2005 i 2016 spadek udziału własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem. W 2005 roku własny potencjał dochodowy stanowił 40% dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu (bez miasta Poznania), 47% – w gminach miejskich bez m.n.p.p. i 50% w metropolii Poznań. W 2016 roku w porównaniu do 2005 roku udział ten był niższy odpowiednio o 2,3 pkt proc, 7,3 pkt proc i 4,5 pkt proc.

## PODSUMOWANIE

Zdolność generowania własnych źródeł dochodów jest jednym z ważniejszych czynników określających zarówno aktualny poziom zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców gmin, jak i ich możliwości rozwojowe oraz pozycję konkurencyjną względem innych jednostek w przyszłości. Z punktu widzenia autonomii w wydatkowaniu środków finansowych i prowadzenia niezależnej polityki finansowej kluczowe znaczenie ma kategoria dochodów własnych, natomiast ze względu na dużą niestabilność w czasie niektórych pozycji ją tworzących, największą rolę przypisuje się własnemu potencjałowi dochodowemu.

W analizowanym okresie w gminach województwa wielkopolskiego odnotowano wzrost poszczególnych kategorii dochodów. Badania empiryczne wykazały jednak, że w zbiorowości gmin miejskich dochody własne oraz własny potencjał dochodowy rosły wolniej niż w zbiorowości gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Jest to spowodowane tym, że miasta osiągnęły już relatywnie dosyć wysoki pułap rozwoju i w wielu przypadkach procesy rozwojowe urzeczywistniane powstawaniem nowych podmiotów gospodarczych oraz wzrostem zatrudnienia dokonują się na większą skalę w obszarach podmiejskich prowadząc do zjawiska suburbanizacji. Potwierdza to dynamika własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich, szczególnie zlokalizowanych w bliskim sąsiedztwie miast (zwłaszcza w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym), które przejmują część funkcji gospodarczych dotychczas zlokalizowanych w ośrodkach centralnych (drobny przemysł, centra logistyczne, powierzchnie magazynowe, część usług).

Własny potencjał dochodowy wykazuje silne związki z koniunkturą gospodarczą, co potwierdził jego dynamiczny wzrost w latach 2005–2007 oraz 2014–2016. Zmiany w zakresie zadłużenia gmin obok związków z procesami makroekonomicznymi były również spowodowane intensywnością wykorzystywania funduszy strukturalnych przez gminy w ramach realizacji polityki spójności UE. Gminy zadłużały się wówczas, aby móc wykorzystać dostępne w ramach ogłaszanych konkursów środki pomocowe. Warto wspomnieć również, że inną przyczyną wzrostu zadłużenia (szczególnie w latach 2009–2011) był kryzys finansowy i gospodarczy oraz konieczność utrzymania standardu świadczonych usług komunalnych pomimo zmniejszających się dochodów budżetowych.

Kreując lokalną politykę gospodarczą samorządy powinny uwzględniać kategorię własnego potencjału dochodowego jako istotnego elementu stanowiącego podstawowe i stabilne źródło finansowania zadań publicznych oraz kwantyfikującego możliwość pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania umożliwiających prowadzenie działalności inwestycyjnej.

## BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne*, <http://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (stan na dzień 15.01.2018 r.).
- Filipiak B.Z., 2016, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, Rynek Kapitałowy i Zarządzanie Wartością”, nr 1 (79), s. 643–653, <http://dx.doi.org/10.18276/frfu.2016.79-51>.
- Głowicka-Wołoszyn R., 2017, *Malejąca samodzielność finansowa miast na prawach powiatów jako bariera ich rozwoju społeczno-ekonomicznego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 49 (1/2017), s. 96–105, <http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.7>.
- Guziejewska B., 2007, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, s. 71–89.
- Korolewska M., 2016, *Budżetowe uwarunkowania reformy systemu podatkowego* [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kotlińska J., 2012, *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, nr 42/2012, s. 147–160.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Olejniczak J., 2016, *Znaczenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa dla budżetów gmin miejskich województwa dolnośląskiego w latach 1996–2014*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 425, s. 111–124, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2016.425.08>.

- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M., 2015, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach”, nr 1(22), s. 11–30, <http://dx.doi.org/10.15611/nof.2015.1.01>.
- Przygodzka R., 2014, *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40, s. 334–343.
- Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, 2017, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl> (stan na dzień 10.01.2018 r.).
- Satoła Ł., 2012, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2012, s. 72–85.
- Satoła Ł., 2015, *Debt of communes in the light of a new individual debt ratio*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia”, nr 14(4), s. 103–113.
- Stanisławska J., Głowicka-Wołoszyn R., 2017, *Przemiany demograficzne na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2015*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. 19, z. 1, s. 170–175.
- Surówka K., 2004, *Kierunki zmian systemu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 2, s. 21–27.
- Surówka K., 2014, *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 37, s. 366–378.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wyd. Municipium S.A., Warszawa.
- Wójtowicz K., 2014, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej – jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. XLVIII), s. 135–143.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2007, 2008–2010, 2010–2012, 2012–2014, 2014–2016*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl).
- Zawora J., 2008, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

### Streszczenie

Analiza budżetów gmin miejskich prowadzona na tle pozostałych typów administracyjnych gmin daje z jednej strony podstawy, aby pozytywnie ocenić ich sytuację dochodową, ponieważ w ich dochodach ogółem większość stanowią dochody własne. Z drugiej jednak strony niekorzystne zmiany w sytuacji demograficznej i społecznej miast wynikające z procesów suburbanizacji oraz starzenia się ludności negatywnie oddziałują na ich strukturę dochodów. Konsekwencją tego procesu może być spadek ich samodzielności finansowej i w efekcie ograniczenia w rozwoju społeczno-ekonomicznym. Przemiany demograficzno-społeczne zmuszają ponadto władze lokalne do podejmowania wysiłków zapewniających miastom utrzymanie ich atrakcyjności oraz dostosowanie się do nowych oczekiwań ludności. Wiąże się to z koniecznością zwiększenia wydatków inwestycyjnych i często poziomem ich zadłużenia.

Celem badań była diagnoza poziomu i zmian w zakresie własnego potencjału dochodowego i zadłużenia gmin miejskich województwa wielkopolskiego latach 2005–2016. Badania przeprowa-

dzono na podstawie danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Finansów. Badania przeprowadzono dla 226 gmin województwa wielkopolskiego, wśród których było 19 gmin miejskich, w tym 4 gminy na prawach powiatu (Kalisz, Konin, Leszno i Poznań).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w okresie 2005–2016 nastąpił w gminach miejskich wzrost poziomu własnego potencjału dochodowego, jak również poziomu dochodów własnych *per capita*. Jednakże ze względu na niższe średnioroczne tempo wzrostu własnego potencjału dochodowego w porównaniu do tempa wzrostu dochodów ogółem w przypadku gmin miejskich można mówić o spadku znaczenia własnego potencjału dochodowego w finansowaniu działalności tych samorządów lokalnych. Wśród rozpatrywanych typów gmin miejskich obsługa zadłużenia w największym stopniu obciążała dochody własne Poznania i pozostałych miast na prawach powiatów.

*Słowa kluczowe:* gminy miejskie, własny potencjał dochodowy, zadłużenie gmin.

### **Own income potential and debt of urban communes in Wielkopolska province**

#### *Summary*

In comparison with other administrative types the analysis of urban communes' budgets provides grounds for a positive assessment of their income situation, as the majority of their total income is made up of their own. On the other hand, growth detrimental changes in the demographic and social makeup of towns, resulting from suburbanization and population aging, have a negative impact on their income structure. The consequence of these processes may be a decrease in their financial self-sufficiency and, as a result, a reduction in their socio-economic development. Demographic and social change also forces local authorities to make efforts and ensure that towns remain attractive and adapt to new expectations of their residents. This in turn translates into increasing investment expenditures and often indebtedness.

The aim of the research was to diagnose changes of own income potential and indebtedness of Wielkopolska province communes in the years 2005–2016. The survey drew on data from the Central Statistical Office and the Ministry of Finance for 226 communes of Wielkopolska province, among which were 19 urban communes, including 4 communes with county rights (Kalisz, Konin, Leszno and Poznań).

The research found that in the period 2005–2016 the level of own income potential as well as the level of own income per capita increased in urban communes. However, due to the lower average annual growth rate of own income potential compared to the total income growth rate, the importance of own income potential in financing the activities of urban communes has decreased. Among the studied types of communes, debt service was the one which most heavily burdened the own income of Poznań and other cities with the rights of county.

*Keywords:* urban communes, own income potential, debt of urban communes.

JEL: H71, H72.