

# **Sprawozdanie Nadzwyczajnej Komisji Rady Miasta Krakowa ds. Reformy Finansów Miasta Krakowa**

.....  
***Bogusław Kośmider***  
Przewodniczący Komisji

.....  
***Anna Mroczek***  
Wiceprzewodnicząca Komisji

.....  
***Sławomir Ptaszkiewicz***  
Członek Komisji

.....  
***Bolesław Kosior***  
Członek Komisji

.....  
***Andrzej Hawranek***  
Członek Komisji

.....  
***Józef Pilch***  
Członek Komisji

## SPIS TREŚCI :

- I. DANE FORMALNE
  1. Podstawa prawna
  2. Cele Komisji
  3. Ilość posiedzeń
  4. Frekwencja
  5. Wnioski Komisji do Prezydenta
- II. SZCZEGÓŁOWA ANALIZA, OCENA I WNIOSKI I REKOMENDACJE W ZAKRESIE PRZYCZYŃ KRYZYSOWEJ SYTUACJI MIASTA
  - A. SYTUACJA, FAKTY, INFORMACJE I PRZEWIDYWANIA
    1. Sytuacja 2011 – miesiące styczeń/kwiecień
    2. Sytuacja 2011 – miesiące maj/lipiec
    3. Sytuacja 2011 – miesiące sierpień/wrzesień
    4. Przewidywania 2011 – miesiące październik/grudzień
    5. Przewidywania 2012
    6. Przewidywania 2013-2014
  - B. GŁÓWNE PRZYCZYNY KRYZYSOWEJ SYTUACJI – OPIS I OCENA
    1. Uwagi Ogólne – przyczyny zewnętrzne i wewnętrzne
    2. Niewłaściwa konstrukcja Budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej – czynniki szczegółowe
    3. Niewłaściwa reakcja Miasta na sygnały i zmiany zewnętrzne
    4. Niewykorzystywanie potencjału
    5. Niewłaściwa informacja dla opinii publicznej
  - C. WNIOSKI I REKOMENDACJE, PROPOZYCJE
    1. Wnioski i rekomendacje ogólne
    2. Wnioski i rekomendacje szczegółowe, krótkoterminowe, do realizacji w 2011 roku
    3. Wnioski i rekomendacje średnioterminowe – na 2012 rok
    4. Wnioski szczegółowe ws przygotowywania, uchwalania i realizowania Budżetu
    5. Wnioski szczegółowe ws działań UMK i mjo
- III. ANALIZA, WERYFIKACJA PROPOZYCJI REFORM FINANSÓW MIASTA
  - A. REFORMA FINANSÓW – REALIZACJA PROPOZYCJI RADY MIASTA (zawartych w uchwale kierunkowej ws reform finansów miasta)
    1. Zapisy uchwały
    2. Reakcja Prezydenta
    3. Ocena
    4. Wnioski
  - B. REFORMA FINANSÓW MIASTA – PROPOZYCJE PREZYDENTA
    1. Zestawienie propozycji
    2. Wstępna ocena
    3. Wnioski
  - C. REFORMA FINANSÓW – PODSUMOWANIE

## I. DANE FORMALNE

### 1. Podstawa prawna:

Uchwała Nr XXI/284/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie powołania doraźnej Komisji pn. „Nadzwyczajna Komisja Rady Miasta Krakowa ds. Reformy Finansów Miasta Krakowa”.

### 2. Cele Komisji:

- 1) analiza, weryfikacja i monitorowanie przygotowanych i prowadzonych przez Prezydenta Miasta Krakowa reform finansów Miasta;
- 2) wyjaśnienie przyczyn kryzysowej sytuacji finansów Miasta.

### 3. Ilość posiedzeń/Frekwencja :

- Komisja odbyła 14 posiedzeń: 7 i 19 lipca, 9, 17 i 24 sierpnia, 1, 7, 15, 21 i 29 września, 6, 11 i 19, 27 października
- Frekwencja:

	liczba obecności/liczba posiedzeń
Andrzej Hawranek	12/14
Bolesław Kosior	9/14
Bogusław Kośmider	12/14
Anna Mroczek	13/14
Józef Pilch	7/14
Sławomir Ptaszkiewicz	13/14

### 4. ORGANIZACJA PRAC KOMISJI

- Komisja wybrała ze swego grona Przewodniczącego Komisji – Bogusław Kośmider, powołany uchwałą RMK nr XXIII/298/11
- Komisja wybrała ze swego grona Wiceprzewodniczącego Komisji – Anna Mroczek, powołana uchwałą RMK nr XXIII/299/11
- Komisja zawnioskowała o przedłużenie funkcjonowania i zmianę terminu złożenia sprawozdania na 15 listopada 2011, przyjęto uchwałą RMK nr XXVIII/355/11

## 5. Wnioski Komisji- złożone do Prezydenta Miasta Krakowa:

### Wniosek Nr 1/2011 z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie przekazania Komisji:

- planu i harmonogramu wdrożenia działań rekompensujących skutki planowanych zmian stawek podatków, danin i opłat miejskich,
- planu i harmonogramu działań oszczędnościowych i racjonalizujących wydatki bieżące Miasta, miejskich jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych,
- planu działań awaryjnych w związku z działaniami RIO i Ministerstwa Finansów oraz innymi przewidywanymi działaniami, mającymi wpływ na finanse Miasta Krakowa.

Wniosek Nr 2/2011 z dnia 7 lipca 2011 r. o wskazanie terminu w dniach 18 - 20 lipca 2011, w którym Prezydent Miasta mógłby spotkać się z Komisją.

Wniosek Nr 3/2011 z dnia 19 lipca 2011 r. o przyspieszenie terminu opracowania wyszczególnionych w § 2 ust. 1 lit. c) i d) uchwały Nr XVIII/206/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie planu reformy finansów Miasta Krakowa:

- planu zmian w zakresie wydatków bieżących wraz z harmonogramem wdrożenia,
- planu zmian w zakresie wydatków inwestycyjnych w obszarze inwestycji programowych wraz z harmonogramem wdrożenia.

Wniosek Nr 4/2011 z dnia 19 lipca 2011 r. o przygotowanie założeń do budżetu Miasta Krakowa na rok 2012.

Wniosek Nr 5/2011 z dnia 9 sierpnia 2011 r. o przekazanie Komisji informacji na temat płatności zobowiązań za realizację modernizacji miejskiego stadionu „Cracovia” (kiedy i jakie płatności nastąpiły oraz kiedy mają nastąpić pozostałe).

Wniosek Nr 6/2011 z dnia 9 sierpnia 2011 r. o przekazanie Komisji informacji na temat struktury zaległych (z 2010 r.) zobowiązań budżetu Miasta Krakowa wobec Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu (kiedy były wystawiane faktury, jakie były terminy płatności i kiedy były realizowane).

Wniosek Nr 7/2011 z dnia 9 sierpnia 2011 r. o przekazanie Komisji informacji na temat płatności realizowanych przez Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu na rzecz MPK SA (m.in. terminowość płatności, zaległości i ich przyczyny).

Wniosek Nr 8/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o przekazanie Komisji informacji na temat działań oszczędnościowych podjętych w 2010 roku - jakie działania podjęto, czego dotyczyły i jakie przyniosły efekty.

Wniosek Nr 9/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o przekazanie Komisji listy lub kserokopii wniosków podjętych w 2010 roku po przeprowadzonym audycie, który wskazywał na zagrożenia wykonania budżetu miasta Krakowa na rok 2010 oraz o informacje jakie działania zostały podjęte i jakie są wyniki kontroli ich realizacji.

Wniosek Nr 10/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o przekazanie Komisji zestawienia umów, które były renegocjowane w 2010 i 2011 r. w zakresie przesunięcia terminów płatności.

Wniosek Nr 11/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o informacje z jakich tytułów składają się oszczędności wydatków z budżetu miasta Krakowa na rok 2011, które zostały zaplanowane w wyniku zarządzenia Prezydenta z maja 2011 r.

Wniosek Nr 12/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o informacje na temat podjętych działań oszczędnościowych w zakresie kosztów osobowych oraz przewidywanych oszczędności z tego tytułu.

Wniosek Nr 13/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o informacje na temat przewidywanych działań strategicznych (reform) dotyczących zmniejszenia wydatków i zwiększenia dochodów budżetu miasta Krakowa.

Wniosek Nr 14/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o informacje na temat wysokości wydatków fakultatywnych w budżecie miasta Krakowa (jaki procent wydatków budżetu stanowią wydatki obligatoryjne, a jaki fakultatywne).

Wniosek Nr 15/2011 z dnia 17 sierpnia 2011 r. o informacje na temat płatności zobowiązań za realizację modernizacji miejskiego stadionu „Cracovia” (całkowity koszt inwestycji, kiedy i jakie płatności już nastąpiły oraz kiedy mają nastąpić pozostałe).

Wniosek Nr 16/2011 z dnia 1 września 2011 r. o przekazanie Komisji zestawienia obowiązujących umów na zadania fakultatywne o wartości przekraczającej 50 tys. zł, które powinny zawierać przedmiot umowy, wartość, dział/rozdział klasyfikacji budżetowej, datę zawarcia, datę zakończenia, konsekwencje rozwiązania umowy przed czasem oraz o przekazanie wykazu umów na zadania fakultatywne, których zawarcie jest jeszcze planowane do końca 2011 r.

Wniosek Nr 17/2011 z dnia 11 października 2011 r. o przekazanie Komisji listy zagadnień, których będą dotyczyć projekty uchwał strategicznych, jakie Prezydent zamierza przedstawić Radzie do uchwalenia przed przyjęciem budżetu miasta na 2012 r.

Wniosek Nr 18/2011 z dnia 11 października 2011 r. o przekazanie Komisji informacji na temat wdrażanego programu oszczędnościowego - listy oszczędności w budżecie miasta Krakowa na 2011 r. i Wieloletniej Prognozie Finansowej.

## II. SZCZEGÓŁOWA ANALIZA, OCENA I WNIOSKI I REKOMENDACJE W ZAKRESIE PRZYCZYN KRYZYSOWEJ SYTUACJI MIASTA

### A. SYTUACJA, FAKTY, INFORMACJE I PRZEWIDYWANIA

UWAGA GŁÓWNA – Wszelkie poniższe informacje i dane przekazane zostały w toku prac Komisji. Komisja nie bierze odpowiedzialności za fakty, zdarzenia i informacje, które nie zostały Komisji przekazane.

#### 1. Sytuacja 2011 – miesiące styczeń/kwiecień

- a) W wyniku braku środków w budżecie roku 2010 nie zostały zapłacone faktury na łączną kwotę ponad 41 mln zł w sumie wydatki przeniesione wynoszą 347 mln zł Informacja o tym została podana dopiero w lipcu, na posiedzeniu Komisji. Wcześniej ani Prezydent, ani Skarbnik nie informował Rady, Komisji o tym problemie,
- b) Budżet został uchwalony 17 lutego 2011, w wyniku ustaleń z Prezydentem, w terminach ustalonych z Prezydentem Jackiem Majchrowskim,
- c) W lutym 2011 przypadała konieczność zapłaty kolejnej raty za budowę stadionu MKS Cracovia, w wysokości 33 mln zł, następuje jednodniowe opóźnienie części płatności,
- d) Korekta budżetu, dostosowująca budżet do wymagań RIO została uchwalona 30 marca 2011,
- e) W okresie styczeń/kwiecień były obserwowane nieznaczne opóźnienia w realizowaniu części płatności, jednak było to wcześniej uzgadniane z kontrahentami i nie powodowały większych trudności,

#### 2. Sytuacja 2011 – miesiące maj/lipiec

- a) Wstrzymanie przez RIO możliwości zaciągnięcia długu w wyniku przyjęcia interpretacji, iż umowy wieloletnie w całości wchodzi do wskaźnika długu.
- b) Gmina nie może pozyskać środków na spłatę wcześniej zaciągniętego długu, którego termin spłaty przypada w tym okresie. Gmina kumuluje środki na spłatę długu z bieżących wpływów.
- c) Powstają znaczące opóźnienia w realizowaniu płatności Gminy, dotyczy to płatności wobec MPK (maksymalne saldo niezapłaconych zobowiązań ponad 80 mln zł), opóźniane są płatności za prawie wszystkie zobowiązania Gminy, opóźniane są dotacje na szkoły niepubliczne, z opóźnieniem są regulowane zobowiązania zewnętrzne.
- d) Gmina zaciąga kredyt na pokrycie bieżącego deficytu w wysokości dodatkowo 50 mln zł.
- e) Gmina, decyzją Prezydenta, „blokuje „ część wydatków w celu zmniejszenia obciążenia bieżącego.
- f) RIO zmienia swoją decyzję, uznając tylko część umów jako umowy zaliczane jako tworzące dług Miasta, w efekcie Gmina może uruchomić program emisji obligacji, zostają pozyskane środki na spłatę wszelkich zobowiązań.
- g) Rada uchwała pakiet zmian w zakresie cen biletów, opłat za przedszkola, opłat za zajęcie pasa drogowego, opłat w zakresie parkowania, politykę podatkową.
- h) Gmina decyzją Prezydenta odblokowuje wcześniej zablokowane zadania.

#### 3. Sytuacja 2011 – miesiące sierpień/wrzesień

- a) Gmina ponownie, decyzją Prezydenta, blokuje zadania Gminy.
- b) Podejmowany jest program oszczędnościowy, zarówno w zakresie wydatków bieżących, w tym w zakresie personelu, jak i w zakresie inwestycji programowych i strategicznych.

- c) Skarbnik decyduje o realizacji płatności i zobowiązań.
- d) Rada uchwała pakiet zmian w zakresie opłat za przedszkole, opłat za zajęcie pasa drogowego, opłat za parkowanie w strefie.

#### 4. Przewidywania 2011 – miesiące październik/grudzień

- 1) Wg danych Skarbnika Miasta bardzo prawdopodobne jest, że na koniec 2011 nie zrealizowane zostaną dochody w następujących tytułach:

a. Wpływy z podatku PIT	5-10 mln zł
b. Wpływy z podatku CIT	20 mln zł
c. Wpływy z tytułu sprzedaży biletów	15 mln zł
d. Wpływy z tytułu sprzedaży logo	30 mln zł
e. Wpływy z tytułu zwrotu środków UE	56 mln zł
f. Wpływy inne ( ZBK, ZIKiT )	8 mln zł
g. Wpływy ze sprzedaży mienia	36-50 mln zł
Razem brak dochodów	160-190 mln zł
- 2) Przedstawiono założenia dwóch uchwał korygujących:
  - a. Zmniejszenie dochodów ( 56 mln dochody z refundacji, 17 mln dochody z CIT, razem 73 mln zł, po stronie wydatków zmniejszenie inwestycji w wysokości 73 mln zł)
  - b. Przeznaczenie kwoty 23 mln zł na zwiększenie płac nauczycieli (środki pochodzą ze zmniejszenia wydatków bieżących-12,7 mln zł i z rozwiązania rezerw 10,2 mln zł)
- 3) Po powyższych obecnej i przyszłych korektach w zakresie wydatków mamy
  - a. brak środków na podwyżki nauczycieli – 45 mln zł
  - b. brak środków na becikowe 5 mln zł
  - c. brak środków na dodatki mieszkaniowe 5 mln złRazem brak pokrycia niezbędnych wydatków – 55 mln zł
- 4) Sumaryczna przewidywana luka na koniec 2011 roku wynieść może:
  - a. Z tytułu spadku dochodów (- 160 mln zł)
  - b. Z tytułu niedoszacowania wydatków (- 55 mln zł)
  - c. Z tytułu drugiej uchwały korygującej (+73 mln zł)Razem luka wynosi 142 mln zł
- 5) Przewidywane zmniejszenia dochodów przy praktycznie niezmiennym zadłużeniu w oczywisty sposób za skutkuje przekroczeniem dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia(60%). Bezpośrednim skutkiem tego postępowania może być negatywne zaopiniowanie przez RIO możliwości zaciągania długu w 2012 roku. Mieliśmy już z tym do czynienia w 2011 roku i przyniosło to bardzo negatywne konsekwencje.
- 6) Przewidywana luka powinna być znacznie zmniejszona, jednak nie ma raczej szans na jej całkowite zredukowanie. Zmniejszanie luki oznacza kolejne, zasadnicze oszczędności w zakresie wydatków, szczególnie wydatków inwestycyjnych. Zmniejszenie luki, a więc i zmniejszenie dochodów pogłębi jeszcze bardziej problem z przekroczeniem dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia.
- 7) Należy także przewidywać jeszcze w 2011 roku może nastąpić dalsze zamieszanie na rynkach międzynarodowych rynkach finansowych, co może przyczynić się do pogłębiającego kryzysu, kłopotów coraz większej ilości państw z wypłacalnością może spowodować zwiększenie wartości kursów kluczowych walut, w tym CHF, EURO, USD. To może spowodować znaczne zwiększenie skali zadłużenia sektora finansów publicznych w Polsce, co spowoduje, zgodnie z konstytucją, zasadnicze ograniczenie w zakresie zadłużania sektora, w tym samorządu Miasta Krakowa. Niesie to bardzo poważne konsekwencje, w szczególności ograniczenie możliwości dalszego zadłużania, w tym spłaty starego zadłużenia nowym długiem.

#### 5. Przewidywania 2012

- a) Należy się liczyć z negatywną opinią RIO z wykonania budżetu za 2011 rok, co może za skutkować zablokowaniem możliwości zaciągania długu a biorąc pod uwagę konieczność spłaty w 2012 roku zadłużenia w wysokości 400 mln zł i w sytuacji niemożności zaciągania jakiegokolwiek długu w 2012 roku sytuacja może być wręcz tragiczna, ze skutkami zablokowania wielu płatności bieżących w skali wielokrotnie większej niż w 2011 roku.

- b) Należy się liczyć z przesunięciem konieczności zapłacenia znacznych zobowiązań (80-120 mln zł choć może być znacznie więcej) z roku 2011 na rok 2012. Biorąc pod uwagę poważne skutki takiego przesunięcia z 2010 na 2011 (a dotyczyło to kwoty 41 mln zł) musimy być przygotowani, że skutki takiego przesunięcia będą trwały do czerwca 2012.
- c) W związku z wpisaniem do umowy terminu płatności kolejnej raty za budowę stadionu Cracovii na 28.02.2012 w kwocie 50 mln zł możemy mieć kolejny problem z możliwością regulowania także tego zobowiązania
- d) Należy się liczyć co najmniej (wersja optymistyczna) ze spowolnieniem gospodarczym, czyli ograniczeniem możliwości finansowych Miasta do wykonania roku 2011 a w wersji pesymistycznej z recesją gospodarczą, której głębokość jak i okres trwania jest nie do określenia. Dla finansów Miasta może to oznaczać faktyczne zmniejszenie dochodów i w konsekwencji zmniejszenie stosownych wydatków przy braku możliwości zaciągnięcia dodatkowego zadłużenia.
- e) Biorąc pod uwagę powyższe a także fakt, iż przy konstrukcji Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta założono w 2012 roku wzrost dochodów bieżących o 110 mln zł należy bardzo poważnie brać pod uwagę korektę Wieloletniej Prognozy Finansowej i Budżetu 2012 i zmniejszenie dochodów o bardzo znaczne kwoty, przekraczające 200 mln zł, co oczywiście oznacza zmniejszenie możliwych wydatków bieżących i inwestycyjnych, w tym bardzo znaczne ograniczenie zadań bieżących i inwestycyjnych.
- f) Należy się też liczyć w 2012 roku z innymi, niekorzystnymi, zjawiskami – w tym zwiększenie bezrobocia, zmniejszenie aktywności gospodarczej w tym ilości turystów, większej ilości w Krakowie osób bezrobotnych, zmniejszeniem dochodów Miasta z tytułu PIT/CIT, z tytułu dotacji i subwencji, z tytułu sprzedaży mienia a jednocześnie należy się liczyć ze zwiększonymi oczekiwaniami w zakresie pomocy społecznej, dodatków mieszkaniowych i innych świadczeń socjalnych.

#### 6. Przewidywania 2013-2014

- a) Należy się liczyć z pogłębieniem tendencji sygnalizowanych na lata 2011-2012, należy się liczyć z recesją i ograniczeniem wzrostu, należy się liczyć z ograniczeniem dochodów Miasta, z niemożnością dalszego zadłużania się Miast, należy się też liczyć ze zwiększonymi potrzebami społecznymi, wydatkami na pomoc społeczną, dodatki mieszkaniowe,
- b) Pozytywem takiej sytuacji będzie zmniejszenie kosztów funkcjonowania, zarówno bieżących jak i inwestycyjnych, co może oznaczać przy odpowiedniej restrukturyzacji zwiększenie możliwości inwestycyjnych Miasta,
- c) W 2014 roku otwiera się nowy okres programowania zadań, współfinansowanych z Unii Europejskiej. Nie są znane do końca priorytety, zakres i skala finansowania jednak niewątpliwie bardzo ważne jest takie działanie, które zabezpieczy możliwość skutecznego aplikowania o takie środki.
- d) Od 2014 roku inaczej liczy się wskaźniki zadłużenia, uzależniając je przede wszystkim od tzw. nadwyżki operacyjnej

## B. GŁÓWNE PRZYCZYNY KRYZYSOWEJ SYTUACJI – OPIS I OCENA

### 1. Uwagi Ogólne – przyczyny zewnętrzne i wewnętrzne

- a. Należy z całą mocą stwierdzić, iż Gmina znalazła się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, najgorszej od czasu funkcjonowania nowoczesnego samorządu. Trudna sytuacja dotyczy zarówno sytuacji finansowej w roku 2011 jak i co najmniej w roku 2012. Jest to sytuacja wymagająca najpoważniejszych działań, wymagająca odważnych, skutecznych rozwiązań, wymagająca otwartości i czytelnego informowania o podejmowanych działaniach i skutkach tych działań wobec mieszkańców
- b. Oczywiście jest, że poważny wpływ na sytuację finansową Miasta miała ogólna sytuacja finansowa w Polsce, zmniejszanie się dochodów z podatków PIT, CIT, zmniejszanie się aktywności gospodarczej podmiotów i zmniejszenie się zainteresowania zakupem mienia przez mieszkańców. Także i trwająca od dłuższego czasu sytuacja, w której samorząd, w tym samorząd Miasta Krakowa otrzymuje do wykonania zadania bez zabezpieczenia źródeł finansowania tych zadań, prowadzi do zdecydowanego uszczuplenia możliwości finansowych. Złożoność podstaw prawnych systemu finansowania samorządów oraz brak przewidywalności w tym zakresie dodatkowo zwiększa ryzyko funkcjonowania gminy. Samorząd krakowski

realizuje szereg zadań fakultatywnych, które nie są obowiązkiem samorządu i też z tego tytułu ponosi konsekwencje. Są to przyczyny obiektywne, w znacznej mierze niezależne od Miasta Krakowa

C. Sprawą Miasta jest jednak reagowanie na zadłużenie i poprawne tworzenie projektów dokumentów planistycznych. Niestety Miasto Kraków, w okresie dobrej koniunktury, nie wypracowało mechanizmów przygotowywania się na czasy trudniejsze. Chodzi tutaj o możliwość zmniejszania poziomu zadłużania i wypracowywanie rezerwy w zakresie długu na trudniejsze okresy. Mimo w tej sprawie składanych wniosków takiego mechanizmu nie wdrożono.

D. Od dłuższego czasu funkcjonował mechanizm wprowadzania do budżetu i innych dokumentów planistycznych zadań z niedoszacowaną wartością realizacji bądź jej wzrostu w wyniku akceptowalnych przez Miasto aneksów, dopłat itp. Przy znacznie zwiększającym się w ciągu roku budżecie można było liczyć na znalezienie w ciągu roku środków na pokrycie tych brakujących kwot. W sytuacji budżetu nie wzrastającego takie znalezienie dodatkowych środków jest bardzo trudne.

E. Biorąc pod uwagę zestawienie faktów, zaistniałych w 2011 roku, należy zdecydowanie stwierdzić, że decyzje Regionalnej Izby Obrachunkowej, mimo swojego znaczenia, nie były głównym powodem złej sytuacji finansów Miasta, można powiedzieć, że przyspieszyły tylko ujawnienie kryzysu. Świadczy o tym niewątpliwie fakt, iż mimo zmiany decyzji RIO, mimo zrealizowanego programu emisji obligacji na 300 mln zł, mimo zgody na kredyt awaryjny w wysokości 50 mln zł, negatywne tendencje i zjawiska nie tylko nie zostały skasowane ale wręcz pokazały nową skalę i znaczenie. W opinii Komisji decyzja RIO nie była głównym powodem kryzysowej sytuacji finansów Miasta.

F. Należy przy tym podjąć działania wyjaśniające, na jakiej podstawie Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie jedyna w całej Polsce zakwestionowała umowy na finansowanie zadań Miasta Krakowa, wstrzymała możliwość zaciągania zadłużenia na spłatę poprzedniego zadłużenia a wreszcie zrezygnowała ze swoich wcześniejszych postulatów i przyjęła taki poziom tych umów, aby nie uszczuplić możliwości zadłużania się Miasta Krakowa. Takie działania RIO wprowadzają ogromny chaos i zamieszanie, powodują konieczność zajmowania się szczególnie tą sprawą a biorąc pod uwagę sposób wycofania się RIO ze wcześniejszych decyzji podważają zaufanie do takiej instytucji publicznej i poddają w wątpliwość profesjonalizm osób tam zasiadających i podejmujących decyzje.

G. Z danych otrzymywanych przez Komisję wynikało, że istnieje duży problem w przekazywaniu szybkiej informacji zarządczej w zakresie ustalania i potem realizowania planu płatności, szczególnie dotyczy to jednostek miejskich jak np. ZIKIT. Ten brak informacji skutkuje poważnym chaosem i ryzykiem problemów z płynnością Miasta.

H. Biorąc pod uwagę powyższe proponuje się pogrupowanie wewnętrznych przyczyn kryzysowej sytuacji finansów Miasta w następujące grupy:

1. Niewłaściwa konstrukcja Budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej
2. Niewłaściwa reakcja Miasta na sygnały i zmiany zewnętrzne
3. Niewykorzystywanie potencjału
4. Niewłaściwa informacja dla opinii publicznej i Rady Miasta.

## 2. Niewłaściwa konstrukcja Budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej – czynniki szczegółowe:

- a. Zakładanie przy konstruowaniu projektu a potem przy uchwalaniu Budżetu i WPF zbyt optymistycznych dochodów. W części jest to skutkiem zbyt optymistycznych informacji zewnętrznych (dotacje, subwencje, dochody z udziałów w PIT, CIT), w części jest to skutkiem zbyt politycznego podejścia do dochodów, których wzrost musi odpowiadać planowanemu wzrostowi wydatków. Widać tutaj wręcz odwrócenie oczywistych zasad, powinno być, że wydatki dostosowujemy do dochodów, a jest, że dochody dostosowujemy do wydatków. Powyższe założenie stosowane jest zarówno przy konstrukcji projektu Budżetu jak i przy jego uchwalaniu, dotyczy to tym bardziej konstrukcji WPF. W przypadku roku 2011 widać, że udział Rady Miasta przy „pompowaniu dochodów” był dużo mniejszy niż założone przez Prezydenta optymistyczne poziomy dochodów. Analizując uchwalony budżet i przewidywane wykonanie dochodów mamy:

- i. Zbyt wysokie oszacowanie spowodowane czynnikami zewnętrznymi (PIT, CIT, dotacje)

- 34%



- ii. Zbyt wysokie oszacowanie spowodowane udziałem Rady Miasta (mienie, bilety) -16%
- iii. Zbyt wysokie oszacowanie spowodowane propozycjami Prezydenta ( refundacja, – 50 % Logo, mienie, inne dochody i nie oszacowane właściwie wydatki)
- b. Kumulacja inwestycji z odroczonymi terminami płatności przypada na lata 2011, 2012 i 2013. Żonglowanie tymi kwotami celem uniknięcia przekroczenia wskaźników zadłużenia spowodowało i będzie powodowało w najbliższych latach obciążenia budżetu miasta w najtrudniejszym jego okresie.
- c. Zakładanie przy konstruowaniu budżetu zdecydowanie oszacowanych zbyt nisko wydatków na zadania bieżące i zadania inwestycyjne. To zbyt niskie oszacowanie wydatków niesie poważne konsekwencje, z jednej strony w poszczególnych dziedzinach rośnie luka między oczywistymi potrzebami a realnymi możliwościami, dotyczy to edukacji i wydatków zarówno na płace jak i utrzymanie szkół i wszelkich placówek oświatowych, dotyczy to dróg, zarówno w zakresie utrzymania bieżącego jak i modernizacji, dotyczy zadań obligatoryjnych i fakultatywnych. Konsekwencja tej luki w poszczególnych dziedzinach to pogłębiające się zniszczenie szkół, dróg, obiektów komunalnych i coraz trudne warunki korzystania z tych zasobów. Z drugiej strony konsekwencją tego zbyt niskiego oszacowania wydatków jest konieczność poszukiwania środków na pokrycie tej luki w poszczególnych obszarach. Jeżeli gospodarka ma tendencję wzrostową to i dochody Miasta w ciągu roku wzrastają, w efekcie są dodatkowe środki i luka, przynajmniej w części jest pokrywana. Gorzej będzie w sytuacji, gdy gospodarka nie będzie miała takiej tendencji i nie będzie środków na pokrywanie luki. Taką sytuację mieliśmy już w 2010 roku, w konsekwencji Urząd obciążył budżet roku 2011 zobowiązaniami roku 2010. Kolejną konsekwencją jest też naturalne dążenie do nie blokowania poszczególnych wydatków z argumentacją, że wydano już na to jakieś środki i szkoda byłoby to tracić czy zamrażać.
- d. Nie uwzględnianie oczywistych realiów ekonomicznych w zakresie wzrostu kosztów, w tym wzrostu danin, opłat, biletów, podatków i czynszów. Z oczywistych względów politycznych zdarzało się w Krakowie tak, iż przez kilka lat większość danin nie była podnoszona, w efekcie brakowało środków na utrzymanie określonych zadań a z drugiej narastała dysproporcja między stawkami w Krakowie i innych miastach.

### 3. Niewłaściwa reakcja Miasta na sygnały i zmiany zewnętrzne

- a. Niewątpliwie jednym z elementów, które doprowadziły do rozluźnienia dyscypliny finansów był fakt, iż od roku 2006 – 2008 Gmina Kraków odnotowywała nadwyżkę wpływów w stosunku do zakładanego planu budżetu. Dawało to w roku 2006 około 40 mln nadwyżki, w roku 2007 około 53 mln nadwyżki. W 2007 wzrost wpływów z tytułu udziału Gminy w podatkach dochodowych wynosił 27% w stosunku do roku poprzedniego. Udział gminy we wpływach z tych podatków wzrósł z poziomu 550 mln złotych w roku 2005 do prawie 1 mld w roku 2008. Od roku 2008 następowało nadmierne przeszacowanie dochodów w 2008 o kwotę ok 25 mln, w 2009 około 108 mln i w 2010 roku około 52 mln. Analiza ta pokazuje, iż nie były wyciągane prawidłowe wnioski z doświadczeń i popełniano te same błędy na przestrzeni ostatnich lat. Dodatkowo sytuację komplikuje konieczność naciągania płatności za inwestycje w stadiony, a także źle przygotowane i zarządzane inwestycje w zakresie budowy szybkiego tramwaju, Ronda Ofiar Katynia, które nie tylko rozciągnięte są w czasie ale spowodowały wzrost kosztów dodatkowych.
- b. Pierwsze sygnały o potencjalnych problemach z budżetem 2010 były już znane na przełomie 2009/2010, wtedy został przygotowany audyt pokazujący zagrożenia w wykonaniu dochodów i utrzymaniu poziomu wydatków. Co prawda audyt został zaprezentowany i omówiony, podjęte też zostały wstępne działania oszczędnościowe ale praktycznie rekomendacje audytu nie zostały wdrożone. Audyt zakładał niedoszacowanie wydatków w wysokości około 50 mln zł, co pokrywa się w znacznej części (41 mln zł) z kwotą, na którą nie było pokrycia w dochodowych 2010 roku, w zakresie przeszacowania dochodów sytuacja była nieco lepsza, ale do budżetu weszła kwota ok. 60 mln zł z tytułu dotacji. Nie było też żadnego stanowiska decydentów, co do nie przyjęcia rekomendacji audytu.

- c. Wcześniejsza reakcja Miasta na pierwszą falę kryzysu (rok 2008 i początek 2009) też nie była typowa. Wtedy, w związku z sygnałami o przewidywanych spadkach dochodów większość miast, w tym miasta metropolitalne, znacząco zredukowały swoje programy inwestycyjne. Pozwoliło to na bardziej elastyczne wejście w pierwszą falę kryzysu, choć wiązało się z ograniczeniem inwestycji. Kraków przyjął inną strategię, nie redukcji programu inwestycyjnego, ale odbywało się to kosztem realnego zmniejszania nakładów na zadania bieżące i modernizacyjne.
- d. Brak właściwej koordynacji działań między podmiotami realizującymi (i ustalającymi umowy i warunki płatności) inwestycje a Biurem Budżetu powoduje, iż w miesiącach o stosunkowo słabych dochodach (i w związku z tym słabej płynności) ustalane są znaczne płatności z tytułu realizacji umów. Tak było w marcu 2011, kiedy przypadała znaczna płatność (33 mln zł) z tytułu realizacji stadionu Cracovii, tak będzie i w lutym 2012 (50 mln zł). Standardowo słabe dochody w tym czasie i konieczność zapłaty tego zobowiązania także przyczyniła się do kłopotów finansowych.
- e. Brak jest pełnego i szybkiego systemu informacji zarówno o planie jak i realizacjach płatności, szczególnie miejskich jednostek organizacyjnych. Takie centrum zarządzania finansowego Miasta jest niezbędne.
- f. Biorąc pod uwagę, jakie skutki przyniosła dla budżetu roku 2011 luka w roku 2010 w wysokości 41 mln zł musimy zdawać sobie sprawę z bardzo poważnych konsekwencji, jak zdecydowane opóźnienia w realizowaniu zobowiązań, jak zaskarżanie Gminy w Sądach gospodarczych, jak karne odsetki dla podmiotów, jak wreszcie ogromne problemy w firmach – kontrahentach Miasta, w tym upadłości, niemożność wypłacania płac załogom, zwolnienia.
- g. Gmina nie miała praktycznie alternatywnego planu reagowania na zablokowanie możliwości zadłużania się, przeprowadzone przez RIO. Wtedy to Gmina spłaciła swoje zobowiązania z bieżących dochodów, przesuwając na przyszłość inne płatności i mając nadzieję, że RIO zmieni decyzję. Tak się stało ale gdyby RIO podtrzymało decyzję albo skorygowało do innych rozmiarów już bardzo poważne problemy finansowe Miasta znacząco by się pogłębiły i bardzo ostro odbiły na sytuacji kontrahentów Gminy.
- h. Gmina znając już od stycznia swoje problemy finansowe (obciążenie budżetu 2011 płatnościami 2010, konieczność uregulowania płatności 33 mln zł) już w styczniu/lutym powinna podjąć program oszczędnościowy a w sytuacji decyzji RIO ten program powinien być bardzo znacząco powiększony. Mimo nacisków społecznych program oszczędnościowy powinien być pogłębiany w miesiącach wakacyjnych.
- i. Także zdając sobie sprawę z potencjalnych narastających problemów finansowych Miasta władze powinny bardzo czytelnie zasygnalizować konieczność jak najwcześniejszego przeprowadzenia części regulacji opłatowych. Takie coś nie nastąpiło i odbija się na płynności i możliwościach finansowych Miasta.
- j. Brak czytelnych procedur awaryjnych i systemu zarządzania awaryjnego. Komisja nie dostała, mimo próśb i wniosków wystarczających informacji o takim systemie. Wydaje się, że Miasto reagowało na te zmiany przypadkowo i tylko dobremu przygotowaniu urzędników zawdzięczamy, że nie nastąpiły większe trudności.

#### 4. Niewykorzystywanie potencjału

- a. Miasto otrzymywało sygnały ostrzegawcze (audyt audytora generalnego) wskazujące zagrożenia w zakresie dochodów i wydatków. Władze zareagowały zdecydowanie nie wystarczająco, de facto rezygnując z wdrożenia zawartych tam rekomendacji.
- b. W Urzędzie Miasta funkcjonuje bardzo profesjonalnie zrobiona mapa zagrożeń operacyjnych, w tym finansowych. Niestety zarówno to opracowanie jak i wynikające z niego konsekwencje nie były wdrażane.
- c. Skarbnik Miasta Krakowa, mimo ogromnego potencjału, wiedzy i umiejętności komunikacyjnych wykorzystywany jest do „ręcznego” sterowania regulowaniem zobowiązań, co blokuje w istotny sposób inne, ważniejsze merytorycznie działania

d. Wydaje się, że także władze poszczególnych wydziałów, w szczególności tych, z którymi Komisja podjęła dialog dysponują znacznym potencjałem, pomysłami i koncepcjami umożliwiającymi lepsze, bardziej oszczędne i efektywne zarządzanie. Jednak wdrożenie tych działań wymaga zdecydowanej woli politycznej i wsparcia decyzyjnego przede wszystkim od Prezydenta.

e. W Mieście od lat funkcjonuje tzw. budżet zadaniowy, jednak obecnie zarówno przygotowanie zadań i budżetu jak i rozliczanie istotnie odbiega od zasad budżetu zadaniowego.

f. Rada Miasta mając, przynajmniej w części przedstawionej przez Prezydenta i z informacji medialnych, świadomość trudnej sytuacji finansowej Miasta podjęła szereg działań i wsparła działania Prezydenta. Rada podjęła uchwałę o zaskarżeniu decyzji RIO, co umożliwiło zmianę tej decyzji, Rada broniła interesu Miasta przed kolegium RIO, Rada wyraziła zgodę na podjęcie kredytu awaryjnego, wreszcie Rada zdecydowała o podjęciu zmian w zakresie opłat, podatków i innych danin miejskich. Wydaje się, że potencjał współpracy Rady i Prezydenta w zakresie reagowania na trudną sytuację nie jest wykorzystany.

#### 5. Niewłaściwa informacja dla opinii publicznej

a. Zarówno w 2010 roku jak i w roku 2011 opinia publiczna nie była czytelnie informowana o problemach finansowych Miasta. Nawet na Nadzwyczajnej Sesji Rady poświęconej zmianom opłat, podatków i danin miejskich argumentowano, że nie wynikają one ze złej sytuacji Miasta tylko z potrzeb inflacyjnych. Takie podejście, w tym zatajenie konieczności obciążenia budżetu roku 2011 nie zapłaconymi zobowiązaniami roku 2010 rodzi określone trudności i brak zaufania, co w obliczu nadchodzących zewnętrznych problemów finansowych jest dla Miasta bardzo niebezpieczne

b. Nie wykorzystano oczywistych faktów i narastających problemów finansowych Miasta do wytłumaczenia konieczności oszczędności, blokowania części zadań, konieczności regulacji opłat, danin i podatków. Nie wykorzystano problemów finansowych do powstrzymania populistycznych roszczeń i oczekiwań różnych grup społecznych w Krakowie. Taka polityka nie informowania powoduje, że na obiektywne problemy finansowe nakładają się roszczenia i oczekiwania.

c. Nie informowano w wystarczający sposób o problemach finansowych Miasta Rady Miasta, Komisji Budżetowej i Komisji Rewizyjnej, co w kontekście wskazanych wcześniej wspomagających działań Rady wydaje się bardzo zaskakujące i rodzi kolejne problemy.

### B. WNIOSKI UWAGI I PROPOZYCJE

#### 1. Wnioski i uwagi ogólne:

- 1) Komisja z całą mocą stwierdza, że sytuacja finansów miasta jest dramatyczna i wymaga zdecydowanych i odważnych działań.
- 2) Komisja zdecydowanie wnosi o zasadniczą korektę działań władz Miasta w zakresie realizacji Budżetu i WPF. Kontynuacja dotychczasowych działań i brak zmian spowoduje, że nie ustaną wskazane przyczyny trudnej sytuacji Miasta, należy się więc liczyć z pogłębieniem trudności, przedłużaniem terminów płacenia zobowiązań, zasadniczym ograniczeniem możliwości finansowych, nastąpi chaotyczne redukcje zadań, przenoszenie płatności na lata następne, brak przygotowanego wcześniej systemu reagowania może spowodować przy bardzo dynamicznych zmianach zewnętrznych kolejną falę chaosu i błędów, a brak właściwego informowania doprowadzić może do istotnych protestów społecznych. To wizja bardzo negatywna, uniemożliwiająca właściwy rozwój miasta i spychająca Kraków do grona miast bardzo źle zarządzanych
- 3) Komisja wnosi o zasadniczą zmianę w zasadach konstruowania Budżetu i WPF. Konieczna jest zasadnicza zmiana w konstruowaniu budżetu i WPF, urealnienie zarówno kwot wydatków jak i dochodów, przyjęcie jakiegoś politycznego porozumienia w zakresie konstruowania tych dokumentów, wprowadzania zmian, redukcji propozycji. Bez takich zasadniczych zmian Budżet i WPF będą tylko zbiorami nierealnych życzeń i oczekiwań a realizacja bardzo znacznie będzie od nich odbiegała. Będzie to rodzić określone reakcje, frustracje społeczne i polityczne, zarzuty o oszukiwaniu, nie realizowaniu obietnic. Powyższy wniosek dotyczy zarówno działań Prezydenta jako twórcy budżetu i WPF jak i Rady Miasta jako organu akceptującego te dokumenty i wnoszącego do nich poprawki.

- 4) Komisja wnosi o urealnienie wartości zadań i przyjęcie jako priorytetu realizację zadań obowiązkowych, w szczególności zadań związanych z obsługą mieszkańców. Urealnienie wartości zadań, w tym w szczególności zadań obowiązkowych związanych z bezpieczeństwem i obsługą mieszkańców. Przyjęcie jako priorytet – realizowanie takich zadań, co oznacza uszczuplenie puli na pozostałe zadania.
  - 5) W związku z trudną sytuacją należy rozważyć ewentualne czasowe zawieszenie realizacji części inwestycji, okaże się bowiem, że ich realizacja uniemożliwi wypełnianie obowiązkowych zadań miasta. Oczywiście takie zawieszenie musi być poprzedzone szczegółową analizą skutków ekonomicznych i społecznych a także uzgodnione z kontrahentami.
  - 6) W związku z trudną sytuacją należy rozważyć ewentualne czasowe zawieszenie i uzgodnienie to z wierzycielami części płatności z tytułu wcześniej ustalonych zobowiązań, w tym także kredytowych. Szczególnie dotyczy to ewentualnego czasowego wstrzymania spłaty kapitału przy regulowaniu innych zobowiązań.
  - 7) W związku z możliwością przekroczenia wskaźnika zadłużenia i w związku z bardzo negatywnymi potencjalnymi skutkami tego przekroczenia Komisja wnosi o przeprowadzenie negocjacji z Regionalną Izbą Obrachunkową w tym zakresie.
  - 8) Komisja wnioskuję o skierowanie prośby do MSWiA o przeprowadzenie kontroli zasadności decyzji RIO w sprawie negatywnego zaopiniowania możliwości zaciągnięcia długu.
  - 9) Komisja wnioskuję o wprowadzenie procedur określających zasady reagowania władz miasta na Wnioski i rekomendacje z audytu, na zjawiska i sytuacje kryzysowe, na szybkie zmiany zewnętrznych okoliczności finansowych.
2. Wnioski i uwagi szczegółowe, krótkoterminowe, do realizacji w 2011 roku:
- 1) Komisja wnioskuję o szersze przygotowanie działań oszczędnościowych do realizacji w 2011 roku i w latach następnych.
  - 2) Komisja wnioskuję o pilne przygotowanie pełnej informacji, o sytuacji finansów Miasta, podjętych działaniach i wynikających z tego konsekwencjach.
  - 3) Komisja wnioskuję o pilne przeanalizowanie i przygotowanie projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz Projektu Budżetu na 2012 rok, uwzględniających wskazane w materiale okoliczności. Komisja wnioskuję o zorganizowanie przygotowujących spotkań konsultacyjnych, pokazujących główne aspekty tych projektów w kontekście spraw wskazanych w niniejszej analizie.
  - 4) Komisja podtrzymuje wniosek o przygotowanie, uzgodnienie polityczne i wdrożenie wskazanych w uchwale o kierunkach działania Prezydenta w celu przeprowadzenia reformy finansów Miasta, w szczególności:
    - Przygotowanie i wdrożenie planu działań oszczędnościowych i racjonalizujących wydatki Miasta, miejskich jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych
    - Przygotowanie i wdrożenie planu pozyskiwania nowych źródeł finansowania
    - Przygotowanie i wdrożenie planu restrukturyzacji zadłużenia i zarządzania długiem
  
    - Przygotowanie planu wdrożenia działań rekompensujących mieszkańcom skutki planowanych zmian stawek podatków i opłat miejskich
    - Przygotowanie planu działań awaryjnych w związku z działaniami RIO i Ministerstwa Finansów oraz innymi przewidywanymi działaniami, mającymi wpływ na finanse Miasta Krakowa
  
    - Przygotowanie planu działań w zakresie tworzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej i Projektu Budżetu Miasta

3. Wnioski i uwagi średnioterminowe – na 2012 rok
  - a. W celu maksymalnego przygotowania się Miasta na nowy okres programowania zadań współfinansowanych przez UE Komisja wnioskuję o przygotowanie przez Pana Prezydenta pakietu strategicznych reform Miasta, w obszarach i zakresie przez Niego ustalonym i poddanym konsultacjom politycznym w 1 kwartale 2012 roku.
  - b. W związku z wprowadzeniem od 2014 roku nowych zasad wyliczania wskaźników zadłużania Komisja wnosi o przedstawienie w 2 kwartale 2012 roku projektu działań dostosowawczych Miasta
4. Wnioski szczegółowe w sprawie przygotowywania, uchwalania i realizowania Budżetu:
  - a. Po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za rok poprzedni przygotować i poddać pod głosowanie RMK korektę budżetu uwzględniającą zapłatę w roku bieżącym należności nie pokrytych dochodami roku poprzedniego
  - b. Wprowadzić obowiązek uzgadniania harmonogramu płatności inwestycji prowadzonych przez UMK i Jednostki Budżetowe przed podpisaniem umowy z Wykonawcą, a następnie jego weryfikowanie w okresach o ustalenia
  - c. W razie późnego uchwalenia budżetu (po 31.12) wprowadzić obowiązek tworzenia harmonogramu płatności „pro-forma”
  - d. Wdrożyć planowanie wydatków bieżących w skali kilkuletniej
5. Wnioski szczegółowe ws. działań UMK i Miejskich Jednostek Organizacyjnych:
  - a. Podjąć działania organizacyjne mające na celu koncentrację podobnych działań w jednym miejscu, aby nie było dublowania ich przez wiele wydziałów UMK
  - b. Zmienić sposób przygotowania budżetu zadaniowego. Przy każdym zadaniu powinny być określone działania, jakie należy podjąć dla jego realizacji i umowy, jakie mają być zawarte z określeniem ich wartości
  - c. Wprowadzić obowiązek sporządzania na etapie budżetu listy inwestycji możliwych do rezygnacji w sytuacji kryzysowej

### III ANALIZA, WERYFIKACJA PROPOZYCJI REFORM FINANSÓW MIASTA

#### A. REFORMA FINANSÓW – REALIZACJA PROPOZYCJI RADY MIASTA

(zawartych w uchwale kierunkowej ws reform finansów miasta)

##### 1. Zapisy uchwały

Rada w uchwale nr XVIII/206/11 z dnia 8 czerwca 2011, przedstawiła następujące kierunki i działania szczegółowe w zakresie realizacji reform finansów Miasta:

1. Przygotowanie i wdrożenie planu działań oszczędnościowych i racjonalizujących wydatki Miasta, miejskich jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych, w szczególności
  1. Określenie obszarów działań i celów do osiągnięcia
  2. Monitorowanie i przedstawianie Radzie porównywalnych kosztów działań w innych samorządach
  3. Plan zmian w zakresie wydatków bieżących
  4. Plan zmian w zakresie wydatków inwestycyjnych w obszarze inwestycji programowych
  5. Plan zmian w zakresie wydatków inwestycyjnych w obszarze inwestycji strategicznych
  6. Plan zmian w zakresie kosztów przygotowania inwestycji
2. Przygotowanie i wdrożenie planu pozyskiwania nowych źródeł finansowania, w szczególności:
  1. Zwiększenie bazy podatkowej płatników podatku PIT
  2. Propozycje działań w zakresie finansowania działań w trybie Partnerstwa Publiczno – Prywatnego
  3. Propozycje w zakresie pozyskiwania innych źródeł finansowania
3. Przygotowanie i wdrożenie planu restrukturyzacji zadłużenia i zarządzania długiem, w szczególności:
  1. Plan restrukturyzacji zadłużenia Miasta Krakowa
  2. Plan zarządzania ryzykiem stopy procentowej
  3. Plan zarządzania ryzykiem walutowym
  4. Analiza innych sposobów zadłużania
4. Przygotowanie planu wdrożenia działań rekompensujących mieszkańcom skutki planowanych zmian stawek podatków, danin i opłat miejskich, w szczególności:
  1. Plan działań osłonowych dla najniżej zarabiających mieszkańców Krakowa
  2. Zestawienie efektów i korzyści dla mieszkańców oraz harmonogram wprowadzenia działań w poszczególnych dziedzinach związanych z planowanymi zmianami
5. Przygotowanie planu działań awaryjnych w związku z działaniami RIO i Ministerstwa Finansów oraz innymi przewidywanymi działaniami, mającymi wpływ na finanse Miasta Krakowa

6. Przygotowanie planu działań w zakresie tworzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej i Projektu Budżetu Miasta, w szczególności:
  1. Propozycje w zakresie tworzenia ewentualnych wytycznych do Projektu Budżetu i Projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej
  2. Propozycje w zakresie społecznego konsultowania wytycznych i projektów projektu Budżetu i projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej
  3. Przygotowanie planu koniecznych zmian Budżetu Miasta Krakowa na 2011, uwzględniających pełne realne wysokości kosztów poszczególnych zadań

## 2. Reakcja Prezydenta

### a. Przygotowanie harmonogramu i jednostek odpowiedzialnych

- Komisja otrzymała szczegółowy harmonogram realizacji zadań zawartych w uchwale kierunkowej
- Komisja wniosowała o przyspieszenie działań wskazanych w harmonogramie
- Komisja otrzymała zapewnienie, że wskazane zadania zostaną wcześniej wykonane

### b. Realizacja

- Komisja była wielokrotnie informowana o działaniach podejmowanych przez stosowne komórki UMK w celu wykonania zaleconych zadań
- Komisja nie dostała w tej sprawie żadnych finalnych dokumentów, poza planem działań oszczędnościowych

## 3. Ocena

### a. Duże chęci ale brak efektów

Komisja stwierdza że zarówno Prezydent jak i stosowne komórki UMK podeszły do realizacji uchwały RMK ws reform finansowych Miasta z dużą uwagą i zaangażowaniem, tym niemniej kompletnie bez efektów, poza propozycjami działań oszczędnościowych

### b. Nowe okoliczności

Niewątpliwie zaszły nowe okoliczności ,związane z sytuacją finansową Miasta i stosowne komórki musiały się w pierwszej kolejności zająć tymi okolicznościami. Komisja rozumie to i nie traktuje zaniechania realizacji zaleceń Rady jako działań lekceważących Radę i Komisję.

### c. Koncentrowanie się przede wszystkim na działaniach bieżących, doraźnych

Nowe okoliczności i nadmiar obowiązków powoduje, że urzędnicy, nawet bardzo dobrze przygotowani i kompetentni nie mają czasu na działania strategiczne i przygotowujące szersze ramy działań urzędu

### d. Potencjalne konsekwencje braku realizacji zaleceń

Konsekwencje takich działań i braku systemowego podejścia do działań długoterminowych skutkować będą popełnianiem coraz większej ilości błędów, brakiem planów awaryjnych, co w bardzo szybko zmieniających się zewnętrznych okolicznościach może powiększać ryzyko operacyjne i generować realne straty. Druga konsekwencja to brak osłony społecznej dla szczególnie tych mieszkańców, którzy w sposób największy mogą zostać dotknięci nowymi sytuacjami.

#### 4. Wnioski

1. Komisja podtrzymuje zasadność i konieczność wdrożenia działań wskazanych w uchwale kierunkowej, w szczególności działań związanych z opracowaniem nowych sposobów pozyskiwania dochodów, procedur zarządzania i restrukturyzowania zadłużenia, procedur awaryjnych, nowych zasad tworzenia Budżetu i WPF jak wreszcie systemu osłon i rekompensat
2. Komisja wnosi, aby to Prezydent określił propozycję harmonogramu realizacji wskazanych zadań i poinformował o tym Radę.
3. Komisja stwierdza, że mimo dużego zaangażowania i kompetencji pracowników UMK wskazane zalecenia, w szczególności opracowanie nowych procedur reagowania na ryzyka stopy i waluty, opracowania planów awaryjnych mogą wykraczać poza możliwości pracowników UMK.



## B. REFORMA FINANSÓW MIASTA – PROPOZYCJE PREZYDENTA

## 1. Zestawienie propozycji Prezydenta

- a) Prezydent przedstawił (pismo z 24 października 2011 roku) listę uchwał w zakresie, których zamierza dokonać zmian jak również obszary działań w zakresie reform,
- b) Wykaz uchwał Rady Miasta Krakowa objętych pracami przygotowującymi ich nowelizację lub uchylenie wraz z dodatkowymi informacjami,

1.	Uchwała Nr LXXXVII/880/05 z 14.09.2005 r. w sprawie ustanowienia nagród dla uczniów krakowskich samorządowych szkół za szczególne osiągnięcia w konkursach przedmiotowych oraz dla ich nauczycieli-opiekunów.
2.	Uchwała Nr XXVI/236/03 z 08.10.2003 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów pochodzenia polskiego urodzonych i zamieszkałych na stałe w krajach byłego ZSRR uczących się w Krakowie.
3.	Uchwała nr LXX/696/97 z 29.01.1997 r. w sprawie ustanowienia stypendium edukacyjnego Miasta Krakowa dla uczniów szkół krakowskich.
4.	Uchwała Nr LXX/697/97 z 29.01.1997 r. w sprawie ustanowienia nagrody edukacyjnej Miasta Krakowa dla nauczycieli, pedagogów i uczniów szkół krakowskich.
5.	Uchwała Nr LXVIII/898/09 z 15.04.2009 r. w sprawie programu pn. „Poznanie dawnych Kresów Wschodnich Rzeczypospolitej przez krakowskich gimnazjalistów”.
6.	Uchwała Nr XCI/1222/10 z 03.02.2010 r. w sprawie pomocy materialnej przyznawanej szczególnie uzdolnionym studentom oraz uczestnikom studiów doktoranckich krakowskich uczelni wyższych i jednostek naukowo-badawczych oraz zasad ich udzielania.
7.	Uchwała Nr XCVI/1300/10 z 31.03.2010 r. w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie przygotowania programu stypendialnego Miasta Krakowa dla studiujących w Krakowie Polaków z Białorusi.
8.	Uchwała Nr LXXX/1057/09 z 09.09.2009 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielonych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych prowadzonych na terenie GMK przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż GMK.
9.	Uchwała Nr XXIV/289/07 z 24.10.2007 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków na lata 2007-2012”.
10.	Uchwała Nr CIV/1404/10 z 23.06.2010 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miejskiej Kraków oraz miejskim jednostkom organizacyjnym, a także wskazania organów do tego uprawnionych.

11.	Uchwała Nr XII/134/11 z 13.04.2011 r. w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji na terenie Gminy Miejskiej Kraków.
12.	Uchwała Nr LXII/813/09 z 21.01.2009 r. w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie budowy i rozbudowy bezprzewodowej sieci internetowej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków.
13.	Uchwała Nr CXV/1578/10 w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących przygotowania wieloletniego programu wspierania rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych na obszarze Gminy Kraków.
14.	Uchwała Nr LXXIV/726/05 z 30.03.2005 r. w sprawie właściwego wypełniania obowiązków przez Miasto Kraków, wynikających z ustawy o repatriacji.
15.	Uchwała Nr LXXVIII/761/97 z 23.04.1997 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad poboru opłaty targowej.
16.	Uchwała Nr LVI/706/08 z 05.11.2008 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji.
17.	Uchwała Nr LXXXIV/1098/2009 z 04.11.2009 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportu.
18.	Uchwała Nr XLV/424/04 z 28.04.2004 r. w sprawie stawek za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem i ochroną dróg.
19.	Uchwała Nr XXVII/344/07 z 21.11.2007 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.
20.	Uchwała Nr XXI/231/11 z 06.07.2011 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi przewozowe, uprawnień do przejazdów ulgowych oraz przepisów taryfowych w komunikacji miejskiej realizowanej na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz gmin sąsiadujących, które przystąpiły do porozumienia w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego.
21.	Uchwała nr XXI/229/11 z 06.07.2011 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat.

**c. Ponadto Prezydent poinformował ,że aktualnie prowadzone są prace nad projektami nowych uchwał:**

1.	W sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałaniu Narkomanii na rok 2012.
2.	W sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3. Ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2012.
3.	W sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Współpracy Gminy Miejskiej Kraków z organizacjami pozarządowymi na lata 2012-2014.
4.	W sprawie likwidacji placówki opiekuńczo-wychowawczej Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych nr 2, ul. A. Chmielowskiego 6.
5.	W sprawie likwidacji Publicznego Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego „Centrum Zastępczej Opieki Rodzinnej”, ul. Piłsudskiego 29.
6.	W sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Miejskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie w spółkę komunalną.

## d. Przewidywane działania strategiczne Prezydenta

1.	<b>Reorganizacja sieci krakowskich samorządowych szkół.</b>
2.	<b>Restrukturyzacja systemu samorządowych instytucji kultury.</b>
3.	<b>Optymalizacja kosztów przygotowania inwestycji miejskich, planowania źródeł finansowania inwestycji oraz wdrażania formuły i trybu partnerstwa Publiczno-Prywatnego.</b>
4.	<b>Przeгляд efektywności członkostwa miasta Krakowa w stowarzyszeniach i organizacjach krajowych i międzynarodowych, skupiających miasta.</b>
5.	<b>Reorganizacja strukturalna miejskich jednostek organizacyjnych.</b>
6.	<b>Zmiany w organizacji strukturalno-funkcjonalnej współpracy z organizacjami pozarządowymi.</b>
7.	<b>Optymalizacja polityki kadrowo-zatrudnieniowej w Urzędzie Miasta Krakowa i miejskich jednostkach organizacyjnych.</b>

## 2. Wstępna ocena

1. Zestawiona lista wskazuje tylko ogólne kierunki działań Prezydenta, bez wyszczególnienia poszczególnych działań, bez przewidywanych oszczędności, bez wstępnej oceny działań, bez analizy ryzyk, wreszcie bez harmonogramu wdrożenia.
2. Ta, zestawiona lista, pokazując główne kierunki bez szczegółów organizacyjnych wskazuje, że Prezydent jest dopiero na początku drogi reformy finansów Miasta
3. Już na tym wstępnym etapie widać, że propozycje Prezydenta z jednej strony porządkują działania i kasuje pewne bonusy i specjalne traktowanie (ulgi podatkowe, stypendia, dotacje), z drugiej jest to próba dostosowania struktury Miasta do realnych możliwości finansowych (sieć szkół, sieć jednostek kultury, polityka kadrowa).
4. Analizując wstępne propozycje widać, że Prezydent jako obszar reform wybrał głównie i jedynie działania oszczędnościowe, pogarszające sytuację poszczególnych grup ludności. Są to działania niestety niezbędne, ale nie powinny być jedynymi. Szczególnie ważne, ale bardzo ogólnie opisane są działania Prezydenta w działach strategicznych. Komisja pozytywnie ocenia ogólne wskazania Prezydenta, ale oczekuje od niego szczegółowych działań merytorycznych
5. Już na tym wstępnym etapie widać, że Prezydent nie podjął działań w kilku kluczowych kierunkach jak:
  - a. Zwiększanie dochodów Miasta poprzez zwiększanie bazy podatkowej i zwiększanie dochodów z mienia, nawet w dłuższej perspektywie (przyspieszenie sprzedaży mieszkań i lokali użytkowych, rozważenie sprzedaży części akcji lub udziałów niektórych spółek komunalnych, sprzedaży innych składników mienia),
  - b. Restrukturyzacja płatności w celu przejściowego krótkoterminowego poprawienia płynności, czyli planowe wykonanie tego, co i tak robi Miasto,
  - c. Restrukturyzacja inwestycji w celu średnioterminowego poprawienia płynności.
6. Realna analiza, weryfikowanie propozycji jak również monitorowanie działań Prezydenta w zakresie reformy finansów Miasta jest w tej sytuacji realnie niemożliwe.

## 3. Wnioski

- 1) Ze względu na zupełnie szcątkowe i początkowe propozycje Prezydenta w zakresie reform finansów Miasta – zrealizowanie pełnego drugiego celu pracy Komisji – jest w tej chwili niemożliwe
- 2) Możliwe są w takiej sytuacji 2 warianty działania Komisji i monitorowania reform:
  - a. Wariant 1 – Komisja kończy działanie niniejszym sprawozdaniem
  - b. Wariant 2 – Komisja kontynuuje działania, monitorując działania prezydenta
- 3) Komisja rekomenduje Wariant 1 „uznając że sprawa reform finansów Miasta w obecnej sytuacji finansowej jest odpowiedzialnością całego samorządu, w tym w szczególności Prezydenta i Komisja przekazując raport wykonała swoje, założone uchwałą ws powołania Komisji zadanie
- 4) Komisja apeluje do Prezydenta o zdecydowanie szersze potraktowanie reform finansów Miasta, także o te wskazane przez Komisję w niniejszym opracowaniu
- 5) Komisja apeluje do Pana Prezydenta o przygotowanie szczegółowych planów realizacji działań reformujących finanse Miasta, w tym w szczególności w zakresie działań strategicznych
- 6) Komisja wnioskuję o przygotowanie i prowadzenie otwartej polityki informacyjnej w trudnej sytuacji finansowej Miasta i przewidywanych reform wobec mieszkańców i struktur samorządowych Miasta Krakowa, w tym Rady Miasta i Rad Dzielnic.

## C.REFORMA FINANSÓW – PODSUMOWANIE

- 1) Mimo dużego zaangażowania nie podjęto przez Prezydenta w szerszej skali propozycji działań reformatorskich w zakresie finansów wskazanych przez Radę Miasta, poza działaniami oszczędnościowymi.
- 2) Działania oszczędnościowe, wskazane przez Prezydenta są niewątpliwie konieczne, ale wskazane jest z jednej strony chronienie najbardziej zagrożonych grup społecznych jak również najbardziej wrażliwych społecznie obszarów działań Miasta.
- 3) Kluczowe wydają się proponowane działania restrukturyzacyjne w zakresie działań strategicznych, jak restrukturyzacja sieci szkół, restrukturyzacja sieci młodzieżowych domów kultury, restrukturyzacja zatrudnienia, restrukturyzacja struktury miejskich jednostek organizacyjnych.
- 4) Wydaje się właściwe jest rozszerzenie działań oszczędnościowych na szeroko pojęty program inwestycyjny Miasta, w tym inwestycje strategiczne.
- 5) Oprócz działań oszczędnościowych, rozszerzonych na inwestycje i z określeniem programu osłonowych działania reformatorskie powinny być rozszerzone na nowe kierunki, w tym pozyskiwanie nowych dochodów, w tym restrukturyzacja płatności, w tym restrukturyzacja inwestycji.
- 6) Zdecydowanie sugeruje się otwartą politykę informacyjną Prezydenta i Miasta wobec sytuacji kryzysowej w zakresie finansów, nie ukrywanie trudności i nie stosowanie przesadnego optymizmu.