

Z myślą o mieszkańcach

„Dochowując wierności prawu, władza samorządowa odpowiedzialna jest za dobro gminy i pomyślność jej mieszkańców”.

Prawidłowo zorganizowane i zarządzane finanse stanowią gwarancję realizacji zadań i zrównoważonego rozwoju miasta, jak i bezpieczeństwa jego władz. Katowice, chcąc odpowiedzialnie podejmować decyzje, wprowadziły wiele modelowych rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania finansami.

Podział kompetencji i odpowiedzialności

Za kreowanie i realizację zatwierdzonej przez prezydenta miasta polityki finansowej i ładu finansowego w mieście odpowiada skarbnik miasta. Polityka finansowa dotyczy polityki podatkowej, budżetowej, zadłużeniowej, w długim i krótkim horyzoncie czasowym.

W tzw. „pionie” skarbnika znajdują się:

- Wydział Księgowo - Rachunkowy, który zajmuje się księgowością jednostki, jaką jest Urząd Miasta i księgowością podatkową. Wydział ten zasadniczo nie uczestniczy w procesie podejmowania decyzji - jego rola koncentruje się na ewidencjonowaniu wszelkich zdarzeń gospodarczych i czynności objętych realizacją planu finansowego Urzędu Miasta
- Wydział Budżetu Miasta przygotowujący projekt budżetu oraz wieloletnie prognozy finansowe, nadzorujący wykonanie budżetu, zajmujący się sprawozdawczością, księgowością budżetu i kontrolą dokumentów kontrasygnowanych przez skarbnika miasta
- Wydział Podatków i Opłat zajmujący się wymiarem, orzecznictwem, kontrolą i egzekucją należności podatkowych
- Koordynator EBI - koordynuje realizację projektów współfinansowanych kredytem z Europejskiego Banku Inwestycyjnego

Urząd Miasta pomimo że stanowi szczególną jednostkę budżetową obsługującą „organy władzy publicznej” – Radę Miasta i Prezydenta, z punktu widzenia ładu budżetowego i finansowego traktowany jest podobnie, jak inne jednostki. Księgowość (wraz z księgowością podatkową) prowadzi wyodrębniony Wydział Księgowo Rachunkowy. Naczelnik tego Wydziału jest jednocześnie Głównym Księgowym Urzędu Miasta - co uregulowane zostało w Statucie Urzędu Miasta. Dla przejrzystości podejmowanych działań księgowość podatkowa została oddzielona od wymiaru, orzecznictwa i egzekucji.

Wszystko z kolei, co dotyczy całego miasta - budżet, sprawozdania z wykonania budżetu, księgi rachunkowe organu oraz współpraca z bankiem obsługującym - leżą w kompetencjach Wydziału Budżetu Miasta.

Podejmowanie decyzji przy pełnej świadomości ich skutków finansowych

Wszystkie sprawy rozpatrywane przez prezydenta miasta i jego zastępców mają swe odzwierciedlenie w tzw. karcie informacyjnej, w której oprócz podstawy prawnej, opisu sprawy, stanowiska osoby wprowadzającej i osób nadzorujących, znajdują się informacje dotyczące skutków finansowych krótko i długofalowych oraz zabezpieczenia w budżecie. Wszystkie sprawy mające skutki finansowe, zanim trafią do prezydenta, opiniowane są przez skarbnika miasta. Dotyczy to również wszystkich projektów uchwał Rady Miasta i zarządzeń Prezydenta Miasta.

Niezależnie od powyższego, skarbnik opiniuje prognozy ekonomiczno finansowe planów zagospodarowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem skutków finansowych w zakresie groźby płacenia odszkodowań, czy ciążących na mieście obowiązków wynikających z realizacji zadań inwestycyjnych celu publicznego.

Skorelowanie wieloletnich planów rozwojowych, programów z wieloletnimi planami finansowymi i prognozą długu

Systemowe powiązanie Wieloletniego Planu Inwestycyjnego (WPI) z Wieloletnim Planem Finansowym (WPF) i Prognozą długu funkcjonuje w Katowicach od wielu lat, mimo że nie wynikało to z przepisów prawa. Rozwój miasta jest rozłożony w czasie z uwagi na ograniczone finanse samorządu, jak również możliwości realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych. Dlatego też, wprowadzono określone procedury zgłaszania zadań inwestycyjnych do wieloletniego planu inwestycyjnego, jak również określono wymagania, jakimi kierowano się przy opracowaniu wieloletniej prognozy finansowej.

Przed wpisaniem zadania do WPI, należy opracować kartę zadania, w układzie:

- czy zadanie wynika z przyjętej strategii? Jaki będzie realizowany cel?
- czy jest to zadanie celu publicznego i wynika ze studium i Planu Zagospodarowania Przestrzennego?
- posiadane uzgodnienia terenowo – prawne
- jaki jest koszt i jakie mogą być źródła finansowania?
- szacunkowe koszty utrzymania nowego obiektu po zrealizowaniu inwestycji
- szacunek prognozowanych dochodów po ukończeniu inwestycji
- wskazanie mierników efektywności
- wskazanie przyszłego użytkownika
- podanie terminu realizacji inwestycji

Na bazie tak przygotowanych informacji o zadaniu, prezydent - kierując się priorytetami i możliwościami finansowymi miasta - podejmuje decyzję uwzględnienia, bądź nie uwzględnienia, danego zadania w WPI.

Wieloletni Plan Finansowy z kolei uwzględnia:

- przyjętą politykę finansową i podatkową miasta gwarantującą realne wpływy do budżetu umożliwiające realizację celów i zamierzeń rozwojowych
- przyjęte założenia makro (w szczególności prognozy wzrostu PKB) i mikroekonomiczne
- części budżetu operacyjnego i inwestycyjnego
- konieczność utrzymania, a jeśli tylko sytuacja finansowa pozwala to powiększanie wielkości bieżących dochodów na rozwój - budżet operacyjny zorientowany na generowanie nadwyżki operacyjnej
- rosnące wydatki i dochody w związku z oddawanymi inwestycjami
- politykę zadłużania w stopniu gwarantującym utrzymanie wiarygodności kredytowej na nie pogorszającym się poziomie i gwarantującym stały, zrównoważony rozwój miasta

Powiązanie dwóch planów wieloletnich tj. inwestycyjnego i finansowego oraz skorelowanej z nimi prognozy zadłużenia, pozwala na uzyskanie pewności, że podejmowane decyzje w zakresie kierunków rozwoju mają swoje odzwierciedlenie w finansach miasta.

Podstawowe zalety takiego systemu:

- Pewność, że zadania wpisane do WPI mają pokrycie w finansach miasta i mogą być zrealizowane
- Oszacowanie wysokości zewnętrznych źródeł finansowych koniecznych dla zrealizowania planu inwestycyjnego
- Weryfikacja podejmowanych decyzji o dalszym zadłużaniu miasta z możliwościami ustawowymi w tym zakresie
- Zarządzanie długiem w sposób zapewniający stabilny długoterminowy rozwój, aby nadmierna, przekraczająca możliwości finansowe obsługa zadłużenia, nie wstrzymała w pewnym okresie inwestycji
- Monitorowanie wysokości wydatków bieżących i dochodów bieżących, w tym wpływu oddawanych do użytku obiektów po zakończonym procesie inwestycyjnym na finanse miasta, tak aby utrzymać wysokość nadwyżki operacyjnej na bezpiecznym poziomie
- Bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi
- Zwiększanie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności finansowej miasta
- Zsynchronizowanie planowania wieloletniego miasta z planowaniem i perspektywą podziału środków na szczeblu unijnym

Istotne jest, aby prognoza finansowa determinowała zarówno wysokość nakładów na rozwój miasta, jak również wpływała na pewnego rodzaju równowagę pomiędzy inwestycjami kosztownymi w utrzymaniu, a tymi, które stymulują pozyskiwanie dochodów budżetowych (m.in. w formie podatku od nieruchomości, podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych). Wprowadzenie nowego zadania do planu powinno być zatem rozpatrywane w kontekście możliwości jego sfinansowania, a w dalszej perspektywie bieżącego utrzymania i wpływu na finanse miasta.

Planowanie wieloletnie finansowe i inwestycyjne ma zwłaszcza istotne znaczenie w związku z możliwościami pozyskiwania bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej. Wpisanie zadania do planów wieloletnich pozwala na wylegitymowanie się wkładem własnym, nawet jeżeli realizacja nastąpi w perspektywie kilku lat, a w przypadku nie zakwalifikowania zadania do dofinansowania, na podjęcie decyzji, czy samorząd jest w stanie je realizować wyłącznie z własnych środków.

Z uwagi na silną korelację pomiędzy wieloletnim planem finansowym, inwestycyjnym i prognozą długu konieczne jest przyjęcie wspólnych założeń do ich opracowania i zachowanie wzajemnej zgodności. Przygotowanie tych dokumentów odbywało się w następującej kolejności:

- Prognoza dochodów budżetowych bieżących (z wyodrębnieniem najbardziej istotnych źródeł tj. udziałów w podatku dochodowym, podatków i opłat lokalnych, dochodów jednostek budżetowych, dotacji i subwencji, środków zagranicznych pozyskanych na realizację projektów „miękkich” - nieinwestycyjnych), przyjmując za podstawę analizy wykonane w latach ubiegłych, bieżące uwarunkowania i publikowane prognozy, przewidywane kierunki zmian ustawowych i rozwojowych miasta oraz wpływ nowych obiektów i inwestycji oddanych do użytkowania
- Prognoza wydatków bieżących (z wyszczególnieniem najbardziej istotnych, sztywnych wydatków, w tym kosztów utrzymania jednostek budżetowych, dotacji, wpłaty do budżetu państwa, obsługi zadłużenia, realizacji uchwalonych programów i strategii, a w następnej kolejności nakładów na remonty i inne projekty nie obligatoryjne), przy uwzględnieniu prognozowanych wskaźników inflacji, kursów walut, wskaźników wzrostu wynagrodzeń, zakładanych zmian organizacyjnych oraz kosztów funkcjonowania oddanych do użytkowania inwestycji
- Dochody majątkowe (w tym przede wszystkim oparte na przyjętej polityce w zakresie sprzedaży mienia) oraz dotacje, w tym środki unijne
- Zabezpieczenie wydatków na obsługę długu przy założonym, koniecznym i bezpiecznym zadłużaniu
- Monitorowanie wysokości nadwyżki operacyjnej na bezpiecznym 17 proc. poziomie odnosząc się do dochodów bieżących.

Suma nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych (po pomniejszeniu o spłatę rat kapitałowych) jest pierwszym minimalnym poziomem wyznaczającym możliwości

rozwojowe miasta. Dalsze kroki to ocena możliwego i bezpiecznego zadłużania zapewniającego zrównoważony rozwój w długiej perspektywie.

W założeniach wpisywanie zadań inwestycyjnych do planu odbywało się z równoczesnym korygowaniem wyżej wymienionych elementów planu finansowego. Taka polityka pozwoliła na utrzymanie bardzo wysokiej *oceny ratingowej* miasta Katowice na poziomie A- z perspektywą stabilną, nadaną przez *Agencję Ratingową Fitch Ratings* (taka ocena jest najwyższą z możliwych ocen jednostek samorządu terytorialnego i równa się z oceną wiarygodności dla Polski).

Każda aktualizacja planu inwestycyjnego nie powinna się odbywać bez aktualizacji planu finansowego, co pozwala uzyskać pewność, że wpisane zadanie - nawet z odległym terminem realizacji - ma zapewnione finansowanie.

Przedstawione tablice prezentują jedną z metodologii zastosowaną w Katowicach. Rozwiązanie to pozwala na uzgodnienie i powiązanie danych wynikających z planów inwestycyjnych (*Wieloletni Plan Inwestycyjny WPI - tablica 1*) z możliwościami finansowymi budżetu (*Wieloletni Plan Finansowy WPF - tablica 2*), w tym również w zakresie dalszego zadłużania się miasta (*prognoza długu - tablica 3*). Zestawienie w planie finansowym danych wynikających z zamknięcia poprzednich okresów pozwala na obserwowanie, jak na przestrzeni lat zmieniała się relacja dochodów i wydatków bieżących w najistotniejszych źródłach dochodów i poszczególnych grupach wydatków. Budowanie takiego planu umożliwia przeprowadzanie różnego rodzaju symulacji, po-

Tablica 1

Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata "n" do "n+3" (w tysiącach złotych)

Działalność / Rozdział	Wyszczególnienie	Termin rozpoczęcia i zakończenia	Wartość szacunkowa		Narastające wydatki ponieszone od początku do dnia 31.12. "n-2"r.	Przewidywane wykonanie w "n+1" r.	Nakłady niezbędne z budżetu miasta do zakończenia inwestycji po roku "n+1"	Plan na rok "n"	Plan na rok "n+1"	Plan na rok "n+2"	Plan na rok "n+3"	Nakłady niezbędne do poniesienia z budżetu miasta po roku "n+3"	Przewidywany zakres wykonania w roku "n" z uzasadnieniem	Dysponent źr.fin.	Zgodności
			ogółem	w tym nakłady z budżetu miasta											
1	2	3	4	5	6	9	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Ogółem wydatki majątkowe				2 788 500	2 787 000	600 000	37 000	2 150 000	400 000	420 000	480 000	500 000	350 000		
	kredyty			690 000	690 000	80 000	170 000	440 000	100 000	80 000	140 000	120 000	0		1. z WPF
	środki NFOSiGW			35 000	35 000	15 000	0	20 000	20 000	0	0	0	0		2. z WPF i Prognoza
	środki WFOSiGW			27 000	27 000	150	6 350	20 500	12 500	8 000	0	0	0		
	Środki Zarządu Województwa			8 500	8 500	0	3 500	5 000	2 500	2 500	0	0	0		
	Środki budżetu państwa			16 070	16 070	7 000	3 500	5 570	1 000	3 000	500	750	320		3. z WPF
	przewidywane fundusze strukt. UE			718 000	718 000	105 000	38 000	575 000	75 000	140 000	130 000	150 000	80 000		4. z WPF
801	Oświata i wychowanie														
	80101	Szkoły podstawowe													
		Termomodernizacja budynków szkoły	n-1/n	5 800	5 800	200	0	5 600	4 800	1 000	0	0	0	Realizacja termomodernizacji budynków szkoły
		Środki własne		1 800	1 800	200	0	1 600	1 000	600	0	0	0		
		Środki WFOSiGW		4 000	4 000	0	0	4 000	3 800	400	0	0	0		
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego														
	92118	Muzea													
		Rewitalizacja budynków Muzeum	n-2/n	10 900	10 900	400	600	9 900	3 300	3 300	3 300	0	0	Realizacja modernizacji obiektu z zakładanym wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE
		środki własne		2 500	2 500	100	150	2 250	750	750	750	0	0		
		w tym: kredyt		900	900	0	0	900	300	300	300	0	0		
		przewidywane fundusze strukt. UE		7 500	7 500	300	450	6 750	2 250	2 250	2 250	0	0		
926	Kultura fizyczna i sport														
	92601	Obiekty sportowe													
		Budowa kompleksu sportowego w ramach programu „Moje boisko - Orlik 2012”	n	1 340	1 340	0	100	1 240	1 240	0	0	0	0	Opracowanie dokumentacji projektowej i realizacja boiska sportowego w ramach programu „Moje boisko - Orlik 2012”
		Środki własne		674	674	0	100	574	574	0	0	0	0		
		Środki budżetu państwa		333	333	0	0	333	333	0	0	0	0		
		Środki Zarządu Wojew. Śląskiego		333	333	0	0	333	333	0	0	0	0		

Tabela 2

Wieloletni plan finansowy - projekt budżetu na "n" rok i prognoza na lata "n+1" do "n+3" (w tysiącach złotych)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie			rok "n-1"		Projekt budżetu na "n" rok	Prognoza			Zgodności
		"n-4"	"n-3"	"n-2"	"n-1" (plan na 1 stycznia)	Przewidywane wykonanie "n-1"		"n+1"	"n+2"	"n+3"	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1.	dochody bieżące	922 500	940 950	963 700	983 014	987 800	1 007 556	1 027 820	1 064 100	1 085 382	
	w tym:										
a)	udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT)	350 000	357 000	365 000	372 300	370 000	377 400	384 948	404 000	412 080	
b)	dochody z podatków i opłat	230 000	234 600	240 000	244 800	250 000	255 000	260 100	265 000	270 300	
c)	subwencja ogólna	200 000	204 000	210 000	215 000	215 000	219 300	223 686	230 000	234 600	
d)	dochody ze źródeł zagranicznych	2 500	2 550	2 700	2 754	2 800	2 856	3 000	3 100	3 162	
e)	pozostałe dochody bieżące (własne)	80 000	81 600	83 000	84 660	86 000	87 720	89 500	92 000	93 840	
f)	dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone i porozumienia	60 000	61 200	63 000	63 500	64 000	65 280	66 586	70 000	71 400	
2.	wydatki bieżące	745 000	774 500	796 782	867 000	817 000	878 816	834 000	844 500	856 000	
	w tym:										
a)	wynagrodzenia i pochodne	330 000	340 000	355 000	365 000	370 000	374 070	380 000	385 000	390 000	
b)	pozostałe wydatki bieżące (w tym: utrzymanie substancji)	200 000	210 000	215 000	218 000	220 000	222 420	225 000	227 000	230 000	
c)	dotacje - bez remontów	50 000	55 000	56 000	57 000	50 000	50 550	51 000	52 000	53 000	
d)	świadczenia na rzecz osób fizycznych	80 000	82 000	82 082	84 000	84 000	84 924	85 000	86 000	87 000	
e)	wpłata do budżetu państwa	30 000	31 000	31 100	32 000	32 000	32 352	33 000	34 000	35 000	
f)	rezerwy	0	0	0	45 000	0	45 000	0	0	0	
g)	poręczenia i gwarancje	0	0	0	10 000	0	10 000	0	0	0	
h)	obsługa zadłużenia	5 000	5 500	5 600	6 000	6 000	7 500	8 000	8 500	9 000	5. z Prognozą
i)	remonty	50 000	51 000	52 000	50 000	55 000	52 000	52 000	52 000	52 000	
3.	Nadwyżka operacyjna	177 500	166 450	166 918	116 014	170 800	128 740	193 820	219 600	229 382	
	udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących	19,2	17,7	17,3	11,8	17,3	12,8	18,9	20,6	21,1	
	udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	18,3	16,7	16,1	11,0	16,3	11,6	16,1	17,9	18,0	
4.	dochody inwestycyjne	49 650	58 510	72 520	73 530	61 380	107 050	174 600	161 150	186 430	
4.1	dotacje i środki otrzymane na inwestycje	34 150	40 000	43 000	58 000	46 850	88 500	149 000	130 500	150 750	
a)	dotacje z budżetu państwa (zadania własne)	3 000	4 000	2 000	3 000	3 500	1 000	3 000	500	750	3. z WPI
b)	dotacje z budżetu państwa (zadania zlecone)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0	0	0	0	
c)	dotacje celowe od innych jst na realizację inwestycji	150	0	0	3 500	3 500	2 500	0	0	0	
d)	inne środki (z funduszy celowych)	0	0	0	500	850	10 000	6 000	0	0	
e)	środki z budżetu Unii Europejskiej na dofinansowanie realizacji inwestycji	30 000	35 000	40 000	50 000	38 000	75 000	140 000	130 000	150 000	4. z WPI
4.2	dochody ze sprzedaży majątku	15 000	18 000	29 000	15 000	14 000	18 000	25 000	30 000	35 000	
4.3	dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	500	510	520	530	530	550	600	650	680	
5.	Środki na inwestycje z nadwyżki operacyjnej i dochodów inwestycyjnych bez kredytów i nadwyżki z lat ubiegłych	227 150	224 960	239 438	189 544	232 180	235 790	368 420	380 750	415 812	
6.	Wydatki majątkowe	283 000	235 000	290 000	396 500	417 000	441 500	464 500	524 500	544 500	
a)	wydatki objęte Wieloletnim Planem Inwestycyjnym	250 000	180 000	250 000	350 000	370 000	400 000	420 000	480 000	500 000	1. z WPI
b)	pozostałe wydatki inwestycyjne	33 000	55 000	40 000	45 000	47 000	40 000	43 000	43 000	43 000	
c)	rezerwa ogólna na zadania inwestycyjne	0	0	0	1 500	0	1 500	1 500	1 500	1 500	
7.	Przychody na zadania inwestycyjne	45 000	0	50 000	185 500	175 500	122 500	82 000	140 000	120 000	
a)	kredyt	30 000	0	50 000	180 000	170 000	100 000	80 000	140 000	120 000	2. z WPI
b)	pożyczka z WFOŚiGW	0	0	0	5 500	5 500	2 500	2 000	0	0	
c)	pożyczka z NFOŚiGW	15 000	0	0	0	0	20 000	0	0	0	
8.	Dochody ogółem	972 150	999 460	1 036 220	1 056 544	1 049 180	1 114 606	1 202 420	1 225 250	1 271 812	7. z Prognozą
9.	Wydatki ogółem	1 028 000	1 009 500	1 086 782	1 263 500	1 234 000	1 320 316	1 298 500	1 369 000	1 400 500	
10.	wynik budżetu	-55 850	-10 040	-50 562	-206 956	-184 820	-205 710	-96 080	-143 750	-128 688	
11.	zadłużenie miasta	45 000	42 000	87 000	263 950	253 950	366 450	434 950	558 950	662 950	6. z Prognozą
a)	zadłużenie w stosunku do dochodów ogółem	4,6	4,2	8,4	25,0	24,2	32,9	36,2	45,6	52,1	8. z Prognozą
b)	obsługa zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem	0,5	0,9	1,0	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,0	9. z Prognozą

Przyjęte założenia:

1) dochody bieżące określono przy uwzględnieniu:

2) wydatki bieżące określono przy uwzględnieniu:

Wysokość nakładów na inwestycje w kolejnych latach będzie uzależniona od:

Tablica 3

Prognoza łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego "n" i lata następne (w tysiącach złotych)

Lp.	Wyszczególnienie	Przewidywana kwota długu na dzień 31.12."n-1"	Prognoza					Zgodności
			"n"	"n+1"	"n+2"	"n+3"	"n+..."	
1	2	3	4	5	6	7	n	
1.	Zobowiązania wg tytułów dłużnych: (1.1 + 1.2)	262 500	376 450	448 450	574 950	678 950		
1.1	Zaciągnięte zobowiązania z tytułu:	87 000	253 950	366 450	434 950	558 950		6. z WPF
1.1.1	pożyczek	12 000	16 950	38 750	38 250	35 250		
1.1.2	kredytów	75 000	237 000	327 700	396 700	523 700		
1.2	Planowane w roku budżetowym	175 500	122 500	82 000	140 000	120 000		
1.2.1	pożyczki	5 500	22 500	2 000	0	0		
1.2.2	kredyty	170 000	100 000	80 000	140 000	120 000		2. z WPF i Prognozą
1.3	Pożyczki, kredyty i obligacje na refinansowanie							
1.3.1	Zaciągnięte zobowiązania							
1.3.2	Planowane zobowiązania							
2.	Splata rat kapitałowych	8 550	10 000	13 500	16 000	16 000		
2.1	pożyczek	550	700	2 500	3 000	3 000		
2.2	kredytów	8 000	9 300	11 000	13 000	13 000		
2.3	wykup papierów wartościowych							
3.	Zobowiązania wymagalne		0	0	0	0		
4.	Kwota zadłużenia na dzień 31 grudnia z tytułu kredytów i pożyczek (1 - 2)	253 950	366 450	434 950	558 950	662 950		
4.1	z tytułu pożyczek	16 950	38 750	38 250	35 250	32 250		
4.2	z tytułu kredytów	237 000	327 700 ³⁾	396 700	523 700	630 700		
5.	Łączna kwota zadłużenia na dzień 31 grudnia (3 + 4)	253 950	366 450	434 950	558 950	662 950		
6.	Obsługa długu - splata odsetek	6 000	7 500	8 000	8 500	9 000		5. z WPF
6.1	od pożyczek	500	700	1 200	1 200	1 200		
6.2	od kredytów	5 500	6 800	6 800	7 300	7 800		
7.	Udzielone poręczenia (KTBS Sp z o.o.)	750	550	559	568	578		
8.	Prognozowane dochody budżetowe	1 049 180	1 114 606	1 202 420	1 225 250	1 271 812		7. z WPF
9.	Relacje do dochodów (w %):							
9.1	długu (art. 170 ust. 1) (5 / 8)	24,2%	32,9%	36,2%	45,6%	52,1%		8. z WPF
9.2	splaty zadłużenia (art. 169 ust. 1) (2 + 6 + 7) / 8	1,5%	1,6%	1,8%	2,0%	2,0%		9. z WPF

zwala odpowiedzieć na pytanie, jak podejmowane decyzje mogą wpłynąć w przyszłości na wysokość nadwyżki operacyjnej i tym samym możliwości rozwojowe miasta.

Należy zaznaczyć, że kwoty odnoszące się do wysokości wydatków majątkowych, dotacji ze środków UE, dotacji z budżetu państwa, łącznej wysokości dochodów, wysokości zaciąganego kredytu, skumulowanego zadłużenia oraz obsługi zadłużenia są w tej samej wysokości we wszystkich dokumentach, o ile taka pozycja występuje (*dla zobrazowania powiązania tych dokumentów w tabelach zaznaczono wiersze zgodności*).

Łączna kwota przypadająca w danym roku na zadania objęte WPI ma zatem swe odzwierciedlenie w WPF, który wskazuje źródła pokrycia tych wydatków wraz z kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej, wielkością zaciąganego długu i możliwością jego spłaty, a to z kolei jest uwzględnione w prognozie długu.

Faktem jest, że w praktyce pojawia się wiele okoliczności, które burzą przyjęte założenia. Dlatego też konieczne jest ich bieżące korygowanie oraz eliminowanie uświadomionych zagrożeń i ryzyk.

Systemowe rozwiązania kontroli finansowej

Po wprowadzeniu obowiązku 5 proc. kontroli wydatków, w Katowicach już w 2003 roku podjęto się zorganizowania całego systemu, który obejmował nie tylko kontrolę wydatków, ale również kontrolę realizacji dochodów we wszystkich jednostkach organizacyjnych miasta. Przyjęto podstawowe założenie stworzenia najbardziej efektywnego i skutecznego systemu w miarę posiadanych możliwości kadrowo-finansowych. Wykorzystując fakt, iż kontrola jest funkcją zarządzania, system kontroli wbudowano w system sprawowania nadzoru nad działalnością poszczególnych jednostek organizacyjnych i podziałem kompetencji.

System ten był stale doskonalony, oparty na komplementarności i dwutorowości, a przedstawiał się następująco:

- wszyscy dyrektorzy jednostek byli zobligowani do przeprowadzania bieżącej kontroli dochodów i wydatków oraz składania co kwartał sprawozdań z ich przeprowadzenia naczelnikowi wydziału Urzędu Miasta nadzorującemu jednostkę
- dodatkowo naczelnicy wydziałów zostali zobowiązani do przeprowadzania w nadzorowanych przez siebie jednostkach organizacyjnych kontroli co najmniej 5 proc. dochodów i wydatków oraz kontroli przestrzegania procedur kontroli przez te jednostki
- półroczne sprawozdania z przeprowadzanych kontroli, zaakceptowane przez nadzorującego wiceprezydenta, przedkładano do ówczesnego Wydziału Budżetu, Nadzoru i Kontroli
- z kolei Wydział Budżetu, Nadzoru i Kontroli zobowiązano do składania Prezydentowi Miasta Katowice półrocznych zbiorczych sprawozdań z przeprowadzonych kontroli i podejmowania niezbędnych działań w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości wraz z wnioskami na przyszłość.

Mimo, że kontrola co najmniej 5 proc. wydatków nie gwarantowała całkowitego bezpieczeństwa (wszelkie ustawowe wskaźniki nie są w stanie wyeliminować wszystkich ryzyk i zagrożeń), niemniej jednak utrwaliła przekonanie o konieczności i potrzebie kontrolowania realizowanych zadań.

System ten działał niezależnie od kontroli instytucjonalnej, przeprowadzanej kompleksowo co najmniej raz na cztery lata w każdej jednostce. Kontrole te wspomagane były koniecznością opracowania procedur kontroli finansowych, opartych z kolei na procesach wyspecyfikowanych w ISO. Procedury te, opracowane zgodnie ze standardami kontroli wewnętrznej, uszczegółowiono wprowadzeniem karty dla każdego zadania wynikającego z określonego procesu.

Karta zadań obejmowała:

- cel zadania
- podstawy prawne realizacji zadania i wymogi prawne, jakie ma ono spełnić
- termin realizacji danego zadania

- opis operacji towarzyszących wykonaniu zadania (ścieżka postępowania - krok po kroku)
- środki przetwarzania wykorzystywane przy wykonaniu danego zadania
- czas wykonanie danych czynności
- identyfikacja ryzyka towarzysząca przy wykonywaniu zadania
- wskazania akceptowanego poziomu ryzyka
- wskazania działań ograniczających ryzyko do poziomu akceptowanego
- nazwa np. dokumentu końcowego będącego wynikiem wykonania zadania
- wskazanie ilości wytworzonych dokumentów i ich adresatów
- wskazanie osób realizujących zadanie/wytwarzających dokument
- wskazanie osób akceptujących i zatwierdzających
- ewentualne inne czynności względnie uwagi np. dot. archiwizacji, względnie okoliczności odstąpienia od procedur

Ścieżkę postępowania uzupełniono diagramem, który jest dopełnieniem procedur. Dokumenty te są doskonałym punktem wyjścia do stworzenia kontroli zarządczej.

Procedury gromadzenia środków i windykacji należności

Ambitne plany rozwojowe miasta, jak i ustawowe obowiązki, wymuszają należytą staranność oraz rzetelność w zakresie gromadzenia dochodów. W celu zapewnienia szczelności systemu, jak również monitorowania bieżących i przyszłych spodziewanych wpływów, niezależnie od programów podatkowych, które są już standardem, wdrożono systemy ewidencjonowania wszystkich umów i tytułów generujących dochody (w programie „MIDAS” w zakresie gospodarki nieruchomościami i programie „Rejestr umów dochodowych” w zakresie pozostałych umów i tytułów - najmu, oddania odpłatnego użytkowania, not obciążeniowych, wyroków sądowych, decyzji o zwrot dotacji, decyzji o naliczeniu opłaty planistycznej itp.).

Przy braku wpłat z tytułu dochodów budżetowych, należności od dłużników podlegają windykacji. Czynności windykacyjne należności niepodatkowych i podatkowych, regulują różne akty prawne określające tylko ogólne zasady, dlatego konieczne stało się uszczegółowienie procedur postępowania w tym zakresie. Obejmują one cały proces windykacji, krok po kroku, począwszy od przepisu określającego pracownika konkretnego wydziału, który zobowiązany jest do określonych czynności w związku z dokumentem, jaki przychodzi do niego, bądź jest przez niego opracowywany ze wskazaniem terminu, czasu i komórki do której jest kierowany.

Ponadto w celu prawidłowej windykacji ustalono zasady funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych i szczegółowy podział kompetencji w zakresie działań bezpośrednich oraz kontroli ich wykonania. Jest to niezbędne dla sprawnego zorganizowania procesów windykacyjnych, z ostrym określeniem zakresów odpowiedzialności za poszczególne jej etapy oraz w oparciu o funkcjonującą strukturę organizacyjną

jednostki. Celowym działaniem jest połączenie czynności księgowych i windykacyjnych w zakresie monitorowania zaległości i kierowania wniosków (tytułów wykonawczych) do egzekucji - oddzielając te czynności od działań pozostałych komórek merytorycznych zajmujących się przypisami i wymiarem należności podatkowych i niepodatkowych. Taka struktura pozwala zachować suwerenność i niezależność działań windykacyjnych od kwestii związanych z dokonywaniem przypisów, odpisów - należności oraz nierozdzielnie z tym związanym procesem stosowania ulg w ich spłacie. Ponieważ windykacja winna przebiegać w trybie obowiązujących przepisów prawa, inne niż prawomocne decyzje lub ugody przesłanki postępowania wobec istniejących należności, nie powinny mieć wpływu na zaniechanie lub wstrzymywanie ich dochodzenia.

Ustalenie zatem jasnych reguł postępowania przez organ podatkowy - wierzyciela dla dochodów podatkowych oraz Prezydenta Miasta dla dochodów niepodatkowych i publicznoprawnych - pozwala stworzyć i wprowadzić przejrzyste zasady w działaniach księgowo-windykacyjno-egzekucyjnych oraz we wzajemnej kontroli postępowań w zakresie ustalania i egzekwowania należności.

Doskonaląc proces windykacyjny można podejmować szereg wewnętrznych działań organizacyjnych w jednostkach usprawniających jego realizację, eliminując słabe ogniwa, które na różnych etapach zostają stwierdzone.

Inwentaryzacja ciągła

Szacując ryzyka, jakie towarzyszą naszej codziennej pracy, stwierdzono, że w związku z faktem częstych reorganizacji, zmian oraz wielości zagadnień, dużym ryzykiem jest prowadzenie inwentaryzacji okazjonalnej w terminach wynikających z przepisów prawa. Dlatego też zdecydowano o wyodrębnieniu komórki, która zajmuje się inwentaryzacją ciągłą. Decyzja ta pozwoliła na realizację tego obowiązku przez osoby, które mają to zadanie wpisane w zakres wykonywanych czynności i czują za nie odpowiedzialność. Dzięki temu inni pracownicy nie są odrywani od swoich bieżących zadań i obowiązków.

Przedstawione rozwiązania nie wyczerpują wszystkich działań podejmowanych w celu doskonalenia organizacji i zarządzania finansami miasta. Należy jednak pamiętać, że są to tylko instrumenty wspomagające. W całym procesie najważniejsi są ludzie - zespół, któremu powierzono te zadania. To od ich postawy etycznej, oddania, kompetencji i odpowiedzialności zależą ostateczne efekty pracy.

Autorzy: Piotr Uszok, prezydent miasta Katowice, sekretarz Zarządu UMP

Danuta Kamińska, skarbnik miasta Katowice, przewodnicząca Komisji Skarbników Miast UMP