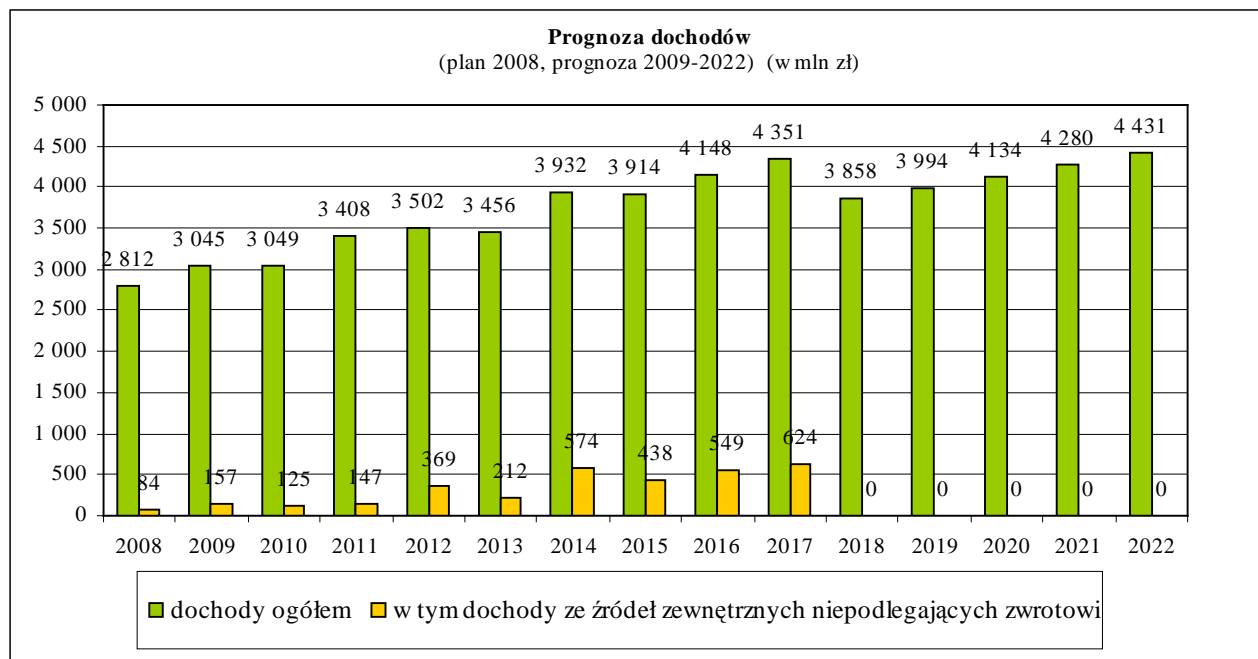


Prognozę dochodów budżetu Miasta przedstawiono na Wykresie Nr 1.

Wykres Nr 1



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 w latach 2008 – 2010 będą na stałym poziomie, a ich coroczny realny wzrost w wysokości 0,5 punktu procentowego będzie następował od roku 2011.. Podstawę prognozowania wydatków bieżących stanowi ich poziom ustalony dla roku 2008. Wydatki bieżące w tym roku zostały zaplanowane w wysokości 2 385,2 mln zł, natomiast wydatki majątkowe na poziomie ok. 531,7 mln zł. Wydatki ogółem budżetu Miasta, będące sumą wydatków bieżących i majątkowych, ustalono na poziomie ok. 2 916,9 mln zł. Wydatki na obsługę długu publicznego w latach 2008-2022 zostały skalkulowane na podstawie istniejącego i planowanego zadłużenia w latach następnych.

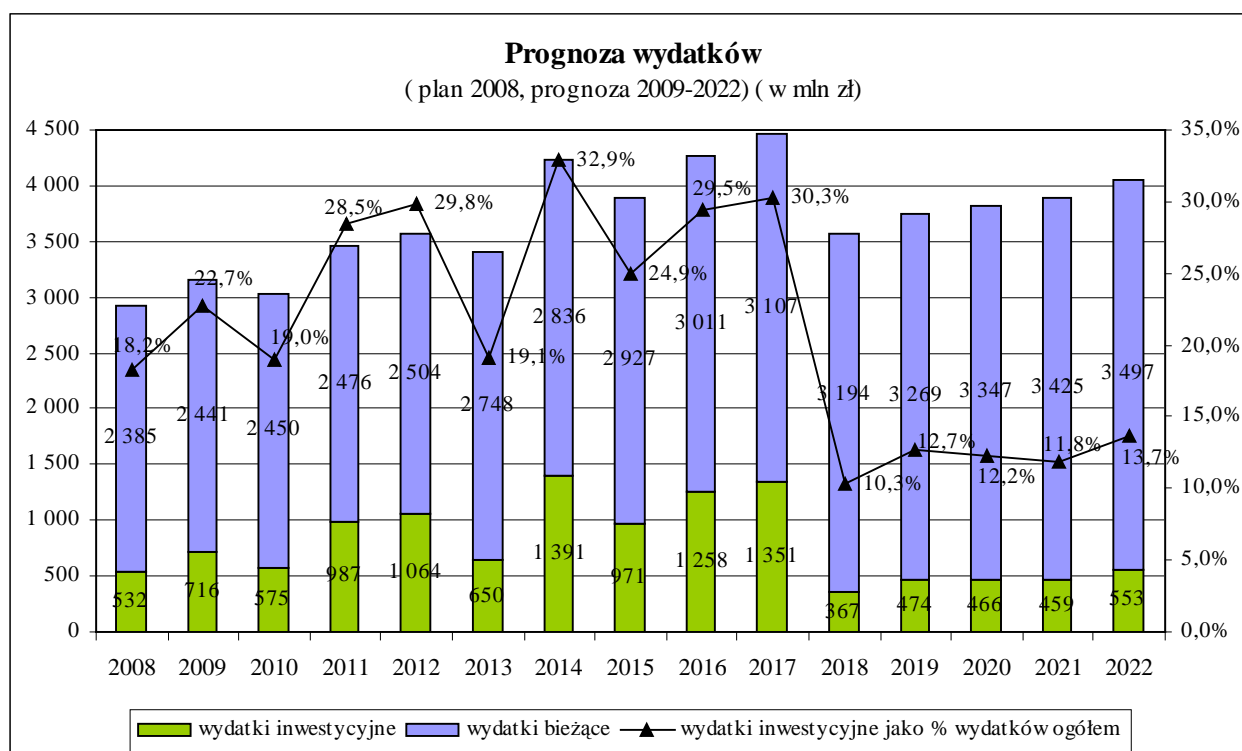
Kategoria „wydatki majątkowe”, zgodnie z klasyfikacją budżetową obejmuje: udziały w spółkach oraz wydatki inwestycyjne dokonywane bezpośrednio z budżetu Miasta. Aktualnie Miasto nie planuje wydatków na udziały w spółkach prawa handlowego i dlatego kategoria „wydatki majątkowe” pokrywa się z kategorią „wydatki inwestycyjne”.

W przypadku podjęcia w prognozowanym okresie przez Miasto decyzji o dokonaniu wydatków związanych z finansowaniem udziałów w spółkach, może to

nastąpić wyłącznie w ramach określonych w WPI limitów wydatków majątkowych, przy równoczesnym odpowiednim ograniczeniu programu inwestycyjnego. 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.

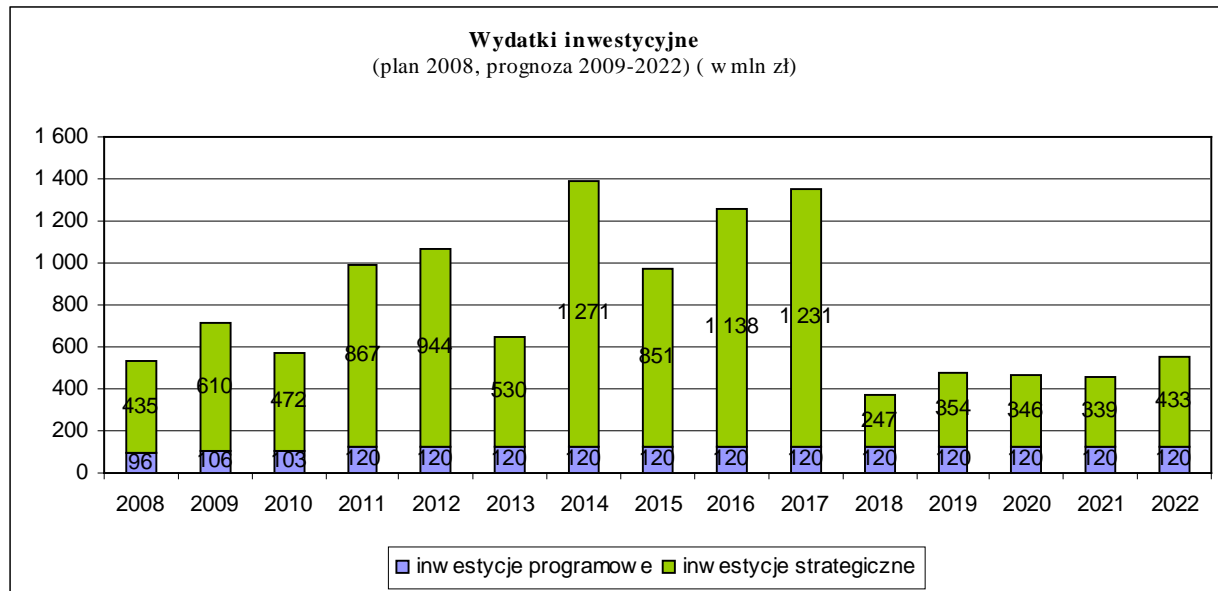
Wykres Nr 2



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w roku 2008 wynosi 18,2%. Oznacza to, iż na każde 100 zł wydawanych z budżetu Miasta, 18,2 zł zmaterializuje się w postaci przyrostu majątku komunalnego. W latach 2009-2022 planowane wartości tego wskaźnika kształtują się w przedziale od 10,3 % do 32,9 %, co wskazuje na wysoki poziom i świadczy o utrzymującej się dużej potencjalnie zdolności inwestycyjnej Miasta. Niższe wskaźniki w latach 2018-2022, czyli w ramach czasowych wykraczających poza WPI, wynikają z braku informacji o środkach zewnętrznych przewidzianych do pozyskania oraz nie uwzględnienia możliwych do pozyskania z rynku kapitałowego środków na finansowanie programu inwestycyjnego.

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

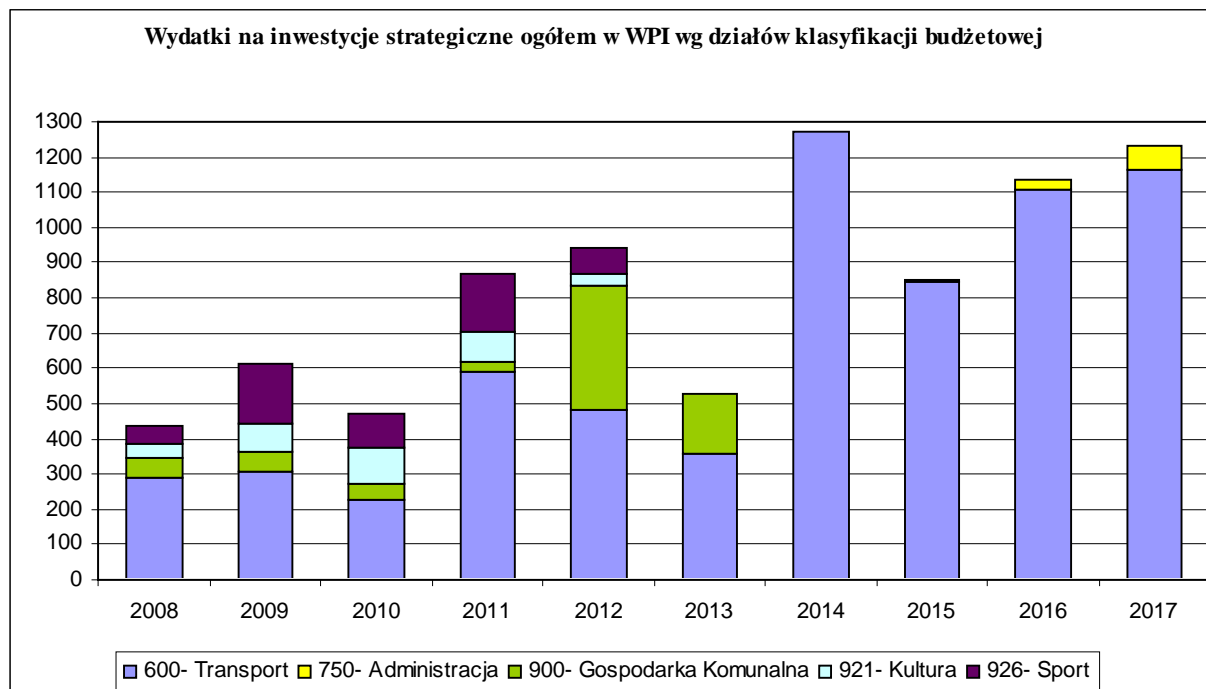
Wykres Nr 3



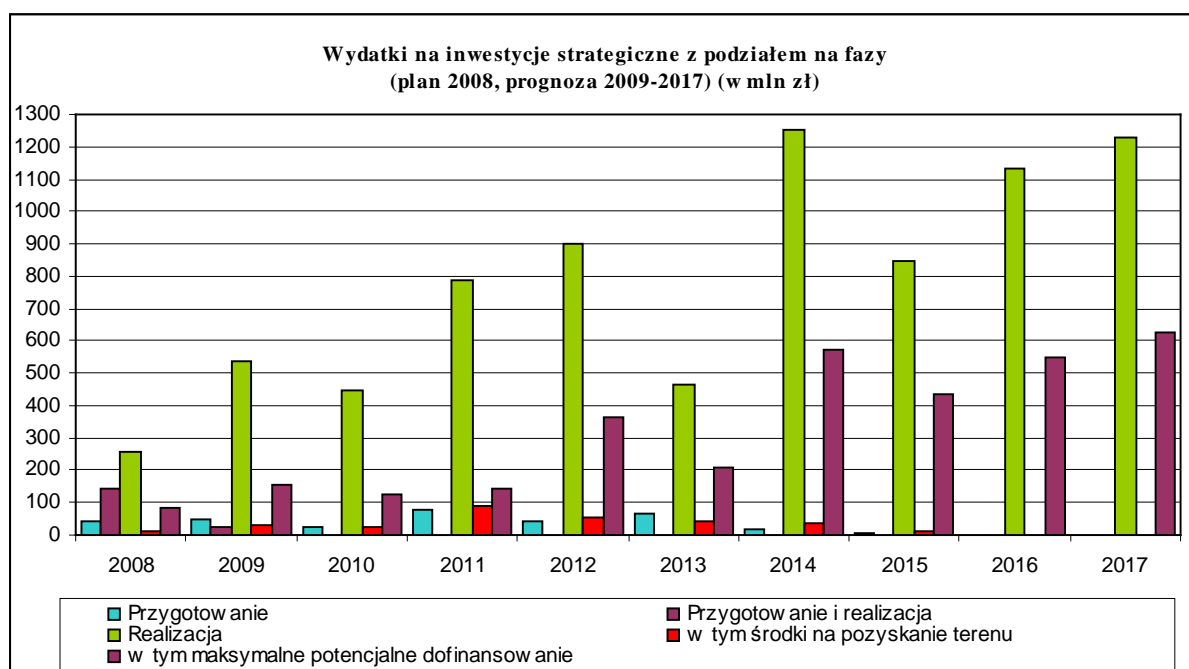
Na wykresie Nr 4 przedstawiona została struktura inwestycji strategicznych wg działów klasyfikacji budżetowej. Podkreślić należy największy udział wydatków na inwestycje transportowe w wydatkach ogółem na inwestycje strategiczne.

Wykres Nr 4

w mln zł



Wykres Nr 5



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 sporządzania prognozy finansowej jest określenie możliwości realizacji inwestycji miejskich, a zatem identyfikacja realnego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego (JST). 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 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. Zaznaczyć należy, że na nadwyżkę operacyjną w przyjętym tu rozumieniu składają się środki z źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi (bezzwrotne, celowe środki Unii Europejskiej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz z innych źródeł krajowych tj. budżetu państwa czy też państwowych funduszy celowych (np. Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej).

Nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym oraz dodatnie saldo spłaty pożyczek udzielonych nad pożyczkami przewidzianymi do udzielenia oraz wolnych środków stanowią elementy przychodów budżetu Miasta i mogą być przeznaczone również na sfinansowanie – obok przychodów zwrotnych – planowanych do realizacji inwestycji.

Kategoria „nadwyżka operacyjna budżetu” jest jednym z podstawowych mierników potencjału finansowego JST i stwarza ramy dla prowadzonej przez nią polityki inwestycyjnej. Zależności między ww. kategoriami budżetowymi na przykładzie budżetu Miasta Krakowa dla roku 2008 przedstawia schemat 1.

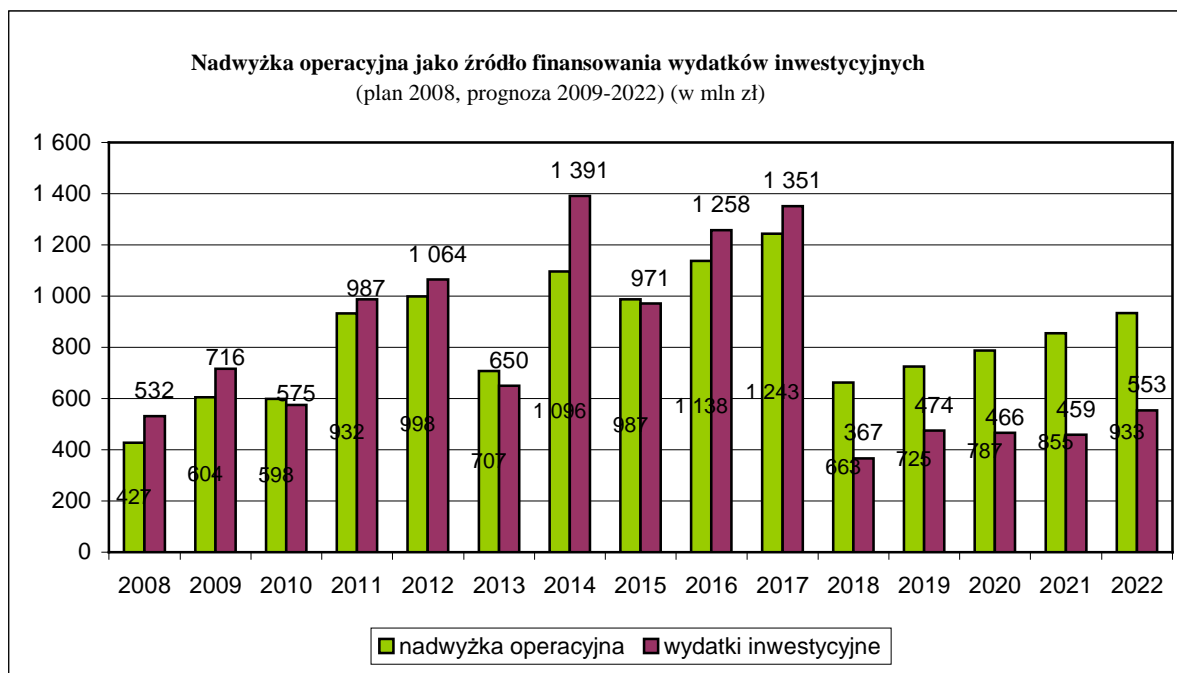
Poniżej przedstawiono sposób ujęcia nadwyżki operacyjnej i jej związek z innymi kategoriami budżetowymi na przykładzie budżetu Miasta Krakowa na rok 2008.

Schemat 1 BUDŻET Krakowa 2008 w mln zł

DOCHODY: 2 812,3	<u>własne: 1 062,2</u> - podatki i opłaty lokalne: 325,3 - pod. pobierane przez US: 126,5 - z mienia : 199 - pozostałe : 411,4 <u>udziały w podatkach będących dochodem budżetu państwa: 900</u> - PIT: 780 - CIT: 120 <u>transfery bezpośrednie z budżetu państwa: 765,9</u> - subwencja ogólna : 549,5 - dotacje celowe: 216,4 <u>środki zewnętrzne: 84,2</u>		<u>bieżące : 2 385,2</u> - w tym: - bieżące koszty obsługi długu: 95,9 - wpłata do budżetu państwa (tzw. „janosikowe”): 41,2	WYDATKI: 2 916,9
		NADWYŻKA OPERACYJNA: 427,1	<u>majątkowe: 531,7</u> - udziały w spółkach: 0 - wydatki inwestycyjne: 531,7 - inwestycje strategiczne: 435,5 - inwestycje programowe: 96,2	
PRZYCHODY: 319,4	<u>przychody własne: 17,8</u> - zwrócone pożyczki: 1,8 - wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym : 16 <u>przychody zwrotne: 301,6</u> - kredyty: 301,6	DEFICYT BUDŻETU: 104,6	<u>spłata długu: 213,8</u> - spłaty kredytów: 213,8 <u>udzielone pożyczki: 1</u>	ROZCHODY: 214,8

Wykres Nr 6 przedstawia relacje pomiędzy prognozowaną wysokością nadwyżki operacyjnej a wielkością wydatków inwestycyjnych w latach 2008-2022. W okresie 2008 – 2017, z wyjątkiem roku 2010, 2013 i 2015 planowana wysokość łącznego kosztu zadań inwestycyjnych kształtuje się na poziomie przekraczającym wielkość nadwyżki operacyjnej. Zakłada się, iż część wydatków inwestycyjnych przekraczająca poziom nadwyżki operacyjnej zostanie w tym okresie sfinansowana z zaciąganego długu publicznego.

Od roku 2018 poziom planowanej nadwyżki operacyjnej jest wyższy od prognozowanych wydatków inwestycyjnych, jest to wynikiem ograniczenia horyzontu czasowego WPI do 2017 roku.



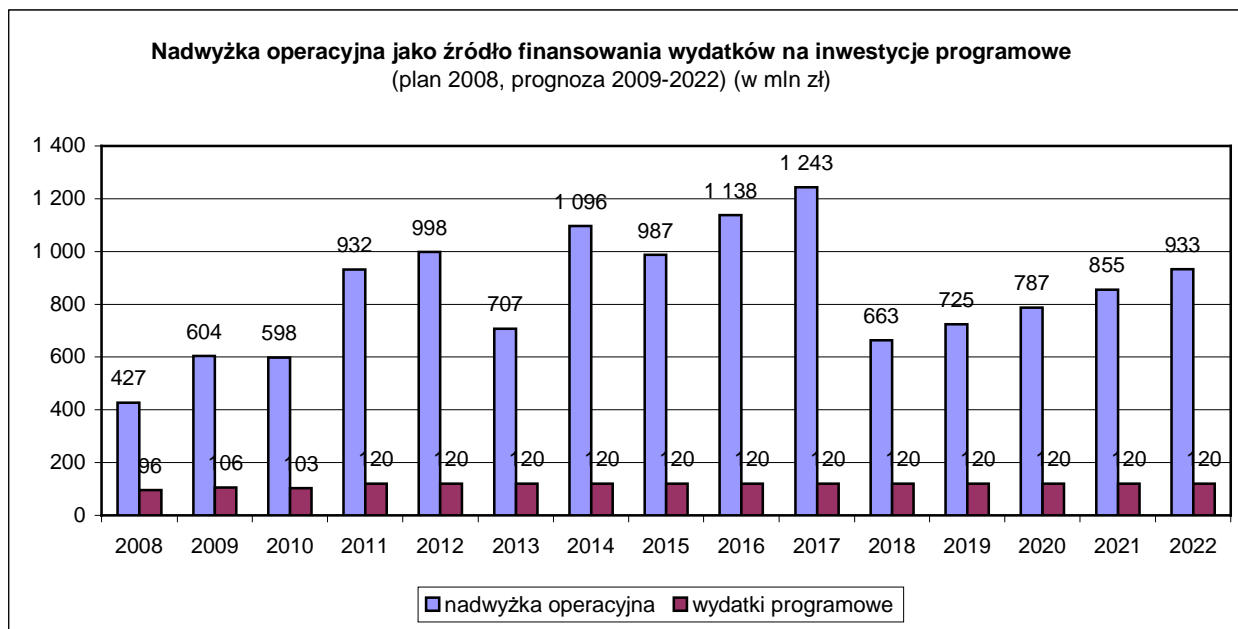
Inwestycje programowe będące inwestycjami o charakterze głównie lokalnym (w przeciwieństwie do inwestycji strategicznych, które mają istotne znaczenie dla regionu a nawet kraju – inwestycje metropolitalne) wymagają mniejszych środków finansowych i krótszego okresu czasu na ich realizację. Przyjmuje się więc regułę, iż powinny być finansowane ze środków własnych Miasta (tj. nadwyżki operacyjnej). Na realizację tego typu inwestycji nie powinno się angażować środków ze źródeł pożyczkowych. Wykres Nr 7 wskazuje, iż wartość inwestycji programowych stanowi w roku 2008 ok. 1/5 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, że dobrą zasadą planowania w przyszłości wielkości wydatków na inwestycje programowe byłoby przyjęcie założenia: łączna kwota środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji programowych powinna kształtować się w relacji do wielkości planowanej nadwyżki operacyjnej w przedziale od ¼ do ½.**

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 od

niego niezależnych. Wartość inwestycji programowych w okresie prognozowania kształtuje się na poziomie ok. 100 – 120 mln PLN rocznie.

Wykres Nr 7



Dług publiczny

Realizacja przez Miasto Kraków zakrojonego na szeroką skalę wieloletniego programu inwestycyjnego, przekraczającego możliwości sfinansowania go wyłącznie z dochodów budżetowych (nadwyżki operacyjnej budżetu) jest przyczyną powtarzających się co roku deficytów budżetu Miasta. Oznacza to, iż zgodnie z obowiązującym prawem finansów publicznych Miasto sięga rokrocznie do dozwolonych źródeł finansowania tego deficytu, będącego podstawowym elementem tzw. potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta Krakowa. Ważnym elementem tych potrzeb są również terminowe raty spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich. Stąd, też na sfinansowanie programu inwestycyjnego Miasto – obok innych rodzajów przychodów (np. nadwyżka wolnych środków, dodatnie saldo pożyczek spłaconych Miastu nad przewidzianymi do udzielenia przez Miasto) – może przeznaczyć jedynie dodatni przyrost kredytów przewidzianych do zaciągnięcia w danym roku nad przypadającymi do spłaty kredytów w danym roku budżetowym. Suma rocznych przyrostów zaciągniętych nad spłaconymi kształtuje w decydującej mierze wielkość zadłużenia skumulowanego budżetu Miasta, co musi być kontrolowane w kontekście konieczności przestrzegania ustawowych granic zadłużania się

każdej jednostki samorządu terytorialnego. Korzystanie przez Miasto ze środków zwrotnych pochodzących z rynku kapitałowego (kredyty, obligacje, pożyczki) ma zatem swe prawne granice. 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 dyskonta 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% wykonanych 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.

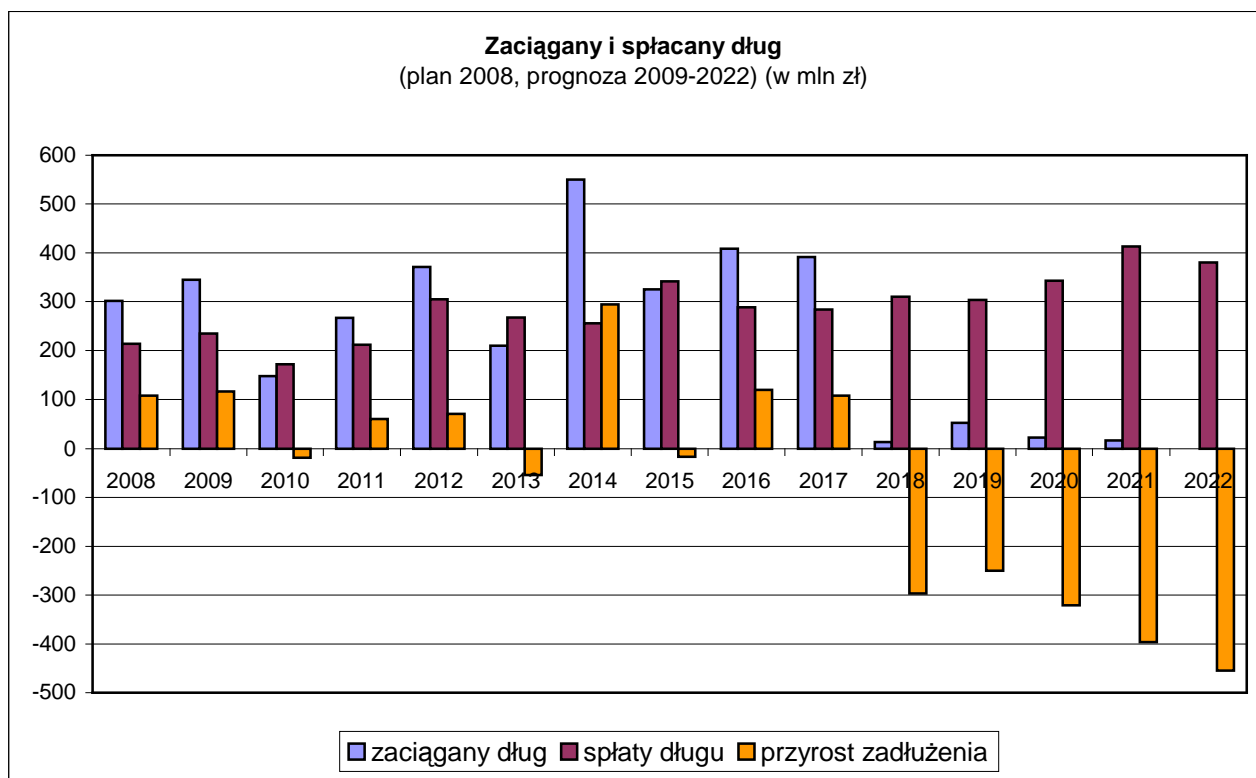
Przez potrzeby pożyczkowe (dług publiczny) budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do:

- 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) przeprowadzenia postępowania ostrożnościowego lub naprawczego, realizowanych na podstawie odrębnych przepisów.

Zakłada się, iż Miasto w latach 2008-2022 będzie prowadzić aktywną politykę w zakresie zarządzania długiem publicznym. W latach 2008-2017, z wyjątkiem roku 2010,

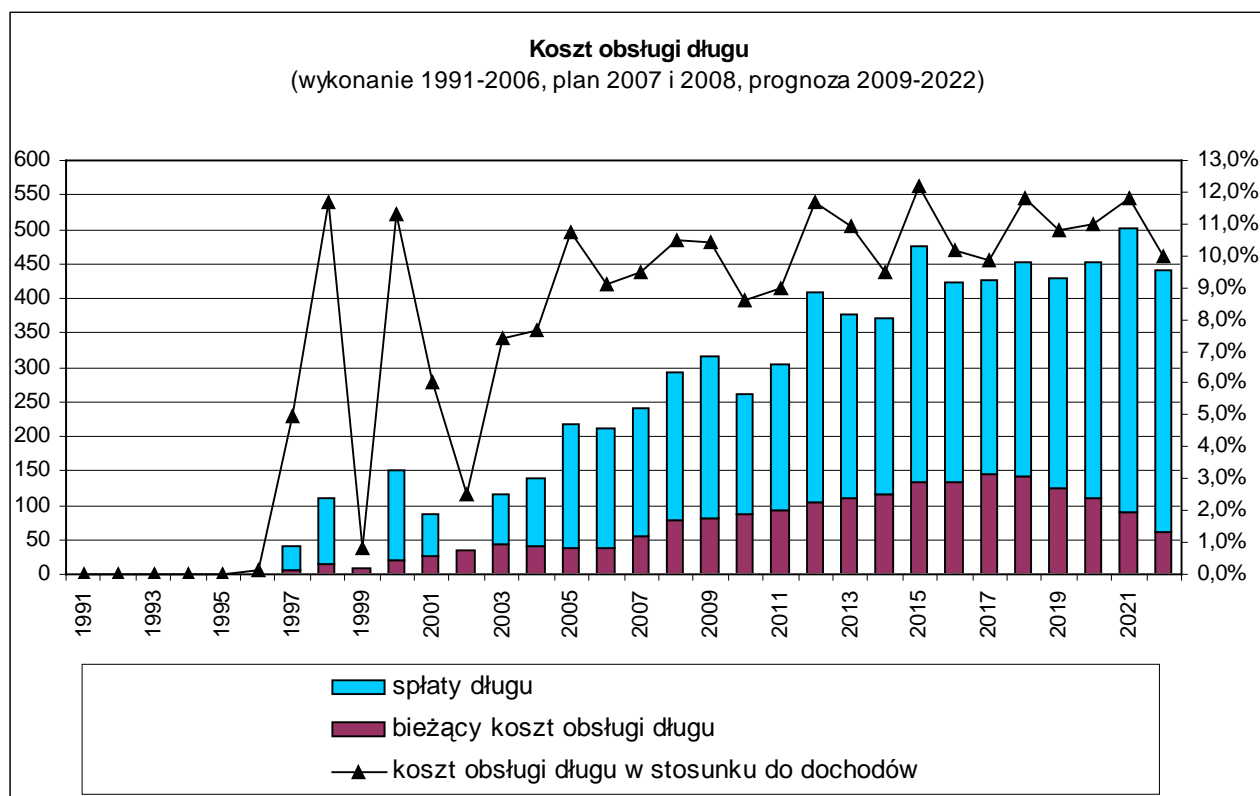
2013 i 2015, wielkość zaciągniętego długu będzie większa od kwot spłacanych kredytów i pożyczek, co spowoduje przyrost globalnej wielkości zadłużenia Miasta. Znaczący przyrost zadłużenia nastąpi w roku 2014 tj. ok. 550 mln zł. Z kolei, w latach 2018-2022 planowane spłaty długu przewyższą kwoty nowo zaciągniętego długu, co powoduje zmniejszenie wartości skumulowanego zadłużenia Miasta. Powyższe relacje ilustruje Wykres Nr 8.

Wykres Nr 8



Wartości wskaźnika zobowiązań (obsługa długu/dochód) w całym okresie objętym prognozą spełniają wymogi ustawowe i nie przekraczają 12,2% planowanych dochodów budżetu. Kształtowanie się tego wskaźnika przedstawiono na Wykresie Nr 9.

Wykres Nr 9



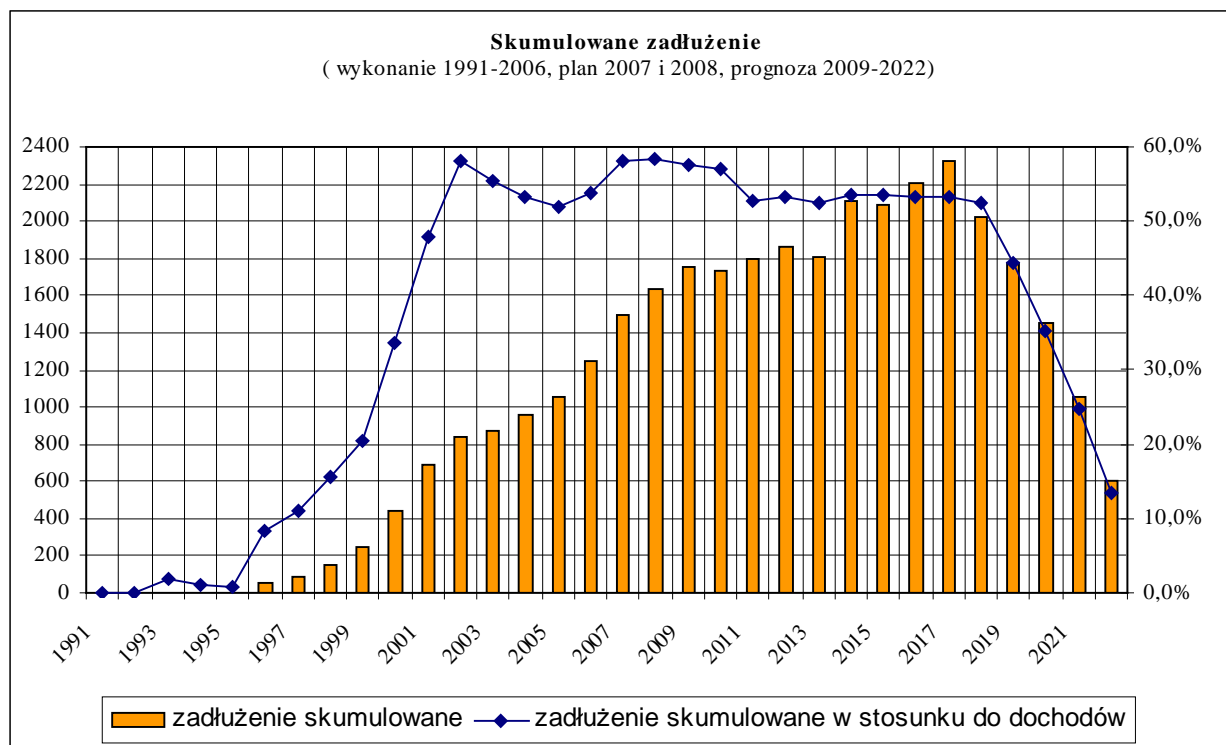
W latach 2008-2017 wskaźnik poziomu zadłużenia (poziom zadłużenia/dochód) został zaplanowany na bezpiecznym poziomie, czyli poniżej maksymalnej wartości dopuszczalnej przez ustawę (tj. 60% dochodów ogółem). Należy przypomnieć, iż w latach 2002 i 2003 Miasto było już w sytuacji, gdy wskaźnik poziomu zadłużenia zbliżał się do ustawowego poziomu, jednak ze sytuacja ta nie doprowadziła do pogorszenia kondycji finansowej Krakowa. Jest to rezultatem przyjętej zasady zarządzania stałym, choć wysokim poziomem długu.

Może to jednak, w kolejnych latach, ograniczyć możliwość zabezpieczania w budżecie Miasta odpowiednich środków własnych dla przygotowywanych projektów inwestycyjnych, których realizacja planowana jest przy udziale finansowym środków ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi. W tym celu należy rozważyć ustalenie zasadniczych priorytetów Miasta w tworzonych wieloletnich programach inwestycyjnych.

Planowane skumulowane zadłużenie w roku 2008 wyniesie ok. 1 638 mln zł. Najwyższy poziom prognozowanego skumulowanego zadłużenia, tj. 2 319 mln zł wystąpi dopiero w roku 2017. Zakłada się, że w latach następnych zarówno poziom zadłużenia, jak i wskaźniki relacji zadłużenia do dochodów będą corocznie obniżały swoje wartości (co nie

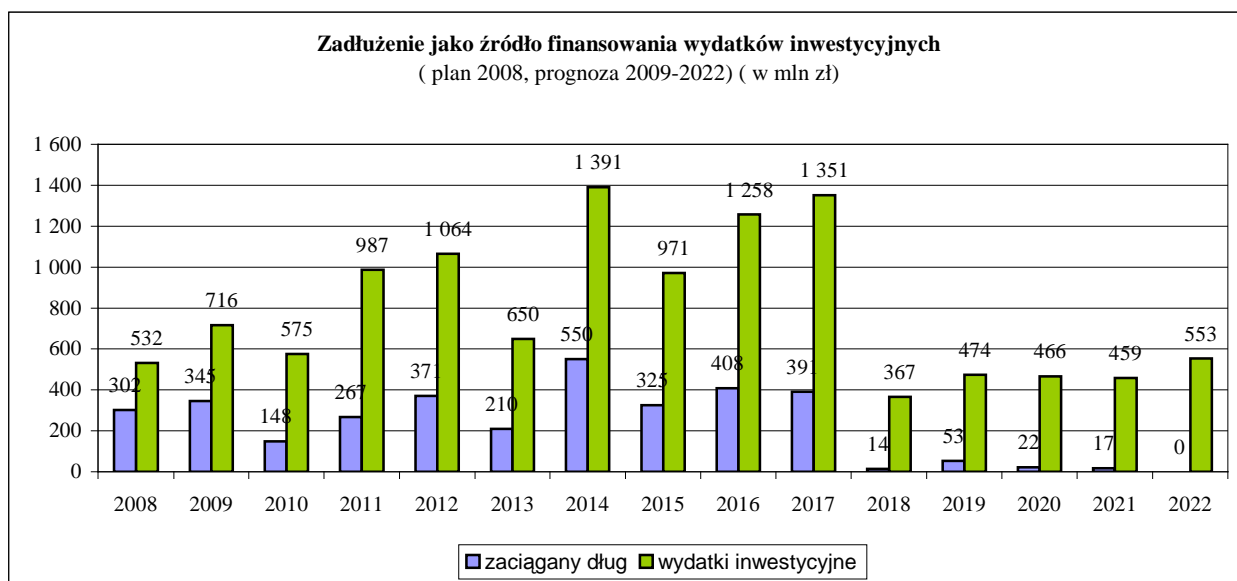
oznacza, iż w przypadku podjęcia odpowiednich decyzji przez organy samorządu krakowskiego, w tych latach zadłużenie nie może być utrzymywane na wyższym, niż wynika to z tej prognozy poziomie). Wskaźnik poziomu zadłużenia w latach 1991-2022 przedstawia Wykres Nr 10.

Wykres Nr 10



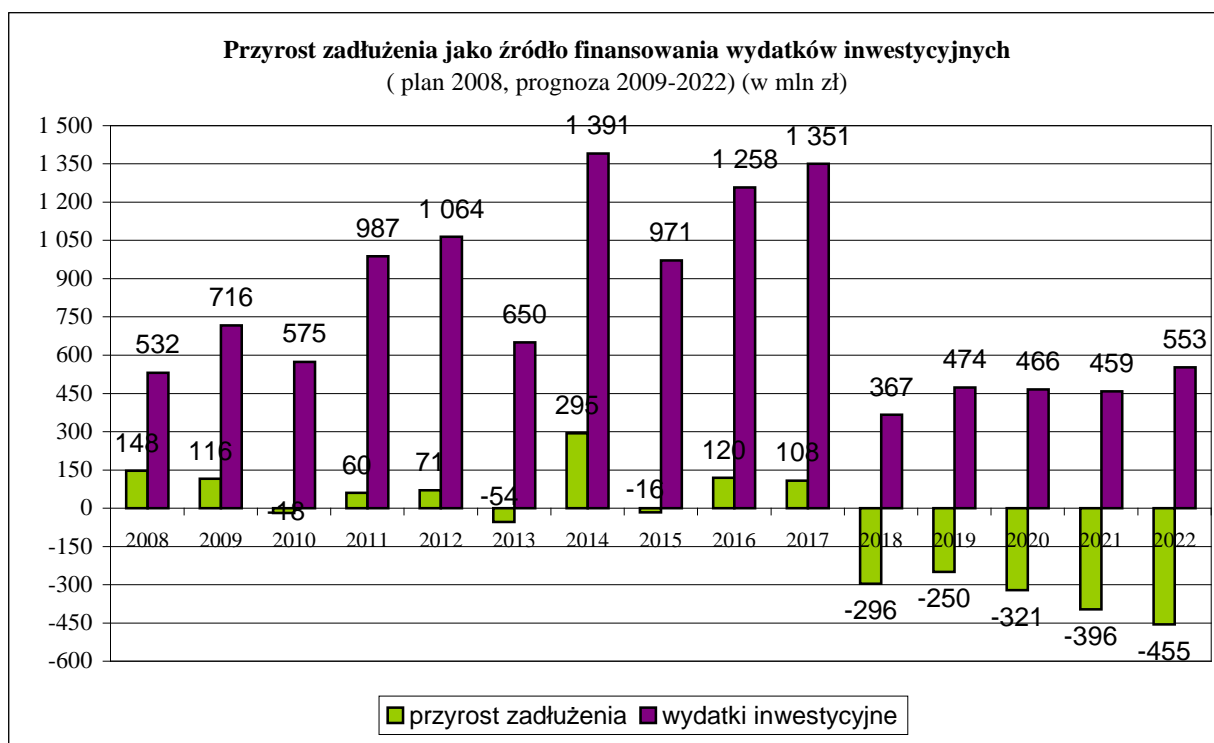
Wykres Nr 11 „Zadłużenie jako źródło finansowania wydatków inwestycyjnych” wskazuje, iż wydatki inwestycyjne we wszystkich latach planowanego okresu są wyższe niż zaciągany dług. Sytuacja ta wskazuje, że Miasto nie przeznaczają środków z długu publicznego na finansowanie swoich zadań bieżących (co mogłoby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

Wykres Nr 11



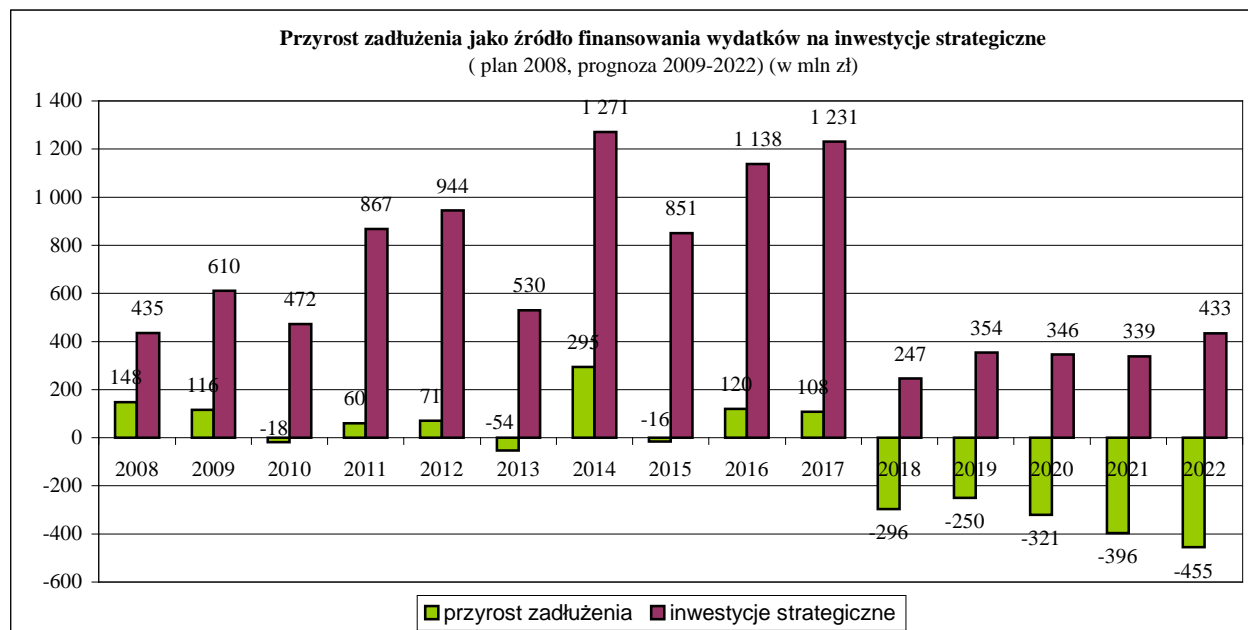
Obecne regulacje prawne pozwalają Miastu na zaciąganie zobowiązań również w celu spłaty zobowiązań z lat ubiegłych (tzw. konwersja długu). Zakładając, że część nowego zadłużenia jest przeznaczana na spłatę długów z lat ubiegłych, przyjmuje się, iż na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych przeznaczana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

Wykres Nr 12

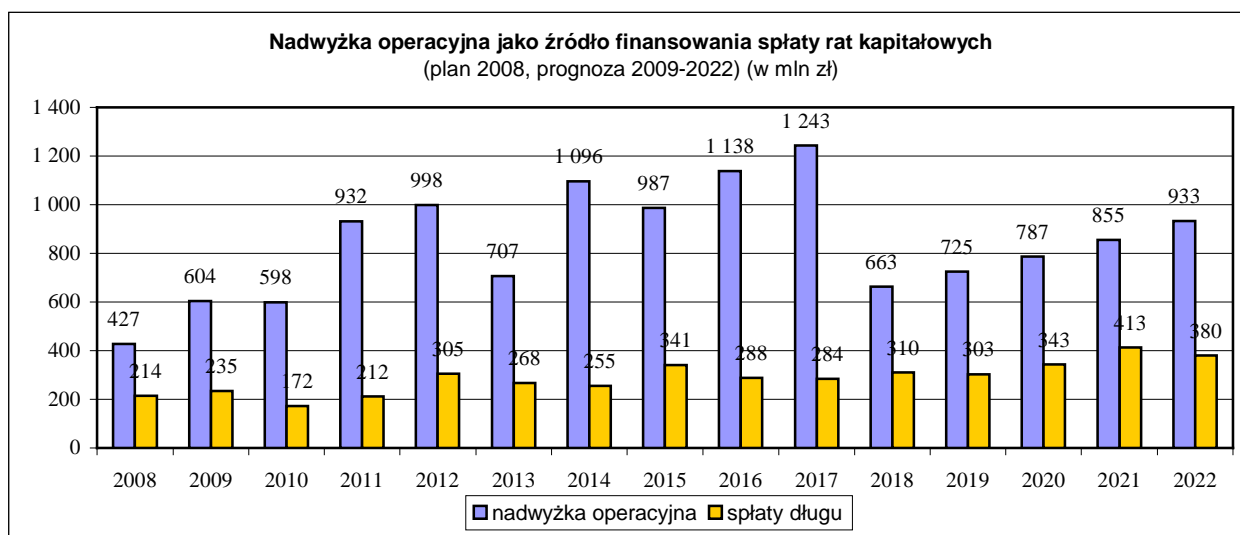


Środki pozyskiwane w rezultacie przyrostu zadłużenia powinny być przeznaczane tylko na finansowanie inwestycji strategicznych (Wykres Nr 13). Przyjmuje się zasadę, iż wielkości rocznego przyrostu długu nie powinny przekraczać wielkości nadwyżki operacyjnej planowanej dla danego roku budżetowego.

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 splat rat kapitałowych w poszczególnych latach. W każdym roku nadwyżka jest większa od kwot splat kapitału. Daje to poczucie bezpieczeństwa, że w sytuacjach braku możliwości zaciągania nowych kredytów (np. nowe regulacje prawne), Miasto jest w stanie spłacać swoje dotychczasowe zobowiązania dłużne z dochodów budżetu, bez konieczności ograniczania zakresu i skali obligatoryjnych zadań własnych określonych poziomem wydatków bieżących.

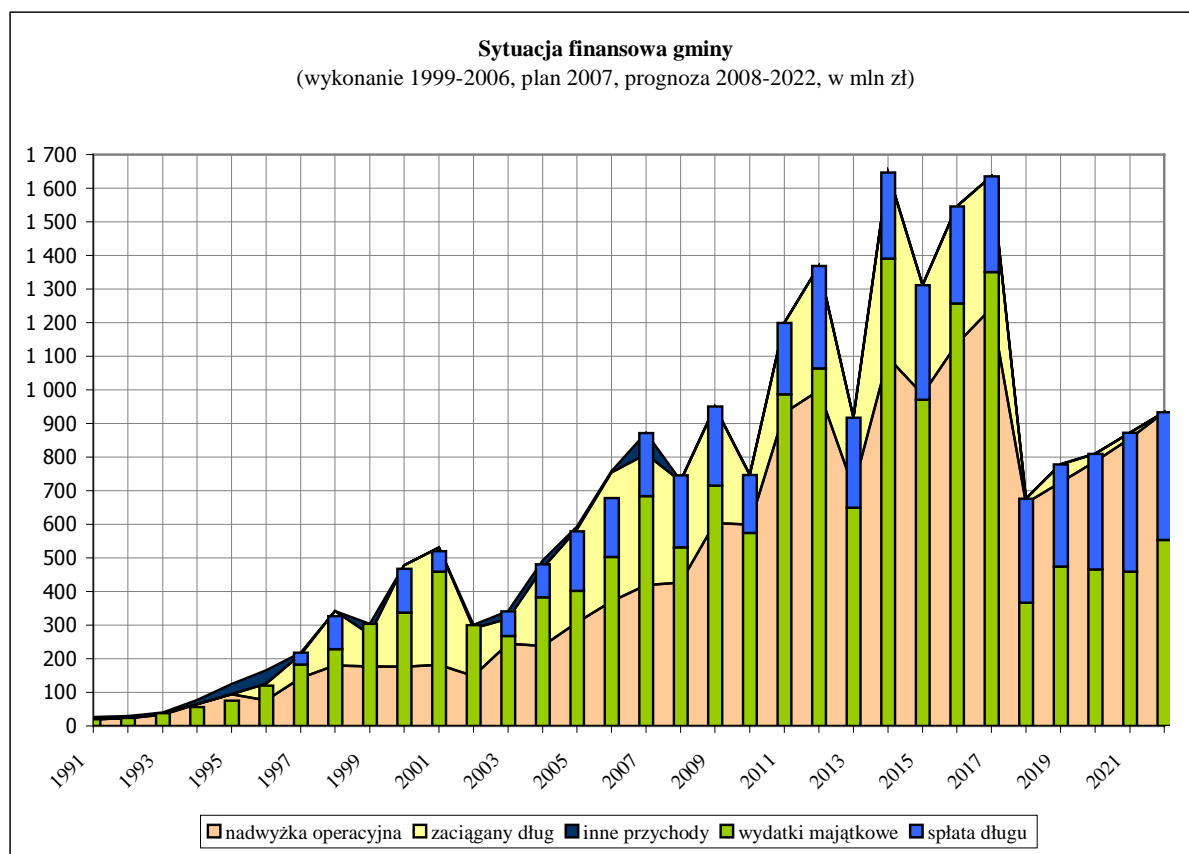


Chcąc inwestować ponad bieżący potencjał wynikający z wielkości nadwyżki operacyjnej jednostki samorządu terytorialnego zaciągają zobowiązania. Zwiększając wydatki majątkowe powyżej nadwyżki operacyjnej Miasto musi zaciągać kredyty, które będą spłacane w przyszłych latach. Oznacza to, iż w następnych latach wydatki majątkowe muszą być niższe niż wielkość nadwyżki operacyjnej. Spłaty zadłużenia (w przypadku Krakowa w latach 2018-2022) 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 natomiast 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 zewnętrznych niepodlegające zwrotowi

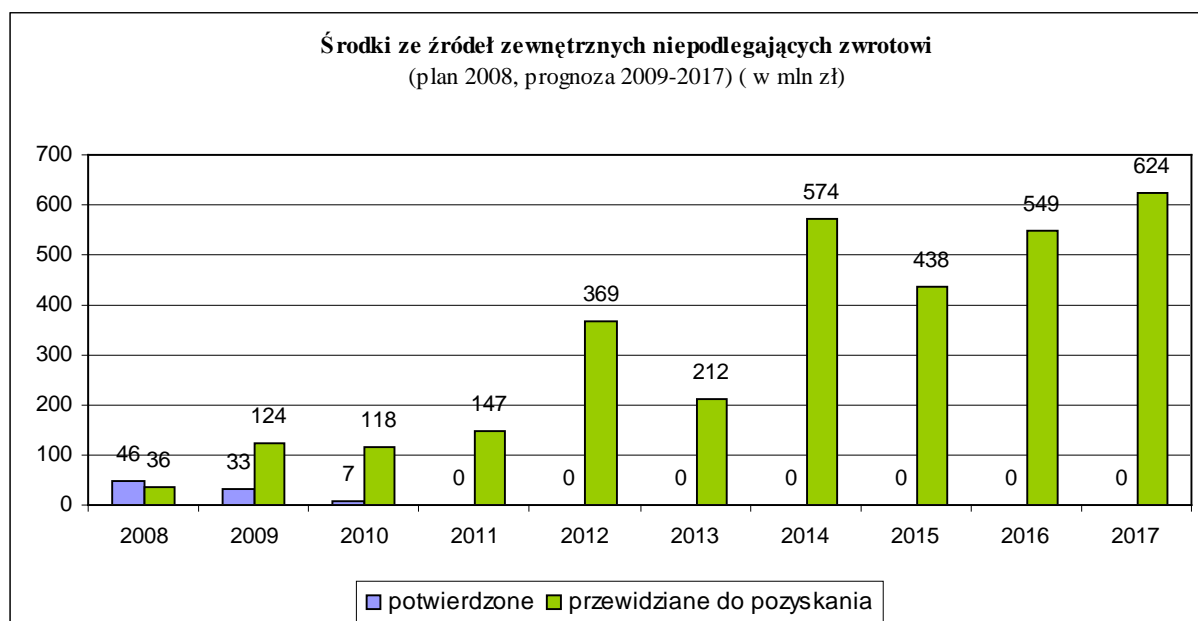
Dochody z tego źródła zależą głównie od aktywności Miasta i odpowiedniego przygotowania projektów, zgodnie z zasadami i kryteriami obowiązującymi w danym programie oraz od możliwości zabezpieczenia w budżecie Miasta odpowiednich środków własnych na ich realizację. Jako zasadę bezpiecznego prognozowania przyjęto podział środków ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi na dwie grupy. Do pierwszej grupy – „Potwierdzone” – zaliczane są środki finansowe planowane na realizację konkretnych projektów inwestycyjnych, które uzyskały pozytywną kwalifikację, czego potwierdzeniem są: promesy, podjęte decyzje o przyznaniu dofinansowania lub podpisane umowy o dofinansowanie.

Druga grupa środków ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi, to środki „Przewidziane do pozyskania”. Są one planowane do pozyskania na dofinansowanie realizacji inwestycji, dla których zostały złożone wnioski, jednakże brak jest decyzji o ich przyznaniu lub wnioski znajdują się w przygotowaniu.

Zadania, których źródłem finansowania są środki „Przewidziane do pozyskania”, ujęte są wraz ze środkami własnymi. W sytuacji nie pozyskania tych środków na określone zadania, zmniejszą się dochody budżetu Miasta. Wpłynie to niekorzystnie na wskaźnik zadłużenia i wskaźnik zobowiązań, ponieważ z przyrostu długu finansowany jest "wkład własny" tych zadań. **Uzasadnia to przyjęcie zasady, iż nie pozyskanie planowanych bezzwrotnych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych na konkretne zadanie inwestycyjne uniemożliwia rozpoczęcie realizacji tego zadania, co oznacza wycofanie go z budżetu Miasta.** Operacja ta skutkować będzie poprawą wskaźników finansowych. Decyzje w sprawie zadań inwestycyjnych, przewidzianych do realizacji przy udziale finansowym środków zewnętrznych, ze względu na terminy budżetowe powinny zapadać do końca I półrocza roku budżetowego.

Wysokość środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi ilustruje Wykres Nr 16.

Wykres Nr 16



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