

# Andrzej Łuczyszyn

---

## Gospodarka finansowa miasta w kontekście metropolizacji przestrzeni: wybrane aspekty

---

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 14, 115-127

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*ANDRZEJ ŁUCZYSZYN*

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

**GOSPODARKA FINANSOWA MIASTA  
W KONTEKŚCIE METROPOLIZACJI PRZESTRZENI  
WYBRANE ASPEKTY**

**Wprowadzenie**

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce od momentu jego re-aktywacji pokazuje, że większość jednostek szczebla samorządowego zmuszonych jest do bardzo rozważnego i odpowiedzialnego dysponowania, zazwyczaj ograniczonymi, środkami budżetowymi, a racjonalizacja gospodarki finansowej większości miast obejmuje zasadniczo dwa obszary<sup>1</sup>: poszukiwanie możliwości zwiększania dochodów budżetowych oraz wzrost efektywności i racjonalności wydatków.

W nowym paradygmacie rozwoju miast zwraca uwagę fakt, że jest on swego rodzaju systemem założeń, którymi powinno się cechować działanie współczesnych miast, odgrywających rolę metropolii lub pełniących funkcje przywód-  
cze w regionach. To nowe podejście uwzględnia założenia dotyczące kierunków podejmowania działań, kierunków oddziaływania, zasad, metod i instrumentów. Każde działanie musi mieć zagwarantowane środki, żeby było skuteczne. Dla-  
tego też tak istotny dla skuteczności podejmowania działań rozwojowych jest efektywny, wydajny i sprawny system finansowania realizacji zadań<sup>2</sup>.

Zdaniem B. Filipiak<sup>3</sup> rozwój współczesnych miast (aglomeracji i miast przy-  
wódczych) powinien zostać oparty na następujących założeniach:

---

<sup>1</sup> M. Wartalska, *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 61.

<sup>2</sup> B. Filipiak, *Nowy paradygmat rozwoju miast w świetle systemu finansowania realizowanych zadań*, w: *Nowe paradygmaty gospodarki przestrzennej*, red. Z. Przybyła, K. Miszczak, Biuletyn KPZK z. 236, Warszawa 2008, s. 33–34.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 34.

1. Należy zapewnić zaspokojenie potrzeb społeczności miejskich bez ograniczania dążeń i aspiracji przyszłych pokoleń.
2. Powinny być uwzględnione zasady zrównoważonego rozwoju opartego na zachowaniu, odtwarzaniu i rozwijaniu środowiska przyrodniczego.
3. Należy zapewnić zrównoważony i podtrzymywać przez długi czas rozwój, co oznacza wykorzystanie narzędzi stymulujących, umożliwiających całkowitą ochronę zasobów nieodtwarzalnych, a także utrzymanie w najlepszym stanie struktur stworzonych przez człowieka i ich wykorzystanie.
4. Działania powinny być prowadzone jednocześnie w zakresie polityki rozwoju, zarządzania i planowania.
5. Konieczne jest zsynchronizowanie procesów zarządzania miastem oraz kształtowania długotrwałego zrównoważonego rozwoju regionu.
6. Podstawową zasadą powinna być demokratyzacja życia społeczności miejskiej i lokalnych, samowystarczalność gospodarcza, samofinansowanie funkcjonowania i rozwoju miast, ciągła, dostosowana do zmian w cyklu koniunkturalnym, samodzielność miasta (finansowa, decyzyjna, prawna).
7. Ochrona tożsamości kulturowej miasta powinna bazować na planowaniu rozwoju, organizacji procesów zapewniających wysoką sprawność i efektywność działania, partnerstwo, wykorzystanie źródeł i sposobów finansowania z uwzględnieniem ryzyka i skutków decyzji finansowych, a także baz informacyjnych do celów decyzyjnych.
8. Partnerstwo lokalne powinno służyć symulowaniu rozwoju.
9. Należy dążyć do jednoznaczności i precyzji w przyjmowanych rozwiązaniach prawnych regulujących całokształt stosunków w mieście, regionie, państwie.

Z przedstawionego wyliczenia wynika, że jednym z głównych obszarów zarządzania miastem jest zarządzanie jego gospodarką finansową, które ma kluczowe znaczenie dla sprawnej i efektywnej realizacji zadań publicznych nałożonych na miasto. Jednocześnie gospodarka finansowa staje się podstawowym obszarem oddziaływania władz lokalnych na rozwój miasta jako całości.

Można postawić tezę, że finansowanie miasta w kontekście metropolizacji przestrzeni nie ogranicza możliwości rozwoju średnich i małych miast, a ustawowy system finansowania miast w Polsce, pomimo że w pewnym sensie jest zbyt uzależniony od budżetu i od koniunktury gospodarczej, wręcz zmusza do sięgania po bardziej aktywne narzędzia polityki dochodowej.

Celem opracowania jest wskazanie głównych problemów rozwoju miast w procesach metropolizacji przestrzeni społeczno-ekonomicznej w kontekście funkcjonującego systemu ich finansowania.

## 1. Gospodarka finansowa miasta

Rola miasta w regionie zmienia się wraz z rozwojem społeczno-ekonomicznym, procesami globalizacji i umiędzynarodowieniem się procesów gospodarczych. Stało się ono podstawową formą organizacji przestrzeni, chociaż w rozwiązaniach kształtujących polski system podziału administracyjnego nie wyrażono tego, a podstawową jednostką tworzącą system podziału administracyjnego jest gmina<sup>4</sup>. Także ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje miasta, a tylko wyróżnia układy metropolitalne. Powoduje to, że w polskiej praktyce wytwarza się swoista luka interpretacyjna, która nie sprzyja porządkowaniu oraz zarządzaniu miastem jako elementem przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Zgodnie z polskim modelem samorządu terytorialnego władze miasta stanowią jedno z trzech podstawowych ogniw zarządzania, a źródła i stosunki władzy w mieście wynikają z istoty samorządu terytorialnego. Dlatego słuszne wydaje się być stanowisko R. Broła<sup>5</sup>, że miasto powinno się cechować odpowiednią liczbą ludności (kryterium demograficzne), zróżnicowaną strukturą funkcji, o przewadze funkcji pozarolniczych (kryterium funkcjonalne), odpowiadającą strukturze funkcji i liczbie mieszkańców formą i strukturą zagospodarowania, wyróżniającą się odpowiednią zawartością (kryterium przestrzenne) oraz specyficznym trybem życia mieszkańców (kryterium socjologiczne). Tak więc miasto jest obiektem posiadającym własne specyficzne cechy, a ujęcie jego istoty jest niezwykle trudne z uwagi na to, że jest to element dynamiczny, podlegający ciągłym zmianom. Zmiany te wywołują bezpośrednio wzrost obszarów i miast, jak również pogłębiają współpracę między regionami, sprzyjając integracji regionalnej, a zależność między stolicą regionu a ośrodkami miejskimi niższego rzędu i poszczególnymi subregionami może ulegać nasileniu, a zarazem osłabieniu. Miasta coraz częściej nawiązują współpracę, tworząc sieci powiązań instytucjonalnych i społecznych, często bez udziału stolicy, siedziby regionalnych władz administracyjnych. Wzrasta rola tak zwanych sieciowych powiązań horyzontal-

<sup>4</sup> W tradycji i literaturze przyjęło się, że gmina jest jednostką organizującą społeczność wiejską.

<sup>5</sup> R. Broł, *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, AE, Wrocław 2001, s. 15.

nych, które powodują powstanie *środowiska*, czyli splotu relacji gospodarczych, instytucjonalnych, technologicznych i społecznych w skali lokalnej i regionalnej. *Środowisko* może decydować o konkurencyjności regionu i dynamice rozwoju regionalnego<sup>6</sup>.

Miasta we współczesnej gospodarce, jak już wspomniano, charakteryzują się specyficznymi cechami. Mają w szczególności za zadanie zaspokoić w sposób ciągły bieżące potrzeby wspólnoty samorządowej. W realizacji tych zadań stosowane są różne zasady racjonalności gospodarowania, począwszy od konwencjonalnych, a skończywszy na bardziej nowoczesnych (innovacyjnych). Każde miasto ma swój charakter, na który wpływa wiele czynników. Do jednego z najważniejszych należy system finansowania.

W dobie przemian społeczno-gospodarczych problematyka gospodarki finansowej miasta stanowi obszar zainteresowania licznych dyscyplin nauki. Szczególna rola w procesie zarządzania przypada administracji rządowej i samorządowej. Ta druga stoi przed niezwykle trudnymi zadaniami, między innymi identyfikowania szans i zagrożeń w procesie rozwoju miast, oraz przed ciągłym poszukiwaniem nowych tendencji w zarządzaniu.

Wcześniej podkreślono już, że miasto stało się podstawową formą organizacji przestrzeni, a jednostką tworzącą system podziału administracyjnego w naszym kraju jest gmina. Można zatem powiedzieć, że miasto, którego status regulują ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku oraz ustawa o samorządzie powiatowym z 1998 roku, ma własną strukturę organizacyjną, zbiór zasad i reguł działania, którymi się posługuje<sup>7</sup>.

Gospodarka finansowa samorządów to ogół procesów polegających na wykorzystaniu środków w ramach finansów publicznych przy realizacji zadań publicznych<sup>8</sup>. Tak więc każda z jednostek samorządu terytorialnego, a zarazem miasto, prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Mamy więc finanse gmin, powiatu i województwa, a gospodarka finansowa organów lokalnych jest elementem gospodarki finansowej państwa jako całości i oznacza gromadzenie,

---

<sup>6</sup> W.M. Gaczek, L. Wojtasiewicz, *Funkcje i rola Poznania w rozwoju Wielkopolski*, w: *Rola aglomeracji miejskiej w rozwoju regionu*, red. K. Szolek, „Biblioteka Regionalistyki” nr 1, AE, Wrocław 2001, s. 11.

<sup>7</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 13.

<sup>8</sup> M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak-Kumorek, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2003, s. 88.

a następnie rozdzielenie części produktu społecznego w ramach organizacyjnych systemów lokalnych.

Opierając się na tych ustaleniach, należy stwierdzić, że ocena finansów każdego miasta powinna być rozpatrywana przez pryzmat analizy systemu finansowania gmin i powiatów. Właśnie system finansowania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego pokazuje, w jaki sposób miasta nadążają za zmianami własnych struktur oraz za otoczeniem. Finansowanie powiatów jest zbliżone do finansowania gmin w szczególności co do typów dochodów. Różnica wynika z braku w strukturze finansowania powiatów podatków majątkowych i dochodowych. Pozostałe grupy dochodów są takie same. Różnicy należy upatrywać również w szczegółowych przepisach regulujących wysokość należnego dochodu w postaci udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Ponadto, same jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do decydowania o strumieniach zasilających, takich jak przychody czy dochody majątkowe i opłaty, a powiaty grodzkie mają strukturę dochodów właściwą dla samorządów gminnych, dlatego ich sytuacja jest nieporównywalna z powiatami ziemskimi.

Oceniając obecny system finansowania miast w Polsce, nie sposób pominąć zmian w aktach prawnych regulujących system dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup> wprowadziła istotne zmiany w sposobie finansowania miast. Zwiększone zostały udziały dochodów własnych w środkach finansowych. Dodatkowo należy podkreślić kwestie regulujące udziały powiatów i gmin (czyli dużych miast) w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz w kształcie subwencji. Zwłaszcza ustalenie wysokości subwencji wymaga uwzględnienia specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego. W tabeli 1 przedstawiono stosowane w tym zakresie rozwiązania.

Jak wynika z dotychczas opisywanej problematyki, a także z analizy informacji zaprezentowanych w tabeli 1, udział w podatku od osób fizycznych jest uzależniony od wysokości realizowanych zarobków mieszkańców danego miasta. Taka metoda ustalania udziału nawiązuje do faktycznego uczestnictwa miast w tworzeniu dochodów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, co oznacza, że im wyższa kwota zostanie uiszczona przez mieszkańców miasta, tym większe będą miały miasta dochody z tytułu tego podatku. Wysokość tego podatku jest więc istotna dla dochodów dużych i średnich miast,

---

<sup>9</sup> DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

w których jest stosunkowo dużo podatników o stosunkowo wysokich dochodach<sup>10</sup>.

Tabela 1

Dochody ustalane na mocy prawa i dystrybuowane przez budżet państwa

Wyszczególnienie	Część gminna	Część powiatowa
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	39,34	10,25
Udział w podatku dochodowym od osób prawnych	6,71	1,40
Subwencja oświatowa Subwencja równoważąca Subwencja oświatowa	występuje, jednak jej sposób ustalony jest w sposób obiektywny, uwzględniający specyfikę jednostki	

Źródło: B. Filipak, *op.cit.*, s. 36.

Udział miast w pozyskiwaniu środków z podatku dochodowego od osób prawnych ustalany jest proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w zakładach pracy działających na terenie miast, niezależnie od tego, czy jest to centrala firmy, czy tylko jej filie. Z tego między innymi powodu zainteresowanie władz lokalnych rozwojem przedsiębiorczości na ich terenie, a także aktywność ze strony władz pod kątem pozyskiwania nowych źródeł wpływów do budżetu, powinny być wykładnikiem działania i menedżerskiego zarządzania przez władze lokalne. Powinno się to przejawiać aktywną polityką dochodową, między innymi władze lokalne mogą otrzymywać dochody z najmu i dzierżawy mienia komunalnego, w tym ze sprzedaży tego mienia, a także dochody z akcji i udziału miasta w spółkach, co wymaga podejmowania działań zmierzających do optymalnego wykorzystania majątku.

Zdaniem B. Filipiak<sup>11</sup> w systemie finansowania gmin i powiatów należy również uwzględnić:

- a) sposoby finansowania, które są związane z przepływem kapitału lub rzeczy – skutkują one zobowiązaniami, jednak nie są zaliczane do długu jednostek

<sup>10</sup> E. Denek, *Ustrojowe i ekonomiczne podstawy działania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego*, w: *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 31–32.

<sup>11</sup> B. Filipiak, *op.cit.*, s. 36.

- samorządu terytorialnego; obejmują leasing, dzierżawę, partnerstwo publiczno-prywatne;
- b) finansowanie hybrydowe: *factoring*, *bankassurance*, sekurytyzację, *project finance*, *venture capital*.

Można zatem powiedzieć, że system finansowania miast jest w pełni powiązany z zadaniami realizowanymi przez samorząd terytorialny, które muszą być zgodne z potrzebami społeczności lokalnych. Finansowanie to jest bardziej elastyczne w większych miastach, w których istnieje na przykład możliwość uzyskiwania znacznych dochodów prywatnoprawnych, w szczególności wtedy, gdy jednostka zdecyduje się na sprzedaż składników mienia.

W zależności od rodzaju miasta (jego funkcji, liczby mieszkańców, powierzchni, położenia względem układu metropolitalnego) źródła dochodów gminnych i powiatowych wykazują wysoki stopień zróżnicowania zarówno ze względu na rodzaj źródła, jak i na wydajność dochodową. Dlatego też zachodzące w gospodarce procesy metropolizacyjne z jednej strony wzmacniają wydajność dochodową miast, z drugiej osłabiają ją.

## 2. Metropolizacja przestrzeni

W ostatnich latach uwidaczniają się z całą jaskrawością procesy metropolizacji przestrzeni, które stanowią jeden z podstawowych elementów globalizacji, w efekcie czego wzmacnia się znacznie pozycja dużych miast w gospodarce światowej. Jednocześnie współczesna gospodarka, której podstawową cechą staje się oparcie na wiedzy oraz tworzenie tak zwanych przestrzennych sieci gospodarczych, powoduje znaczne, o naturalnym charakterze kumulowanie się w wybranych miastach działań i zjawisk ekonomiczno-społecznych<sup>12</sup>.

Wśród definicji obszarów metropolitalnych czy też metropolii warto przywołać określenie A. Kuklińskiego, który podkreśla, że metropolie są głównymi ośrodkami decyzji, innowacji, finansów oraz nauki i kultury<sup>13</sup>. Z kolei B. Jałowiecki dodaje, że metropolia to duży ośrodek miejski liczący około miliona mieszkańców, którego cechuje doskonałość świadczonych usług i infrastruktury, innowacyjność, obejmująca wszystkie podstawowe dziedziny działalności, oraz

<sup>12</sup> S. Korenik, *Metropolie we współczesnej gospodarce z uwzględnieniem realiów polskich*, w: *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szółek, PAN, KPZK z. 214, Warszawa 2004, s. 22–23.

<sup>13</sup> D. Strahl, M. Markowska, *Polskie metropolie w strukturalnej przestrzeni subregionów*, w: *Konkurencyjność i potencjał rozwoju...*, s. 9.



specyfika miejsca<sup>14</sup>. Zjawisko metropolizacji jest zatem wynikiem przekształceń postępujących w układach osadniczych pod wpływem zmian zachodzących w gospodarce światowej. W efekcie wzmacnia się znacznie pozycja wybranych dużych miast o nowoczesnej strukturze gospodarczej, z wyraźnie ukształtowanymi sektorami bazującymi na wiedzy. Sama metropolizacja polega na powstaniu nowej struktury przestrzennej, która nie tylko kumuluje światowy potencjał, ale także zmienia dotychczasowe relacje między centrum a otoczeniem, czego ostatecznym efektem jest rozwój przestrzeni zurbanizowanej<sup>15</sup>.

Metropolię od wielkiego miasta i aglomeracji miejskiej odróżnia międzynarodowe znaczenie i udział w globalnych procesach gospodarczych. Ze względu na funkcjonowanie w przestrzeni społeczno-ekonomicznej strefy jej oddziaływania zależą od wielkości i ważności pełniących przez nią funkcji w regionie oraz na świecie. Metropolia zaczyna przejmować funkcje nadrzędne w zakresie zarządzania gospodarką w skali ponadnarodowej i skupiać w swoim obrębie potencjał gospodarczy, finansowy, naukowy, władzy, mediów i instytucji kulturalnych o światowym zasięgu. Metropolie tworzą niejednokrotnie sieci miast pełniących funkcje metropolitalne. Bardzo często się mówi, że metropolizacja to proces polegający na zmianie relacji między miastem centralnym a jego bezpośrednim zapleczem oraz na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych. Oznaczać to może, że proces metropolizacji może doprowadzić do osłabienia związków między ośrodkiem centralnym a otaczającym go regionem z jednej strony, z drugiej natomiast może wpłynąć na zwiększenie aktywności peryferyjnych miast i środowisk lokalnych w kierunku zabiegania o inwestycje we własnych przestrzeniach społeczno-ekonomicznych.

W okresie transformacji systemowej w Polsce obserwujemy niezwykle dynamiczny rozwój metropolii i aglomeracji oraz wzrost ich znaczenia społeczno-gospodarczego i politycznego. Jednocześnie narasta dysproporcja między dynamiką rozwoju metropolii i aglomeracji a zapleczem regionalnego, któremu przewodzą. W Polsce coraz bardziej widoczny jest problem polaryzacji – dynamicznie rozwijają się aglomeracje, a wyraźniej wolniej miasta powiatowe, pogłębia się też recesja w średnich i małych miastach, w szczególności jest to widoczne na obszarach wiejskich. Nie pozostaje to bez znaczenia dla kształtowania się roz-

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> S. Korenik, *Kształtowanie się metropolii w warunkach polskich – ogólne uwagi*, w: *Gospodarka przestrzenna XI*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 155.

woju miast w kontekście ich finansowania, zwłaszcza jeżeli chodzi o wspomniane dochody własne, które są podstawą do wykonania zadań własnych.

Realizacja zadań samorządu terytorialnego (gminnego, powiatowego, wojewódzkiego) w sposób zgodny z potrzebami społeczności lokalnych wymaga wydzielenia odpowiedniej części środków publicznych i wyposażenia organów władzy samorządowej w uprawnienia do dysponowania nimi. Ta dość oczywista wskazówka okazuje się być trudna do zrealizowania i kontrowersyjna w praktyce prawnofinansowej<sup>16</sup>. Istota sporu dotyczy granic przekazania samorządom terytorialnym tak zwanych dochodów własnych. Na uwagę zasługuje tutaj również władztwo przysługujące miastom w związku ze stanowieniem dochodów własnych (w pewnym sensie ograniczenie w związku z koniecznością ustalania stawek w stosunku do podatków i opłat). Są one podstawą do spłaty kredytów i zobowiązań. Można zatem powiedzieć, że stanowią bazę dla finansowania rozwoju. Oznacza to, że na przykład finansowanie metropolii cechować się będzie dużą jednorodnością – dochody własne zabezpieczą realizację zadań obligatoryjnych, natomiast w subregionach i gminach dominować będzie konwencjonalne finansowanie, w którym brakuje stabilności, a rozwiązania mają charakter przejściowy.

Wydzielenie źródeł podatkowych do dyspozycji samorządu terytorialnego ma charakter czysto ustawowy. Problemem, jaki się pojawia w systemie finansowania miast, jest właściwy dobór źródeł podatkowych odpowiednio do potrzeb wynikających z zadań własnych samorządów. Śmiało można powiedzieć, że ustalenie źródeł dochodów własnych w postaci udziałów w dochodach podatkowych lub w postaci dodatków do niektórych podatków państwowych jest często stosowane jako rozwiązanie uzupełniające, a nie podstawowe. Podkreślenia wymaga fakt, że finansowanie rozwoju każdego miasta odbywa się także poprzez tak zwane podatki państwowo-samorządowe. Nie powodują one jednak równomiernego rozkładu dochodów na terytorium całego kraju. Zróznicowany jest poziom finansowania, a tym samym rozwoju miast. W praktyce oznacza to, że pomiędzy budżetami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi istnieją zdecydowane dysproporcje powodujące często negatywne skutki i zagrożenia dla rozwoju społecznego. Inaczej bowiem rozwijają się miasta-aglomeracje, inaczej miasta przyaglomeracyjne, które mają korzystne położenie względem metropolii, a jeszcze inaczej miasta peryferyjne. Te ostatnie często leżą na granicy swoich

---

<sup>16</sup> J. Ostaszewski, *Finanse*, Difin, Warszawa 2005, s. 159.

regionów, niejednokrotnie są „domknięte” przez bariery naturalne i pozostają „same sobie”, a funkcje metropolitalne nie przenikają tak głęboko, aby wspierać i pobudzać rozwój lokalny.

W tym kontekście należałoby podnieść następującą sprawę. Działacze samorządowi i publicyści lansują często pogląd, że samodzielność samorządu terytorialnego, a tym samym miast, uwarunkowana jest stopniem samofinansowania, co ma oznaczać, że im wyższy jest stopień finansowania zadań z dochodów własnych, tym pełniejsza samorządność społeczności lokalnych. Wydaje się to jednak nierealne, dochody własne nigdy bowiem nie będą powszechnym, wyłącznym i wystarczającym źródłem finansowania zadań samorządu terytorialnego, który jest głównym podmiotem zarządzającym miastem. Za nierealnością pełnego samofinansowania przemawiają następujące okoliczności<sup>17</sup>:

1. Znaczne (niekiedy bardzo duże) dysproporcje w terytorialnym rozkładzie dochodów własnych. Wynikają one głównie z różnych warunków naturalnych i stopnia ich wykorzystania (rozmieszczenie surowców naturalnych, jakość gleb, atrakcyjność turystyczna, liczba podmiotów gospodarczych) oraz rynków zbytu i rozwoju infrastruktury.
2. Względnie duża równomierność przestrzennego rozkładu potrzeb ludności zaliczanych do zadań własnych samorządu. Stopień zaspokojenia tych potrzeb powinien być podobny w całym kraju. Od niego bowiem zależy prawidłowy rozwój człowieka i pełne wykorzystanie jego możliwości dla dobra ogólnego. Szczególnie ważne są tu potrzeby podstawowe, jak oświata i kształcenie, ochrona zdrowia, opieka społeczna, ochrona środowiska.
3. Obiektywna konieczność ujednoczenia w skali kraju niektórych, najważniejszych elementów infrastruktury, jak telekomunikacja, systemy informatyczne, sieć energetyczna, sieć transportowa, ważnych dla gospodarki prywatnej i życia społeczeństwa.
4. Brak możliwości, ze względów społecznych, komercjalizacji wielu usług komunalnych i socjalnych, co wyklucza ich rentowność i zmusza władze samorządowe do ich finansowania (potrzeby te są z reguły większe tam, gdzie społeczeństwo jest biedniejsze lub struktura demograficzna mniej korzystna).

Wymienione okoliczności wskazują jednoznacznie, że system finansowy miast w Polsce, analizowany od strony dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, jest zróżnicowany do tego stopnia, że na przykład małe miasta

---

<sup>17</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993, s. 20.

peryferyjne mają zbyt mały potencjał do świadczenia usług na należytych poziomach. Wychodząc z założenia, że podstawowymi czynnikami kształtującymi finansowy potencjał miast jest wielkość dochodów własnych, natomiast miarą działań prorozwojowych są wydatki majątkowe, głównie inwestycyjne, można stwierdzić, że są one nieporównywalne zarówno w gminach, jak i w powiatach, które nie korzystają z powiązania sieciowego z metropolią. W małych miastach systematycznie spada finansowanie wydatków inwestycyjnych dochodami bieżącymi, spada także udział wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do dochodów ogółem.

Problematyka rozwoju miast powinna więc być rozpatrywana przez pryzmat wykorzystania zewnętrznych źródeł zasilania finansowego budżetów nie tylko od strony subwencji i dotacji, ale przede wszystkim od strony wykorzystania środków funduszy z Unii Europejskiej.

Procesy metropolizacji przestrzeni społeczno-ekonomicznej w dobie sprzyjających sił gry rynkowej powodują niejednokrotnie marginalizację miast. Jeżeli mamy do czynienia z mniejszymi ośrodkami miejskimi, nie korzystającymi na przykład z centrów innowacji, to uwidacznia się brak ich rozwoju, co jest spowodowane deficytem dochodów, w tym przede wszystkim dochodów własnych. To, z kolei, powoduje, że procesy globalizacyjne nie wszędzie stwarzają warunki do ilościowego i jakościowego rozwoju miast, a metropolie wytwarzają sieciowe systemy połączeń, które stają się intensywniejsze niż relacje z otoczeniem. Często zmiana tych relacji polega na osłabieniu lub zerwaniu związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniu ich silnymi więziami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej. Rola regionu zostaje ograniczona do pełnienia funkcji mieszkaniowych i rekreacyjnych dla mieszkańców metropolii.

## **Zakończenie**

Gospodarka finansowa miasta ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego, a tym samym dla prowadzenia działalności gospodarczej. Istota tych działań sprowadza się do przestrzegania przepisów zawartych w ustawach, które warunkują funkcjonowanie każdej jednostki samorządu terytorialnego zarządzającej gospodarką miasta. Akcentując tę problematykę, wskazać należy przede wszystkim na samodzielność finansową uwzględniającą dwa aspekty: samodzielność dochodową i samodzielność wydatkową. Jednak ta samodzielność

w praktyce niesie ze sobą wiele kontrowersji. Miasta w większości bazują na koniunkturze gospodarczej, która, będąc efektem działania sił rynkowych, nie do końca obiektywnie odzwierciedla wysiłki władz lokalnych zmierzające do prowadzenia skutecznej polityki finansowej, pozwalającej na sprecyzowanie zasad tworzenia zasobów pieniężnych w konkretnym mieście.

Dominacja dużych miast pociąga za sobą zjawisko skupiania się działalności gospodarczej w miejscach dobrze rozwiniętych inwestycyjnie. Lokalizacja taka oddziałuje w znacznym stopniu na wielkość i strukturę dochodów budżetowych. Metropolie „napęniają się” kapitałem, nowymi technologiami, rozwijającymi się firmami, a tym samym wzrasta w nich zatrudnienie i dochody ludności. Z kolei to nasycenie stanowi w pewnym sensie ubytek czynników produkcji w mniejszych miastach całego regionu. Determinuje to bezpośrednio system finansowy miast, który jest mało stabilny i silnie uzależniony od budżetu i sytuacji finansowo-gospodarczej państwa.

Ustalanie stawek podatków lokalnych przez władze samorządowe na odpowiednim poziomie daje miastu możliwość sterowania rozwojem gospodarczym przez bezpośredni wpływ na poziom budżetu. Wskazuje się również na funkcje instrumentów ekonomicznych, za których pomocą samorząd może decydować o przebiegu procesów gospodarczych w mieście.

Finansowanie miast w Polsce na ustawowo przyjętych zasadach jednoznacznie wskazuje, że mamy do czynienia z segmentacją miast. Jest to spowodowane między innymi tym, że procesy metropolizacji przestrzeni społeczno-ekonomicznej są w pewnym sensie niezależne i zachodzą samoczynnie, a metropolie i obszary metropolitalne w znacznym stopniu budują pozycje konkurencyjne dla siebie samych, a nie dla małych miast w regionie. Dlatego też rolą powiatów i gmin powinno być kooperowanie z metropolią pod względem gospodarczym i społecznym.

## **THE CHOSEN ISSUES OF THE TOWN FINANCIAL ECONOMY IN THE SPATIAL METROPOLISATION CONTEXT**

### **Summary**

The contemporary development of towns takes place in the different economic and social conditions which is due to the local societies' needs. Also the different rules of the

rational economy are used in the implementation of those tasks, from conventional to more innovative ones.

One of the most important factors determining the management of the town is its financial system. That financing takes place in the different conditions and it is the local government and the government administration that play the specific role in the process of management.

*Translated by Andrzej Łuczyszyn*