

WPROWADZENIE - UZASADNIENIE DO UCHWAŁY

Budżet Miasta Szczecina na 2012 rok przygotowany został zgodnie z procedurą „Trybu prac nad projektem uchwały budżetowej” uchwaloną przez Radę Miasta w dniu 23 maja 2011 roku (*Uchwała Rady Miasta Nr VIII/137/11*). Miasto przyjęło procedurę kierując się wyznaczonym przez rząd przyspieszonym trybem prac budżetowych. Dnia 9 marca 2011 roku Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012; 5 kwietnia 2011 roku Rząd przyjął przedłożone przez Ministra Finansów założenia do budżetu państwa na 2012 rok wraz z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa na lata 2011-2014, propozycją średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok 2012 oraz informacją o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2012. W dniu 5 maja 2011 roku Rząd przyjął projekt budżetu na 2012 rok.

Przyjmując wyznaczony przez Rząd przyspieszony harmonogram prac budżetowych, kierując się jednocześnie zasadą utrzymania wysokich standardów jakości planowania, opracowano budżet Miasta Szczecin na 2012 rok, w którym uwzględniono:

- kierunkowe założenia polityki budżetowej Miasta na rok 2009 rok i lata następne (*Uchwała Rady Miasta Nr XXII/589/08 z dnia 19 maja 2008 roku*);
- założenia projektu budżetu Państwa na 2012;
- zapewnienie zgodności z Wieloletnią Prognozą Finansową (*Uchwała Rady Miasta Nr VII/109/11 z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2011-2045*) w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu;
- utrzymanie standardu realizacji bieżących zadań samorządowych;
- zapewnienie odpowiednio wysokiej zdolności kredytowej, koniecznej do sfinansowania wkładów własnych do projektów finansowanych środkami bezzwrotnymi – w szczególności środkami z Budżetu Unii Europejskiej.

Uwzględniając powyższe, do Budżetu Miasta na 2012 rok, przyjęto następujące założenia:

- przyjęcie poziomu dochodów z tytułu udziału gminy i powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku od osób prawnych (CIT) na podstawie założeń do projektu budżetu państwa na rok 2012; planowa kwota dochodów z tytułu udziałów jest wyższa o ponad 46 milionów zł w porównaniu z planem za 2011 rok;
- utrzymanie stawek podatków lokalnych na poziomie 2011 roku; planowane wyższe wpływy, o ponad 3 miliony zł w porównaniu do planowanych w roku 2011, są efektem oddania do użytkowania nowych obiektów budowlanych;
- dochody ze sprzedaży majątku na poziomie 56 milionów zł, tj. o ponad 12 milionów zł wyższym w porównaniu do planu na rok 2011;

- utrzymanie dofinansowania edukacji środkami własnymi (ponad poziom przyznanych dotacji i subwencji oświatowej) na poziomie roku 2011 roku, tj. 151 milionów złotych; wstępna kwota subwencji na zadania oświatowe została ustalona na podstawie projektu ustawy budżetowej Państwa na 2012 rok, w której przyjęto wskaźnik wzrostu subwencji o 4,8% w stosunku do 2011 roku;
- zwiększenie dofinansowania środkami własnymi zadań z zakresu pomocy społecznej i zdrowia o 3 miliony złotych w porównaniu do planu na 2011 rok;
- zapewnienie finansowania dla kontynuowanych i nowych programów w różnych sferach;
- ograniczenie wydatków do poziomu gwarantującego prawidłową realizację ustawowych zadań;
- zapewnienie finansowania programów i projektów unijnych kontynuowanych i noworozpoczynanych;
- ustalenie poziomu wydatków inwestycyjnych w latach 2011-2015 zapewniającego realizację już zakontraktowanych umów oraz planowanych zadań zgłoszonych do współfinansowania z przyszłych funduszy strukturalnych (środki z tych funduszy ujęto po stronie prognozowanych dochodów i wiążą się one bezpośrednio z realizacją wydatków); **wydatki majątkowe zaplanowane na 2012 rok stanowią kwotę 625 milionów zł czyli 34% kwoty wydatków ogółem**, w tym wydatki współfinansowane środkami pomocowymi wynoszą 413 miliony zł, co stanowi 66% kwoty wydatków majątkowych;
- deficyt na poziomie **215 milionów zł**;
- sfinansowanie deficytu kredytami zaciągniętymi w Banku Rady Rozwoju Europy oraz w Europejskim Banku Inwestycyjnym na łączną kwotę **247 milionów zł**.

Główne źródła dochodów Budżetu Miasta stanowią niezmiennie od kilku lat (*Wykres Nr 1*) :

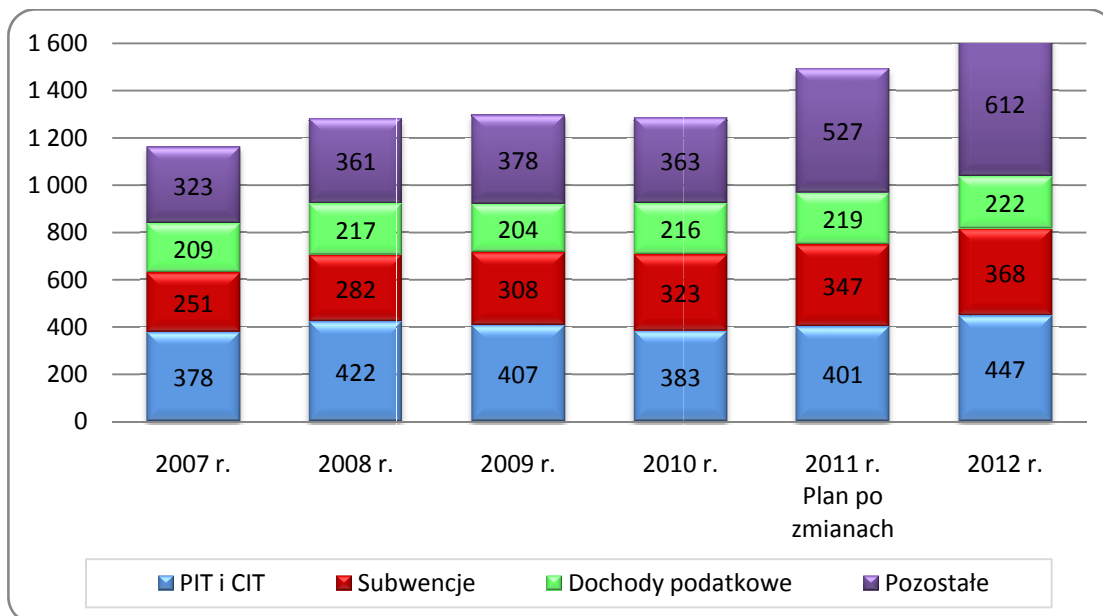
- udziały w podatkach (PIT i CIT) – wpływy na poziomie 447 milionów zł (27% dochodów ogółem),
- subwencje – wpływy na poziomie 368 milionów zł (22% dochodów ogółem),
- dochody podatkowe - wpływy na poziomie 222 milionów zł (13% dochodów ogółem).

Każde z tych źródeł charakteryzuje się innym stopniem wpływu Miasta na realizację dochodów.

Oparcie dochodów, w głównej mierze na udziale jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z bezpośrednich podatków dochodowych (CIT – podatek dochodowy od osób prawnych, PIT – podatek dochodowy od osób fizycznych), uzależniło sytuację finansową samorządów od koniunktury gospodarczej. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uchwalona przez Sejm 13 listopada 2003 roku, która zmieniła sposób zasilania jednostek samorządu terytorialnego w środki publiczne, miała głównie na celu decentralizację środków publicznych oraz zwiększenie ekonomicznej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu własnymi dochodami. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2006 - 2008 wzrastały odpowiednio o 19%, 24% oraz 11%, natomiast od 2009 roku odnotowywany jest spadek wpływów z tego źródła. Wykonanie w roku 2009 było niższe w porównaniu z rokiem 2008 o 3,5%, a w roku 2010 o 3,6% w stosunku do roku 2009, co w kwotach nominalnych daje spadek dochodów o odpowiednio o 13,5 i 13,2 miliony zł. Aktualna sytuacja w tym zakresie poprawia się, w 2011 roku obserwujemy wyższą, w porównaniu do 2010 roku realizację dochodów. W budżecie Miasta na 2012 rok poziom dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT przyjęto na podstawie

założeń do projektu budżetu państwa na rok 2012. Minister Finansów przyjął założenie wzrostu wpływów z PIT o 11,0%, natomiast CIT o 19,4%. Sytuacja w zakresie tej kategorii dochodów wskazuje jak silnie koniunktura gospodarcza wpływa na sytuację finansową Miasta. Władze Miasta mogą podejmować działania zachęcające do powstawania w mieście dobrze płatnych miejsc pracy oraz przeciwdziałać bezrobociu. Z drugiej strony polityka podatkowa jest ustalana centralnie, a wprowadzane zmiany w systemie podatkowym mają istotny wpływ na kształtowanie się wysokości podatków (np.: wprowadzenie ulgi z tytułu wychowywania dzieci, obniżanie stawki na ubezpieczenie rentowe).

Wykres 1: Dochody budżetu Miasta w latach 2007-2012 (w mln zł).



W kategorii szans i zagrożeń wyżej opisany system gromadzenia środków publicznych przez samorządy stanowi zagrożenie w sytuacji dekonunktury gospodarczej. W roku 2011 obserwujemy jednak nieco lepszą sytuację, nie można jeszcze stwierdzić diametralnej zmiany koniunktury, ale występują już symptomy stabilizacji gospodarczej. Lepszą sytuację odnotowujemy po stronie realizacji planu dochodów podatkowych, bieżące wykonanie jest zgodnie z planem, stąd na koniec roku szacuje się ich realizację na poziomie wyższym w porównaniu z wykonaniem za rok 2010 o ponad 3 miliony zł. Na rok 2012 również założono wzrost dochodów w tej kategorii o ponad 3 miliony zł w porównaniu z planem 2011. Podobne założenia, w tym kontekście zauważalnej poprawy sytuacji w roku 2011, przyjęto również dla wpływów ze sprzedaży majątku, które oszacowano w roku 2012 na poziomie wyższym od roku 2011 o ponad 12 milionów zł. Zgodnie z założeniami *Wieloletniej Prognozy Finansowej* środki ze sprzedaży nieruchomości mają zapewnić finansowanie dla realizacji planów inwestycyjnych, stąd planowana jest dalsza intensyfikacja sprzedaży majątku z przeznaczeniem na powiększenie majątku Miasta z tytułu realizacji nowych inwestycji.

Szansą dla budżetu Miasta jest możliwość realizacji potrzeb inwestycyjnych przy wsparciu bezzwrotnymi środkami z budżetu Unii Europejskiej. Wymaga to dyscypliny budżetowej w celu akumulowania środków na wkład własny do projektów zgłaszanych do współfinansowania. Utrzymanie nadwyżki operacyjnej na poziomie 12,2% w 2012 roku, pozwoli na sfinansowanie spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach 2004-2009, wykup obligacji emitowanych w latach 2001-2003 oraz sfinansowanie części wkładu

własnego do projektów inwestycyjnych. Budżet, w którym udział wydatków majątkowych wynosi 34% jest określany jako budżet proinwestycyjny; w stosunku do roku 2004 nastąpił 8-krotny wzrost inwestycji.

Mocną stroną budżetu jest utrzymanie wysokiej nadwyżki operacyjnej (inaczej: bilansu bieżącego jako dodatniej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi z wyłączeniem wydatków na obsługę długu) oraz konsekwentne przestrzeganie zasady, że dochody ze sprzedaży majątku Miasta są w całości przeznaczane na finansowanie wydatków majątkowych. W budżecie Miasta już od roku 2007 przedstawiono podział dochodów na bieżące i majątkowe, który od roku 2008 jest obligatoryjny. Należy podkreślić istotny wzrost jakościowy w podejściu do prezentacji sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Prezentowana realizacja Budżetu Miasta w latach 2007-2012 (Tabela 1) jest spójna z metodologią stosowaną przez agencje ratingowe.

Tabela 1: Realizacja Budżetu Miasta Szczecin w latach 2007-2012 (w mln zł).

Wyszczególnienie	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r. Plan po zmianach	2012 r.
Dochody bieżące	1 068	1 211	1 210	1 214	1 273	1 368
Wydatki bieżące *)	857	952	1 033	1 097	1 158	1 182
Bilans bieżący	211	259	177	117	115	186
wsk % bilansu bieżącego	19,8%	21,4%	14,6%	9,6%	9,1%	13,6%
Dochody majątkowe	93	71	87	71	221	280
Wydatki majątkowe	236	302	351	384	693	625
Bilans majątkowy	-143	-231	-264	-313	-472	-345
Przychody (w tym kredyty)	167	157	254	353	445	247
Rozchody (w tym spłata kredytów)	75	46	36	27	41	31
Obsługa zadłużenia (w tym odsetki)	13	12	13	9	47	57
Bilans finansowy	79	99	205	317	357	159
Stan środków na koniec roku	147	127	118	121	0	0

*) wydatki bieżące z wyłączeniem wydatków na obsługę długu

Od roku 2011 jednostki samorządu zobowiązane są do sporządzania *Wieloletniej Prognozy Finansowej*, (WPF), która jest instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Miasto Szczecin wykorzystuje takie narzędzia w realizacji polityki finansowej od wielu lat. Od 1997 roku publikowano *Analizę Zdolności Kredytowej*, której elementem była wieloletnia prognoza finansowa, od 2009 roku w dokumencie *Polityka Finansowa Miasta* prezentowane były wszystkie istotne pozycje WPF. W 2011 roku *Wieloletnia Prognoza Finansowa* została przygotowana po raz pierwszy w formie uchwały i przyjęta przez Radę Miasta 31 stycznia 2011 r. uchwałą Nr IV/41/11 zaktualizowaną uchwałą Nr VII/109/11 z dnia 18 kwietnia 2011 roku. Dokument ten zawiera założenia polityki finansowej oraz szeroką prezentację w zakresie budżetu zadaniowego, wieloletniego planowania finansowego, ratingu, polityki budżetowej oraz zarządzania długiem. Podkreślenia wymaga to, że budżet Miasta od wielu lat jest przedstawiany wraz ze szczegółową prognozą na kolejne lata. Spójne - wieloletnie planowanie finansowe skorelowane z *Wieloletnim Planem Inwestycyjnym na lata 2011-2015*, a także prowadzona analiza zdolności kredytowej Miasta są jego mocną stroną. Mocną stroną jest także niski poziom zadłużenia i wydatków związanych z jego obsługą. Miasto

konsekwentnie przez kolejne lata akumulowało środki na zwiększony wysiłek inwestycyjny związany z programami współfinansowanymi środkami z Unii Europejskiej.

Słabą stroną budżetu Miasta jest wysoki udział wydatków sztywnych (wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje, koszty obsługi długu), które stanowią 64% wydatków bieżących. Z budżetu Miasta są pokrywane wynagrodzenia dla około 12,5 tysiąca pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym. Sprawia to, że elastyczność wydatków nie jest wysoka. Analiza i dobór wskaźników efektywności powinien w przyszłości zapewnić wybór efektywnego sposobu realizacji zadań. Prace nad wskaźnikami są kontynuowane. Ponadto Miasto wprowadziło szczegółowe regulacje w zakresie kontroli zarządczej.

Budżet na 2012 rok w ujęciu syntetycznym przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2: Budżet na 2012 rok w ujęciu syntetycznym (w mln zł).

Wyszczególnienie	2011 r. Plan po zmianach	2012 r. Budżet	Dynamika
Dochody	1 494	1 649	110,4%
Wydatki bieżące	1 205	1 239	102,8%
Wydatki majątkowe	693	625	90,2%
Deficyt	-404	-215	53,2%

Część obowiązująca Budżetu Miasta na 2012 rok spełnia wymogi *Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*, zgodnie z artykułem 212 tej ustawy zawiera wskazane w ustawie elementy uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Części objaśniające budżetu Miasta na 2012 rok pokazują strukturę i dynamikę wielkości budżetowych, szczegółowe opisy poszczególnych pozycji po stronie dochodów i wydatków budżetu Miasta w układzie zadaniowym oraz plany finansowe samorządowych zakładów budżetowych, instytucji kultury i rachunków dochodów oświatowych jednostek budżetowych. Ostatnią część budżetu stanowią materiały uzupełniające, zawierające zestawienie dochodów i wydatków za lata 2008-2012.