

*dr Zofia Dolewka*¹

Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet Łódzki

Bezpieczeństwo finansowe miast wojewódzkich

WPROWADZENIE

W artykule podjęto próbę oceny poziomu zadłużenia finansowego miast wojewódzkich w Polsce. Miasta te gromadzą duży potencjał ludnościowy i ekonomiczny, stając się motorami rozwoju w skali kraju. W tym celu przeprowadzono syntetyczną analizę stanu zadłużenia, udziału wydatków majątkowych w budżecie oraz wyników budżetu operacyjnego w latach 2011–2013. Podstawą badania była analiza sprawozdań z wykonania budżetu 18 miast wojewódzkich oraz sprawozdań budżetowych: o nadwyżce/deficycie (Rb NDS), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb–Z, Rb–UZ). Posiłowano się również danymi statystycznymi Banku Danych Lokalnych GUS, jak też rankingami zadłużenia miast i publikowanymi w latach 2011–2012 przez „Wspólnotę” (autorstwa P. Swianiewicza i J. Łukomskiej) oraz przez Instytut Kościuszki (autorstwa Ł. Pokrywki – dot. tylko 2011 r.). Pod uwagę brano następujące wielkości: dochody budżetowe ogółem, zadłużenie, dochody i wydatki bieżące, wydatki budżetowe ogółem, wydatki majątkowe. Na podstawie tych danych obliczono:

- wskaźnik zadłużenia;
- wielkość nadwyżki operacyjnej;
- udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących;
- udział wydatków majątkowych w budżecie;
- wskaźnik samofinansowania inwestycji.

Praktyka dowodzi, że duże miasta ponoszą wyższe nakłady finansowe na rozwój swojej infrastruktury, a tym samym zadłużają się szybciej niż inne jednostki samorządowe. Powodem tej sytuacji jest głównie inna skala potrzeb, które są pochodną liczby ludności. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w dużych miastach infrastruktura techniczna i społeczna (np. drogowa, oświatowa, kulturalna, czy komunikacja miejska) służą nie tylko mieszkańcom, ale i tysiącom przyjezdnych osób.

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90-214 Łódź, tel. +48 42 635 53 33, e-mail: zkizp@uml.lodz.pl

Badane miasta pełnią też funkcję miast na prawach powiatu, a zatem realizują przypisane im zadania własne na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.] oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.]. Oprócz tego jednostki te wykonują również zadania zlecone na podstawie stosownych regulacji prawnych bądź porozumień. Władze każdego miasta wojewódzkiego chcą, aby jego ranga, znaczenie sukcesywnie wzrastały. Dowodem na to mogą być starania niektórych miast, a następnie duży wysiłek w przygotowania różnego rodzaju wydarzeń, imprez kulturalnych, sportowych itp. (np. Euro 2012, miasto kultury). Jest to sposób swoistej promocji tych miast nie tylko w kraju, ale i za granicą. Trzeba pamiętać, że takie wyzwania wiążą się z dużym wysiłkiem finansowym i skutkują koniecznością innego podejścia do gospodarowania zasobami publicznymi niż robią to inni. Służy to zaspokojeniu potrzeb finansowych miasta na dalsze lata oraz zadbaniu o bezpieczeństwo finansów publicznych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Sytuację finansową samorządu przedstawiają m.in. takie dokumenty jak: uchwały budżetowe, sprawozdania z wykonania budżetu, sprawozdania budżetowe i finansowe, opinie RIO, wieloletnie prognozy finansowe. Informacje tam zawarte pozwalają na ocenę sytuacji finansowej danej jednostki samorządowej, jak też ocenę poziomu bezpieczeństwa finansowego. Jednak nie wszystkie z nich są ogólnodostępne poprzez zamieszczenie na stronie internetowej. Ponadto, w dokumentach tych brak informacji w zakresie zadłużenia spółek komunalnych, których jedynym (lub większościowym) udziałowcem jest miasto. Jest to ważne, ponieważ nieujawnione zadłużenie spółek zniekształca realny stan finansów samorządu [Wojciechowski, 2012, s. 94]. Wprawdzie skonsolidowany bilans jednostki samorządowej (jeżeli jest upubliczniony) zawiera zobowiązania wszystkich zależnych podmiotów, to nadal niewiadoma jest struktura zadłużenia, a sprawozdania finansowe spółek komunalnych są dostępne tylko dla ich organów.

OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ BADANYCH MIAST

Problem zadłużenia jednostki samorządowej powinien być ważny dla mieszkańca, a dla władz lokalnych – stanowić priorytet w podejmowaniu decyzji. W świetle przepisów przekroczenie granicy zadłużenia rodzi konkretne konsekwencje. Nadmierne zadłużenie jest zagrożeniem dla rozwoju jednostki, a w skrajnej postaci może prowadzić do obniżenia jakości świadczenia usług publicznych (a nawet ich zaniechania) przy rosnących podatkach i opłatach lokalnych, które będą przeznaczane na spłatę długu. Taka sytuacja dotkliwie da się odczuć mieszkańcom wspólnoty. Nie ulega wątpliwości, że sytuacja finansów samorządowych wymaga stałego monitoringu. Duża zmienność procesów go-

spodarczych oraz rynków finansowych znacząco pogorszyła warunki zaciągania i spłaty długu, a także przyczyniła się do wzrostu kosztów zadłużenia – również w sektorze samorządowym [Bogacki, Bulzak, 2012, s. 38]. Jednak ograniczone środki finansowe wobec wciąż dużych potrzeb inwestycyjnych, przy jednoczesnej możliwości skorzystania z pomocy unijnej, skłaniają władze samorządowe do dalszego zadłużania się.

Udział wydatków majątkowych w budżecie informuje o poniesionym wysiłku inwestycyjnym władz miasta [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2004, s. 123]. Projekty inwestycyjne związane są nie tylko z bieżącą realizacją zadań własnych, lecz również ze zwiększeniem ich skali. Na ogół przyjmuje się, że odsetek tych wydatków oscylujący wokół 20% świadczy o umiarkowanym zaangażowaniu inwestycyjnym, a jego wzrost obrazuje nabieranie przez budżet charakteru prorozwojowego. Z tabeli 1 wynika zróżnicowany obraz aktywności inwestycyjnej miast wojewódzkich. Bardzo dynamicznym budżetem pod tym względem charakteryzują się: Toruń, Gdańsk, Lublin, Łódź (od 2013 r.) oraz Katowice i Rzeszów. Do grupy o niskiej skłonności inwestycyjnej należą: Gorzów Wlkp., Kraków, Bydgoszcz, Warszawa i Zielona Góra. Osłabienie dynamiki inwestycyjnej we Wrocławiu i w Poznaniu występuje dopiero po 2012 r. (Euro). Miasta te odznaczały się bardzo wysokimi udziałami inwestycji w poprzednich latach (od 2007 r.).

Tabela 1. Udział wydatków majątkowych w budżecie (w %)

Miasta	2011	2012	2013
Białystok	29,53	26,27	21,51
Bydgoszcz	20,08	19,48	15,74
Gdańsk	35,42	39,72	30,47
Gorzów Wlkp.	18,18	4,72	4,32
Katowice	20,94	24,38	26,40
Kielce	28,90	23,70	20,12
Kraków	14,54	13,07	12,78
Lublin	20,55	22,09	30,16
Łódź	13,44	16,00	26,26
Olsztyn	26,33	16,88	17,74
Opole	18,64	12,79	20,77
Poznań	30,87	20,87	18,55
Rzeszów	21,42	24,03	25,05
Szczecin	27,12	24,40	17,11
Toruń	35,51	37,64	36,58
Warszawa	17,47	17,26	15,56
Wrocław	24,21	24,45	18,70
Zielona Góra	10,27	11,92	12,60

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2011–2013.

Bezpieczeństwo finansowe miasta oraz możliwość realizacji zadań publicznych „bez zakłóceń” zależy przede wszystkim od wielkości dochodów budżetowych, skali wydatków, a także możliwości pozyskiwania dodatkowych (poza-budżetowych) źródeł finansowania inwestycji. Analiza budżetów badanych miast dowodzi, że realizowane inwestycje są finansowane ze środków zewnętrznych zwrotnych i bezzwrotnych. Na ogół, aby pozyskać pomoc finansową bezzwrotną, trzeba zgromadzić tzw. własny wkład. Dotacje bezzwrotne pozwalają przyspieszyć (bądź zwiększyć skalę) realizację inwestycji komunalnych, których ukończenie wiąże się z podniesieniem jakości życia mieszkańców, stąd wzmożone zaciąganie długu komunalnego w ostatnich latach.

Należy zaznaczyć, że do 2013 r. prawo nakładało na jednostki samorządowe obowiązek ustalania takiej relacji zadłużenia do dochodów budżetowych, aby wyliczony wskaźnik nie przekraczał 60% dochodów ogółem [art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.]. Od 1 stycznia 2014 r. obowiązują nowe przepisy w zakresie zadłużania się przez samorząd terytorialny. Możliwość zaciągania długu przez jednostki jest uzależniona od relacji wielkości obsługi długu do nadwyżki operacyjnej osiągniętej w trzech minionych latach [art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.]. Zdecydowana większość władz miast wojewódzkich podjęła się wykorzystania alternatywnych sposobów realizacji inwestycji i ich finansowania, angażując do tego spółki komunalne. W ten sposób część deficytu budżetowego była i jest „wypychana” poza budżet miasta. Jak wynika z przeprowadzonych badań przez A. Babczuka, w 2010 r. dług spółek komunalnych stanowił ponad 18% łącznego zadłużenia sektora samorządowego [Babczuk, 2012]. Biorąc pod uwagę, że kondycja tych podmiotów ma wpływ na sytuację finansową samorządu, gdyż to on jest ich właścicielem, zadłużenie spółek komunalnych powinno być systematycznie monitorowane i podawane do publicznej informacji.

Tabela 2. Wielkość długu w relacji do dochodów budżetowych (w %)

Miasta	2011	2012	2013
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Toruń	85,34	84,28	86,32
Poznań	71,82	67,32	69,41
Gdańsk	64,25	47,87	46,84
Kraków	63,97	59,38	49,00
Wrocław	62,60	63,50	58,33
Bydgoszcz	59,70	68,73	72,40
Łódź	58,31	60,57	59,25
Lublin	55,90	57,68	54,99
Szczecin	55,12	58,45	53,00

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Warszawa	52,95	47,70	49,11
Gorzów Wlkp.	49,21	42,57	35,64
Białystok	48,88	47,92	55,06
Rzeszów	48,33	46,67	49,41
Zielona Góra	44,16	43,27	44,40
Olsztyn	37,57	33,50	29,55
Kielce	37,52	53,05	52,77
Opole	35,79	33,59	41,09
Katowice	27,63	34,83	38,35

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych rankingu publikowanego przez „Wspólnotę” w latach 2011–2012 oraz sprawozdań z wykonania budżetu za 2013 r.

Analizując zadłużenie sektora samorządowego, należy uznać, że największy udział w długu sektora samorządowego w Polsce mają miasta na prawach powiatu, w tym największe ośrodki miejskie (tj. miasta wojewódzkie). Wskaźnikiem obrazującym skalę zadłużenia poszczególnych jednostek jest relacja długu do dochodów budżetowych (tabela 2). Im mniejsza jego wartość, tym sytuacja finansowa miasta jest lepsza.

Najbardziej zadłużonymi miastami są Toruń i Bydgoszcz, zaś najmniej – Olsztyn i Gorzów Wlkp. W grupie o zadłużeniu do 60% dochodów budżetowych znalazło się aż 15 miast, co dowodzi o dużej powściągliwości w podejmowaniu istotnych przedsięwzięć rozwojowych. Gdańsk, Kraków i Wrocław zaczęły stopniowo osłabiać dynamikę wzrostu zadłużenia. Na relatywnie wysokim poziomie utrzymuje się dług Łodzi w latach 2011–2012, mimo że poziom wydatków majątkowych w tym okresie był na niskim poziomie. Znaczny wzrost zadłużenia od 2012 r. można zaobserwować w Kielcach, nieco mniejszy wzrost w Katowicach. W pozostałych miastach dane dotyczące zadłużenia miasta odzwierciedlają prowadzenie relatywnie ostrożnej polityki finansowej wraz z konsekwentną racjonalizacją wydatków bieżących (Poznań, Gdańsk, Kraków, Wrocław). Przyczynia się to do zwiększenia zdolności miasta do finansowania inwestycji ze środków własnych, jak też utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia.

Z kolei Instytut Kościuszki opublikował w marcu 2011 r. raport. pn. „Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich” autorstwa Ł. Pokrywki, z którego wynika, że całkowite zadłużenie 11 miast przekroczyło ustawowy limit długu. Autor podjął się próby przedstawienia łącznego zadłużenia, tj. wraz z długiem zaciągniętym przez spółki komunalne. Twierdzi, że duże miasta (w tym wszystkie wojewódzkie) ukrywają swoje zadłużenie w miejskich spółkach [Pokrywka, 2011]. Należy zaznaczyć, że samo zaciąganie długu na potrzeby inwestycyjne nie jest zjawiskiem negatywnym. Jednak podejmując się kapitałochłonnych inwestycji trzeba wcześniej m.in. przeanalizować swoje realne możliwości finan-

sowe, jak też uwzględnić wpływ kosztu utrzymania (eksploatacji) budowanych nowych obiektów na stan finansów budżetowych. Wzrost wydatków w działalności operacyjnej ma bezpośredni związek z utrzymaniem poziomu nadwyżki operacyjnej w bezpiecznej wysokości.

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. zapisano, iż organ stanowiący jednostki samorządowej nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące, powiększone o ewentualną nadwyżkę budżetową z lat poprzednich i wolne środki (art. 242 ust. 1). Ustawodawca nie wprowadził i nie definiuje pojęcia nadwyżki operacyjnej. W literaturze przedmiotu [Filipiak, 2011, s. 286] różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi określa się jako wynik bieżący budżetu, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatniej nazywany jest jako nadwyżka operacyjna. Im wyższa wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa możliwość realizacji nowych inwestycji lub spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Nadwyżka operacyjna stanowi kluczowy parametr w ocenie sytuacji finansowej miasta.

Władze samorządowe chcąc wykorzystywać dostępne środki unijne na finansowanie inwestycji – głównie drogowych, ale i innych (warto zaznaczyć, że samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z najważniejszych beneficjentów środków UE), muszą mieć na uwadze, że podejmowanie dalszego wysiłku w tym kierunku jest obciążone nawet wysokim ryzykiem. Aby móc inwestować, trzeba skupić się na poprawie wyników operacyjnych. Zwiększenie dochodów bieżących możliwe jest poprzez podniesienie m.in. stawek podatków i opłat lokalnych oraz czynszu w mieszkaniach komunalnych. W praktyce władze miejskie zazwyczaj starają się podnosić dochody własne z tytułu np. opłat za korzystanie z komunikacji miejskiej, za przedszkole, za wodę i ścieki, czynsze komunalne, podatek od nieruchomości itp. Odbiór społeczny w tym względzie może być bardzo negatywny, stąd takie działanie nie jest popularne, zwłaszcza w roku wyborczym.

Oprócz wymienionych działań należy też skupić się na wydatkach bieżących i ograniczać ich wysokość, mimo że może być to trudne, zwłaszcza w najbardziej kosztowych działach, tj. oświaty i pomocy społecznej. Wygenerowanie oszczędności w działalności bieżącej (nadwyżka) pozwala na zaciągnięcie zobowiązań bez szkody dla realizacji bieżących zadań. Deficyt zaś świadczy o tym, że dana jednostka nie jest w stanie pokryć bieżących wydatków z dochodów bieżących, może też świadczyć o nadmiernym wzroście zadłużenia, szczególnie kosztów jego obsługi przy relatywnie niskim wzroście dochodów bieżących [Kornberger-Sokołowska, (<http>)]. Zatem wynik operacyjny stanowi jeden z istotniejszych wskaźników oceny sytuacji finansowej jednostki samorządowej. Wielkość nadwyżki operacyjnej i jej udział w dochodach bieżących miast wojewódzkich przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Nadwyżka operacyjna (wielkość i udział w dochodach bieżących)

Miasta	2011		2012		2013	
	w złotych	w %	w złotych	w %	w złotych	w %
Białystok	30 892 926	2,90	35 373 426	3,06	87 557 895	7,19
Bydgoszcz	55 410 769	4,66	66 557 774	5,34	85 792 389	6,52
Gdańsk	214 390 449	11,55	152 099 226	7,83	219 172 288	10,76
Gorzów Wlkp.	5 433 290	1,38	17 148 011	4,10	26 974 969	5,79
Katowice	195 577 293	14,98	160 389 832	12,02	147 616 137	10,62
Kielce	30 319 872	3,64	28 323 730	3,28	61 062 982	6,71
Kraków	330 732 154	10,49	234 758 899	7,19	304 051 547	8,74
Lublin	27 042 712	2,22	34 779 804	2,65	71 069 467	5,17
Łódź	17 317 129	0,65	27 591 597	0,98	166 926 655	5,61
Olsztyn	39 279 611	6,07	50 381 595	6,97	50 941 355	6,73
Opole	30 309 694	6,05	19 533 326	3,78	35 432 960	6,49
Poznań	198 703 428	8,58	191 999 400	7,83	282 344 516	11,40
Rzeszów	28 841 599	4,37	21 595 635	3,00	38 775 988	5,05
Szczecin	107 481 398	8,85	134 162 142	10,22	168 051 094	10,24
Toruń	42 575 686	6,23	71 189 433	9,30	91 365 657	11,40
Warszawa	221 192 272	2,14	82 399 064	0,78	877 718 661	7,88
Wrocław	120 392 449	4,19	148 632 080	5,06	264 291 191	8,52
Zielona Góra	21 574 134	4,96	12 230 409	2,68	17 210 940	3,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2011–2013.

Wysokość nadwyżki operacyjnej wskazuje, jakie są możliwości miasta w zakresie tworzenia oszczędności w działalności bieżącej i przeznaczania ich na inwestycje. W znacznym stopniu wypracowanie nadwyżki operacyjnej na relatywnie wysokim poziomie uzależnione jest od dochodów bieżących o stałym charakterze (tj. z tytułu podatków i opłat lokalnych, dochodów realizowanych przez własne jednostki organizacyjne, subwencji i dotacji celowych) oraz od wysokości wydatków bieżących na realizację zadań publicznych. Warto zaznaczyć, że kształtowanie się nadwyżki operacyjnej uwzględniane jest prawie we wszystkich analizach oceny sytuacji finansowej jednostki samorządowej. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących wskazuje na możliwości zwiększenia wydatków bieżących. Wzrost wartości tego wskaźnika może oznaczać zwiększające się możliwości realizacji nowych inwestycji. Sugerowany przez agencje ratingowe poziom bezpieczny dla finansów samorządowych to 14% dochodów bieżących. Wydaje się, że bardziej realny przedział dla odczuwania „komfortu finansowego” to 10–15% dochodów bieżących.

W większości analizowanych miast wartość nadwyżki operacyjnej zwiększa się w obserwowanych latach. Niektóre miasta prowadzą konsekwentną politykę utrzymania wysokiej nadwyżki operacyjnej, a polityka taka pozwala na sfinansowanie ambitnego programu inwestycyjnego. Najwyższe wielkości posiadają

na ogół miasta największe (z wyjątkiem Łodzi). Zwraca uwagę wartość nadwyżki operacyjnej w Krakowie, gdzie osiąga ona największe wartości i w Toruniu, w którym systematycznie wzrasta, przy bardzo forsownym wysiłku przebudowy miasta. Z danych wyłania się czytelny obraz bezpieczeństwa finansów miasta. Grupę przodującą pod tym względem tworzą Gdańsk, Poznań, Toruń i Katowice. Do granicy tej zbliżają się Kraków i Wrocław. Miasta legitymujące się wskaźnikiem poniżej 7% są zagrożone niezbędnym dopływem środków unijnych. Na uwagę zasługuje znów Łódź, dla której wskaźnik w latach 2011–2012 wyniósł poniżej 1%. Oznacza to, że główny wysiłek zwrócony był na wydatki bieżące.

Tabela 4. Wskaźnik samofinansowania inwestycji (w %)

Miasta	2011	2012	2013
Białystok	54,52	86,54	79,04
Bydgoszcz	63,14	52,22	67,58
Gdańsk	48,71	96,88	118,35
Gorzów Wlkp.	48,97	188,21	194,71
Katowice	85,04	57,59	72,57
Kielce	69,41	56,63	82,53
Kraków	103,46	90,69	120,61
Lublin	65,26	71,81	86,91
Łódź	27,35	45,00	76,74
Olsztyn	82,81	117,30	118,83
Opole	76,06	119,25	74,30
Poznań	37,54	83,10	94,18
Rzeszów	50,23	81,73	89,24
Szczecin	40,74	43,86	99,48
Toruń	51,84	70,25	80,56
Warszawa	53,32	69,15	103,95
Wrocław	85,33	88,80	121,02
Zielona Góra	123,60	67,92	89,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2011–2013.

Wskaźnik samofinansowania jako relacja nadwyżki operacyjnej plus dochody majątkowe do wydatków majątkowych, obrazuje stopień, w jakim miasto finansuje inwestycje własnymi środkami, czyli zdolność jednostki samorządowej do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej, spowodowanej nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Jednak zbyt wysoka wartość tego wskaźnika może też świadczyć o niskim poziomie realizacji inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

Większości miast wojewódzkich (9) nie grozi utrata płynności finansowej, ponieważ badana relacja kształtuje się na poziomie ok. 90% i więcej. Największe niebezpieczeństwo występuje w Bydgoszczy, Łodzi i Opolu. Wymaga to istotnej przebudowy priorytetów rozwojowych i racjonalizacji wydatków bieżących.

PODSUMOWANIE

Istotą samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez realizację zadań publicznych (czyli *de facto* świadczenie usług komunalnych). Fundamentem wykonywania tych zadań jest m.in. posiadanie własnego majątku oraz finansów. Mieszkańcy jako odbiorcy usług publicznych oczekują, że będą one świadczone na coraz wyższym poziomie jakościowym. W tym celu niezbędna jest rozbudowana i zmodernizowana infrastruktura techniczna oraz społeczna. Infrastruktura odgrywa bardzo ważną rolę, stając się m.in. przyczyną rozwoju. Posiadany przez samorząd majątek wciąż wymaga dużych nakładów finansowych. Jego stan techniczny przede wszystkim nie powinien stanowić zagrożenia dla życia i bezpieczeństwa mieszkańców, ale także być konsekwentnie i sukcesywnie modernizowany oraz rozbudowywany.

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć następujące wnioski ogólne:

1. Realizacja licznych inwestycji w miastach wojewódzkich przyczynia się do wzrostu poziomu zadłużenia, co z kolei przekłada się na ograniczone możliwości skorzystania w kolejnych latach ze środków finansowych z rynku.
2. Relatywnie wysokie zadłużenie niektórych z badanych miast, przy jednoczesnym niskim stopniu realizacji inwestycji może rodzić obawy, że przyrost długu nie zawsze był związany ze współfinansowaniem projektów inwestycyjnych, w tym z udziałem środków unijnych.
3. Zachodzi obawa i ryzyko, że poziom zadłużenia miast wojewódzkich jest większy, a monitoring publiczny jest bardzo ograniczony i utrudniony. Powstaje pytanie, czy tylko „ukrywane” są wydatki majątkowe, czy może również wydatki bieżące? Tym samym jest łamana jedna z ważniejszych zasad w gospodarowaniu środkami publicznymi, a mianowicie zasada jawności i przejrzystości.
4. W celu poprawy wyników działalności operacyjnej konieczne jest coroczne ustalanie limitów wydatków bieżących dla wszystkich dysponentów budżetu, w dużej mierze ograniczonych do wydatków niezbędnych.
5. Przenoszenie spłaty zobowiązań na przyszłe pokolenia może skutkować niższym poziomem rozwoju w przyszłości, a w skrajnych przypadkach – zakłóceniami w świadczeniu usług publicznych, np. obniżaniu ich jakości, niższej dostępności itp.

LITERATURA

- Babczuk A., 2012, *Zadłużenie spółek komunalnych może mieć wpływ na sytuację finansową samorządów*, „Finanse Komunalne”, nr 9.
- Bogacki S., Bulzak A., 2012, *Wieloletnie prognozy finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe WSEI nr 5, seria Ekonomia, Lublin.

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2004, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf (dostęp 5.05.2014).
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Pokrywka Ł., 2011, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Kraków.
- Wojciechowski E., 2012, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Streszczenie

Miasta wojewódzkie stanowią istotny element systemu samorządu terytorialnego w Polsce. Dysponują one ogromnym majątkiem i finansami publicznymi, co nakazuje ich efektywne wykorzystanie w interesie mieszkańców wspólnoty miejskiej. Przedmiotem i celem artykułu jest próba oceny poziomu bezpieczeństwa finansowego, rozumianego jako korzystny stan kondycji finansowej badanych miast. Problem ten jest bardzo istotny, ponieważ miasta są coraz bardziej zadłużone, co stanowi realne zagrożenie dla wykorzystania nowych środków unijnych. W badaniu zastosowano metody analizy opisowej, porównawczej oraz proste metody analizy statystycznej.

Z badania wylania się zróżnicowany obraz sytuacji finansowej miast wojewódzkich. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych wymaga relatywnie dużych nakładów finansowych i prowadzi do wzrostu zadłużenia, nawet nadmiernego. Wobec zmiany zasad i kryteriów oceny w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, kategoria nadwyżki operacyjnej stanowi kluczowy parametr oceny bezpieczeństwa finansowego i wyznacza granicę możliwości inwestycyjnych bądź spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dla rzetelnej oceny stanu bezpieczeństwa finansowego jednostek sektora samorządowego potrzebna jest rzetelna i pełna informacja dotycząca nie tylko danych budżetowych, ale pozostałego zadłużenia, w tym jego struktury.

Słowa kluczowe: dług komunalny, nadwyżka operacyjna, bezpieczeństwo finansowe, miasta wojewódzkie

Financial Security Provincial Cities

Summary

Provincial cities are an essential element of the system of local government in Poland. They administer huge assets and public finances, which dictates their efficient use in the interests of the inhabitants of the community. The subject and purpose of the article is an attempt to assess the level of financial security, understood as a beneficial state of financial health of cities. This problem is very important, because cities are increasingly indebted, which represents a real threat to the use of new EU measures. In a study of the methods of analysis used the descriptive, comparative and simple methods of statistical analysis.

From the study of emerging diversified picture of the financial situation of the provincial cities. Implementation of infrastructure investment requires relatively large financial expenditures and leads to an increase in debt, even excessive. To change the rules and criteria for the evaluation of the relative to units of local government, the category operating surplus is a key parameter for the evaluation of financial security and cross-border investment opportunities or the repayment of earlier commitments. For a fair assessment of the State of the financial security of self-government sector entities need a reliable and full information concerning not only budgetary data, but the remaining debt, including its structure.

Keywords: municipal debt, operating surplus, financial security, provincial city

JEL: H72