

Polityka inwestycyjna polskich miast

Jacek Koj
Marta Dawid
Wojciech Dawid
Katarzyna Kudłacz
Maciej Mróz
Natalia Stelmaszewska
Łukasz Sykała



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2023

Koj J., Dawid M., Dawid W., Kudłacz K., Mróz M., Stelmaszewska N., Sykała Ł., 2023, *Polityka inwestycyjna polskich miast*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
<https://doi.org/10.51733/opm.2022.17>



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN: 978–83–67231–13–8

Autorzy raportu:

Jacek Koj <https://orcid.org/0000-0001-7171-9336>

Marta Dawid <https://orcid.org/0000-0001-8367-9650>

Wojciech Dawid <https://orcid.org/0000-0003-2812-3822>

Katarzyna Kudłacz <https://orcid.org/0000-0003-4392-8952>

Maciej Mróz <https://orcid.org/0000-0003-0666-4521>

Natalia Stelmaszewska <https://orcid.org/0000-0003-4191-7176>

Łukasz Sykała <https://orcid.org/0000-0002-0901-3639>

Koordynator badań:

Jacek Koj

Redaktor cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*:

Borys Martela

Recenzja: **dr Julita Łakomska, UW**

Graficzne opracowanie rycin: **Karolina Piech**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press SC

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.

Ryciny 3, 4, 5 i 6 zostały udostępnione w Geoportalu Miast i zawierają hiperłącza.



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



Rzeczpospolita
Polska



INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE / 4

Raport w punktach / 5

Kluczowe wnioski / 7

1. SKALA WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH INWESTYCYJNYCH W LATACH 2012–2020 / 9

2. STRUKTURA WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH INWESTYCYJNYCH NA TŁE WYDATKÓW BUDŻETOWYCH OGÓŁEM W LATACH 2012–2020 / 25

ANEKS METODYCZNY / 35

LITERATURA / 37

SPIS RYCIN I TABEL / 38

WPROWADZENIE

Prowadzenie polityki inwestycyjnej jest jednym z głównych narzędzi służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców miast, czyli realizacji zadań własnych gminy wyszczególnionych w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W gestii samorządu pozostaje określenie zarówno skali działań inwestycyjnych, czyli ogółu przeznaczonych na nią środków finansowych, jak i wyznaczenie priorytetowych obszarów tematycznych. Polityka inwestycyjna może mieć zróżnicowany charakter, np. ukierunkowany przede wszystkim na rozbudowę infrastruktury technicznej lub na rozwijanie instytucji świadczących usługi społeczne. W innym ujęciu może mieć specyfikę konsumpcyjną, jeśli jest podporządkowana dostarczaniu obiektów służących do spędzania wolnego czasu, albo prorozwojową, gdy jest skupiona na tworzeniu dogodnych warunków dla działalności gospodarczej.

Niezależnie od ukierunkowania polityki inwestycyjnej miasta jej znaczenie wynika z tego, że można ją interpretować jako zobrazowanie długofalowej wizji rozwoju. Należy jednak pamiętać, że jest ona ograniczona potencjałem budżetowym samorządu, w tym także możliwościami pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania. W szczególności należy wspomnieć o dostępności Funduszy Europejskich jako istotnej determinancie kształtującej działalność inwestycyjną miast. Z jednej strony bowiem umożliwia ona realizację przedsięwzięć kluczowych z punktu widzenia oczekiwań mieszkańców, z drugiej jednak może w skrajnych przypadkach prowadzić do niekorzystnego zjawiska dominacji inwestycji możliwych do sfinansowania ze środków unijnych nad wynikającymi z rzeczywistych potrzeb rozwojowych.

Raport, który Państwu przekazujemy, rozpoczyna się od streszczenia najważniejszych jego tez w punktach oraz prezentacji kluczowych wniosków. Dalej znajduje się część merytoryczna, którą podzieliśmy na dwa rozdziały. W pierwszym z nich, dotyczącym skali wydatków majątkowych inwestycyjnych, przedstawiliśmy wyniki rozpoznania poziomu środków finansowych przeznaczanych na działalność inwestycyjną w polskich miastach w ujęciu per capita, a także ich relację do ogółu środków wydatkowanych przez budżety miejskie. Zaprezentowaliśmy również wyniki analizy wpływu różnych czynników, takich jak wielkość, położenie, status administracyjny, zmiana liczby ludności czy kondycja budżetowa, na zróżnicowanie wartości tych wskaźników. Drugi rozdział opisuje strukturę wydatków majątkowych inwestycyjnych miast według działów klasyfikacji budżetowej oraz jej zróżnicowanie w zależności od wielkości i położenia ośrodków. W zamykającym opracowanie aneksie metodycznym przedstawiliśmy charakterystykę próby badawczej oraz omówiliśmy zastosowane wskaźniki i wykorzystane źródła danych.

Zapraszamy do lektury!

Autorzy

- Charakter polityki inwestycyjnej jest wypadkową wizji rozwojowej miasta i jego możliwości budżetowych, w tym dostępności zewnętrznych źródeł finansowania.
- Skala wydatków majątkowych inwestycyjnych, czyli ich przeciętna wysokość w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak również ich udział w wydatkach budżetowych ogółem, nie wykazywały na przestrzeni lat 2012–2020 jednoznacznego trendu wzrostowego, lecz odznaczały się silnymi wahaniami, związanymi m.in. z cyklem wydatkowania Funduszy Europejskich i układem kalendarza wyborczego.
- Średnioroczny poziom wydatków per capita w analizowanym okresie w badanej populacji miast wynosił 775,7 zł, co stanowiło 15,2% ich wydatków budżetowych ogółem.
- Istotnym czynnikiem różnicowania skali wydatków inwestycyjnych i ich udziału w wydatkach ogółem jest liczba mieszkańców miasta. W największych ośrodkach wartości wskaźników były najwyższe, a w średnich i małych – znacznie niższe.
- Miasta makroregionu Polski Wschodniej¹ odznaczają się relatywnie mocną pozycją pod względem skali działalności inwestycyjnej, co można uznać za przejaw skuteczności mechanizmów interwencji publicznej skierowanej na ten obszar, m.in. dedykowanych programów operacyjnych w ramach Funduszy Europejskich.
- Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze wyróżniają się z kolei negatywnie na tle ogółu ośrodków miejskich pod względem wolumenu środków przeznaczanych na działalność inwestycyjną, zatem w ich przypadku można mówić o niewystarczającej efektywności systemu wspierania różnicowania poziomu rozwoju ze środków publicznych.
- Rozkład przestrzenny skali wydatków inwestycyjnych wykazuje tendencję do koncentracji wysokich wartości wskaźnika w obszarach funkcjonalnych niektórych ośrodków wojewódzkich, w szczególności Warszawy, Wrocławia, Poznania i Aglomeracji Trójmiejskiej, co jest skutkiem procesów suburbanizacji oraz relokacji działalności gospodarczej, wymagających znaczącej rozbudowy infrastruktury technicznej.
- Wyrażnie niższy od przeciętnego poziom wydatków inwestycyjnych zauważalny jest z kolei na obszarach peryferyjnych niektórych województw, m.in. warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i północnej części wielkopolskiego, a także na pograniczu województw mazowieckiego i świętokrzyskiego, co wiąże się z występowaniem wewnętrznych peryferii, czyli obszarów o słabych powiązaniach z ośrodkami regionalnymi lub subregionalnymi.
- Rozkład statystyczny wartości wskaźnika wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita cechuje się silną asymetrią, z wyraźną przewagą (ponad $\frac{3}{4}$) miast plasujących się poniżej średniej dla ogółu, z wyjątkiem ośrodków największych, gdzie proporcje są odwrotne.
- Wśród dużych miast największą skalą wydatków inwestycyjnych w latach 2012–2020 odznaczały się Gliwice, Dąbrowa Górnicza i Rzeszów, w grupie miast średnich Świnoujście, Sopot i Krosno, a w zbiorze małych ośrodków Wysokie Mazowieckie, Poddębice i Konstancin-Jeziorna.
- Największy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wśród dużych miast odnotowano w Gliwicach, Dąbrowie Górniczej i Toruniu, w grupie miast średnich w Świnoujściu, Biłgoraju i Krośnie, a w zbiorze małych ośrodków w Poddębicach, Wysokiem Mazowieckiem i Koluszkach.

¹ Województwa: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

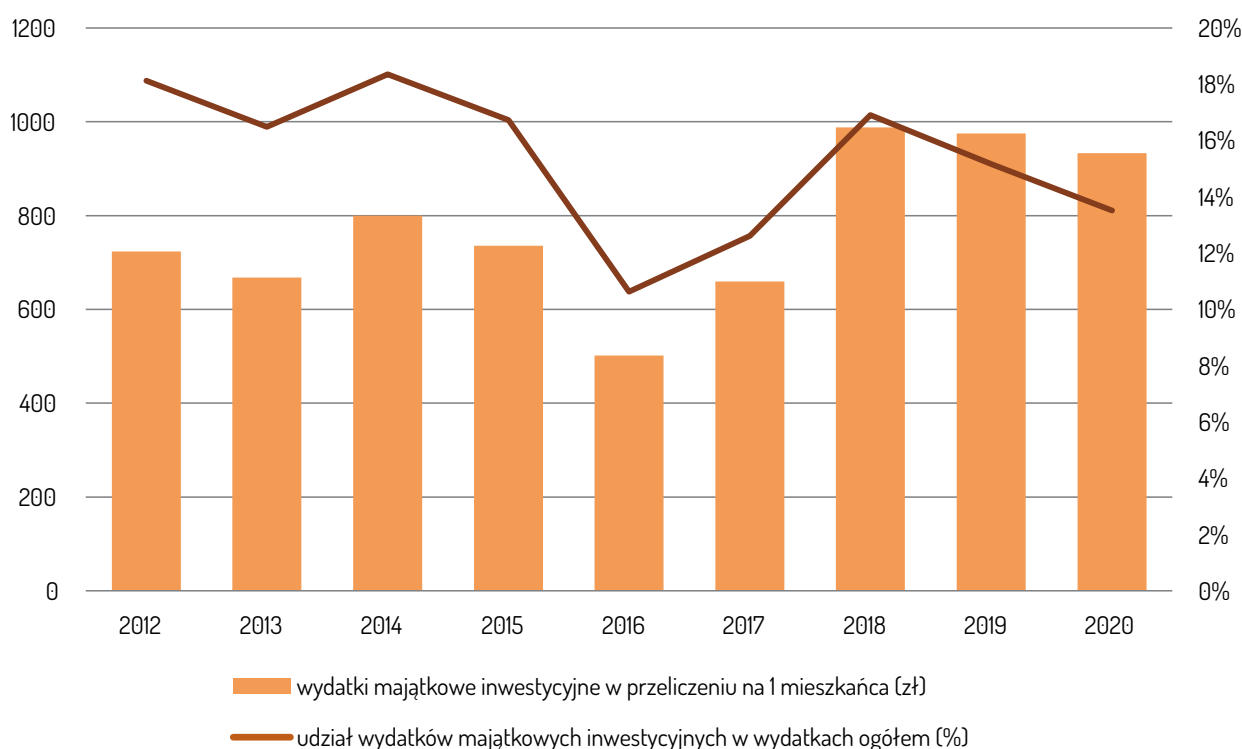
- Zarówno Warszawa, jak i Kraków należą do miast dużych o relatywnie najniższym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Pokazuje to, że mimo posiadania pokaźnych budżetów są one zmuszone przeznaczać ich znaczącą część na pokrycie wydatków bieżących lub na inne cele.
- Ośrodki będące w regresie demograficznym (aż 30% badanych miast) wykazywały niską aktywność inwestycyjną, której przyczyną była zmniejszająca się baza podatkowa.
- Poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita jest silnie pozytywnie skorelowany z poziomem dochodów własnych per capita, co jednak nie wyklucza istotnej roli dotacji inwestycyjnych w realizacji inwestycji komunalnych.
- Zdecydowana większość miast odznaczających się wysoką wartością wskaźnika samofinansowania wykazywała niską aktywność inwestycyjną, co oznacza, że ich korzystna sytuacja budżetowa nie była czynnikiem skłaniającym do intensyfikacji działalności inwestycyjnej.
- Analiza relacji pomiędzy skalą wydatków przeznaczanych na inwestycje a kosztami obsługi zadłużenia per capita wskazuje na dominację miast o niskich wartościach obu wskaźników, co można uznać za przejaw racjonalnego planowania polityki inwestycyjnej w celu uniknięcia nadmiernego zadłużania się.
- Silna korelacja występuje pomiędzy aktywnością inwestycyjną a poziomem dochodów per capita z tytułu finansowania i współfinansowania programów oraz projektów unijnych, co świadczy o dominującym wpływie Funduszy Europejskich na możliwości inwestycyjne polskich miast.
- W strukturze wydatków inwestycyjnych wszystkich miast dominują nakłady na transport i łączność oraz gospodarkę komunalną, co świadczy o zorientowaniu polityki inwestycyjnej na rozwój „twardej” infrastruktury (łącznie blisko 60% ogółu wydatków inwestycyjnych). Znacznie mniejsze znaczenie miały inwestycje z zakresu oświaty i wychowania, gospodarki mieszkaniowej, kultury fizycznej oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – udział każdego z tych działów plasował się w przedziale od 5 do 10% całkowitej puli wydatków.
- Najmniej istotne były wydatki związane z administracją publiczną, polityką społeczną, ochroną zdrowia i bezpieczeństwem publicznym, stanowiące w każdym przypadku między 1 a 2% ogółu środków przeznaczanych na inwestycje, co świadczy o przywiązywaniu przez samorządy niewielkiej wagi do rozwijania instytucji świadczących usługi społeczne inne niż edukacja i kultura.
- Poziom wydatków inwestycyjnych per capita niemal we wszystkich działach budżetowych był najwyższy w dużych ośrodkach, a najsilniejsza dysproporcja występowała w przypadku inwestycji w transport i łączność (ponad dwukrotnie wyższa skala niż w miastach średnich i małych).
- Wyjątek w strukturze wydatków stanowią nakłady na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, gdzie największą skalą per capita odznaczały się miasta małe, co wynika z wyższych kosztów budowy infrastruktury w przeliczeniu na mieszkańca oraz z braku wyspecjalizowanych w tym zakresie jednostek miejskich.

1. **Zasadniczymi czynnikami, z którymi powiązana jest skala wydatków inwestycyjnych są wielkość ośrodka miejskiego mierzona liczbą mieszkańców i jego pozycja w hierarchii osadniczej związana przede wszystkim ze statusem administracyjnym.** Pod względem wielkości widoczna jest zdecydowana przewaga dużych miast nad pozostałymi grupami, natomiast pod względem statusu administracyjnego korzystną sytuacją w zakresie poziomu wydatków per capita odznaczają się nie tylko ośrodki wojewódzkie, ale też ogół miast na prawach powiatu. Z kolei relatywnie najłabsza pod tym względem była sytuacja miasta średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, a zbliżona do średniej dla ogółu – ośrodków położonych w makroregionie Polski Wschodniej. Może to świadczyć z jednej strony o skuteczności publicznych instrumentów wsparcia wschodniej części kraju (m.in. w ramach dedykowanych programów operacyjnych), a z drugiej, o konieczności wypracowania narzędzi służących wspieraniu ośrodków o trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej – niezależnie od ich położenia.
2. **Polskie miasta są bardzo silnie zróżnicowane pod względem skali prowadzonej polityki inwestycyjnej.** Zróżnicowanie to odzwierciedla szersze procesy różnicowania się rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze Polski. Na ogół najwyższymi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita charakteryzują się duże miasta i położone w ich obszarach funkcjonalnych (strefach podmiejskich) mniejsze ośrodki miejskie oraz miasta o wyspecjalizowanych funkcjach przemysłowych (zwłaszcza te będące miejscem lokalizacji dużych zakładów przemysłowych – w tym z branży wydobywczej i energetycznej) – i turystycznych. Natomiast najmniejszą skalą polityki inwestycyjnej odznaczają się ośrodki o peryferyjnym położeniu (przede wszystkim średnie i małe) oraz miasta kurczące się i borykające się z różnymi problemami rozwojowymi (m.in. ośrodki Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego). Zatem zdolność do prowadzenia polityki inwestycyjnej jest w dużym stopniu pochodną kondycji lokalnego budżetu – przede wszystkim zaś wielkości bazy podatkowej (generowanej zwłaszcza przez wpływy z podatku od nieruchomości i dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych). Potwierdza to wysoka dodatnia korelacja wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita z dochodami własnymi per capita. **Długie utrzymywanie się takiego stanu może prowadzić do pogłębienia polaryzacji między głównymi metropoliami i silnymi gospodarczo ośrodkami a pozostałymi miastami (w tym zwłaszcza miastami średnimi, tracącymi funkcje społeczno-gospodarcze).** Miasta posiadające wysokie dochody własne – pochodzące od mieszkańców i przedsiębiorców (m.in. na skutek suburbanizacji i relokacji działalności gospodarczych w małych ośrodkach w strefach podmiejskich największych metropolii czy też koncentracji działalności przemysłowych) – dzięki polityce inwestycyjnej będą w stanie poprawiać swoją konkurencyjność oraz atrakcyjność inwestycyjną i osiedleńczą, a co za tym idzie, zwiększać dystans dzielący je od pozostałych miast. Z kolei te drugie, pozbawione odpowiednich dochodów, które można by przeznaczyć na politykę inwestycyjną, nie będą w stanie poprawić swej kondycji gospodarczej i satysfakcjonująco odpowiadać na potrzeby mieszkańców. Tym samym mogą popadać w dalszą stagnację bądź nawet regres społeczno-ekonomiczny. W związku z powyższym – w obecnych uwarunkowaniach – zdolności do prowadzenia polityki inwestycyjnej mogą być czynnikiem napędzającym mechanizm błędnego koła procesu polaryzacji. Dla jego przerwania konieczna wydaje się interwencja publiczna – ukierunkowana przede wszystkim na wzmocnienie zdolności prowadzenia polityki inwestycyjnej w miastach peryferyjnych, kurczących się czy tracących funkcje.
3. **Kluczowym czynnikiem determinującym skalę prowadzonej polityki inwestycyjnej w polskich miastach jest dostępność zewnętrznych źródeł finansowania – w szczególności**

pochodzących z Funduszy Europejskich. Wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w badanych miastach w największym stopniu są skorelowane z wysokością pozyskanych przezeń środków na realizację projektów współfinansowanych z programów unijnych. Zależność ta została zidentyfikowana już we wcześniejszych badaniach, według których udział dotacji unijnych sięgał nawet 30% wartości wydatków inwestycyjnych polskich gmin (Swianiewicz, Łukomska 2020). Z jednej strony zjawisko to możemy ocenić pozytywnie, bowiem dostępność zewnętrznych środków finansowych pozwala miastom na realizację inwestycji, które nie byłyby możliwe w takiej skali wyłącznie z własnego budżetu. Z drugiej strony silna zależność między polityką inwestycyjną a wielkością pozyskanych środków europejskich może być symptomem uzależnienia od zewnętrznych źródeł finansowania i tym samym mniejszej autonomii polskich miast. Dostępność i relatywnie wysoka pewność otrzymania środków europejskich może być czynnikiem ograniczającym własne działania miast mające na celu poprawę kondycji budżetowej przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych. Równocześnie może ona prowadzić do zmiany priorytetów rozwojowych (a co za tym idzie kierunków polityki inwestycyjnej) – tj. realizacji w pierwszej kolejności inwestycji, na które można pozyskać zewnętrzne finansowanie, a nie tych najbardziej istotnych z punktu widzenia rozwoju danego miasta czy potrzeb jego mieszkańców. To z kolei może prowadzić do realizacji nietrafionych inwestycji, które będą następnie wymagać utrzymania ich ze środków własnych.

1. SKALA WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH INWESTYCYJNYCH W LATACH 2012–2020

W latach 2012–2020 poziom wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w polskich miastach, wyrażony w cenach bieżących, odznaczał się silnymi wahaniami. Najwyższą wartość wskaźnika, wynoszącą 988,2 zł, odnotowano w roku 2018, natomiast najniższą, równą 501,6 zł, w roku 2016 (Ryc. 1.). Za względnie stabilny można uznać okres 2018–2020, gdyż w każdym z tych lat wielkość wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca przekraczała 900 zł. Z kolei, biorąc pod uwagę dynamikę zmian procentowych rok do roku, najsilniejszy wzrost miał miejsce w latach 2017–2018 (o 49,9%), a największy spadek nastąpił w latach 2015–2016 (o 31,8%). Należy zaznaczyć, że zmienność poziomu wydatków majątkowych inwestycyjnych może mieć związek z cyklem wydatkowania funduszy europejskich. Obowiązuje w tym przypadku zasada „n+2”, według której środki finansowe z funduszy europejskich muszą zostać wykorzystane w ciągu dwóch lat po ich przyznaniu, zatem w przypadku perspektywy budżetowej 2007–2013 termin ten upływał z końcem 2015 r. Wpływ na intensyfikację wydatków w 2018 r. ma natomiast fakt odbywających się wtedy wyborów samorządowych, gdyż układ kalendarza wyborczego jest istotnym czynnikiem kształtującym aktywność inwestycyjną polskich gmin (Wyszkowska, Wyszkowski 2021). Z kolei zauważalne zmniejszenie skali działalności inwestycyjnej miast w 2020 r. można wiązać z początkiem pandemii COVID-19.

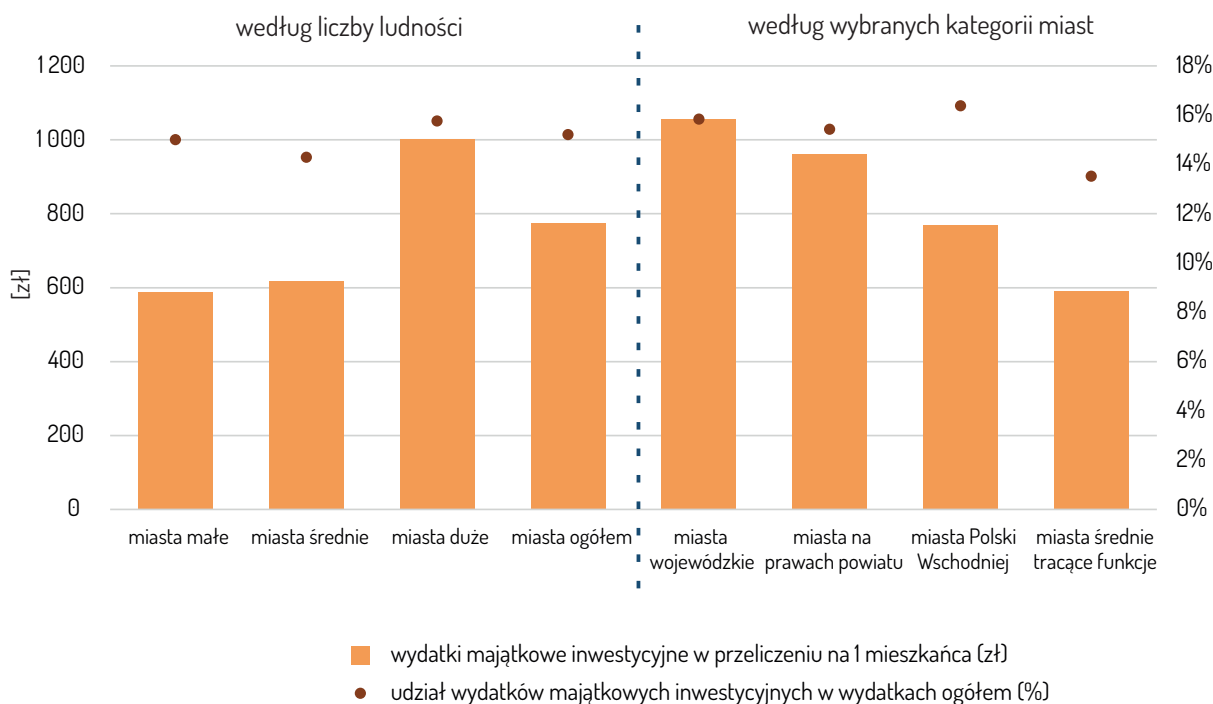


Ryc. 1. Wydatki majątkowe inwestycyjne polskich miast w przeliczeniu na jednego mieszkańca i ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W odniesieniu do udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem także można dostrzec znaczącą fluktuację. Wskaźnik ten osiągnął najwyższą wartość w roku 2014 (18,4%), a najniższą – w roku 2016 (10,6%). Pod względem dynamiki zmian wyróżnia się okres 2017–2018, kiedy nastąpił najsilniejszy wzrost, równy 4,3 punktów procentowych (p.p.), z kolei największy spadek miał miejsce w latach 2015–2016 i wyniósł 6,1 p.p. Jako relatywnie stabilne można określić lata 2012–2015, kiedy wartość wskaźnika mieściła się w przedziale 16–19%. Co istotne, kierunek zmian udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem był w całym analizowanym okresie zbieżny z kierunkiem zmian bezwzględnej wysokości tych wydatków, jednak ich natężenie było różne dla każdego ze wskaźników. Wiąże się to ze zmiennym udziałem innych elementów budżetu miast, w szczególności wydatków bieżących.

Analizując typy miast według wielkości, można zauważyć, że najwyższymi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita odznaczały się duże ośrodki, gdzie wartość wskaźnika wyniosła przeciętnie 1002,3 zł (Ryc. 2.), znacznie przewyższając średnią dla ogółu (775,7 zł). Natomiast w miastach średnich i małych wydatki te kształtowały się na dużo niższym, zbliżonym do siebie poziomie (przeciętnie odpowiednio 618,5 i 588,9 zł). Zróżnicowanie widoczne jest także w zależności od statusu administracyjnego, gdyż miasta na prawach powiatu, a w szczególności będące siedzibą władz wojewódzkich, odznaczały się zdecydowanie ponadprzeciętnymi wartościami wskaźnika (odpowiednio 960,3 i 1057,0 zł). Z kolei w przypadku miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, trudno dostrzec istotne prawidłowości, gdyż poziom ich wydatków per capita (591,4 zł) był tylko nieznacznie niższy od wartości uwzględniającej wszystkie tego typu ośrodki. Także położenie w makroregionie Polski Wschodniej nie było istotnym czynnikiem zróżnicowania, gdyż przeciętna wartość wskaźnika w tym zbiorze (768,9 zł) była bardzo zbliżona do średniej dla ogółu ośrodków.

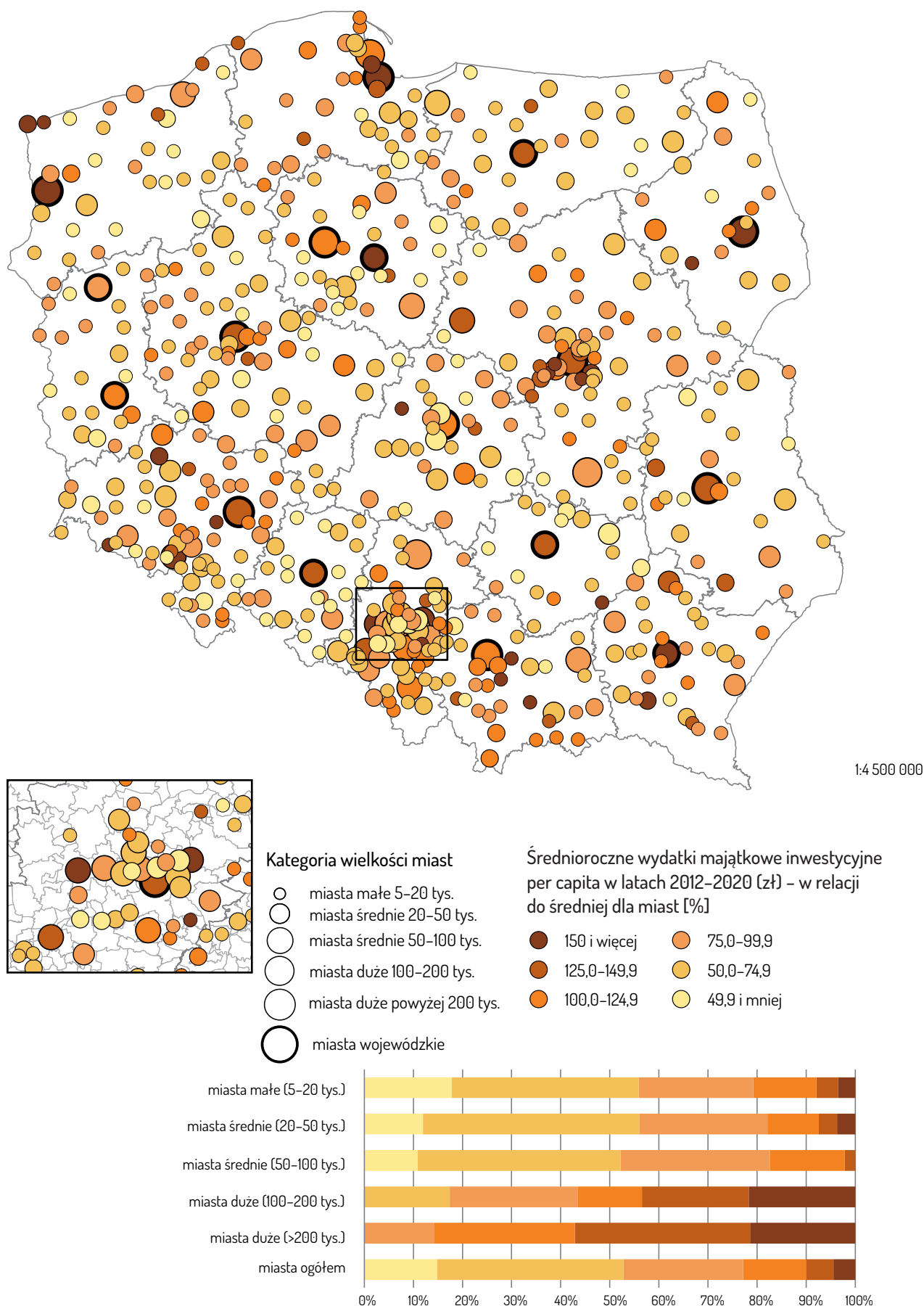


Ryc. 2. Zróżnicowanie średniorocznych wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz ich udziału w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020, w zależności od typów miast

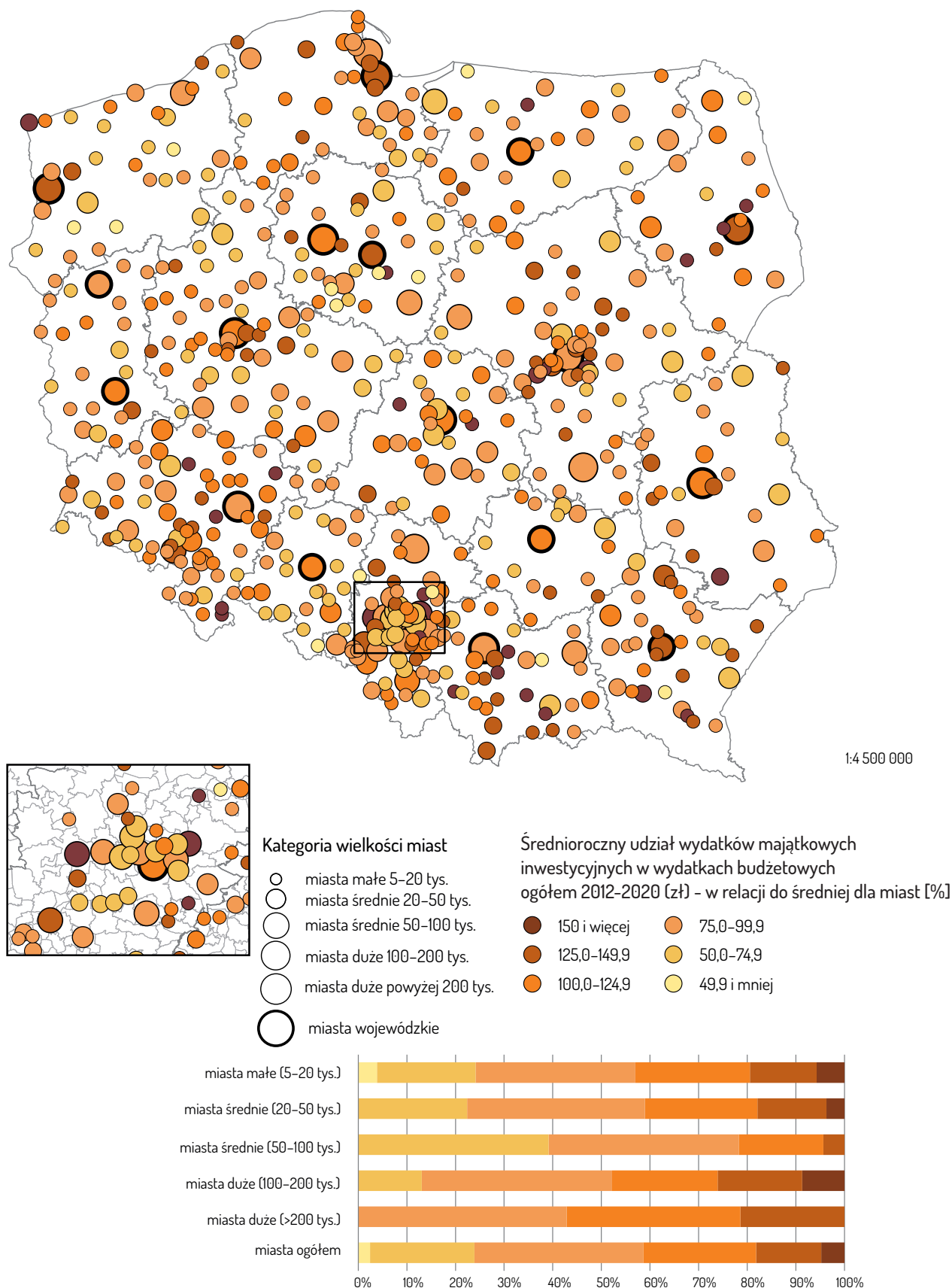
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Zróżnicowanie udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem, podobnie jak w przypadku omówionego wcześniej wskaźnika, skorelowane jest z wielkością miasta. Wyróżniają się tu największe ośrodki (15,8%), plasujące się znacząco powyżej średniej dla ogółu miast (15,2%). Z kolei w miastach małych, co interesujące, wartość wskaźnika była zauważalnie wyższa niż w miastach średnich (odpowiednio 15,0 i 14,3%). Ponadto warto podkreślić, że ośrodki Polski Wschodniej odznaczały się zdecydowanie ponadprzeciętnym udziałem wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem (16,4%), przewyższając nawet średnią wartość dla miast wojewódzkich (15,8%). Może to oznaczać, że miasta te, mimo relatywnie skromniejszych budżetów, starają się prowadzić aktywną politykę inwestycyjną w celu niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju. Wpływ na to zjawisko może mieć także funkcjonowanie w strukturze funduszy europejskich specjalnych programów operacyjnych dedykowanych temu makroregionowi. Były to Programy Operacyjne Rozwój Polski Wschodniej (2007–2013) i Polska Wschodnia (2014–2020), z których finansowano między innymi rozbudowę infrastruktury transportowej i instytucji otoczenia biznesu. Zbiór miast średnich tracących funkcje cechuje się natomiast wartością wskaźnika zdecydowanie niższą zarówno od średniej dla ogółu, jak i od każdej z innych analizowanych grup miast, wynoszącą 13,5%. Może to oznaczać niewystarczającą skuteczność stosowanych dotychczas narzędzi interwencji publicznej służących wsparciu tej grupy miast. Należy zaznaczyć, że przyjęty podział na typy miast jedynie w przypadku kategorii wielkości ma charakter rozłączny i zupełny, natomiast w pozostałych przypadkach niektóre grupy ośrodków częściowo zawierają się w innych.

Biorąc pod uwagę przestrzenny rozkład wielkości wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita, można zauważyć koncentrację miast o ponadprzeciętnych wartościach wskaźnika w obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, w szczególności Warszawy, Wrocławia, Poznania i Aglomeracji Trójmiejskiej (Ryc. 3.). Wynika to przede wszystkim z zachodzących na tych obszarach intensywnych procesów suburbanizacji oraz relokacji działalności gospodarczej, np. poprzez tworzenie stref inwestycyjnych, co wymaga znaczącej rozbudowy infrastruktury technicznej.



Ryc. 3. Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)



Ryc. 4. Średnioroczny udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Z kolei ośrodki o niższych od średniej wartościach występują licznie w obszarach peryferyjnych niektórych województw, m.in. warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i północnej części wielkopolskiego, a także na pograniczu województw mazowieckiego i świętokrzyskiego. Występuje zatem zjawisko silnej polaryzacji na poziomie wewnątrzregionalnym, podczas gdy w skali międzyregionalnej zróżnicowanie to jest mniejsze, do czego przyczynia się m.in. relatywnie mocna pozycja ośrodków wschodniej części Polski, które kiedyś wypadały gorzej. Natomiast w odniesieniu do udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem można dostrzec słabsze dysproporcje pomiędzy ośrodkami wojewódzkimi a obszarami peryferyjnymi województw (Ryc. 4.), co świadczy, że również wiele mniejszych ośrodków o skromniejszych budżetach stara się prowadzić aktywną politykę inwestycyjną.

Analizując rozkład statystyczny wartości wskaźnika wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita, łatwo dostrzec jego silną asymetrię, gdyż jedynie niecałe 23% procent badanej populacji miast wykazuje wartości wyższe od średniej dla ogółu (Tab. 1.). W zbiorach miast średnich i małych jest to jeszcze mniej, bo odpowiednio niespełna 18 i 21%. Oznacza to, że w tym grupach istnieje jedynie niewielka liczba ośrodków, które dzięki szczególnym uwarunkowaniom są w stanie prowadzić bardzo szeroko zakrojoną politykę inwestycyjną, oraz zdecydowana większość ośrodków typowych, których działania w tym zakresie mają umiarkowaną skalę. W przypadku dużych miast proporcje są odwrotne. Ponad ⅔ z nich odznacza się ponadprzeciętnymi wartościami wskaźnika. Z kolei rozkład wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest bardziej symetryczny – wartości powyżej średniej dla ogółu wykazuje nieco ponad 41% wszystkich badanych ośrodków oraz odpowiednio około 36 i 43% miast małych i dużych. W zbiorze największych miast rozkład był najbardziej zbliżony do symetrycznego, gdyż proporcje wartości powyżej i poniżej przeciętnej wyniosły 51,4 i 48,6%. Warto zatem zwrócić uwagę na zdecydowanie najkorzystniejszą sytuację dużych miast w świetle rozkładu wartości obydwu wskaźników oraz na wyraźnie gorsze położenie ośrodków średniej wielkości, w tym także w porównaniu z miastami najmniejszymi.

Tab. 1. Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita oraz ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020, w relacji do średniej dla ogółu badanych miast

Wartość wskaźnika w relacji do średniej dla badanych miast	Miasta małe (365)	Miasta średnie (180)	Miasta duże (37)	Miasta ogółem (582)
średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca				
powyżej średniej	76 (20,8%)	32 (17,8%)	25 (67,6%)	133 (22,9%)
poniżej średniej	289 (79,2%)	148 (82,2%)	12 (32,4%)	449 (77,1%)
średnioroczny udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem				
powyżej średniej	157 (43,0%)	65 (36,1%)	19 (51,4%)	241 (41,4%)
poniżej średniej	208 (57,0%)	115 (63,9%)	18 (48,6%)	341 (58,6%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Wśród 10 dużych miast o największej skali wydatków majątkowych per capita, oprócz ośrodków wojewódzkich, znajdują się także 3 inne miasta o tradycjach przemysłowych, tj. Wałbrzych oraz należące do konurbacji katowickiej Gliwice i Dąbrowa Górnicza (Tab. 2.). Jednak, co interesujące, w grupie 10 dużych miast o najniższych wydatkach majątkowych inwestycyjnych aż połowa to miasta tworzące wspomnianą konurbację: Chorzów, Zabrze, Ruda Śląska, Sosnowiec i Bytom. Świadczy to o silnym zróżnicowaniu wewnętrznym tego zespołu miejskiego, gdzie przez pryzmat skali działalności inwestycyjnej można wyróżnić obszary dynamicznego wzrostu, położone na krawędzi konurbacji, jak również

obszary stagnacji w jej obszarze wewnętrznym. Warto ponadto podkreślić fakt, że ośrodki średnie i małe, prowadzące najbardziej aktywną politykę inwestycyjną, nie ustępują największym miastom pod względem skali wydatków na osobę. Wśród ośrodków średniej wielkości należy zwrócić uwagę na Świnoujście, w którym odnotowano najwyższy poziom wydatków per capita spośród wszystkich polskich miast (przeszło 2,6 tys. zł), co wiąże się z łączeniem funkcji portowej i uzdrowiskowej, a ponadto może wynikać z rozpoczęcia w 2019 r. inwestycji o ponadlokalnej skali, jaką jest budowa tunelu łączącego wyspy Uznam i Wolin. Można również dostrzec ośrodki o wyspecjalizowanej funkcji przemysłowej (Polkowice, Stalowa Wola, Puławy), które dzięki obecności dużych zakładów cechują się korzystną sytuacją budżetową. Z kolei w grupie miast najmniejszych uwagę zwracają miasta położone w obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, m.in. Warszawy (Konstancin-Jeziorna, Brwinów, Ożarów Mazowiecki), Krakowa (Niepołomice, Dobczyce) i Wrocławia (Kąty Wrocławskie), co wiąże się z zachodzącymi na tych obszarach intensywnymi procesami urbanizacji oraz relokacją działalności gospodarczej.

Tab. 2. Miasta o największej i najmniejszej średniorocznej skali wydatków majątkowych inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012–2020 (zł)

Miasta małe (średnio: 588,9 zł)		Miasta średnie (średnio: 618,5 zł)		Miasta duże (średnio: 1 002,3 zł)	
miasta o największej średniorocznej skali wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita (zł)					
Wysokie Mazowieckie	1 515,5	Świnoujście	2 619,3	Gliwice	1 936,9
Poddębice	1 477,6	Sopot	1 712,0	Dąbrowa Górnicza	1 551,5
Konstancin-Jeziorna	1 336,8	Krosno	1 657,7	Rzeszów	1 373,6
Niepołomice	1 294,8	Polkowice	1 512,4	Gdańsk	1 333,6
Kąty Wrocławskie	1 291,2	Józefów	1 358,5	Toruń	1 325,5
Imielin	1 290,3	Grodzisk Mazowiecki	1 147,1	Białystok	1 212,1
Międzyzdroje	1 285,9	Biłgoraj	1 100,4	Szczecin	1 180,1
Brwinów	1 235,6	Stalowa Wola	1 025,7	Wałbrzych	1 173,8
Ożarów Mazowiecki	1 232,4	Puławy	997,7	Katowice	1 161,1
Dobczyce	1 227,1	Ząbki	992,8	Opole	1 143,3
miasta o najmniejszej średniorocznej skali wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita (zł)					
Brzozów	255,2	Orzesze	329,7	Koszalin	754,3
Ożimek	250,1	Świętochłowice	327,4	Chorzów	722,5
Aleksandrów Kujawski	240,7	Kłodzko	321,7	Gorzów Wielkopolski	677,8
Kietrz	240,2	Sandomierz	317,9	Radom	669,2
Pyrzyce	228,8	Opoczno	302,4	Zabrze	667,2
Brzesko	208,9	Będzin	292,7	Częstochowa	664,6
Zawadzkie	182,0	Wałcz	288,0	Elbląg	550,2
Lipno	176,1	Skarżysko-Kamienna	278,3	Ruda Śląska	511,3
Poręba	163,7	Lubań	264,8	Sosnowiec	509,0
Sejny	121,7	Pabianice	254,5	Bytom	468,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Rozpatrując z kolei zestawienie miast o największym i najmniejszym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem (Tab. 3.), zauważyć można dużą zbieżność z prawidłowościami dotyczącymi wskaźnika omówionego wyżej. Pewną specyfiką jest jednak obecność Warszawy i Krakowa wśród miast o najniższym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w swojej kategorii wielkości, co może oznaczać, że mimo posiadania pokaźnych budżetów są one zmuszone przeznaczać ich znaczącą część na pokrycie wydatków bieżących lub na inne cele. W grupie małych miast godny uwagi jest z kolei przypadek Połczyna-Zdroju, który mimo korzystnych uwarunkowań wynikających z funkcji uzdrowiskowej, przeznaczał bardzo niewielki odsetek wydatków na działania inwestycyjne.

Tab. 3. Miasta o największym i najmniejszym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 (%)

Miasta małe (średnio: 15,0%)		Miasta średnie (średnio: 14,3%)		Miasta duże (średnio: 15,8%)	
miasta o największym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%)					
Poddębice	34,40	Świnoujście	32,70	Gliwice	28,40
Wysokie Mazowieckie	32,30	Biłgoraj	27,50	Dąbrowa Górnicza	24,30
Koluszki	27,40	Józefów	25,50	Toruń	22,80
Imielin	27,40	Krosno	23,60	Wałbrzych	21,50
Dobczyce	26,30	Grodzisk Mazowiecki	22,80	Rzeszów	21,50
Kąty Wrocławskie	25,70	Stalowa Wola	22,70	Szczecin	20,70
Lidzbark Warmiński	25,40	Lubliniec	22,60	Gdańsk	20,40
Ścinawa	25,40	Świdnik	22,10	Białystok	20,10
Brwinów	25,10	Ząbki	21,80	Rybnik	20,00
Czarna Białostocka	25,00	Ciechanów	21,80	Katowice	18,70
miasta o najmniejszym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%)					
Kietrz	6,80	Skarżysko-Kamienna	8,60	Zabrze	13,10
Połczyn-Zdrój	6,80	Mysłowice	8,50	Kraków	12,90
Aleksandrów Kujawski	6,80	Chełm	8,40	Warszawa	12,80
Janikowo	6,80	Wałcz	8,30	Częstochowa	12,70
Pyrzyce	6,70	Siemianowice Śląskie	8,00	Tarnów	12,70
Brzesko	6,10	Lubań	7,80	Radom	12,40
Zawadzkie	6,10	Pabianice	7,70	Sosnowiec	11,70
Poręba	5,60	Świętochłowice	7,70	Elbląg	11,00
Lipno	4,80	Będzin	7,60	Ruda Śląska	10,50
Sejny	3,40	Sandomierz	7,60	Bytom	9,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W latach 2012–2020 wysokość średniorocznych wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita koreluje ze średniorocznym udziałem wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem (Tab. 4.). Skala wydatków majątkowych inwestycyjnych maleje wraz ze zmniejszającym się udziałem wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych.

Najliczniejszą grupę stanowiły miasta o niskich średniorocznych wydatkach majątkowych inwestycyjnych per capita i przeciętnym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w budżecie ogółem. Grupa ta liczyła 29,4% analizowanych miast i składała się głównie z miast małych i średnich nieprzekraczających 50 tysięcy mieszkańców. Jedyne duże miasto w tej grupie to Sosnowiec, który liczył ponad 197 tys. mieszkańców.

Duży odsetek miast, 26,3%, charakteryzował się przeciętnymi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita i udziałem w wydatkach budżetowych ogółem. Interesujące jest, że bardzo niewiele miast cechowało się wysokimi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita. Łącznie były to 53 miasta, z czego 45 posiadały przy tym także wysoki udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem. W ich gronie znalazło się wiele miast dużych, które jednak nie są największymi ośrodkami miejskimi w kraju. Były to m.in. Gdańsk, Szczecin, Białystok, Toruń czy Rzeszów. W grupie tej wiele miast jest ośrodkami zlokalizowanymi w otoczeniu największych miast wojewódzkich, bardzo często w ich strefie suburbanizacji.

Bardzo dużą grupę (23,4%) tworzyły miasta o niskich wydatkach majątkowych inwestycyjnych per capita oraz niskim ich udziale w wydatkach budżetowych ogółem. Znaczną część z nich, bo aż 42, stanowiły miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Żadne z badanych miast, przy wysokich wydatkach majątkowych inwestycyjnych per capita nie charakteryzowało się niskim udziałem w wydatkach budżetowych ogółem. Analogicznie, w grupie miast z wysokim udziałem wydatków per capita nie znalazło się żadne miasto z niskimi wydatkami z budżetu ogółem.

Tab. 4. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast	Średnioroczny udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast		
	niski (74,9% i mniej)	przeciętny (75,0–124,9%)	wysoki (125,0% i więcej)
niskie (74,9% i mniej)	136 miast (23,4%)	171 miast (29,4%)	0 miast (0,0%)
przeciętne (75,0–124,9%)	3 miasta (0,5%)	153 miasta (26,3%)	61 miast (10,5%)
wysokie (125,0% i więcej)	0 miast (0,0%)	13 miast (2,2%)	45 miast (7,7%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Spośród miast dużych i średnich typ o wysokich wartościach obydwu wskaźników jest reprezentowany przez 5 ośrodków wojewódzkich, ale także przez 4 miasta średnie tracące funkcje społeczno-ekonomiczne (Tab. 5.). Mogłoby to świadczyć o próbie odbudowywania poprzez inwestycje ich słabnącej pozycji w sieci osadniczej. Do zbioru miast, które mimo przeznaczenia nieodlegającej od średniej części wydatków na działania inwestycyjne znajdują się w czołówce pod względem poziomu wydatków inwestycyjnych per capita, oprócz 8 siedzib władz wojewódzkich (w tym ośrodka stołecznego), należą także dwa ośrodki o wyspecjalizowanych funkcjach przemysłowych (Płock i Polkowice). Świadczy to istnieniu na tyle pokaźnych zasobów budżetów, że pozwalają na swobodne kształtowanie polityki inwestycyjnej, bez potrzeby ograniczania innych wydatków.

Typ miast o przeciętnych wartościach obydwu wskaźników odznacza się z kolei silnym zróżnicowaniem, gdyż występują tu zarówno silne ośrodki wojewódzkie i subregionalne, jak i liczne miasta średnie, tracące funkcje społeczno-ekonomiczne. W wielu przypadkach takie ograniczenie działalności inwestycyjnej należy uznać za racjonalne, gdyż świadczenie usług publicznych na odpowiednio wysokim poziomie wymaga ponoszenia wydatków bieżących o względnie stałej wysokości.

Z kolei w typach o niskich wydatkach majątkowych inwestycyjnych per capita oraz przeciętnym lub niskim udziale tych wydatków w budżecie dominują miasta średnie tracące funkcje i tradycyjne ośrodki przemysłowe poszukujące nowych ścieżek rozwoju. Są to miasta znajdujące się w niekorzystnej sytuacji z uwagi na ograniczenia budżetowe, które utrudniają przełamywanie barier rozwojowych w drodze realizacji inwestycji, co w skrajnym przypadku może prowadzić do wystąpienia zjawiska „błędnego koła”. Mechanizm ten, oznaczający ciągłe pogłębianie się nierówności przestrzennych w rozwoju gospodarczym, jest niemożliwy to przełamania w wyniku procesów rynkowych i wymaga podjęcia interwencji publicznej (Grosse 2002).

Tab. 5. Typologia miast dużych i średnich ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu miast	Średnioroczny udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu miast		
	niski (74,9% i mniej)	przeciętny (75,0–124,9%)	wysoki (125,0% i więcej)
niskie (74,9% i mniej)	Bytom, Ruda Śląska, Elbląg, Nowy Sącz, Mysłowice, Piła, Lubin, Stargard, Ostrowiec Świętokrzyski, Siemianowice Śląskie, Pabianice, Chełm, Biała Podlaska, Będzin, Zgierz, Piekary Śląskie, Legionowo, Ostrołęka, Świętochłowice, Otwock, Skarżysko-Kamienna, Mikołów, Kwidzyn, Jarosław, Czechowice-Dziedzice, Olkusz, Żywiec, Łuków, Śrem, Brodnica, Czerwionka-Leszczyny, Turek, Kłodzko, Pszczyna, Żagań, Wałcz, Białogard, Kościan, Sandomierz, Szczecinek, Świebodzice, Łaziska Górne, Świebodzin, Orzesze, Koło, Opoczno, Lubań, Prudnik	Sosnowiec, Legnica, Inowrocław, Gniezno, Ełk, Tarnowskie Góry, Tomaszów Mazowiecki, Tczew, Bełchatów, Racibórz, Rumia, Zawiercie, Starachowice, Wodzisław Śląski, Starogard Gdański, Dębica, Sieradz, Zduńska Wola, Mińsk Mazowiecki, Szczecinek, Bolesławiec, Malbork, Żary, Sanok, Wołomin, Chrzanów, Sochaczew, Brzeg, Jasło, Kraśnik, Dzierżoniów, Ostróda, Luboń, Myszków, Zgorzelec, Bochnia, Bielawa, Giżycko, Kętrzyn, Reda, Jarocin, Wągrowiec, Bielsk Podlaski, Kluczbork, Bartoszyce, Ostrów Mazowiecka, Zambrów, Grajewo, Nowa Ruda, Rydułtowy, Mrągowo, Działdowo, Gryfino, Hajnówka, Gostyń	

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu miast	Średnioroczny udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu miast		
	niski (74,9% i mniej)	przeciętny (75,0–124,9%)	wysoki (125,0% i więcej)
przeciętne (75,0–124,9%)	Grudziądz, Siedlce, Przemyśl	Kraków, Łódź, Bydgoszcz, Gdynia, Częstochowa, Radom, Zabrze, Bielsko-Biała, Zielona Góra, Tychy, Gorzów Wielkopolski, Włocławek, Tarnów, Chorzów, Koszalin, Kalisz, Jaworzno, Słupsk, Jastrzębie-Zdrój, Jelenia Góra, Konin, Piotrków Trybunalski, Ostrów Wielkopolski, Suwałki, Głogów, Leszno, Żory, Zamość, Łomża, Mielec, Kędzierzyn-Koźle, Świdnica, Wejherowo, Piaseczno, Skierniewice, Tarnobrzeg, Kołobrzeg, Radomsko, Nysa, Kutno, Chojnice, Żyrardów, Oświęcim, Oleśnica, Marki, Cieszyn, Hawa, Oława, Police, Mława, Czeladź, Augustów, Krotoszyn, Nowy Dwór Mazowiecki, Łowicz, Gorlice, Kobyłka, Skawina, Kościerzyna, Środa Wielkopolska, Piastów, Jawor, Płońsk, Aleksandrów Łódzki, Lubartów, Rawicz	Pruszków, Ciechanów, Świdnik, Nowa Sól, Knurów, Lębork, Nowy Targ, Września, Swarzędz, Wyszków, Zakopane, Świecie, Wieliczka, Lubliniec, Goleniów, Wieluń
wysokie (125,0% i więcej)		Warszawa, Wrocław, Poznań, Lublin, Katowice, Kielce, Olsztyn, Opole, Płock, Polkowice	Gdańsk, Szczecin, Białystok, Toruń, Rzeszów, Gliwice, Rybnik, Dąbrowa Górnica, Wałbrzych, Stalowa Wola, Puławy, Krosno, Świnoujście, Ząbki, Sopot, Grodzisk Mazowiecki, Pruszcz Gdański, Biłgoraj, Józefów

Uwagi: kolorem czerwonym wyróżniono miasta średnie, tracące funkcje społeczno-ekonomiczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Korelacja pomiędzy wysokością wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita a zmianą liczby ludności w latach 2012–2020 w miastach nie zaznaczała się wyraźnie (Tab. 6.), ale te pozostające w regresie demograficznym (aż 30,0% badanych miast) wykazywały niską aktywność inwestycyjną, której przyczyną była zmniejszająca się baza podatkowa. Wśród nich dominowały miasta małe (do 50 tys. mieszkańców), ale w tej grupie znalazły się także miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (m.in. Siemianowice Śląskie, Białogard, Opoczno i Sandomierz) oraz miasta duże: Bytom, Ruda Śląska, Sosnowiec i Elbląg. Rozwojem demograficznym i w związku z tym wysokimi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi charakteryzowało się 14 miast, głównie małych i średnich, leżących w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich (m.in. Kąty Wrocławskie, Niepołomice, Kórnik,

Imielin, Józefów, Ząbki) oraz duże miasta takie jak: Warszawa, Opole i Rzeszów, który charakteryzował się największą skalą wydatków inwestycyjnych.

Na uwagę zasługują miasta ze spadkiem liczby mieszkańców, których wydatki majątkowe inwestycyjne per capita były wysokie. Największą grupę stanowiły miasta małe, głównie turystyczne (m.in. Szklarska-Poręba, Sucha Beskidzka, Międzyzdroje, Ustka), ale także miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (Wałbrzych, Biłgoraj, Stalowa Wola i Lidzbark Warmiński) i miasta duże (Płock, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Kielce i Poznań). Najwyższą, niemal 2,5 krotnie wyższą w stosunku do średniej dla miast, skalą wydatków inwestycyjnych wyróżniły się Gliwice. Wynika to przede wszystkim z realizacji w tym mieście inwestycji transportowych o znaczeniu ponadlokalnym (Drogowa Trasa Średnicowa) oraz budowy dużej hali widowiskowo-sportowej.

Pośród miast o rosnącej liczbie mieszkańców in minus wyróżniło się 15, w których wydatki majątkowe inwestycyjne w stosunku do średniej dla badanych miast były niskie. Do tej grupy należą miasta małe i średnie (do 50 tys. mieszkańców) – m.in. Mińsk Mazowiecki, Mikołów, Konstantynów Łódzki, a także Ełk – miasto tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Najniższą skalą inwestycyjną wśród tych ośrodków miejskich charakteryzowało się Orzesze.

Tab. 6. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita i zmianę liczby mieszkańców w latach 2012–2020

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast	Zmiana liczby mieszkańców w latach 2012–2020 (%)		
	regres demograficzny (spadek zaludnienia na poziomie -3,1% i mniej)	stabilizacja demograficzna (zmiana liczby mieszkańców od -3,0% do +3,0%)	rozwój demograficzny (wzrost zaludnienia na poziomie +3,1% i więcej)
niskie (74,9% i mniej)	174 miasta (30,0%)	118 miast (20,3%)	15 miast (2,6%)
przeciętne (75,0–124,9%)	87 miast (14,9%)	101 miast (17,4%)	29 miast (5,0%)
wysokie (125,0% i więcej)	20 miast (3,4%)	24 miasta (4,1%)	14 miast (2,4%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w zestawieniu ze średniorocznymi dochodami własnymi per capita wykazują wysoką korelację. W grupie 20 miast, gdzie średnioroczne dochody własne per capita były wysokie, zdecydowana większość z nich charakteryzowała się wysokimi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita (Tab. 7.). W grupie miast o niskich średniorocznych dochodach własnych per capita, 250 z 273 miast cechowało się niskimi średniorocznymi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita. W zdecydowanej większości są to ośrodki małe i średnie, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 tys. W dużej mierze są to mniejsze ośrodki miejskie, zlokalizowane na peryferiach swoich województw, z dala od wiodących ośrodków miejskich. Wśród nich znajdują się również 63 miasta Polski Wschodniej.

Miast o wysokich średniorocznych wydatkach per capita oraz wysokich dochodach per capita było 18, co stanowi 3,1% opisywanych miast. Miasta te są wyraźnie podzielone na dwie grupy ze względu na liczbę mieszkańców. Pierwszą z nich stanowią miasta duże i bardzo duże, liczące ponad 100 tys. mieszkańców z Warszawą, Wrocławiem i Poznaniem na czele. Drugą grupę stanowią miasta małe i średnie, których liczba mieszkańców nie przekracza 41 tys. Widoczna jest tutaj duża luka w liczbie ludności pomiędzy tymi dwoma typami.

Spośród opisywanych miast, w 8 przy wysokich wydatkach majątkowych inwestycyjnych per capita dochody własne per capita były niskie. Z wyjątkiem Biłgoraja liczącego ponad 26 tys. mieszkańców, wszystkie to miasta małe, gdzie liczba mieszkańców nie przekracza 13 tys. Interesującym przypadkiem

jest miasto Bogatynia w województwie dolnośląskim, gdzie przy wysokich dochodach własnych per capita średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne były bardzo niskie. Pozwala to twierdzić, że potencjał inwestycyjny gminy nie został odpowiednio wykorzystany. Miasto to posiada jednak specyficzną lokalizację w sąsiedztwie Kopalni Węgla Brunatnego Turów.

Tab. 7. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz średnioroczne dochody własne per capita w latach 2012–2020

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast	Średnioroczne dochody własne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast		
	niskie (74,9% i mniej)	przeciętne (75,0–124,9%)	wysokie (125,0% i więcej)
niskie (74,9% i mniej)	250 miast (43,0%)	56 miast (9,6%)	1 miasto (0,2%)
przeciętne (75,0–124,9%)	13 miast (19,4%)	103 miasta (12,1%)	1 miasto (0,2%)
wysokie (125,0% i więcej)	8 miast (1,4%)	32 miasta (5,5%)	18 miast (3,1%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Kolejnym istotnym zagadnieniem, które przeanalizowano, są zależności zachodzące pomiędzy skalą wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita a średnioroczną wartością wskaźnika samofinansowania (Tab. 8.). Wspomniany wskaźnik samofinansowania to suma dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej (czyli dodatniej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi – lub deficytem operacyjnym, w przypadku wydatków bieżących przewyższających dochody bieżące), w stosunku do ogółu wydatków majątkowych. Zgodnie z definicją przyjętą w dokumencie pt. Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2017, opracowanego przez Ministerstwo Finansów (2018), wskaźnik samofinansowania służy ocenie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w konkretnym przedziale czasowym, wykazując stopień, w jakim dane miasto (lub gmina) finansuje inwestycje środkami własnymi. Przyjmuje się, że im wyższa jest relacja pomiędzy dochodami a wydatkami majątkowymi, tym istnieje mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej. Z drugiej zaś strony, wysoka wartość tego wskaźnika może również świadczyć o zbyt niskim stopniu realizacji inwestycji w porównaniu do predyspozycji danej jednostki (Ministerstwo Finansów 2018).

Zachodząca pomiędzy wyróżnionymi dwoma wskaźnikami korelacja nie jest jednoznaczna, lecz najbardziej wyraźne związki obserwuje się pomiędzy wysokimi wartościami wskaźnika samofinansowania oraz relatywnie niskimi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita. Zależność ta pozwala nam wnioskować, że znaczna część miast, pomimo relatywnie wysokiej zdolności do prowadzenia inwestycji, z różnych powodów ich nie realizuje. W takiej grupie znajduje się najwięcej ośrodków miejskich (34,5%), z czego tylko jedno miasto duże (Sosnowiec). W analizowanym zbiorze nie znalazły się jednostki o wyższej randze, na przykład pełniące funkcje ośrodków wojewódzkich. Większość, bo ponad 70% tych ośrodków, stanowią miasta małe, natomiast liczebność miast średnich sięga ponad 29% – jest to dokładnie 9 miast (z czego 7 tracących funkcje społeczno-gospodarcze), takich jak: Kłodzko, Łuków, Biała Podlaska, Chrzanów, Legionowo, Ostrowiec Świętokrzyski, Gryfino oraz Wałcz. Obserwowana tendencja, cechująca większość badanych ośrodków, nie musi oznaczać powszechności stosowania pasywnej polityki inwestycyjnej. W przypadku tych miast, mimo iż wartości wskaźnika samofinansowania pozwalają ocenić, że są one w stanie przeznaczać wyższe nakłady ze środków własnych na inwestycje, ich realizacja może być ograniczona przez czynniki zewnętrzne, np. trudności z pozyskaniem wykonawcy na rynku usług budowlanych. Może się to także wiązać

z wysokim zadłużeniem tych miast i koniecznością ponoszenia dużych kosztów obsługi długu, jednak wskaźnik przyjęty w dokumencie Ministerstwa Finansów (2018) nie uwzględnia tego aspektu.

Odwrotną, pozytywną tendencją, to jest wysokimi średniorocznymi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita przy wysokim wskaźniku samofinansowania, charakteryzuje się jedynie 2,7% miast. Owa zależność świadczy o wykorzystaniu relatywnie wysokich możliwości prowadzenia polityki inwestycyjnej zaledwie przez 16 ośrodków miejskich. Wśród nich są 4 miasta duże (Poznań, Gdańsk, Olsztyn i Warszawa), a także miasta średnie i małe, głównie z obszarów podmiejskich lub z rozwiniętą funkcją turystyczną, tj.: 4 miasta średnie (Pruszcz Gdański, Sopot, Ząbki i Józefów) oraz 8 miast małych (Międzyzdroje, Dobczyce, Kórnik, Zagórz, Mszczonów, Konstancin-Jeziorna, Wysokie Mazowieckie, Brusy). Wymienione miasta małe charakteryzuje położenie w obszarach podmiejskich lub są miejscowościami turystycznymi. Prowadzą one aktywną politykę finansowania inwestycji przy bardzo korzystnej sytuacji dochodowej, a zatem cechują się właściwym poziomem realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

Najślabsze powiązania ze średniorocznymi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi per capita obserwuje się z kolei wśród miast o niższych wartościach wskaźnika samofinansowania (79,9% i mniej). Łącznie jest to 37 miast, spośród których najmniejszą grupę stanowią ośrodki odznaczające się wysokimi wydatkami (powyżej 125%) i jest to 7 miast (z czego 4 duże): Szczecin, Ścinawa, Limanowa, Lublin, Stalowa Wola, Wałbrzych oraz Kielce. Miasta te, pomimo iż znajdują się we względnie niekorzystnej sytuacji finansowej, prowadzą aktywną politykę inwestycyjną, jednakże źródeł jej finansowania należy doszukiwać się w skutecznym pozyskiwaniu środków zewnętrznych takich jak kredyty czy dotacje z funduszy europejskich. Ostatnią, „skrajną” grupą analizowanych ośrodków, są te o szczególnie trudnej sytuacji finansowej, które jednocześnie odznaczają się niewielką skalą polityki inwestycyjnej. Zbiór ten reprezentuje 9 miast (1,5% ogółu badanych ośrodków), do których należą 3 miasta średnie (Sanok, Jarocin i Wołomin) oraz 6 miast małych (Kęty, Kamienna Góra, Wyrzysk, Dęblin, Garwolin i Radlin). Gorsza kondycja finansowa tych dziewięciu wymienionych ośrodków jest zbieżna z niskimi nakładami, jakie przeznaczają na inwestycje. Przyczyny tego problemu można powiązać z niskim poziomem nadwyżki operacyjnej, co skutkuje ograniczonymi możliwościami finansowania nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. W przypadku wskazanych powyżej miast ograniczenie działalności inwestycyjnej w celu uniknięcia dalszego zadłużania się należy uznać za działanie racjonalne.

Tab. 8. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz średnioroczną wartość wskaźnika samofinansowania w latach 2012–2020

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast	Średnioroczna wartość wskaźnika samofinansowania w latach 2012–2020		
	79,9% i mniej	od 80,0% do 99,9%	100,0% i więcej
niskie (74,9% i mniej)	9 miast (1,5%)	97 miast (16,7%)	201 miast (34,5%)
przeciętne (75,0–124,9%)	21 miast (3,6%)	106 miast (18,2%)	90 miast (15,5%)
wysokie (125,0% i więcej)	7 miast (1,2%)	35 miast (6,0%)	16 miast (2,7%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Analiza relacji dwóch składowych wydatków, tj. majątkowych inwestycyjnych oraz na obsługę długu publicznego per capita (Tab. 9.) za lata 2012–2020 wykazała, iż zdecydowana większość miast (238), charakteryzuje się niewielkimi nakładami na politykę inwestycyjną oraz niskim poziomem zadłużenia. Zazwyczaj są to miasta małe (155) oraz średnie (81). Wśród miast dużych taką sytuacją odznacza się Bytom i Sosnowiec, których średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne na osobę są rzędu 470–510 zł, natomiast te wskazane na obsługę długu publicznego osiągają wysokości 30–38 zł. Odminną sytuacją wyróżniają się miasta, w których wydatki majątkowe, jak i te dotyczące obsługi długu publicznego, są wysokie. W grupie 16 takich ośrodków, 9 stanowią miasta duże, tj. Wrocław, Wałbrzych, Toruń, Lublin, Płock, Warszawa, Rzeszów, Kielce i Poznań, 3 miasta średnie, tj. Krosno, Sopot i Świnoujście oraz 4 miasta małe, tj. Ścinawa, Niepołomice, Karlino i Międzyzdroje. Warto zaznaczyć, że dość wysokie zadłużenie jednostek samorządowych nie jest jednak przeszkodą w prowadzeniu intensywnej polityki inwestycyjnej w mieście. Dla przykładu, w Wałbrzychu średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne na osobę wyniosły 1173 zł, natomiast te wskazane na obsługę długu publicznego 153 zł. W ostatnich latach wysokie wydatki inwestycyjne powiązać można z realizacją w Wałbrzychu licznych projektów finansowanych ze źródeł unijnych, w szczególności tych związanych z polityką planistyczną i działaniami rewitalizacyjnymi. Z kolei wysokie wydatki na obsługę długu publicznego wynikać mogą z utraty przez miasto funkcji społeczno-gospodarczych oraz zmaganiem się z procesem depopulacji.

Tab. 9. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz skalę wydatków na obsługę długu publicznego w latach 2012–2020

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast	Średnioroczne wydatki budżetowe na obsługę długu publicznego per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast		
	niskie (74,9% i mniej)	przeciętne (75,0–124,9%)	wysokie (125,0% i więcej)
niskie (74,9% i mniej)	238 miast (40,9%)	61 miast (10,5%)	8 miast (1,4%)
przeciętne (75,0–124,9%)	136 miast (23,4%)	57 miast (9,8%)	24 miasta (4,1%)
wysokie (125,0% i więcej)	28 miast (4,8%)	14 miast (2,4%)	16 miast (2,7%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W przypadku analizy typologicznej, uwzględniającej średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 oraz średnioroczne dochody z tytułu finansowania i współfinansowania programów oraz projektów unijnych per capita w tym okresie (Tab. 10.), widoczna jest dominacja miast o niskich wartościach obydwu wskaźników (46,4%). Co warto podkreślić, wśród miast o niskich wydatkach znalazła się jedna gmina charakteryzującą się wysokimi średniorocznymi dochodami z tytułu finansowania i współfinansowania programów oraz projektów unijnych per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla miast. Było to miasto Nowy Sącz, co w dużej mierze wynika ze stosunkowo dużego odsetka projektów miękkich z zakresu nauki i edukacji oraz pracy i integracji społecznej.

Równie interesująca jest grupa 9 miast, które mimo niskich dochodów związanych z programami i projektami unijnymi odznaczały się wysokimi wydatkami majątkowymi inwestycyjnymi. Wynika to ze szczególnych uwarunkowań takich jak położenie w obszarze funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego (Konstancin-Jeziorna, Kąty Wrocławskie, Ożarów Mazowiecki, Błonie, Kórnik, Pruszcz Gdański) oraz wyspecjalizowana funkcja uzdrowiskowa (Ciechocinek, Szczawno-Zdrój) lub przemysłowa (Polkowice).

W przypadku miast, których dochody z tytułu finansowania i współfinansowania programów oraz projektów unijnych per capita sklasyfikowane zostały jako przeciętne, również wydatki majątkowe inwestycyjne najczęściej pozostają przeciętne (14,4% miast). Natomiast im wyższe były dochody, tym wyższe były również średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne. Taką prawidłowość wykazuje istotny udział miast o wysokich (5,2%) lub przeciętnych (6,2%) wydatkach, podczas gdy tylko 1 miasto (0,2% ogółu miast) w grupie o wysokich dochodach ze środków unijnych posiadało niskie wydatki.

Tab. 10. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita i wielkość środków na dofinansowanie projektów unijnych w latach 2012–2020

Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast	Średnioroczne dochody z tytułu finansowania i współfinansowania programów oraz projektów unijnych per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla miast		
	niskie (74,9% i mniej)	przeciętne (75,0–124,9%)	wysokie (125,0% i więcej)
niskie (74,9% i mniej)	270 miast (46,4%)	36 miast (6,2%)	1 miasto (0,2%)
przeciętne (75,0–124,9%)	97 miast (16,7%)	84 miasta (14,4%)	36 miast (6,2%)
wysokie (125,0% i więcej)	9 miast (1,5%)	19 miast (3,3%)	30 miast (5,2%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

2. STRUKTURA WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH INWESTYCYJNYCH NA TŁE WYDATKÓW BUDŻETOWYCH OGÓŁEM W LATACH 2012–2020

Strukturę wydatków budżetowych ogółem w miastach w latach 2012–2020 (%) przedstawia Tabela 11.

Tab. 11. Struktura wydatków budżetowych ogółem w miastach w latach 2012–2020 (%)

Kategoria wydatków	Miasta małe	Miasta średnie	Miasta duże	Miasta ogółem
oświata i wychowanie	32,0%	32,4%	27,1%	29,5%
polityka społeczna	26,0%	23,8%	16,6%	20,4%
transport i łączność	7,1%	10,1%	20,7%	15,2%
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	9,7%	8,4%	6,5%	7,7%
administracja publiczna	8,8%	7,3%	6,3%	7,0%
gospodarka mieszkaniowa	3,2%	4,0%	5,4%	4,6%
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,6%	3,5%	3,5%	3,5%
kultura fizyczna	3,0%	3,7%	2,7%	3,0%
bezpieczeństwo publiczne	1,0%	1,6%	2,0%	1,7%
ochrona zdrowia	0,7%	1,0%	1,4%	1,1%
pozostałe działania	4,8%	4,2%	7,8%	6,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W miastach dużych wydatki w zakresie oświaty i wychowania w latach 2012–2020 średnio wynoszą około 27% wszystkich wydatków budżetowych. Oczywiście są duże miasta, w których odsetek tych wydatków jest znacznie wyższy, a grupie tej lideruje Tarnów, miasto, w którego budżecie kategoria oświaty i wychowanie stanowi aż 38,5%. Wyraźnie najniższymi odsetkami cechowały się dwa miasta: Wałbrzych (21,5%) oraz Warszawa (20,7%). W grupie miast średnich analizowany odsetek wzrasta i średnio wynosi 32,4%, a miasta o największym udziale wydatków w zakresie oświaty i wychowania charakteryzują się wskaźnikiem na poziomie około 40% – Biała Podlaska (42,5%), Mińsk Mazowiecki (42%), Chełm (41,8%), Pszczyna (41,7%), Siedlce (41,4%). Jedynie jedno miasto średnie odznacza się najniższym odsetkiem. To Świnoujście (18,1%), które przeznacza za to zdecydowanie najwięcej środków ze wszystkich miast średnich na cele infrastrukturalne (33,7% wydatków budżetowych). W grupie miast małych odsetek wydatków budżetowych w tej kategorii wygląda podobnie jak dla grupy miast średnich. Najwięcej wydające miasta przeznaczają na ten cel 40% środków: Zdzeszo-

wice (44%), Brzesko (43,7%), Łęczna (42,8%), Sejny (41,9%), Garwolin (41,1%). Podobnymi odsetkami charakteryzują się te miasta, w których ten odsetek jest najniższy, wynoszący mniej niż 20%, czyli Szklarska Poręba (19,9%) oraz Boguszów-Gorce (19,5%).

Kolejna kategoria wydatków to polityka społeczna, która stanowi 20,4% wszystkich wydatków budżetowych w ogóle polskich miast. Nieco inaczej odsetek ten kształtuje się w różnych typach miast. W dużych miastach jest to jedynie 16,6% wszystkich wydatków, chociaż są trzy śląskie miasta: Chorzów (26%), Bytom (25,5%), Ruda Śląska (25,2%) oraz Włocławek (24,5%) i Gorzów Wielkopolski (24,1%), które wydają znacznie więcej niż średnia. Zdecydowanie najniższym odsetkiem wyróżnia się Warszawa (11%). Dla miast średnich wydatki w tej kategorii stanowią większy odsetek, a w piętnastu z nich odsetek ten wynosi co najmniej 30%. Największą wartością wyróżniają się Bartoszyce (32,2%), Malbork (32,1%) i Ostrowiec Świętokrzyski (31,9%). Podobnie jak w przypadku kategorii oświata i wychowanie, najniższym odsetkiem wydatków wśród miast średnich ponownie odznacza się Świnoujście (11,5%), a niewiele większym odsetkiem cechują się Polkowice (12,2%). Wśród miast małych dwa zbliżają się do czterdziestoprocentowego udziału tej kategorii wydatków w ogóle i są to Lipno (39,9%) oraz Jastrowie (38,1%). Aż w 74 miastach małych z 365 odsetek tej kategorii stanowi 30% wszystkich wydatków. Na przeciwnym biegunie znajdują się Ożarów Mazowiecki (12,1%) oraz Międzyzdroje (11,9%).

Następną analizowaną kategorią jest transport i łączność. Na jej przykładzie widać różnicę w wydatkach majątkowych inwestycyjnych, a wydatkach bieżących. Oznacza to, że pomimo tego, że wydatki na inwestycje w zakresie transportu i łączności dominują w budżetach inwestycyjnych polskich miast, to bieżące wydatki nie są już aż tak dominujące. Wydatki w zakresie transportu i łączności w największym stopniu obciążają budżety miast dużych, gdzie stanowią 20,7% wszystkich wydatków, w miastach średnich jest to 10,1%, a w miastach małych 7,1%. W dużych miastach największy odsetek stanowią one w budżecie Warszawy (28,4%), Poznania (26,8%), Gdańska (25,1%), Tych (24,5%) oraz Lublina (22,4%). Wśród miast średnich zdecydowanie wyróżnia się pod względem wysokiego odsetka wydatków w zakresie transportu i łączności pięć miast: Świnoujście (33,7%), Biłgoraj (21,2%), Ciechanów (19,5%), Swarzędz (17,4%) oraz Bielawa (17%). W 65% miast średnich odsetek ten nie przekracza 10% ogółu wydatków, a w cechujących się najniższym udziałem miastach Lubań (3,3%), Koło (3%) oraz Giżycko (2,4%), kategoria transport i łączność stanowiła marginalną część budżetów. Wraz z wielkością miasta spada znaczenie tej kategorii wydatków w budżecie, jedynie w przypadku dwóch udział jej wynosi około 20% wszystkich wydatków – Choroszcz (21%) i Kostrzyn (19,4%). Natomiast najmniejszy udział wyróżnia trzy miasta: Chojnów (1,7%), Sejny (1,3%) i Paczków (1,2%).

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska to kategoria wydatków, która w większym stopniu obciąża budżety miast mniejszych niż średnich i dużych. W przypadku grupy największych miast jedynie w przypadku budżetów dwóch z nich jest to znaczące obciążenie, przekraczające 10% wydatków. Są to: Dąbrowa Górnicza (20%) i Sosnowiec (10,5%). Wśród miast średnich statystyki wyglądają podobnie, w tym przypadku również dwa miasta – Józefów (25%) oraz Jawor (20,2%) wydają ponad 20% środków w ramach tej kategorii. W przypadku miast małych stosunkowo duża jest grupa miast, w których budżetach ta kategoria przekracza co najmniej 10% wydatków (145 z 365 miast). Trzy małe miasta, które liderują w swojej grupie, posiadają bardzo zbliżone wartości w okolicach 22% to Ciechocinek, Imielin oraz Międzyzdroje. Administracja publiczna zdecydowanie w mniejszym stopniu obciąża budżety miast dużych, odsetek tej kategorii w wydatkach waha się od 8% (Dąbrowa Górnicza oraz Łódź) do około 5% (Toruń, Radom, Kielce, Poznań). W budżetach miast średnich odsetek ten potrafi sięgać ponad 10% (12 miast). Sytuacja zmienia się zasadniczo w przypadku miast małych, w tym przypadku powiększa się grono tych, których odsetek wydatków jest znacząco wyższy i w kilku przypadkach przekracza 14%: Szczawno-Zdrój (16,5%), Kalety (15,5%), Szczyrk (14,5%), Wiśła (14,4%), Międzyzdroje (14,1%). Pozostałe kategorie stanowią zdecydowanie mniejszy odsetek wszystkich wydatków, chociaż można zidentyfikować pewne miasta-wyjątki, w których jedna z kategorii w szczególności obciąża budżet. Przykładowo, gospodarka mieszkaniowa stanowi aż 15,4%

wszystkich wydatków w Boguszwie-Gorcach (małe miasto), w kilku miastach średnich przekracza 10% – Mikołów, Oleśnica, Żyrardów, Bielawa, a także w jednym mieście dużym – w Wałbrzychu. W kategorii kultura i ochrona dziedzictwa narodowego zdecydowanie wyróżnia się jedynie jedno miasto – Sucha Beskidzka (miasto małe), gdzie odsetek wynosi aż 15%, przy średniej dla polskich miast wynoszącej 3,5%. Ochrona zdrowia to kategoria, której odsetek wydatków jest średnio najniższy w polskich miastach, aczkolwiek zidentyfikować można jeden wyjątek, którym jest małe miasto Poddębice, gdzie wynosi on 15,6%.

W poniższej tabeli (Tab. 12.) zaprezentowano skalę wydatków budżetowych w latach 2012–2020 w przeliczeniu na osobę. We wszystkich kategoriach miasta duże wyróżniają się najwyższymi wskaźnikami, a na drugiej pozycji znajdują się miasta średnie (poza dwoma wyjątkami: gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz administracja publiczna, gdzie wyższe średnie wskaźniki odnotowują miasta małe). W zakresie oświaty i wychowania w czołówce najczęściej wydających znajdują się miasta średnie z wyraźnie wyższymi wydatkami niż średnia: Ostrołęka – 2471 zł, Siedlce – 2436 zł, Zamość – 2381 zł, Leszno – 2331 zł.

Tab. 12. Skala wydatków budżetowych ogółem w miastach w latach 2012–2020 per capita (zł)

Kategoria wydatków	Miasta małe	Miasta średnie	Miasta duże	Miasta ogółem
oświata i wychowanie	1 258,3	1 404,4	1 725,7	1 505,4
polityka społeczna	1 020,1	1 029,3	1 055,1	1 038,0
transport i łączność	277,8	436,2	1 314,7	773,2
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	382,7	362,4	416,5	390,7
administracja publiczna	344,0	316,9	398,3	358,6
gospodarka mieszkaniowa	125,8	175,0	344,6	235,4
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	142,7	150,7	221,7	179,1
kultura fizyczna	117,5	160,8	170,8	154,2
bezpieczeństwo publiczne	40,1	68,1	129,2	87,3
ochrona zdrowia	27,8	42,4	87,5	58,1
pozostałe działania	189,4	182,8	497,3	319,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W przypadku analizy struktury wydatków majątkowych inwestycyjnych w latach 2012–2020 na wstępie warto się skupić na tym, czy istnieją, a jeśli tak, to jakie zasadnicze różnice możemy zaobserwować w polityce inwestycyjnej w różnych grupach miast. Jak wskazuje Tabela 13, struktura wydatków jest bardzo do siebie zbliżona we wszystkich analizowanych ośrodkach miejskich, bez względu na ich wielkość. Dla miast dużych były one identyczne we wszystkich 37 miastach.

Dwa małe miasta: Mońki (powiat suwalski) oraz Barcin (powiat żniński) nie ponosiły wydatków o charakterze inwestycyjnym w sferze gospodarki mieszkaniowej. Cztery inne miasta małe nie wydatkowały funduszy w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Były to: Maków Podhalański, Skoczów, Głowno oraz Dynów. Więcej, bo jedenaście małych miast: Sierpc, Wysokie Mazowieckie, Puszczkowo, Lewin Brzeski, Tuchów, Radymno, Lubaczów, Sulejówek, Terespol, Mszana Dolna

oraz Przemków, w analizowanym okresie nie odnotowało wydatków majątkowych inwestycyjnych w zakresie polityki społecznej.

Wśród 180 miast średnich jedynie trzy miasta nie wydatkowały środków w sferze ochrony zdrowia (Dzierżoniów, Biała Podlaska oraz Wieluń). Więcej miast bez wydatków w tej kategorii znajdowało się w grupie miast małych i było ich aż 36, co zazwyczaj związane było z brakiem inwestycji w placówki medyczne będących pod zarządem miasta, których istnienie w tej formie nie jest obligatoryjne. Pięć średnich miast nie posiadało wydatków majątkowych inwestycyjnych sklasyfikowanych jako pozostałe działania (Zakopane, Działdowo, Myszków, Oleśnica), natomiast wśród miast małych takich miast było siedem: Aleksandrów Kujawski, Poręba, Szczytina, Czarnków, Łęczyca, Blachownia i Imielin.

Tab. 13. Odsetek miast ponoszących wydatki majątkowe inwestycyjne w latach 2012–2020 według poszczególnych kategorii w podziale na typy ośrodków miejskich

Sfera wydatków	Miasta małe (365)	Miasta średnie (180)	Miasta duże (37)	Miasta ogółem (582)
transport i łączność	100%	100%	100%	100%
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	100%	100%	100%	100%
oświata i wychowanie	100%	100%	100%	100%
gospodarka mieszkaniowa	99%	100%	100%	100%
kultura fizyczna	100%	100%	100%	100%
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	99%	100%	100%	99%
administracja publiczna	100%	100%	100%	100%
polityka społeczna	97%	100%	100%	98%
ochrona zdrowia	93%	98%	100%	93%
bezpieczeństwo publiczne	100%	100%	100%	100%
pozostałe działania	98%	97%	100%	98%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Tabela 14 prezentuje w jaki sposób kształtują się kategorie wydatków budżetowych ogółem w różnieniu na typy miast. Dominują wydatki klasyfikowane jako transport i łączność, stanowią one niemal połowę wszystkich wydatków, jeżeli mówimy o grupie wszystkich typów miast. W miastach dużych stanowią 52,1%, w średnich 41,5% natomiast w małych 33,2%.

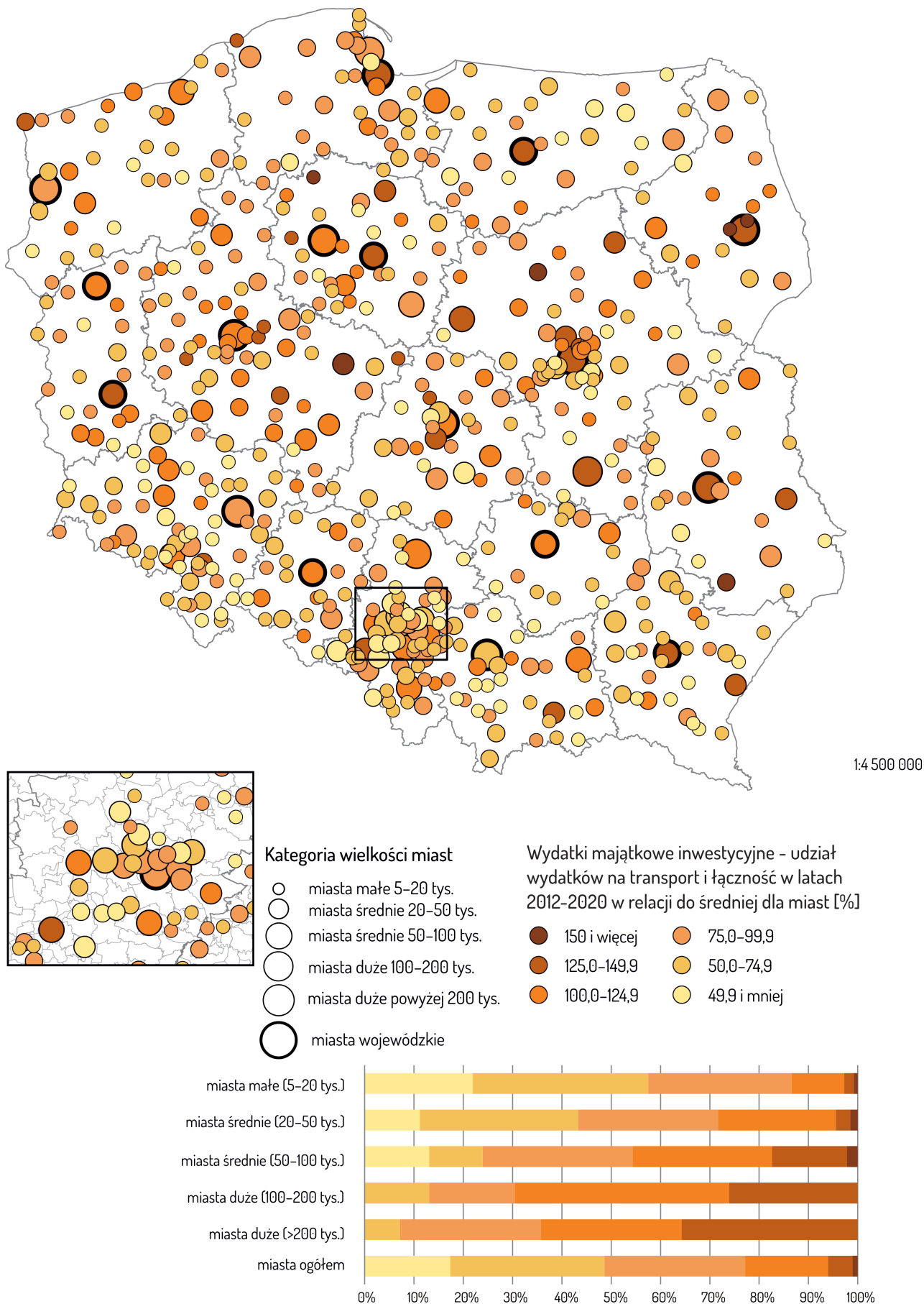
Tab. 14. Struktura wydatków majątkowych inwestycyjnych w miastach w latach 2012–2020 (%)

Kategoria wydatków	Miasta małe	Miasta średnie	Miasta duże	Miasta ogółem
transport i łączność	33,2%	41,5%	52,1%	45,8%
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	21,6%	16,1%	9,0%	13,2%
oświata i wychowanie	10,3%	9,4%	9,0%	9,4%
gospodarka mieszkaniowa	7,4%	9,0%	7,5%	7,9%
kultura fizyczna	7,0%	8,0%	6,2%	6,8%
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5,6%	6,1%	5,6%	5,7%
administracja publiczna	2,1%	2,1%	1,8%	1,9%
polityka społeczna	2,1%	1,6%	1,8%	1,8%
ochrona zdrowia	1,0%	1,0%	2,2%	1,7%
bezpieczeństwo publiczne	2,1%	1,1%	1,1%	1,3%
pozostałe działania	7,6%	4,0%	3,6%	4,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W grupie miast dużych 62% przeznacza co najmniej 50% wydatków majątkowych inwestycyjnych na cele związane z transportem i łącznością. Duże wydatki są związane z realizacją infrastrukturalnych inwestycji o dużej skali. Najwyżej sklasyfikowanym miastem średnim w tej kategorii pod względem wydanej kwoty jest Świnoujście (25 pozycja w skali kraju), które ustępuje miejsca czołówce reprezentowanej przez miasta duże.

Co warto podkreślić, w kilku miastach małych oraz średnich (Wasilków, Konin, Biłgoraj oraz Ciechanów) udział tej kategorii w wydatkach wynosił nawet powyżej 70% całości wydanych pieniędzy. Największym dużym miastem z wysokim udziałem w tej kategorii był Lublin (66% wydatków majątkowych inwestycyjnych w analizowanym okresie; średnim – Konin (75%), natomiast małym – wspomniany wcześniej Wasilków (78%). Z dwunastu miast dużych, których wydatki inwestycyjne majątkowe w zakresie transportu i łączności stanowiły mniejszy odsetek niż średnia dla polskich miast, czyli 46% wszystkich wydatków, aż siedem to miasta z województwa śląskiego (Ruda Śląska, Sosnowiec, Katowice, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Zabrze oraz Bytom, cechujący się najniższym odsetkiem (24%).



Ryc. 5. Udział wydatków na transport i łączność w wydatkach majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

W przypadku kategorii wydatków majątkowych inwestycyjnych na transport i łączność, przy analizie relacji do średniej dla miast polskich (Ryc. 5.) należy wskazać, że większe wydatki w tej kategorii cechują ośrodki miejskie sąsiadujące z aglomeracją Warszawską, Poznańską i Białostocką.

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska również stanowiła duży odsetek wydatków wśród wszystkich miast – było to 13,2%. Zwiększał się on natomiast w miastach mniejszych, gdzie wynosił 21,6%. Wyraźnie w tej kategorii wyróżnia się miasto małe – Golub-Dobrzyń, gdzie wydatki z tej kategorii stanowiły aż 77% wszystkich wydanych pieniędzy, natomiast wśród miast dużych odsetek tej kategorii zazwyczaj był dużo niższy. W przypadku Dąbrowy Górniczej, miasta o największym udziale gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w wydatkach majątkowych inwestycyjnych, odsetek ten wyniósł 46,4%.

Mniejsze znaczenie w całości wydatków odgrywają pieniądze przeznaczone na oświatę i wychowanie (9,4%), chociaż szczególnie w miastach mniejszych odsetek wydatków w tej kategorii potrafił wynosić nawet 40%. Małe miasta z najwyższym odsetkiem to: Gubin (43,2%), Braniewo (41,7%), Ostrzeszów (39,2%), Czarnków (36,1%), Radzymin (33,2%) i Suchedniów (32,55%). Na przeciwnym biegunie znajduje się Hrubieszów oraz Poddębice, dla których ten odsetek wynosił zaledwie 0,1% wszystkich wydatków. Wśród miast średnich największym odsetkiem wyróżniają się chociażby miasta z subregionu warszawskiego, tj. Mińsk Mazowiecki (33,1%), Piaseczno (28,1%) Wołomin (28,9%) oraz Pruszków (24,8%). Duży udział wydatków związanych z oświatą i wychowaniem wyróżnia też Lublin (28,6%) i Zgierz (25,1%). Najniższy odsetek, poniżej jednego procenta wydatków, wyróżnia Zawiercie (0,4%) oraz Skarżysko Kamienną (0,5%). W przypadku miast większych odsetek ten nie jest już tak wysoki, dla największej wydającej w kategorii dużych miast Włocławek wynosi on 16,9%, dla Rudy Śląskiej 14,4%, a dla Zabrza 13,5%. Poniżej średniej dla kraju wynoszącej 9,4% (9% dla miast dużych) znalazło się 56% dużych miast, natomiast najniższy odsetek wyróżniał Łódź (2,4%), Olsztyn (3,4%) oraz Opole (4,5%).

Gospodarka mieszkaniowa to kategoria, która w większym stopniu obciąża budżety miast małych i średnich. Największym odsetkiem tych wydatków w skali kraju cechują się 3 miasta małe – Gołdap (40,7%), Krynica-Zdrój (39,6%) oraz Kolno (36,7%). Wśród miast dużych najwyższym wskaźnikiem (19,6%) wyróżnia się miasto Bytom, a kolejne pod tym względem miasta Wrocław oraz Zabrze przeznaczają na te cele około 12% wszystkich wydatków.

Kultura fizyczna to podgrupa, która średnio stanowi 6,2% wszystkich wydatków majątkowych inwestycyjnych miast dużych, nieco mniej niż w przypadku miast średnich (8%) oraz miast małych – 7%. Wśród dużych miast największym odsetkiem wyróżnia się Włocławek (15,1%), Gliwice (13,4%) i Tarnów (13,2%), w grupie miast średnich jest to Zgorzelec, przeznaczający aż 46,4% środków (największy odsetek wśród wszystkich polskich miast), Sanok (31,2%), Oława (28,3%) i Oświęcim (26,9%). Natomiast w przypadku miast małych liderem są Siemiatycze, a wysokimi wskaźnikami odznaczają się również Słupca (39,6%) i Proszowice (37,6%). Trzy miasta, wszystkie średnie, wyróżniają się najniższymi odsetkami wydatków w tej kategorii i są to: Skarżysko-Kamienna, Szczytno oraz Stargard – wszystkie poniżej 0,1%.

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego to kategoria, w której średni odsetek wydatków jest porównywalny we wszystkich typach miast. Wydatki majątkowe inwestycyjne w tej kategorii nie stanowią znacznego odsetka wszystkich wydatków inwestycyjnych w grupie największych (średnio 5,6%). Największym odsetkiem wśród dużych miast charakteryzuje się Wałbrzych (19,6%), Wrocław (13,4%), Zabrze (11,4%), Katowice (11,3%) oraz Kraków (10,5%) i są to jedyne miasta, w których przekracza on 10%. W trzech miastach: Gliwicach, Włocławku oraz Gorzowie Wielkopolskim, odsetek ten nie przekracza 1% wszystkich wydatków majątkowych inwestycyjnych. Wśród miast średnich (Ryc. 6.) więcej ośrodków przeznacza środki na wydatki majątkowe inwestycyjne. Uwidacznia to zestawienie wydatków w relacji do średniej dla miast. Trzy miasta przeznaczają na ten cel ponad 30% wszystkich wydatków; są to Żagań (34,2%), Działdowo (33,3%) oraz Bolesławiec (32,9%). W przypadku

miast małych można wydzielić te o stosunkowo bardzo wysokich wydatkach, jak i grupę miast, które wydawały niewielkie środki. Część z miast o niskich wydatkach zlokalizowanych jest w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich w ich strefie suburbanizacji, co widać na przykładzie Warszawy, Poznania, Łodzi czy Białegostoku. Wydatki majątkowe inwestycyjne przeznaczone na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego mogą dominować w strukturze wydatków w małych ośrodkach. Taką sytuację obserwujemy w przypadku Suchej Beskidzkiej (47,3%), Kamiennej Góry (41,3%), Szydłowca (39,8%) czy Chełmna (35,8%).

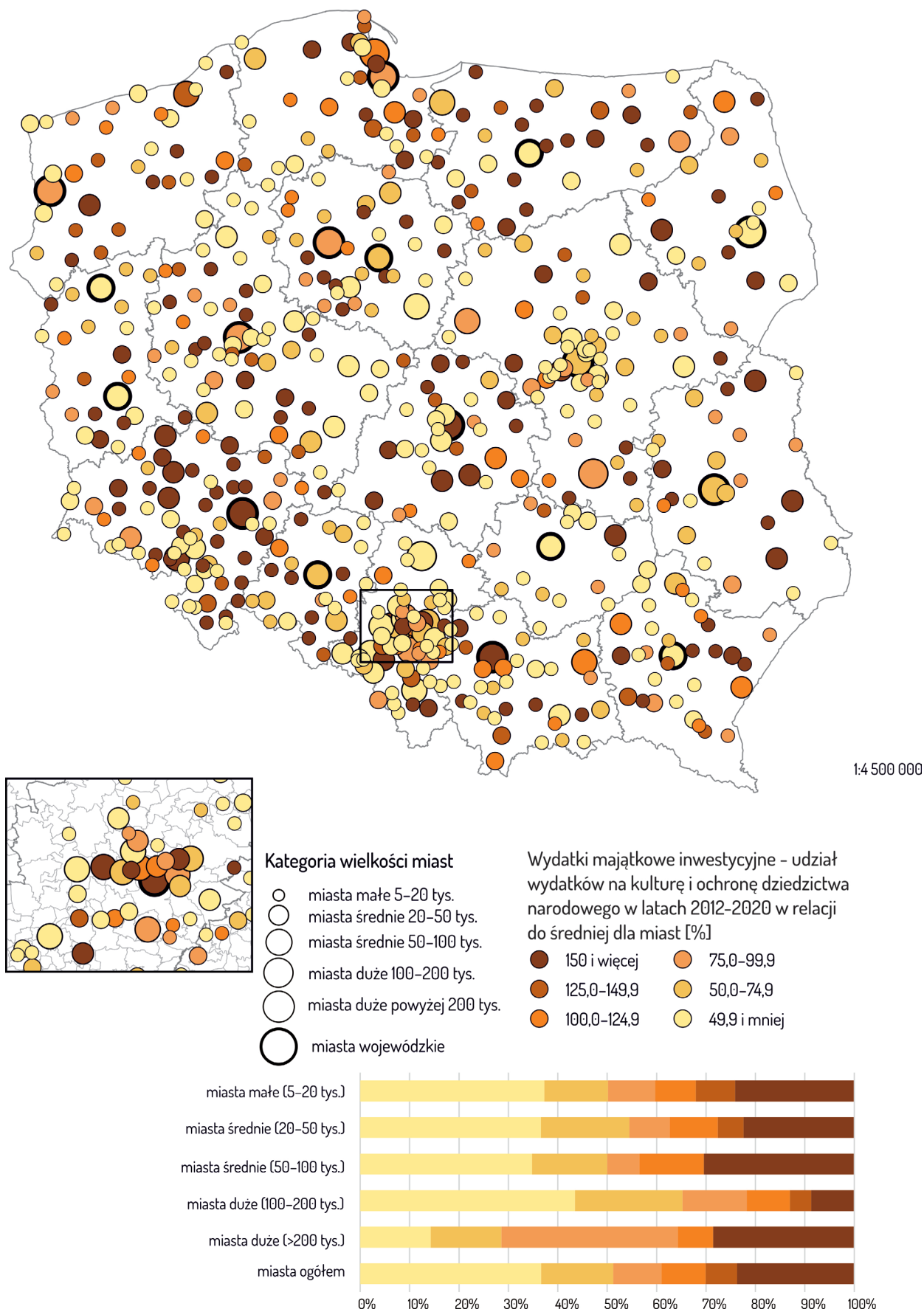
Wydatki majątkowe inwestycyjne w zakresie administracji publicznej w największym stopniu obciążają budżety miast mniejszych. W gronie charakteryzujących się najwyższym ich odsetkiem liderują: Lubawa (27,2%), Orzysz (21,6%), Olesno (17,5%) oraz Dęblin (17,5%). Zaskakująco wysokim odsetkiem wyróżniają się dwa duże miasta: Łódź (16,9%) oraz Włocławek (12%), podczas gdy reszty dużych miast nie cechują aż tak wysokie wartości (średnia 1,8%).

Majątkowe wydatki inwestycyjne w zakresie ochrony zdrowia stanowią w większości analizowanych miast znikomy odsetek, a średnia wynosi zaledwie 1,7% wszystkich środków. Wyjątkami są: Poddębice (44,5%), Nowogard (24,1%), Piekary Śląskie (19%) oraz Łaziska Górne (10,3%). Jest to zazwyczaj wynik inwestycji w jednostki i ośrodki zdrowia, czasami bardzo szeroko rozumianymi (nowoczesny i rozbudowywany ośrodek zdrowia oraz termy w przypadku Poddębice, inwestycje związane z przejmowaniem ośrodków zdrowia – Nowogard).

Bezpieczeństwo publiczne to szeroka kategoria wydatków majątkowych inwestycyjnych w dużej mierze powiązana z realizacją modernizacji kompleksów straży pożarnych czy też innych służb bezpieczeństwa. Stąd też większy ciężar tego rodzaju zadań odczuwają miasta małe, często realizujące tego typu inwestycje przy wsparciu środków unijnych, tak jak miało to miejsce w mieście Witnica, z dużo wyższym niż norma udziałem wydatków w tej kategorii, wynikającym z modernizacji regionalnego centrum ratownictwa.

Zdarzają się nieliczne miasta charakteryzujące się wyższym udziałem wydatków odbiegających od średniej dla danej grupy miast i jest to wynikiem specyfiki miasta. Dla przykładu, Poddębice – miasto małe, gdzie wydatki na majątkowe inwestycyjne w zakresie ochrony zdrowia wyniosły aż 44,5% ogółu, przy średniej dla małych miast wynoszącej 1%, co w tym konkretnym przypadku wynikało z wspomnianych wcześniej kosztownych inwestycji związanych ze służbą zdrowia.

Analiza skali wydatków majątkowych inwestycyjnych według poszczególnych kategorii w podziale na typy miast (Tab. 15.), jak można się spodziewać wykazuje, że największe miasta wydają zdecydowanie największe kwoty w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zakresie transportu i łączności (522,2 zł) z racji skali realizowanych przedsięwzięć. Wartość ta jest ponad dwukrotnie większa niż w przypadku miast średnich (256, zł) i małych (195,6 zł). Co ciekawe, wydatki majątkowe inwestycyjne per capita związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska najwyższe są w ośrodkach małych (195,6 zł), natomiast w średnich i dużych zbliżone do siebie (odpowiednio 99,5 i 90,0 zł). Ponadprzeciętne wydatki cechują grupę miast dużych we wszystkich pozostałych kategoriach, a największa różnica względem miast średnich oraz małych występuje w kategorii wydatków przeznaczonych na ochronę zdrowia. Tak jak w przypadku analizy struktury wydatków majątkowych inwestycyjnych w miastach w latach 2012–2020, gdzie odsetek wydatków w kategorii sklasyfikowanej jako pozostałe działania był wyraźnie większy w miastach małych, analogicznie w przypadku skali wydatków grupa najmniejszych miast cechuje się największym wydatkowaniem pieniędzy w tych kategoriach.



Ryc. 6. Udział wydatków na transport i łączność w wydatkach majątkowych inwestycyjnych, w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Tab. 15. Skala wydatków majątkowych inwestycyjnych w miastach w latach 2012–2020 (zł)

Kategoria wydatków	Miasta małe	Miasta średnie	Miasta duże	Miasta ogółem
transport i łączność	195,6	256,6	522,2	355,2
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	127,3	99,5	90,0	102,4
oświata i wychowanie	60,4	58,2	90,5	72,6
gospodarka mieszkaniowa	43,8	55,6	75,5	61,2
kultura fizyczna	41,2	49,3	61,8	52,6
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	33,2	37,6	56,1	44,4
administracja publiczna	12,2	13,1	18,1	15,0
polityka społeczna	12,2	10,2	18,3	14,2
ochrona zdrowia	5,7	6,5	22,4	13,1
bezpieczeństwo publiczne	12,5	7,1	10,7	10,0
pozostałe działania	44,8	24,9	36,4	34,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

ANEKS METODYCZNY

Cel badania. Celem raportu jest charakterystyka skali i kierunków polityki inwestycyjnej polskich miast oraz ich zróżnicowanie w zależności od poszczególnych typów ośrodków miejskich oraz wybranych wskaźników finansowych i społeczno-ekonomicznych.

Przedmiot badania. Przedmiotem badania są skala i struktura wydatków majątkowych inwestycyjnych. W pierwszym przypadku analizowano ich wielkość ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (per capita) oraz udział (%) w całkowitych wydatkach budżetowych. Strukturę wydatków majątkowych inwestycyjnych rozpatrywano przez pryzmat jedenastu wybranych kierunków działań – odpowiadających poszczególnym działom klasyfikacji budżetowej. W analizie uwzględniono następujące sfery wydatków: transport i łączność (dział 600), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (dział 900), oświata i wychowanie (dział 801), gospodarka mieszkaniowa (dział 700), kultura fizyczna (dział 926), kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (dział 921), administracja publiczna (dział 750), ochrona zdrowia (dział 851) oraz bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (dział 754). Ponadto wyróżniono sferę wydatków związanych z pomocą społeczną, obejmującą działy: pomoc społeczna, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej i rodzina) oraz kategorię pozostałych wydatków inwestycyjnych. Ze względu na znaczną fluktuację skali i struktury wydatków majątkowych inwestycyjnych wskaźniki prezentowane w niniejszym raporcie zostały uśrednione dla całego badanego okresu (tj. lat 2012–2020). Należy mieć na uwadze, że struktura inwestycji miejskich ulega zmianom w czasie na skutek ewolucji priorytetów inwestycyjnych miast, jednak zagadnienie to wykracza poza założenia niniejszego raportu. Warto także zaznaczyć, że istotną składową działalnością inwestycyjnej miast, według badań sięgającą nawet 30% nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez budżety miejskie (Swianiewicz, Łukomska 2021), są przedsięwzięcia realizowane przez spółki komunalne. Niestety, dane na temat tych inwestycji nie są dostępne w statystyce publicznej, dlatego nie było możliwe uwzględnienie ich w niniejszym raporcie. W kontekście potencjalnych czynników determinujących skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych w polskich miastach dokonano jej korelacji z wybranymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi i finansowymi. W szczególności badano relację skali wydatków inwestycyjnych ze zmianą liczby mieszkańców, wielkością dochodów własnych, wydatkami na obsługę długu publicznego, wskaźnikiem samofinansowania, a także kwotą środków pozyskanych na finansowanie i dofinansowanie programów i projektów unijnych.

Podmiot badania. Badanie przeprowadzono dla wszystkich miast liczących w 2020 r. co najmniej 5 tys. mieszkańców. Niemniej, mając na uwadze, iż dane z zakresu finansów publicznych są gromadzone i udostępniane na poziomie całych gmin, mówiąc w raporcie o miastach mamy na myśli wszystkie gminy miejskie (z populacją co najmniej 5 tys. ludności) i gminy miejsko-wiejskie, których siedzibą jest miasto zamieszkiwane przez minimum 5 tys. osób. Analizy wskaźnikowe realizowano dla pełnej zbiorowości badanych miast, jak również dla poszczególnych ich typów. Przede wszystkim uwzględniono podział ośrodków miejskich ze względu na ich wielkość mierzoną liczbą mieszkańców, wyróżniając miasta: duże (powyżej 100 tys.), średnie (od 20 do 50 tys.) i małe (od 5 do 20 tys.). Równocześnie uwzględniono kategorie miast wynikające z aktualnie prowadzonej polityki rozwoju, mianowicie: miasta Polski Wschodniej (tj. położone na obszarze województw: podkarpackiego, lubelskiego, świętokrzyskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego) oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (zgodnie ze zaktualizowaną ich delimitacją dla potrzeb Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego).

Pytania badawcze i poszukiwane informacje. Realizacja badania miała na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- W jaki sposób skala wydatków majątkowych inwestycyjnych (per capita oraz w relacji do wydatków ogółem) w polskich miastach różnicuje się w zależności od ich wielkości, pozycji w hierarchii osadniczej oraz funkcji pełnionych w systemie osadniczym?
- Jakie czynniki determinują skalę wydatków inwestycyjnych w polskich miastach?
- W jaki sposób różnicuje się struktura wydatków inwestycyjnych w polskich miastach? Jakie czynniki mogą wpływać na to zróżnicowanie?
- W jakim stopniu polskie miasta prowadzą politykę inwestycyjną w oparciu o własne środki?

Metody badawcze i źródła informacji. Podstawowym źródłem informacji wykorzystanych dla potrzeb raportu są dane Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) dotyczące finansów publicznych (przede wszystkim dochodów i wydatków budżetowych gmin). W tym zakresie zgromadzono dane odzwierciedlające wielkość wydatków majątkowych inwestycyjnych oraz ich strukturę według wybranych działów klasyfikacji budżetowej. Jednocześnie z BDL GUS pozyskano dane dotyczące: dochodów własnych badanych miast, wydatków na obsługę długu publicznego, wysokości środków pozyskanych przez nie na realizację projektów współfinansowanych z funduszy unijnych oraz zmian liczby ludności. Autorzy są świadomi istnienia również innych źródeł danych, m.in. sprawozdań budżetowych udostępnianych przez Ministerstwo Finansów, jednak szczegółowość informacji zgromadzonych w BDL GUS jest wystarczająca w kontekście prowadzonych analiz, a przy tym ich zalety to ogólnodostępność, spójność i szczegółowość. Przyjęte źródło danych wpłynęło również na wybór okresu badawczego, obejmującego lata 2012–2020, gdyż w 2012 nastąpiła zmiana metodologii gromadzenia danych, a rok 2020 był ostatnim, dla którego dane były dostępne w czasie prowadzenia badań. Powyższe informacje wykorzystano dla celów korelacji skali polityki proinwestycyjnej z wybranymi wskaźnikami finansowymi i społeczno-ekonomicznymi – jako zmiennymi potencjalnie objaśniającymi jej zróżnicowanie. Analizy wykonane dla potrzeb badania oparto na dwóch głównych wskaźnikach skali polityki inwestycyjnej. Pierwszym są średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (per capita) w latach 2012–2020. Pozwala on zobiektywizować wielkość wolumenu realizowanych inwestycji w silnie zróżnicowanej pod względem wielkości (liczby mieszkańców) grupie miast (a co za tym idzie niejednorodnych w zakresie skali dochodów i wydatków budżetowych). Im wyższe wartości przyjmuje ten wskaźnik, tym skala polityki inwestycyjnej jest większa. Drugim wskaźnikiem jest średnioroczny udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020. Odzwierciedla on znaczenie wydatków inwestycyjnych w budżetach badanych miast. Im wyższe przyjmuje wartości, tym większy jest udział realizowanych inwestycji w ponoszonych wydatkach budżetowych.

Realizacja badania. Badanie zostało zrealizowane w okresie od stycznia do końca marca 2022 r. W styczniu zgromadzono dane dotyczące wydatków majątkowych inwestycyjnych rozpatrywanych miast oraz pozostałych zmiennych finansowych i społeczno-ekonomicznych. W lutym zakończono realizację analiz wskaźnikowych (w tym korelacji przyjętych mierników) oraz opracowano materiał graficzny (wykresy, mapy, tabele). Do końca marca przygotowano treść niniejszego raportu. Za przeprowadzenie całego badania odpowiadał zespół Zakładu Zarządzania Rozwojem Lokalnym IRMiR.

LITERATURA

- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl> [data dostępu: 27.07.2022].
- Grosse T.G., 2002, Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (8), 25–48.
- Ministerstwo Finansów, 2018, Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2017, Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2020, Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2021, Liderzy inwestycji. Ranking wydatków inwestycyjnych samorządów 2018–2020, *Wspólnota* Nr 20.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. Nr 16, poz. 95).
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2021, Fundusze Unii Europejskiej a wydatki inwestycyjne gmin w Polsce w latach 2010–2020, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 4 (68), 67–84.

SPIS RYCIN I TABEL

- Ryc. 1. Wydatki majątkowe inwestycyjne polskich miast w przeliczeniu na jednego mieszkańca i ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 / 9
- Ryc. 2. Zróżnicowanie średniorocznych wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz ich udziału w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w zależności od typów miast / 10
- Ryc. 3. Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast / 12
- Ryc. 4. Średnioroczne udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast / 13
- Tab. 1. Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne per capita oraz ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast / 14
- Tab. 2. Miasta o największej i najmniejszej średniorocznej skali wydatków majątkowych inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012–2020 (zł) / 15
- Tab. 3. Miasta o największym i najmniejszym udziale wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 (%) / 16
- Tab. 4. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 / 17
- Tab. 5. Typologia miast dużych i średnich ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz ich udział w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 / 18
- Tab. 6. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita i zmianę liczby mieszkańców w latach 2012–2020 / 20
- Tab. 7. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz średnioroczne dochody własne per capita w latach 2012–2020 / 21
- Tab. 8. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz średnioroczną wartość wskaźnika samofinansowania w latach 2012–2020 / 22
- Tab. 9. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita oraz skalę wydatków na obsługę długu publicznego w latach 2012–2020 / 23
- Tab. 10. Typologia polskich miast ze względu na skalę wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita i wielkość środków na dofinansowanie projektów unijnych w latach 2012–2020 / 24
- Tab. 11. Liczba miast ponoszących wydatki majątkowe inwestycyjne w latach 2012–2020 według poszczególnych kategorii w podziale na typy ośrodków miejskich / 25
- Tab. 12. Struktura wydatków majątkowych inwestycyjnych w miastach w latach 2012–2020 (%) / 27
- Tab. 13. Odsetek miast ponoszących wydatki majątkowe inwestycyjne w latach 2012–2020 według poszczególnych kategorii w podziale na typy ośrodków miejskich / 28
- Tab. 14. Skala wydatków majątkowych inwestycyjnych w miastach w latach 2012–2020 (zł) / 29

Ryc. 5. Udział wydatków na transport i łączność w wydatkach majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast / 30

Ryc. 6. Udział wydatków na transport i łączność w wydatkach majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w latach 2012–2020 w relacji do średniej dla ogółu badanych miast / 33

Tab. 15. Skala wydatków majątkowych inwestycyjnych w miastach w latach 2012–2020 (zł) / 34

„Autorzy dokonali szczegółowej analizy skali i struktury wydatków inwestycyjnych polskich miast liczących powyżej 5 tysięcy mieszkańców w okresie 2012–2020. Stawiają pytania o to, czy w zależności od wielkości, pozycji w hierarchii osadniczej oraz funkcji pełnionych przez miasta w systemie osadniczym różnicują się ich wydatki inwestycyjne (w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz w relacji do wydatków budżetowych ogółem). Autorzy dociekają, które czynniki determinują skalę wydatków inwestycyjnych w polskich miastach. Przedmiotem analizy jest także zróżnicowanie struktury wydatków inwestycyjnych polskich miast w badanym okresie oraz czynniki oddziałujące na to zróżnicowanie. Dodatkowo Autorzy opracowania odnoszą się do źródeł finansowania inwestycji miejskich, zastanawiając się, w jakim stopniu polskie miasta wykorzystują własne środki do realizacji priorytetów inwestycyjnych.

Na uwagę zasługuje fakt, że poddana badaniu grupa wszystkich polskich miast została podzielona na kategorie w kilku ujęciach (...). Dodatkowo wyróżniono, zgodnie z aktualnie prowadzoną polityką rozwoju kraju, grupę miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (wykorzystano delimitację zaktualizowaną dla potrzeb Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego).”

dr Julita Łukomska
(Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej,
Uniwersytet Warszawski)



Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl