

Kondycja finansowa największych miast w Polsce w świetle wieloletnich prognoz

Magdalena Miszczuk*

Streszczenie: Wieloletnia prognoza finansowa jest nowym narzędziem zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Pozwala na ocenę jej sytuacji finansowej w przyszłości i wprowadzenie ewentualnych zmian w bieżącej polityce dochodowej i wydatkowej. Głównymi danymi pozwalającymi oceniać kondycję finansową jednostek jest równowaga budżetowa, nadwyżka operacyjna, wydatki majątkowe, stan zadłużenia i indywidualny wskaźnik ograniczający poziom zadłużenia. Na podstawie danych zawartych w wieloletnich prognozach w artykule oceniono kondycję finansową jedenastu największych miast w Polsce. Okres badań obejmuje lata 2013–2016. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że najlepszą kondycję finansową spośród badanych miast mają Katowice, na drugim miejscu jest Szczecin, najgorszą zaś miasta Polski Wschodniej – Białystok i Lublin.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, wieloletnia prognoza finansowa, kondycja finansowa

Wprowadzenie

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych samorządy, począwszy od 2011 r., uchwalają wieloletnią prognozę finansową. Jest opracowywana na okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat. Dla każdego roku, który obejmuje, powinna zawierać istotne wielkości charakteryzujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. Między innymi w tym dokumencie są zawarte prognozy odnośnie do dochodów i wydatków bieżących, wydatków majątkowych, nadwyżki lub deficytu budżetowego, kwoty długu, sposobów sfinansowania jego spłaty oraz ocena spełnienia swoistej nierówności, która wyznacza indywidualne granice zaciąganie zobowiązań (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych: art. 226 i 243). Analiza tych danych pozwala zatem na ocenę kondycji finansowej jednostek samorządowych i odpowiednie do tej oceny zarządzanie finansami samorządów.

Duże miasta jako gminy i powiaty realizują ważne zadania zarówno w sferze socjalnej, jak i infrastrukturalnej. Od ich kondycji finansowej będzie zależeć stopień zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej miasta, a także ludności zamieszkującej w sąsiedztwie tych miast. Zatem sytuacja finansowa miast będzie rzutować na poziom zaspokajania potrzeb dużej części ludności w kraju. Celem artykułu jest ocena kondycji finansowej największych, ze względu na liczbę ludności, miast w Polsce oraz wskazanie mankamentów wieloletnich prognoz finansowych w ocenie tej kondycji, co w efekcie ogranicza rolę prognoz w zarzą-

* dr Magdalena Miszczuk – Politechnika Lubelska, Wydział Zarządzania, ul. Nadbystrzycka 38d, 20-618 Lublin, e-mail: m.miszczuk@pollub.pl

dzaniu finansami. Do badania przyjęto jedenaście miast na prawach powiatu, będących jednocześnie stolicami województw i w literaturze zaliczanych do jednostek metropolitalnych¹. Są to: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Liczba mieszkańców tych miast stanowi 17,03% ludności Polski (Bank Danych Lokalnych), a obszar metropolitalny, który funkcjonuje wokół nich, obejmuje nawet blisko 40% mieszkańców kraju (obliczenia własne na podstawie Kaczmarek, Mięka 2007: 133).

Analiza kondycji finansowej badanych miast bazuje na ich wieloletnich prognozach finansowych uchwalonych na 2013 r. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2013–2016. Dane opracowane na dalsze lata, zawarte w wieloletnich prognozach finansowych, zostały pominięte ze względu na małe prawdopodobieństwo ich realizacji.

1. Rola dużych miast w Polsce

Duże miasta, liczące ponad 100 tys. mieszkańców, w strukturze samorządu terytorialnego są miastami na prawach powiatu². Zatem ich zadania wyznaczają kompetencje zarówno gmin, jak i powiatów. Główne zadania realizowane przez te miasta dotyczą takich dziedzin, jak oświata i wychowanie, transport i łączność, pomoc społeczna, gospodarka komunalna; miasto Warszawa realizuje także znaczące wydatki (większe niż na pomoc społeczną) w dziale gospodarka mieszkaniowa (Patrzalek 2010: 246). Są to zatem dziedziny istotne dla społeczności lokalnych i przesądzające o jakości codziennego życia mieszkańców.

Znamienny jest udział miast na prawach powiatu w wydatkach budżetowych samorządu terytorialnego w Polsce. Sześćdziesiąt pięć miast na prawach powiatu realizuje około 35% tych wydatków. Natomiast wydatki gmin, których jest ponad dwa tysiące, stanowią około 43% wydatków budżetowych ogółu jednostek samorządowych (Patrzalek 2010: 247).

Największe miasta w Polsce realizujące zadania gminne lub powiatowe mają również charakter metropolitalny (niektóre łącznie z innymi dużymi miastami), co oznacza, że realizują funkcje egzogeniczne. W literaturze wskazuje się na pięć grup takich funkcji. Są to funkcje administracyjne, decyzyjne, komunikacyjne, wiedzy i turystyczne (Kaczmarek, Mięka 2007: 11). Ponadto podkreśla się oddziaływanie tych miast na tereny do nich przylegające. Powoduje to wiele skutków zarówno negatywnych, jak i pozytywnych, związanych z oddziaływaniem miast metropolitalnych na obszary przylegające (np. w zakresie zanieczyszczenia środowiska czy transportu) oraz w sferze finansowej, gdyż miasta te ponoszą koszty zaspokajania potrzeb ludności spoza terytorium administracyjnego, nie otrzymując w zamian podatków (Lackowska 2009: 48–49).

¹ Do miast metropolitalnych jest zaliczany także Rzeszów, ale jego liczba ludności nie przekracza 200 tys. i na pewno nie mieści się w grupie dwunastu największych miast polskich. Zob. Kaczmarek, Mięka (2007: 123 i 133).

² Nie dotyczy to miast, które przed 1999 r. były siedzibą wojewodów i liczyły mniej niż 100 tys. ludności. Zob. Miszczuk i in. (2007: 32).

2. Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Idea stworzenia wieloletniego narzędzia planowania w samorządzie znalazła odzwierciedlenie w prognozie. Przepisy zawarte w ustawie o finansach publicznych określają, z czego powinna składać się wieloletnia prognoza finansowa, oraz zobowiązują samorządy do realistycznego planowania wielkości w niej zawartych. Sprzyjają temu wytyczne Ministra Finansów zobowiązujące samorządy do uwzględniania wskaźników makroekonomicznych przy opracowywaniu wieloletnich prognoz. Teoretycznie zatem można uznać, że wielkości zawarte w prognozie będą w przyszłości wykonane, więc mogą być podstawą rzetelnych analiz i zarządzania finansami.

Zawartość wieloletniej prognozy również sprzyja ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, gdyż zobowiązuje je do ujęcia istotnych danych finansowych. Po pierwsze, w prognozie muszą być ujęte dochody i wydatki bieżące. Te ostatnie powinny zawierać dodatkowo wydatki na obsługę długu oraz na gwarancje i poręczenia. Pozwala to na ocenę bieżącej równowagi i wskazuje na rezerwy (lub ich brak) dla działalności inwestycyjnej. Po drugie, w prognozie muszą być zawarte również dochody i wydatki majątkowe, co pozwoli z grubsza ocenić realność zamierzeń inwestycyjnych. Po trzecie, ważnym elementem prognozy jest określenie na każdy rok wyniku budżetu i co z tym związane – kierunków przeznaczenia nadwyżki bądź sposobu sfinansowania deficytu. Po czwarte, następstwem nierównoważonego budżetu jest konieczność wskazania źródeł przychodów i kierunków rozchodów wraz z uwzględnieniem zaciągniętego długu i planowanego do zaciągnięcia. Po piąte, wieloletnia prognoza finansowa musi zawierać kwotę długu, sposób sfinansowania jego spłaty oraz relację odpowiednich wielkości potrzebną do oceny spełnienia wspomnianej we wstępie nierówności, będącej pośrednio warunkiem zaciągania zobowiązań. Po szóste, muszą być ujęte kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych: art. 226, ust. 1 i 2a).

Analiza kondycji finansowej powinna obejmować wiele działań. Maria Jastrzębska wymienia ich dziesięć (2005: 186). Nie wszystkie na podstawie wieloletniej prognozy mogą być zrealizowane (np. dokładna analiza struktury dochodów budżetowych). Niemniej jednak, korzystając z danych prognozy, można stwierdzić, że istotna i celowa jest ocena badanych miast pod względem zachowania równowagi budżetowej i bieżącej przez samorząd, wydatków majątkowych, poziomu zaciągniętego długu, a przede wszystkim stopnia spełnienia nierówności wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Nierówność ta zobowiązuje samorząd, aby prawa strona nierówności – będąca średnią arytmetyczną ilorazów dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące i dochodów ogółem z trzech poprzednich lat – była nie mniejsza niż iloraz obsługi długu (głównie odsetki i dyskonta) powiększonej o raty spłat zobowiązań i dochodów ogółem z roku, dla której relacja jest liczona. Przy czym nie bierze się pod uwagę zobowiązań związanych z realizacją zadań współfinansowanych ze środków z UE i krajów EFTA. Pomimo wad, jakie wskazuje się odnośnie do tej nierówności³, jest indywidualnym

³ Przykładowo oparcie jej na danych z lat wcześniejszych powoduje nieaktualność relacji z okresu kryzysu w roku z ożywieniem gospodarczym. Zob. Kluka, Kluza (2012: 93); Poniatowicz (2012: 317–318).

wskaźnikiem wyznaczającym limit zadłużenia samorządów i pozwala na ocenę kondycji finansowej jednostek.

3. Równowaga budżetowa w największych miastach Polski

Ważne z punktu widzenia realizacji zadań samorządu jest uzyskiwanie adekwatnych dochodów do wydatków budżetowych. Dochody miast na prawach powiatu i innych jednostek samorządowych w Polsce nie zawsze wystarczają na pokrycie wydatków. W literaturze wymienia się wiele przyczyn powstawania deficytu budżetowego. Między innymi wskazuje się na malejącą bazę dochodową (np. na skutek spadku liczby mieszkańców), nieadekwatność transferów z budżetu państwa do zadań, które mają finansować czy zmiany koniunktury (Jastrzębska 2012: 188). Występowanie deficytu lub nadwyżki budżetowej w badanych miastach zilustrowano w tabeli 1.

Tabela 1

Deficyty i nadwyżki w budżetach największych miast w Polsce w latach 2013–2016

Miasta	Lata			
	2013	2014	2015	2016
Białystok	deficyt	nadwyżka	nadwyżka	nadwyżka
Bydgoszcz	deficyt	deficyt	nadwyżka	nadwyżka
Gdańsk	nadwyżka	nadwyżka	deficyt	nadwyżka
Katowice	deficyt	deficyt	nadwyżka	nadwyżka
Kraków	nadwyżka	nadwyżka	nadwyżka	nadwyżka
Lublin	deficyt	deficyt	nadwyżka	nadwyżka
Łódź	deficyt	deficyt	nadwyżka	nadwyżka
Poznań	nadwyżka	nadwyżka	nadwyżka	nadwyżka
Szczecin	deficyt	nadwyżka	deficyt	nadwyżka
Warszawa	deficyt	deficyt	nadwyżka	nadwyżka
Wrocław	nadwyżka	nadwyżka	deficyt	deficyt

Źródło: zestawienie własne na podstawie wieloletnich prognoz finansowych miast uzyskanych na stronie internetowej: www.bip.pl (dostęp 20.04.2013).

Spośród jedenastu największych miast siedem planuje niezrównoważone budżety w 2013 r. W większości z nich deficyty w stosunku do planowanych dochodów nie przekraczają 10%. Wyjątkiem są Katowice i Łódź, w których ten wskaźnik kształtuje się odpowiednio w wysokości: 29,74% i 12,61%. Miasto Katowice jednak w 2014 r. planuje znacznie zredukować deficyt (do 0,93% dochodów). Dwa miasta (Kraków i Poznań) spośród czterech, które planują nadwyżki budżetowe, będą miały przez cały badany okres zrównoważone budżety. Specyficzną sytuację ma Wrocław, w którym zakłada się po zrównoważonych budżetach na początku okresu prognozy występowanie deficytów w latach 2015–2016. Wiąże się to z planowanym obniżeniem dochodów majątkowych i jednoczesnym wzrostem wydatków majątkowych.

Większość miast, które wykazują w prognozie deficyty w 2013 r., planują w 2014 albo najdalej w 2015 r. tylko nadwyżki. Takie budżety z jednej strony rodzą podejrzenia,

że są to plany na wyrost i faktycznie niekoniecznie nadwyżki w dalszych latach będą zrealizowane. Z drugiej strony natomiast może to świadczyć o rozsądnej polityce miast ze względu na konieczność spełnienia przez nie wymogów wypracowania nadwyżki operacyjnej i nierówności wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w związku z korzystaniem ze zwrotnych wpływów. Warto jednocześnie dodać, że większość miast w latach 2015–2016 planuje obniżenie dochodów majątkowych w zakresie dotacji na zadania inwestycyjne. Ta ostrożność jest spowodowana prawdopodobnie oczekiwanymi mniejszymi wpływami środków unijnych i co z tym związane – mniejszymi wydatkami na inwestycje.

Ważnym elementem prognozy jest ujęcie dochodów i wydatków bieżących. Ich kształtowanie się wskazuje na występowanie nadwyżek operacyjnych. Samorząd jest zobligowany do takiego planowania, aby wydatki bieżące nie przekraczały dochodów bieżących powiększonych o nadwyżki z lat poprzednich i wolne środki na rachunkach bankowych. Analizowane wieloletnie prognozy wskazują, że wszystkie badane miasta realizują nadwyżkę operacyjną (bez względu na występowanie nadwyżek z lat poprzednich i wolnych środków). Warto jednak prześledzić, jak ta nadwyżka kształtuje się w stosunku do dochodów ogółem w poszczególnych miastach (tabela 2).

Tabela 2

Nadwyżka operacyjna w stosunku do dochodów największych miast Polski w latach 2013–2016 (%)

Miasta	Lata			
	2013	2014	2015	2016
Białystok	1,24	6,28	10,34	9,69
Bydgoszcz	4,82	5,34	6,85	8,54
Gdańsk	4,14	7,16	6,77	12,98
Katowice	6,91	8,84	7,40	10,30
Kraków	9,39	12,76	8,09	8,26
Lublin	4,50	8,66	13,18	14,76
Łódź	5,77	5,44	6,51	6,39
Poznań	9,03	7,89	7,98	9,36
Szczecin	4,56	6,27	8,22	7,35
Warszawa	4,74	2,72	5,65	8,78
Wrocław	6,41	8,45	10,93	11,09

Źródło: obliczenia własne na podstawie wieloletnich prognoz finansowych miast uzyskanych na stronie internetowej: www.bip.pl (dostęp 20.04.2013).

W 2013 r. relatywnie najmniejszą nadwyżkę zrealizuje Białystok. Z kolei pięć miast planuje ją w wysokości powyżej 4% w stosunku do dochodów. Najwyższe, bo przeszło dziewięć procentowe nadwyżki bieżące do dochodów planują natomiast dwa miasta: Kraków i Poznań. Nieco mniejszy, lecz stosunkowo wysoki wskaźnik mają Katowice i Wrocław. W dalszych latach badane samorządy w zasadzie planują znacznie wyższe nadwyżki operacyjne w stosunku do dochodów. Wyjątkiem jest Łódź, Poznań i Warszawa, a także Kraków dla lat 2015 i 2016. Szczególnie dziwny wydaje się pięciokrotny wzrost nadwyżki operacyjnej w stosunku do dochodów w Białymstoku (wyjaśniony głównie znaczącym spadkiem planowanych dochodów ogółem, co zmniejsza mianownik wskaźnika)

i prawie dwukrotny w Lublinie (na skutek ponadprzeciętnego wzrostu dochodów podatkowych) w 2014 w stosunku do 2013 r., co skłania do krytycznego podejścia do danych zawartych w prognozie. Zaskakujący jest także duży spadek nadwyżki operacyjnej w stosunku do dochodów w 2014 r. w Warszawie. Złożył się na to planowany znaczny wzrost wydatków na przedsięwzięcia o charakterze bieżącym dla tego roku i dużo większe koszty obsługi długu.

4. Wydatki majątkowe w największych miastach Polski

Prognozowane wydatki majątkowe w większości badanych miast wykazują tendencję malejącą. Porównując dane z 2016 do 2013 r., można stwierdzić, że miasta planują znaczne nominalne obniżki tych wydatków. Spadki ponadtrzykrotne przewidują Gdańsk, Katowice, Poznań, Szczecin i Warszawa, a więcej niż dwukrotne Białystok, Bydgoszcz, Kraków, Lublin. Takie prognozy wynikają z ostrożności miast co do możliwości pozyskania w nowej perspektywie finansowej UE środków na inwestycje, a także z zabiegów rachunkowych, aby spełniać nierówność z art. 243 ustawy o finansach publicznych (mniejsze środki na inwestycje to mniejsze kwoty zaciąganych zobowiązań) i trudno w związku z tym ocenić ich sytuację pod tym względem. Analizując natomiast dane dla 2013 r. (które będą zrealizowane z dużym prawdopodobieństwem), można porównać wydatki majątkowe w badanych miastach. Największe wydatki majątkowe w stosunku do wydatków ogółem zrealizują Katowice (38,73%). Nieco mniejsze planuje Lublin (34,27%), Łódź (32,75%), Gdańsk (31,23%) i Białystok (30,82%). Mało wydatków majątkowych w stosunku do wydatków ogółem będzie miał Kraków (15,04%) i Bydgoszcz (16,75%). Z kolei wydatki majątkowe na jednego mieszkańca będą największe w Katowicach (2577 zł na mieszkańca), duże w Gdańsku (2337 zł), Lublinie (1986 zł) i Warszawie (1944 zł), małe zaś w Bydgoszczy (676 zł) i w Krakowie (708 zł) (obliczenia własne).

5. Dług największych miast Polski

Konsekwencją nierównoważonych budżetów jest konieczność zaciągnięcia długu. Samorządy w Polsce mogą korzystać ze zwrotnych wpływów. Pozwala to na uzupełnienie z reguły niewystarczających dochodów. Badane miasta na prawach powiatu w latach 2013–2016 planowały zadłużenie. Wynika ono z okresów wcześniejszych, jednak niektóre z miast przewidują zwiększenie długu po 2013 r. Są to: Bydgoszcz, Gdańsk, Lublin, Łódź, Szczecin, Warszawa i Wrocław, z tym że na ogół wzrost kwoty długu ma mieć charakter epizodyczny (tzn. wystąpi tylko w jednym roku). Z punktu widzenia prowadzonej analizy kondycji finansowej samorządów istotne jest określenie poziomu tego długu. Wielkości nominalne jednak nie pozwolą na porównanie badanych miast. W związku z tym posłużono się wskaźnikiem mierzącym ten dług do dochodów ogółem. Kształtowanie się tego wskaźnika zilustrowano w tabeli 3.

Tabela 3

Kwota długu do dochodów w największych miastach Polski w latach 2013–2016 (%)

Miasta	Lata			
	2013	2014	2015	2016
Białystok	50,19	51,22	47,36	44,10
Bydgoszcz	70,96*	73,03	73,23	69,95
Gdańsk	50,66	51,69	59,43	61,66
Katowice	44,29	46,10	44,06	40,66
Kraków	55,39	50,01	44,41	40,26
Lublin	50,97	49,76	56,54	53,97
Łódź	56,43	75,00	70,07	60,78
Poznań	65,91*	59,95	53,44	52,03
Szczecin	51,10	52,10	49,58	56,29
Warszawa	45,71	49,09	48,88	48,01
Wrocław	61,89*	60,27	64,24	73,89

* W 2013 r. samorządy nie mogą mieć wyższego zadłużenia w stosunku do dochodów niż 60% po wyłączeniu tej kwoty długu, która została zaciągnięta w celu absorpcji środków unijnych. Wszystkie te wskaźniki po uwzględnieniu wyłączeń nie przekraczają 60%.

Źródło: zestawienie własne na podstawie wieloletnich prognoz finansowych miast uzyskanych na stronie internetowej: www.bip.pl (dostęp 20.04.2013).

Stosunkowo największe zadłużenie ma Bydgoszcz. W całym badanym okresie dług w stosunku do dochodów utrzymuje się na poziomie około 70%. Nieco lepszą, lecz także trudną sytuację ma Wrocław, który zakłada duży wzrost zadłużenia w stosunku do dochodów, ponadto Łódź z niskim zadłużeniem na początku badanego okresu i dużym wzrostem w dalszych latach (choć w 2016 r. planuje znaczne obniżenie długu w stosunku do dochodów). Podobnie Gdańsk ze stosunkowo niskim zadłużeniem w 2013 r. przewiduje znaczący wzrost wskaźnika w dalszych latach. Relatywnie najmniej zadłużone są Katowice, które niezmiennie utrzymują stosunkowo niskie zadłużenie w relacji do dochodów w latach 2013–2016. Na drugim miejscu po Katowicach jest Warszawa z niskim wskaźnikiem w 2013 r., władze miasta jednak planują później relatywny wzrost długu. Wyższy wskaźnik zadłużenia niż Katowice i Warszawa w 2013 r. ma Białystok oraz Kraków, które jednak planują znaczące obniżenie zadłużenia. Relatywną obniżkę zadłużenia (uzasadnioną planowanymi nadwyżkami budżetowymi), lecz z dosyć wysokiego pułapu zakłada Poznań. Warto jednak dodać, że wykazany dług w prognozie finansowej niekoniecznie obejmuje całość zadłużenia badanych miast. Samorządy zmuszone do utrzymywania długu na pułapie 60% dochodów poszukiwały sposobów obejścia tego przepisu, przerzucając część zadłużenia do spółek komunalnych (Babczuk 2012: 24–33).

6. Wskaźniki limitu zadłużenia w największych miastach w Polsce

Spełnienie nierówności wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest wymogiem uchwalenia budżetu. Waga tego wskaźnika wynika z syntetycznego ujęcia wyniku operacyjnego, sytuacji majątkowej i zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wszystkie te wielkości znalazły wyraz we wzorze, dlatego badanie i porównanie obu stron tej nierówności jest ważnym elementem wieloletniej prognozy finansowej. W tabeli 4 zawarto dla badanych miast wielkości będące różnicą relacji wynikającej ze strony prawej i rela-

cji lewej strony nierówności, z tym że w wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego te relacje są wyrażone w wielkościach procentowych. Przyjmując ujemną wartość, świadczą o niespełnieniu warunku zawartego w ustawie.

Tabela 4

Procentowy stopień spełnienia nierówności w największych miastach Polski w latach 2013–2016

Miasta	Lata			
	2013	2014	2015	2016
Białystok	-1,00	0,42	1,03	2,85
Bydgoszcz	1,12	2,07	1,57	1,20
Gdańsk	3,38	3,42	2,83	2,17
Katowice	10,54	7,52	4,16	3,44
Kraków	-3,69	0,97	3,71	4,73
Lublin	-3,66	0,08	0,84	5,5
Łódź	1,13	2,96	1,86	2,18
Poznań	-4,70	1,55	1,37	1,66
Szczecin	5,00	5,10	4,10	3,10
Warszawa	-1,83	0,83	0,63	2,60
Wrocław	4,95	2,39	2,25	1,82

Źródło: obliczenia własne na podstawie wieloletnich prognoz finansowych miast uzyskanych na stronie internetowej: www.bip.pl (dostęp 20.04.2013).

Na podstawie danych tabeli 4 można stwierdzić, że w 2013 r. blisko połowa miast nie spełnia nierówności. Jest to dopuszczalne, bo wielkości dodatnie muszą być realizowane dopiero od 2014 r. Z uwagi jednak na to, że część wyliczenia dla 2013 powtórzy się w 2014 r. (dotyczy to danych z 2011 i 2012 przyjętych do kalkulacji wskaźnika w 2014 r.), sytuacja nie jest zadowalająca. Szczególnie trudną sytuację spośród tych miast ma Lublin, gdyż zakładany w 2014 r. jego wskaźnik przyjmie znikomą wartość dodatnią. W nieco tylko lepszej sytuacji niż Lublin jest Warszawa i Białystok. Natomiast Poznań i Kraków z ujemnymi wskaźnikami w 2013 r. zakładają poprawę indywidualnego wskaźnika zadłużenia w dalszych latach (na skutek zakładanych zrównoważonych budżetów).

Spśród pozostałych miast, u których wystąpią dodatnie wskaźniki, najlepszą sytuację finansową mają Katowice, a relatywnie dobrą Gdańsk, Szczecin i Wrocław. Niższe, ale dodatnie w całym badanym okresie pułapy wskaźnika planują Bydgoszcz i Łódź.

Podsumowanie

Ocena kondycji finansowej samorządów bazująca na wieloletnich prognozach finansowych nie jest pozbawiona wad. Widoczna jest manipulacja danymi w celu spełnienia nierówności czy innych wymogów ustawowych. Ponadto pod znakiem zapytania stawia sensowność analizy wydatków majątkowych. Podkreślenia również wymaga nieadekwatność nierówności (bazującej na danych za lata poprzednie) w stosunku do aktualnej koniunktury czy nieujęcie całości długu ze względu na przenoszenie przez samorzady części zadłużenia do spółek komunalnych. Niemniej jednak jest jedynym wieloletnim instrumentem planowania finansowego pozwalającym ocenić przyszłą kondycję finansową samorządu.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wieloletnich prognoz można wyciągnąć wnioski dotyczące sytuacji finansowej poszczególnych miast i ewentualnie wskazać na potrzebę zmian w zarządzaniu ich finansami. Relatywnie najlepszą kondycję finansową mają Katowice, prognozują bowiem dosyć wysoką nadwyżkę operacyjną, najniższy dług w stosunku do dochodów wśród badanych miast, stosunkowo wysokie wydatki majątkowe i najlepszy wskaźnik mierzący stopień spełnienia nierówności. Wprawdzie na początku badanego okresu w Katowicach jest planowany bardzo wysoki deficyt, ale w następnym roku ma być znacznie obniżony. Niezłą sytuację ma Szczecin. Wprawdzie planuje deficyt budżetowy w badanym okresie, ale nie będzie on zbyt wysoki i na dokładkę będzie się przeplatać ze zrównoważonymi budżetami. Ponadto w Szczecinie prognozuje się znaczące nadwyżki operacyjne, relatywnie niski dług i dosyć wysokie wskaźniki dotyczące spełnienia nierówności wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wydatki majątkowe są planowane na przeciętnym poziomie.

Najgorszą kondycję finansową można przypisać miastom położonym na wschodzie Polski. Wynika ona przede wszystkim z bardzo niskich wskaźników określających limity zadłużenia w Białymstoku i Lublinie (prawdopodobnie na skutek realizowanych znaczących wydatków majątkowych), co może się wiązać w przyszłości z ograniczaniem w zaciąganiu zobowiązań i trudnością w realizacji zadań. Wprawdzie relatywnie dług nie jest wysoki w tych miastach, ale ze względu na ich mniejszy potencjał dochodowy może powodować trudności w spełnieniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Poza tym relatywny wzrost nadwyżki operacyjnej wynika w małym stopniu z polepszenia się relacji dochodów bieżących i wydatków bieżących, a w dużym z planowanego spadku dochodów ogółem.

Pozostałym miastom można przypisać średnią kondycję finansową. Kryterium klasyfikującym je do tej grupy badanych miast jest stosunkowo niski wskaźnik odnoszący się do spełnienia indywidualnej nierówności w zakresie zaciągania zobowiązań. Dotyczy to takich miast, jak Bydgoszcz, Kraków, Łódź, Poznań i Warszawa. W przypadku natomiast Gdańska i Wrocławia zadecydowało duże lub rosnące zadłużenie i spadający (początkowo dosyć wysoki) wskaźnik procentowy określający indywidualny poziom długu.

Ocena kondycji finansowej badanych największych miast w Polsce pozwala na wskazanie niepokojących zjawisk i ewentualną konieczność korekty działań w zarządzaniu finansami. W większości badanych miast jest potrzeba monitorowania indywidualnego wskaźnika ograniczającego zaciąganie zobowiązań, a nawet takie zarządzanie finansami, które spowoduje podwyższenie tych wskaźników (Białystok, Lublin i Warszawa). Ponadto trzy miasta (Bydgoszcz, Łódź i Wrocław) powinny rozważyć potrzebę ograniczenia zadłużenia.

Literatura

- Babczuk A. (2012). *Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosonowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/gus.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2005), *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kaczmarek T., Miłkuła Ł. (2007), *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kluka L., Kluzka K. (2012), *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” nr 1–2.

- Lackowska M. (2009), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Patrzałek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M. (2012), *Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji finansowej w sektorze samorządowym*, w: *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Wieloletnie prognozy finansowe badanych miast, www.bip.pl.

FINANCIAL CONDITION OF THE BIGGEST CITIES IN POLAND UNDER THE LONG-TERM FINANCIAL FORECASTS

Abstract: A long-term financial forecast is a new tool used for assessing the financial situation of the self-government units. The key data, which make it possible to appraise the financial situation of the units, are the results of budget, operating surplus, property expenditure, credit status, and an individual indicator reducing the level of indebtedness. On the basis of these data included in the long-term forecasts, in the article the financial condition of the eleven biggest cities in Poland has been assessed. The research comprises the period 2013–2016. According to the carried out analysis, the following cities have been regarded as those in the best financial condition: Katowice and Szczecin. The worst financial situation is typical of Poland's eastern cities, that is Białystok and Lublin.

Keywords: self-government units, long-term financial forecast, financial condition

Translated by Monika Miszczuk