

WPROWADZENIE

Przygotowanie projektu budżetu Miasta Szczecina na rok 2009 wraz z prognozą na lata 2010-2011 prowadzone było zgodnie z Procedurą Tworzenia i Uchwalania Budżetu (*Uchwała Rady Miasta Nr XVI/489/99 z dnia 22 listopada 1999 roku*). Prace nad projektem budżetu rozpoczęto w maju bieżącego 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*.)

Na początku lipca wszystkim stronom partycypującym w procesie tworzenia budżetu przekazany został materiał: „*Budżet modelowy na 2009 rok wraz ze wstępną prognozą na lata 2010-2011*”. Celem opracowania, które stanowiło punkt wyjścia do dyskusji nad założeniami do konstrukcji budżetu Miasta na 2009 rok i następne dwa lata było przedstawienie bieżącej i przewidywanej sytuacji finansów miejskich. Przy konstruowaniu projektu budżetu kierowano się uchwałą Rady Miasta w sprawie wskazówek do konstruowania budżetu Miasta na 2009 rok (*Uchwała Rady Miasta Nr XXIV/652/08 z dnia 28 lipca 2008 r.*).

W dniu 14 listopada 2008 roku Prezydent Miasta przekazał projekt Budżetu Miasta Szczecina na 2009 rok wraz z objaśnieniami Radzie Miasta oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO). Do projektu budżetu Miasta dołączona była „**Informacja o stanie mienia komunalnego Miasta Szczecin**” – edycja 2009 roku, obejmująca szczegółowe informacje o wartości i strukturze majątku Miasta Szczecin, który wg stanu na dzień 30 czerwca 2008 roku wyniósł **19.470.819.240 zł**.

Przedłożony projekt uzyskał pozytywną opinię RIO (uchwała CXXXV/344/2008 z dnia 24 listopada 2008 r.) oraz pozytywną opinię Komisji ds. Budżetu i Finansów Rady Miasta. Budżet po przeanalizowaniu autopoprawek Prezydenta Miasta został uchwalony w dniu 19 grudnia 2008 roku (*Uchwała Nr XXX/768/08 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 grudnia 2008 roku*).

W uchwalonym budżecie Miasta na 2009 rok przyjęto następujące założenia:

- zwiększenie dochodów z tytułu udziału gminy i powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) o 2,3% w stosunku do przewidywanych wpływów w 2008 roku, co stanowi nominalny wzrost o 8,7 miliona zł;
- podniesienie stawek podatków lokalnych średnio o 5,19%, w niektórych przypadkach zastosowanie maksymalnych stawek, co w efekcie daje prognozowane wpływy wyższe w porównaniu do 2008 roku o ponad 1 milion zł;
- wzrost dochodów majątkowych Miasta, przeznaczonych na zwiększony wysiłek inwestycyjny; dochody majątkowe na rok 2009 prognozuje się na poziomie 161 milionów zł, tj. wyższym o 89 milionów zł w stosunku do przewidywanych wpływów w roku 2008;
- utrzymanie dofinansowania wydatków na edukację na niezmiennym poziomie, co oznacza, że wydatki na oświatę finansowane ze środków własnych nie będą wzrastać; wstępna kwota subwencji na zadania oświatowe jest wyższa od o 26,1 miliona zł w stosunku do 2008 roku, co powinno pozwolić na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli;

- utrzymanie dofinansowania zadań z zakresu pomocy społecznej i zdrowia na niezmienionym poziomie; sfera ta jest finansowana dotacjami z budżetu państwa w około 55% - od lat jest utrzymywana polityka tworzenia rezerw i rozdysponowywania ich w trakcie roku budżetowego;
- dalszą restrukturyzację w sferze gospodarki komunalnej, która będzie kontynuowana w roku następnym; efektem restrukturyzacji powinna być racjonalizacja wydatków w tej sferze;
- zapewnienie finansowania dla kontynuowanych programów w różnych sferach: Szczecin – Europejską Stolicą Kultury, programy zdrowotne dla mieszkańców (m.in. Program Profilaktyki Raka Płuc), programy edukacyjne;
- ograniczenie pozostałych wydatków do poziomu gwarantującego prawidłową realizację ustawowych zadań;
- ustalenie poziomu wydatków inwestycyjnych w latach 2009-2013 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 2009 rok stanowią kwotę **612 milionów zł** czyli 36% kwoty wydatków ogółem, w tym wydatki współfinansowane środkami pomocowymi wynoszą ponad 126 milionów zł, co stanowi 21% kwoty wydatków majątkowych;
- deficyt na poziomie **330 milionów zł**;
- sfinansowanie deficytu kredytem zaciągniętym w Europejskim Banku Inwestycyjnym na łączną kwotę **30 milionów euro**; dodatkowo emisję obligacji na kwotę **156 milionów zł**.

Analiza strumieni dochodowych budżetu Miasta wskazuje na utrwalenie dominującej roli trzech źródeł:

- udziałów w podatkach (PIT i CIT) – wpływy na poziomie 436 milionów zł (31% dochodów ogółem),
- subwencji – wpływy na poziomie 309 milionów zł (22% dochodów ogółem),
- dochodów podatkowych - wpływy na poziomie 217 milionów zł (16% dochodów ogółem).

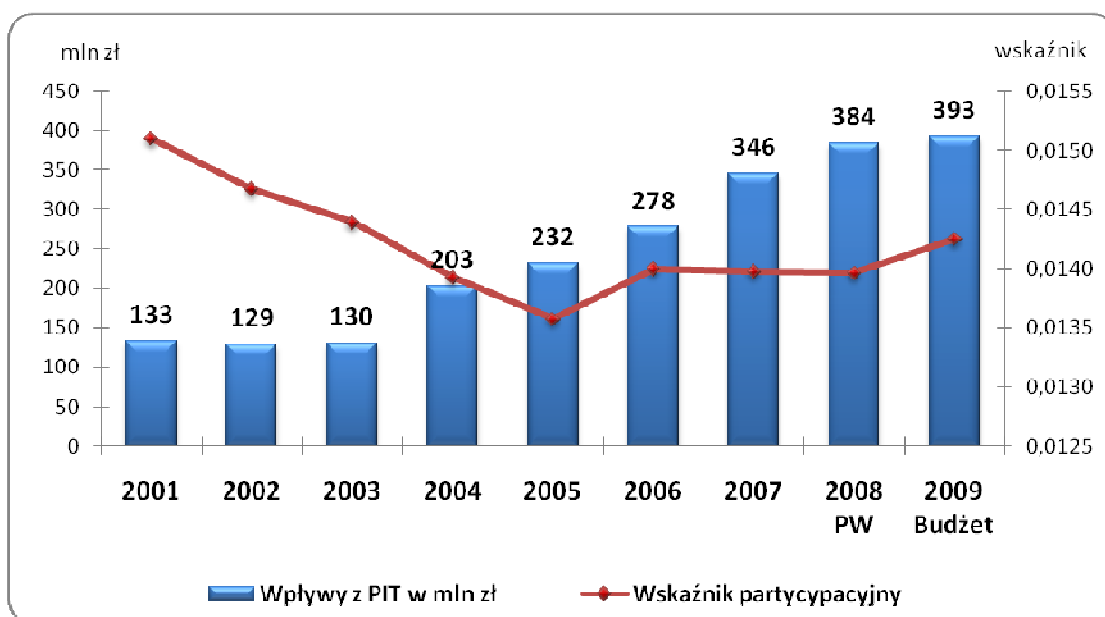
Każde z tych źródeł charakteryzuje się innym stopniem wpływu Miasta na realizację dochodów.

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. Dochody z PIT i CIT w latach 2005-2008 wykazują wyjątkowo wysoką dynamikę. W budżecie Miasta na 2009 rok zakłada się kontynuację tego trendu. Sytuacja ta wskazuje na to, jak dobra koniunktura gospodarcza wpływa bezpośrednio na sytuację finansową Miasta. Władze Miasta mogą podejmować działania zachęcające do powstawania w mieście dobrze płatnych miejsc pracy. Ma to swoje odzwierciedlenie we wzroście wskaźnika partycypacyjnego o 2%. Wskaźnik partycypacyjny określa udział procentowy należnego podatku dochodowego od osób fizycznych w Mieście w skali całego kraju za rok poprzedzający rok bazowy (czyli dla budżetu na 2009 rok przyjmuje się

dane za rok 2007). W roku 2008 wskaźnik ten wynosił 0,01396654665, natomiast dla roku 2009 wynosi 0,01425257043, co przekłada się to wprost na zwiększenie dochodów Miasta.

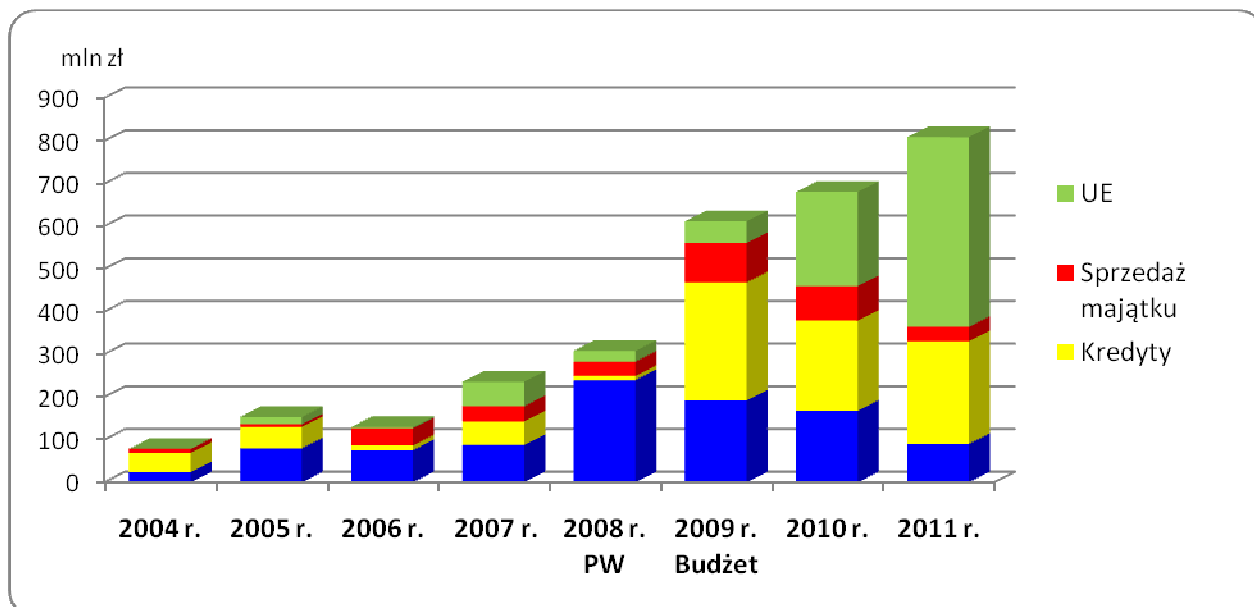
Z drugiej strony polityka podatkowa jest ustalana centralnie. Zmiany w systemie podatkowym mają istotny wpływ na kształtowanie się wysokości podatków. W 2008 roku utrzymano wprowadzoną w 2007 roku ulgę z tytułu wychowywania dzieci, założono kontynuację obniżania stawki na ubezpieczenie rentowe - w 2007 roku o 3 punkty procentowe po stronie pracownika, w 2008 roku o kolejne 4 punkty procentowe - po 2 punkty po stronie pracodawcy i pracownika. Najistotniejszą zmianą jest wprowadzenie od 2009 roku nowych, niższych stawek podatkowych: 18 i 32%. Trudno oszacować wpływ tych zmian na realizację wpływów podatkowych. Należy pamiętać, że Państwo nie przewiduje zmiany zasad podziału podatku rekompensującego ubytki wpływów, przy zachowaniu katalogu zadań obowiązkowych realizowanych przez samorządy.

Wykres 1: Wpływy z PIT i wskaźnik partycypacyjny w latach 2001-2009.



W kategorii szans i zagrożeń wyżej opisany system gromadzenia środków publicznych przez samorządy stanowi zagrożenie w sytuacji dekonunktury gospodarczej. Sytuacja na rynkach finansowych będzie powodowała wzrost kosztów kredytowania i może wpłynąć na wzrost kosztów inwestycji. Niepewna jest także sytuacja na rynku nieruchomości. 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 wysokiej nadwyżki operacyjnej pozwoli na sfinansowanie spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach 1997-2005 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 775%.

Wykres 2: Finansowanie inwestycji w latach 2004-2011 (w mln zł).



Mocną stroną przedstawianego budżetu jest utrzymanie wysokiej nadwyżki operacyjnej (inaczej: bilansu bieżącego – 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 poniżej analiza realizacji budżetu Miasta w latach 2004-2009 (Tabela 1) jest spójna z metodologią stosowaną przez agencje ratingowe.

Tabela 1: Realizacja Budżetu Miasta Szczecin w latach 2004-2009 (w mln zł).

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r. PW	2009 r. Budżet
<i>Dochody bieżące</i>	759	867	999	1 068	1 207	1 231
<i>Wydatki bieżące*</i>	-722	-771	-852	-857	-953	-1 071
<i>Bilans bieżący</i>	37	96	147	211	254	160
<i>wsk % bilansu bieżącego</i>	4,9%	11,1%	14,7%	19,8%	21,0%	13,0%
<i>Dochody majątkowe</i>	42	53	49	93	71	160
<i>Wydatki majątkowe</i>	-79	-111	-130	-236	-308	-612
<i>Bilans majątkowy</i>	-37	-58	-81	-143	-237	-452
<i>Przychody (kredyty itp.)</i>	66	83	95	167	157	362
<i>Rozchody (spłata kredytów itp.)</i>	-19	-23	-35	-75	-46	-32
<i>Obsługa zadłużenia (odsetki)</i>	-14	-14	-13	-13	-12	-38
<i>Bilans finansowy</i>	33	46	47	79	99	292
<i>Stan środków na koniec roku</i>	33	84	113	147	116	0

*) wydatki bieżące z wyłączeniem wydatków na obsługę długu

W „**Polityce Finansowej Miasta**” prezentowanej po raz pierwszy w formie odrębnego materiału położono główny nacisk na: budżet zadaniowy, wieloletnie planowanie finansowe, wieloletnie plan inwestycyjny, rating, politykę budżetową oraz zarządzanie długiem. Podkreślenia wymaga to, że budżet Miasta od wielu lat jest przedstawiany wraz ze szczegółową prognozą na kolejne dwa lata, a od przyszłego roku zakłada się wydłużenie tego horyzontu o kolejny rok. Spójne - wieloletnie planowanie finansowe skorelowane z *Wieloletnim Planem Inwestycyjnym na lata 2009-2013* oraz 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 60% wydatków bieżących. Z budżetu Miasta są pokrywane wynagrodzenia dla około 12 tysięcy 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.

Budżet na 2009 rok w ujęciu syntetycznym przedstawia *Tabela 2*.

Tabela 2: Projekt budżetu na 2009 rok w ujęciu syntetycznym (w mln zł).

Wyszczególnienie	2008 r. PW	2009 r. Budżet	Dynamika
<i>Dochody</i>	1 278	1 391	109%
<i>Wydatki bieżące</i>	-965	-1 109	115%
<i>Wydatki majątkowe</i>	-308	-612	199%
Deficyt	5	-330	-

Część obowiązująca budżetu Miasta na 2009 rok spełnia wymogi ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku. Artykuł 184 tej ustawy opisuje elementy uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Części objaśniające budżetu Miasta na 2009 rok pokazują struktury i dynamiki wielkości budżetowych oraz szczegółowe opisy poszczególnych pozycji po stronie dochodów i wydatków budżetu Miasta.

**Prezydent Miasta
Szczecin**