

PIOTR WAŚNIEWSKI
Uniwersytet Szczeciński

KAPITAŁ ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA W OCENIE ZDOLNOŚCI ROZWOJU JST NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH DUŻYCH MIAST POLSKI

1. Wprowadzenie

Rosnące potrzeby mieszkańców wynikające z bogacenia się społeczeństwa, rozwoju technologicznego czy też globalizacji sprawiają, że jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są do ciągłego rozwoju. Wymaga to od nich poszukiwań narzędzi, które wspomogą i przyspieszą zachodzące naturalnie procesy rozwojowe. Na znaczeniu uzyskuje znana od lat 80. filozofia Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), która wskazuje na potrzebę rynkowego podejścia do zarządzania, wzorem sektora prywatnego, co przełoży się na wzrost sprawności działania sektora publicznego oraz wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych¹. Wykorzystanie narzędzi aktywnego zarządzania finansami może wydatnie nie tylko poprawić efektywność wykorzystywania środków publicznych, ale również pozytywnie wpływa na stan płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, co w sposób bezpośredni przekłada się na rozwój danych jednostek samorządu terytorialnego². Ocena ta tradycyjnie dokonywana jest za pomocą analizy wskaźnikowej, która przy wykorzystaniu mierników zestawiających dane pierwotne umożliwia zbadanie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Interesującym podejściem do oceny jest model „Kapitału źródeł finansowania” zaprezentowanego przez firmę doradczą PwC, który syntetyzuje wyniki badania i prezentuje je za pomocą jednego wskaźnika. Stąd też celem artykułu jest przedstawienie wartości poznawczej tego modelu oraz weryfikacja jego przydatności praktycznej na przykładzie wybranych pięciu metropolii.

2. Wskaźniki w ocenie sytuacji finansowej JST

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego ma na celu podniesienie jakości życia ich mieszkańców, zarówno w kontekście spełniania ich bieżących potrzeb (nie tylko podstawowych), jak i zapewnienia dogodnych warunków życia w przyszłości. Coraz częściej mówi się o potrzebie zrównoważonego rozwoju, czyli zapewnienia realizacji celów w trzech obszarach rozwoju: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym, przy założeniu równego znaczenia wszystkich trzech grup celów. Jednym z najważniejszych uwarunkowań rozwoju jest sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego, mająca niezaprzeczalny wpływ na całość prowadzonych działań. Wpływ ten rozpatrywać można zarówno w zakresie wpływów i wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych, a także

¹ T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne, Difin, Warszawa 2010, s. 126.*

² M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele, Difin, Warszawa 2007, s. 55.*

przychodów i rozchodów. W przypadku złej, niekorzystnej sytuacji finansowej może ona ograniczać możliwości rozwoju, z drugiej strony samorządy o zdrowej, dobrej kondycji finansowej są bardziej konkurencyjni i efektywni w prowadzeniu polityki rozwojowej.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego wynika z zestawienia wymienionych wyżej czterech kategorii wyników: wpływów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Wartości te mówią o poziomie wypełnienia przez samorząd zadań bieżących wynikających z potrzeb mieszkańców, a także wskazują na możliwości zaciągania zobowiązań celem prowadzenia i sfinansowania inwestycji. Sytuacja finansowa JST jest oceniana za pomocą analizy wskaźnikowej, która wskazuje na powiązania przyczynowo-skutkowe wyników prowadzonej polityki finansowej. Analiza przeprowadzana jest przy wykorzystaniu mierników zestawiających różne kategorie danych ilościowych, zarówno finansowych, jak i przykładowo danych statystycznych. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest ważna dla Ministerstwa Finansów ze względu na wpływ na stan finansów publicznych państwa. Państwo jest jednym z gwarantów świadczenia pewnych usług publicznych, co wpływa na konieczność stałej kontroli nad JST. Dodatkowo wielkość zadłużenia samorządów jest jedną ze składowych długu państwa, a ograniczenie tego wpływu jest tematem wielu dyskusji, także na łamach gazet. Ministerstwo Finansów (MF) publikuje na swojej stronie internetowej zestaw wskaźników służących do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego³. Zaprezentowane wyniki pozwalają również na porównania pomiędzy różnymi samorządami, gdyż wskaźniki zostały policzone dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźniki podzielone zostały na trzy grupy (przy równoczesnym podziale budżetów na część bieżącą i majątkową), co zostało zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST stosowane przez Ministerstwo Finansów

Wskaźniki budżetowe	Wskaźniki na mieszkańca	Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych
W _{B1} – wskaźnik udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem	w _{L1} – transfery bieżące na mieszkańca	w _{Z1} – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem
W _{B2} – udział dochodów własnych w dochodach ogółem	w _{L2} – nadwyżka operacyjna na mieszkańca	w _{Z2} – zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem
W _{B3} – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	w _{L3} – zobowiązania ogółem na mieszkańca	w _{Z3} – obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia
W _{B4} – udział wydatków majątkowych w dochodach ogółem	w _{L4} – zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne na mieszkańca	w _{Z4} – obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne
W _{B5} – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń		w _{Z5} – obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia
W _{B6} – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze		w _{Z6} – obciążenie dochodów bieżących wydatkami

³ <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>.

sprzedaży majątku w dochodach ogółem		bieżącymi i obsługą zadłużenia
w _{B7} – wskaźnik samofinansowania		w _{Z7} – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem
		w _{U1} – udział zobowiązań wobec ZUS, KRUS, NFZ w dochodach ogółem
		w _{U2} – udział zobowiązań wymagalnych wobec ZUS, KRUS, NFZ w dochodach ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w latach 2007-2009”, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010 r.

Zaprezentowana grupa wskaźników nie wyczerpuje możliwości analitycznych i może wymagać rozwinięcia w zależności od dokładnego celu badania, jednak ze względu na mnogość i stopień skomplikowania danych zestawienie to dzięki unifikacji w sprawozdawczości JST daje jedną z niewielu możliwości porównania sytuacji finansowej pomiędzy różnymi samorządami. Propozycja Ministerstwa Finansów przekazuje dużo informacji o kondycji przy wykorzystaniu dużej liczby wskaźników, ale daje to w wyniku uszczegółowiony obraz sytuacji. Procedury oraz różne wymagania prawne sprawiają, że między danym okresem sprawozdawczym a datą publikacji wyników (a także wskaźników) mija przynajmniej kilka miesięcy, a w zakresie części danych nawet kilkanaście. Może to skutkować pewną nieaktualnością danych, gdyż otoczenie cechuje się wysoką zmiennością. Dodatkowo oprócz sumy zobowiązań należałoby zbadać również ich rodzaj ze względu na tytuł dłużny, tytuł prawny (kredyty, pożyczki, obligacje) oraz koszt, gdyż może to wpływać na przyszłe możliwości zaciągania zobowiązań. Samorządy posiadające niskie i dodatkowo zróżnicowane zadłużenie może liczyć na uzyskanie korzystniejszych warunków kredytowania w przeszłości.

Przedstawione założenia analizy wskaźnikowej mogą być rozszerzone o publikacje System Analiz Samorządowych (SAS). „SAS jest jedynym systemem monitoringu jakości zarządzania (koszty i efekty) lokalnymi zadaniami publicznymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Na ich podstawie można zbudować wskaźniki ważne zarówno dla oceny efektów zarządzania, jak i prognozowania rozwoju na przyszłość”⁴. Wskaźniki publikowane w Systemie Analiz Samorządowych obejmują następujące dziedziny, stanowiące znaczną część wydatków budżetów miast, a więc: kulturę, pomoc społeczną, edukację, drogi lokalne i transport publiczny, gospodarka komunalna (woda, ścieki, odpady stałe) i gospodarka mieszkaniowa. SAS uzupełniają analizy dziedzin przekrojowych, tj. demografia, finanse samorządowe, wskaźniki zrównoważonego rozwoju⁵.

⁴ System Analiz Samorządowych (SAS). Wspólnota 2009 nr 34, s. 6 [za:] W. Skoczylas, Pomiar wyników w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego (w druku).

⁵ W. Skoczylas, op cit.

3. Kapitał Źródeł Finansowania jako element oceny kapitału rozwoju.

Inne podejście do oceny zdolności rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego jest prezentowane przez firmę PwC. Potencjał do rozwoju obliczany jest opisywany za pomocą siedmiu kategorii kapitałów: ludzki i społeczny, kultury i wizerunku, jakości życia, techniczny i infrastrukturalny, instytucjonalno-demokratyczny, atrakcyjności inwestycyjnej i źródeł finansowania. Wskazuje się, że nieposiadanie dobrze i równomiernie rozwiniętych wszystkich siedmiu kapitałów jest dużym utrudnieniem na drodze do rozwoju. Każdy z kapitałów otrzymuje wartość liczbową wynikającą z wartościowania czynników wpływających na dany kapitał. Wynik ten może być analizowany w rozbiciu na dane czynniki, które są pochodną danych źródłowych zaczerpniętych z ogólnie dostępnych źródeł.

W analizie wpływu kondycji finansowej JST na możliwości rozwojowe duże znaczenie ma kapitał źródeł finansowania (KZF), który jest podstawą oceny możliwości zdobycia przez miasta środków pieniężnych niezbędnych do sfinansowania rozwoju miast. Środki te mogą być różnego pochodzenia: dochody podatkowe, subwencje rządowe, fundusze unijne, środki z emisji obligacji czy z zaciągniętych kredytów. Do rozwoju miast nie wystarczy sama strategia, jakkolwiek dobra by nie była, ale niezbędna jest też gotówka do jego sfinansowania. Wysoki wskaźnik KZF oznacza, że dane miasto umiejętnie zdobywa pieniądze na sfinansowanie swojego rozwoju (np. poprzez inwestycje), a także, że wykorzystuje różnorodne źródła pochodzenia kapitału. Pomiar KZF jest oparty na czterech składowych:

1. Baza podatkowa (w oparciu o PKB wytwarzane w danym mieście),
2. Wysokość finansowania budżetowego,
3. Ilość zdobytych środków pochodzących z rynku finansowego,
4. Zdobyte fundusze unijne.

Ostateczny wynik kapitału źródeł finansowania jest średnią arytmetyczną składowych, przy czym nie jest do końca znana metodologia obliczania wpływu czynników na te składowe. Zaletą tego rozwiązania jest prostota i szybkość porównań, gdyż otrzymany wynik w postaci liczby jest zrozumiały i łatwy do interpretacji. Daje syntetyczną ocenę i stwarza możliwość analiz przyczynowych w przedstawionym kształcie, to jest według elementów składowych. Dyskusyjny może być wybór wskaźników wpływających na poszczególne czynniki oraz wartość ich wpływu, powoduje to konieczność zastosowania wskaźników analitycznych i rozszerzenia badania w przypadku głębszych rozważań.

4. Porównanie tradycyjnej analizy wskaźnikowej i „kapitału źródeł finansowania” wykorzystywanych do oceny zdolności rozwojowych wybranych polskich miast.

Ocena sytuacji finansowej jako determinanty zdolności rozwojowych zostanie przeprowadzona na wynikach pięciu polskich dużych miast. Cechują się one różnym położeniem geograficznym i różnymi uwarunkowaniami historycznymi. Podstawowe informacje o liczbie mieszkańców oraz wypracowanym PKB per capita w wybranych miastach zamieszczono w tabeli 2.

Tabela 2. Podstawowe dane o wybranych miastach objętych badaniem

Lp.	Miasto	Ludność	PKB na 1 mieszkańca w 2008 r. (w zł)	PKB per Capita w 2008 r. (Polska = 100)
1.	Kraków	755 tys.	51 896	155
2.	Łódź	742 tys.	41 452	124
3.	Poznań	554 tys.	67 045	200
4.	Szczecin	406 tys.	43 115	129
5.	Warszawa	1 714 tys.	98 854	295

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.stat.gov.pl oraz www.pwc.com/pl/pl/wielkie-miasta-polski/index.jhtm.

Miasta te są dość zróżnicowane, nie ma istotnego powiązania ich wielkości i osiąganego wskaźnika PKB. Wynika z tego, że PKB na mieszkańca Warszawy jest trzy razy większe od PKB na mieszkańca Polski, ale przeciętny Szczecinianin wypracowuje tylko około 30% wyższe PKB od przeciętnego Polaka. Wybrane miasta różnią się znacznie wynikami osiągniętymi w badaniu Kapitału Źródeł Finansowania, a także przy analizie czynników wpływających na ostateczną wielkość tego kapitału. Oceny wystawione przez firmę PwC zamieszczono w tabeli 3.

Tabela 3. Kapitał Źródeł Finansowania wybranych polskich miast oceniony przez PwC w ramach badania „Wielkich miast Polski” dla lat 2009-2010

Lp.	Miasto	Kapitał Źródeł Finansowania	Baza dochodowa	Finansowanie budżetowe	Finansowanie rynkowe	Fundusze europejskie
1.	Kraków	82,1	98,8	101,0	53,8	74,9
2.	Łódź	88,9	78,9	93,1	94,9	88,8
3.	Poznań	113,7	127,6	116,4	119,3	91,4
4.	Szczecin	118,8	82,1	76,1	143,7	173,2
5.	Warszawa	139,8	188,2	135,9	106,5	128,7

*Średnia dla 11 badanych miast dla kapitałów oraz każdego z czynników = 100

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.pwc.com/pl/pl/wielkie-miasta-polski/index.jhtm.

Z powyższego zestawienia wynika, iż miastem o największym Kapitale Źródeł Finansowania jest Warszawa, a kolejne miasta to Szczecin oraz Poznań. Pozycja Warszawy

nie jest zaskakująca, ma najwyższy wskaźnik wypracowanego Produktu Krajowego Brutto na jednego mieszkańca, uzyskała również najwyższy wśród badanych firm wynik za wysokość finansowania budżetowego. Odwrotnie sytuacja się ma ze Szczecinem, który za oba wymienione czynniki otrzymał jedne z niższych zanotowanych wyników, a wskaźnik wypracowanego PKB na mieszkańca ma najniższy wśród wymienionych. Punktuje za to w zakresie wysokości i różnorodności zdobytego finansowania rynkowego, jest także liderem, jeśli chodzi o uzyskane fundusze europejskie. Kapitał Poznania wynika z wysokiego wyniku uzyskanego za wysokość pozyskanego finansowania budżetowego oraz z drugiej pozycji w kraju w zakresie uzyskanego PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Punkty zbiera również w zakresie oceny zdobytego finansowania rynkowego, co wskazuje na dość równomierny rozkład sił na wszystkie składowe. Kraków i Łódź otrzymały w badaniu niemal wszystkie oceny poniżej średniej dla 11 zanalizowanych miast, przez co ich siła kapitału źródeł finansowania jest niższa od pozostałych objętych powyższym zestawieniem.

Poniżej zaprezentowane zostaną „tradycyjne” wskaźniki, które mogłyby zostać wykorzystane do oceny sytuacji finansowej. Dla ułatwienia zestawienia zostały one podzielone względem wymienionych wyżej czynników wpływających na KŻF. Wskaźniki te powstały przy wykorzystaniu danych statystycznych GUS-u, informacji ogólnodostępnych na stronach internetowych miast oraz Ministerstwa Finansów i Regionalnych Izb Obrachunkowych, a także publikacji prasowych oraz innych materiałów.

4.1. Baza podatkowa

Firma PwC w uzasadnieniu wyników badania wskazuje, że na bazę dochodową wpływ mają dochody osiąmane przez jego mieszkańców, z zastrzeżeniem działania miejscowego prawa w zakresie wysokości podatków lokalnych. Podatki i opłaty są w zasadzie podstawowym źródłem dochodów jednostek samorządów terytorialnych, jednak przy ocenie bazy podatkowej liczy się także perspektywa wpływów w przyszłości⁶. Obecne i przyszłe dochody jednostek samorządu terytorialnego są uzależnione od zamożności mieszkańców i rozwoju podmiotów gospodarczych, gdyż przekłada się to bezpośrednio na ilość pieniędzy wpływających do kasy miasta. Czynniki ujęte w badaniu jako „baza podatkowa” jest przez PwC obliczany poprzez porównanie wypracowanego Produktu Krajowego Brutto na jednego mieszkańca z średnim wynikiem dla 11 badanych miast i zaprezentowany dla średniej równej 100. Wskaźnik ten dla danych dostępnych dla roku 2008 zamieszczony został w tabeli 2, natomiast w tabeli 4 znajdują się wskaźniki dochodów ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla lat 2009 – 2010, wskaźnik dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca dla roku 2008 oraz przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 2009.

⁶ M. Kujawa, *Podatki i opłaty lokalne jako źródło finansowania rozwoju regionalnego*, [w:] *Finansowanie rozwoju regionalnego*, pod red. J. Stacharskiej- Targosz i J. Szostaka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 169.

Tabela 4. Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wybranych miastach

Lp.	Miasto	Dochody na 1 mieszkańca w 2009 r. (w zł)	Dochody na 1 mieszkańca w 2010 r. (w zł)	Dochody podatkowe* na 1 mieszkańca w 2008 r. (w zł)	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2009 r. (w zł)
1.	Kraków	4 187	4 480	1 302	3 424
2.	Łódź	3 602	3 443	1 021	3 159
3.	Poznań	4 267	4 419	1 478	3 669
4.	Szczecin	3 192	3 167	1 036	3 472
5.	Warszawa	5 911	6 085	2 533	4 603

*Udziały w podatkach dochodowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji GUS-u, www.stat.gov.pl.

Z analizy tabel 2 – 4 wynika, że miastami o największym potencjale wpływu podatków na dochody są Warszawa oraz Poznań, a pozostałe miasta osiągają wyniki poniżej średniej. Wniosek ten wynika zarówno z poziomów osiągniętego wskaźnika PKB per Capita, ale także wskaźników dochodów w przeliczeniu na jedną osobę.

4.2. Wysokość finansowania budżetowego

Raport po badaniu „Wielkich miast Polski” opisuje finansowanie budżetowe jako fundusze, które miasto posiada we własnym budżecie, obliczanym jako suma środków własnych oraz dotacji i subwencji przyznawanych przez państwo. PwC w metodyce badania wskazuje, że do oceny czynnika wykorzystano dwa czynniki: sumę łącznych dochodów budżetu miasta (w tym środki pochodzące od państwa) oraz dochodów własnych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz udział wydatków inwestycyjnych w budżecie miasta. Zaznaczyć trzeba, że z kategorią „dochodów własnych” wiążą się liczne problemy, gdyż występują trudności z sprecyzowaniem tego terminu, zarówno w prawie, jak i w literaturze⁷. Termin ten wynika bezpośrednio z ustawy o finansach publicznych oraz innych aktów prawnych, jednak w żadnym z dokumentów nie ma definicji tych dochodów. Wskaźniki dochodów są zamieszczone w tabeli 4, natomiast w tabeli 5 zawarte są wielkości dwóch kategorii wydatków budżetowych w 2010 roku: wydatki ogółem oraz wydatki inwestycyjne, a także wskaźnik relacji wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem.

⁷ Por. E. Kornberger-Sokolowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 72 i inni.

Tabela 5. Wielkości wydatków budżetowych wybranych miast w 2010 r.

Lp.	Miasto	Wydatki budżetowe ogółem w 2010 r. w tys. zł	Wydatki na 1 mieszkańca w 2010 r. (w zł)	Wydatki majątkowe inwestycyjne w 2010 r. w tys. zł	Wyd. inwest. / wyd. ogółem (w %)
1.	Kraków	3 364 488	4 453,06	560 230	16,7 %
2.	Łódź	2 743 034	3 707,64	416 559	15,2 %
3.	Poznań	2 946 734	5 331,19	872 598	29,6 %
4.	Szczecin	1 490 636	3 672,02	329 040	22,1 %
5.	Warszawa	12 100 710	7 048,18	2 583 507	21,4 %

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.stat.gov.pl, Bank Danych Lokalnych.

Najlepsze oceny za badany aspekt pozyskała Warszawa, co jest podparte przez najwyższy wśród badanych miast wskaźnik dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, który mocno dystansuje kolejne miasta w rankingu PwC. Analiza wyników wskazuje również na względnie dobry wynik dla Szczecina, który mimo nieco niższego od Łodzi poziomu dochodu na mieszkańca osiąga zdecydowanie wyższy wynik wskaźnika poziomu wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków ogółem, który to sytuuje Szczecin w czołówce miast.

4.3. Finansowanie rynkowe

Finansowanie działalności miasta poprzez zadłużanie się ma dobre i złe strony, co zostało również zauważone przez firmę PwC w podsumowaniu badania. Z jednej strony wysoki poziom długu może nieść za sobą niekorzystne efekty dla miasta, z drugiej – niski poziom zadłużenia wcale nie musi być tak dobry, jeśli wiąże się z ograniczeniem bądź brakiem inwestycji prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Niewłaściwe jest również wykorzystywanie długu do finansowania bieżących wydatków miast. Racjonalnie prowadzona polityka finansowa miasta powinna wykorzystywać finansowanie zewnętrzne (łącznie się z pojawieniem długu w budżecie) na inwestycje, które zaprocentują w przyszłości, a korzyści z nich płynące (przykładowo poprzez rozwój miasta) będą wyższe niż poziom długu do spłacenia. Decyzje dotyczące finansowania zewnętrznego obejmują wybór źródeł i sposobów finansowania, szacowanie zapotrzebowania na kapitał, analizę wykorzystania zwrotnych i bezzwrotnych źródeł finansowania, a także powinny zostać podparte wynikami analizy możliwości i zasadności wykorzystania różnych sposobów finansowania⁸.

Na ocenę „kapitału źródeł finansowania” w aspekcie finansowania rynkowego wpływ miały: relacja zadłużenia do dochodów miasta w roku 2009 oraz przyznany badanym

⁸ B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 20.

miastom rating kredytowy. Badanie wpływu różnych czynników na kondycję finansową przy ocenie finansowania rynkowego zostało w pierwszym kroku oparte na analizie zestawienia wskaźników zadłużenia (obliczanych jako relacja zobowiązań do dochodów), wskaźników nadwyżki operacyjnej oraz posiadanych przez wymienione miasta ocen wiarygodności kredytowej wystawianych przez agencje ratingowe. Obliczone wyniki oraz wskaźniki zaprezentowano w tabeli 6, dane częściowo pochodzą z zestawienia „Ranking Miast 2011” publikowanego przez Rzeczpospolitą, która z kolei otrzymała dane z Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Tabela 6. Wskaźniki zadłużenia⁹ oraz ratingi kredytowe największych polskich miast

Lp.	Miasto	Wskaźnik zadłużenia w 2010 r.	Nadwyżka operacyjna w 2010 r. (w mln zł)	Nadwyżka operacyjna do dochodów	Rating kredytowy / Perspektywa
1.	Kraków	57,81 %	581	7,43 %	A- / Stabilna
2.	Łódź	50,58 %	16	0,64 %	BBB+ / Stabilna
3.	Poznań	45,79 %	132	3,11 %	A3 / Stabilna
4.	Szczecin	33,67 %	108	8,02 %	BBB+ / Stabilna
5.	Warszawa	50,65 %	334	3,39 %	A3 / Stabilna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.rp.pl, www.fitchpolska.com.pl, stron internetowych miast oraz publikacji prasowych.

Z tabeli 6 wynika, że przy wynikach osiągniętych w roku 2010 miastem o najkorzystniejszej sytuacji finansowej związanej z długiem jest Szczecin. Miasto to ma najniższy wskaźnik zadłużenia wśród miast objętych badaniem, zobowiązania w stosunku do dochodów stanowią jedynie nieco ponad 1/3. Pozostałe miasta oscylują wokół poziomu 50 %, a Kraków jest niebezpiecznie blisko poziomu 60%, powyżej którego działają ustawowe obostrzenia mające potencjalnie bardzo negatywny wpływ na budżet miasta. Także wskaźniki nadwyżki operacyjnej wskazują na faktyczną przewagę Szczecina, który w 2010 roku wypracował o ok. 8% wyższe dochody od wydatków. Pozytywnym zjawiskiem jest istnienie nadwyżki operacyjnej u wszystkich pozostałych miast, co pozwala korzystnie ocenić ich możliwości bieżącej obsługi zadłużenia.

Rating kredytowy to niezależna i obiektywna ocena ryzyka kredytowego podmiotu zaciągającego dług na rynku, która powstaje w wyniku przeprowadzenia całościowej oceny sytuacji danego podmiotu oraz jego otoczenia¹⁰. Wskazuje się, że dla rynków finansowych coraz większe znaczenie ma badanie wiarygodności spłaty długu, także w kontekście jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności tych największych (co wiąże się z wysokością zaciąganego przez nie długu). Rating przyznany jednostce samorządu

⁹ Wskaźnik zadłużenia obliczany jest jako relacja zobowiązań do dochodów.

¹⁰ B. Filipiak, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009, s. 215.

terytorialnego nie może być wyższy od ratingu Państwa, w związku z czym najwyższy możliwy wynik to A- (w metodologii Fitch), który otrzymało miasto Kraków (z miast nieobjętych tym badaniem ratingiem na poziomie „A-” pochwalić się mogą również Katowice). Oznacza on wysoką jakość kredytu i niskie ryzyko. Łódź oraz Szczecin odnotowały następną w kolejności ocenę „BBB+”, co również wskazuje na dużą wiarygodność prowadzonej przez te miasta polityki finansowej, choć wskazuje się na nieco wyższe ryzyko wynikające przykładowo ze zmiany czynników lub warunków otoczenia. Ocena A3 w metodologii firmy Moody’s oznacza ocenę powyżej średniej i niskie ryzyko kredytowe, co wskazuje na podobieństwa z ocenami pozostałych miast. Oprócz samej oceny ważna jest również jej perspektywa w przyszłości, a oceny ratingowe wszystkich ocenianych miast zostały uznane za stabilne.

Do pełnego spojrzenia na stan zobowiązań brakuje analizy jakości długu, czyli źródeł pochodzenia i jego kosztów. Ze względu na ograniczenia informacyjne (wśród badanych miast jedynie Szczecin zaprezentował w pełni oprocentowanie poszczególnych instrumentów) zaprezentowano poniżej stan finansowania zewnętrznego badanych miast na dzień 31.12.2010 r. (w zł) w podziale na rodzaje zobowiązań:

Szczecin	480 042 311
w tym:	
1. Kredyty	412 842 311
a) Europejski Bank Inwestycyjny	268 122 311
b) Bank Rozwoju Rady Europy	144 720 000
2. Obligacje	67 200 000
a) PKO BP S.A.	37 200 000
b) Bakkgesellschaft Berlin (Polska) i Bank Przemysłowo Handlowy SA	30 000 000

Kraków	2 003 875 563
1. Kredyty i pożyczki długoterm.	2 003 875 563

Poznań	1 174 121 858
w tym:	
1. Kredyty	615 446 429
a) Europejski Bank Inwestycyjny	534 271 429
b) Inne banki (ING, BRE, BGK)	81 175 000
2. Pożyczki z WFOSiGW	17 175 430
3. Obligacje	541 500 000

Warszawa	5 289 088 057
w tym:	
1. Kredyty i pożyczki	2 897 617 057
w tym m.in.	
a) Bank Rozwoju Rady Europy	100 000 000
b) Europejski Bank Inwestycyjny	400 000 000
2. Obligacje	2 391 471 000

Lódź	1 313 382 775
w tym:	
1. Kredyty	1 210 867 526
a) krajowe	948 120 000
b) zagraniczne	262 747 526
2. Pożyczki z WFOŚiGW	12 515 249
3. Obligacje komunalne	90 000 000

Wszystkie miasta posiadają zróżnicowane zadłużenia, ciężko jest wskazać na lepszą pozycję wyjściową któregoś z badanych miast. Warta odnotowania jest dywersyfikacja zobowiązań Szczecina, który zaciąga dług w różnych źródłach, co wskazuje na elastyczność i rozkład ryzyka. Z drugiej strony Kraków jako jedyne z badanych miast nie wykorzystuje instrumentu obligacji komunalnych do zasilania kasy miejskiej gotówką. Wskazuje się, że jest to dobre źródło kapitału na inwestycje czy też wniesienie wkładu własnego do projektu finansowanego z funduszy unijnych.

4.4. Fundusze europejskie

Przynależność do Unii Europejskiej dała samorządom nowe narzędzie finansowania się, a mianowicie fundusze unijne. Najlepiej ich wpływ widać przy okazji bezzwrotnych dotacji, pokrywających pewną część kosztów inwestycji, dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego mogą poważnie zdynamizować swój rozwój i znacząco poprawić jakość życia mieszkańców. Finansowanie ma to jednak pewne wady, w szczególności, jeśli chodzi o biurokratyzację i ilość procedur związanych z aplikacją o fundusze i rozliczeniem ich po zakończeniu inwestycji.

Do oceny wpływu funduszy europejskich na możliwości rozwojowe miast wykorzystano wskaźniki opisujące ilość zdobytych środków z funduszy europejskich w przeliczeniu na głowę mieszkańca. Wykorzystanie funduszy może być również analizowane poprzez badanie projektów zrealizowanych, podpisanych umów czy też przyznanych środków. Należy odnotować także różne postrzeganie samego hasła „fundusze unijne”, gdyż niektóre źródła wskazują na możliwość zakwalifikowania do tej grupy funduszy strukturalnych oraz Regionalnych programów operacyjnych. Wartości dla badanych miast z tabeli 7 pochodzą z „Rankingu wykorzystania funduszy unijnych” zaprezentowanego w ramach corocznego rankingu jednostek samorządu terytorialnego przez Rzeczpospolitą oraz Rankingu „Europejska Gmina – Europejskie Miasto 2010” opublikowanego przez Gazetę Prawną.

Tabela 7. Wykorzystanie Funduszy unijnych przez badane miasta

Lp.	Miasto	Pozyskane środki unijne w 2009 r. na osobę (w zł)	Dotacja z UE w zł na osobę ¹¹	Środki unijne w 2010 r. w zł na mieszkańca	Umowy podpisane w 2009 r. (zł/osoba)	Wartość dofinansowania z UE na głowę w zł*
1.	Kraków	126	2 249	8,15	403	3 706,96
2.	Łódź	379	1 583	5,25	461	2 016,60
3.	Poznań	144	2 009	41,31	86	3 475,86
4.	Szczecin	26	1 163	109,37	514	1 956,79
5.	Warszawa	-	1 909	-	-	7 625,36

*Umowy podpisane do połowy kwietnia 2010 r.,
www.gazetaprawna.pl/serwis/samorzadz/ranking_gmin_2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Rzeczpospolita” Ranking wykorzystania funduszy unijnych 2010 oraz „Gazeta Prawna” Ranking Europejska Gmina – Europejskie Miasto 2010.

Na podstawie wyników z tabeli 7 można wywnioskować o przeszacowaniu wyniku dla Szczecina oraz niedoszacowaniu wartości wpływu tego czynnika dla Krakowa, jednak może to być także spowodowane przesunięciem czasowym i analizowaniem wykorzystania funduszy w nieco innym okresie niż został zbadany przez PwC. W każdym wariancie niepodważalna jest pozycja lidera zajmowana przez Warszawę, która w zakresie wykorzystania funduszy unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca zostawia pozostałe miasta daleko w tyle za sobą.

5. Zakończenie

Niezależnie od sposobu oceny kondycji wszystkie ujęte w badaniu miasta wykazały się dobrą sytuacją finansową. Wpływa to korzystnie na zdolności do zaciągania nowych zobowiązań czy też obsługi już posiadanego długu. Istnieje ryzyko, iż mimo dobrej kondycji finansowej samorządy będą miały ograniczoną możliwość zadłużania się, gdyż w związku z walką z deficytem i długiem publicznym Ministerstwo Finansów rozpoczęło debatę publiczną na temat propozycji ich ograniczenia. Wskazuje on na szybki przyrost zadłużenia JST w ostatnich latach, w związku z czym jednym z proponowanych rozwiązań jest wprowadzenie limitów tego wzrostu, jak i samego zadłużenia, w czterech najbliższych latach. Z powodu sprzeciwu wielu środowisk, w tym samorządowców, Ministerstwo nie wprowadziło dotychczas żadnych rozwiązań prawnych.

Cała piątka badanych miast posiada pozytywne oceny ratingowe, co oznacza, że ryzyko ich niewypłacalności jest relatywnie niskie. Każde z miast cechuje się inną charakterystyką i stopniem wykorzystania poszczególnych źródeł finansowania działalności

¹¹ <http://www.rp.pl/arttykul/458476.html>, „Wykorzystanie w 2009 roku unijnych funduszy na lata 2007-2013”.

bieżącej i inwestycyjnej. Wpływają na to różne czynniki, między innymi uwarunkowania historyczne, ale także polityka finansowa i inwestycyjna prowadzona przez władze lokalne. Wszystkie miasta mają podstawy do rozwoju w przyszłości, co wpłynie na wyższą jakość życia i wzrost zadowolenia ich mieszkańców, co wskazuje na zasadność dalszych prac nad wzrostem kapitału źródeł finansowania przez wszystkie badane miasta.

Kapitał źródeł finansowania jest ciekawym narzędziem, z szerokimi możliwościami wykorzystania w praktyce. Stosowanie syntetycznego wskaźnika oceny jest korzystne ze względu na prostotę i zrozumiałość wniosków. Z drugiej strony metodyka oceny, w tym lista oraz wpływ poszczególnych czynników wymagają dalszych prac badawczych, tak aby w jak najefektywniejszy sposób opisywały rzeczywiste procesy zachodzące w gospodarce. Zaprezentowana przez PwC koncepcja oceny nie jest jedyną, wskazać trzeba wspomniane już rankingi „Rzeczpospolitej” oraz „Gazety Prawnej”, podczas którego jednostki samorządu terytorialnego są zestawiane w rankingi ze względu na osiągnięte wyniki z różnych zakresów, co również podkreśla zalety stosowania syntetycznego pomiaru oceny kondycji finansowej.

6. Literatura

1. Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 55.
2. Filipiak B., *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009, s. 215.
3. Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 20.
4. Kujawa M., *Podatki i opłaty lokalne jako źródło finansowania rozwoju regionalnego*, [w:] *Finansowanie rozwoju regionalnego*, pod red. J. Stacharskiej- Targosz i J. Szostaka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 169.
5. Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 126.
6. Skoczyła W., *Pomiar wyników w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego* (w druku).
7. *System Analiz Samorządowych (SAS)*. Wspólnota 2009 nr 34, s. 6.
8. „Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w latach 2007-2009”, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010 r.
9. www.fitchpolska.com.pl.
10. www.gazetaprawna.pl/serwis/samorzad/ranking_gmin_2010.
11. www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690.
12. www.pwc.com/pl/pl/wielkie-miasta-polski/index.jhtm.
13. www.rp.pl/artukul/458476.html.
14. www.rp.pl.
15. www.stat.gov.pl.

Streszczenie

Sytuacja finansowa JST jest jednym z czynników wpływających na zdolności rozwoju JST. Tradycyjnie ocena kondycji finansowej JST dokonywana jest za pomocą analizy wskaźnikowej. Interesującym podejściem do oceny jest model „Kapitału źródeł finansowania” zaprezentowanego przez firmę doradczą PwC, który syntetyzuje wyniki badania i prezentuje je za pomocą jednego wskaźnika.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego (JST), sytuacja finansowa JST, ocena kapitału rozwojowego, zdolności rozwojowe JST, analiza wskaźnikowa, kapitał źródeł finansowania.

SOURCES OF FINANCE CAPITAL IN VALUATION OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES DEVELOPMENT ABILITIES IN EXAMPLE OF CHOSEN BIG CITIES OF POLAND

Summary

Financial situation of Local Government Entities is one of the factors determining development abilities of LGE. Traditionally valuation of financial conditions is made by ratio analysis. Interesting approach to valuation is “Sources of Finance Capital” model, presented by consulting group PwC, which is synthesizing the results of a research and presents it by only one ratio.

Keywords: Local Government Entities (LGE), finance situation of LGE, valuation of development capital, development abilities of LGE, ratio analysis, sources of finance capital.

Translated by Piotr Waśniewski

PIOTR WAŚNIEWSKI
Katedra Analizy i Strategii Przedsiębiorstw
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: piotr.wasniewski@gmail.com