

## **Komentarz do sytuacji finansowej miasta Krakowa na dzień 31.12.2023 – dr Marzena Piszczek**

### **Kilka uwag ogólnych**

Na obecną trudną sytuację finansową miasta Krakowa, której niewątpliwie widocznym znakiem jest utrata równowagi w budżecie operacyjnym oraz wysoki poziom długu, wpłynęło wiele czynników, na które miasto, ale też analitycy i ekonomiści zwracali uwagę już wcześniej. Część tych czynników ma charakter obiektywny i związana jest głównie ze zmianami jakie poprzedni rząd zaproponował w obszarze podatkowym (Polski Ład Ekonomiczny) oraz czynnikami zewnętrznymi jak inflacja czy wpływ pandemii Covid na sytuację gospodarczą krajów.

Na utratę równowagi w budżecie operacyjnym miasta niewątpliwie miały wpływ zmiany w bazie podatkowej jak i wzrost kosztów usług głównie w związku ze wzrostem cen. Kluczowy aspekt z tym związany to utrata dochodów miasta z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Poziom ubytków z tego tytułu miasto wyszacowało za dwa poprzednie lata 2022-2023 na poziomie ok. 1,78 mld zł, zaś za cztery ostatnie lata 2019-2023 na poziomie ok. 2,3 mld zł. Miasto podkreśla, że ta wartość per saldo po uwzględnieniu wsparcia rządu to kwota 1,65 mld.

Dodatkowo temu trendowi towarzyszy brak pewności co do wpływów środków finansowych z zagranicy, istotnych dla procesów inwestycyjnych czy wielkości przekazywanych transferów z budżetu państwa, w tym subwencji oświatowej

Po stronie wydatków natomiast mamy pewność zwiększonych nakładów w związku ze wzrostem cen towarów i usług, wzrostem wynagrodzeń czy cen energii.

Miasto wstępnie oszacowało budżet na rok 2023 jak poniżej (dane na 01.01.2023):

#### **Planowane wielkości w budżecie na rok 2023**

Dochody ogółem to kwota 6,86 mld

Wydatki ogółem to kwota 8,02 mld

Wydatki majątkowe 1,71 mld zł

z czego na inwestycje 1,56 mld zł

Deficyt miał wynieść minus - 1,16 mld zł i ma zostać pokryty w ramach emisji przez miasto obligacji.

**Zaplanowano też ujemną nadwyżkę operacyjną w budżecie na poziomie minus – 0,10 mld.**

Ta sytuacja, chociaż niezbyt optymistyczna niestety w wielu obszarach uległa pogorszeniu. Miasto w bieżącym roku budżetowym dokonało wielu zmian w planie finansowym zarówno na koniec czerwca, koniec września, jak i koniec grudnia 2023. Analiza oparta jest przede wszystkim na porównaniu wykonania za cztery kwartały roku 2023 z planem zarówno na 01.01 jak i na koniec roku, czyli 31.12.

Po pierwsze zmianie uległa kwota dochodów ogółem. Wykonanie za cztery kwartały 2023<sup>1</sup> wynosi 7,35 mld zł (wzrost o 7% w stosunku do planu na 01.01), zaś kwota wydatków ogółem to 8,98 mld zł (wzrost o 12%), co daje wynik budżetu minus 1,63

---

<sup>1</sup> Jest to pierwsza informacja o wykonaniu budżetu za cztery kwartały. Dane mogą ulec zmianie.

mld zł (wzrost deficytu o ponad 40%), a nie jak planowano minus 1,16 mld zł (różnica na niekorzyść to minus 0,47 mld zł), na które miasto musiało znaleźć finansowanie. Uległa też zmianie kwota wydatków majątkowych 1,46 (spadek o 15%). Nadwyżka operacyjna wykonanie to kwota minus 0,74 mld zł (wzrost ponad siedmiokrotnie! o 740 % w stosunku do planu).

## **Uwagi szczegółowe**

### **I. zmiany w dochodach – wykonanie do planu pierwotnego**

- dochody ogółem – wzrost z 6,86 mld do 7,35 mld - wzrost o 7%
- dochody bieżące – wzrost z 6,21 do 6,77 – wzrost o ok. 9%
- kategorie dochodowe takie jak: podatki ogółem (spadek o 2%), podatki lokalne (spadek o 5%), udziały w PIT oraz CIT nie uległy zmianie. Obserwowaliśmy utrzymujący się trend dla tych ostatnich. Ta sytuacja była już widoczna w wykonaniu budżetów za poprzednie lata, gdzie nawet „wyrównywanie” dochodów z PIT pod koniec roku budżetowego przez MF nie oznaczało realnego wzrostu dochodów. To oznacza raczej realny spadek tej kategorii dochodów, zważywszy, że w każdym roku widoczne były wzrosty inflacji.

### **II. zmianie uległy z transfery z budżetu z państwa**

Wzrost dotacji bieżących z planowanych 322,5 mln na 01.01 do 429,72 mln wykonanie – wzrost o ponad 33%.

Wzrosły też dotacje majątkowe w planie na 30.09 – ok. 10%, jednak ich urealnienie na koniec roku daje już inny obraz sytuacji w tej kategorii. Wstępne wykonanie pokazuje niekorzystny spadek kwoty z planowanej na 01.01 tj. 500,55 mln zł do 443,18 mln zł (spadek o 11,5%).

Daje się zaobserwować wzrost wpływów z subwencji - na koniec roku 2023 w stosunku do planu na 01.01. Subwencje ogółem wzrost z 1,32 mld do 1,51 mld tj. wzrost o 14%.

Warto podkreślić, iż kategoria subwencja oświatowa zaplanowana na 01.01 na poziomie 1,28 mld niewiele wzrasta na koniec roku 2023, tj. do poziomu ok. 1,3 mld zł. Podobnie przewidywane wykonanie to ok. 1,3 mld zł (tj. na poziomie ok. 50% wydatków oświatowych).

### **III. zmiany w wydatkach**

Planowane wydatki ogółem z 8,02 mld na 01.01 wzrosły do kwoty wykonania 8,98 mld – wzrost o ok. 12%, z czego wydatki bieżące wzrastają o ponad 19%. To dość duży wzrost zważywszy, iż w tym samym czasie dochody bieżące rosną zaledwie o ok. 9%. Dla miasta musi to oznaczać kłopoty finansowe, nie tylko wynikające ze strukturalnego niedopasowania kategorii, ale też pewnie w związku z płynnością finansową w ciągu roku.

Wydatki majątkowe w planie na 31.12 spadają z 1,71 mld do 1,56 mld tj. o ok. 9%. Jeśli chodzi o wykonanie wydatków majątkowych to jest prognozowane na poziomie ok. 1,46 mld (spadek o 15%).

Wykonanie wydatków bieżących to kwota 7,51 mld zł i jest większa w stosunku do planu o 19%.

Wśród wydatków bieżących duży wzrost w planie obserwujemy w kategorii wydatki na wynagrodzenia (wzrost o ok. 18%). Wykonanie tej kategorii to ostatecznie wzrost w stosunku do planu o ponad 17%, co w wartościach realnych oznacza wzrost o 398,08 mln zł (ponad połowa ujemnej nadwyżki operacyjnej! miasta).

Chociaż wydatki związane z obsługą zadłużenia nie uległy zmianie na 30.09 (ok. 360 mln zł) to jednak miasto dokonało korekty na dzień 31.12 – jest to obecnie kwota ok. 337 mln zł w planie. Spadek tej kwoty powinien cieszyć, nie mniej jednak należy podkreślić, iż jest to wciąż bardzo duża kwota nominalnie, która stanowi ok. 22% wykonanych wydatków majątkowych w roku 2023. Przewidywane wykonanie tej kategorii za 2023 to kwota 327 mln zł.

Obserwujemy stały niekorzystny trend od kilku lat tj. znaczący wzrost wydatków na obsługę zadłużenia w strukturze wydatków bieżących z kwoty ok. 60 mln zł w roku 2021, do kwoty 192 mln zł w roku 2022 i na ten moment plan na 2023 uległ zmianie i kwota wynosi 327 mln.

Ogólnie w wielu istotnych działach miasto dokonało korekty planu finansowego na koniec roku na wydatkach bieżących, i tak w dziale transport i łączność to korekta na poziomie ok. 12%, administracja publiczna – prawie 10%, oświata i wychowanie ponad 25%, ochrona zdrowia - prawie 38%, pomoc społeczna – prawie 14%, gospodarka komunalna i ochrona środowiska – ok. 8%, kultura – ok. 8%. Te wszystkie wydatki wymagają konkretnych przepływów finansowych, aby mogły być sfinansowane.

Prawie wszystkie korekty pomiędzy planem na 30.09 a 31.12 oznaczały znaczący wzrost wydatków, z wyjątkiem działu kultura.

Przewidywane wykonanie w tych działach na koniec 2023 niewiele się zmienia. Najbardziej na plus wzrosły działy oświata i wychowanie, ochrona zdrowia i pomoc społeczna. Por. tabela poniżej.

Tabela 1 Zmiany procentowe planów na dzień 30.09 oraz 31.12 oraz wykonanie budżetu na 31.12 w stosunku do planu na dzień 01.01 - wybrane działy w %.

<b>Dział</b>	<b>Korekta w % na 30.09</b>	<b>Korekta w % na 31.12</b>	<b>Wykonanie / plan 31.12 / 01.01</b>
Transport i łączność	103,95	111,92	106,73
Administracja publiczna	104,54	109,85	107,82
Oświata i wychowanie	111,89	125,04	124,00
Ochrona zdrowia	129,95	137,71	127,16
Pomoc społeczna	109,74	114,00	113,58
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	105,91	108,19	105,14

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	112,49	108,29	107,83
--	--------	--------	--------

#### IV. zobowiązania

Kwota zadłużenia miasta Krakowa na koniec 2021 wynosiła ok. 4,19 mld, na koniec 2022 – 4,69 mld, zaś plan na rok 2023 na dzień 01.01 wynosił 5,53 mld. Ten plan został skorygowany najpierw do kwoty 5,66 mld (plan na 30.06 oraz 30.09), zaś na 31.12 kwota ta to 6,05 mld zł. Wprawdzie nie wiemy jaką kwotą zadłużenia rok 2023 zamknie się ostatecznie. Wstępne wykonanie budżetu za cztery kwartały roku potwierdza, iż to może być kwota 6,08 mld zł i jest to wzrost w stosunku do planu na 01.01 o prawie 10%.

Kraków to jedno z bardziej zadłużonych miast w Polsce. Opierało swoją politykę na dość stabilnych, pomimo niekorzystanych zmian w udziałach w PIT, dochodach oraz – jak podkreślają przedstawiciele pionu finansów - prostej filozofii, że „kredyt musi kosztować”.

Tabela 2 poniżej pokazuje niektóre wybrane ważne kategorie jak: zadłużenia miasta, kwoty obsługi zadłużenia Krakowa w kolejnych latach, planowane kwoty nadwyżki operacyjnej czy wybrane wskaźniki jak: wskaźnik kwoty długu do dochodów ogółem w % czy wskaźnik kosztów obsługi zadłużenia do wydatków majątkowych w %.

Wydawałoby się patrząc na kategorię nadwyżki operacyjnej, iż sytuacja miasta ulega radykalnej poprawie, gdyż już od roku obecnego! tj. roku 2024, nadwyżka operacyjna będzie na plusie i na koniec roku zaplanowano plus 170 mln. Niezwykle optymistyczne podejście, zważywszy, iż w roku 2023 planowana ujemna nadwyżka operacyjna (minus 0,10 mld) została powiększona w planie na 31.12. 2023 do kwoty minus 0,82 mld zł. Wykonanie zaś według wiedzy na ten moment (które może ulec korekcie) to kwota minus 0,74 mld zł. Rodzi się więc zasadne pytanie o realność danych i nade wszystko realność planu, który na 2024 i kolejne lata zakłada nadwyżki operacyjne na plusie. Dla przykładu na koniec roku 2027 miasto miałoby osiągnąć nadwyżkę operacyjną na poziomie 1,26 mld zł.

Analiza danych w tabeli 2 (dane do roku 2027) potwierdza, iż dług miasta oraz koszty obsługi zadłużenia, nie tylko rosną, ale jak wykazano w tabeli wskaźnik udziału tych kosztów w wydatkach majątkowych jest znaczący i do roku 2024 bardzo silnie rośnie, później owszem spada, ale nadal jest wysoki. Ponadto niepokoi wskaźnik długu do dochodów ogółem, który niestety jest również bardzo wysoki, szczególnie w roku 2023 i dwóch kolejnych latach<sup>2</sup>.

Z kolei kwota nadwyżka operacyjną, która decyduje o możliwościach rozwojowych, jak widać w zestawieniu z powyższymi chociaż powinna uspakając, jest wątpliwa: w badanym okresie obserwujemy stały wzrost nadwyżki operacyjnej od 170 mln w roku 2024 do 1,26 mld zł w roku 2027.

Komentarz: nierealne wzrosty.

<sup>2</sup> Dane pochodzą z WPF miasta Krakowa na lata 2024-2046.

Tabela 2 Wybrane kategorie finansowe w mld zł oraz wybrane wskaźniki w % dla Miasta Krakowa w latach 2021-2027.

Kategoria	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dług miasta w mld zł	4,19	4,69	6,05	6,41	6,65	6,34	5,98
Nadwyżka operacyjna w mld zł	0,68	-0,015	-0,82	0,17	0,46	0,97	1,26
Obsługa zadłużenia w mld zł	0,06	0,19	0,33	0,37	0,32	0,19	0,21
Dług / dochody ogółem w %	58,27	64,95	81,09	79,92	78,23	70,84	63,48
Obsługa zadłużenia / wydatki majątkowe w %	4,91	14,28	20,11	37,75	36,36	25,33	26,25

### Podsumowanie

Sytuacja budżetu miasta Krakowa na koniec 2023 nie wygląda najlepiej. Wpływ na to mają następujące fakty:

1. wzrost o ok. 40% poziomu deficytu budżetowego  
 - planowany deficyt z kwoty – 1,16 mld na dzień 01.01 został powiększony do kwoty – 1,73 mld na koniec roku budżetowego (różnica – 570 mln);  
 - deficyt wykonany na podstawie danych za cztery kwartały to kwota minus 1,63 mld zł (różnica do planu minus 470 mln zł wynika z różnicy 7,35 mld – 8,98 mld zł).

2. szczególnie korektom uległy m.in. pozycje dochodów ogółem i wydatków ogółem, w tym dochodów bieżących i wydatków bieżących, a także transferów z budżetu państwa,

3. w licznych pozycjach wydatków miasto dokonało korekty in plus w planie na 31.12, czyli zwiększających wydatki. Największe wzrosty w stosunku do planu na 01.01 obserwujemy w wydatkach:

- transport i łączność ok. 12% (wzrost wydatków o prawie 206 mln zł w ciągu roku), wykonanie na ten moment to różnica również ok. 206 mln zł  
 - oświata i wychowanie 25% (wzrost wydatków o ponad 526 mln zł);  
 - duży wzrost procentowy na ochronę zdrowia 37% i pomoc społeczną 14%, ale łączny wzrost wydatków w tych działach to kwota ok. 80 mln zł w planie; wykonanie dla obydwu kategorii jest kwotowo podobne  
 - także dość duży wzrost wydatków na gospodarkę komunalną ok. 65 mln zł oraz na kulturę ok. 30 mln zł.

Niewątpliwie dwie najbardziej dociążające budżet pozycje to oświata oraz transport i łączność. Łącznie wzrost o ok. 732 mln zł.

4. zarządzający miastem wystąpili do rady miasta o podjęcie uchwały w sprawie wzrostu poziomu zadłużenia i dokonano korekty zadłużenia – z planowanej 5,53 mld

zł na 01.01 do 6,05 mld zł na 31.12 - wzrost o ok. 9,4%. Wykonanie tej kategorii na ten moment to kwota 6,08 mld zł. Wzrost o prawie 10% w stosunku do planu.

5. zauważalny spadek wykonania wydatków majątkowych: za trzy pierwsze kwartały to wykonanie było na poziomie 52%, obecnie wykonanie na koniec roku wynosi ok. 85%, z czego na wydatkach inwestycyjnych jest to poziom 1,31 mld (ok. 84%).

Niezależnie od tego spadku, biorąc pod uwagę opisane powyżej tendencje w dochodach i wydatkach, miasto utrzymało na nienajgorszym poziomie dynamikę inwestycji,

6. jedna z najtrudniejszych spraw do pokonania to brak równowagi w budżecie operacyjnym miasta. Planowane ok. minus 100 mln zł nadwyżki operacyjnej na dzień 01.01 zostało znacząco powiększone na 31.12 do kwoty ok. minus 740 mln zł!!

Wszystkie trendy związane ze spadkiem dochodów własnych czy znaczącym wzrostem wydatków bieżących miały bezpośredni wpływ na wynik operacyjny budżetu, nie mniej jednak jest to bardzo zły prognostyk dla miasta.

Nie może też być uspokojeniem dla zarządzających złagodzenie przepisów przez rządu PIS (do roku 2025) dotyczących zasad stosowania art. 243. Wcześniej niż później samorząd stanie w obliczu braku możliwości regulowania zobowiązań bieżących i braku możliwości wywiązania się z podstawowych zadań. To też odbije się niekorzystnie na wydatkach rozwojowych.

**Kilka uwag jak poradzić sobie z tak dużym zadłużeniem** oraz brakiem stabilności w części operacyjnej budżetu, który na dzisiaj wykazuje silną ujemną nadwyżkę operacyjną i wątpliwe przyszłe nadwyżki w kolejnych latach (por. WPF). W tym systemie prawnym (głównie ustawa o dochodach JST) to jest niemożliwe.

### **Rekomendacje:**

Obecna niekorzystna sytuacja finansowa Krakowa jest efektem tak czynników zewnętrznych, przede wszystkim zmian podatkowych (Polski Ład Ekonomiczny) oraz inflacji, jak i czynników wewnętrznych zależnych od polityki władarzy miasta.

Co do pierwszego czynnika, czyli efektów wprowadzenia PŁE nie da się bez zaangażowania państwa polskiego, polegającego na zmianach systemowych, które pozwolą na odzyskanie utraconych dochodów z PIT tej równowagi odzyskać. To niemożliwe, gdyż doszło do strukturalnego zachwiania równowagi w budżetach operacyjnych wielu jednostek samorządowych.

1.1 Można przywrócić stabilność systemu finansowania miasta m.in. poprzez:

- zwiększenie udziałów w PIT,
- również poprzez przekazanie dochodów gminom z tytułu podatku zryczałtowanego,
- albo poprzez system lepszego, bardziej skutecznego wyrównania „strat” czyli pokrywania ubytków poprzez system subwencji wyrównawczych, które zniwelują w pełni te ubytki,

1.2 warto wrócić do rozmów na temat wysokości subwencji oświatowej, która powinna w pełni pokrywać zadanie jakim jest oświata. Tu wraca się do pomysłów:

- zwiększenia udziału subwencji oświatowej w budżecie państwa nawet do wysokości 3% PKB,
- można też na pierwszym etapie pokusić się o rozmowy tylko w obszarze pokrycia kosztów wynagrodzeń nauczycieli w pełni przez budżet państwa,

1.4 warto rozważyć odejście od Janosikowego. Kraków wówczas pokryłby znaczną część rocznych kosztów obsługi zadłużenia środkami w ten sposób zatrzymanymi w gminie (dla roku 2023 ten wskaźnik jest na poziomie 38,5%, a dla roku 2024 na poziomie planowanym powyżej 56%)

Co do drugiego czynnika – tj. głównie sposobu zarządzania finansami - miasto musi zadbać o kilka rzeczy, wśród których warto wskazać:

- poprawę na ile to systemu planowania, w długim i krótkim okresie czasu, tak aby wiarygodność danych zawartych zarówno w budżecie jak i WPF nie była wątpliwa. Analiza zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego potwierdza, że dla niektórych kategorii te zmiany na koniec roku mają charakter znaczący. Nie ma jednak wątpliwości, że dane zawarte w planach są zdeterminowane przez czynniki zewnętrzne,

- zapewnienie realności wszystkim kategoriom dochodów i wydatków pozwoli na oszacowanie realnej nadwyżki operacyjnej. Tylko w miarę poprawnie określony poziom nadwyżki operacyjnej pozwoli na ustalenie poziomu wydatków inwestycyjnych i znalezienie najlepszego sposobu na ich sfinansowanie,

1.2 zarządzający powinni dokonać przeglądu dotychczasowych zadań i ich kosztów w budżecie operacyjnym, i jeżeli są takie wydatki, których poniesienie nie jest konieczne, które można zredukować lub odłożyć, to należy to bezwzględnie zrobić. Ale to bardzo mozolna operacja i należy pamiętać, iż gro zadań w budżecie polskich samorządów to jednak zadania obligatoryjne,

1.3 warto przyjrzeć się też kosztom obsługi zadłużenia, które są znaczne w budżecie miasta, ale które powinny w kolejnych miesiącach czy latach spadać, gdyż takie jest oczekiwanie rynku. Wprawdzie RPP pozostawiła w grudniu stopy procentowe bez zmian, nie mniej jednak ponieważ zarówno 3 miesiące temu jak i 6 miesięcy temu stawki WIBOR były zdecydowanie wyższe niż obecnie, stąd należy spodziewać się, iż powinno dojść do aktualizacji oprocentowania i spadek tych kosztów. Wprawdzie w WPF dla Krakowa koszty obsługi zadłużenia najpierw rosną do 2024, potem nieco spadają, ale są wciąż bardzo wysokie,

1.4 wreszcie czynnikiem - niestety bardzo bolesnym - jest ograniczenie planów rozwojowych w kolejnym roku czy w kolejnych latach. Prawdopodobnie nie da się tego uniknąć przy obecnym systemie finansowania. Chociaż należy zaznaczyć, iż rozmiary cięcia w tym obszarze z pewnością będą zależały od poziomu wyrównania ubytków przez stronę rządową oraz analizy, które z zadań inwestycyjnych muszą być kontynuowane.

Połączenie wysiłków na obydwu poziomach: poziomie rządowym i samorządowym może ostatecznie przyczynić się do poprawy sytuacji. Nie ma jednak możliwości odwrócenia tej sytuacji bez dokonania zmian systemowych. Znaczna bowiem część zadłużenia miasta Krakowa ma swoje korzenie w ubytkach dochodów i braku wystarczającej nadwyżki operacyjnej na to, aby kontynuować rozpoczęte zadania inwestycyjne, których miasto ze względu na podpisane umowy nie może zwyczajnie przerwać. Można dokonać przeglądu tej listy, ale z pewnością wielu z zadań nie będzie można usunąć.