Kamil Borowski

Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania
e-mail: kamil.borowski@uni.lodz.pl

Analiza wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu na przykładzie województwa łódzkiego

Kody JEL: H70, H71, H72

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, wydatki, inwestycje

Streszczenie. W artykule zbadano poziom wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu z województwa łódzkiego w latach 2012–2015. Porównywano rodzaje wydatków, przeliczono poziom wydatków na jednego mieszkańca oraz dokonano analizy udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Z przeprowadzonych badań wynika, że najlepiej przedstawia się sytuacja Łodzi, w której wydatki ogółem na jednego mieszkańca w ostatnich latach przekraczają 5500 zł, a wydatki majątkowe wynoszą ponad 1500 zł na osobę. Z kolei udział wydatków majątkowych i inwestycyjnych w wydatkach sięga około 30% w Łodzi, a około 20% w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim.

Wprowadzenie

Wydatki inwestycyjne odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Są wyznacznikiem poziomu rozwoju i alokacji środków publicznych. Dzięki nim możliwy jest wzrost poziomu życia mieszkańców. Celem artykułu jest zidentyfikowanie stopnia udziału wydatków inwestycyjnych we wszystkich wydatkach, a także dokonanie analizy kierunku ich alokacji. Miasta na prawach powiatu to gminy o statusie miasta, które wykonują zadania powiatu. Potocznie określane są także jako powiaty

grodzkie. Jest to szczególna kategoria miast, ponieważ te jednostki, choć pełnią funkcje gmin, to jednak mają także realizować zadania i funkcje przypisane powiatom samorządowym. Ten swoisty dualizm z jednej strony jest szansą (ze względu na efekty skali), ale może także być zagrożeniem dla niektórych jednostek (jeśli nie potrafią umiejętnie prowadzić polityki finansowej).

W miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta a organem stanowiącym jest rada miasta (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 92). Warto także podkreślić, że prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami województw (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 91).

Celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób kształtują się wydatki miast na prawach powiatu, w szczególności wydatki inwestycyjne na tle wydatków ogółem. Badanie przeprowadzone zostało na przykładzie miast na prawach powiatu województwa łódzkiego. Analiza obejmuje lata 2012–2015. Taki horyzont czasowy pozwala dostrzec trend i prognozę dokonywanych działań. Wydatki inwestycyjne są istotnym elementem prowadzonej polityki finansowej i mają wpływ na rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

1. Znaczenie wydatków inwestycyjnych

Kluczową rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym odgrywają wydatki inwestycyjne. Ich poziom i zakres warunkuje rozwój lokalny i regionalny. Odpowiednio wysoki poziom wydatków inwestycyjnych powinien przynieść rezultaty w postaci przyciągania inwestycji o charakterze produkcyjnym lub usługowym a także ograniczyć bezrobocie i zmniejszyć odpływ ludności z danego regionu (Kopczuk, Proniewski, Dziurbejko, 2006, s. 31–32). Miasta na prawach powiatów w pierwszej kolejności realizują zadania bieżące, mające stały charakter. Następnie po wypełnieniu ustawowych zobowiązań mogą swobodnie dysponować pozostałymi środkami. Warto, aby były przekazywane na inwestycje, które przyczyniają się do poprawy sytuacji gospodarczej i wzmacniają pozycję tych jednostek. Jednak w zależności, ile miastu pozostaje środków do swobodnej dyspozycji, tyle może przeznaczyć na inwestycje (Dziemianowicz, Mackiewicz, Malinowska, Misiąg, Tomalak, 2000, s. 43–44).

Wydatki inwestycyjne to szczególny rodzaj wydatków, który ma przede wszystkim znaczenie strategiczne. Władze samorządowe powinny pamiętać o realizacji nałożonych na nich zadań, a także o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb. Wydatki inwestycyjne przyczyniają się do poprawy sytuacji makroekonomicznej i zwiększają komfort i jakość życia mieszkańców. Sytuacja finansowa powiatu grodzkiego jest źródłem informacji o potencjale rozwoju gospodarczego jednostki (Wojciechowski, 2012, s. 234–235).

Analiza struktury wydatków pozwala na ocenę stopnia zaangażowania środków jednostek samorządu terytorialnego na cele inwestycyjne. Jak podkreśla Ruśkowski: „wielkość wydatków majątkowych w dużym stopniu zależy od poziomu dochodów własnych

i możliwości pokrycia tymi dochodami zaciągniętych zobowiązań inwestycyjnych” (Ruśkowski, Salachna, 2007, s. 162). Należy podkreślić, że poziom wydatków w pewnym stopniu jest zdeterminowany podziałem zadań pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Zaangażowanie i inicjatywa władz samorządowych są istotnym czynnikiem determinującym poziom realizowanych inwestycji.

2. Charakterystyka miast na prawach powiatu z województwa łódzkiego

Województwo łódzkie jest położone w centralnej części Polski i liczy około 2,5 mln mieszkańców (GUS, 2017). W województwie łódzkim znajdują się trzy miasta na prawach powiatu, które są zróżnicowane pod względem liczby ludności i obszaru: Łódź, Skierniewice i Piotrków Trybunalski. Położenie w centrum kraju i dobre połączenie drogowe sprawia, że miasta te są istotnymi miejscami rozwoju społeczno-gospodarczego w województwie łódzkim. Łódź liczy niemal 700 tys. mieszkańców (jest to trzecie pod tym względem miasto w Polsce), Skierniewice niecałe 50 tys. mieszkańców, a Piotrków Trybunalski niespełna 75 tys. mieszkańców (GUS – Baza Demografia, 2016). Dodatkowo Łódź jest siedzibą władz województwa łódzkiego.

Miasta na prawach powiatu są specyficznym połączeniem gminy i powiatu. W swoim funkcjonowaniu wypełniają zarówno zadania gminy, ale także jednocześnie powiatu. Na powstanie takich jednostek miała wpływ przede wszystkim:

- a) struktura osadnicza;
- b) rozszerzenie katalogu zadań 46 miast z zakresu zadań publicznych (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej;
- c) rekompensata dla miast, które straciły status miast wojewódzkich (Dolnicki, 2009, s. 123).

W mieście na prawach powiatu urząd pełni jednocześnie funkcję urzędu miasta i starostwa powiatowego. Miasto na prawach powiatu można traktować także jako związek jego mieszkańców. Tworzą oni z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Miasta na prawach powiatu trwale wpisały się w ustrój jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i podejmują liczne działania, aby przyczyniać się do rozwoju społeczno-gospodarczego.

Miasta na prawach powiatu prowadzą gospodarkę finansową opartą na budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Sposób zarządzania finansami oddziałuje na jakość życia mieszkańców (Kozłowski, 2012, s. 52). Ponadto poziom wydatków inwestycyjnych i zadania, na które są przeznaczane, mają istotny wpływ na rozwój gospodarczy, spadek bezrobocia i zwiększenie wpływów budżetowych w przyszłości.

W tabeli 1 przedstawiono informacje dotyczące wielkości wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012–2015.

Tabela 1. Wielkość wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	Rok			
	2012	2013	2014	2015
Łódź	4601,87	5322,25	5416,64	5684,77
Skierniewice	3777,47	4011,09	4355,58	4567,65
Piotrków Trybunalski	4136,60	5125,49	5058,93	5050,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.

Największe wydatki inwestycyjne w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego wystąpiły w przeliczeniu na mieszkańca w Łodzi. Od 2013 roku jest to kwota ponad 5000 zł. Z kolei najniższy poziom wydatków jest w Skierniewicach (choć jego wartość wzrosła o ponad 20% w r. 2015 w stosunku do 2012 r.). Z kolei w Piotrkowie Trybunalskim obserwuje się stabilizację na poziomie około 5000 zł na mieszkańca i kwoty te w ostatnich latach nie wzrastają. W porównaniu ze średnimi wynikami w Polsce dla miast na prawach powiatu (ponad 5000 zł na mieszkańca w każdym z analizowanych lat), tylko Łódź ma zbliżone rezultaty. Pozostałe miasta cały czas starają się dorównać poziomem rozwoju do innych dużych jednostek samorządu terytorialnego. Skala i wielkość wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca pozwala ocenić liczbę inwestycji i określić poziom tempa, w jakim dane miasto dokonuje niezbędnych wydatków. Ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju i poprawy warunków życia mieszkańców. Ponadto możliwość ubiegania się o środki finansowe z Unii Europejskiej warunkuje wzrost wydatków, zwłaszcza tych o charakterze inwestycyjnym i prorozwojowym.

3. Wyniki badań analizy wydatków miast na prawach powiatu na przykładzie województwa łódzkiego

Samorząd terytorialny dokonuje wydatków, realizując działania wskazane w przepisach prawnych. Szeroki zakres zadań i ich różnorodność sprawiają, że wydatki są klasyfikowane w różny sposób na podstawie określonych kryteriów (Śmiechowicz, 2011, s. 77). Najczęściej dokonuje się podziału na wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Pierwsze z nich służą zaspokajaniu podstawowych potrzeb mających charakter stały. Z kolei wydatki majątkowe są do dyspozycji po wypełnieniu najpilniejszych zadań i mogą zostać wykorzystane w dużym stopniu do pobudzenia aktywności gospodarczej i działań inwestycyjnych. Ich uruchomienie staje się sygnałem dla przedsiębiorców do prowadzenia działalności gospodarczej na takim obszarze. Jednostki samorządu terytorialnego bardzo często podejmują starania, aby tworzyć całe strefy inwestycyjne (z doprowadzoną niezbędną infrastrukturą i uzbrojeniem), a nawet proponują ulgi bądź zwolnienia podatkowe. Pozytywny klimat dla biznesu ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, spadek bezrobocia i wzrost dochodów w przyszłości.

Wydatki inwestycyjne miast stanowią ważną część wszystkich wydatków publicznych. Należy zaznaczyć, że w dużej części są to inwestycje dotyczące: budowy dróg, systemów energetyki, sieci wodno-kanalizacyjnej, urządzeń gospodarki wodnej, szpitali, szkół i budynków mieszkalnych (Zalewski, 2007, s. 164). Pozyskane w ramach dochodów środki służą finansowaniu wydatków: bieżących i majątkowych. Wydatkami powiatów grodzkich zarządzają wybrane w sposób demokratyczny władze samorządowe. Jednostki te posiadają sporą autonomię, choć oczywiście istnieją też sztywne wskazania ustawowe, które nakazują przekazywać określone środki na konkretne działy, np. oświatę i wychowanie, co niekiedy obciąża mocno budżety samorządowe (Skotarczak, 2010, s. 16). Wobec tego warto dokonać analizy wydatków miast na prawach powiatu w województwie łódzkim, uwzględniając ich wielkość i strukturę. Pozwoli to na scharakteryzowanie i wskazanie procesów występujących w finansowaniu zadań jednostek samorządu terytorialnego.

W artykule zbadano, w jaki sposób kształtują się wydatki miast na prawach powiatu oraz przedstawiono analizę w odniesieniu do jednego mieszkańca (tab. 1). Ponadto sprawdzono udział poszczególnych rodzajów wydatków w wydatkach ogółem w latach 2012–2015.

Tabela 2. Udział poszczególnych rodzajów wydatków w wydatkach ogółem miast na prawach powiatu województwa łódzkiego w latach 2012–2015 (tys. zł)

Wyszczególnienie		Rok			
		2012	2013	2014	2015
Łódź	wydatki ogółem	3 322 647,85	3 807 249,72	3 837 982,69	3 997 451,85
	wydatki bieżące ogółem	2 791 083,62	2 807 557,14	2 817 554,00	2 893 059,60
	wydatki majątkowe ogółem	531 564,23	999 692,57	1 020 428,70	1 104 392,25
	wydatki majątkowe inwestycyjne	508 963,96	735 542,15	936 288,67	71 724,45
Skierniewice	wydatki ogółem	183 838,06	194 778,42	212 086,09	221 814,32
	wydatki bieżące ogółem	156 676,66	164 822,38	173 628,17	176 871,25
	wydatki majątkowe ogółem	27 161,39	29 956,04	38 457,92	44 943,07
	wydatki majątkowe inwestycyjne	27 111,39	29 906,04	38 407,92	41 055,07
Piotrków Trybunalski	wydatki ogółem	316 007,41	390 464,63	383 122,57	380 608,18
	wydatki bieżące ogółem	274 577,26	290 577,25	296 180,74	308 584,29
	wydatki majątkowe ogółem	41 430,16	99 887,38	86 941,83	72 023,89
	wydatki majątkowe inwestycyjne	41 430,16	99 561,66	86 642,39	71 724,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Z informacji zawartych w tabeli 2 wynika, że w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego najwięcej wydatków dokonano w Łodzi. W przeliczeniu na mieszkańca kwota wydatków majątkowych wynosi około 1500 zł, podczas gdy w Piotrkowie Trybunalskim około 1000 zł, a w Skierniewicach nieco ponad 900 zł w 2015 roku. Stosunkowo duże rozwarstwienie w poziomie wydatków majątkowych wpływa na

rodzaj i wielkość inwestycji oraz późniejszy rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno wydatki ogółem, jak i wydatki bieżące, majątkowe i inwestycyjne w ostatnich latach wykazują tendencję rosnącą, co świadczy o dużej aktywności władz samorządowych w poszukiwaniu środków, dzięki którym można realizować projekty prorozwajowe. Tendencja ta ma jednak różne tempo zmian, w zależności od jednostki i badanego okresu. Od 2013 roku wydatki majątkowe maleją w Piotrkowie Trybunalskim, a rosną w Skierniewicach i Łodzi.

Tabela 3. Udział wydatków bieżących i majątkowych oraz inwestycyjnych w wydatkach ogółem w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego w latach 2012–2015 (%)

Wyszczególnienie		Rok			
		2012	2013	2014	2015
Łódź	udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem	0,84	0,74	0,73	0,72
	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w tym:	0,16	0,26	0,27	0,28
	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	0,15	0,19	0,24	0,27
Skierniewice	udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem	0,85	0,85	0,82	0,80
	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w tym:	0,15	0,15	0,18	0,20
	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	0,15	0,15	0,18	0,19
Piotrków Trybunalski	udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem	0,87	0,74	0,77	0,81
	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w tym:	0,13	0,26	0,23	0,19
	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	0,13	0,25	0,23	0,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Największy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem w 2012 roku wystąpił w Piotrkowie Trybunalskim (87%) i był wyższy o 2 p.p. od tego samego wskaźnika dla Skierniewic i o 3 p.p. od Łodzi. Z kolei najwyższe wartości udziałów wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w analizowanym okresie wystąpiły w Łodzi. Od 2013 roku utrzymują się na poziomie ponad 26%, co jest dużym osiągnięciem (w stosunku do pozostałych miast na prawach powiatu w województwie łódzkim).

Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego polega na odpowiednim rozdysponowaniu środków publicznych na realizację zamierzeń i zadań służących zaspokojeniu bieżących i przyszłych potrzeb społecznych (Jastrzębska, 2007, s. 86–87). W województwie łódzkim wśród miast na prawach powiatu widać wyraźne dysproporcje zarówno jeśli chodzi o wielkości nominalne, jak i o udziały poszczególnych kategorii wydatków

w wydatkach ogółem. Świadczy to o zróżnicowanym poziomie rozwoju i potencjale finansowym poszczególnych jednostek. Największe szanse na dynamiczny rozwój ma Łódź jako stolica regionu, co potwierdzają zwłaszcza ostatnie lata (wskaźnik udziału wydatków majątkowych i inwestycyjnych w wydatkach ogółem wynosi ok. 30%). Pozostałe miasta – Skierniewice i Piotrków Trybunalski – choć podejmują działania, to jednak nadal kwoty przeznaczane na inwestycje są niewystarczające i nieadekwatne do potrzeb mieszkańców.

Podsumowanie

Analiza wydatków miast na prawach powiatu z województwa łódzkiego wskazała wyraźne dysproporcje pomiędzy nimi. Widoczne są znaczące efekty skali (wynikają z potencjału ludności, powierzchni i lokalizacji) poszczególnych miast. Największe wydatki inwestycyjne i majątkowe są ponoszone w Łodzi – stolicy regionu. Z kolei niepokój może budzić sytuacja Skierniewic i Piotrkowa Trybunalskiego, ponieważ te miasta, choć dokonują postępu, to nadal ich wynik nie jest zadowalający. Dominują w nich wydatki bieżące, a sfera inwestycyjna wyraźnie odbiega od Łodzi, a także innych dużych miast w Polsce. Sytuacja każdej z omawianych jednostek jest inna i wynika z prowadzonej polityki finansowej. Istotne znaczenie odgrywają fundusze Unii Europejskiej, które pozwalają na zwiększenie możliwości inwestycyjnych. Nadal jednak istnieje potrzeba dokonywania dalszych zadań w sferze społeczno-gospodarczej, w tym przede wszystkim w inwestycjach.

Z przeprowadzonych badań wynika, że lata 2012–2015 to wzmożony okres działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki aktywności władz samorządowych i pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej udało się przeprowadzić wiele potrzebnych zadań inwestycyjnych służących rozwojowi i poprawie warunków życia mieszkańców.

Bibliografia

- Dolnicki, B. (2009). *Samorząd terytorialny*. Wyd. 4. Warszawa: Wolters Kluwers.
- Dziemianowicz, W., Mackiewicz, M., Malinowska, E., Misiąg, W., Tomalak, M. (2000). *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. Warszawa: Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
- Dziurbek, T. (2005). Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W: A. Kopczuk, M. Proniewski (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna regionu* Białystok: Wydawnictwo WSFiZ w Białymstoku.
- GUS (2017). GUS – Baza Demografia: Wyniki badań bieżących: Stan i struktura ludności: Ludność: 2016: Ludność stan w dniu 31 XII: Ludność według płci i miast: Łódzkie. Pobrane z: <http://www.polskawliczbach.pl/lodzkie> (19.05.2017).
- Jastrzębska, M. (2007). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański.
- Kozłowski, W. (2012) *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*. Warszawa: Difin.

- Ruśkowski, E. (2007). Ogólne zasady wydatków j.s.t. W: E. Ruśkowski, J. Salachna (red.), *Finanse lokalne po akcesji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Skotarczak, T. (2010). Miasta na prawach powiatu – problemy zarządzania z uwzględnieniem sytuacji finansowej. W: M.J. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie miastem: studium ekonomiczne i organizacyjne*. Warszawa: CeDeWu.
- Śmiechowicz, J. (2011). *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*. Warszawa: Difin.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Zalewski, A. (red.) (2007). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (19.05.2017).

ANALYSIS OF INVESTMENT EXPENDITURES OF CITIES WITH POWIAT STATUS ON THE EXAMPLE OF ŁÓDŹ VOIVODSHIP

Keywords: local government, expenditures, investments

Summary. The article examines the level of capital expenditures of cities with powiat status from the Łódzkie Voivodeship in the years 2012–2015. The types of expenditure were compared, the level of expenditures per capita was calculated and the share of investment expenditures in total expenditure was analyzed. According to the research, it is best to present the situation of Łódź, where the total expenditure per capita in recent years exceeds 5,500 PLN and the expenditure on property is over 1,500 PLN/person. In turn, the share of property and investment expenditure in expenditures amounts to about 30% in Łódź, and about 20% in Skierniewice and Piotrków Trybunalski.

Cytowanie

Borowski, K. (2017). Analiza wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu na przykładzie województwa łódzkiego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 33–40. DOI: 10.18276/epu.2017.129-03.