Rada miasta przyjęła budżet Krakowa na rok 2023

2023-01-09

21 grudnia 2022 r. krakowscy radni, oddając 27 głosów za, 13 przeciw i przy 3 wstrzymujących się, przyjęli budżet miasta na rok 2023. Plan ten zakłada, że wydatki Krakowa sięgną 8 mld 022 mln zł, z czego 6 mld 310 mln zł kosztować będzie realizacja zadań bieżących, a reszta – 1 mld 711 mln zł – to środki przeznaczone na wydatki majątkowe, głównie inwestycje. Dochody miasta ogółem mają natomiast wynieść 6 mld 863 mln zł.

Na przyjęte w uchwale budżetowej wielkości wydatków i dochodów ogromny wpływ wywarły aktualne zjawiska gospodarcze: wysoka inflacja oraz rosnące ceny energii i paliw, a także rządowe reformy systemu podatkowego.

– To bardzo trudny budżet przede wszystkim ze względu na okoliczności gospodarcze, które nam towarzyszą. Po pierwsze, wzrost cen. Inflacja powoduje, że pieniądze, które wprowadzamy do budżetu, nie mają tej samej wartości co w roku poprzednim. Nominalnie dochody rosną, ale nie można tego samego powiedzieć o ich sile nabywczej. Druga kwestia to ubytki we wpływach z PIT, co jest dotkliwe, bo te środki zawsze w istotny sposób współtworzyły nasz budżet – mówił prezydent Krakowa Jacek Majchrowski, gdy trwało jeszcze układanie planu przyszłorocznych finansów miasta.

Prace nad uchwałą budżetową

15 listopada 2022 r. Rada Miasta Krakowa otrzymała projekt budżetu miasta na rok 2023, a następnie 7 grudnia 2022 r. przeprowadziła jego pierwsze czytanie. Podczas tej sesji prezydent Jacek Majchrowski ponownie odniósł się do okoliczności, które mają obecnie największy wpływ na planowanie finansów miasta.

– Scenariusz makroekonomiczny dla założeń budżetowych obarczony był wysoką niepewnością, zwłaszcza w zakresie kształtowania się koniunktury oraz trendów inflacyjnych. O jego kształcie decydowało wiele czynników zewnętrznych. Budżet na rok 2023 opracowywany był w warunkach galopującej inflacji, kryzysu energetycznego skutkującego wzrostem cen energii i paliw, skomplikowanej sytuacji geopolitycznej będącej konsekwencją konfliktu zbrojnego w Ukrainie, zacieśniania polityki pieniężnej. Na możliwości budżetowe oraz końcowy obraz budżetu wpływ miały również wprowadzane przez rząd w ostatnich latach zmiany legislacyjne, które spowodowały radykalne ubytki z tytułu udziałów w PIT. Nieustanne zmiany systemu podatkowego oraz zasad fiskalnych wpływają negatywnie na stabilność finansów publicznych, ich przewidywalność oraz transparentność, co jest szczególnie dotkliwe w niepewnym otoczeniu makroekonomicznym – podkreślił.

W toku prac nad budżetem, między pierwszą a drugą sesją budżetową, która odbyła się 21 grudnia 2022 r., krakowscy radni zgłosili do projektu budżetu prawie 400 poprawek klubowych na łączną kwotę około 130 mln zł, poza tym składali też poprawki indywidualne.

Poprawka, którą przygotował prezydent Krakowa, uwzględniła wiele propozycji zgłoszonych przez radnych. Autopoprawka wprowadziła bowiem do budżetu miasta na rok 2023 dodatkowe,

zbilansowane po stronie dochodów środki z przeznaczeniem na wydatki o charakterze inwestycyjnym – w łącznej kwocie około 160 mln zł. Zostaną one wykorzystane na realizację ponad 200 dodatkowych zadań, z których większość to przedsięwzięcia o mniejszej skali, gdy chodzi o zakresy prac i kosztorysy, ważne jednak z punktu widzenia mieszkańców i lokalnych wspólnot. Na tej liście uwzględniono takie obszary, jak:

- edukacja – prace modernizacyjne w szkołach, przedszkolach i placówkach
- sport – modernizacja i budowa obiektów, m.in. krytej pływalni na terenie KS Clepardia
- opieka nad najmłodszymi i seniorami – budowa żłobków i klubów seniora
- rozwój zieleni – rewitalizacja i budowa parków, m.in. park Złocień, park Kolejowy
- infrastruktura – modernizacja oświetlenia ulicznego, przebudowa dróg, m.in. budowa zawrotki w ciągu ul. Witosa.

Ogólne wielkości budżetowe

Budżet Krakowa na 2023 rok ostatecznie, po przyjęciu go z autopoprawką, zakłada, że **dochody miasta ogółem** wyniosą **6 mld 863 mln zł**. Oznacza to ich wzrost o ponad 6,5 proc. w porównaniu z planem przyjętym na rok 2022 (wtedy wyjściową była kwota 6 mld 334 mln zł).

Wydatki miasta ogółem w 2023 roku zaplanowano na poziomie **8 mld 022 mln zł** – i jest to kwota o ponad 9,9 proc. wyższa od przyjętej na rok 2022 (7 mld 116 mln zł).

– Nie jest łatwo to wszystko spiąć w obecnych okolicznościach, tym bardziej że mamy wiele rozpoczętych inwestycji, wiele podpisanych umów. Na niektóre inwestycje mamy też przyznane środki zewnętrzne. To są więc przedsięwzięcia, które trzeba realizować, i wpisaliśmy je do budżetu. Natomiast na nowe inwestycje, dopóki te aktualne się nie skończą, nie ma miejsca, tym bardziej że rosną też koszty bieżące, a każda rzecz, która jest budowana, począwszy od drogi po obiekty kubaturowe, wymaga potem utrzymania – podkreśla Jacek Majchrowski.

Pytany o oszczędności, prezydent Krakowa zaznacza, że cięcia w budżecie dotyczyć będą inwestycji, trudno bowiem oszczędzać na kosztach bieżących, których wysokość jest determinowana rachunkami za usługi, tabelami płac czy cenami energii. Miasto będzie starało się wprowadzić oszczędności w zakresie zużycia energii w prowadzonych przez siebie jednostkach.

– Staraliśmy się skonstruować ten budżet tak, aby przyjęte rozwiązania nie odbiły się na mieszkańcach. Dlatego utrzymujemy w przyszłym roku te wszystkie zadania, które od wielu lat realizujemy, mimo że nie są one obligatoryjne dla miasta, jak np. programy zdrowotne, wsparcie seniorów, opieka nad dzieckiem do lat trzech czy działania na rzecz osób niepełnosprawnych – zaznacza Jacek Majchrowski.

Dochody miasta

Zgodnie z uchwalonym budżetem na łączną sumę dochodów miasta w 2023 r. składają się:

- dochody własne gminy (ponad 2,5 mld zł)
- udział gminy w podatkach PIT i CIT (prawie 2,1 mld zł)

- subwencje i dotacje z budżetu państwa (1,9 mld zł)
- środki ze źródeł zagranicznych (316 mln zł).

Choć wpływy z podatku PIT wciąż odgrywają istotną rolę w łącznej sumie planowanych dochodów miasta, to od 2019 roku dynamika ich wzrostu słabnie, a ostatnio uległa niemal wyhamowaniu, co jest skutkiem rządowych reform w systemie podatkowym. Budżet Krakowa co roku traci na tych zmianach pokaźną część wpływów z podatku PIT, nie otrzymując w zamian adekwatnej rekompensaty (więcej o tych stratach – niżej).

W konsekwencji z roku na rok rośnie znaczenie dochodów własnych – czyli tych, na których pozyskiwanie samorząd ma większy lub mniejszy, ale bezpośredni wpływ. W 2023 roku mają one stanowić już 37,6 proc. środków miasta. Najważniejszym ich źródłem jest podatek od nieruchomości – od 1 stycznia stawki tego podatku będą wyższe (urealnione o poziom inflacji), wzmożona zostanie też kontrola powszechności opodatkowania oraz wprowadzony podatek dla niektórych terenów kolejowych. Inne źródła dochodów własnych to przede wszystkim: podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, wpływy z karty podatkowej i wpływy ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej.

Blisko 30 proc. łącznej sumy planowanych dochodów miasta stanowią subwencje i dotacje. Największym transferem z budżetu państwa jest subwencja oświatowa – w 2023 roku Kraków ma ją otrzymać w wysokości 1 mld 278 mln zł. W przyszłorocznym budżecie zaplanowano też dotacje z budżetu państwa na wypłatę świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego (129 mln zł) oraz dotacje pochodzące z porozumień z innymi gminami na finansowanie kosztów usług komunikacji zbiorowej świadczonych na rzecz gmin ościennych (43 mln zł). Ponadto Kraków ma otrzymać dodatkowe dotacje związane z organizacją igrzysk europejskich – z przeznaczeniem na modernizację Stadionu Miejskiego im. Henryka Reymana (80 mln zł), przebudowę toru do kajakarstwa górskiego OSiR „Kolna” (39,8 mln zł), program modernizacji dróg i chodników (27,9 mln zł), a także przebudowę ul. Królowej Jadwigi (23 mln zł).

Bieżące wydatki

Największa część wydatków miasta to **wydatki bieżące,** które gwarantują sprawne funkcjonowanie miejskiego organizmu oraz zapewniają utrzymanie odpowiedniej jakości usług komunalnych. W 2023 roku wydatki bieżące będą wyższe o ponad 8,9 proc. w stosunku do zaplanowanych na rok 2022.

W przyszłorocznej **strukturze wydatków bieżących** największy udział będzie miała, niezmiennie, edukacja i wychowanie (32,2 proc.), a kolejne miejsca zajmą: transport i łączność (13,3 proc.), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (10,2 proc.), pomoc społeczna (6,6 proc.).

Inwestycje

Plan na 2023 rok zakłada wydatki majątkowe na poziomie 1 mld 711 mln zł, z czego na sam program inwestycyjny zarezerwowano **1 mld 563 mln zł.**

Dotychczasowy podział na inwestycje strategiczne, programowe oraz dzielnicowe został – wobec zmniejszenia liczby przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla miasta – zredukowany do dwóch

kategorii: inwestycji ogólnomiejskich oraz zadań inwestycyjnych dzielnic. Na inwestycje mające znaczenie dla całego miasta Kraków zamierza w przyszłym roku wydać **1 mld 551 mln zł** (wzrost o ponad 7,2 proc.), zaś na zadania inwestycyjne dzielnic – **12 mln zł** (wzrost o 9,1 proc.).

Priorytetem w planie inwestycyjnym miasta są zadania kontynuowane zgodnie z zawartymi umowami (adekwatnie do stopnia zaawansowania procesu inwestycyjnego) oraz zadania posiadające dofinansowanie z zewnętrznych źródeł bezzwrotnych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

W zakresie inwestycji ogólnomiejskich najwięcej środków zaplanowano na rozwój infrastruktury transportowej oraz na sport i rekreację (łącznie blisko 70 proc. wszystkich nakładów finansowych na program inwestycyjny). Jest to w głównej mierze efekt realizacji priorytetowych inwestycji komunikacyjnych, jak i zaangażowania Krakowa w organizację igrzysk europejskich. Pozostała część środków przeznaczona zostanie na zadania w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa oraz ochrony i kształtowania środowiska.

– Mimo trudnej sytuacji jesteśmy zdeterminowani, by dokończyć rozpoczęte już inwestycje, bo koszty ich zarzucenia byłyby podwójne, po pierwsze społeczne, bo są to zadania oczekiwane przez mieszkańców, często od wielu lat, jak Centrum Kultury Ruczaj czy szybki tramwaj do Górki Narodowej, po drugie są to zadania znajdujące się już na biegu i często współfinansowane ze środków zewnętrznych – podkreśla zastępca prezydenta Krakowa ds. polityki społecznej i komunalnej Andrzej Kulig.

Inwestycje, które Kraków zrealizuje w 2023 roku, to **w obszarze komunikacji i transportu m.in.:** Trasa Wolbromska (odcinek: ul. Pachońskiego do granic miasta), linia tramwajowa KST, etap III (os. Krowodrza Górka – Górka Narodowa), wraz z budową dwupoziomowego skrzyżowania na ul. Opolskiej, rozbudowa ul. Igołomskiej, al. 29 Listopada (odcinek ul. Opolska – granice miasta), ul. Wrobela, ul. Fortecznej (odcinek ul. Zakopiańska – ul. Zawiszy), ul. Ważewskiego wraz z ul. Zakarczmie (etap I), przebudowa ul. Królowej Jadwigi i ul. Glinik, kładka pieszo-rowerowa Grzegórzki – Zabłocie oraz ścieżka rowerowa wzdłuż al. 29 Listopada (od ul. Żelaznej do ul. Woronicza, etap II, str. wschodnia).

W obszarze **zieleni i szeroko pojętej ekologii** realizowane będą: park Zakrzówek, rewaloryzacja parku Bednarskiego i Wzgórza Lasoty, zagospodarowanie parku rzecznego „Ogród Płaszów” (etap II i III), park przy Karmelickiej, modernizacja alei Róż, park rzeczny Tetmajera, przebudowa schroniska dla bezdomnych zwierząt przy ul. Rybnej, Centrum spotkań edukacyjno-ekologicznych w Węgrzynowicach.

W obszarze **edukacji i sportu** zarezerwowano środki na następujące zadania: budowa szkoły podstawowej na os. Złocień, adaptacja budynku na os. Willowym na potrzeby poradni, rozbudowa szkół podstawowych nr 72 (al. Modrzewiowa) i nr 67 (ul. Kaczorówka 4), przebudowa przedszkola samorządowego nr 38 (ul. Jabłonkowska), budowa sali gimnastycznej przy szkole podstawowej nr 26 (ul. Krasickiego), hali sportowej przy IX LO (ul. Czapińskiego), krytej pływalni przy szkole podstawowej z oddziałami integracyjnymi nr 144 (os. Bohaterów Września), boiska sportowego na terenie os. Mogiła.

W obszarze **kultury** realizowane będą: zabezpieczenie konserwatorskie i modernizacja Fortu nr 48a „Mistrzejowice”, rekultywacja i zagospodarowanie terenów po zniszczonych elementach Fortu nr 2

„Kościuszko”, dostosowanie restaurowanego starego Fortu austriackiego 52a „Łapianka” oraz przestrzeni w nowym budynku dla potrzeb wystawienniczych dla Muzeum Ruchu Harcerskiego, modernizacja Galerii Sztuki Współczesnej Bunkier Sztuki.

Jak na skutek rządowych reform maleją wpływy z PIT?

Reformy systemu podatkowego, które rząd wprowadził w latach 2019–2022, spowodowały w budżetach samorządów radykalne ubytki z tytułu udziałów w podatku PIT. Chodzi o cztery zmiany legislacyjne: tzw. zerowy PIT dla osób do 26. roku życia (od 1 sierpnia 2019 r.), obniżenie stawki podatku z 18 na 17 proc. i wzrost kosztów uzyskania przychodów (od 1 października 2019 r.), zmiany w zryczałtowanym podatku dochodowym powodujące odpływ podatników do tej formy opodatkowania, która nie podlega dystrybucji do samorządów (w 2020 r.), i wreszcie program „Polski Ład” wraz z nowelizacją (w 2022 r.), zawierający pakiet rozwiązań powodujących bezprecedensowe ubytki w budżetach samorządów.

– Jeśli chodzi o reformy podatkowe, to przełożyły się one korzystnie na portfele indywidualnych mieszkańców, ale niestety nie są związane ze zmianą finansowania samorządów. Samorząd jest nadal współfinansowany przez udział w podatku PIT, więc jeżeli kwota tego podatku spada na skutek reformy, to zmniejsza się też udział samorządu w podatku PIT, co nie jest rekompensowane w sposób adekwatny – podkreśla zastępca prezydenta Krakowa ds. polityki społecznej i komunalnej Andrzej Kulig.

To wszystko sprawiło, że już w latach 2019 i 2020 budżet Krakowa stracił łącznie około 260 mln zł. W 2021 roku, w wyniku skumulowanych skutków trzech pierwszych reform, budżet miasta został uszczuplony o kolejne 250 mln zł. Ten niekorzystny dla samorządu trend pogłębił się wraz z wejściem w życie programu „Polski Ład”, a potem jego nowelizacji – w 2022 roku ubytek we wpływach z podatku PIT wyniósł ponad 700 mln zł. Prognoza na rok 2023 przewiduje stratę rzędu ponad 1 mld zł.

Choć rząd wprowadził rozwiązania mające dostosować samorządowe finanse do konsekwencji „Polskiego Ładu”, zaprojektowane wsparcie okazało się dalece niewystarczające. W 2022 r. Kraków otrzymał w ramach subwencji uzupełniającej 224,2 mln zł, a na rok 2023 przyznano miastu kwotę zwiększonego udziału w PIT w wysokości 251 mln zł. Taka rekompensata nie uzupełnia nawet połowy ubytków spowodowanych zmianami w systemie podatkowym. Według szacunków już po jej uwzględnieniu Kraków traci w 2022 r. około 478 mln zł, a w 2023 r. – około 824 mln zł.

Dlaczego realizacja inwestycji jest trudniejsza niż w latach poprzednich?

Inflacja, która w październiku 2022 r. wyniosła 17,9 proc. (jest najwyższa od 26 lat!), gwałtownie rosnące ceny energii i paliw (wzrost o 41,7 proc.), a także materiałów budowlanych i robocizny (w 2023 r. zaplanowano dwustopniową podwyżkę płacy minimalnej) – to główne czynniki, które utrudniają samorządom proces inwestycyjny.

Również w Krakowie wyłonienie wykonawcy robót budowlanych jest trudniejsze niż w poprzednich latach. W wielu przypadkach kwota najtańszej oferty przetargowej przewyższała kwotę, jaką miasto przeznaczyło, zgodnie z kosztorysami, w budżecie i Wieloletniej Prognozie Finansowej (np. rozbudowa

ul. Rogozińskiego i al. Pokoju czy budowa Domu Pomocy Społecznej przy ul. Praskiej).

W 2022 r. we wszystkich postępowaniach przetargowych różnica między najniższą ceną w przetargu a zaplanowaną w budżecie i WPF wynosi ponad 400 mln zł. Coraz częściej wykonawcy robót budowlanych występują o zmianę wynagrodzenia ze względu na wzrost kosztów realizacji inwestycji, wynikających z problemów z dostępnością materiałów budowlanych, wzrostem cen, wysokim kosztem usług i robót budowlanych. Zdarza się, że do przetargu nie zgłasza się żaden wykonawca, przez co niektóre postępowania muszą być ponawiane, często – bez rezultatu.

Dodatkową okolicznością utrudniającą planowanie i realizację inwestycji jest niepewność co do możliwości sfinansowania projektów zgłoszonych do Krajowego Planu Odbudowy. Kraków złożył propozycje zadań na łączną sumę ponad 10 mld zł i jest w pełni przygotowany na pozyskanie tych środków w chwili ich uruchomienia. Wciąż brak jest jednak dokumentów uszczegóławiających program, harmonogramów naborów, regulaminu naborów i kryteriów oceny projektów. Nie ma w związku z tym możliwości określenia kosztów kwalifikowanych, a tym samym wskazania poziomu unijnego dofinansowania czy określenia lat realizacji poszczególnych inwestycji. Wśród projektów zgłoszonych do KPO, oczekujących na odblokowanie tych środków, znajdują się m.in.: budowa linii tramwajowej Cichy Kącik – Azory, budowa wiaduktu w ciągu ul. Fredry nad linią kolejową nr 94, budowa Trasy Nowobagrowej i Trasy Balickiej, budowa Centrum Literatury i Języka „Planeta Lem”, przebudowa obiektów sportowych WKS Wawel czy budowa dodatkowego pawilonu dla potrzeb SOR wraz z wyposażeniem w Szpitalu Specjalistycznym im. Stefana Żeromskiego.