

2.1. POLITYKA FINANSOWA

2.1.1. Cele polityki finansowej

Finanse samorządu terytorialnego są integralną częścią publicznego systemu finansowego, obejmującego procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz z ich rozdysponowaniem. Odpowiednio do pojęcia finansów publicznych, finanse samorządu terytorialnego określane są jako zasoby i środki pieniężne oraz operacje finansowe, polegające na gromadzeniu dochodów własnych, dochodów wyrównawczych i przychodów oraz na dokonywaniu wydatków i rozchodów przez jednostki samorządu terytorialnego w celu sfinansowania zadań własnych i zleconych im przez państwo oraz zadań wspólnych.

Cele polityki finansowej Miasta Szczecin są sprzężone ze Strategią Rozwoju Miasta, w której określone zostały dążenia oraz perspektywy rozwoju gminy. Założenia polityki dochodowej, pozyskiwania środków z funduszy unijnych oraz perspektywy polityki inwestycyjnej stanowią jej podwaliny. Zarządzanie finansami opiera się na wieloletnim planowaniu i ścisłym związku między rocznym budżetem a wieloletnim programem rozwoju Szczecina.

Celem strategicznym polityki finansowej jest zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadań bieżących Miasta przy jednoczesnym utrzymaniu wzrostu poziomu wydatków inwestycyjnych.

2.1.2. Podstawy prawne polityki finansowej

Zadania i kompetencje Miasta wynikają z przepisów ustaw: z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Do zadań własnych Miasta należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawy określają, które z zadań mają charakter obowiązkowy. Ustawy mogą nakładać na Miasto obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej mogą być również wykonywane na podstawie porozumień z organami tej administracji. Miasto może wykonywać zadania leżące w gestii innych samorządów na podstawie porozumień z nimi zawartych. Wymienione powyżej zadania są finansowane z dotacji.

W celu wykonywania zadań Miasto tworzy jednostki organizacyjne, a także zawiera umowy z innymi podmiotami np. organizacjami pozarządowymi. Przy wyborze formy organizacyjnej decydującym czynnikiem jest efektywne wykorzystanie zasobów.

Zasady planowania, pozyskiwania i wydatkowania środków niezbędnych do realizacji zadań reguluje *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*. Podstawową zasadą jest dokonywanie

wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ustawa określa również:

- zasady i sposoby zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych,
- formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych,
- zasady gospodarowania środkami publicznymi,
- zasady kontroli zarządczej oraz koordynacji zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa jednostki sektora finansów publicznych,
- sposób finansowania deficytu i zasady operacji finansowych dokonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych,
- zasady opracowywania projektów i uchwalania budżetów,
- zasady opracowywania, uchwalania i zmiany wieloletnich prognoz finansowych,
- zasady i tryb wykonywania budżetów,
- zasady prowadzenia oraz koordynację audytu wewnętrznego.

2.1.3. Narzędzia polityki finansowej

Narzędziami umożliwiającymi Miastu prowadzenie polityki finansowej są:

- budżet zadaniowy,
- wieloletnie planowanie finansowe,
- wieloletni plan inwestycyjny,
- dług publiczny,
- rating.

2.1.3.1. Budżet zadaniowy

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością gminy poprzez ujęcie tej działalności w zadania. Budżetowanie zadaniowe pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, w rezultacie właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Odpowiada postulatом ustawowym w zakresie celowości wydatkowania środków finansowych gminy, gdyż wiąże konkretny

wydatek z zadaniem, które gmina realizuje na rzecz społeczności lokalnej. Umożliwia dokonanie optymalnego wyboru sposobu realizacji zadania. Poprzez układ zadaniowy budżet staje się czytelny i przejrzysty, zrozumiały zarówno dla jego wykonawców – zarządu gminy oraz pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych, jak i dla radnych oraz wszystkich mieszkańców gminy.

W przepisach prawa zapis o budżecie zadaniowym pojawił się w § 2, ust. 2 *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2008 rok*: „Dysponenci opracowują projekty swoich budżetów w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, w układzie wynikającym z dyspozycji art. 124 pkt. 9 ustawy o finansach publicznych”. Rozszerzenie zakresu wdrażania budżetu zadaniowego wprowadziła *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*.

W budżecie Miasta wydatki prezentowane są w układzie zadaniowym, natomiast dochody są ujęte z uwzględnieniem źródła dochodów.

Na rok 2011 i 2012 Miasto przyjęło poniższe zasady konstrukcji budżetu:

- Zadanie budżetowe – to podstawowa jednostka realizacyjna Budżetu Miasta służąca osiągnięciu wyznaczonego dla Miasta celu, czyli rezultatu służącego mieszkańcom wraz z określeniem sposobu, harmonogramu oraz kosztu realizacji określonych działań.
- Zadanie budżetowe powinno być sformułowane przez dysponenta realizującego dany cel lub go koordynującego, z uwzględnieniem niezbędnych wydatków bieżących i majątkowych.
- Zadanie budżetowe powinno charakteryzować się mierzalnym wskaźnikiem, pozwalającym ocenić efektywność wykonania zadania oraz zapewniającym porównywalność danych w kolejnych latach budżetowych.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego niesie za sobą wymierne korzyści dla Miasta, ponieważ budżet zadaniowy:

- pokazuje wszystkie zadania realizowane przez gminę,
- wskazuje co i w jakim terminie ma zostać zrealizowane za określone środki,
- pozwala zestawić rzeczywiste i pełne koszty realizacji zadań,
- prezentuje szczegółowe mierniki wykonania zadań,
- pozwala na precyzyjne planowanie działań.

W efekcie Miasto uzyskuje narzędzie zarządzania ukierunkowane na osiągnięcie zaplanowanych celów. Sprawozdanie z wykonania budżetu przedstawiane jest według układu, który pozwala na rozliczenie stopnia realizacji zadań w stosunku do ustalonego zakresu rzeczowego.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku określa zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, niezbędnych do prawidłowego tworzenia i wykonania budżetu zadaniowego. Wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce obowiązującego do końca 2009 roku terminu kontrola finansowa. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazała, że jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku* objęła zakresem kontroli zarządczej wszystkie aspekty funkcjonowania, z zaznaczeniem, że kontrola stanowi instrument zarządzania jednostką. Podstawowym elementem kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

2.1.3.2. Wieloletnia Prognoza Finansowa

Wieloletnie planowanie finansowe jest co najmniej czteroletnią prognozą: dochodów własnych i zewnętrznych, przychodów, wydatków majątkowych i bieżących oraz rozchodów. Jest to również plan działania określający sposoby finansowania oraz kolejność realizacji zadań. Wieloletnie planowanie finansowe należy uznać za konieczne z dwóch powodów. Pierwszym jest potrzeba określenia wielkości środków dostępnych na podstawowe dziedziny działalności Miasta w latach przyszłych. Drugim powodem stosowania wieloletniego planowania finansowego jest konieczność dostosowania wielkości i harmonogramu wydatków inwestycyjnych oraz przepływów pieniężnych związanych z ich finansowaniem do wymogu zachowania zdolności płatniczej Miasta.

Wieloletni plan finansowy:

- określa bezpieczny poziom zadłużenia,
- określa wielkość niezbędnych wydatków operacyjnych oraz wydatków przeznaczonych na obsługę i spłatę bieżących i planowanych zobowiązań,
- określa kwotę wolnych środków, które mogą być przeznaczone na inwestycje,
- usprawnia zarządzanie finansami Miasta.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku wprowadziła obowiązek opracowania wieloletniej prognozy finansowej z perspektywą czteroletnią (rok budżetowy plus trzy kolejne lata) począwszy od roku 2011(art. 226 – 232). Integralną częścią wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza długu.

2.1.3.3. Wieloletni Program Inwestycyjny

Prowadzenie działalności inwestycyjnej stanowi niezwykle ważną sferę zadań będących przedmiotem szczególnego zainteresowania władz Miasta. Skuteczna polityka planowania i realizacji inwestycji jest jedną z podstaw wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju Miasta. Szczecin w ciągu ostatnich lat wypracował system planowania inwestycji, umocowany odpowiednimi aktami prawnymi, w którym obowiązujące procedury umożliwiają rozpoznanie wszystkich rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych, jak też minimalizują polityczne naciski na dobór zadań przewidzianych do realizacji.

Potrzeba podjęcia długookresowego planowania wynika z konieczności określenia długofalowej perspektywy warunków technicznych, technologicznych oraz finansowych realizacji zadań inwestycyjnych. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę czas i nakłady związane z procesem przygotowania zadań do realizacji obejmujące konieczność uregulowania spraw terenowo-prawnych, sporządzenia dokumentacji, uzyskania niezbędnych opinii i ocen oraz decyzji administracyjnych.

Określenie długoterminowej perspektywy czasowej zamiarów inwestycyjnych w ujęciu rzeczowym i finansowym pozwala na ocenę zdolności finansowej budżetu Miasta w konfrontacji z potrzebami. Pozwala również na podjęcie w odpowiednio wyprzedzającym terminie starań o pozyskanie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, co w najbliższej perspektywie stanowić powinno główny warunek utrzymania wysokiego udziału inwestycji w wydatkach ogółem.

Planowanie przedsięwzięć inwestycyjnych odbywa się w dwóch wymiarach czasowych:

- planowanie wieloletnie,
- planowanie roczne – budżetowe.

Roczne planowanie zakresu inwestycji przeznaczonych do realizacji w roku budżetowym odbywa się na podstawie zapisów *Wieloletniego Programu Inwestycyjnego (WPI)*. Weryfikacji poddawane są koszty planowanych przedsięwzięć oraz zakres prac do zrealizowania, zgodnie ze stanem zaawansowania w roku poprzednim i ewentualnymi innymi zmianami. Planowanie roczne zadań inwestycyjnych odbywa się zgodnie z procedurą budżetową, która określa sposoby przedstawienia planów, terminy realizacji poszczególnych etapów oraz precyzuje odpowiedzialność za przesłanie dokumentów.

Wieloletni Program Inwestycyjny zawiera zestawienie przedsięwzięć inwestycyjnych we wszystkich sferach funkcjonowania Miasta realizowanych bezpośrednio poprzez poszczególne wydziały Urzędu Miasta jak i przez miejskie jednostki organizacyjne oraz przez spółki komunalne. Ujęcie takie pozwala na ocenę całkowitego wysiłku inwestycyjnego Miasta, wskazuje podział zadań pomiędzy różnymi podmiotami, a także pozwala na wybór efektywnej formy realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjnego (także w formule przedsięwzięć publiczno-prywatnych).

Program inwestycyjny oparty jest m.in. na założeniach takich jak:

- Stałe poszukiwanie i pozyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania; możliwości pokrywania wydatków z innych źródeł finansowania w istotny sposób zdecydowały o ujęciu proponowanych zadań do realizacji.
- Dążenie do zapewnienia możliwie najkorzystniejszych relacji pomiędzy potrzebami a możliwościami tworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju wszystkich dziedzin.
- Kompleksowość (charakter i natężenie wzajemnych powiązań pomiędzy przedsięwzięciami zapisanymi w WPI jako odrębne) stanowi jedno z podstawowych kryterium doboru zadań.

Systematyczne przejmowanie przez spółki z udziałem Miasta ciężaru inwestowania (w zakresie ich działalności) lub współudziału w finansowaniu zadań; dotyczy to spółek miejskich takich jak: Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, Towarzystwo Budownictwa Społecznego – Prawobrzeże, Szczecińskie Centrum Renowacyjne, Zakład Wodociągów i Kanalizacji, Szczecińska Energetyka Ciepła, Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Dąbie”, Szczecińskie Przedsiębiorstwo Autobusowe „Klonowica”, Tramwaje Szczecińskie oraz Zakład Unieszkodliwiania Odpadów.

Wieloletni Program Inwestycyjny załączany jest do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Szczecin.

2.1.3.4. Dług Publiczny

W zależności od relacji między poziomem dochodów a poziomem wydatków mówimy o deficycie budżetowym bądź nadwyżce budżetowej. Ujemna różnica między dochodami a wydatkami określa wysokość deficytu budżetowego. Jeżeli zaś dochody są wyższe od wydatków mówimy o nadwyżce budżetowej. Zasady finansowania przejściowego i planowanego niedoboru środków uregulowane zostały w *Ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*.

Ustawa definiuje państwowy dług publiczny jako wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora (art. 73.1). Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań:
 - a. wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

- b. uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem. (art. 72.1).

Od roku 1997 corocznie opracowywana jest analiza zdolności kredytowej Miasta mająca na celu między innymi określenie możliwości inwestycyjnych, maksymalnego pułapu zadłużenia oraz poziomu prognozowanych kosztów obsługi zobowiązań. Od roku 2003 analiza zdolności kredytowej przedstawiana jest w formie prognozy kwoty długu. Od 2009 roku w dokumencie *Polityka Finansowa Miasta* przedstawione były wszystkie istotne pozycje WPF. Od 2011 roku *Wieloletnia Prognoza Finansowa* prezentowana jest w formie uchwały Rady Miasta.

Warunki zaciągania pożyczek i kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego określa również *Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku*. Ustawa wprowadza następujące zapisy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego:

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) *pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,*
- 2) *finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,*
- 3) *spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,*
- 4) *wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. (art. 89.1).*

Ponadto na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, przedstawionych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi (art. 90).

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych na cele wymienione powyżej nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Do roku 2013 włącznie obowiązują wskaźniki zadłużenia oraz obsługi zadłużenia zgodne z art. 169 i 170 *Ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku* łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć **15%** planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać **60%** wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego łączna kwota

długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać **60 %** planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku wprowadza indywidualny wskaźnik zadłużenia dla samorządów (art.243). Według nowych przepisów roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie może przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. W celu utrzymania zobowiązań związków samorządów na bezpiecznym poziomie przyjęto również, że w limicie spłaty zobowiązań samorządu należy uwzględnić kwotę przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę. **Nowe wskaźniki zadłużenia będą obowiązywać od 1 stycznia 2014 roku.**

Analiza zdolności kredytowej pozwala ustalić maksymalne wydatki majątkowe poprzez prognozę poziomu środków dla sfinansowania deficytu, poziomu kredytowania oraz obsługi zadłużenia. Wolne środki na inwestycje w ramach danego roku są zbyt niskie, aby zrealizować niezbędne i pilne potrzeby Miasta w zakresie wydatków majątkowych. Zatem istnieje konieczność ustalenia, jakie są możliwości zwiększenia nakładów inwestycyjnych poprzez wykorzystanie zewnętrznych, zwrotnych środków finansowych.

Miasto Szczecin publikuje informacje dotyczące zaciągniętych zobowiązań długoterminowych w sprawozdaniach rocznych i informacjach miesięcznych, zamieszczanych także na stronie internetowej Miasta poprzez Biuletyn Informacji Publicznych. Jawność informacji służy utrzymaniu m.in. stałych relacji z aktualnymi i potencjalnymi inwestorami.

2.1.3.5. Rating

Głównym zadaniem ratingu jest poinformowanie obecnych i przyszłych inwestorów, krajowych oraz zagranicznych, o wiarygodności i wypłacalności Miasta. Najczęstszą przyczyną ubiegania się o rating jest planowana emisja obligacji komunalnych, euroobligacji lub też zaciągnięcie kredytu.

Ocena wystawiana jest przez specjalistyczne agencje ratingowe. Stosują one specjalną skalę ocen składającą się z kombinacji kilku liter, cyfr i znaków plus lub minus, podwyższających lub obniżających konkretną ocenę.

W ratingu międzynarodowym wyróżnia się dwa poziomy ocen: wyższy - inwestycyjny oraz niższy – spekulacyjny. Poziom inwestycyjny dotyczy podmiotów o niskim lub umiarkowanym ryzyku, poziom spekulacyjny wskazuje, iż ryzyko jest większe lub bardzo duże.

Przy ocenach dotyczących zobowiązań długoterminowych określa się również perspektywę, która jest wskazaniem generalnego kierunku, w jakim dany rating będzie prawdopodobnie zmierzać na

przestrzeni dwóch lat. Perspektywa oceny może być pozytywna, stabilna lub negatywna. Jeżeli agencja nie jest w stanie zidentyfikować trendu perspektywa może zostać określona jako „bez wskazania”.

Miasto Szczecin poddawane jest ocenie od 1998 roku. Od 2005 roku oceniane jest przez jedną agencję Fitch Ratings wybraną w drodze przetargu. Wcześniej oceny dokonywały dwie agencje - oprócz Fitch również agencja Standard & Poor's.

Agencja badając zdolność Miasta do regulowania swoich zobowiązań bierze pod uwagę szereg czynników mających, lub mogących mieć wpływ na tę zdolność. Dokonywana jest np. analiza stanu gospodarki w mieście i regionie na tle kraju, środowiska politycznego czy administracyjnego. Fitch ocenia zdolność Miasta do wywiązywania się z zobowiązań zarówno długo, jaki i krótkoterminowych.

Aktualna ocena dla Miasta Szczecina wynosi:

BBB + /stabilna/ - dla długoterminowego długu w walucie obcej,

BBB + /stabilna/ - dla długoterminowego długu w walucie krajowej,

F2 dla krótkoterminowego długu w walucie obcej

W czerwcu 2008 roku Agencja Fitch podwyższyła ocenę z BBB /perspektywa pozytywna/ i F3 do BBB+ /perspektywa stabilna/ i F2. W dniu 22 lipca 2011 roku wydała komunikat o utrzymaniu ratingu, stwierdzając w uzasadnieniu, że:

„Ratingi odzwierciedlają zadawalające wyniki operacyjne, pomimo ich pogorszenia w 2010 r., umiarkowane obciążenie długiem oraz oczekiwane przez Fitch utrzymanie nadwyżki operacyjnej na poziomie powyżej 10% w średnim okresie”.

Agencje Fitch Ratings oraz Standard&Poor's przyznały ocenę BBB obligacjom Miasta, wyemitowanym w roku 2003, a Standard&Poor's również obligacjom, których emisja miała miejsce w 2001 roku.

2.2. POLITYKA BUDŻETOWA

Podstawą samodzielnej polityki finansowej gmin są ich budżety. Gospodarka finansowa Miasta Szczecin prowadzona jest w oparciu o corocznie opracowywany i uchwalany przez Radę Miasta budżet, który przedstawia zestawienie prognozowanych dochodów i planowanych wydatków. Przygotowanie i opracowanie projektu odbywa się zgodnie z określonymi przepisami gminnymi. Należą do nich przede wszystkim uchwały Rady Miasta: w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jako dokumentu wyznaczającego wieloletnią strategię finansową, kierunkowych założeń polityki budżetowej Miasta oraz wskazówek do konstruowania budżetu na dany rok budżetowy. Procedura

tworzenia i uchwalania oraz dokonywania zmian budżetu jest również określona uchwałą Rady Miasta. Zawiera ona szczegółowy harmonogram prac budżetowych oraz wskazuje rodzaj dokumentacji, jaka powinna tym pracom towarzyszyć. Oprócz uchwał przy opracowywaniu projektu zastosowanie mają inne wewnętrzne dokumenty, np. analiza zdolności kredytowej Miasta Szczecin, *Wieloletni Program Inwestycyjny*, analizy bieżące budżetu oraz prognozy.

Projekt budżetu przedkłada się do 15 listopada Radzie Miasta i Regionalnej Izbie Obrachunkowej celem zaopiniowania. Budżet w formie uchwały, zgodnie z procedurą opracowywania i uchwalania budżetu, Rada Miasta przyjmuje do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego.

Uchwalony budżet publikowany jest w formie opracowania pt. „*Budżet Miasta Szczecin na .. rok*” składającego się z:

- części obowiązującej - uchwały z załącznikami,
- części objaśniającej - liczbowej - struktury dochodów i wydatków, porównania z wykonaniem roku poprzedniego, dynamiki dochodów i wydatków,
- części objaśniającej - opisowej - opisu dochodów, wydatków (w układzie zadaniowym), przychodów i rozchodów,
- części objaśniającej – szczegółowych planów finansowych zakładów budżetowych, instytucji kultury oraz rachunków dochodów jednostek oświaty,
- materiałów uzupełniających – wykonanie budżetu Miasta za ostatnie 4 lata i budżet na dany rok.

Miasto Szczecin, jako pierwsze w Polsce, od 1998 roku publikuje dane dotyczące finansów Miasta (w tym: aktualny budżet, jego wykonanie, informację o stanie mienia komunalnego) na stronie internetowej pod adresem: www.szczecin.pl.

Zgodnie z art. 266 i 267 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych* zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do przedstawiania organowi stanowiącemu jednostki oraz regionalnej izbie obrachunkowej informacji o przebiegu wykonania budżetu. Informacja ta według ustawy winna obejmować okres półroczny i roczny. Oprócz powyższych Prezydent Miasta przedstawia Radzie Miasta comiesięczne szczegółowe informacje o wykonaniu budżetu za aktualny okres sprawozdawczy.

Sprawozdanie roczne zawiera następujące pozycje:

- część obowiązującą - zestawienie dochodów i wydatków w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej,
- część informacyjną – zmiany w budżecie Miasta, zestawienie pism potwierdzających zmiany kwot dotacji celowych, zestawienie wydatków w układzie zadaniowym według sfer wraz ze strukturą i wskaźnikiem wykonania planu, wydatki majątkowe według źródeł

finansowania i sfer, stan zobowiązań Miasta, poziom zobowiązań na tle podstawowych wartości budżetowych i limitów ustawowych, realizacja budżetu w porównaniu z harmonogramem, informacja o realizacji zadań ze środków PFRON oraz Funduszu Pracy, informacja o realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,

- część porównawczą – porównanie realizacji dochodów według grup rodzajowych i wydatków (według zadań) w roku poprzednim i danym roku, porównanie realizacji dochodów i wydatków wraz z pokazaniem wyniku budżetowego w dwóch latach poprzednich i danym roku,
- część graficzną – podstawowe relacje budżetowe w formie wykresów,
- wykaz jednostek budżetowych oświaty posiadających rachunek dochodów własnych.

Oprócz wyżej wymienionego opracowania publikowana jest (od 2005 roku) pozycja zawierająca szczegółowe objaśnienia do wykonania dochodów i wydatków budżetowych. Zadania są opisane z uwzględnieniem poszczególnych działań wchodzących w ich skład, ponadto przedstawiane są wskaźniki, które mają na celu zmierzenie efektywności wykonywanych przez Miasto zadań.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku wprowadza zasadę zrównoważenia budżetu bieżącego (art. 242). Oznacza to przyjęcie nadrzędnej zasady, że wydatki bieżące mogą być pokrywane jedynie z wpływów bieżących. Nadwyżka bieżąca (operacyjna) w pierwszej kolejności przeznaczana jest na obsługę zadłużenia. Wolne środki pozostałe po spłacie rat kredytów i odsetek powiększone o dochody majątkowe stanowią źródło finansowania wydatków majątkowych.

2.2.1. Dochody budżetu

Zgodnie z zapisami *Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* na dochody tych jednostek składają się trzy podstawowe elementy:

- dochody własne (podatki, opłaty, dochody z majątku miasta, udziały w dochodach budżetu państwa – PIT i CIT, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe miasta, wpłaty od miejskich zakładów budżetowych spadki, zapisy i darowizny na rzecz miasta, dochody z kar pieniężnych, grzywien, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych miasta, udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, inne),
- subwencja ogólna,
- dotacje z budżetu państwa.

Dochodami wyżej wymienionych jednostek mogą być także:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,

- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Rok 2004 był rokiem przełomowym dla finansów Miasta. Z początkiem roku weszła bowiem w życie nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania przyjęte w ustawie zmierzały do decentralizacji środków publicznych oraz zwiększenia ekonomicznej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu własnymi dochodami. Zgodnie z jej zapisami część zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które finansowane były subwencjami i dotacjami z budżetu państwa, zostało przejętych przez gminy do finansowania z dochodów własnych.

Mimo procesu decentralizacji zadań publicznych i ustawowego rozszerzania zakresu zadań realizowanych przez samorządy lokalne, a tym samym wzrostu rodzajów i poziomów wydatków, w polskim systemie finansowania samorządów lokalnych transfery z budżetu centralnego (dotacje i subwencje) odgrywają wciąż dużą rolę. Dlatego też aktywna polityka samorządów powinna zmierzać do wzrostu dochodów ze źródeł, na które samorządy mają bezpośredni wpływ i kształtowania korzystnej relacji w stosunku do transferów z budżetu centralnego.

Działania podejmowane w ramach polityki kształtowania dochodów własnych w Gminie Miasto Szczecin obejmują:

- określanie przez Radę Miasta stawek podatkowych w granicach ustawowego pułapu odnośnie podatku od środków transportowych, podatku od nieruchomości, opłaty od posiadania psów oraz opłacie targowej,
- stosowanie indywidualnych ulg, zwolnień i umorzeń w podatkach przypisanych gminie,
- określanie przez Radę Miasta zasad gospodarowania majątkiem Miasta:
 - o w zakresie nabywania, zbywania i obciążania zabudowanych i niezabudowanych nieruchomości gruntowych oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata,
 - o stosowania ulg i zwolnień przy sprzedaży lokali komunalnych oraz warunków sprzedaży ratalnej,
 - o zasad prywatyzacji komunalnych lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży,
- stosowania bonifikat przy przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- ustalania przez Prezydenta Miasta stawek opłat za dzierżawę gruntów komunalnych oraz stawek opłat za dzierżawę nieruchomości komunalnych do umieszczania reklam.

Na wielkość dochodów budżetowych Gminy Miasto Szczecin w latach 2011 - 2015 znaczący wpływ będą miały następujące źródła:

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa tj. wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych,

- subwencje i dotacje na działalność związaną z realizacją zadań własnych i zleconych,
- podatki i opłaty lokalne,
- dochody z majątku Miasta.

Od 2007 roku dochody w budżecie Miasta są podzielone na bieżące i majątkowe. Do dochodów majątkowych zalicza się:

- dotacje i środki otrzymane na inwestycje,
- dochody ze sprzedaży majątku,
- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W strukturze dochodów Miasta Szczecin dominują dochody bieżące. Stanowią one w 2011 roku 94,4%, a w 2012 roku 82,7% całkowitych dochodów Miasta, średnioroczny udział w latach 2013-2015 wynosi 90,0%.

Udziały w dochodach budżetu państwa

Udziały w dochodach budżetu państwa obejmują:

- udział w dochodach z tytułu podatku od osób prawnych (CIT),
- udział w dochodach z tytułu podatku od osób fizycznych (PIT).

Wpływy z tytułu udziałów w PIT i CIT należą do dochodów budżetu Miasta, które charakteryzują się wysoką wrażliwością na zmiany koniunkturalne. Zwiększanie udziałów gmin w podatkach oraz korzystna sytuacja na rynku gospodarczym przyczyniały się do systematycznego wzrostu wpływów z tego źródła w latach 2004 - 2008. W roku 2009 w uwzględniono skutki wprowadzenia dwóch stawek podatkowych PIT (18% i 32%), co nie pozwoliło na zaplanowanie tak dynamicznego wzrostu jak w latach poprzednich. Miasto zrealizowało wpływy w wysokości 407 mln zł, stanowiło to 96% wykonania roku poprzedniego. Niekorzystne zmiany sytuacji gospodarczej znalazły swoje odzwierciedlenie w dochodach otrzymanych w roku 2010 – osiągnięto wpływy w wysokości 383 mln zł. W planie po zmianach na 2011 przyjęto wpływy w wysokości 401 mln zł, zakładając wzrost gospodarki krajowej. W 2012 roku planowane dochody z tytułu udziałów w PIT i CIT, ustalone zgodnie z *Założeniami do projektu budżetu państwa na 2012 rok*, kształtują się na poziomie 439 mln zł.

Subwencje i dotacje

Subwencje i dotacje stanowiące dochód budżetu Miasta obejmują: subwencje, dotacje celowe na zadania własne, dotacje na zlecenia zlecone z mocy ustaw i porozumień oraz dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego. Najwyższe dochody w tej grupie stanowią subwencje, w tym subwencja na zadania oświatowe.

Ciągłe zmiany, jakie miały miejsce w zakresie realizowanych przez samorzady terytorialne zadań znalazły, swoje odzwierciedlenie w strukturze transferów otrzymywanych z budżetu państwa. W 2003 roku subwencje i dotacje stanowiły blisko połowę dochodów budżetowych, natomiast obecnie ich udział jest znacznie niższy. W 2009 roku kształtowały się na poziomie 33,7% całkowitych dochodów Miasta, w 2010 roku – 36,4%. Planuje się, że ich poziom w roku 2011 będzie stanowił 32,5% dochodów ogółem, w 2012 roku - 27,9%.

Dochody podatkowe i wpływy z opłat

Polityka podatkowa prowadzona przez Miasto kładzie nacisk na efektywność w ściągłości podatków. Miasto posiada pełne uprawnienia do samodzielnego prowadzenia działań egzekucyjnych dotyczących podatków stanowiących dochód własny gminy. Uprawnienia te wynikają z *Ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Dochody z podatków i opłat stanowią stabilną pozycję w budżecie Miasta, kształtując się na poziomie ok. 20 % wszystkich wpływów. W 2009 roku wpływy z powyższego tytułu wyniosły 268 mln zł, w 2010 roku - 284 mln zł. Plan zakłada w 2011 roku wpływ na poziomie 290 mln zł, w 2012 roku – 300 mln zł.

Największy udział w tej grupie dochodów posiada podatek od nieruchomości. W roku 2009 wpływy z podatku wyniosły 161 mln zł, a rok 2010 zamknął się kwotą blisko 171 mln zł. W roku 2011 projektuje się wpływ na poziomie 174 mln zł, a w 2012 – 185 mln zł.

Istotne miejsce wśród podatków lokalnych zajmuje podatek od czynności cywilnoprawnych. W roku 2009 dochody z tego tytułu wyniosły 25 mln zł, a w 2010 roku - 26 mln zł. W stosunku do lat wcześniejszych nastąpiło nominalne obniżenie wpływów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych, na co wpływ miał spadek liczby transakcji zawieranych na rynku nieruchomości. W latach 2011 i 2012 wysokość dochodów z tego tytułu planuje się na poziomie 30 mln zł rocznie.

Do ważniejszych źródeł dochodów z tytułu opłat należą wpływy z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu, które w całości przeznaczone są na realizację Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Programu Przeciwdziałania Narkomanii zgodnie z *ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*.

Do budżetu Miasta wpływają również znaczne kwoty z tytułu opłaty skarbowej, komunikacyjnej czy targowej, a także z podatku od środków transportowych.

Elementem polityki podatkowej są działania obejmujące udzielanie ulg podatkowych (umorzenia, odroczenia oraz rozłożenia zapłaty podatku lub zaległości podatkowej na raty) podatnikom spełniającym kryteria ustawowe oraz udzielanie zwolnień z podatku od nieruchomości. Zgodnie z decyzją Rady Miasta istnieje możliwość uzyskania zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach dwóch programów pomocowych obowiązujących w latach 2011 – 2013.

WYBRANE STAWKI PODATKÓW I OPŁAT W SZCZECINIE W LATACH 2010 – 2012.

Rodzaj podatku	2010	2011	2012
Podatek od nieruchomości	od 1 m ² powierzchni / powierzchni użytkowej		
Od budynków mieszkalnych lub ich części	0,62 zł	0,64 zł	0,67 zł
Od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	20,18 zł	20,70 zł	21,57 zł
Od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, na powierzchni przekraczającej 4 300 m ² w obiektach handlowych lub usługowych	20,18 zł	20,70 zł	21,57 zł
Od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	8,88 zł	9,11 zł	9,49 zł
Od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	4,10 zł	4,21 zł	4,21 zł
Od budowli	2 % wartości	2 % wartości	2 % wartości
Od gruntów związanych z działalnością gospodarczą	0,77 zł	0,79 zł	0,82 zł
Od gruntów pod jeziorami zajętymi na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne	4,04 zł *	4,15 zł *	4,33 zł *
Od gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	0,33 zł	0,34 zł	0,37 zł
Podatek leśny	od 1 ha powierzchni		
	30,04 zł	34,02 zł	41,07 zł

Podatek rolny	od 1 ha powierzchni		
Od gruntów rolnych	85,25 zł	94,10 zł	185,45 zł
Od pozostałych gruntów	170,50 zł	188,20 zł	370,90 zł
Opłata od posiadania psów	50 zł od jednego psa	50 zł od jednego psa	50 zł od jednego psa

*od 1 ha powierzchni

Dochody z majątku Miasta

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych, co roku opracowywana jest informacja o stanie mienia komunalnego. *Informacja o stanie mienia Miasta Szczecin* obejmuje zarówno majątek trwały, jak i obrotowy. Opracowanie powstaje na podstawie dokumentacji źródłowej przygotowywanej przez jednostki organizacyjne Miasta. Aktualna informacja zawiera dane o zasobach na dzień 31 grudnia 2010 roku oraz ilościowe i wartościowe zmiany tych zasobów.

Łączna wartość mienia komunalnego wyniosła 48 861 206 259 zł, co oznacza przyrost majątku o 149,8 % w stosunku do analogicznego okresu 2009 roku.

Do najbardziej stabilnych dochodów z majątku, a jednocześnie mających największe znaczenie dla budżetu Miasta, należą wpływy z opłat za użytkowanie wieczyste i zarząd. Znaczące wpływy Miasto osiąga również z dzierżawy i najmu składników majątkowych, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaży mieszkań. Istotny udział w dochodach z majątku stanowią dochody ze sprzedaży gruntów.

W 2009 roku realizacja dochodów z majątku ukształtowała się na poziomie 116 mln zł (9% dochodów ogółem), w 2010 roku – 69 mln zł (5%). Plan 2011 roku zakłada wpływy w wysokości 72 mln zł (5%), w 2012 roku planuje się wpływy na poziomie 123 mln zł (7%).

Środki ze źródeł pozabudżetowych

Kolejną pozycję w dochodach budżetu Miasta stanowią dochody ze źródeł pozabudżetowych. Składają się na nią środki uzyskiwane z funduszy Unii Europejskiej, z których możliwość korzystania otworzyła się dla Polski wraz z wejściem w jej struktury. W porównaniu z 2010 rokiem zakłada się nominalny wzrost w 2011 roku o ponad 46 mln zł. W 2012 roku planuje się wpływ środków z funduszy międzynarodowych na poziomie 237 mln zł.

W tej grupie dochodów znajdują się również środki pochodzące z innych źródeł - np. z różnego rodzaju funduszy krajowych takich jak Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej czy Fundusz Pracy.

Pozostałe dochody

Grupa pozostałych dochodów (2009 rok – 42 mln zł, 2010 rok – 38 mln zł, plan 2011 roku – 42 mln zł, plan 2012 roku -189 mln zł) obejmuje wszystkie inne wpływy, nie kwalifikujące się do wymienionych wcześniej grup. Są to dochody z różnych tytułów realizowane zarówno przez Urząd Miasta jak i pozostałe jednostki budżetowe np. odpłatność za pobyt dzieci w przedszkolach i żłobkach, wpływy z tytułu odpłatności za pobyt w placówkach opieki społecznej, wpływy z grzywien i kar nakładanych przez Straż Miejską, różne dochody realizowane przez szkoły czy placówki oświatowe, dochody realizowane przez Miejską Izbę Wyrzeźwien. Ponadto do grupy tej zaliczane są również różne rozliczenia i nadwyżki zakładów budżetowych czy rachunków dochodów. Ujmuje się tutaj udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa (np. z tytułu wydawania dowodów osobistych, gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa). Duży wzrost wpływów w tej grupie nastąpi w 2012 roku w związku z przekształceniem samorządowego zakładu budżetowego Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w jednostkę budżetową.

W prognozach dochodów, począwszy od roku 2013, uwzględniono dochody Zakładu Budynków i Lokali Komunalnych, w związku z planowanym przekształceniem samorządowego zakładu budżetowego w jednostkę budżetową.

2.2.2. Wydatki budżetu

Szczecin ponosi wydatki na realizację zadań własnych, które określone są w ustawach: *z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* i *z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*. Ponadto wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, których obowiązek realizacji wynika z obowiązujących ustaw. Zadania z zakresu administracji rządowej Miasto wykonuje również na podstawie porozumień zawieranych z organami tej administracji. Szczecin ponosi ponadto wydatki na zadania realizowane na mocy porozumień zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego, a także na zadania realizowane przez inne jednostki samorządu terytorialnego, którym udziela pomocy finansowej.

Miasto realizuje zadania:

- bieżące, związane z bieżącym funkcjonowaniem Miasta,
- majątkowe, związane ze zwiększeniem czy odtworzeniem majątku.

W latach 1998 – 2001 udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem kształtował się na poziomie 22 – 23%. Finansowanie inwestycji na takim poziomie możliwe było między innymi dzięki środkom pochodzącym z zaciąganych na preferencyjnych warunkach pożyczkom i kredytom oraz wyemitowanym obligacjom. W latach 2002 – 2004 udział wydatków majątkowych zaczął maleć

na rzecz wydatków bieżących. W 2004 roku wydatki majątkowe stanowiły tylko 9,7% wydatków Miasta ogółem. Od roku 2005 udział wydatków majątkowych w wydatkach Miasta systematycznie wzrasta osiągając w 2009 roku poziom 25,1%. W 2010 roku poziom ten wyniósł 25,7%, Planuje się w 2011 roku wzrost udziału do 29,7 %, a w roku 2012 do 35,3%.

Wyższy udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków Szczecina jest efektem między innymi dostępu Polski do środków pomocowych z Unii Europejskiej. Korzystanie z dofinansowania ze środków unijnych wymaga jednak posiadania w określonych rozmiarach własnych środków finansowych. Od 2005 roku znaczące miejsce w finansowaniu inwestycji w Mieście odgrywały pożyczki na prefinansowanie zadań realizowanych przy udziale środków z Unii Europejskiej. Miasto wykorzystywało również nadwyżkę budżetową, którą generowało w latach 2005 – 2008. Począwszy od roku 2009 w strukturze finansowania inwestycji, obok środków unijnych, zwiększa się rola zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania zadań majątkowych. Zasadniczymi powodem jest dynamiczny przyrost inwestycji, jak również spadek dochodów własnych Miasta.

W strukturze wydatków bieżących Miasta największą część stanowią wydatki na finansowanie sfery edukacji i nauki. W 2009 r. wydatki na tę sferę wyniosły 451 mln zł (43,1% wydatków bieżących). Rok 2010 przyniósł realizację wydatków w wysokości 473 mln zł (42,7% wydatków bieżących). W 2011 roku planuje się wydatki w kwocie 502 mln zł, w 2012 roku – 501 mln zł. Wzrost wydatków w tej dziedzinie nie jest rekompensowany wystarczającym wzrostem subwencji na zadania oświatowe, stąd Miasto finansuje znaczną część wydatków na edukację dochodami własnymi. Wysokość dofinansowania w latach 2011 - 2012 środkami własnymi Miasta będzie kształtowała się na poziomie ok. 151 mln zł rocznie.

Poważny udział w wydatkach budżetu Miasta mają wydatki związane z ochroną zdrowia i pomocą społeczną. W latach 2009 i 2010 wydatki bieżące w tej sferze wyniosły kolejno 197 mln zł i 218 mln zł, stanowiąc kolejno 18,9% i 19,7% wydatków bieżących. Na 2011 rok planuje się kwotę 231 mln zł (19,0% wydatków bieżących), na 2012 rok - 234 mln zł (17,2% wydatków bieżących). W około 50% wydatki w tej sferze finansowane są dotacjami z budżetu państwa. Dofinansowania wydatków dochodami własnymi pozostanie na niezmiennym poziomie.

Miasto ponosi również wysokie wydatki bieżące w zakresie gospodarki komunalnej, która obejmuje m. in. ochronę środowiska, utrzymanie zieleni, utrzymanie dróg, oświetlenie ulic, gospodarowanie odpadami, utrzymanie urządzeń komunalnych, gospodarkę mieszkaniową, a także komunikację zbiorową. Wydatki bieżące w tej dziedzinie wyniosły w 2009 roku – 173 mln zł (16,6% wydatków bieżących), w roku 2010 – 179 mln zł (16,2% wydatków bieżących). W roku 2011 planuje się wykonanie w wysokości 216 mln zł (17,7% wydatków bieżących), w 2012 roku - 316 mln zł (23,3 % wydatków bieżących).

W prognozach wydatków bieżących, począwszy od roku 2013, uwzględniono wydatki Zakładu Budynków i Lokali Komunalnych, w związku z planowanym przekształceniem samorządowego zakładu budżetowego w jednostkę budżetową.

2.3. ZARZĄDZANIE DŁUGIEM

Polityka długu gminy, powiatu, województwa samorządowego jest rodzajem polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Określa ona cele i zasady działania w zakresie pozyskania środków ze zwrotnych źródeł finansowania oraz cele i zasady zarządzania długiem tak, aby skoordynować długoterminowe potrzeby jednostki samorządu terytorialnego z dostępnością źródeł dochodów.

Zarządzanie długiem Miasta jest prowadzone zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz bieżącą i prognozowaną sytuacją finansową. Do zadań polityki długu należy określenie: poziomu zadłużenia według regulacji prawnych; priorytetów projektów inwestycyjnych, które mają być sfinansowane; struktury źródeł ich finansowania, tj. udziału: środków własnych, pożyczek i kredytów komercyjnych oraz preferencyjnych, emisji komunalnych papierów wartościowych dłużnych, odpowiedniego zakresu i poziomu finansowania krótkoterminowego oraz długoterminowego.

Podstawowym celem polityki długu jest zaspokajanie potrzeb pożyczkowych Miasta oraz minimalizowanie kosztów obsługi zadłużenia z jednoczesnym uwzględnieniem ryzyka stopy procentowej, ryzyka stopy referencyjnej oraz ryzyka walutowego.

Strategia zarządzania długiem uwarunkowana jest:

- potrzebami pożyczkowymi Miasta,
- sytuacją gospodarczą kraju, w tym poziomem stóp procentowych i kursu walutowego, a w mniejszym stopniu inflacji,
- oceną ratingową Miasta,
- poziomem rozwoju krajowego rynku finansowego, w tym bazy inwestorów,
- współpracą z zagranicznymi instytucjami finansowymi w przypadku finansowania dużych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Środki pożyczkowe są niezbędne dla finansowania zamierzeń rozwojowych Miasta, ujętych w *WPI*. Rozmiar potrzeb prezentowany jest w Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz wieloletniej prognozie długu.

Prognoza uwzględnia:

- stan zadłużenia bieżącego,
- wielkość nadwyżki operacyjnej,
- koszt obsługi zadłużenia istniejącego i przyszłego,
- przewidywane wpływy ze sprzedaży majątku i środków pozabudżetowych,
- wieloletnie nakłady inwestycyjne wynikające z *WPI*,
- ograniczenia wynikające z zapisów *ustawy o finansach publicznych*.

Wysokość zadłużenia planowanego w kolejnych latach wynika bezpośrednio z wysokości deficytu budżetowego oraz wielkości nakładów inwestycyjnych.

Zarządzanie długiem to również kształtowanie jego struktury. Zgodnie z *Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku* Miasto ma możliwość dokonania wyboru między kredytami i pożyczkami a emisją papierów wartościowych. Na decyzję, która forma finansowania jest najkorzystniejsza w aktualnej i przewidywanej sytuacji gospodarczej mają wpływ:

- poziom kosztów obsługi długu,
- ryzyko refinansowania,
- ryzyko kursowe,
- ryzyko stopy procentowej.

Poziom kosztów obsługi długu jest stabilizowany przez równomierne rozłożenie tych kosztów w czasie:

- przyjmowanie długiego horyzontu czasowego kredytowania,
- zakładanie emisji obligacji komunalnych z prawem do wcześniejszego wykupu,
- zaciągania kredytów w dwóch walutach: EUR i PLN.

Ryzyko refinansowania dotyczy zdolności wykupu zapadającego długu. Ryzyko zwiększa się wraz ze wzrostem kwoty długu podlegającego wykupowi oraz zbliżaniem się terminu wykupu. Na wielkość ryzyka refinansowania wpływa wielkość długu publicznego oraz struktura jego zapadalności. Do ograniczenia ryzyka refinansowania przyczynia się wydłużenie okresu zapadalności długu oraz równomierne rozłożenie wykupów w czasie. Stąd rosnąca jest rola wydłużenia okresu kredytowania do lat 25 w przyjętej prognozie oraz dążenie do osiągnięcia średniej zapadalności długu w wysokości, co najmniej 6 lat.

Ryzyko kursowe wynika z istnienia w ramach długu zobowiązań rozliczanych w walucie obcej. Ryzyko kursowe przejawia się wrażliwością poziomu długu i kosztów jego obsługi na zmiany kursu walutowego. Aprecjacja lub deprecjacja złotego wobec danej waluty obcej powoduje proporcjonalny spadek lub wzrost zadłużenia i kosztów obsługi wyrażonych w złotych. Podstawowym założeniem przyjętym w celu ograniczenia ryzyka kursowego jest zaciąganie zobowiązań w walucie krajowej. W przypadku kredytów walutowych strategiczną walutą jest euro jako przyszła waluta krajowa. Decyzja o wyborze waluty wynika z analizy aktualnej sytuacji gospodarczej, dostępności kredytów na rynku bankowym, kosztu pozyskania pieniądza.

Ryzyko stopy procentowej jest to ryzyko zmiany wielkości płatności z tytułu obsługi długu, wynikające ze zmian wysokości stóp procentowych. Jego źródłem jest konieczność refinansowania zapadającego w przyszłości długu po nieznanach stopach procentowych oraz zmienność płatności kuponowych od długu o oprocentowaniu zmiennym. Dokonanie wyboru między oprocentowaniem zmiennym a stałym jest wypadkową aktualnej i przewidywanej sytuacji na rynku bankowym, w tym poziomie stóp procentowych.

Obsługę bankową budżetu Miasta Szczecin i jego jednostek organizacyjnych prowadzi Bank Pekao S.A. w Szczecinie. Od 1993 roku w gmachu Urzędu Miejskiego funkcjonuje ekspozytura bankowa obsługująca budżet Miasta i pracowników urzędu, a także zajmująca się obsługą kasową Urzędu Miejskiego poprzez stanowiska kasowe. Jest ona również wyposażona w bankomat. Podstawowe operacje bankowe w Urzędzie Miejskim dokonywane są poprzez system elektronicznej obsługi bankowej tj. drogą elektronicznego przekazu danych.

Współpraca Miasta z bankami dotyczy wielu elementów, szczególnie intensywna jest w zakresie lokowania czasowo wolnych środków finansowych i kredytowania. Lokowanie czasowo wolnych środków finansowych oparte jest o system prognozowania finansowego i obejmuje środki na wszystkich rachunkach bankowych Miasta. Formą współpracy z bankami jest również współpraca w zakresie ograniczania ryzyka wahań kursowych dotyczących spłat kredytów denominowanych w EUR.

Miasto współpracuje z następującymi instytucjami finansowymi:

- Bank Pekao S.A.
- PKO BP
- Polski S.A.
- ING Bank Śląski S.A.
- WEST LB Bank Polska S.A.
- Bankgesellschaft Berlin Polska S.A.
- Kredyt Bank S.A.
- Bank Zachodni - Wielkopolski Bank Kredytowy S.A.
- Bank Przemysłowo-Handlowy S.A.
- Nordea Bank Polska S.A
- Bank Millennium S.A
- Bank Gospodarki Żywnościowej S.A.
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Europejski Bank Inwestycyjny
- Bank Rozwoju Rady Europy
- Deutsche Bank PBC S.A.
- Bank BPH S.A.
- EFG Eurobank Ergasias S.A. SA Oddział w Polsce
- Dexia Kommunalkredit Bank Polska SA

– Raiffeisen Bank Polska SA

W latach 1997 i 1998 Miasto zaciągnęło na sfinansowanie istniejących deficytów budżetowych kredyty komercyjne. Od 2000 roku źródłami finansowania deficytu stały się, oprócz kredytów i nadwyżek z lat ubiegłych, także pożyczki i przychody z prywatyzacji majątku Miasta. W roku 2001 i 2003 Miasto wyemitowało obligacje na łączną kwotę 97,2 mln zł. Lata 2005 - 2008 zamknęły się nadwyżkami w wysokości odpowiednio: 23,4 mln zł, 53,2 mln zł, 55,4 mln zł i 16,5 mln zł. Rok 2009 zakończono deficytem wysokości 99,6 mln zł, spowodowanym dwoma czynnikami: skutkami światowego kryzysu gospodarczego dla finansów publicznych w Polsce oraz rosnącymi wydatkami inwestycyjnymi Miasta. Po kilku latach przerwy Miasto znowu sięgnęło po zwrotne źródła finansowania budżetu.

Analiza rynków finansowych dla lat 2008 – 2012 wskazuje, że najkorzystniejszym instrumentem dłużnym są kredyty udzielane przez międzynarodowe instytucje finansowe. W roku 2009 Miasto zaciągnęło kredyt inwestycyjny w wysokości 126 mln zł w Europejskim Banku Inwestycyjnym (umowa zawarta w 2006 roku) oraz podpisało z Bankiem Rozwoju Rady Europy wieloletnią umowę ramową o finansowanie zadań inwestycyjnych na kwotę 300 mln zł. Środki z tej umowy zostały częściowo uruchomione: w wysokości 145 mln zł w lipcu 2010 roku oraz 65,6 mln zł w październiku 2011 roku. W listopadzie 2010 roku została podpisana umowa ramowa na współfinansowanie inwestycji, również na kwotę 300 mln zł, z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Warunki umowy są zbliżone do poprzednich kontraktów zawartych z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, tj. zagwarantowany jest wieloletni okres spłaty, preferencyjne warunki oprocentowania, brak prowizji i zabezpieczenia, poza koniecznością utrzymania ratingu na odpowiednim poziomie. W grudniu 2010 roku została zaciągnięta pierwsza transza z tej umowy w wysokości 90 mln zł, a w listopadzie 2011 roku kolejna w wysokości 82 mln zł. W sierpniu 2011 roku Miasto wyemitowało obligacje o łącznej wartości 140 mln zł w ramach emisji prywatnej. Organizatorem emisji został Bank Pekao S.A. Środki uzyskane z emisji zostały przeznaczone na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Monitorowaniu i analizie podlegają zagrożenia dla realizacji polityki długu, do których należą:

- niekorzystny rozwój sytuacji makroekonomicznej kraju, w tym osłabienie wzrostu gospodarczego, wzrost stóp procentowych i deprecjacja złotego w stosunku do euro,
- spadek dochodów własnych Miasta będący skutkiem recesji światowej oraz wynikający ze zmian w prawie krajowym,
- ryzyko niestabilności czasowej w realizacji planowanych inwestycji wpływające na poziom deficytu budżetowego.

Wymienione powyżej zagrożenia i uwarunkowania strategii zarządzania długiem wymagają dokonywania okresowej korekty prognozy długu. Korekta wykorzystywana jest w wewnętrznym procesie podejmowania decyzji finansowych.