Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 38/2011

Iwona Ładysz
Dolnośląska Szkoła Wyższa

Zarządzanie bezpieczeństwem finansowym metropolii wrocławskiej – wybrane aspekty

Streszczenie. *W artykule ukazano możliwości podnoszenia pozycji Wrocławia w systemie osadniczym Polski w ramach posiadanej zdolności do bezpiecznego realizowania zadań ze środków budżetowych. Podjęto próbę oceny stabilności polityki finansowej realizowanej przez władze samorządowe oraz poziomu bezpieczeństwa finansowego miasta Wrocławia. Cele artykułu to analiza stanu budżetu metropolii wrocławskiej oraz ocena sposobu zarządzania bezpieczeństwem finansowym miasta.*

Słowa kluczowe: *metropolia, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo finansowe, deficyt budżetowy, dług publiczny*

1. Wprowadzenie

O metropolii najogólniej można powiedzieć, że jest to wielkie miasto o pewnych charakterystycznych cechach[1], które na skutek występujących procesów globalizacyjnych i umiędzynarodowienia gospodarki wykształciło się jako następstwo kolejnego etapu rozwoju wielkich ośrodków miejskich. Metropolię odróżnia od wielkiego miasta, tudzież aglomeracji miejskiej, międzynarodowe znaczenie takiego układu osadniczego oraz jego udział w globalnych procesach gospodar-

[1] Szerzej B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, WN Scholar, Warszawa 2002, s. 225.

czych[2]. Należy zwrócić uwagę, że każda metropolia jest aglomeracją, biorąc pod uwagę jej cechy morfologiczne, natomiast nie każda aglomeracja[3] jest metropolią. Wynika to z faktu, że nie wszystkie aglomeracje wykształciły struktury, funkcje i relacje z otoczeniem, generujące cechy metropolitalne. Zatem w większym stopniu podkreśla się wymiar funkcjonalny[4] metropolii niż kryteria morfologiczne. Rozrost przestrzenny i demograficzny aglomeracji nie jest warunkiem jedynym i wystarczającym do przekształcenia jej w metropolię. Dużo większe znaczenie mają zaawansowane przemiany urbanizacyjne, a także procesy integracji funkcjonalno-przestrzennej.

W przypadku miast metropolitalnych konieczne jest wykształcenie tzw. funkcji metropolitalnych. Metropolie powinny tworzyć odpowiednie dla rozwoju sektora informacyjnego środowisko innowacyjne, łączyć w swoim obrębie relacje gospodarcze, technologiczne, instytucjonalne i społeczne między podmiotami. Michel Bassand podaje, że wyznacznikiem metropolitalności są cechy danej jednostki, tj. doskonałość świadczonych na jej terenie usług, posiadanie potencjału innowacyjnego oraz wyjątkowość tego miasta[5]. Ponadto konieczne jest stworzenie 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)[6]. Zdaniem Bohdana Jałowieckiego metropolia jest siedzibą międzynarodowych i krajowych firm i instytucji o rozwiniętych relacjach z zagranicą, centrum środków masowego przekazu o rozbudowanej infostrukturze i infrastrukturze, świadczy też usługi wyższego rzędu[7].

---

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

[3] Szerzej o pojęciu aglomeracji miejskiej ibidem, s. 45-47; R. Korcelli, A. Gawryszewski, A. Potrykowska, *Przestrzenna struktura ludności Polski. Tendencje i perspektywy*, PAN, Warszawa 1992; S. Leszczycki, P. Eberhardt, S. Herman, *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000*, „Biuletyn KPZK", z. 67, PAN, Warszawa 1971; A. Majer, *Miasta Ameryki – kryzys i polityka odnowy*, „Studia", t. CVII, PAN, Warszawa 1999.

[4] Szerzej A. Klasik, *Rola metropolii w rozwoju regionalnym*, w: *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, MCK, Kraków 1998; J. Słodczyk, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wyd. UO, Opole 200.

[5] M. Bassand, *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques eg universitaires romandes, Lausanne 1997, za B. Jałowiecki, *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 1, WN Scholar, Warszawa 2005, s. 5.

[6] P. Śleszyński, *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki*, w: I. Jażdżewska, *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Wyd. UŁ, Łódź 2003, s. 119-145.

[7] B. Jałowiecki, *Społeczna przestrzeń metropolii*, WN Scholar, Warszawa 2000, s. 32.

Celem artykułu jest ukazanie zmian w postrzeganiu Wrocławia w systemie osadniczym kraju i wzrostu znaczenia pełnionych przez tę jednostkę funkcji, ponadto ocena sposobu wykorzystania środków budżetowych pod kątem bezpieczeństwa finansowego metropolii wrocławskiej podczas realizacji strategicznych zamierzeń władz miasta.

2. Miejsce Wrocławia w systemie osadniczym kraju

Według badań Komisji Europejskiej można wyróżnić trzy grupy funkcjonalnych obszarów metropolitalnych: metropolie MEGA, europejskie lokomotywy wzrostu, silne MEGA, potencjalne MEGA i słabe MEGA[8]. Z polskich miast jedynie Warszawa jest zaliczana do potencjalnych MEGA, czyli miast mniej konkurencyjnych i bardziej peryferyjnych niż silne MEGA[9]. Natomiast Wrocław, tak jak Kraków, metropolia katowicka, Gdańsk – Gdynia – Sopot, Poznań, Łódź i Szczecin jest zaliczany do słabych MEGA, czyli często mniejszych miast od pozostałych ośrodków wzrostu, najmniej konkurencyjnych i zarazem najbardziej peryferyjnych oraz mających w dodatku stosunkowo słabo rozwinięte zasoby ludzkie. Natomiast zgodnie z przyjętymi kryteriami ESPON, dotyczącymi delimitacji metropolii i obszarów metropolitalnych w Polsce, Wrocław także można zakwalifikować do miana metropolii obok takich miast, jak: Warszawa, konurbacja Katowic, konurbacja Gdańska, Poznań, Kraków, Łódź, Szczecin. Z kolei według badań przeprowadzonych na użytek *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* w Polsce potencjalnie istnieje 10 takich miast rdzeniowych, wśród których wymieniany jest także Wrocław[10].

Wrocław jest centralnym ośrodkiem Dolnego Śląska. Jest jednostką samorządu terytorialnego drugiego 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[11]. Miasto wykształciło się na skutek zachodzących w dziejach procesów społecznych,

---

[8] Szerzej European Commission, *Interim Territorial Cohesion Report*, OOPEC,Luxembourg 2004, J. Borowiec, *Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej*, w: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. M. Łyszczak, K. Wilk. „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1087.

[9] Miasta stosunkowo duże, konkurencyjne i dysponujące często silnym kapitałem ludzkim.

[10] Pozostałe miasta to: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice. Szerzej M. Smętkowski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 2, WN Scholar, Warszawa 2005.

[11] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowy, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

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, np.: dostępne rynki zbytu, położenie na przecięciu szlaków komunikacyjnych, rozbudowanie funkcji ośrodka administracyjnego, naukowego, edukacyjnego, kulturowego czy miejsca kultu religijnego. Znaczenie Wrocławia sukcesywnie wzrasta, a co za tym idzie, 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.

Metropolia wrocławska ma bardzo wysoki potencjał rozwojowy. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat osiągnęła najlepsze wskaźniki dynamiki rozwoju gospodarczego wśród 11 największych miast Polski[12]. Wrocław bardzo umiejętnie wykorzystuje swoje mocne strony, jakimi są: sprawne zarządzanie i planowanie strategiczne, sukces w kreacji dobrego wizerunku miasta, potencjał kulturalny i społeczny i wysoka atrakcyjność inwestycyjna[13]. Przyczynia się to do pełnienia funkcji rzeczywistego, silnego centrum społecznego, kulturalnego, naukowego i gospodarczego. Jednocześnie jest biegunem wzrostu regionu, a jego rola w gospodarce makroregionu w południowo-zachodniej Polsce ciągle się umacnia. Podnoszenie znaczenia miasta łączy się z koniecznością podjęcia przez władze samorządowe szerszych działań mających na celu przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom, m. in. dla bezpieczeństwa ekonomicznego miasta i regionu[14]. Wiąże się to z zabezpieczeniem dobrobytu, swobodnego dostępu do środków finansowych i zasobów, które gwarantują stabilny i zrównoważony rozwój podmiotów bezpieczeństwa. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego (w tym także finansowego) jest konieczne dla utrzymania pozycji Wrocławia na arenie międzynarodowej[15].

Władze Wrocławia zaplanowały i starają się skutecznie wdrożyć przyjętą strategię rozwoju, aktualizując jej zapisy, gdyż przez pierwsze lata po jej uchwaleniu w małym stopniu odzwierciedlała prowadzoną politykę lokalną. Obecnie można zauważyć duże sukcesy w kształtowaniu wizerunku i promocji miasta[16].

---

[12] *Raporty na temat wielkich miast Polski. Wrocław*, PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2010.

[13] Ibidem.

[14] J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Ararat, Warszawa 1997, s. 76.

[15] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, PISM, Warszawa 2003, s. 24.

[16] Szerzej I. Ładysz, J. Ładysz, *Wizerunek metropolii wrocławskiej*, w: *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 181-188.

Adam Mikołajczyk z Brief for Poland przeprowadził sondaż, z którego wynika, że najbardziej kreatywnym miastem w Polsce jest właśnie Wrocław[17]. Wynika to z mnóstwa działań i podjętych akcji promocyjnych oraz realizowanych nowoczesnych *eventów*. Pozwalają one dostosować się miastu gospodarczo i społecznie do globalnych uwarunkowań ekonomicznych i zwiększają otwartość kulturową, angażując przy okazji społeczność lokalną.

Przygotowania do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 także są swoistą promocją Wrocławia zarówno w kraju, jak i za granicą. Zwłaszcza że miasto wygrało rywalizację o organizację tej imprezy sportowej z ośrodkami, które mają znacznie silniejszą tradycję piłkarską, jak np. Kraków czy Chorzów. 10 września 2011 r. odbyła się prestiżowa walka między mistrzem świata wagi ciężkiej federacji WBC Vitalim Klitschką a Tomaszem Adamkiem na nowym Stadionie Miejskim we Wrocławiu. Przygotowania do imprez sportowych także wymusiły na władzach miasta wykorzystanie atutu, jakim jest lokalizacja geopolityczna Wrocławia. Konieczne stało się więc podjęcie inwestycji infrastrukturalnych, pozwalających na połączenie metropolii wrocławskiej z całym kontynentem. Zapewnienie bezpieczeństwa poprzez zwiększenie przepustowości dróg i rozładowanie gęstości ruchu w centrum Wrocławia, budowę estakady, obwodnicy śródmiejskiej i obwodnicy autostradowej, rozbudowę portu lotniczego stały się niezbędne, biorąc pod uwagę skalę zadań, które próbuje realizować metropolia wrocławska. W koncepcjach jest też budowa metra, jednakże byłaby to bardzo złożona i trudna inwestycja, opcją jest rozbudowanie sieci tramwajowej.

Wrocław zaczyna pełnić coraz silniej także funkcję kulturalną. Jest miejscem organizowania największych otwartych sylwestrów w Polsce, proponując ciekawszą ofertę niż stolica kraju – Warszawa. Działania władz skutkują bardzo dużymi sukcesami. Wrocław został ogłoszony jednogłośnie Europejską Stolicą Kultury 2016. O zdobyciu tytułu zadecydował bardzo zaawansowany program rewitalizacji miasta, zaangażowanie w dialog międzyreligijny i międzykulturalny oraz dynamiczny rozwój gospodarki. Wygrana jest dużym sukcesem, z którego miasto będzie musiało umieć skorzystać, co w dużej mierze zależy od zaangażowania władz publicznych i zapewnienia bezpieczeństwa finansowego miastu, aby sprostać zadaniu. Ponadto obecnie są realizowane programy zachęcające ludzi ze środowisk wykluczonych do udziału w wydarzeniach kulturalnych poprzez np. program Obligacji Kulturalnej, Europejski Paszport Kulturalny, kongres pod hasłem „Kultura dla obywateli".

Metropolia wrocławska stara się również podnieść swoją rangę w sieci osadniczej miast europejskich. Miasto jest zrzeszone w stowarzyszeniu EUROCITIES,

---

[17] www.scribd.com/doc/54766954/Klasa-Kreatywna [dostęp: 3.08.2011] .

które wspiera współpracę miast europejskich. Zasięg oddziaływania Wrocławia przekroczył granice województwa dolnośląskiego i obejmuje także regiony przygraniczne krajów sąsiednich, czyli Czech i Niemiec. Metropolia w tym celu wykorzystuje budowanie współpracy partnerskiej między miastami. Od połowy 2002 r. nawiązała stosunki z jedenastoma miastami, które są położone na dwóch kontynentach, w dziesięciu krajach. Na przykład dwa leżą w Niemczech (Wiesbaden i Drezno), jedno w Holandii (Breda), jedno we Francji (La Vienne), jedno w Stanach Zjednoczonych (Charlotte), jedno w Meksyku (Guadalajara), jedno w Izraelu (Ramat Gan), w Czechach (Hradec Kralove), na Litwie (Kowno), Ukrainie (Lwów) oraz na Białorusi (Grodno). Do tej pory miasto było uznawane raczej za metropolię krajową, a nawet regionalną, natomiast wzrost zasięgu przestrzennego pełnionych przez nie funkcji powoduje, że staje się obszarem, gdzie powstają nowoczesne strategie ekonomiczne i wzrasta aktywność gospodarcza. Rozwój współpracy wiąże się nie tylko z szeregiem korzyści gospodarczych, społecznych i politycznych dla miasta, ale i z pojawieniem się nowego typu zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa finansowego miasta metropolitalnego.

3. Analiza dochodów i wydatków metropolii wrocławskiej

Wrocław zyskuje miano metropolii, gdyż opiera się na nowoczesnej, innowacyjnej gospodarce zorientowanej na wiedzę i kulturę. W tym wypadku Wrocław posiada bardzo pozytywny wizerunek jednostki cieszącej się ogromnymi sukcesami, o imponującej skali inwestycji finansowych i wysokiej przedsiębiorczości społeczności lokalnej. Świadczy o tym też fakt, że od 2008 r. wysokość wydatków inwestycyjnych z budżetu miasta corocznie przekracza miliard złotych. Władze samorządowe wykazują się także dużą skutecznością w pozyskiwaniu środków z funduszy Unii Europejskiej.

Przed metropolią stoi jeszcze szereg wyzwań, takich jak zwiększenie bezpieczeństwa publicznego i znalezienie środków na dalsze finansowanie rozwoju oraz zwiększenie skuteczności i umiejętności korzystania z instrumentów niezwiększających zadłużenia miasta. Dlatego kwestie zarządzania bezpieczeństwem finansowym w kontekście rozwoju Wrocławia powinny być w większym stopniu analizowane i brane pod uwagę przez władze samorządowe.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga uwzględnienia obok czynników technologicznych, ekologicznych, informacyjnych, militarnych także czynników finansowych. Te ostatnie odgrywają bardzo istotną rolę w kontekście kształtowania stosunków międzynarodowych, funkcjonowania na danym obszarze wielkich korporacji międzynarodowych, które stanowią coraz poważniejszą siłę wpływającą na rynki i rządy krajów i regionów. Wrocław pełniąc funkcje

metropolitalne wymaga włączenia tego miasta do sieci ośrodków, które pełnią funkcje o charakterze ponadnarodowym. Funkcje metropolitalne świadczą bowiem o randze miasta w przestrzeni społeczno-ekonomicznej. W związku z tym wzrost znaczenia Wrocławia w krajowej sieci osadniczej wymagał znalezienia środków na spełnienie, zawartych w strategii rozwoju, aspiracji władz samorządowych.

W strukturze dochodów metropolii wrocławskiej zasadnicze znaczenie mają wpływy osiągane od jego mieszkańców, co wynika ze wzrostu aktywności gospodarczej mieszkańców miasta i daje możliwość wzrostu stopnia zaspokajanych potrzeb społecznych. W 2010 r. dochody ogółem budżetu Wrocławia sięgały ponad 3,1 mld zł, czyli były nieco wyższe niż średnia krajowa. Wrocław, zaraz po Warszawie, osiągał najlepsze wskaźniki finansowania budżetowego. W ostatnim czasie znacznie wzrosły także dochody bieżące miasta: o blisko 9% w stosunku do 2009 r. Wskaźniki dynamiki i zmian w dochodach i wydatkach w 2000 r., w 2005 r. i 2010 r. – zob. tab. 1.

Tabela 1. Dochody i wydatki budżetowe metropolii wrocławskiej

Wyszczególnienie	Wskaźnik dynamiki o stałej podstawie (rok 2000) w %	Wskaźnik dynamiki o stałej podstawie (rok 2000) w %	Tempo zmian w stosunku do roku 2000 w %	Tempo zmian w stosunku do roku 2000 w %
	2005	2010	2005	2010
Dochody ogółem	144	213	44	113
Dochody majątkowe*		118*		18*
Dochody własne	191	274	91	174
Subwencje ogólne (razem)	101	138	1	38
Dotacje celowe z budżetu państwa ogółem	45	83	–55	–17
Dotacje otrzymane z funduszy celowych ogółem	4812	590	4712	490
Wydatki z budżetu ogółem	117	203	17	103
Wydatki majątkowe ogółem	91	253	–9	153

* Z uwagi na brak wcześniejszych danych podstawą wyliczeń jest 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych.

Jak pokazuje tabela 1, tempo zmian dochodów ogółem w 2005 r. w stosunku do 2000 r. wynosiło 44%, natomiast w 2010 r. w stosunku do roku bazowego wzrosło aż o 113%. Największe wpływy miasto osiągnęło z udziału w podatkach

stanowiących dochody budżetu państwa, a dokładniej: w podatku dochodowym od osób fizycznych, poza tym bardzo duże znaczenie mają dochody z majątku, dochody podatkowe – ustalone i pobierane na podstawie odrębnych ustaw niż ustawa o podatkach i opłatach lokalnych[18]. W ostatnim roku z uwagi na trudną sytuację gospodarczą kraju dochody budżetowe Wrocławia wykazywały się pewnymi skrajnościami. Z jednej strony silnie skorelowane z poziomem rozwoju gospodarczego dochody budżetowe uległy zmniejszeniu, a z drugiej - można było zauważyć stabilne wpływy z podatków lokalnych. Wyraźnie wzrosły dochody z podatku od nieruchomości, z tytułu opłat oraz dochody z majątku. W tym ostatnim przypadku był to efekt przygotowanych ofert terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jedno- i wielorodzinną oraz sprzedaż nieruchomości przeznaczonych pod usługi i aktywność gospodarczą.

Największe pozytywne zmiany zanotowano w przypadkach: dotacji otrzymanych z funduszy celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej; wpływów z udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, a także w wysokości otrzymywanej subwencji ogólnej, w tym przede wszystkim jej części oświatowej.

Fundusze miasta Wrocławia obejmowały sumę środków własnych i dotacji oraz subwencji, które miasto otrzymuje z budżetu państwa. Korzystanie z tych źródeł finansowania zadań nie pociąga za sobą wzrostu zadłużenia Wrocławia, ale należy pamiętać, że są to środki ograniczone. Poza tym można je zwiększać tylko poprzez podnoszenie wysokości podatków i opłat lokalnych, co z kolei negatywnie wpływa na poziom przedsiębiorczości i klimat prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego w długim okresie takie działania władz samorządowych mogą się okazać nieopłacalne.

Wzrost znaczenia metropolii wrocławskiej w systemie osadniczym kraju oraz zwiększenie liczby funkcji o zasięgu ponadnarodowym pociąga za sobą wzrost wydatków budżetowych. Wydatki ogółem miasta Wrocławia w 2010 r. wyniosły blisko 3,8 mld zł. Sukcesem był niższy wzrost wydatków bieżących (o blisko 6%) w 2010 r. niż dochodów bieżących. Ta dodatnia różnica nazywana jest nadwyżką bieżącą i stanowi jedno z kryteriów oceny wiarygodności kredytowej miast oraz jest warunkiem uchwalenia budżetu według ustawy o finansach publicznych[19].

W latach 2000-2010 wyraźnie wzrosły wydatki budżetu Wrocławia, a szczególnie w ostatnich latach wydatki inwestycyjne – o blisko 153%. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach miasta ogółem był w ostatnich latach jednym

---

[18] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.

[19] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

z najwyższych w Polsce i wyniósł 26% wydatków ogółem. Wskazuje to na utrzymywanie prorozwojowej struktury wydatków, realizacji wielu zadań inwestycyjnych, związanych między innymi z przygotowaniami do EURO 2012. Analizując wydatki budżetowe w badanym okresie, można zauważyć, że największy udział mają wydatki na transport i łączność, następnie na oświatę i wychowanie, nieco niższe na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz gospodarkę mieszkaniową.

Szczególnie ważnym elementem budżetu po stronie wydatków bieżących była obsługa zadłużenia w związku z późniejszym uruchomieniem kredytów, wysoką płynnością finansową oraz przeprowadzeniem operacji zamiany części zadłużenia zaciągniętego w trakcie kryzysu finansowego w 2009 r. na finansowanie z mniejszym oprocentowaniem.

Z uwagi na znaczny zakres świadczonych przez miasto Wrocław usług na rzecz społeczności lokalnej, regionalnej oraz wykraczających poza zasięg terytorialny kraju konieczne stało się także pozyskiwanie środków pochodzących z rynku finansowego. Korzyścią z takiej formy finansowania zadań jest realizacja znacznie większych inwestycji przez Wrocław niż pozwalają na to środki budżetowe, jednakże wiązało się to ze wzrostem zadłużenia miasta.

Wrocław sięgał również do pozyskiwania środków na rozwój w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. W Polsce ciągle niewiele inwestycji jest realizowanych z wykorzystaniem możliwości, które daje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym[20]. Postępowanie o udzielenie zamówienia udało się np. przy budowie parkingu podziemnego we Wrocławiu, wraz z infrastrukturą pod placem na Nowym Targu. Miasto rozważa umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przy realizacji inwestycji takich, jak baseny, cmentarz komunalny, budowa dwóch mostów przez Odrę i Oławę. Należy jednak pamiętać, że inwestorzy prywatni są niestety w mniejszym stopniu zainteresowaniu tego typu projektami, z uwagi na ich słabe przygotowanie lub skłonność do przenoszenia na nich większego ryzyka związanego z inwestycją.

4. Ocena stanu zadłużenia Wrocławia

Sytuacja Wrocławia w zakresie możliwości realizacji przez miasto funkcji metropolitalnych zależy od wielkości dochodów, skali wydatków, a także źródeł finansowania licznych inwestycji. Analiza budżetowa wykazuje, że inwestycje podejmowane przez władze samorządowe we Wrocławiu są finansowane prze-

[20] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.

de wszystkich ze środków zewnętrznych. Jest to niekorzystna sytuacja, bowiem łączy się 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 latach 2007-2010 podpisano szereg umów z Urzędem Miasta Wrocławia oraz spółkami miejskimi na realizację zadań przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Pod względem sumy środków unijnych pozyskanych przez polskie metropolie Wrocław pojawia się w czołówce rankingów. Jest to atut miasta, gdyż są to bezzwrotne dotacje, które pozwalają podnieść jakość życia mieszkańców, jeśli się uda zgromadzić tzw. wkład własny dla projektu. Jednakże analizując dane statystyczne, można zauważyć, że miasto osiągało w 2009 r. najwyższe zadłużenie wśród największych miast Polski, pretendujących do miana metropolii. Łączne zadłużenie wynosiło aż 67%, co skutkuje ograniczeniem możliwości dalszego zadłużania się przez Wrocław. Zgodnie z ratingiem agencji Fitch, miasto ma co prawda zdolność do płacenia rat i odsetek, z większą możliwością obniżenia jakości walorów przy wystąpieniu zmian w koniunkturze gospodarczej i sytuacji politycznej, ale zostało ocenione na poziomie BBB+, czyli niestety nie jest to dobra ocena ratingowa.

W 2010 r. udało się uzyskać wysokie dochody. Władze starały się na tyle kontrolować wydatki budżetowe, że uzyskano niższy deficyt budżetowy niż zakładany w uchwale budżetowej. Dzięki temu udało się nieznacznie obniżyć deficyt budżetowy do poziomu 57%, natomiast wskaźnik obsługi zadłużenia wyniósł blisko 13%, co było skutkiem zmiany kredytów – w 2009 r. – na obligacje. Należy jednak pamiętać o przyjętych na siebie zobowiązaniach finansowych związanych z EURO 2012 oraz tytułem Europejskiej Stolicy Kultury. Dają one z jednej strony duży prestiż miastu, a z drugiej – łączą się z obowiązkami finansowymi i koniecznością ściślejszego zarządzania bezpieczeństwem finansowym metropolii.

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. Poza tym polskie prawo nie pozwala, aby zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego przewyższało próg 60% rocznych dochodów. Ostatni raz taka sytuacja miała miejsce w 2003 r. Uspokajający ma być fakt, że wydatki inwestycyjne są efektem projektów związanych np. z organizacją EURO 2012. Obecnie wydatki inwestycyjne są na bardzo wysokim poziomie, aczkolwiek w dużej mierze są finansowane przy wykorzystaniu pozyskanych środków z Unii Europejskiej. Po 2012 r. wydatki ogółem powinny systematycznie spadać, a w związku z tym zadłużenie powinno obniżyć się do poziomu poniżej

50%. Kolejny z progów ostrożnościowych i sanacyjnych, zawarty 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.

Podsumowując, można pozytywnie ocenić chęć władz samorządowych do zdywersyfikowania form finansowania zadań, a co za tym idzie, także ryzyka (walutowego i stóp procentowych), poprzez wykorzystanie środków z emisji obligacji, z kredytów bankowych na rynku krajowym oraz z kolejnej transzy kredytu inwestycyjnego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Działania te stanowią element długoterminowego zarządzania budżetem Wrocławia, mającego na celu obniżenie kosztów obsługi zadłużenia w kolejnych latach. Działania podejmowane przez władze Wrocławia 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. Podsumowanie

Można powiedzieć, że Wrocław ma dość dobrze zarządzany budżet miasta, a władze radzą sobie z pozyskiwaniem środków z funduszy Unii Europejskiej. Jednakże na skutek licznych inwestycji realizowanych przez władze samorządowe, bardzo się podniósł poziom zadłużenia. Spowodowało to z kolei ograniczenia w możliwości pozyskiwania w kolejnych latach środków finansowych z rynku.

W takiej sytuacji należy przede wszystkim wykorzystywać w przyszłości pozabilansowe formy finansowania inwestycji. Najlepszym sposobem byłoby korzystanie z możliwości wynikających z partnerstwa publiczno-prywatnego, które można dodatkowo połączyć ze środkami z funduszy Unii Europejskiej. Dobrym rozwiązaniem jest także koncesja na roboty budowlane i usługi, leasing operacyjny czy forfaiting.

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. Projekty tego typu są alternatywą świadczenia usług użyteczności publicznej w sytuacjach, gdy możliwe jest uzyskanie wyższej wartości dodanej z przedsięwzięcia w zestawieniu z innymi podejściami oraz w przypadku istnienia skutecznej struktury wdrażania.

Literatura

Bassand M., *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques eg universitaires romandes, Lausanne 1997.

Borowiec J., *Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej*, w: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych,* red. M. Łyszczak, K. Wilk. „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1087.

Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo europejskie: koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Ararat, Warszawa 1997.

European Commission, *Interim Territorial Cohesion Report*, OOPEC, Luxembourg 2004.

Jałowiecki B., *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 1, WN Scholar, Warszawa 2005.

Jałowiecki B., *Społeczna przestrzeń metropolii*, WN Scholar, Warszawa 2000.

Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, WN Scholar, Warszawa 2002.

Klasik A., *Rola metropolii w rozwoju regionalnym*, w: *Metropolitalne funkcje Krakowa*, red. J. Purchla, MCK, Kraków 1998.

Korcelli R., Gawryszewski A., Potrykowska A., *Przestrzenna struktura ludności Polski. Tendencje i perspektywy*, PAN, Warszawa 1992.

Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, PISM, Warszawa 2003.

Leszczycki S., Eberhardt P., Herman S., *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000* , „Biuletyn KPZK", z. 67, PAN, Warszawa 1971.

Ładysz I., *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2009.

Ładysz I., Ładysz J., *Wizerunek metropolii wrocławskiej*, w: *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja,* red. A. Klasik. Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009.

Majer A., *Miasta Ameryki – kryzys i polityka odnowy*, „Studia", t. CVII, PAN, Warszawa 1999.

Raporty na temat wielkich miast Polski. Wrocław, PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2010.

Słodczyk J., *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wyd. UO, Opole 2001.

Smętkowski M., *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 2, WN Scholar, Warszawa 2005.

Śleszyński P., *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki*, w: I. Jażdżewska, *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Wyd. UŁ, Łódź 2003.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.