

dr Barbara Wojsznis

Katedra Finansów i Rachunkowości
Politechnika Białostocka

Ocena realizacji zadań własnych przez władze samorządowe na przykładzie miasta Białystok

WSTĘP

Samorząd terytorialny w Polsce występuje obecnie jako samorząd lokalny, co dotyczy gminy i powiatu oraz samorząd regionalny, obejmujący swym obszarem działania województwa. Pierwszym krokiem do budowy społeczeństwa obywatelskiego było uchwalenie ustawy o samorządzie gminnym 8 marca 1990 r. [DzU z 1990 r. nr 16, poz. 95]. Zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej uzyskała rangę naczelnej zasady ustrojowej za sprawą Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. [DzU z 1997 r. nr 78], zaś nowy podział terytorialny został uregulowany ustawą o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998 r. [DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603]. Ustawa ta wprowadziła z dniem 1 stycznia 1999 r. podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa. System reprezentacji samorządu terytorialnego został przekazany wójtom, burmistrzom, starostom powiatowym, prezydentom lub wojewodom.

Samorząd terytorialny jest wchodzącą w skład administracji publicznej zorganizowaną i wyodrębnioną terytorialnie grupą społeczną, posiadającą niezależne organy realizujące zadania na rzecz tej grupy, działającą samodzielnie, w prawie wyznaczonym zakresie.

Rozwój samorządu terytorialnego ściśle wiąże się z pojęciem decentralizacji. Jej istotą jest przekazywanie części zadań, majątku oraz środków publicznych ze szczebla państwowego na szczeble niższe oraz ograniczenie interwencji władzy wyższej w sferę działalności struktur regionalnych i lokalnych. Celem decentralizacji sektora publicznego jest przede wszystkim stworzenie takiego modelu władzy i administracji, w którym decyzje dotyczące spraw publicznych byłyby podejmowane jak najbliżej miejsca ich realizacji oraz dążenie do rozumnego i efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Celem artykułu jest analiza realizacji zadań własnych przez władze samorządowe miasta Białystok w kontekście zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców oraz ocena gospodarki budżetowej miasta w ostatnich latach.

ZADANIA WŁASNE

Do zadań własnych gminy, zgodnie z artykułem 7 ustawy z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te obejmują w szczególności sprawy związane z ładem przestrzennym i gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska i gospodarką wodną, organizacją ruchu drogowego, budową gminnych dróg i mostów, zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwanie ścieków komunalnych, zaopatrzenie w energię, transportem zbiorowym, ochroną zdrowia, pomocą społeczną i wspieraniem rodziny, gminnym budownictwem mieszkaniowym edukacją publiczną i kulturą, porządkiem publicznym, polityką prorodziną.

Oprócz zadań własnych ustawy mogą nakładać na samorządy realizację zadań zleconych. Realizacja zadań może się odbywać poprzez tworzenie jednostek organizacyjnych oraz umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi.

Według Z. Niewiadomskiego zadania własne gminy dotyczą:

- infrastruktury technicznej (drogi, unieszkodliwianie odpadów, lokalny transport zbiorowy, wodociągi),
- infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, upowszechnianie kultury, pomoc społeczna, edukacja społeczna),
- porządku i bezpieczeństwa publicznego (np. ochrona przeciwpożarowa),
- ładu przestrzennego i ekologicznego (opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zieleń gminna) [Niewiadomski, 2007, s. 144].

Odrębną grupę stanowią zadania związane z promocją gminy, wspieraniem idei samorządowych, współpracą ze społecznością lokalną.

Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego dzieli się również na zadania obowiązkowe i dobrowolne. Taka klasyfikacja pozwala na zapewnienie społeczności lokalnej świadczeń na minimalnym poziomie, a obywatelom daje możliwość sprawdzenia realizacji tych zadań przez samorząd terytorialny.

Podstawą gospodarki finansowej gmin jest budżet. Cechy tego dokumentu określają między innymi: Konstytucja, ustawa o finansach publicznych czy ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowanie budżetu pozwala na jawne prowadzenie gospodarki, a mieszkańcy mają możliwość zapoznania się z dochodami i sposobem ich wydatkowania. Analiza wydatków pozwala określić kierunek działania samorządów lokalnych i skonfrontować te poczynania z oczekiwaniami mieszkańców.

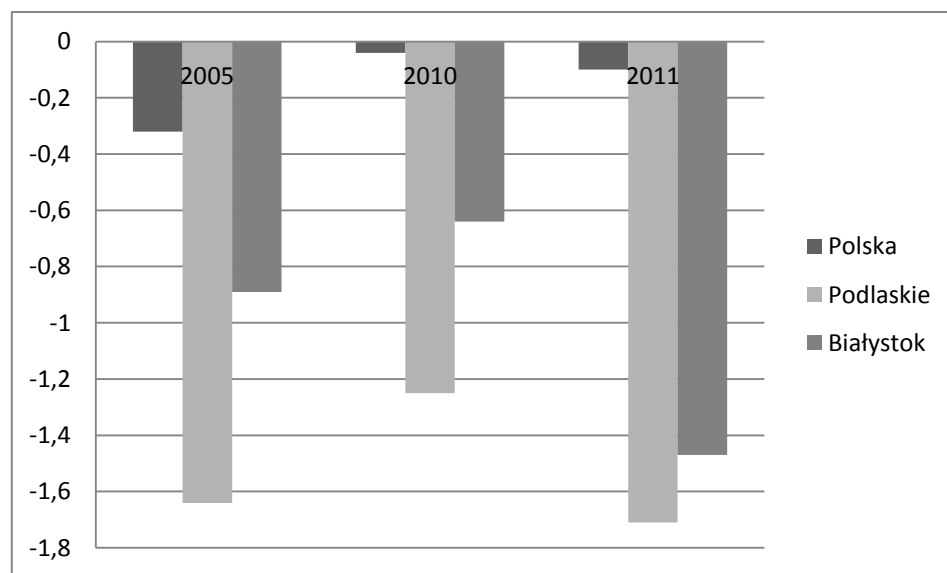
OGÓLNA INFORMACJA O BIAŁYMSTOKU

Miasto Białystok to jednostka administracyjna będąca na prawach powiatu, a podstawowe dane ją charakteryzujące zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane dane statystyczne Białegostoku

Wyszczególnienie	Lata		
	2009	2010	2011
Powierzchnia ogólna w km kw.	102	102	102
Ludność w tysiącach	294,7	295,2	294,3
Kobiety w tysiącach	157,0	157,4	157,4
Ludność na 1 km kwadratowy powierzchni ogólnej	2889	2891	2885
Ludność w wieku produkcyjnym	196,6	196,2	195,0
Małżeństwa na 1000 ludności	6,2	5,8	5,7
Przyrost naturalny na 1000 ludności	2,7	2,4	2,3
Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały na 1000 ludności	- 1,4	-0,64	-1,47
Dochody budżetu miasta na 1 mieszkańca w zł	3788,7	4263,21	
Wydatki budżetu miasta na 1 mieszkańca w zł	4000,58	4780,09	
Stopa bezrobocia rejestrowanego w %	11,7	12,3	12,4
Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w systemie REGON	30,0	31,2	31,3
Szkoły wyższe	11	11	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Białymstoku.



Rysunek 1. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały na 1000 mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego w 2011, Urząd Statystyczny w Białymstoku, 2012, s. 29.

Białystok to największe miasto regionu, które jest jednocześnie stolicą województwa podlaskiego. Charakteryzuje się wysokim zaludnieniem w przeliczeniu na km kw. i w 2010 r., na tle miast na prawach powiatu (ogółem 65), uplasowało się na 4. miejscu. Ze stopą bezrobocia (w roku 2010 – 12,3%) Białystok został sklasyfikowany na miejscu 46. Wydatki z budżetu miasta, w wysokości 4780 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, sklasyfikowano na miejscu 9. Najwyższa odnotowana kwota wspomnianych wydatków w Polsce w roku 2010 to 10 424 (miejsce 1.), a najniższa 2673,36 zł. Dochody własne budżetu miasta w przeliczeniu na 1 mieszkańca w analizowanym roku były niższe o ok. 4400 zł od kwoty najwyższej na tle miast na prawach powiatu w 2010 r.

Białystok ma również kłopoty z utrzymaniem na swoim terenie ludzi wykształconych, o wysokich kwalifikacjach, którzy emigrują w poszukiwaniu atrakcyjnych miejsc pracy w kraju jak i za granicą.

Z analizy danych rysunku 1 wynika, że saldo migracji w Białymstoku i w woj. podlaskim, jest znacznie wyższe od wartości dla całego kraju. Liczba osób wymeldowanych z pobytu stałego w analizowanym okresie przekroczyła liczbę osób zameldowanych na ten sam okres w 2011 r. o 1524, w 2010 r. o 1118, a w 2005 r. o 1478. Niepokojący jest znaczący wzrost migracji młodych mieszkańców Białegostoku. W 2011 r., w porównaniu do 2010 r., wzrosła liczba osób, które zmieniły miejsce zameldowania z powodu wyjazdów poza granice kraju (129 osób w woj. podlaskim, a w kraju 1716) przy jednoczesnym ograniczeniu powrotów.

DOCHODY I WYDATKI BIALEGOSTOKU

Poprawnie funkcjonująca gmina powinna rozpoznać potrzeby społeczności lokalnej i swoimi poczynaniami przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców. Część zadań wynika z powierzenia ich przez jednostki centralne, a o niektórych decyduje sama jednostka lokalna, która posiada swoje dochody. Im bardziej operatywny samorząd tym środków ze źródeł zagranicznych czy z Unii Europejskiej będzie więcej.

Zgodnie z ustawą o jednostkach samorządu terytorialnego z dn. 13 listopada 2003 r. [DzU z 2000 r. nr 23, poz. 1966 z późn. zm.] do dochodów zalicza się dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje z budżetu państwa. Dochodami jest również udział wspomnianych jednostek w podatku dochodowym, płaconym przez osoby fizyczne i prawne. Dochodami są również środki ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Szersze ujęcie dochodów pozwala wyodrębnić następujące grupy:

- pobierane przez organy gminy,
- pobierane przez urzędy skarbowe,
- udział gmin w podatkach i opłatach,
- opłaty, kary pobierane przez gminy oraz jednostki organizacyjne,

- subwencję ogólną,
- dochody z majątku gminy,
- dotacje celowe [Dolnicki, 2009, s. 323].

Dochody własne, które zasilają budżet jednostek samorządu terytorialnego umożliwiają gminie zaspokajanie różnych potrzeb lokalnych.

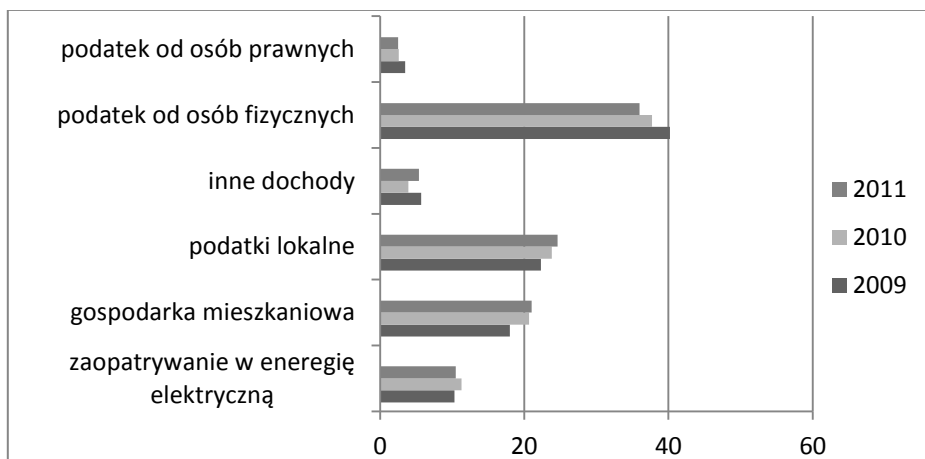
Tabela 2. Dochody budżetu miasta Białegostoku w latach 2009–2012 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012*
Dochody ogółem	1 115,4	1 257,6	1 272,0	1 511,9
w tym: dochody własne	719,3	612,1	676,0	932,8
dotacje	106,7	340,0	262,6	128,5
subwencja ogólna	289,4	305,6	333,4	450,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

*dane prognostyczne.

Dochody każdej jednostki samorządu terytorialnego stanowią podstawę jej utrzymania, a o samodzielności decydują dochody własne. Dochody ogółem Białegostoku w latach 2009–2012 systematycznie się zwiększały, chociaż w stopniu niewielkimi i jedynie prognoza na 2012 rok przewiduje ich wzrost o ok. 19%. W konfrontacji z danymi statystycznymi, dotyczącymi między innymi stopy bezrobocia, salda migracji ludności czy przeciętnego wynagrodzenia, wydaje się to być trudne do osiągnięcia. Pod względem wielkości udziału w dochodach ogółem największą część stanowiły dochody własne i było to odpowiednio 64,5%, 59,5%, 60,6% i 61,7%. Struktura dochodów własnych Białegostoku została przedstawiona na rysunku 2.



Rysunek 2. Struktura dochodów własnych miasta Białystok w latach 2009–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Urzędu Miejskiego w Białymstoku z realizacji budżetu.

Z analizy danych rysunku 2 wynika, że głównym źródłem dochodów miasta jest podatek od osób fizycznych, podatki lokalne oraz wpływy z gospodarki mieszkaniowej. Niepokojący jest systematyczny spadek dochodów własnych z tytułu podatku od osób fizycznych i prawnych oraz systematyczny wzrost wpływów z podatków lokalnych, w tym podatku od nieruchomości. Liczba bezrobotnych, zarejestrowanych w stolicy regionu, świadczy o problemach jakie mają osoby w wieku produkcyjnym ze znalezieniem pracy. Zjawisko przybrało na sile w roku 2012, ponieważ kolejne duże firmy, działające na terenie Białegostoku, zapowiedziały dalsze zwolnienia grupowe, co bezpośrednio przełoży się na wpływy do budżetu miasta z tytułu podatku od osób fizycznych i prawnych, a brakująca kwota może być uzupełniona poprzez obciążenie społeczności lokalnej kolejnymi podatkami.

Analiza struktury dochodów budżetu miasta potwierdza systematyczny spadek dochodów z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych i prawnych, które jednocześnie pozostają głównym źródłem zasilającym budżet. W latach 2008–2010 ich udział zmniejszył się o 10,7 pkt proc. Zatrzymanie tego procesu wymaga szybkich działań samorządu lokalnego, mających na celu powstrzymanie migracji młodych mieszkańców Białegostoku oraz stworzenie nowych miejsc pracy.

Dochody pozyskane przez miasto Białystok umożliwiają realizację zadań przypisanych jednostce samorządowej. W tabeli 3 przedstawiono dochody i wydatki miasta w latach 2009–2012.

Tabela 3. Budżet Białegostoku (w zł)

	2009	2010	2011	2012 (prognoza)
Dochody ogółem	1.115.389.682	1.257.599.392	1 272.000.478	1.511.916.984
Wydatki ogółem	1.177.765.348	1.410.074.095	1.469.292.154	1.704.454.685
Deficyt	-62.375.666	-152.474.703	-197.291.676	-192.537.701

Źródło: opracowanie własne ze Sprawozdań z wykonania budżetu miasta Białystok za lata 2009–2011.

Z analizy danych tabeli 3 wynika, że Białystok zadłuża się w tempie niebezpiecznym dla stabilności finansów publicznych. Celem odpowiedzi na pytanie, czy te wydatki przyczynią się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej miasta, które do tej pory nie wzbudziło zainteresowania kapitału zagranicznego, przeanalizowano strukturę wydatków budżetu miasta w ujęciu działowym (tabela 4).

Z analizy danych tabeli 4 wynika, że w całym analizowanym okresie największe wydatki poniesiono na oświatę i wychowanie, transport i łączność, pomoc społeczną, gospodarkę mieszkaniową oraz administrację publiczną. Udział

wymienionych działów w wydatkach ogółem stanowił odpowiednio 83,45%, 81,1% i 82,74%.

Tabela 4. Struktura wydatków budżetu miasta Białegostoku w latach 2009–2011 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Wydatki ogółem	100,000	100,000	100,000
Rolnictwo i łowiectwo	0,000	0,000	0,000
Leśnictwo	0,001	0,001	0,002
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	0,322	0,095	0,022
Transport i łączność	25,837	29,267	24,449
Gospodarka mieszkaniowa	6,500	6,634	7,897
Działalność usługowa	0,473	1,686	3,157
Administracja publiczna	5,942	5,366	5,971
Urzędy naczelnych organów administracji państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	0,037	0,082	0,032
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,545	2,140	2,060
Dochody od osób fizycznych i prawnych oraz wydatki związane z ich poborem	0,107	0,096	0,093
Obsługa długu publicznego	0,740	0,915	1,558
Różne rozliczenia	0,107	0,060	0,110
Oświata i wychowanie	33,050	30,717	31,675
Ochrona zdrowia	0,691	0,635	0,813
Pomoc społeczna	12,122	11,111	10,740
Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej	1,601	1,462	1,640
Edukacyjna opieka wychowawcza	2,553	2,452	2,549
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2,558	2,316	2,740
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,393	2,186	2,273
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,056	0,041	0,121
Kultura fizyczna i sport	2,338	2,738	2,096

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu miasta Białystok za lata 2009–2011.

Ważnych informacji o rozwoju miasta dostarcza analiza wydatków z uwzględnieniem ich podziału na wydatki bieżące i majątkowe, z których te ostatnie przyczyniają się do powiększenia potencjału rozwojowego jednostki. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wynosił w latach 2009–2011 odpowiednio 26,7%, 32,7% i 29,5% i było to związane głównie z finansowaniem inwestycji poprawiających lokalną infrastrukturę drogową.

Zadłużenie Białegostoku przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Kwota zadłużenia Białegostoku w latach 2009–2012

Wyszczególnienie	Kwota zadłużenia	Wskaźnik zadłużenia
Rok 2009		
Zadłużenie (narastająco)	280.150.613	25,12%
W tym emisja obligacji komunalnych	100.000.000	
Rok 2010		
Zadłużenie	419.319.855	33,34%
W tym emisja obligacji	310.000.000	
Rok 2011		
Zadłużenie	621.663.578	48,87%
W tym emisja obligacji	540.000.000	
Rok 2012		
Zadłużenie	814.201.279	53,85%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu miasta Białystok za lata 2009–2011 oraz prognozy budżetu na 2012 r.

Deficyt Białegostoku był finansowany kolejnymi emisjami obligacji komunalnych oraz kredytem bankowym. Kwota długu budzi zaniepokojenie społeczności lokalnej, ponieważ w przeliczeniu na mieszkańca jest to kwota ok. 2760 zł. Należy zwrócić uwagę na wskaźnik zadłużenia, który uległ wzrostowi z 25,12% w roku 2009 do planowanej wartości 53,85% w roku 2012. Ustawa o finansach publicznych dopuszcza maksymalne zadłużenie do 60% dochodów budżetowych jednostki samorządowej.

Należy podkreślić, że częściową odpowiedzialność za zadłużenie miasta ponosi administracja centralna, która przekazując kolejne zadania samorządom nie przekazuje na nie środków finansowych, a działem, który wymaga najwyższego dofinansowania z dochodów własnych miasta od kilku lat jest oświata i wychowanie.

W wydatkach majątkowych miasta dominuje realizacja zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury komunalnej, technicznej, komunikacyjnej, drogowej, oświatowej i sportowej, jednak nie przekłada się to na zainteresowanie potencjalnych inwestorów krajowych czy zagranicznych, których odstrasza mała chłonność rynku, poziom rozwoju przemysłu czy dostępność komunikacyjna. Atrakcyjność inwestycyjna woj. podlaskiego, w tym i Białegostoku, na którą złożyły się oceny cząstkowe z infrastruktury gospodarczej, społecznej i transportowej, możliwości zbytu, poziom rozwoju przemysłu, rynek pracy, otoczenie biznesu, atrakcyjność turystyczna, w ocenie syntetycznej pozwoliło na zajęcie 15. miejsca.

Aktualnie infrastruktura transportowa woj. podlaskiego jest najgorsza w kraju i stanowi barierę rozwoju nie tylko dla turystyki, lecz również rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego oraz obniża standard życia miejscowej ludności.

Średnia gęstość linii kolejowej na terenie województwa wynosi 3,8 km/100 km kw. (w kraju 6,4 km) i jest najniższa w całej Polsce Wschodniej. W ostatnich latach wyłączane są z użytkowania kolejne odcinki linii kolejowych. Komunikacja lotnicza w woj. podlaskim nie istnieje. Kolejne lokalizacje lotniska, w okolicach Białegostoku, do chwili obecnej nie uzyskały prawomocnej decyzji środowiskowej i wywołują sprzeciw ekologów. Biorąc pod uwagę procedury i zaawansowanie prac nad nową lokalizacją wspomnianej inwestycji, prawdopodobnie dalej pozostanie mieszkańcom Białegostoku komunikacja ze stolicą kraju trasą Nr 8 lub korzystanie z nielicznych połączeń kolejowych.

PODSUMOWANIE

Białystok zadłuża się niebezpiecznie przede wszystkim na inwestycje. Powstają nowe drogi, stadion, opera, park naukowo-technologiczny, następuje wymiana autobusów miejskich, ale rośnie bezrobocie wśród wszystkich grup czynnych zawodowo. Pomimo ogromnej skali wydatków nadal jesteśmy postrzegani jako region mało atrakcyjny dla inwestorów, co ogranicza dopływ kapitału, nie powstają nowe firmy, a brak miejsc pracy powoduje migracje młodych ludzi. Odbija się to niekorzystnie na dochodach miasta, które traci wpływy z podatku od osób fizycznych. Zmniejszanie się liczby ludności Białegostoku powinno skutkować działaniem samorządu w zakresie zachęt do zamieszkania na terenie miasta i województwa. Starzenie się mieszkańców przyczynia się do wzrostu wydatków na politykę społeczną i założenia co do ograniczania deficytu, w 2013 r. o 70 mln zł, wydają się zbyt optymistyczne.

LITERATURA

- Chojna-Duch E., 2010, *Podstawy finansów publicznych i prawo finansowe*, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Dolnicki B., 2009, *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.*, DzU z 1997 r. nr 78.
- Niewiadomski Z., 2007, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa.
- Owsiak S., 2006, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Owsiak S. (red.), 2011, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.
- Sprawozdania z wykonania budżetu miasta Białystok za lata 2009–2011.*
- Rocznik statystyczny województwa podlaskiego*, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2011.
- Typek M., Kallas P. (red.), 2012, *Zbiór przepisów z finansów publicznych*, C.H. Beck, Warszawa.

Uchwała nr XX/191/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2012 rok.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dn. 13.11.2003 r., DzU z 2003 r. nr 203.

Ustawa o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 r., DzU z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

Streszczenie

Ustawa o samorządzie gminnym wytyczyła zadania, jakie ustawodawca postawił przed samorządem lokalnym. Poprawnie funkcjonująca gmina powinna rozpoznać potrzeby społeczności lokalnej i swoimi poczynaniami przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców. W artykule przeanalizowano dochody i wydatki gminy Białystok. Zwrócono uwagę na strukturę dochodów własnych i sposób ich wydatkowania. Autorka odniosła się do poziomu zadłużenia Białegostoku oraz prognoz w zakresie ograniczania deficytu miasta.

Evaluation of Tasks of Local Authorities on the Example of the City of Białystok

Summary

Local Government Act that the legislature has set the tasks before the local government. Properly functioning municipality should identify the needs of the local community and the actions of their contribution to improving the quality of life. The article analyzes the revenue and expenditure of the municipality Białystok. Draws attention to the structure of self income and how they are spent. The author referred to the level of debt in Białystok and forecasts of deficit reduction.