

Finanse miasta Krakowa w latach 2010 – 2022 – raport analityczny

Autor: dr Marzena Piszczek, Katedra Finansów Publicznych, UEK

Założenia:

Do analizy przyjęto okres za lata 2010-2022. Analizie zostały poddane:

- główne kategorie finansowe jak dochody i wydatki ogółem, w tym bieżące oraz majątkowe
- wynik budżetu,

ponadto

- najważniejsze elementy struktury rodzajowej dochodów,
- najważniejsze elementy struktury rodzajowej wydatków,

a także generowana przez miasto Kraków nadwyżka operacyjna – ważny czynnik decydujący o możliwościach rozwojowych miasta.

Wszystkie dane zostały urealnione przy założeniu, że rok 2010 =100.

Dochody miasta Krakowa

Na dochody bieżące miasta składają się przede wszystkim podatki lokalne oraz udziały w podatkach centralnych.

Podatki lokalne to średnio ok. 14 % (13,8%) dochodów bieżących, choć bywały lata, że wartość ta przewyższała 15% (lata 2012 do 2015). Od 2016 ten udział spada, osiągając najniższe wartości w latach 2019-2021. W roku 2022 obserwujemy niewielki wzrost do 12,38%.

Z kolei udziały w podatkach centralnych to średnio ok. 32% dochodów bieżących w badanym okresie. Najwyższe udziały były w latach 2018 i 2019 (powyżej 34%), w kolejnych latach stopniowo spadają do k. 32%, zaś w 2022 ponowni nieznacznie rosną do 33,4%.

Inne dochody jak np. opłaty (średnia niecałe 5% w całym badanym okresie) czy dochody z majątku (niecałe 3%) są stabilne, ale – szczególnie te ostatnie - raczej na niewielkim, nieznaczającym poziomie. Znaczący przyrost wpływów z opłat obserwujemy od 2013 roku (wzrosły o ok. 2,5 raza).

Istotnym z punktu widzenia struktury dochodowej wpływem dla miasta jest podatek od nieruchomości, który wynosi ok. 10,8% w dochodach bieżących w całym okresie badanym, zaś najwyższe wartości osiągał w latach 2013-2015 (powyżej 12%). Nie mniej jednak od 2016 obserwujemy stały spadek udziału tego podatku w strukturze dochodów bieżących (najniższa wartość 8,72% przypada na rok 2021). Podatek ten w strukturze podatków ogółem to ponad 23%, przy czym obserwujemy spadek tego podatku w ostatnich czterech latach. Były jednak okresy, kiedy ten udział sięgał nawet powyżej 27% (2013-2014).

Jednym z najbardziej wydajnych źródeł dochodowych dla miasta są udziały w PIT. Średnio w całym badanym okresie jest to wartość powyżej 64% w strukturze podatków ogółem i ok. 29% w dochodach bieżących. Najwyższy udział tego podatku w strukturze podatków ogółem to rok 2019, później widoczne są spadki tego udziału o ok. 2 pkt procentowe.

Warto zauważyć, iż, pomimo że obawiano się, iż znaczący wpływ na finanse miasta będą miały po pierwsze pandemia Covid-19, i co za tym idzie jej wpływ na osłabienie tempa wzrostu gospodarczego, czy wpływ Polskiego Ładu Ekonomicznego to jednak średnia za lata 2010-2022 dla udziału podatku PIT w strukturze dochodów bieżących wynosi ok. 29% i nie zmienia się w ostatnich latach. Wynika to z faktu, iż pod wpływem nacisku samorządów, nawet w sytuacji realnie obniżonej bazy podatkowej, rząd starał się doraźnie uzupełniać braki w dochodach poprzez transfery z budżetu państwa w formie dotacji celowych. Takie miały dwukrotnie miejsce w roku 2021 oraz 2022.

Miasto podnosi, że jego sytuacja finansowa byłaby znacznie lepsza, gdyby nie niekorzystne dla miasta zmiany podatkowe wprowadzone przez rząd. Niewątpliwie jest to prawda, gdyż miasto policzyło, iż łącznie w dwóch ostatnich latach ubytek dochodów bieżących Miasto to kwota ok. 700 mln zł, zaś z tytułu PIT to ubytek ok. 310 mln zł. Ten fakt należy rozpatrywać rzeczywiście jako utracone korzyści z wpływów z podatku PIT, gdyż patrząc tylko na strukturę można wyciągnąć, niestety, mylne wnioski.

Udziały w podatku CIT z punktu widzenia finansów miasta są na nieznaczącym poziomie, podobnie jak dochody z majątku. Te ostatnie w strukturze dochodów ogółem to wartość

poniżej 3%. Jeśli chodzi o CIT to jego średni udział w podatkach ogółem wynosi ok. 5,7% w badanym okresie. W dwóch ostatnich latach nieco wzrósł do poziomu 7,14% oraz 7,42%.

Z pewnością daje się też zauważyć wzrost udziału środków pochodzących z zagranicy – o 1 pkt procentowy w strukturze dochodów ogółem w roku 2022 (z ok. 1,5% do 2,5%), co niewątpliwie ma wpływ finansowanie inwestycji (kwota ok. 128,5 mln zł). Nie mniej jednak ten wpływ to średnio w badanym okresie ok. 2,92%.

W strukturze dochodów miasta istotne znaczenie ma udział transferów z BP, średnia za cały okres to ponad 32%, najwyższe wartości wskaźnika obserwujemy w roku 2019 (34,5%) oraz 2020 (38%). To pokazuje, że podobnie jak inne duże miasta transfery z BP oraz udziały w podatkach centralnych to bardzo duże pozycje w budżetach JST, co nie wpływa korzystnie na ich samodzielność finansową.

Największą pozycją w ramach tych środków jest subwencja oświatowa, średni udział procentowy w strukturze dochodów bieżących to 18,5%, natomiast są okresy (szczególnie początek badanego okresu 2010-2022), kiedy udziały były znacznie wyższe. Dla przykładu pierwsze cztery lata badane to wartości wskaźnika powyżej 20%. W kolejnych latach począwszy od 2014 wskaźnik ten cały czas spada do niecałych 15%, z kolei w 2021 kolejny spadek do ok. 14,99% oraz do 16,5 % wzrost w roku 2022. Zestawienie tego wskaźnika z wydatkami na oświatę potwierdza tezę, iż subwencja oświatowa pokrywa ok. 41-43 % wydatków oświatowych, tym samym zadanie to angażują dużą część środków finansowych miasta, które mogłyby zasilić inwestycje miejskie.

Gdyby poddać analizie łącznie dwie kategorie w strukturze dochodów miasta ogółem, tj. transfery z BP oraz udziały w podatkach centralnych, to mielibyśmy wartości oscylujące łącznie na poziomie ok. 62,4%, przy czym za trzy ostatnie lata ten wskaźnik wrasta nawet do ok. 65,3%. Jeszcze wyższe, powyżej 67% te wskaźniki byłyby, gdyby transfery oraz udziały w podatkach centralnych odnieść do dochodów bieżących. To oznacza, że finanse miasta Krakowa w bardzo silnym stopniu są uzależnione od transferów zewnętrznych, oraz zewnętrznych ośrodków decyzyjnych, co potwierdza tezę o słabnącym wpływie miasta na jego

kondycję finansową, i co za tym idzie wpływa niekorzystnie na samodzielność finansową miasta Krakowa.

Wydatki miasta Krakowa

Analizie poddano strukturę wydatków bieżących oraz wydatki inwestycyjne w ostatnich 12 latach. Średnio w strukturze wydatków ogółem miasta Krakowa w badanym okresie 2010 - 2022 wydatki bieżące stanowiły 85,37% ogółu wydatków, zaś wydatki majątkowe ok. 14,63%. Były lata z pewnością lepsze z punktu widzenia inwestycyjnego, np. 2014 rok, kiedy to wskaźnik inwestycji wyniósł w budżecie ponad 18%, zaś nieco lepsze wartości od przeciętnej wykazują też dwa ostatnie lata (odpowiednio dla 2021 – 16,33%, dla 2022 – 16,61%). Najniższy wskaźnik inwestycji przypada na rok 2017 i jest to 12,53%.

W strukturze wydatków bieżących znaczącą pozycją są transport i łączność, dla których średnia wartość wskaźnika dla okresu 2010 - 2022 wynosi 21,95%, zaś dla oświaty i wychowania 30,96%, z kolei dla pomocy społecznej wartość średnia to ok. 10%, dla gospodarki komunalnej i ochrony środowiska 9,93%, dla zadań z obszaru kultury 6,14%.

Wydatki na transport i łączność najwyższy wskaźnik wykazują dla roku 2014 – jest to 26,90%, ale warto zauważyć w ogóle wysokie wskaźniki dla lat w okresie 2010 do 2015 włącznie.

Z kolei dla oświaty najwyższe wskaźniki są w latach 2010-2013, wskaźnik najwyższy 34,46% został odnotowany w roku 2011. Dla roku 2022 wskaźnik ten wynosi 32,28% i wzrósł w porównaniu z latami poprzednimi.

Warto też podkreślić, iż miasto w budżecie na 2023 dość wyraźnie sygnalizuje braki w finansowaniu potrzeb zarówno dla obszaru transport jak i oświata. W planie budżetowym dla roku 2023 brakuje środków na sfinansowanie tych zadań. Kraków wyzaczał w obszarze transportu deficyt na poziomie ok. 270 mln i dla oświaty deficyt na poziomie ok. 400 mln zł¹.

¹ Dane pochodzą z planu na 2023 i zostaną zweryfikowane po 6 miesiącach – analiza wykonania budżetu miasta Krakowa w pierwszej połowie 2023.

Ciekawych wniosków dostarcza analiza obciążenia wynagrodzeniami wydatków bieżących; niestety nie jest optymistyczna. Wskaźnik ten utrzymuje się na poziomie powyżej 36%. To bardzo wysoki wskaźnik.

Dodatkowo niepokojącym i usztywniającym wydatki ogółem są regularne dopłaty do zadań oświatowych. Nie można pominąć takiego wskaźnika jak procentowy udział wydatków miasta na oświatę w wydatkach ogółem. Jak powszechnie wiadomo Kraków, podobnie jak inne miasta polskie, uzupełnia wydatki na oświatę, czyli innymi słowy dopłaca do subwencji oświatowej, która nie wystarcza na pokrycie wydatków. Wskaźnik dopłaty do zadań oświatowych ponad subwencję przekazywaną przez rząd wynosi średnio ok. 42,16% w całym badanym okresie. Bo bardzo dużo.

To potwierdza również jedną z głównych tez formułowanych dla obecnego systemu finansowania samorządów oraz stanowiących o słabości całego systemu, iż przekazywane środki na zadania oświatowe (nota bene jedno z najbardziej kosztochłonnych w strukturze wydatków w każdej gminie) w formie części oświatowej subwencji ogólnej nie wystarczają na sfinansowanie potrzeb zadań oświatowych. Ten problem nie dotyczy tylko Krakowa a to oznacza, że to jest problem systemowy.

Analiza zadłużenia

Miasto Kraków uchodzi za jedno z najbardziej zadłużonych miast, przynajmniej w obiegowej opinii. To prawda, że Miasto ma kilkunastoprocentową dynamikę przyrostu zobowiązań r/r oraz wysoki wskaźnik zobowiązań do dochodów ogółem. Zwracam jednak uwagę, że Miasto nie jest odosobnionym przypadkiem spośród miast UMP, jeśli chodzi o wysoki wskaźnik zadłużenia. Podobnie mają miasta Lublin, Łódź, Szczecin, Wrocław czy Rzeszów.

Zadłużenie miasta Krakowa na koniec roku 2018 wynosi 4,18 mld, na koniec roku 2022 to kwota 4,78 mld, zaś do planu na rok 2023 przyjęto wartość 5,53 mld zł.

Kategoria	2018	2019	2020	2021	2022
Zobowiązania ogółem	2,55	3,07	3,48	4,19	4,69
zobowiązania / dochody ogółem w %	48,04	51,94	56,10	58,27	64,98
dynamika zobowiązań	100,00	120,44	113,25	120,47	112,00

Deficyt miasta na rok 2023² zaplanowany to kwota 1,16 mld. Wzrosły też koszty obsługi długu. Wprawdzie dla całego okresu badanego jest to wartość wydawałoby się nieznaczająca, bo zaledwie 2,06% w stosunku do wydatków bieżących ogółem, nie mniej jednak koszty obsługi długu pomniejszają nadwyżkę operacyjną. Dla ostatnich lat analiza tego wskaźnika potwierdza, że w latach 2018-2020 średni wskaźnik kosztów obsługi zadłużenia w strukturze wydatków wynosi 1,3%, następnie w roku 2021 spada do 0,96%, i niekorzystnie rośnie trzykrotnie w roku 2022 do 2,86%. W wartościach liczbowych sytuacja ta przedstawia się wielce niekorzystnie. O ile dla roku 2021 miasto wydało z tytułu obsługi zadłużenia niecałe 60 mln zł, to już za rok 2022 ponad 192 mln zł. Plan na rok 2023 przewiduje wzrost kwoty obsługi zadłużenia do poziomu 359 mln zł.

Analiza przychodów miasta

Wskaźnik udziału przychodów w wydatkach ogółem kształtuje w badanym okresie 2010 – 2022 na średnim poziomie ok. 11,33%, przy czym warto zauważyć w ostatnich trzech latach wskaźnik wzrósł do poziomu 14,16%. Wskaźnik ten osiąga najwyższą wartość w badanych okresie w roku 2022 - 16,22%, dla roku 2021 to 14, 25%, a więc też znacząco powyżej średniego wskaźnika. To potwierdza tezę o konieczności zaciągania przez miasto Kraków kredytów i sięgania do finansowania zwrotnego, m.in. na skutek zmian wprowadzonych w Polskim Ładzie Ekonomicznym, który znacząco wpłynął na finanse miasta w części dochodów własnych.

Miasto nie tylko zaciąga kredyty i pożyczki, ale też emituje papiery wartościowe. Jeśli chodzi o kredyty i pożyczki to w strukturze przychodów w różnych okresach ich udział jest znaczący, nawet na poziomie 90% (rok 2010), ale są też niższe wskaźniki dla tej kategorii, np. dla lat 2011-2013 ok. 22%, czy 28,05% dla roku 2021, czy 0% dla roku 2022. Średnia udziału tego źródła finansowania w ostatnim okresie tj. za lata 2018-2022 to 68,82%. Drugim niezwykle ważnym źródłem pozyskiwania pieniędzy zewnętrznego jest emisja papierów wartościowych. W badanym okresie w zasadzie miasto trzy razy dokonało takiej emisji, tj. w roku 2016 (46,42% udziału w przychodach ogółem, w 2021 prawie 58%, zaś w roku 2022 prawie 52%). Kolejnym

² Wykonanie budżetu na 30.06.2023 będzie przedmiotem odrębnej analizy.

znaczącym źródłem przychodów miasta są wolne środki. Ta pozycja pojawia się w wykonaniu budżetów miasta od roku 2014 nieprzerwanie z różnym nasileniem w strukturze przychodów ogółem. Średnia policzona dla całego okresu od 2014-2022 to 27,14% zupełnie nie oddaje natury tej kategorii w finansowaniu przychodów, są bowiem lata jak 2017 czy 2022 gdzie ten wskaźnik wynosi odpowiednio 44,09% oraz 45,59%, w innych latach np. 2021 jest na znacząco niższym poziomie, bo 9,47% czy dla roku 2016 na poziomie 6,09%. Nie mniej jednak poza latami o niskim wskaźniku dla poziomu wolnych środków w strukturze przychodów ogółem z pewnością można postawić tezę, iż wolne środki są ważnym źródłem finansowania deficytu przez miasto.

Miasto też pozyskiwało finansowanie zewnętrzne poprzez emisję obligacji (lata 2011-2013). Warto podkreślić, że w całym badanym okresie nie wystąpiła nadwyżka środków z lat ubiegłych jako źródło finansowania deficytu.

Analiza rozchodów miasta

Jeśli chodzi o rozchody miasta to dopiero w trzech ostatnich latach w strukturze rozchodów pojawił się wykup papierów wartościowych (średni wskaźnik to ok. 15%). Dominującą częścią rozchodów jest spłata kredytów i pożyczek.

Analiza nadwyżki operacyjnej i innych wskaźników kluczowych dla rozwoju miasta

Nadwyżka operacyjna stanowi kluczową pozycję finansową w każdej JST. Jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi określa ona kondycję finansową danej JST, zaś jej poziom dodatni nie tylko decyduje o tym, na ile dana JST jest w stanie finansować lokalny rozwój, ale stanowi też o jej atrakcyjności inwestycyjnej. Warto też przywołać zapisy art. 242 w tym miejscu, chociaż jak powszechnie wiadomo, jego działanie zostało zawieszona w pierwotnym brzmieniu do 2025, co oznacza poluzowanie polityki finansowej samorządów. W analizowanym okresie 2010-2022 miasto Kraków charakteryzował średni poziom wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących budżetu w wysokości ok. 6,75%. W roku 2021 nastąpił wzrost tego wskaźnika do 9,81%, nie mniej jednak w roku 2020 wskaźnik ten plasuje się na historycznie jednym z najniższych poziomów, tj. 1,22%, jeszcze gorzej wygląda sytuacja w roku 2022 – wskaźnik ten osiąga wartość zaledwie 0,22%. To niepokojące niskie wartości.

Podobnie liczony wskaźnik pokrycia wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną w % średnio w badanym okresie osiąga wartość na poziomie ok. 43 procent, co świadczy o dobrej sytuacji finansowej Krakowa. Jednak analiza trzech ostatnich lat ponownie dostarcza nam refleksji na temat spadku kondycji finansowej. Wskaźniki dla miasta Krakowa dla lat 2020-2022 wynoszą odpowiednio: 9,04%, 55,73% oraz zaledwie 1,11%. Warto podkreślić jest, że imponującą wartość wskaźnik z roku 2021 miasto zawdzięcza wolnym środkom i „zabiegom” MF, które w ramach rekompensaty za ubytki w PIT przekazywało pod koniec roku środki w ramach dotacji rządowych.

Podsumowanie:

Miasto Kraków co do zasady zawsze charakteryzowały dobra dochodowość, na którą wpływ miały przede wszystkim ustabilizowana struktura dochodowa. W strukturze tej kluczową rolę odrywały wpływy podatkowe, które w dochodach bieżących miasta stanowią ok. 45% średnio w badanym okresie. Szczególnie wśród podatków na uwagę zasługują udziały w podatkach centralnych, w tym szczególnie z PIT. Wskaźnik udziału dochodów z PIT w dochodach bieżących to ok. 29,2%, zaś w podatkach ponad 64%. Istotnym wpływem są też wpływy z podatku od nieruchomości, które w podatkach ogółem stanowi ok. 24%.

Jest więc sprawą oczywistą, że zachwianie tej struktury w związku z wprowadzeniem Polskiego Ładu Ekonomicznego spowodowało określone ubytki w części dochodów bieżących miasta (za ostatnie dwa lata jest to kwota niższa o ok. 700 mln zł)

Potężnym źródłem dochodów ogółem miasta są też transfery z BP, zarówno bieżące jak i inwestycje. Średnio w strukturze dochodów ogółem to ok. 32%, chociaż średnia za trzy ostatnie lata rośnie powyżej 34%. Wśród transferów bieżących znaczący udział ma subwencja oświatowa ok. 18%, chociaż jak wykazano w analizie powyżej i tak jej kwota dalece nie wystarcza na pokrycie kosztów zadań oświatowych. Miasto zmuszone jest przekierować corocznie dużą część dochodów, które mogłoby przeznaczyć np. na inwestycje.

Wielce niepokojącym zjawiskiem dla finansów miasta jest znaczący spadek wielkości nadwyżki operacyjnej w budżecie, tym samym możliwości pokrycia wydatków rozwojowych. Spadek tej kategorii dla miasta Krakowa w roku 2022 do poziomu zaledwie 0,01 mld najlepiej pokazuje stan finansów miasta (nadwyżka za rok poprzedni to kwota 0,68 mld zł).

W związku z powyższymi istotnymi zmianami w kategoriach finansowych dotyczących m.in. spadku wpływów z PIT w strukturze dochodów własnych, znaczących spadków nadwyżki operacyjnej, rosnących kosztów bieżących zadań wykonywanych przez miasto, w tym wzrostu kosztów obsługi zadłużenia jako bardzo uzasadnione pojawiają się pytania, na ile prowadzona dzisiaj przez rząd polityka finansowania polskich samorządów, w tym poluzowanie reguł polityki fiskalnej jest bezpieczne dla miasta? Na ile taka polityka pozwoli na utrzymanie dynamiki wydatków inwestycyjnych? Czy miasto może spodziewać się rzeczywistej rekompensaty z tytułu ubytków wpływów z PIT? Tych pytań jest bardzo wiele. Pytania te można rozważać zarówno w krótkim okresie czasu w odniesieniu tylko do miasta Krakowa, jak w długim. Miasto Kraków jako jedno z wielu miast na prawach powiatu boryka się dzisiaj z wieloma trudnościami, które wynikają z systemu finansowania samorządów. Szerzej o tym zagadnieniu czytelnik znajdzie w opracowaniu:

„Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022 a idea samorządności – na przykładzie gmin, miast na prawach powiatu oraz miast metropolitalnych”, autorzy: Marzena Piszczek, Krzysztof Surówka, *Finanse Komunalne* 4/2023 – link poniżej

<https://www.profinfo.pl/sklep/finanse-komunalne,7246,r,2023,nr,4.html>