

Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem finansowym i zadłużeniem miasta Wrocławia

Artykuł prezentuje możliwości podnoszenia pozycji Wrocławia w systemie osadniczym Polski w ramach posiadanej zdolności do bezpiecznego realizowania zadań ze środków budżetowych. W artykule podjęto próbę oceny stabilności realizowanej polityki finansowej przez władze samorządowe oraz poziomu bezpieczeństwa finansowego miasta Wrocławia. Celem artykułu była analiza stanu zadłużenia oraz ocena sposobu zarządzania bezpieczeństwem finansowym miasta pod kątem wielkości deficytu i poziomu zadłużenia metropolii wrocławskiej. Wskazano alternatywne możliwości finansowania inwestycji, które wpływają na bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego, zwracając jednocześnie uwagę na niebezpieczeństwo ewentualnego niedoszacowania oficjalnego zadłużenia miasta metropolii, co może skutkować zwiększeniem problemu bezpieczeństwa finansowego Polski.

1. Miejsce Wrocławia w systemie osadniczym kraju

Na skutek występujących procesów globalizacyjnych i umiędzynarodowienia gospodarki wielkie ośrodki miejskie weszły w kolejną fazę rozwoju, wykształcając pewne charakterystyczne struktury, funkcje i relacje z otoczeniem, generujące cechy metropolitalne¹, które podnoszą ich znaczenie w sieci osadniczej miast. Jednostki te biorą coraz częściej udział w globalnych procesach gospodarczych². Miasta tego typu nazywane są metropoliami. Duża aglomeracja miejska, by zyskać miano metropolii, powinna tworzyć odpowiednie dla rozwoju sektora informacyjnego środowisko innowacyjne. Ponadto ma tworzyć w swoim obrębie relacje gospodarcze, technologiczne, instytucjonalne i społeczne między podmiotami.

Wrocław jest centralnym ośrodkiem Dolnego Śląska. Jest jednostką samorządu terytorialnego II stopnia i jednostką podziału administracyjnego kraju. Pełni funkcję miasta na prawach powiatu, realizując przypisane mu zadania na podstawie *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*³ oraz jest siedzibą województwa zgodnie z *Ustawą*

¹ Szerzej: B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 225.

² I. Ładysz, *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*. CeDeWU, Warszawa 2009, s. 47.

³ Rozdział 9 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*. Dziennik Ustaw 1998 nr 91 poz. 578 z późniejszymi zmianami.

z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴. Miasto wykształciło się na skutek zachodzących procesów społecznych, kulturowych, cywilizacyjnych, gospodarczych i politycznych. Koncentrowały się one głównie w obrębie Wrocławia, na co wpłynęły zarówno czynniki naturalne związane z lokalizacją samego miasta, jak i inne czynniki, na przykład: dostępność rynków zbytu, korzystne położenie na przecięciu szlaków komunikacyjnych, rozbudowanie funkcji ośrodka administracyjnego, naukowego, edukacyjnego, kulturowego czy miejsca kultu religijnego. Znaczenie Wrocławia sukcesywnie wzrasta. Metropolia ta w większym stopniu zaczyna oddziaływać na społeczną i ekonomiczną strukturę Dolnego Śląska. Współcześnie coraz częściej zwraca się uwagę na ukształtowanie się tzw. wrocławskiego obszaru metropolitalnego, powiązanego funkcjonalnie z miastem centralnym.

Wrocław dąży do podniesienia jego rangi w sieci miast europejskich. Przykładem są przygotowania do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Stanowią one swoistą promocję metropolii zarówno na terenie kraju, jak i za granicą. Podobnie rzecz się ma z realizacją programów zachęcających ludzi ze środowisk wykluczonych do udziału w wydarzeniach kulturalnych poprzez np. program Obligacji Kulturalnej, Europejski Paszport Kulturalny, kongres pod hasłem „Kultura dla obywateli”. Dużym osiągnięciem było także zdobycie tytułu Europejskiej Stolicy Kultury. Jednakże realizacja tych działań z jednej strony podnosi prestiż Wrocławia w systemie miast europejskich, z drugiej zaś łączy się z obowiązkami finansowymi i koniecznością ściślejszego zarządzania bezpieczeństwem finansowym metropolii.

Należy także pamiętać, że postulaty, dotyczące pełnienia przez Wrocław funkcji miasta metropolitalnego, zawarte w *Strategii „Wrocław w perspektywie 2020 plus”* oraz *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 r.*, zmuszają władze miasta do stworzenia warunków do dalszego rozwoju sektora usług (instytucje i usługi związane z pośrednictwem finansowym, mediami, telekomunikacją, zarządzaniem gospodarką, nauką i badaniami, sztuką, kulturą, a także administracją publiczną) oraz potencjału innowacyjnego (instytucje związane z wytwarzaniem i przetwarzaniem informacji: uniwersytety, instytuty badawcze, laboratoria)⁵. Podjęcie się realizacji tak poważnych zadań skutkuje zaś koniecznością racjonalnego zarządzania budżetem jednostki samorządu terytorialnego, aby zabezpieczyć potrzeby finansowe miasta i zadbać o bezpieczeństwo finansów publicznych zgodnie z zasadami przewidzianymi w *Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁶.

Celem artykułu jest analiza stanu zadłużenia miasta Wrocławia oraz ocena sposobu zarządzania bezpieczeństwem finansowym pod kątem deficytu i poziomu zadłużenia metropolii wrocławskiej w związku z realizacją zamierzeń strategicznych władz miasta.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dziennik Ustaw 2001 nr 142 poz. 1590 z późniejszymi zmianami.

⁵ P. Śleszyński, *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki*. [W:] I. Jażdżewska, *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 119-145.

⁶ Art. 170 z zastrzeżeniem art. 5 ust.3. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Dziennik Ustaw z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późniejszymi zmianami.

2. Zadania metropolii wrocławskiej w kontekście wyników *Ratingów Fitcha*

Stolica województwa dolnośląskiego jest miastem zamieszkiwanym przez około 633 000 osób. Należy do grupy najbogatszych miast Polski. Wrocław cechuje się stosunkowo wysokim stopniem rozwoju lokalnego. Poziom Produktu Krajowego Brutto (PKB) na jednego mieszkańca w 2009 r. był o ponad 46%, natomiast w 2010 r. ponad 53% wyższy od średniej krajowej. Miasto ma dobrze rozwiniętą i zdywersyfikowaną gospodarkę oraz silną bazę podatkową. Należy zauważyć, iż dobrze rozwinięta infrastruktura miasta także sprzyja jego dalszemu rozwojowi i stanowi przesłankę do wstępnie pozytywnej oceny zarządzania miastem i jego bezpieczeństwem.

Oficjalną sytuację finansową metropolii prezentują uchwały budżetowe oraz sprawozdania z wykonania budżetu, które są przedstawiane Regionalnej Izbie Obrachunkowej i Radzie Miasta. Pozwalają one na ocenę stabilności realizowanej polityki finansowej przez władze samorządowe oraz poziomu bezpieczeństwa finansowego tej jednostki samorządu terytorialnego.

Relatywną miarę wiarygodności miast w krajach, które posiadają ratingi na relatywnie niskim poziomie inwestycyjnym i spekulacyjnym, stanowią Ratingi krajowe Fitcha. Dokumenty te odnoszą się do poziomu ryzyka w danym kraju i są przeznaczone głównie dla krajowych inwestorów, którzy działają na rynkach krajowych.

W roku 2010 Fitch Ratings obniżył długoterminowy rating międzynarodowy w walucie zagranicznej i krajowej dla miasta Wrocławia z poziomu „A-”⁷ do „BBB+”⁸ oraz obniżył długoterminowy rating krajowy z „AA-(pol)”⁹ do „A+(pol)”. Wynikało to z pogorszenia wyników operacyjnych budżetu metropolii wrocławskiej. Nadwyżka operacyjna w roku 2009 zmniejszyła się do 4,4% dochodów operacyjnych. Należy zauważyć, że ratingi dla Wrocławia mogły być podniesione w kolejnym roku pod warunkiem ograniczenia wzrostu wydatków operacyjnych poniżej wzrostu dochodów operacyjnych w średnim okresie. Umożliwiłoby to poprawę wyników operacyjnych i wskaźników obsługi zadłużenia. Jednakże w 2010 r. nadwyżka operacyjna wzrosła z poziomu 104 mln zł w 2009 r. do 192 mln

⁷ **A(pol)** – Rating krajowy „A” oznacza, że dany emitent lub emisja reprezentuje niskie ryzyko w porównaniu z innymi występującymi w Polsce. Jednakże zdolność do terminowego wywiązania się ze zobowiązań finansowych jest bardziej podatna na zmiany czynników lub warunków ekonomicznych w porównaniu ze zdolnością obsługi zobowiązań finansowych zaliczonych do wyższych kategorii ratingu. Po każdym ratingu krajowym zamieszcza się specjalny identyfikator kraju. Dla Polski jest to: (pol). Możliwe jest dodanie do ratingu modyfikatorów „+” lub „-”, które określają status w ramach każdej z poszczególnych kategorii ratingu.

⁸ **BBB(pol)** – Rating krajowy „BBB” oznacza, że dany emitent lub emisja reprezentuje średnie ryzyko w porównaniu z innymi występującymi w Polsce. Jednak istnieje większe prawdopodobieństwo, że zmiany czynników lub warunków ekonomicznych mogą mieć wpływ na zdolność do terminowego wywiązania się z danych zobowiązań finansowych niż w przypadku zdolności do obsługi zobowiązań finansowych zaliczonych do wyższych kategorii ratingu. Po każdym ratingu krajowym zamieszcza się specjalny identyfikator kraju. Dla Polski jest to: (pol). Możliwe jest dodanie do ratingu modyfikatorów „+” lub „-”, które określają status w ramach każdej z poszczególnych kategorii ratingu.

⁹ **AA(pol)** – Rating krajowy „AA” oznacza, że dany emitent lub emisja reprezentuje bardzo niskie ryzyko w porównaniu z innymi emitentami lub emisjami występującymi w Polsce. Ryzyko jest jedynie nieznacznie wyższe od ryzyka, jakie reprezentują najwyżej notowani w Polsce emitenci lub emisje. Po każdym ratingu krajowym zamieszcza się specjalny identyfikator kraju. Dla Polski jest to: (pol). Możliwe jest dodanie do ratingu modyfikatorów „+” lub „-”, które określają status w ramach każdej z poszczególnych kategorii ratingu.

zł. Zatem stanowiła aż 7,5% dochodów. Koszty obsługi zadłużenia wyniosły 306 mln zł netto. W związku z tym nadwyżka operacyjna nie wystarczyła do obsługi zadłużenia Wrocławia. Dlatego w roku 2011 Fitch Ratings utrzymał długoterminową ocenę Wrocławia na poziomie „BBB+” przy ocenie Polski na poziomie A+(pol).

Obecnie nadal istnieje presja na wzrost wydatków operacyjnych, co może spowodować, że wyniki operacyjne w kolejnych latach będą gorsze od prognozowanych przez władze metropolii wrocławskiej. Można obawiać się wysokiego zadłużenia Wrocławia, które ma niewystarczające pokrycie z nadwyżki operacyjnej. W dokumentach samorządowych widać także szybko rosnące zobowiązania pośrednie miasta.

Istotnym faktem jest, że Wrocław chcąc sprostać zadaniom postawionym przez władze miasta, musi w latach 2010–2012 ponieść bardzo wysokie wydatki majątkowe. Wyniosą one średnio 1,5 mld zł rocznie. Kwota ta stanowi około 30% ogółu wydatków budżetowych metropolii. Powodem wysokich wydatków inwestycyjnych we Wrocławiu są duże inwestycje, mające ustalone sztywne harmonogramy, niepozwalające ich przełożyć na okres po Mistrzostwach Europy w Piłce Nożnej 2012 (EURO 2012). Poza tym należy pamiętać zarówno o przyjętych przez miasto zobowiązaniach finansowych związanych z EURO 2012, jak i innych zadaniach, chociażby wynikających z pełnienia funkcji Europejskiej Stolicy Kultury. Wiąże się bowiem z dużymi obowiązkami finansowymi i koniecznością ściślejszego zarządzania bezpieczeństwem finansowym metropolii. Między innymi te strategiczne działania powodują konieczność zaciągania kolejnych kredytów.

Działania inwestycyjne władz Wrocławia mają skutkować polepszeniem warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz zwiększeniem aktywności społeczności lokalnej i regionalnej. Rozbudowywana jest infrastruktura, która jest niezbędna do dalszego wzrostu potencjału gospodarczego miasta Wrocławia i jego mieszkańców. Należy jednak brać tutaj pod uwagę duże ryzyko związane z przeinwestowaniem, a także ryzyko tzw. nietrafionych inwestycji. Chociaż z drugiej strony zaniechanie działalności inwestycyjnej przez władze miasta Wrocławia byłoby dużym ryzykiem, gdyż mogłoby skutkować nieutrzymaniem dotychczasowej wysokiej konkurencyjności metropolii w stosunku do najważniejszych miast Polski.

3. Zdolność Wrocławia do bezpiecznej pod względem finansowym realizacji zadań

Bezpieczeństwo finansowe miasta Wrocławia oraz możliwość realizacji przez miasto funkcji metropolitalnych zależy od wielkości dochodów, skali wydatków, a także źródeł finansowania liczących inwestycji. Wrocław ma do zrealizowania wiele zadań, do których zaliczyć można oświatę, pomoc społeczną, programy ochrony zdrowia, transport publiczny, budowę i utrzymanie dróg itp.

Analiza budżetowa wykazuje, że inwestycje podejmowane przez władze samorządowe we Wrocławiu są finansowane przede wszystkim ze środków zewnętrznych. Jest to niekorzystna sytuacja, łączy się bowiem z systematycznym zadłużaniem miasta. W związku z tym władze samorządowe, zarządzając bezpieczeństwem finansowym metropolii,

powinny w większym stopniu starać się o pozabudżetowe możliwości finansowania inwestycji. W poniższej tabeli przedstawiono sytuację finansową miasta Wrocławia.

Tabela 1. Dochody i wydatki miasta Wrocławia w latach 2001–2009

| Wyszczególnienie | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dochody operacyjne (mln zł) | 1399,3 | 1381,5 | 1378,4 | 1545,7 | 1683,5 | 1881,0 | 2140,5 | 2272,7 | 2353,6 |
| Dochody finansowe (mln zł) | 6,9 | 2,8 | 2,9 | 4,0 | 2,1 | 7,9 | 16,5 | 9,4 | 6,5 |
| Dochody majątkowe (mln zł) | 77,3 | 79,1 | 101,0 | 189,5 | 456,4 | 549,6 | 510,2 | 339,7 | 377,5 |
| Wydatki operacyjne (mln zł) | 1381,5 | 1371,4 | 1271,4 | 1388,5 | 1460,2 | 1577,6 | 1837,5 | 2088,2 | 2249,5 |
| Odsetki zapłacone (mln zł) | 41,7 | 49,2 | 41,0 | 42,3 | 43,9 | 24,5 | 20,6 | 27,6 | 54,4 |
| Wydatki majątkowe (mln zł) | 282,7 | 240,2 | 204,9 | 289,4 | 399,7 | 622,0 | 787,8 | 1078,0 | 1313,2 |
| Splata zadłużenia (mln zł) | 61,2 | 113,6 | 101,0 | 92,6 | 251,2 | 134,5 | 117,3 | 87,4 | 142,4 |
| Nowe zadłużenie (mln zł) | 296,9 | 330,9 | 170,6 | 93,8 | 107,4 | 3,8 | 0,0 | 608,8 | 1027,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu Urzędu Miasta Wrocławia na dzień 31.12 w latach 2001–2009.

Z przedstawionych danych wynika, iż corocznie wzrastają dochody operacyjne budżetu Wrocławia. W 2009 r. wzrosły one dwukrotnie, z 1399,3 mln zł w 2001 r. do 2353,6 mln zł w roku 2009. Jednocześnie miasto zaczęło zwiększać skalę wydatków w badanym okresie, co było skutkiem podejmowania przez metropolię kolejnych funkcji o zasięgu nie tylko regionalnym, ale coraz częściej krajowym i międzynarodowym. Biorąc pod uwagę przyjętą *Strategię „Wrocław w perspektywie 2020 plus”*, władze miasta dążą do zwiększenia elastyczności finansowej i poprawy wskaźników finansowych. Widoczne jest podjęcie starań o zrestrukturyzowanie zadłużenia, aby zmniejszyć koszty jego obsługi.

Władze miasta Wrocławia wykazują się dużymi osiągnięciami pod względem sumy środków unijnych pozyskanych dla polskich metropolii. Wrocław pod tym względem pojawia się w czołówce rankingów. Jest to atut miasta, gdyż są to bezzwrotne dotacje w kwocie około 1,2 mld zł, które pozwalają podnieść jakość życia mieszkańców, jeśli uda się zgromadzić tzw. wkład własny dla projektów. Środki z Unii Europejskiej są refundacją poniesionych wydatków inwestycyjnych. Dlatego należało poszukiwać sposobów na ograniczenie ryzyka realizacji tego typu projektów. W dużym stopniu zadania miasta Wrocławia są realizowane w ramach licznych umów Urzędu Miasta ze spółkami z udziałem miasta na realizację inwestycji przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Wynikało to ze zmniejszenia zdolności metropolii wrocławskiej do finansowania inwestycji z nadwyżki operacyjnej. Część z inwestycji o wartości około 1,4 mld zł wymagała realizacji i finansowania przez spółki z udziałem miasta.

Przy realizacji inwestycji konieczne jest posiadanie płynności finansowej i zdolności kredytowej. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie instytucji użyczającej kapitał dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny zdolności kredytowej.

Zdolność kredytowa miasta Wrocławia jest oceniana każdorazowo przy ubieganiu się o sfinansowanie zadań ze źródeł zewnętrznych, np. zgodnie z art. 70 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*¹⁰, bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Poniżej przedstawiono sytuację finansową na podstawie wyników budżetowych miasta Wrocławia z lat 2001–2009.

Tabela 2. Wyniki budżetowe miasta Wrocławia w latach 2001–2009

| Wyszczególnienie | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bilans operacyjny (mln zł) | 17,8 | 10,1 | 107,0 | 157,2 | 223,3 | 303,4 | 303,0 | 184,5 | 104,1 |
| Bilans bieżący (mln zł) | -17,0 | -36,3 | 68,9 | 118,9 | 181,5 | 286,8 | 298,9 | 166,3 | 56,2 |
| Bilans majątkowy (mln zł) | -205,4 | -161,1 | -103,9 | -99,9 | 56,7 | -72,4 | -277,6 | -738,3 | -935,7 |
| Nadwyżka lub deficyt przed obsługą zadłużenia (mln zł) | -222,4 | -197,4 | -35,0 | 19,0 | 238,2 | 214,4 | 21,3 | -572,0 | -879,5 |
| Zmiana zadłużenia netto (mln zł) | 235,7 | 217,3 | 69,6 | 1,2 | -143,8 | -130,7 | -117,3 | 521,4 | 884,9 |
| Wynik budżetu ogółem (mln zł) | 13,3 | 19,9 | 34,6 | 20,2 | 94,4 | 83,7 | -96,0 | -50,6 | 5,4 |
| zadłużenie krótkoterminowe (mln zł) | 28,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| zadłużenie długoterminowe (mln zł) | 515,9 | 759,5 | 835,5 | 815,8 | 670,0 | 538,9 | 413,3 | 947,6 | 1830,1 |
| zadłużenie ogółem (mln zł) | 544,0 | 759,5 | 835,5 | 815,8 | 670,0 | 538,9 | 413,3 | 947,6 | 1830,1 |
| gotówka i aktywa płynne oraz fundusze amortyzacyjne długu (mln zł) | 17,1 | 40,5 | 54,9 | 55,5 | 72,7 | 195,1 | 144,6 | 119,5 | 101,1 |
| Zobowiązania ogółem netto (mln zł) | 526,9 | 719,0 | 780,6 | 760,3 | 597,3 | 343,8 | 268,7 | 828,1 | 1729,0 |
| udzielone poręczenia i gwarancje (mln zł) | 6,9 | 4,3 | 0,9 | 0,5 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| zadłużenie jednostek sektora publicznego, tj. spółek komunalnych oraz SPZOZ (bez poręczeń i gwarancji) w mln zł | b.d. | b.d. | b.d. | 51,5 | 124,4 | 260,7 | 338,7 | 342,0 | 445,0 |
| Ogółem zadłużenie i zobowiązania pośrednie netto (mln zł) | b.d. | b.d. | b.d. | 812,3 | 722,1 | 604,5 | 607,4 | 1170,1 | 2174,0 |

b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu Urzędu Miasta Wrocławia na dzień 31.12 w latach 2001–2009.

Od 2003 r. widać poprawiające się wyniki budżetowe da Wrocławia. Wzrosła nadwyżka operacyjna w latach 2003–2007. Nadwyżka operacyjna wyraźnie przewyższała wydatki na obsługę zadłużenia, jednakże w ostatnich latach miasto ma wyraźnie niższą nadwyżkę operacyjną w stosunku do dochodów operacyjnych, co znacznie zmniejszyło zdolność kredytową tej jednostki samorządu terytorialnego.

Negatywnym czynnikiem dla bezpieczeństwa finansowego miasta Wrocławia jest duża presja na wzrost wydatków inwestycyjnych, a co za tym idzie wyraźny wzrost zadłużenia

¹⁰ *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe*. Dziennik Ustaw 1997 nr 140 poz. 939 z późniejszymi zmianami.

w badanym okresie i kolejnych latach. Wzrost zadłużenia wynikał z realizacji programu inwestycyjnego. Część dużych inwestycji jest związana z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Miasto miało niską zdolność do finansowania inwestycji z nadwyżki operacyjnej. W związku z tym podjęto decyzję, że część wydatków majątkowych będzie realizowana przez spółki miejskie. W efekcie podjętych działań wzrosło zadłużenie spółek miejskich, co jednocześnie spowodowało zwiększenie zobowiązań pośrednich Wrocławia i konieczność wspierania tych podmiotów poprzez odnoszenie ich kapitału. W wyniku realizacji zadań przez spółki z udziałem miasta Wrocławia pojawiają się trudności z realną wyceną deficytu budżetowego i zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego.

W sektorze publicznym i prywatnym występują różnice co do stosowanych zasad rachunkowości. Dlatego niemożliwe jest dodawanie do wskaźników deficytu i zadłużenia przychodów lub zysków spółek miejskich. Można natomiast zgodnie z metodą kasową uwzględniać wydatki inwestycyjne miast i przepływy inwestycyjne spółek. Poniżej przedstawiono sytuację dotyczącą bezpieczeństwa finansowego metropolii wrocławskiej.

Tabela 3. Poziom bezpieczeństwa finansowego miasta Wrocławia w 2010 r.

| Wyszczególnienie | Wartość |
|------------------------------------------------------|------------------|
| Dochody budżetowe | 3 403 673 031 zł |
| Wydatki inwestycyjne | 911 742 330 zł |
| Rzeczywiste wydatki inwestycyjne | 1 302 733 989 zł |
| Deficyt budżetowy | 157 357 400 zł |
| Rzeczywisty deficyt budżetowy | 376 996 439 zł |
| Zadłużenie | 2 080 828 112 zł |
| Rzeczywiste zadłużenie | 2 819 363 506 zł |
| Deficyt/wydatki inwestycyjne | 17,26% |
| Deficyt/dochody | 4,62% |
| Deficyt rzeczywisty/dochody | 11,08% |
| Rzeczywisty deficyt/rzeczywiste wydatki inwestycyjne | 28,94% |
| Zadłużenie procentowe | 58,87% |
| Dług/dochody | 61,13% |
| Dług rzeczywisty/dochody | 82,83% |
| Stopień ukrytego deficytu | 2,40 |
| Stopień długu ukrytego | 1,35 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*. [W:] *Brief programowy Instytutu Kościuszki*. Instytut Kościuszki. Kraków marzec 2011.

Ważnym wskaźnikiem charakteryzującym bezpieczeństwo finansowe Wrocławia jest relacja deficytu budżetu do dochodów budżetowych, która nie powinna przekraczać poziomu wynikającego z *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹¹. Im mniejsza jest jego wartość tym lepsza jest sytuacja danej jednostki samorządu terytorialnego. Dla Wrocławia wynosi on nieznacznie mniej niż wymagany próg, natomiast biorąc pod uwagę rzeczywisty poziom deficytu, czyli skorygowany o sumę przyrostów zadłużenia

¹¹ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Dziennik Ustaw z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późniejszymi zmianami.

długoterminowego i krótkoterminowego spółek, w których akcje i udziały posiada Wrocław, oraz uwzględniając udział miasta w kapitałach całkowitych tych spółek, otrzymujemy wynik przekraczający 11%. Różnica w tych wynikach także jest bardzo niepokojąca, gdyż świadczy o dążeniu władz miasta do wypychania deficytu poza sektor finansów publicznych.

Pod koniec 2009 r. zadłużenie miasta Wrocławia wynosiło 1,8 mld zł, czyli 77% dochodów operacyjnych, natomiast w kolejnym roku wzrosło do 2,2 mld zł. Prognozuje się, że na tym poziomie będzie się ono utrzymywało w kolejnych latach z uwagi na powzięte zobowiązania inwestycyjne.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nakłada na jednostki samorządu terytorialnego kolejny obowiązek ustalania takiej relacji poziomu skumulowanego zadłużenia do dochodów budżetowych danej jednostki, tak aby wyliczony współczynnik nie przekraczał 60% dochodów budżetowych ogółem. Granica ta jest przyjęta z poziomu odpowiadającemu stanowi finansów państwa, co może, ale niekoniecznie musi, oznaczać, że jej przekroczenie będzie skutkowało poważnymi konsekwencjami dla Wrocławia.

W 2010 r. na obszarze Wrocławia udało się uzyskać wysokie dochody budżetowe. Władze starały się na tyle kontrolować wydatki budżetowe, iż uzyskano niższy deficyt budżetowy niż zakładany w uchwale budżetowej. Dzięki temu udało się nieznacznie obniżyć zrealizowany deficyt budżetowy w stosunku do planu. Wrocław nie przekroczył także oficjalnie granicy ustawowej, ale ze swoim wskaźnikiem jest bardzo blisko (59%) progu ostrożnościowego i sanacyjnego. Porównując ten wynik budżetowy z sytuacją gospodarstw domowych, można powiedzieć, że miasto pożycza więcej, niż wynoszą jego półroczne dochody. Jak widać, metropolia wrocławska jest bliska ustawowego limitu 60% dochodów ogółem, co będzie skutkowało koniecznością ograniczenia możliwości dalszego zadłużania się Wrocławia w kolejnych planach budżetowych.

4. Zobowiązania pośrednie miasta Wrocławia a bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego

Z uwagi na bezpieczeństwo finansów miasta Wrocławia władze metropolii podjęły się wykorzystania alternatywnych sposobów finansowania inwestycji. Głównie wykorzystują w tym celu spółki komunalne, co niestety powoduje dalszy wzrost zobowiązań pośrednich metropolii i negatywnie wpływa na bezpieczeństwo finansów badanej jednostki samorządu terytorialnego.

Dopełnieniem analizy deficytu Wrocławia jest określenie, w jakim stopniu deficyt jest wypychany poza budżet, czyli o ile wzrośnie zarówno zadłużenie, jak i wysokość deficytu budżetowego, jeśli uwzględnimy długi spółek miejskich.

Mienie Wrocławia obejmuje w szczególności udziały i akcje spółek prawa handlowego. Spółki te, podobnie jak sama metropolia, cechują się pewnym stopniem zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego oraz przyrostami tych wartości. Dlatego poziom bezpieczeństwa finansowego miasta na prawach powiatu inaczej się będzie kształtował, jeżeli do skumulowanego deficytu dodamy sumę przyrostów deficytu długoterminowego

i krótkoterminowego spółek, w których akcje i udziały posiada badane miasto, uwzględniając udział miasta w kapitałach całkowitych tych spółek.

Po wyliczeniu rzeczywistego deficytu budżetu miasta Wrocławia w stosunku do dochodów budżetowych okazuje się, że Wrocław zadłużony jest na poziomie blisko 83%, czyli przekracza dopuszczalny poziom zadłużenia założony w *Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.

Pomimo wzrostu deficytu budżetowego we Wrocławiu miasto nie zwiększyło w równym stopniu wydatków inwestycyjnych. Wzrost deficytu jest tutaj większy niż wzrost wydatków inwestycyjnych, można więc wstępnie uznać, że funkcjonowanie spółek z udziałem miasta i ich inwestycje nie rekompensują w pełni przyrostu zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego.

Wartość ukrytego zadłużenia przez władze miasta Wrocławia obliczymy, dzieląc wartość długu rzeczywistego przez oficjalny, natomiast stopień ukrytego deficytu – dzieląc deficyt rzeczywisty przez oficjalny. Kumulacja wartości deficytów budżetowych następowała w badanej jednostce samorządu terytorialnego stopniowo. Władze Wrocławia ukrywają obecnie około 35% zadłużenia. Natomiast deficyt budżetowy jest ponad dwukrotnie większy od oficjalnego. Warto zauważyć, że ustawa nie precyzuje, w jaki sposób ograniczyć duże rozbieżności między tymi wynikami oficjalnymi a rzeczywistymi, oraz kwestii dostępności do danych rzeczywistych.

Z roku na rok można zaobserwować rosnące zadłużenie miasta, które skutkuje słabymi wskaźnikami obsługi zadłużenia miasta Wrocławia. Przykładowo już w 2009 r. wartość obsługi zadłużenia była 1,9 razy większa niż wartość nadwyżki operacyjnej. Ponadto wskaźnik spłaty zadłużenia w latach wzrósł do 32 lat.

Zadłużenie bezpośrednio metropolii wzrosło z 413 mln zł w roku 2007 do aż 1,9 mld zł na koniec 2010 r. Należy się spodziewać, że dalszy wzrost zadłużenia będzie negatywnie wpływał na możliwości jego obsługi w kolejnych latach. Sytuacja ta rodzi obawy, ponieważ deficyt w 2009 r. wyniósł 377,2 mln złotych, czyli 11,5% dochodów. Wyraźnie widać wyraźnie, iż istnieje silny związek między deficytem i zadłużeniem rzeczywistym a deficytem i zadłużeniem oficjalnym, im większy będzie bowiem oficjalny deficyt, czy też zadłużenie, tym większe będą rzeczywiste wartości i rozbieżności między wynikami.

Pod koniec 2011 r. Wrocław otrzyma 182 mln zł z Unii Europejskiej, dzięki którym będzie mógł częściowo spłacić kredyty zaciągnięte na budowę inwestycji przygotowujących miasto do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Oznacza to możliwość spłaty kredytów zaciągniętych na budowę obwodnicy śródmiejskiej (175 mln zł) i remont ulicy Wyścigowej (7 mln zł). Dzięki temu o kilka dziesiątych procenta zmniejszy się zadłużenie miasta, a jednocześnie zmniejszą się koszty obsługi zadłużenia.

Zadłużenie metropolii wrocławskiej jest wysokie. Należy pamiętać, że w warunkach polskich bankructwo w sensie prawnym jakiegokolwiek miasta nie jest możliwe, możliwa jest jedynie (lub aż) utrata płynności finansowej. Jednakże przyczyną utraty płynności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego z reguły nie są nadmierne kredyty inwestycyjne, lecz słabo kontrolowane wydatki bieżące.

W przyszłości zagrożeniem dla miasta Wrocławia może się okazać ewentualnie zbyt niska efektywność finansowa inwestycji. Inwestycje podejmowane przez Wrocław muszą się, tak samo jak w przypadku inwestycji prywatnych, zwrócić, czyli minimum osiągnąć

zakładaną przez władze miasta stopę zwrotu z inwestycji. Jednakże miastom po prostu się opłaca ryzykować, bo wpływa to na zwiększenie możliwości dynamicznego rozwoju, pomimo że jednocześnie podnosi się poziom ryzyka finansowego.

Wrocław stanowi centrum rozwoju regionalnego i jego celem jest podtrzymać i zwiększać swoje znaczenie w systemie osadniczym kraju i Europy. W związku z tym władze miasta starają się w miarę rozsądnie wykorzystywać zadłużenie, by skutecznie wykorzystywać efekt dźwigni finansowej.

Kolejny z progów ostrożnościowych i sanacyjnych zawartych w *Ustawie o finansach publicznych* mówi, że prawny limit obsługi zadłużenia nie może przekraczać 15% rocznych dochodów miasta. We Wrocławiu poziom ten jest jedynie nieznacznie niższy. W roku 2010 wskaźnik obsługi zadłużenia wyniósł blisko 13%, co było skutkiem zmiany kredytów z 2009 r. na obligacje. W 2010 r. władze miasta zaczęły starać się o zamianę drogich kredytów na tańsze źródło finansowania zadań. W związku z tym szacuje się, że podjęcie tego działania przez władze samorządowe spowoduje spadek kosztów obsługi zadłużenia w kolejnych latach.

Pozytywnie można ocenić chęć władz samorządowych do zdywersyfikowania form finansowania zadań, a co za tym idzie także ryzyk (walutowych i stóp procentowych), poprzez wykorzystanie środków z emisji obligacji, a także z kredytów bankowych na rynku krajowym oraz z kolejnej transzy kredytu inwestycyjnego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że władze miasta nie obawiają się wysokiego stanu zadłużenia budżetu miejskiego, aczkolwiek dane te są alarmujące, ponieważ nie było tak wysokiego zadłużenia od siedmiu lat. Działania te stanowią element długoterminowego zarządzania bezpieczeństwem finansowym budżetu Wrocławia. Mają na celu obniżenie kosztów obsługi zadłużenia w kolejnych latach. Podjęte próby, wpływające na stan i bezpieczeństwo finansów samorządowych, są bardzo ważne dla możliwości rozwoju rynku lokalnego, ograniczania zadłużenia, deficytu i możliwości swobodnego kształtowania polityki budżetowej tej jednostki samorządu terytorialnego w kolejnych latach.

5. Alternatywne możliwości finansowania inwestycji a bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego

Sytuacja finansowa miasta Wrocławia wymusiła w jakimś zakresie poszukiwanie i wykorzystanie tzw. pozabilansowych form finansowania inwestycji, które oficjalnie pozwalają ograniczyć stopień zadłużenia miasta. Działania te są w pewnym stopniu dobrym sposobem na zdywersyfikowanie ryzyka realizacji projektów. Przykładowo można w tym celu wykorzystać następujące możliwości:

- spółki prawa handlowego,
- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- leasing operacyjny,
- forfaiting,
- i inne (np. wykorzystanie koncesji na roboty budowlane i usługi).

Z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansowego metropolii wrocławskiej realizacja programu inwestycyjnego jest możliwa przy udziale spółek prawa handlowego. Podmioty te mają za zadanie pomóc w realizacji zadań publicznych Wrocławia. Zgodnie z *Ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*¹² Wrocław może wykonywać zadania w formie spółek prawa handlowego: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych oraz spółek komandytowych czy spółek komandytowo-akcyjnych. Są one tworzone na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Jednostka samorządu terytorialnego może także przystępować do takich spółek. Spółki te działają w ramach osobowości prawnej miasta Wrocławia, samodzielnie wykonując zadania publiczne tej jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to z faktu, że stanowią one jedynie formę organizacyjno-prawną realizującą zadania własne Wrocławia, a nie są partnerem, któremu powierzono ich realizację. Podział zadań i ich finansowanie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje wobec tego pojawienia się zobowiązań o charakterze cywilno-prawnym. Poza tym zaletą jest brak konieczności wykonywania zadań poprzez udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ zgodnie z *Ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹³ z definicji nie dochodzi do zamówienia publicznego. Nie jest bowiem konieczne zawarcie odpłatnej umowy cywilnoprawnej, a jedynie uchwała jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest miasto Wrocław. Można także powierzyć wykonanie zadania na podstawie *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹⁴. W przypadku braku takiej możliwości wykorzystuje się umowy cywilnoprawne zgodnie z procedurami przewidzianymi w przepisach *Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* – przepisy te mają jednak zastosowanie także w przypadku powierzenia wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego spółkom prawa handlowego z udziałem tych jednostek. Problem zawierania takich umów był podejmowany między innymi przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, np. w sprawach C-107/98 Teckal, C-26/03 Stadt Halle, C-84/03 Komisja p. Hiszpanii oraz C- 458/03 Parking Brixen. Zatem realizacja zadań poprzez spółki handlowe napotyka wiele problemów prawnych oraz powoduje mniejszą przejrzystość finansów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, pomimo że jej zaletą jest dywersyfikacja ryzyka jednostki samorządu terytorialnego.

Alternatywną formą finansowania inwestycji przez miasto Wrocław wpływającą na bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego jest wykorzystanie umów partnerstwa publiczno-prywatnego, które można dodatkowo połączyć z wykorzystaniem środków z funduszy Unii Europejskiej. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego pozwalają zwiększyć dostępność środków na realizację przedsięwzięć pożytku publicznego, a także przejąć część ryzyka przez sektor prywatny. Wymagają jednak dużego zaangażowania władz samorządowych w proces ich projektowania, wdrażania i zarządzania. Komisja Europejska w wytycznych w części 1 rozdz. 3 „Guidelines for successful Public

¹² *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*. Dziennik Ustaw 1997 Nr 9 poz. 43 z późniejszymi zmianami.

¹³ **Zamówienie publiczne** – umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane zgodnie z art. 2 punkt 13 *Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*. Dziennik Ustaw z 2004 Nr 19 poz. 177.

¹⁴ *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Dziennik ustaw z 2003 Nr 96 poz. 873.

Private Partnerships” przedstawia różne możliwe do wykorzystania struktury partnerstwa publiczno-prywatnego. Znajdziemy tam też definicję: „Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować”. W Polsce możliwość realizacji zadań przy udziale partnera prywatnego wprowadziła *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*¹⁵. W rozumieniu art. 2 punkt 2 tej ustawy Partnerstwo publiczno-prywatne, w rozumieniu ustawy, to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie. Przedmiotem umowy może być jedynie realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego. Ważne jest, że partner publiczny musi przedstawić szczegółowy sposób nadzoru nad realizacją zadania oraz nadzoru nad zarządzaniem i eksploatacją. Zatem umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie zwalnia partnera publicznego z realizacji zadania. Partner prywatny może wziąć udział w realizacji zadania publicznego pod warunkiem poniesienia w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia, będącego przedmiotem umowy lub zapewnienia ich poniesienia przez podmiot trzeci, np. bank.

Partner publiczny podpisując umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, ma na celu zrealizowanie przedsięwzięć pożytku publicznego. Wykorzystuje w tym celu kapitał prywatny. Jest to zatem bardzo ciekawa opcja transferowania ryzyka finansowego przez Wrocław na partnera prywatnego i jednocześnie podnosząca płynność finansową miasta oraz zmniejszająca oficjalny poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to jest bardzo korzystne w wypadkach, gdy realizacja zadania stanowiłaby zbyt duże obciążenie dla budżetu miasta Wrocławia. Można stosować kilka form partnerstwa publiczno-prywatnego, które różnią się między sobą np. stopniem zaangażowania powierzenia partnerowi prywatnemu wpływu na proces finansowania, projektowania, zarządzania, wykonania i utrzymania danego zamówienia publicznego. Zgodnie z Wytycznymi Komisji Europejskiej można zawierać umowy z partnerem prywatnym lub realizować inwestycje poprzez tzw. partnerstwo zintegrowane¹⁶.

Jeżeli władze Wrocławia decydują się na zawieranie umów, to możemy wykorzystać np. umowy o świadczenie usług, umowy o obsługę i zarządzanie oraz umowy leasingu lub forfaitingu.

Umowa o świadczenie usług dotyczy wykonywania poszczególnych usług przez partnera prywatnego na rzecz organów publicznych. Zatem należy przygotować konkurs ofert. Umowy te są na krótki okres z możliwością przedłużenia. Partner publiczny ma obowiązek zarządzania i inwestycji.

¹⁵ *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Dziennik Ustaw z 2009 Nr 19 poz. 100.

¹⁶ *Wytyczne KE dotyczące udanego PPP*, Bruksela, styczeń 2003.

Umowa o obsługę i zarządzanie pozwala na przeniesienie odpowiedzialności za obsługę i zarządzanie majątkiem na sektor prywatny. Jest ona także oparta na konkursie ofert. Z reguły jest to krótkotrwała umowa, którą można przedłużyć.

Kolejnym sposobem powierzania realizacji zadań publicznych podmiotowi prywatnemu jest zawarcie umowy leasingu. Podmiot prywatny w tej sytuacji ma prawo do nabywania przychodu z aktywów, które stanowią własność publiczną. W zamian jest zobowiązany do obsługi, głównie bieżącej eksploatacji, i utrzymania aktywów oraz wnoszenia opłaty leasingowej. Partner prywatny ponosi więc ryzyko handlowe. Natomiast sektor publiczny ponosi odpowiedzialność za całościowe planowanie i inwestycje. Umowy leasingu z reguły podpisuje się na znacznie dłuższy okres, to znaczy od 5 do 15 lat.

Władze Wrocławia mają także możliwość korzystania z umów forfaitingu w celu sfinansowania kosztów zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Forfaiting jest umową, która polega na cesji wierzytelności wykonawcy z tytułu wykonania projektu inwestycyjnego w przypadku wierzytelności niewymagalnych. Umowa ta zmusza do szczegółowego uzgodnienia warunków wykorzystania forfaitingu w ramach umów z wykonawcami poszczególnych prac na każdym etapie realizacji danej inwestycji. W tym celu wykorzystuje się postępowanie przetargowe do wybrania wykonawcy danego przedsięwzięcia.

W przypadku forfaitingu władze Wrocławia musiałyby podpisać umowę z instytucją, która świadczy tego typu usługi – są to głównie banki komercyjne. Na podstawie takiej umowy bank komercyjny nabywa należności terminowe związane z inwestycją, np. robotami, dostawami, usługami, z wyłączeniem prawa do regresu. Można wykorzystać różne typy umów forfaitingu tj. forfaiting właściwy¹⁷ i forfaiting niewłaściwy¹⁸, czasami wykorzystuje się forfaiting z promesą¹⁹ lub utworzenie konsorcjum kilku jednostek samorządu terytorialnego w ramach zawieranej umowy forfaitingowej²⁰.

Forfaiting jest coraz częściej stosowanym sposobem finansowania inwestycji w Polsce, w tym także na Dolnym Śląsku. Jednak wiąże się on również z licznymi kontrowersjami dotyczącymi sposobu ujmowania wierzytelności, które są przedmiotem umowy forfaitingu we wskaźnikach zadłużenia. Można się tutaj doszukiwać analogii do umowy pożyczki. W takim wypadku umowa ta także wpływa na ewentualne przekroczenie dopuszczalnego limitu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Przy zawieraniu tego typu umów banki komercyjne badają zdolność kredytową i wiarygodność jednostki samorządu terytorialnego, aby sytuacja finansowa klienta banku umożliwiała należyte zrealizowanie inwestycji i co za tym idzie – terminowe spłacenie powstałych zobowiązań. Umowa forfaitingu należy do dosyć nietypowych umów w przypadku samorządów. Pozwala jednak na szybszy rozwój i modernizację infrastruktury lokalnej jednostek samorządu terytorialnego, co jest

¹⁷ **Forfaiting właściwy (pełny, bez regresu, prawidłowy, podstawowy)** – w momencie sprzedaży wierzytelności pieniężnej jej zbywca zostaje uwolniony od wszelkiej odpowiedzialności dotyczącej sprzedanej wierzytelności. Ryzyko przejmuje instytucja świadcząca tego typu usługi.

¹⁸ **Forfaiting niewłaściwy (niepełny, z regresem, nieprawidłowy)** – bank komercyjny nie przejmuje na siebie ryzyka braku terminowego spłacenia wierzytelności.

¹⁹ **Forfaiting z promesą** – zobowiązuje się, że dokona wykupu przyszłych wierzytelności, oraz forfaiting cichy, w ramach którego dłużnik nie jest informowany o dokonanej cesji wierzytelności.

²⁰ **Utworzenie konsorcjum jednostek samorządu terytorialnego** ma na celu obniżenie kosztów obsługi zadłużenia wynikającego z zawartej umowy lub zmniejszenie kosztów realizacji robót czy dostawy środków trwałych.

niewątpliwą zaletą tego typu umów, chociaż zarazem wymaga dużej odpowiedzialności władz jednostki w zakresie zapewnienia należytej wypłacalności i właściwej realizacji zadań publicznych.

Projekty wykorzystujące alternatywne źródła realizacji i finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego przy świadczeniu usług użyteczności publicznej pozwalają na uzyskanie wyższej wartości dodanej z przedsięwzięcia w zestawieniu z innymi podejściami. Z jednej strony, jak widać z przeprowadzonej analizy, wymagają istnienia skutecznej struktury wdrażania. Z drugiej zaś władze jednostek samorządu terytorialnego wykorzystując te możliwości prawne, powodują dodatkowy efekt, jakim jest tworzenie tzw. ukrytego zadłużenia miasta Wrocławia.

6. Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

Wrocław ma dość dobrze zarządzany budżet. Władze miasta umiejętnie radzą sobie z pozyskiwaniem środków z funduszy Unii Europejskiej. Jednakże na skutek licznych inwestycji realizowanych przez władze samorządowe, bardzo wzrósł poziom zadłużenia w tej jednostce samorządu terytorialnego. Spowodowało to z kolei ograniczenia w możliwości pozyskiwania w kolejnych latach środków finansowych z rynku.

Wyniki przeprowadzonej analizy bezpieczeństwa finansowego miasta Wrocławia potwierdzają, że władze w dużym stopniu korzystają z możliwości ukrywania rzeczywistego stanu zadłużenia miasta na prawach powiatu.

Niepokojącym sygnałem jest niewykazywanie wszystkich wydatków w budżecie Wrocławia, tak jak i innych jednostek samorządu terytorialnego, co jest złamaniem jednej z podstawowych zasad finansów publicznych, czyli zasady przejrzystości i jawności. Monitorowanie zadłużenia przy istniejącym stanie prawnym staje się więc bardzo utrudniony i można się obawiać, że poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i kraju jest jeszcze większy, jeśli uwzględnimy kolejne przykładowe możliwości ukrywania rzeczywistego stanu zadłużenia finansów publicznych.

Możliwości wykorzystywania w tym celu zasad i przepisów rachunkowości nie zależą ani od wielkości miasta, ani od jego oficjalnej sytuacji finansowej, a od dobrej znajomości przepisów prawa i umiejętnego ich wykorzystania. W takim wypadku, jeśli rzeczywiście Ministerstwo Finansów wprowadzi zmiany w *Ustawie o finansach publicznych*, dopuszczając graniczną wartość relacji deficytu budżetowego do dochodów budżetowych na poziomie 4%, może się okazać, że problemy jednostek samorządu terytorialnego się pogłębią. Zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że spora grupa z nich ukrywa nie wydatki inwestycyjne, ale także wydatki bieżące. Budzi to kolejne wątpliwości co do zasadności i celowości takich zabiegów oraz negatywnie wpływa na ocenę gospodarowania na poziomie samorządowym.

Implikacje obecnego stanu bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego, na przykładzie miasta Wrocławia, na kolejne lata są następujące:

1. narastanie zadłużenia z lat ubiegłych,
2. silny wzrost zobowiązań sektora publicznego,

3. nakładanie na samorządy coraz większej ilości zadań, co nie pokrywa się proporcjonalnie ze zmianą struktury źródeł dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
4. poszukiwanie nowych, zewnętrznych źródeł realizacji zadań,
5. konieczność zabezpieczenia środków na realizację inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej,
6. niepewność podziału funduszy unijnych w kolejnym okresie budżetowania (2014–2020)
7. systematyczne wypychanie części wydatków poza budżet,
8. przenoszenie czasu realizacji inwestycji z przyszłości na lata obecne, co będzie skutkowało koniecznością ograniczenia wydatków w kolejnych latach,
9. niepewność efektywności realizowanych inwestycji publicznych,
10. przenoszenie problemu spłaty zobowiązań na przyszłe pokolenia, co może skutkować niższym poziomem rozwoju lokalnego, regionalnego i krajowego w przyszłości.

Z uwagi na powyższe problemy w dłuższej perspektywie polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego powinna być skupiona na własnych źródłach finansowania inwestycji, ze względu na dużą niepewność źródeł zewnętrznych. Ponadto konieczne staje się egzekwowanie od jednostek samorządu terytorialnego realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, gdyż w przeciwnym razie nie jesteśmy w stanie ocenić rzeczywistego stanu zadłużenia finansów publicznych, a co za tym idzie – oficjalne dane statystyczne wpływają negatywnie na realną ocenę bezpieczeństwa finansowego nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale także całego kraju. Problem ten jest coraz bardziej istotny, jeżeli dodatkowo weźmiemy pod uwagę skalę i rangę problemów bezpieczeństwa finansowego krajów członkowskich Unii Europejskiej i bezpieczeństwo funkcjonowania Polski w jej strukturach.

Selected aspects of the management of financial security and debt by the city of Wrocław Summary

The article presents the possibilities of raising the position of Wrocław in the settlement system of Poland based on their capability to safely execute tasks from the budget funds. An attempt was made to evaluate the stability of the financial policy conducted by the self-government authorities and the level of the financial security of the city of Wrocław. The aim of the article was to analyse the debt situation and the evaluation of the way of managing the financial security of the city with emphasis on the size of the deficit and the level of the debt of the Wrocław metropolis. Alternative possibilities of financing the investments which influence the financial security of a self-government unit were indicated, underlining at the same time the danger of a possible underestimation of the official debt of the city, which may result in threatening the financial security of Poland.