

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. Zgodnie z zapisami Strategii podstawowy priorytet zyskują zadania dofinansowane ze środków pomocowych i funduszy zewnętrznych. 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 r. 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 również 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 r. 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 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 r. 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 r. terminu kontrola finansowa. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazała, iż jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. *Ustawa*

o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. objęta 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 r. wprowadza 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 taki 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).

W dniu 31 stycznia 2011 roku Rada Miasta Szczecin uchwaliła *Wieloletni Program Inwestycyjny* na lata 2011 – 2015 (Uchwała Nr IV/43/11).

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.

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 r.*

Ustawa definiuje państwowy dług publiczny jako wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora (art. 7). 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* prezentowane były wszystkie istotne pozycje WPF. W 2011 roku *Wieloletnia Prognoza Finansowa* po raz pierwszy 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 r.* 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 r.* 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 r. wprowadza indywidualny wskaźnik zadłużenia dla samorządów. 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 r.

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.

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 – 2011 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 r.) 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 r. W listopadzie 2010 r. została podpisana umowa ramowa na współfinansowanie inwestycji, również na kwotę 300 mln zł, z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Warunki umowy są zbliżone do poprzednich umów 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 r. została zaciągnięta pierwsza transza z tej umowy w wysokości 90 mln zł.

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 ta 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 r. Od 2005 r. 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 r. Agencja Fitch podwyższyła ocenę z BBB /perspektywa pozytywna/ i F3 do BBB+ /perspektywa stabilna/ i F2. W dniu 23 lipca 2010 r. wydała komunikat o utrzymaniu ratingu, stwierdzając w uzasadnieniu, że:

„Pomimo spowolnienia gospodarczego oraz obniżenia się marży operacyjnej, wyniki operacyjne Szczecina w 2009 r. były w dalszym ciągu dobre. Nadwyżka operacyjna stanowiła 14% dochodów operacyjnych. Pozytywny wpływ na wyniki budżetowe miały rosnące transfery bieżące, kontrola wydatków operacyjnych oraz dobre zarządzanie finansowe i strategiczne”.

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

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.

Obecnie procedura uchwalania budżetu przedstawia się następująco:

- określenie kierunkowych założeń polityki budżetowej Miasta do 31 maja,
- tworzenie ram budżetowych do 30 czerwca,
- określenie wytycznych do opracowania projektu budżetu Miasta do 31 lipca,
- tworzenie projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały w sprawie *WPF* do 15 listopada,
- uchwalanie budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej do 31 grudnia.

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 r. 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 posiadających rachunek dochodów własnych.

Oprócz wyżej wymienionego opracowania publikowana jest (od 2005 r.) 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 r. 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 r. 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:
 - w zakresie nabywania, zbywania i obciążania zabudowanych i nie-zabudowanych nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata,
 - stosowania ulg i zwolnień przy sprzedaży lokali komunalnych oraz warunków sprzedaży ratalnej,
 - 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 roku 2011 i latach 2012-2014 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 85,8% całkowitych dochodów Miasta, średnioroczny udział w latach 2012-2014 wynosi 87,1%

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 odnotowano realny spadek w wysokości wpływów PIT i CIT, dynamika wykonania rok do roku wyniosła zaledwie 96%. W budżecie 2010 r. uwzględniono niekorzystne zmiany sytuacji gospodarczej. Na efektywne wpływy z tytułu tego podatku wpłynęła zmiana stawek podatkowych, która w głównej mierze dotknęła duże miasta. Ubytek z tytułu wprowadzenia zmian systemowych nie został zrekompensowany jednostkom samorządu terytorialnego. Przewidywane wykonanie za 2010 rok kształtuje się na poziomie 381 mln zł i będzie niższe, niż planowane kwoty. Na 2011 rok przyjęto nominalny wzrost zgodnie z założeniami do projektu budżetu państwa.

Subwencje i dotacje

Subwencje i dotacje stanowiące dochód budżetu Miasta obejmują: subwencje, dotacje celowe na zadania własne, dotacje na zlecenia 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 r. subwencje i dotacje z budżetu państwa stanowiły 47,9% dochodów budżetowych, w 2007 r. kształtowały się na poziomie 32,2% całkowitych dochodów Miasta, w 2009 r. – 33,7%. Przewiduje się, że ich poziom w roku 2010 będzie stanowił 36,4% dochodów ogółem, w 2011 r. 31,8%.

Dochody podatkowe i wpływy z opłat

Polityka podatkowa prowadzona przez Miasto kładzie nacisk na efektywność w ściągalności 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 2010 r wpływy z powyższego tytułu prognozuje się na poziomie 280 mln zł, natomiast w roku 2011 na poziomie 287 mln zł.

Największy udział w tej grupie dochodów posiada podatek od nieruchomości. W roku 2007 wpływy z podatku wyniosły 144 mln zł, a rok 2009 zamknął się kwotą blisko 161 mln zł. Przewidywane wpływy w roku 2010 osiągną poziom 171 mln zł. W roku 2011 projektuje się wpływy na poziomie 174 mln zł.

Istotne miejsce wśród podatków lokalnych zajmuje podatek od czynności cywilnoprawnych. W roku 2007 dochody z tego tytułu wyniosły 44 mln zł i były wyższe od wpływów roku poprzedniego

o 19 mln zł. W roku 2009 obniżyły się do poziomu 25 mln zł, na co wpływ miał spadek liczby transakcji zawieranych na rynku nieruchomości. W roku 2010 wysokość dochodów z tego tytułu prognozuje się na poziomie 25 mln zł, a w roku 2011 na poziomie 30 mln zł.

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.

Począwszy od 2007 r. możliwość skorzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości regulują dwa programy. Aktualnie - do 31 grudnia 2010 r. - ze zwolnienia mogą skorzystać przedsiębiorcy:

w ramach regionalnej pomocy publicznej:

- dokonujący nowych inwestycji (maksymalny okres zwolnienia wynosi 5 lat),

w ramach pomocy de minimis:

- tworzący nowe miejsca pracy dla osób posiadających status osoby bezrobotnej (na okres do 24 miesięcy).

Niniejsze Programy stanowią uzupełnienie *Strategii Rozwoju Miasta Szczecina* i mają na celu:

- wspieranie przedsiębiorców dokonujących nowych inwestycji ,
- przeciwdziałanie i łagodzenie skutków bezrobocia.

Łączna kwota udzielonych zwolnień z podatku od nieruchomości w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2007 r. wyniosła 6 mln zł. Ze zwolnienia skorzystało 25 przedsiębiorców. W 2008 r. ze zwolnienia na kwotę 3 mln zł skorzystało 27 przedsiębiorców, natomiast w 2009 r. 19 przedsiębiorców – łączna kwota wyniosła 1 mln zł.

WYBRANE STAWKI PODATKÓW I OPŁAT W SZCZECINIE W LATACH 2009 – 2011.

Rodzaj podatku	2009	2010	2011
Podatek od nieruchomości	od 1 m ² powierzchni / powierzchni użytkowej		
Od budynków mieszkalnych lub ich części	0,60 zł	0,62 zł	0,64 zł
Od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	19,50 zł	20,18 zł	20,70 zł
Od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, na powierzchni przekraczającej 4 300 m ² w obiektach handlowych lub usługowych	19,50 zł	20,18 zł	20,70 zł
Od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	8,58 zł	8,88 zł	9,11 zł
Od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	3,96 zł	4,10 zł	4,21 zł
Od budowli	2 % wartości	2 % wartości	2 % wartości
Od gruntów związanych z działalnością gospodarczą	0,74 zł	0,77 zł	0,79 zł
Od gruntów pod jeziorami zajętymi na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne	3,90 zł *	4,04 zł *	4,15 zł *
Od gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	0,32 zł	0,33 zł	0,34 zł
Podatek leśny	od 1 ha powierzchni		
	33,56 zł	30,04 zł	30,04 zł

Podatek rolny	od 1 ha powierzchni		
	Od gruntów rolnych	139,50 zł	85,25 zł
Od pozostałych gruntów	279,00 zł	170,50 zł	170,50 zł
Opłata (do końca 2007 r. podatek) 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 30 czerwca 2009 r. oraz ilościowe i wartościowe zmiany tych zasobów.

Łączna wartość mienia komunalnego według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. wyniosła 19 558 715 902 zł, co oznacza przyrost majątku o 0,5 % w stosunku do analogicznego okresu 2008 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.

Znaczący udział w dochodach z majątku w roku 2008 stanowiły dochody ze sprzedaży gruntów w wysokości 25 mln zł. W 2009 r. Miasto zweryfikowało pierwotne plany w zakresie sprzedaży gruntów (w budżecie na 2009 r. zapisano 31 mln zł) i zrealizowało 4 mln zł wpływów z tego tytułu. Zauważalny wzrost dochodów z gospodarowania majątkiem w 2009 r. w porównaniu z rokiem 2008 dotyczy wpływów ze sprzedaży składników majątkowych. 42 mln zł związanych jest z umową o współpracy zawartą między Gminą Miasto Szczecin a spółką CURA Beteiligungsgesellschaft Polen m.b.h. W 2010 roku przewiduje się uzyskać 69 mln zł dochodów z majątku natomiast w 2011 roku – 101 mln zł pochodzących głównie ze sprzedaży gruntów na własność.

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 126 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 (2008 r. – 53 mln zł, 2009 r. – 42 mln zł, przewidywane wykonanie na 2010 r. 37 mln zł, plan 2011 roku – 41 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 Wytrzeźwień. Ponadto do grupy tej zaliczane są również różne rozliczenia i nadwyżki zakładów budżetowych czy rachunków dochodów. Ujmuje się tutaj również udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa (np. z tytułu wydawania dowodów osobistych, gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa). Duży wzrost wpływów w tej grupie (o 23 mln zł) nastąpił w roku 2008 i związany był głównie z rozliczeniem likwidowanego rachunku dochodów własnych „Remonty i utrzymanie dróg”(18 mln zł).

2.2.2. Wydatki budżetu

Szczecin ponosi wydatki na realizację zadań własnych, które określone są w ustawach: *z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* i *z dnia 5 czerwca 1998 r. 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 r. wydatki majątkowe stanowiły tylko 9,7% wydatków Miasta ogółem. Od roku 2005 udział wydatków majątkowych w wydatkach Miasta systematycznie wzrasta osiągając w 2009 r. poziom 25,1%. W 2010 roku przewiduje się, iż poziom ten wyniesie 26%, a w 2011 r. planuje się wzrost do ponad 36 %. W finansowaniu zadań majątkowych największą rolę odgrywały środki własne Miasta. W latach 2006 – 2008 Miasto nie korzystało z kredytów bankowych w celu wspierania inwestycji. 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 r. 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 2008 r. wydatki na tę sferę wyniosły 421 mln zł (43,8% wydatków bieżących). Rok 2009 przyniósł wydatki w wysokości 450 mln zł (43,1% wydatków bieżących). W roku 2010 przewiduje się wydatki na zadania bieżące w sferze edukacji w wysokości 474 mln zł. W 2011 roku planuje się wydatki w kwocie 498 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 2008 – 2009 środkami własnymi Miasta kształtowała się na poziomie kolejno ok. 139 i 145 mln zł. W latach 2010 – 2011 przewiduje się dofinansowanie powyżej 150 mln zł rocznie.

Poważny udział w wydatkach budżetu Miasta mają wydatki związane z ochroną zdrowia i pomocą społeczną. W latach 2008 i 2009 wydatki bieżące w tej sferze wyniosły kolejno 188 mln zł i 197 mln zł, stanowiąc kolejno 19,6% i 18,9% wydatków bieżących. Na rok 2010 przewidywane wydatki w tej sferze stanowią będą 19,9% wydatków bieżących Miasta i wyniosą 221 mln zł. Na 2011 rok planuje się kwotę 214 mln zł, t.j. 17,8 % planowanych 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 2008 r. – 132 mln zł (13,7% wydatków bieżących), w roku 2009 – 160 mln zł (15,3%). W stosunku do roku 2008 wzrosły przede wszystkim wydatki związane z dofinansowaniem kosztów zakupu usług regularnej komunikacji miejskiej (dotacja

dla Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego) oraz oświetleniem ulic. W roku 2010 przewiduje się wykonanie w wysokości 166 mln zł – 14,9% wydatków bieżących, w 2011 r. - 183 mln zł (15,2 % wydatków bieżących)

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 r.* 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 nieznanym 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 EURO.

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

Od 1997 roku Miasto współpracuje również z bankami w zakresie finansowania deficytu budżetowego kredytami i pożyczkami. Stan zobowiązań długoterminowych na dzień 31.12.2009 r. wynosił 273 mln zł. W 2001 r. zawarto pierwszą umowę z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na finansowanie konkretnych inwestycji na łączną kwotę 82 mln zł. Druga umowa została zawarta na kwotę 30 mln EUR w 2006 r., środki z której uruchomiono w lipcu 2009 r., z przeznaczeniem, podobnie jak w przypadku pierwszej umowy, na wskazane Bankowi zadania majątkowe. W roku 2009 została ponadto podpisana z Bankiem Rozwoju Rady Europy wieloletnia umowa o finansowanie na kwotę 300 mln zł. Środki są sukcesywnie przeznaczane na finansowanie uchwalonego przez Radę Miasta Wieloletniego Programu Inwestycyjnego. W lipcu 2010 r. została uruchomiona pierwsza transza z linii kredytowej Banku Rozwoju Rady Europy w wysokości 145 mln zł. W listopadzie 2010 r. została podpisana kolejna umowa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na kwotę 300 mln zł. Umowa udostępnia środki kredytowe na finansowanie inwestycji realizowanych w latach 2010 – 2014. Pierwsza transza w kwocie 90 mln zł została uruchomiona w grudniu 2010 r.

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.