

2.2 Prognoza wydatków, w tym poziom środków na wydatki majątkowe

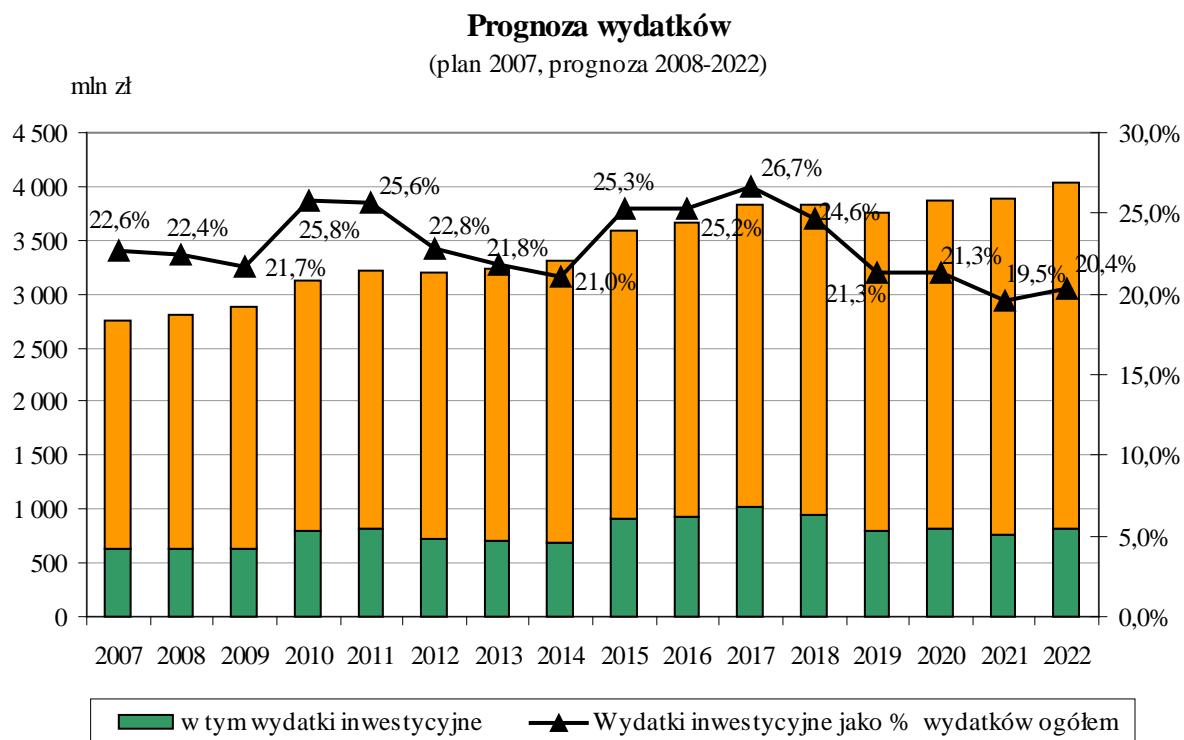
Prognozę wydatków bieżących, z wyjątkiem wydatków na obsługę długu publicznego, oparto na założeniu, że ich coroczny realny wzrost będzie kształtował się na poziomie 1 punktu procentowego. Wydatki na obsługę długu publicznego w latach 2007-2022 zostały skalkulowane na podstawie planowanego zadłużenia w poszczególnych latach. Podstawę prognozowania wydatków bieżących stanowi ich poziom ustalony dla roku 2007. Wydatki bieżące w tym roku zostały zaplanowane w wysokości 2 135 mln zł, natomiast wydatki majątkowe na poziomie ok. 625 mln zł. Wydatki ogółem budżetu Miasta, będące sumą wydatków bieżących i majątkowych, ustalono na poziomie ok. 2 760 mln zł.

Kategoria wydatki majątkowe zgodnie z klasyfikacją budżetową obejmuje: udziały w spółkach oraz wydatki inwestycyjne dokonywane bezpośrednio z budżetu Miasta. Aktualnie Miasto nie planuje wydatków na udziały w spółkach prawa handlowego i dlatego kategoria „wydatki majątkowe” pokrywa się z kategorią „wydatki inwestycyjne”. Wynika z tego, iż w przypadku, gdy w prognozowanym okresie Miasto zdecyduje o dokonaniu wydatków związanych z finansowaniem udziałów w spółkach może to dokonać wyłącznie w ramach określonych w tym dokumencie wielkości wydatków majątkowych ograniczając odpowiednio wydatki inwestycyjne. W związku z powyższym na wykresach

Nr 2, 3, 6, 11 i 12 operuje się wielkością wydatków inwestycyjnych, które są tożsame z wielkością wydatków majątkowych dla prognozowanego okresu.

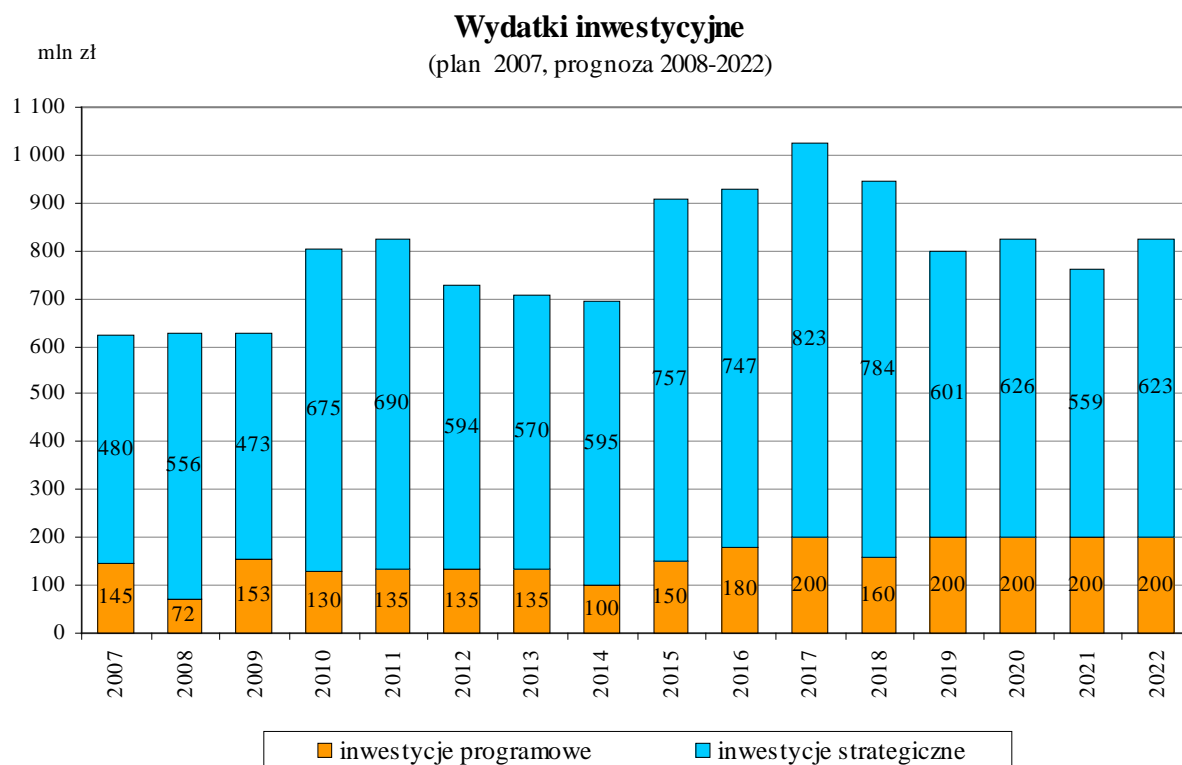
Na Wykresie Nr 2 przedstawiono poziom wydatków w okresie prognozy.

Wykres Nr 2



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w roku 2007 wynosi 22,6%. Oznacza to, iż na każde 100 zł wydawanych z budżetu Miasta, 22,6 zł zmaterializuje się w postaci przyrostu majątku komunalnego. W latach 2008-2022 planowane wartości tego wskaźnika kształtują się w przedziale 19,5% a 26,7%, co wskazuje na jego wysoki poziom i świadczy o utrzymującej się dużej potencjalnie zdolności inwestycyjnej Miasta.

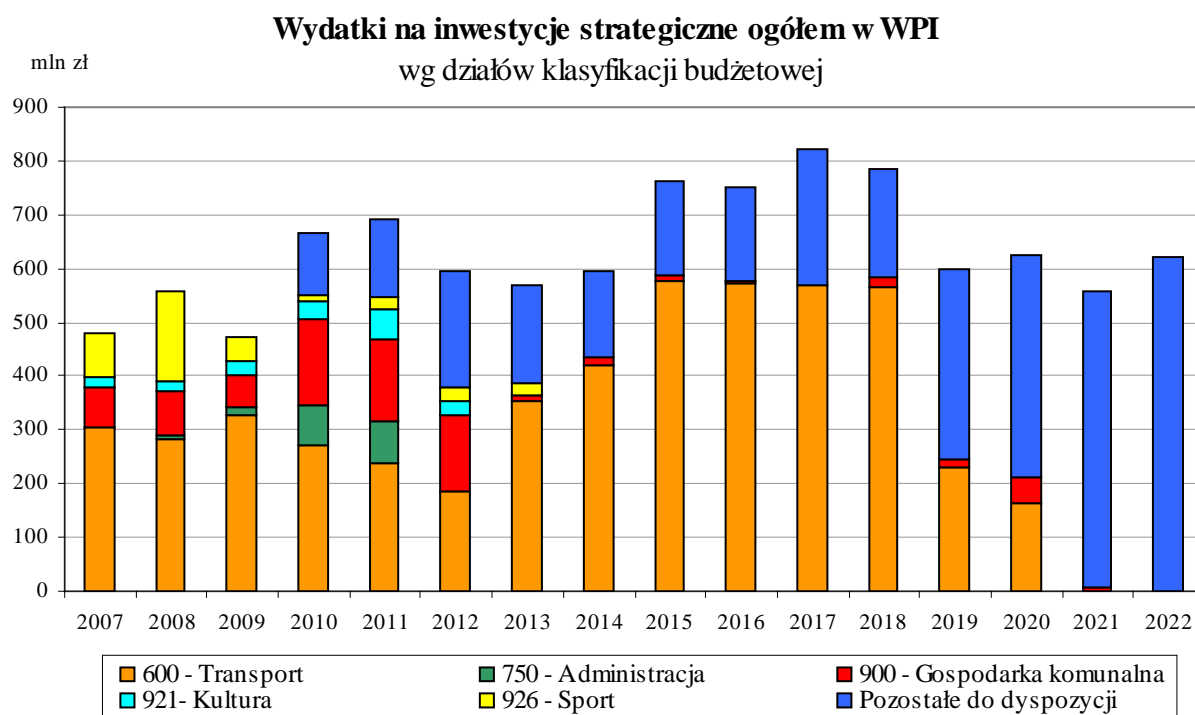
Na Wykresie Nr 3 przedstawiono poziom wydatków inwestycyjnych, uwzględniając przyjęty od roku 2000 w samorządzie krakowskim podział na inwestycje strategiczne i programowe.



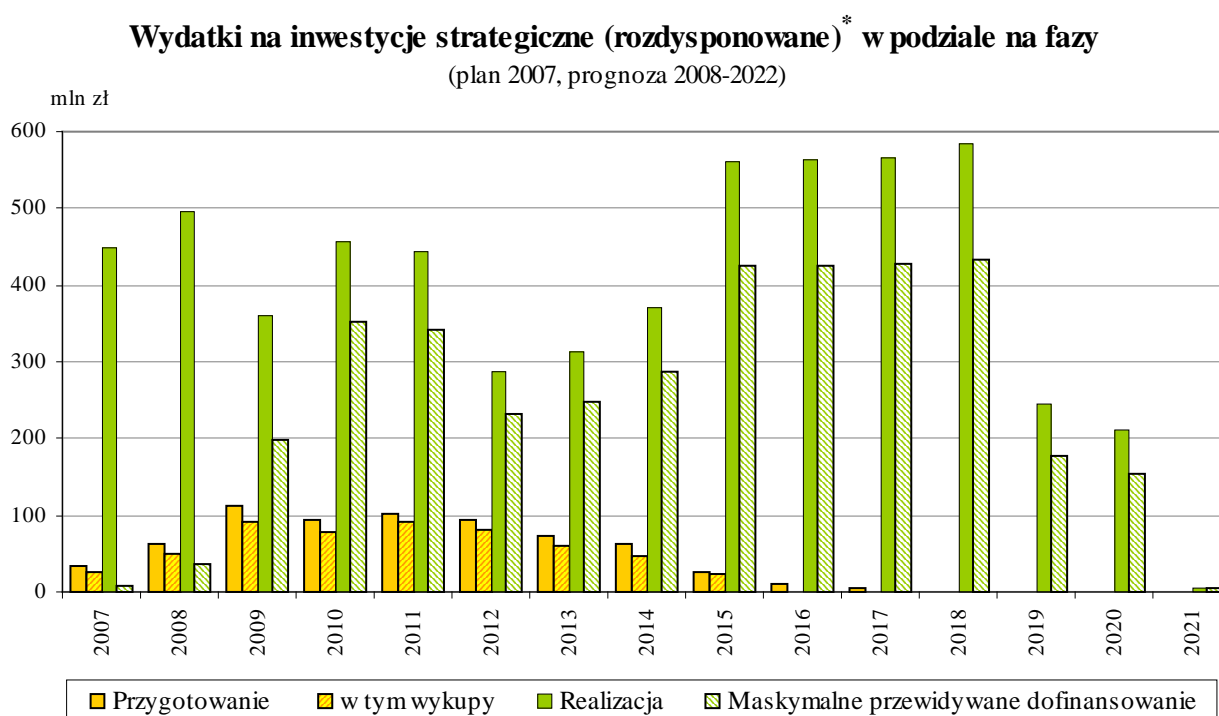
Na wykresie Nr 4 przedstawiona została struktura inwestycji strategicznych wg działań klasyfikacji budżetowej. Podkreślić należy największy udział wydatków na inwestycje transportowe w wydatkach ogółem na inwestycje strategiczne.

Z uwagi na nierozdysponowanie w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym całej kwoty przeznaczonej na realizację inwestycji strategicznych na poszczególne inwestycje, począwszy od roku 2010, została wyodrębniona pozycja „pozostałe do dyspozycji”. Środki w niej ujęte powinny zostać skierowane na konkretne inwestycje strategiczne lub programowe, które nie są rozpoznane na obecnym etapie.

Wykres Nr 4



Wykres Nr 5



Uwaga do wykresu * ”rozdysponowane”- to środki, które nie obejmują pozycji „Pozostałe do dyspozycji” (wykres Nr 4)

Maksymalne przewidziane do pozyskania dofinansowanie – to maksymalna wielkość środków, jakie Miasto mogłoby uzyskać w przypadku otrzymania dofinansowania na

wszystkie zadania strategiczne wynikające z WPI i kwalifikujące się do pomocy z funduszy bezzwrotnych.

2.3 Źródła finansowania inwestycji

Nadwyżka operacyjna

Głównym celem wykonywania prognozy finansowej jest określenie możliwości realizacji inwestycji miejskich, a zatem identyfikacja realnego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego. O potencjale tym przesądza, w znacznie większym stopniu od poziomu dochodów, różnica pomiędzy tymi dochodami a wydatkami bieżącymi. Istotna jest bowiem kwota środków, które jednostka samorządu terytorialnego (JST) będzie mogła przeznaczyć na spłatę zadłużenia i wydatki majątkowe. Tak zdefiniowaną kategorię budżetową określa się mianem *nadwyżki operacyjnej budżetu*. Różni się ona istotnie od wyniku finansowego budżetu, tj. deficytu lub nadwyżki budżetowej.

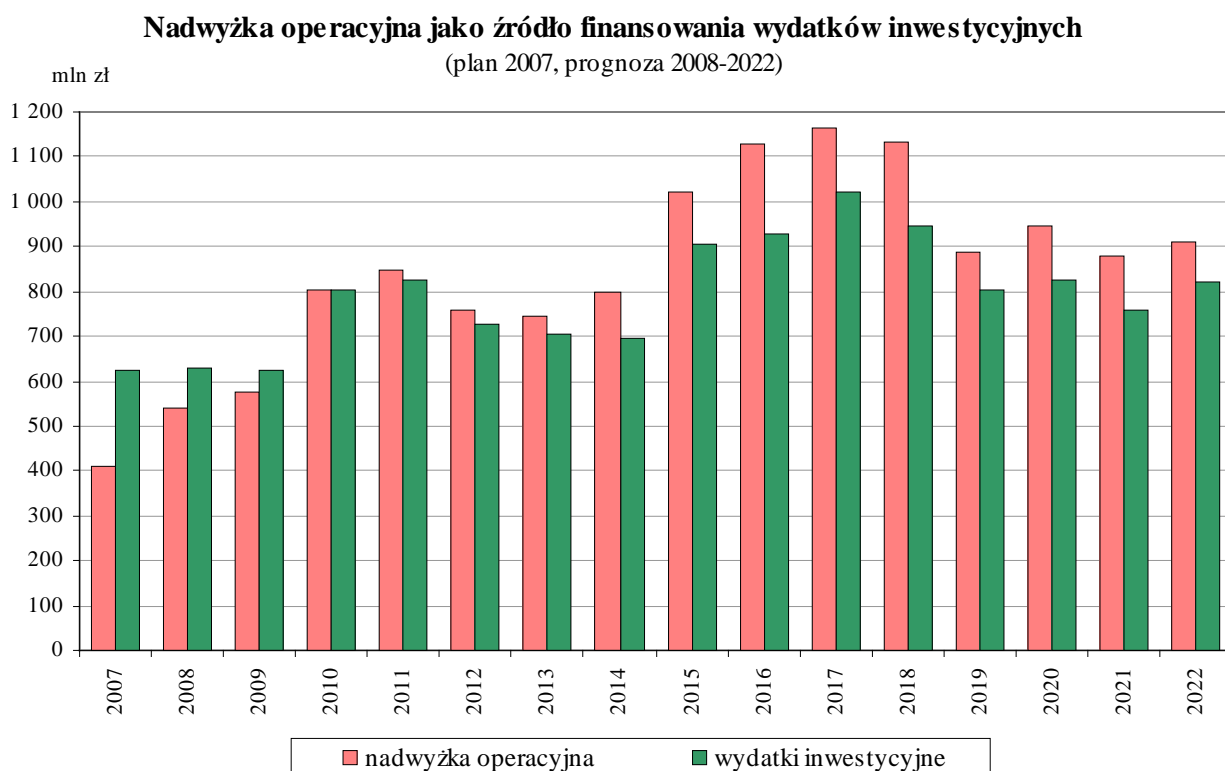
Kategoria nadwyżka operacyjna budżetu jest jednym z podstawowych mierników potencjału finansowego JST i stwarza ramy dla prowadzonej przez nią polityki inwestycyjnej. Poniżej przedstawiono sposób ujęcia nadwyżki operacyjnej i jej związek z innymi kategoriami budżetu na przykładzie projektu budżetu Miasta Krakowa na rok 2007.

BUDŻET Krakowa 2007 (projekt, w mln zł)

DOCHODY: 2 546,2	<u>własne: 942,8</u> - podatki i opłaty lokalne: 303,7 - pod. pobierane przez US: 84,6 - z mienia: 155,5 - pozostałe: 399,0 <u>udziały w podatkach bedacych dochodem b.p.: 773,1</u> - PIT: 721,1 - CIT: 52,0 <u>transfery bezpośrednie z budżetu państwa: 757,3</u> - subwencja ogólna: 522,7 - dotacje celowe: 234,6 <u>środki zagraniczne: 72,8</u>		<u>bieżące: 2 135,3</u> - w tym: - bieżące koszty obsługi długu: 74,1 - wpłata do budżetu państwa (tzw. „janosikowe”): 29,4	WYDATKI: 2 760,3
	PRZYCHODY: 401,7 <u>przychody własne: 11,8</u> - wolne środki: 10,0 - zwrócone pożyczki: 1,8 <u>przychody zwrotne: 389,9</u> - kredyty: 389,9	NADWYŻKA OPERACYJNA 410,9	<u>majątkowe: 625,0</u> - udziały w spółkach: 0,0 - wydatki inwestycyjne: 625,0 - inwest. strategiczne: 480,3 - inwest. programowe: 144,7	
	DEFICYT BUDŻETU 214,1		<u>spłata długu: 186,6</u> - spłata kredytów: 186,6 <u>udzielone pożyczki: 1,0</u>	ROZCHODY: 187,6

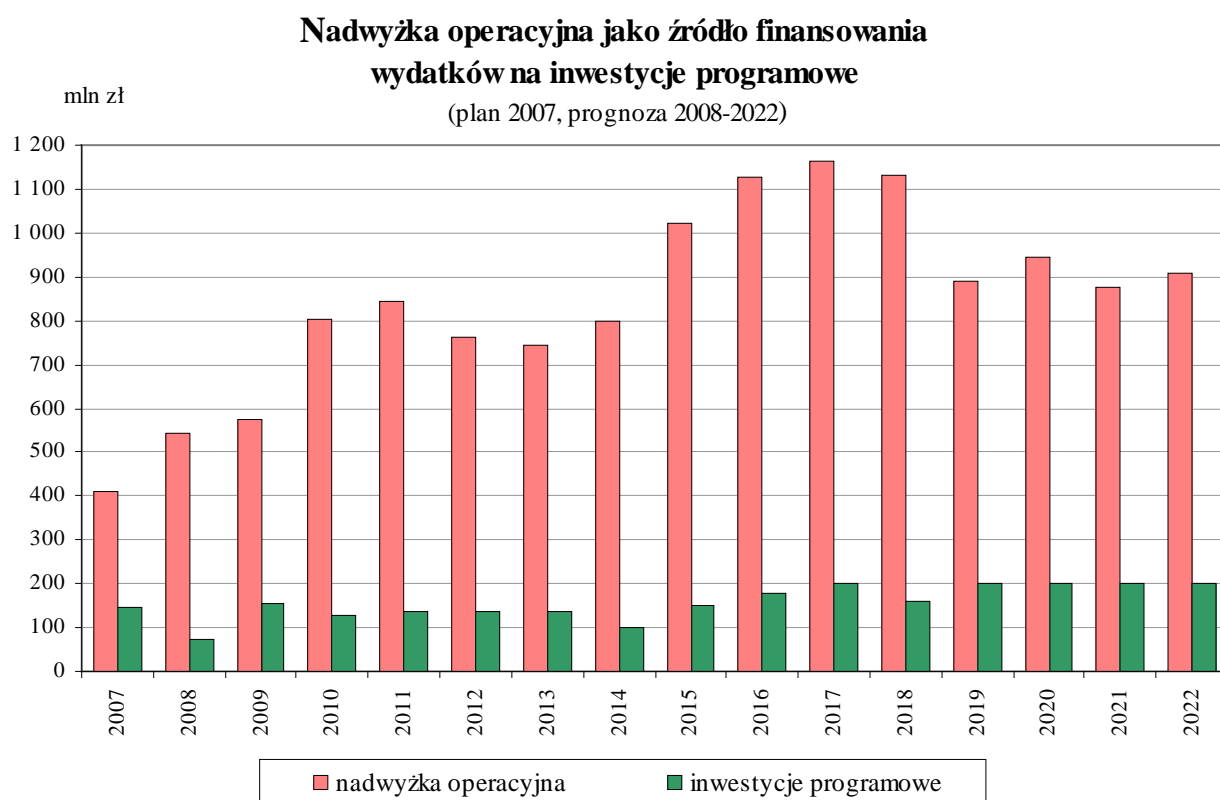
Wykres Nr 6 przedstawia relacje pomiędzy prognozowaną wysokością nadwyżki operacyjnej a wielkością wydatków inwestycyjnych w latach 2007-2022. W okresie od 2007 do 2010 planowana wysokość łącznego kosztu zadań inwestycyjnych kształtuje się w poszczególnych latach na poziomie przekraczającym wielkość nadwyżki operacyjnej. Zakłada się więc, iż część wydatków inwestycyjnych przekraczająca poziom nadwyżki operacyjnej zostanie w tym okresie sfinansowana z zaciąganego długu publicznego. Od roku 2011 poziom planowanej nadwyżki operacyjnej jest wyższy od prognozowanych wydatków inwestycyjnych.

Wykres Nr 6



Inwestycje programowe będące inwestycjami o charakterze głównie lokalnym (w przeciwieństwie do inwestycji strategicznych, które mają istotne znaczenie dla regionu a nawet kraju) wymagają mniejszych środków finansowych i krótszego okresu czasu na ich realizację. Przyjmuje się więc regułę, iż powinny być finansowane ze środków własnych Miasta (tj. nadwyżki operacyjnej). Na realizację tego typu inwestycji nie powinno się jednak angażować środków ze źródeł pożyczkowych. Wykres Nr 7 wskazuje, iż wartość inwestycji programowych stanowi w roku 2007 ok. 1/3 wielkości nadwyżki operacyjnej. W kolejnych latach przewiduje się, iż wydatki skierowane na ich realizację stanowiąc będą na ogół zmniejszający się odsetek nadwyżki operacyjnej.. Wydaje się, iż **dobrą zasadą planowania w przyszłości ich wielkości byłoby przyjęcie założenia, iż łączna kwota środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji programowych nie powinna być mniejsza niż 1/4, ani też większa niż 1/2 planowanej na dany rok nadwyżki operacyjnej.** Tym samym inwestycje programowe, z racji swego charakteru, pełniłyby rolę swoistego zabezpieczenia zaplanowanego poziomu inwestycji strategicznych w przypadku niekorzystnych zmian sytuacji finansowej Miasta, głównie pod wpływem czynników do niego niezależnych.

Wykres Nr 7



Dług publiczny

Miasto jako podmiot prawny ma zdolność do zaciągania zobowiązań finansowych (pożyczania pieniędzy). Zdolność ta jest jednak reglamentowana i ograniczona. Poza uregulowaniami wynikającymi z przepisów szczególnych, maksymalna skala zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczona zapisami ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do przepisów art. 169, łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów (pożyczek) i potencjalnych wypłat z tytułu udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń wraz z przypadającymi odsetkami od tych kredytów (pożyczek) oraz wymagalnych odsetek i dyskont od wyemitowanych przez jednostkę papierów wartościowych, a także przypadających w danym roku budżetowym rozchodów z tytułu wykupu wyemitowanych uprzednio papierów wartościowych nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Niezależnie od tego limitu, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może (zgodnie z art. 170 wspomnianej ustawy) przekroczyć 60% dochodów jednostki w tym roku budżetowym. Należy również mieć na uwadze ustawowe restrykcje wobec JST w wyniku konieczności realizacji przez państwo postępowania ostrożnościowego bądź sanacyjnego, związanych z niekorzystnym kształtowaniem się łącznego poziomu państwowego długu publicznego.

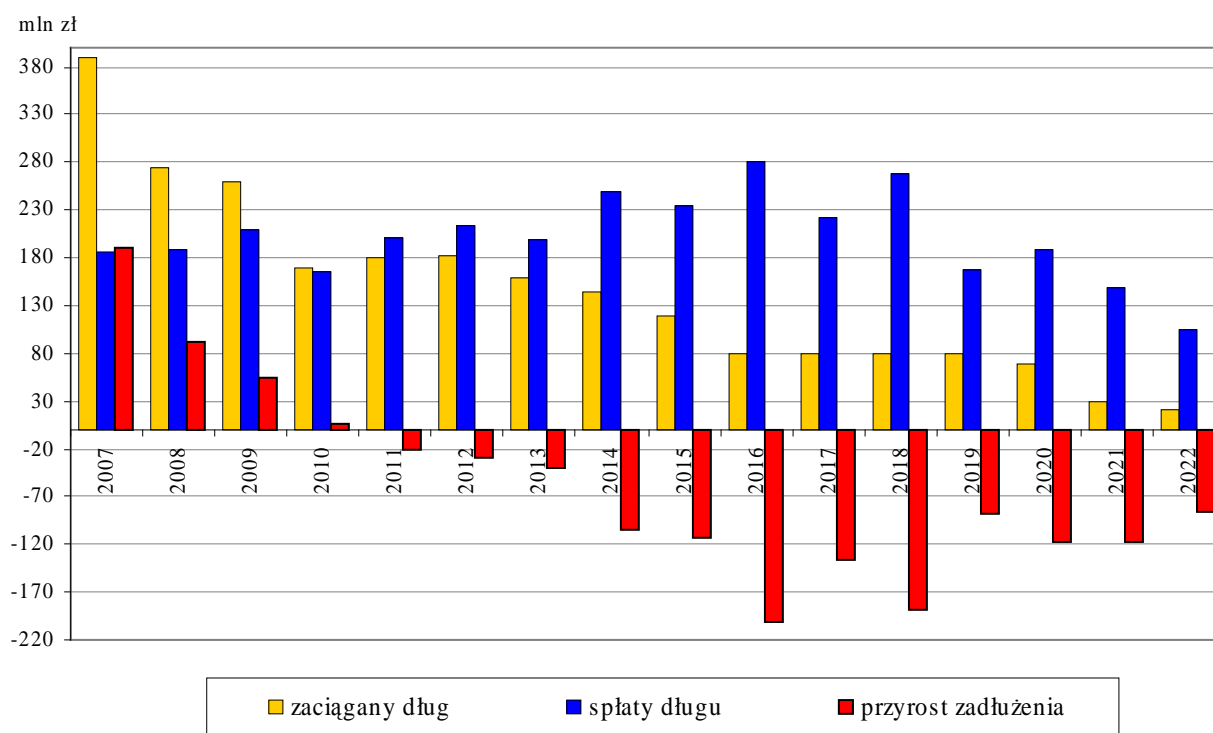
Przez potrzeby pożyczkowe (dług publiczny) budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do:

- 1) sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 3) wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) sfinansowania udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego pożyczek;
- 5) prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- 6) przeprowadzenia postępowania ostrożnościowego lub naprawczego, realizowanych na podstawie odrębnych przepisów.

Zakłada się, iż Miasto w latach 2007-2022 będzie prowadzić aktywną politykę w zakresie zarządzania długiem publicznym. W latach 2007-2010 wielkość zaciągniętego długu będzie większa od kwot spłacanych kredytów i pożyczek, co spowoduje przyrost globalnej wielkości zadłużenia Miasta. Znaczący przyrost zadłużenia nastąpi w latach 2007 i 2008 (odpowiednio o ok. 200 mln i 90 mln zł). Z kolei w latach 2011-2022 planowane spłaty długu przewyższą kwoty nowo zaciągniętego długu, co powoduje zmniejszenie wartości skumulowanego zadłużenia Miasta. Powyższe relacje ilustruje Wykres Nr 8.

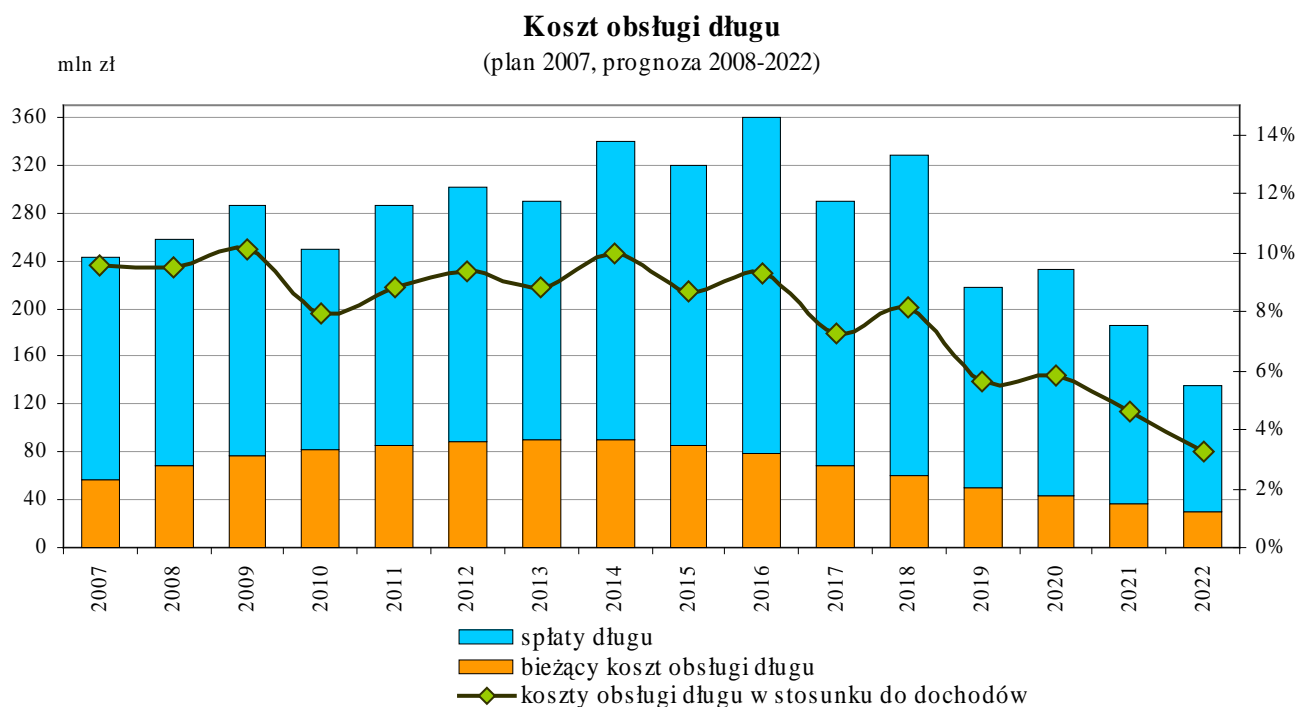
Wykres Nr 8

Zaciągany i spłacany dług
(plan 2007, prognoza 2008-2022) (w mln zł)



Wartości wskaźnika zobowiązań (obsługa długu/dochód) w całym okresie objętym prognozą spełniają wymogi ustawowe i nie przekraczają 10,5% planowanych dochodów budżetu. Kształtowanie się tego wskaźnika przedstawiono na Wykresie Nr 9.

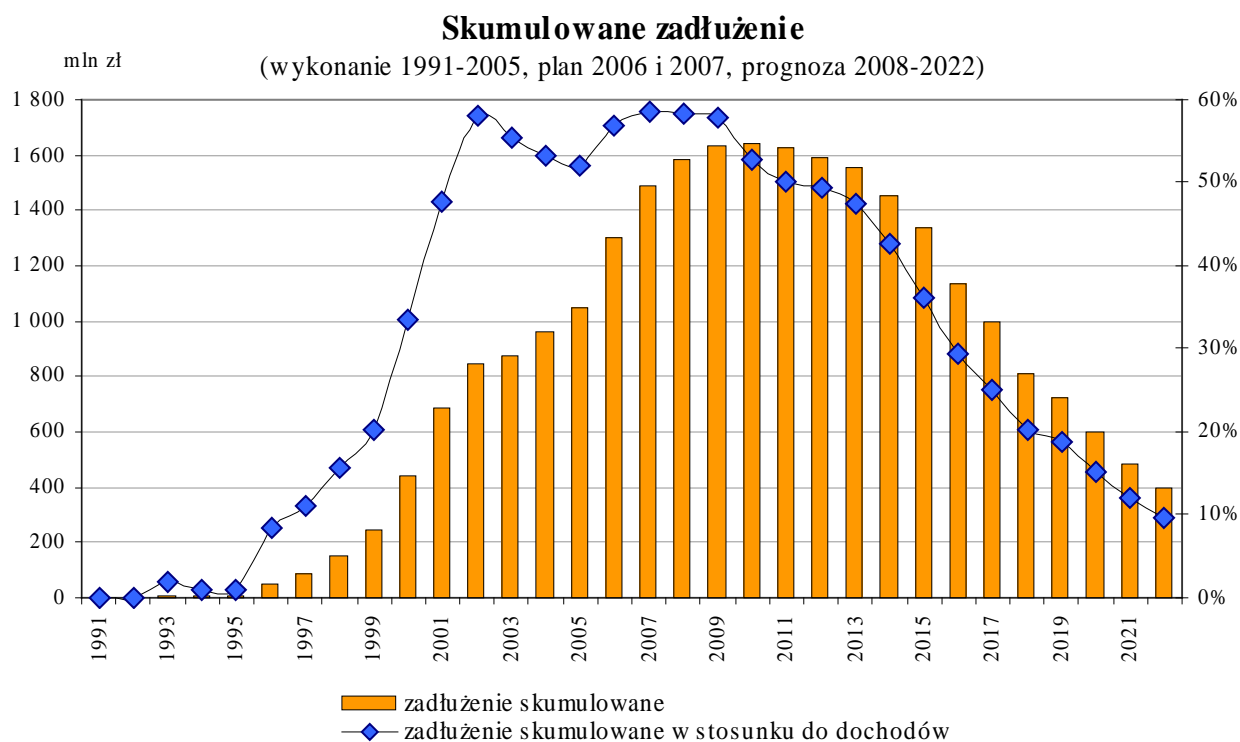
Wykres Nr 9



W latach 2006-2009 wskaźnik poziomu zadłużenia (poziom zadłużenia/dochód) zbliża się do maksymalnej wartości dopuszczalnej przez ustawę, tj. 60% dochodów ogółem. Należy zauważyć, iż Miasto było już w takiej sytuacji w latach 2002 i 2003 i nie doprowadziła ona do pogorszenia kondycji finansowej Krakowa. Jest to rezultatem przyjętej zasady zarządzania stałym, choć wysokim poziomem długu. Może to jednak w kolejnych latach ograniczyć możliwości zabezpieczania w budżecie Miasta odpowiednich środków własnych potrzebnych projektom inwestycyjnym Krakowa w pozyskiwaniu środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Planowane skumulowane zadłużenie w roku 2007 wyniesie ok. 1 490 mln zł. Najwyższy poziom prognozowanego zadłużenia, tj. 1 644 mln zł występuje w roku 2010. Zakłada się, że w latach następnych zarówno poziom zadłużenia, jak i wskaźniki relacji zadłużenia do dochodów będą corocznie obniżały swoje wartości. Wskaźnik poziomu zadłużenia w latach 1991-2022 przedstawia Wykres Nr 10.

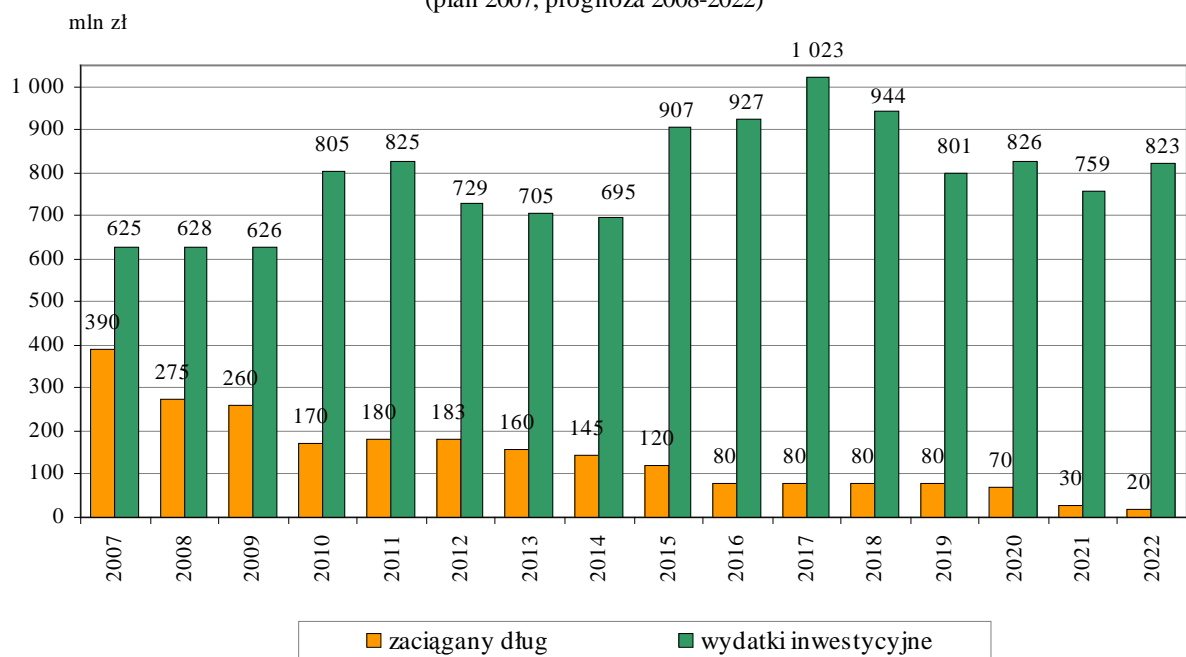
Wykres Nr 10



Wykres Nr 11 „Zadłużenie jako źródło finansowania wydatków inwestycyjnych” wskazuje, iż wydatki inwestycyjne we wszystkich latach planowanego okresu są wyższe niż zaciągany dług. Sytuacja ta wskazuje, że Miasto nie przeznaczają środków z długu publicznego na finansowanie swoich zadań bieżących (co mogłoby być tłumaczone jako przejaw tzw. „przejadania długów”).

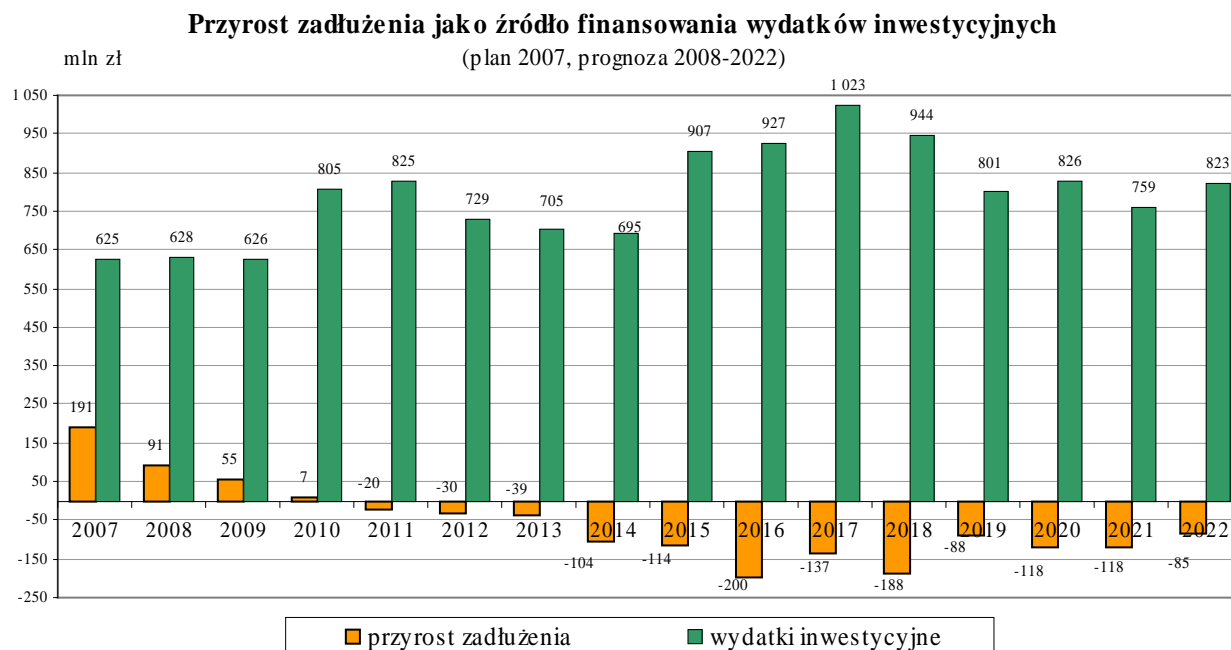
Zadłużenie jako źródło finansowania wydatków inwestycyjnych

(plan 2007, prognoza 2008-2022)



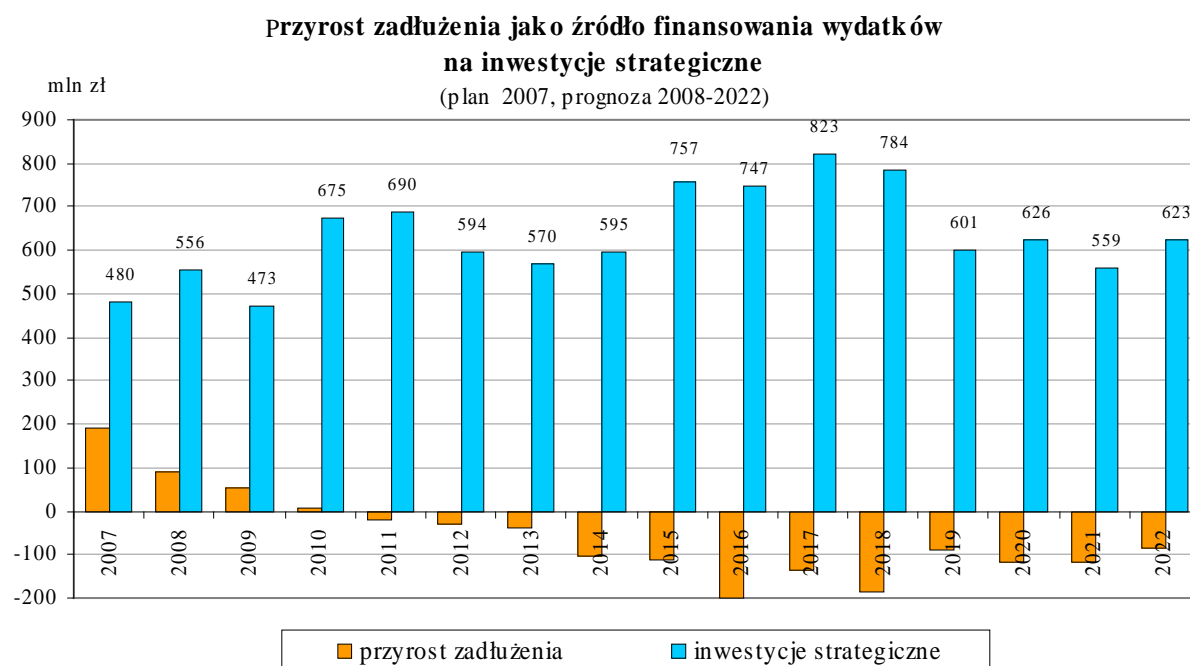
Obecne regulacje prawne pozwalają Miastu na zaciągnięcie zobowiązań również w celu spłaty zobowiązań z lat ubiegłych (tzw. konwersja długu). Zakładając, że część nowego zadłużenia jest przeznaczana na spłatę długów z lat ubiegłych, przyjmuje się, iż na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych przeznaczana jest tylko dodatnia różnica pomiędzy nowymi a starymi kredytami (przyrost zadłużenia).

Wykres Nr 12



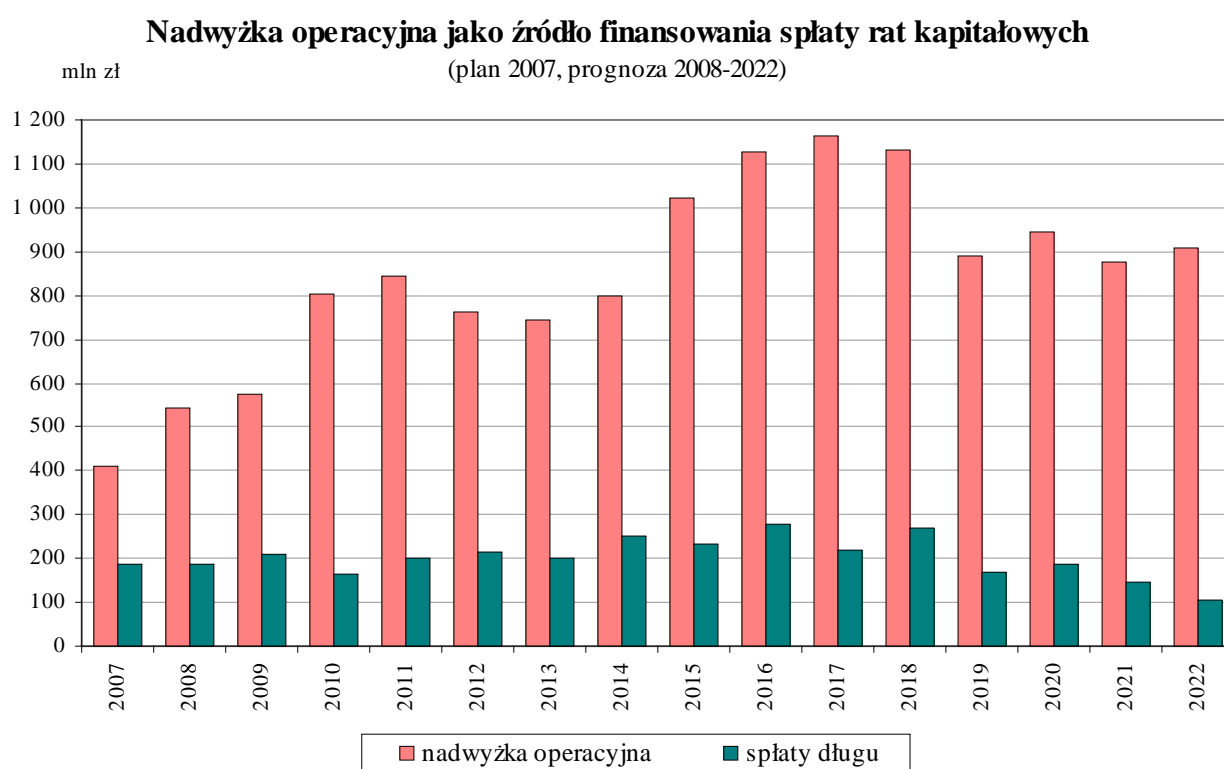
Środki pozyskiwane w rezultacie przyrostu zadłużenia powinny być przeznaczane tylko na finansowanie inwestycji strategicznych (Wykres Nr 13). Celowym byłoby rozważenie przyjęcia zasady, iż wielkości rocznego przyrostu długu nie powinny przekraczać wielkości nadwyżki operacyjnej planowanej dla danego roku budżetowego.

Wykres Nr 13



Spląty długu mogą następować w wyniku zaciągania nowego zadłużenia (konwersja długu) jak również ze środków wygenerowanych przez Miasto (nadwyżka operacyjna). Wykres Nr 14 prezentuje relację nadwyżki operacyjnej do spląt rat kapitałowych w poszczególnych latach. W każdym roku nadwyżka jest większa od kwot spląt kapitału. Daje to poczucie bezpieczeństwa, że w sytuacjach braku możliwości zaciągania nowych kredytów (np. nowe regulacje prawne) Miasto jest w stanie splacać swoje dotychczasowe zobowiązania dłużne z dochodów budżetu, bez konieczności ograniczania zakresu i skali obligatoryjnych zadań własnych obrazowanych poziomem wydatków bieżących.

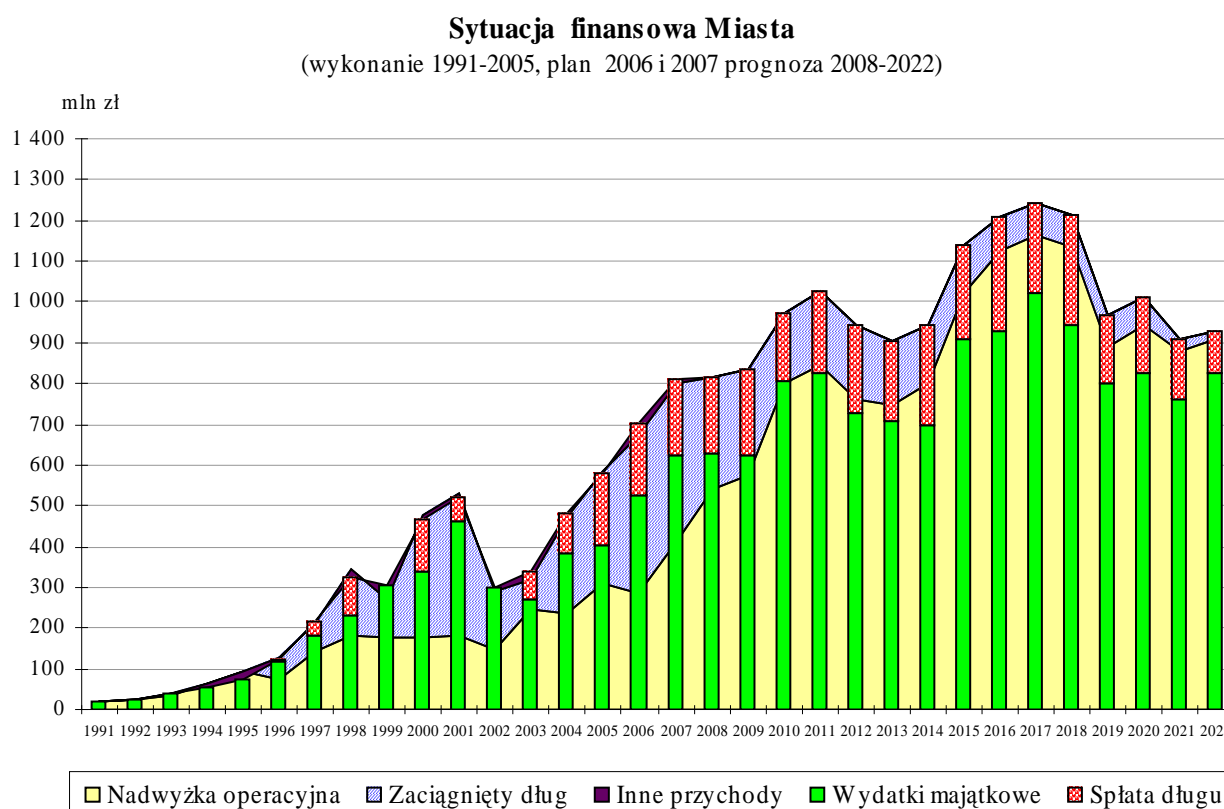
Wykres Nr 14



Zwiększając wydatki majątkowe powyżej nadwyżki operacyjnej Miasto zaciąga kredyty, które należy splacać w przyszłych latach. Chcąc inwestować ponad bieżący potencjał wynikający z wielkości nadwyżki operacyjnej jednostki samorządu terytorialnego zaciągają zobowiązania (w przypadku Krakowa w latach 1996-2010). Oznacza to, iż w następnych latach wydatki majątkowe muszą być niższe niż wynosi wielkość nadwyżki operacyjnej. Spląty zadłużenia (w przypadku Krakowa w latach 2011-2022) ograniczają zatem wielkość potencjalnych inwestycji finansowanych „potencjałem własnym”.

Warto tu podkreślić, iż kredyty i inne dłużne instrumenty finansowe (służące do zwiększenia programu inwestycyjnego) w zasadzie nie przyczyniają się bezpośrednio do powiększania potencjału inwestycyjnego jednostki samorządu terytorialnego, dają zaś możliwość mobilizacji kapitału i szybszej realizacji zadań inwestycyjnych. Są zatem instrumentem przesuwania w czasie owego potencjału. Za tę możliwość JST musi zapłacić w postaci odsetek od zobowiązań. Sytuację finansową Miasta w latach 1991-2022 przedstawia Wykres Nr 15.

Wykres Nr 15



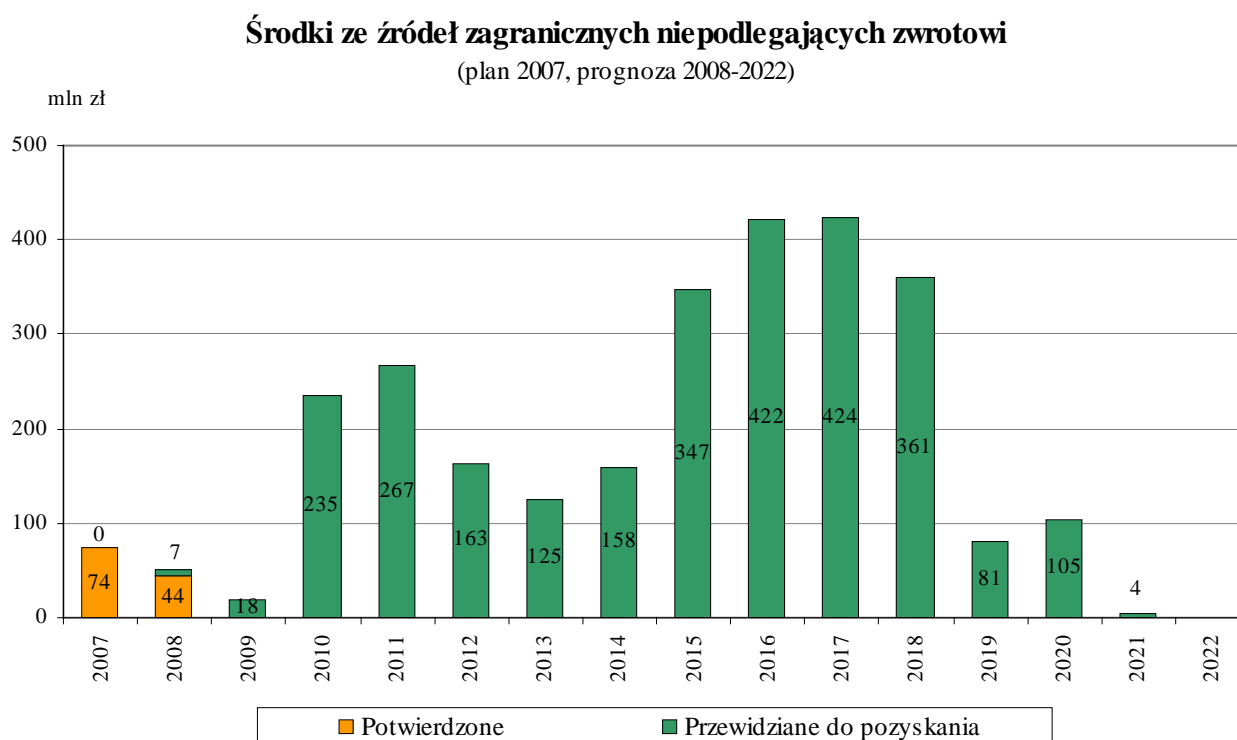
Środki ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi

Dochody z tego źródła zależą głównie od aktywności Miasta, odpowiedniego przygotowania projektów, zgodnie z zasadami i kryteriami obowiązującymi w danym programie oraz od możliwości zabezpieczenia w budżecie Miasta odpowiednich środków własnych na ich realizację. Jako zasadę bezpiecznego prognozowania przyjęto podział środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na dwie grupy. Do pierwszej grupy – „Potwierdzone” zaliczane są środki danego projektu dopiero po pozytywnej kwalifikacji. Stąd spodziewane kwoty środków z programu przedakcesyjnego

ISPA (aktualnie Fundusz Spójności) oraz środki z funduszy strukturalnych UE z alokacji lat 2004÷2006 zaliczono do dochodów tej grupy w latach 2007-2008.

Druga grupa dochodów „Przewidziane do pozyskania” to środki, jakie Miasto planuje pozyskać w wyniku zamierzonego złożenia przygotowanych wniosków do odpowiednich instytucji zarządzającymi środkami bezzwrotnymi. Wysokość środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi ilustruje Wykres Nr 16.

Wykres Nr 16



Możliwości korzystania z środków funduszy UE zostały omówione w rozdziale 1 niniejszego dokumentu.