

UZASADNIENIE

DO PROJEKTU BUDŻETU MIASTA SZCZECIN NA 2011 R. (po autopoprawce)

Przygotowanie projektu budżetu Miasta Szczecin na rok 2011 wraz z prognozą na lata następne prowadzone było zgodnie z procedurą „Trybu prac nad projektem uchwały budżetowej” (*Uchwała Rady Miasta Nr XLVIII/1208/10 z dnia 21 czerwca 2010 roku*). Prace nad projektem budżetu rozpoczęto w maju 2010 roku w oparciu o 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*).

W czerwcu 2010 roku wszystkim stronom partycypującym w procesie tworzenia budżetu przekazany został materiał: „*Budżet modelowy na 2011 rok wraz z prognozą na lata następne*”. Celem opracowania, które stanowiło punkt wyjścia do dyskusji nad założeniami do konstrukcji Budżetu Miasta na przyszły rok i lata następne, było przedstawienie bieżącej i przewidywanej sytuacji finansów miejskich. W warunkach ogólnego kryzysu gospodarczego, którego skutki są zauważalne od 2009 roku zwrócono szczególną uwagę na kształtowanie się relacji dochodów bieżących w stosunku do wydatków bieżących. Zaproponowane ramy budżetowe zakładały utrzymanie standardu realizacji bieżących zadań samorządowych oraz zapewnienie odpowiednio wysokiej zdolności kredytowej, koniecznej do sfinansowania wkładów własnych do projektów finansowanych środkami bezzwrotnymi – w szczególności środkami z Budżetu Unii Europejskiej.

W dniu 15 listopada 2010 roku Prezydent Miasta przedłożył Dyrektorowi Biura Rady Miasta projekt budżetu Miasta na 2011 rok, który został przygotowany w oparciu o materiały planistyczne jednostek organizacyjnych Miasta Szczecin oraz informacje o wstępnych kwotach: części oświatowej i części równoważącej subwencji ogólnej, udziałów na 2010 rok podanych przez Ministerstwo Finansów oraz dotacji celowych podanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

Projekt budżetu Miasta zakładał prognozowane dochody na poziomie 1.526.682.900 zł, a wydatki w kwocie 1.811.304.050 zł. Projekt ten uzyskał w dniu 13 grudnia 2010 roku pozytywną opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej (uchwała Nr CXLIV/465/2010).

Dynamika otoczenia i gospodarki wymusiła konieczność wprowadzenia zmian do projektu budżetu (autopoprawki), wynikających m.in. z przesunięć w czasie realizacji zadań i projektów unijnych oraz zmian zakresu rzeczowo - finansowego planowanych zadań powodowanych np.: rozstrzygnięciami konkursów, przetargów.

Autopoprawka do projektu budżetu Miasta na 2010 rok obejmuje następujące zmiany:

I. Zmniejszenie dochodów o kwotę:	44.771.730 zł,
<i>w tym:</i>	
1. Zwiększenie dochodów bieżących o kwotę	8.162.798 zł;
2. Zmniejszenie dochodów majątkowych o kwotę	52.934.528 zł.
II. Zwiększenie wydatków o kwotę:	68.329.014 zł,
<i>w tym:</i>	
1. Zwiększenie wydatków bieżących o kwotę	10.381.840 zł;
2. Zwiększenie wydatków majątkowych o kwotę	57.947.174 zł.
III. Zwiększenie deficytu budżetowego o kwotę:	113.100.744 zł.

Ponadto autopoprawka obejmuje zmiany przychodów i wydatków samorządowych zakładów budżetowych.

Projekt budżetu Miasta na 2011 rok po uwzględnieniu powyższych zmian zamyka się kwotą dochodów ogółem **1.481.911.170 zł**, wydatków ogółem **1.879.633.064 zł** oraz deficytem budżetowym ogółem **397.721.894 zł**.

Do projektu budżetu Miasta na 2011 rok (z autopoprawką) przyjęto następujące założenia:

- poziom dochodów z tytułu udziału gminy i powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku od osób prawnych (CIT) zgodnie z informacją Ministra Finansów oraz na podstawie założeń do projektu budżetu państwa na 2011 rok; planowana kwota dochodów z tytułu udziałów jest niższa o ponad 6 milionów zł w porównaniu z wpływami za 2009 rok;
- podwyższenie stawek podatków lokalnych średnio o 2,6%, tj. o wskaźnik inflacji, w stosunku do stawek ustalonych na rok 2010 roku, co w 2011 roku daje wpływy o ponad 3 miliony zł wyższe w porównaniu do poziomu planowanego w roku 2010;
- dochody ze sprzedaży majątku na poziomie 44 mln złotych;
- utrzymanie dofinansowania środkami własnymi - ponad poziom przyznanych dotacji i subwencji oświatowej - na edukację na poziomie 2010 roku; wstępna kwota subwencji na zadania oświatowe jest wyższa o 23,9 milionów zł w stosunku do 2010 roku;
- zwiększenie dofinansowania środkami własnymi, ponad poziom dotacji, zadań z zakresu pomocy społecznej i zdrowia;

- 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 2011 rok stanowią kwotę 679 milionów zł czyli 36% kwoty wydatków ogółem**, w tym wydatki współfinansowane środkami pomocowymi wynoszą 296 milionów zł, co stanowi 44% kwoty wydatków majątkowych;
- deficyt na poziomie **398 milionów zł**;
- sfinansowanie deficytu kredytami: zaciągniętym w Banku Rady Rozwoju Europy oraz planowanym do zaciągnięcia w Europejskim Banku Inwestycyjnym na łączną kwotę **318 milionów zł**.

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

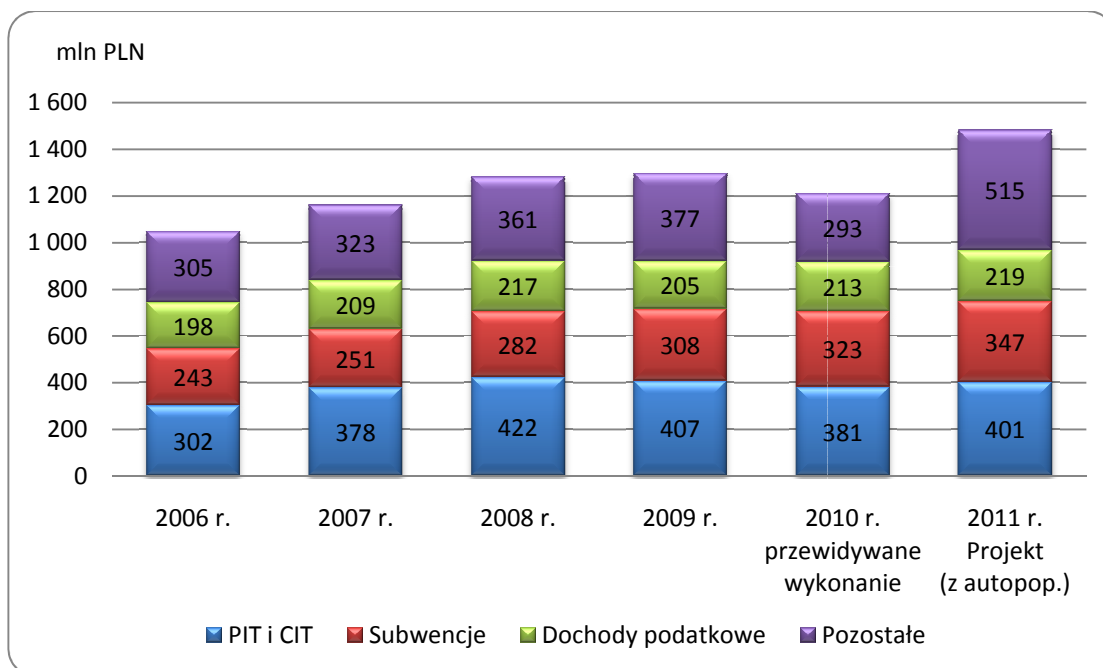
- udziały w podatkach (PIT i CIT) – wpływy na poziomie 401 milionów zł (27% dochodów ogółem),
- subwencje – wpływy na poziomie 347 milionów zł (23% dochodów ogółem),
- dochody podatkowe - wpływy na poziomie 219 milionów zł (15% dochodów ogółem).

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%, na koniec roku 2010 przewiduje się wpływy na poziomie niższym o 4% w stosunku do roku 2009, co w kwotach nominalnych daje spadek dochodów o ponad 9 milionów zł. W projekcie Budżetu Miasta na 2011 rok poziom dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT przyjęto na podstawie informacji przekazanej przez Ministra Finansów oraz na podstawie założeń do projektu budżetu państwa na 2011 rok. Minister Finansów przyjął założenie wzrostu wpływów z PIT o 6%, natomiast CIT o 13%. 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). Najistotniejszą zmianą jest wprowadzenie od 2009 roku nowych, niższych stawek podatkowych: 18 i 32%. Trudno oszacować wpływ tych zmian na realizację wpływów podatkowych – niemniej jednak zmniejszające się wpływy od roku 2009 wskazują na silne powiązanie tego faktu ze zmianami systemowymi. Przy czym należy podkreślić, że Państwo nie przewiduje zmiany zasad podziału podatku rekompensującego ubytki wpływów, przy zachowaniu katalogu zadań obowiązkowych realizowanych przez samorządy.

Wykres 1: Dochody budżetu Miasta w latach 2006 - 2011.



W kategorii szans i zagrożeń wyżej opisany system gromadzenia środków publicznych przez samorządy stanowi zagrożenie w sytuacji dekoniunktury gospodarczej. Źródłem wpływów, które w pierwszej kolejności odzwierciedliło skutki kryzysu gospodarczego były wpływy z podatku od czynności cywilno-prawnych. Mimo, iż wpływy za rok 2010 prognozuje się na poziomie wyższym, w porównaniu do wpływów za rok 2009, to jednak nadal jest to dochód znacznie niższy w porównaniu do okresu dobrej koniunktury (spadek o ponad 20% w stosunku do roku 2008). Jednocześnie zastój na rynku nieruchomości powoduje drastyczne uszczuplenie wpływów ze sprzedaży majątku komunalnego. Zgodnie z założeniami *Wieloletniej Prognozy Finansowej* środki ze sprzedaży nieruchomości mają zapewnić finansowanie dla realizacji planów inwestycyjnych, stąd planowana jest intensyfikacja sprzedaży majątku z przeznaczeniem na powiększenie majątku Miasta z tytułu realizacji nowych inwestycji. Jednocześnie sytuacja na rynkach finansowych spowodowała wzrost kosztów kredytowania z uwagi na spadek zaufania inwestorów. System monitoringu realizacji budżetu w trakcie roku budżetowego powinien odpowiednio wcześniej informować o sytuacji finansowej i umożliwić podjęcie odpowiednich działań.

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 9,1% w 2011 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 36% jest określany jako budżet proinwestycyjny; dynamika wydatków majątkowych w stosunku do roku 2004 wynosi 864%.

Mocną stroną przedstawianego projektu 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 2006-2011 (*Tabela 1*) jest spójna z metodologią stosowaną przez agencje ratingowe.

Tabela 1: Realizacja Budżetu Miasta Szczecin w latach 2006-2011 (w mln zł).

Wyszczególnienie	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r. przewidywane wykonanie	2011 r. projekt (z autopoprawką)
Dochody bieżące	999	1 068	1 211	1 210	1 210	1 270
Wydatki bieżące*	852	857	952	1 033	1 102	1 154
Bilans bieżący	147	211	259	177	108	116
<i>wsk % bilansu bieżącego</i>	<i>14,7%</i>	<i>19,8%</i>	<i>21,4%</i>	<i>14,6%</i>	<i>8,9%</i>	<i>9,1%</i>
Dochody majątkowe	49	93	71	87	81	212
Wydatki majątkowe	130	236	302	351	385	679
Bilans majątkowy	-81	-143	-231	-264	-304	-467
Przychody (kredyty itp.)	95	167	157	254	354	439
Rozchody (spłata kredytów itp.)	35	75	46	36	28	41
Obsługa zadłużenia (odsetki)	13	13	12	13	9	47
Bilans finansowy	47	79	99	203	317	351
Stan środków na koniec roku	113	147	127	118	121	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* po raz pierwszy przygotowana jest w formie uchwały Rady Miasta. 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 wprowadza regulacje w zakresie kontroli zarządczej.

Projekt budżetu (z autopoprawką) na 2011 rok w ujęciu syntetycznym przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2: Projekt Budżetu na 2011 rok (z autopoprawką) w ujęciu syntetycznym (w mln zł).

Wyszczególnienie	<u>2010 r.</u> przewidywane wykonanie	<u>2011r.</u> projekt z autopoprawką	<i>Dynamika</i>
Dochody	1 291	1 482	115%
Wydatki bieżące	1 112	1 201	108%
Wydatki majątkowe	385	679	176%
Deficyt	-206	-398	193%

Szczegółową specyfikację zmian projektu budżetu przedstawiają załączniki do uzasadnienia.