

III. Ogólne założenia do programu inwestycyjnego

A. Źródła finansowania programu inwestycyjnego

Głównym źródłem finansowania założonego programu inwestycyjnego jest „nadwyżka operacyjna” rozumiana tu jako różnica pomiędzy dochodami budżetowymi a wydatkami bieżącymi budżetu.

Realizacja przez Miasto Kraków zakrojonego na szeroką skalę wieloletniego programu inwestycyjnego przekraczającego możliwość sfinansowania wyłącznie z dochodów budżetowych (wspomnianej 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 kredytami 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. Wykorzystanie przez miasto środków zwrotnych pochodzących z rynku kapitałowego (kredyty, obligacje, pożyczki) ma zatem swe prawne granice.

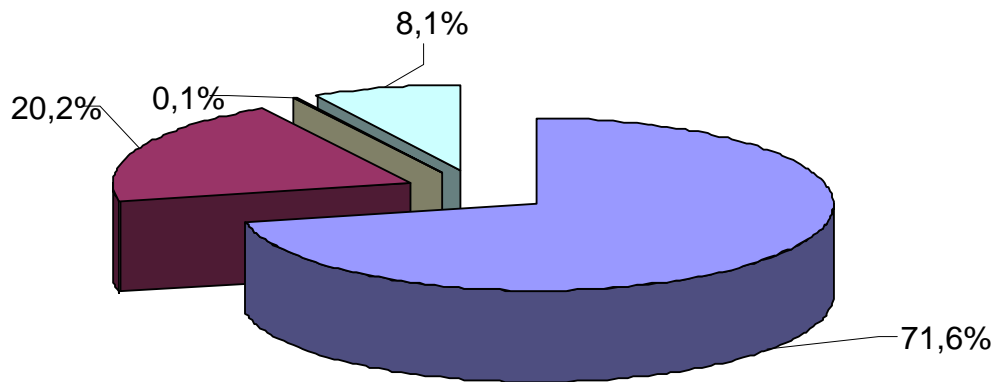
Zaznaczyć należy, że w przypadku podjęcia decyzji o dokonaniu wydatków związanych z finansowaniem udziałów w spółkach, może to być dokonane wyłącznie w ramach określonych w poszczególnych latach wielkości wydatków inwestycyjnych ograniczając odpowiednio program inwestycyjny.

Strukturę finansowania programu inwestycyjnego przedstawiono w Zestawieniu Nr 4 oraz na Wykresie Nr 3.

Wyszczególnienie	Plan na 01.01.2008	Struktura w %
Nadwyżka operacyjna	425 772 594	71,6
Przyrost zadłużenia	119 945 000	20,2
Dodatnie saldo spłaty pożyczek udzielonych nad pożyczkami przewidzianymi do udzielenia	849 000	0,1
Wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym	48 026 906	8,1
Program inwestycyjny ogółem	594 593 500	100,0

Wykres Nr 3

Źródła finansowania inwestycji w 2008 roku



- nadwyżka operacyjna
- przyrost zadłużenia
- saldo spłaty pożyczek udzielonych nad pożyczkami przewidzianymi do udzielenia
- wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym

Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się wielkości związanych z programem inwestycyjnym budżetu Miasta Krakowa na 2008 rok znajdują się w Tabeli Nr 3.

Istotnym źródłem finansowania inwestycji są bezzwrotne, celowe środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi, stanowiące element dochodów

budżetu Miasta Krakowa. Chodzi tu przede wszystkim o możliwe do pozyskania środki z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Oprócz środków z Unii Europejskiej Miasto pozyskuje także środki z bezzwrotnych źródeł krajowych tj. budżetu państwa czy też państwowych funduszy celowych (np.: Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej). Środki te składają się na nadwyżkę operacyjną w przyjętym tu rozumieniu.

Dlatego też, przyjęto następującą zasadę:

Zadania, których źródłem finansowania są środki ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi, ujęte są w projekcie budżetu wraz ze środkami własnymi. Środki ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi zostały podzielone na dwie grupy:

- o środki potwierdzone,
- o środki przewidziane do pozyskania.

Środki potwierdzone, to środki finansowe przyznane na konkretne zadania inwestycyjne w formie: promes, podjętych decyzji o przyznaniu dofinansowania lub podpisanych umów o dofinansowanie.

Środki przewidziane do pozyskania, to środki finansowe wnioskowane na realizację konkretnych zadań inwestycyjnych. Wnioski o dofinansowanie dla tych zadań zostały złożone, lecz brak jest decyzji o ich przyznaniu lub wnioski znajdują się w przygotowaniu.

Zatem, w sytuacji nie otrzymania środków ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi przewidzianych do pozyskania na określone zadania, zmniejszają się dochody budżetu. Wpływa to niekorzystnie na wskaźnik zadłużenia i wskaźnik zobowiązań, ponieważ z przyrostu długu finansowany jest "wkład własny" tych zadań. Nie otrzymanie środków finansowych przewidzianych do pozyskania ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi na konkretne zadanie inwestycyjne uniemożliwia zatem 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 przewidzianych do pozyskania ze źródeł zewnętrznych niepodlegających zwrotowi, ze względu na terminy budżetowe powinny zapadać do końca I półrocza roku 2008.

Wielkość celowych środków ze źródeł niepodlegających zwrotowi planowanych do wykorzystania w poszczególnych latach przedstawia Zestawienie Nr 5.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	Ogółem w latach 2008-2010
Środki ze źródeł zagranicznych	67 581 700	152 900 000	118 000 000	338 481 700
w tym przewidziane do pozyskania:	36 290 000	123 980 000	118 000 000	278 278 000
Bezzwrotne źródła krajowe	15 152 000	4 000 000	7 000 000	26 152 000

B. Kształtowanie się poziomu zadłużenia miasta na tle prognozowanych zmian podstawowych wielkości budżetu Miasta Krakowa

Znaczne potrzeby inwestycyjne Miasta skutkują koniecznością zaciągania długu publicznego. Środki pozyskane z rynku kapitałowego przeznaczane są przede wszystkim na duże projekty inwestycyjne, których realizacja jest niezbędna dla prawidłowego rozwoju Miasta.

Przyjmuje się zasadę, iż wielkości rocznego przyrostu długu nie powinny przekraczać wielkości nadwyżki operacyjnej planowanej dla danego roku budżetowego.

Uwzględniając powyższą zasadę, przyjęto założenie, iż dług publiczny zaciągany będzie w wielkości umożliwiającej realizację zakładanego programu inwestycyjnego przy jednoczesnym zachowaniu wszelkich wymogów ustawy o finansach publicznych. Odpowiednia jego wielkość umożliwi realizację zadań w optymalnym okresie, zdeteminowanym uwarunkowaniami techniczno – organizacyjnymi procesu inwestycyjnego.

W latach 2008 – 2010 zakłada się zaciągnięcie długu publicznego w łącznej wysokości 858 645 tys. zł. W okresie tym przypadający do spłaty dług zaciągnięty w latach poprzednich wyniesie kwotę 610 680 tys. zł. Przyrost długu w wysokości 247 965 tys. zł stanowił będzie źródło finansowania programu inwestycyjnego Miasta w tych trzech latach.

Łączna wysokość kosztów obsługi zaciągniętych przez Miasto zobowiązań dłużnych tj. przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot będących konsekwencją udzielonych poręczeń oraz gwarancji wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, a także przypadających w danym roku wykupów obligacji, nie przekracza w latach 2008 – 2022 poziomu 14,3 % planowanych dochodów budżetu Miasta Krakowa (wobec ustawowo dopuszczalnego poziomu 15%).

Wskaźnik poziomu zadłużenia nie przekracza z kolei dopuszczalnego prawem poziomu 60% planowanych dochodów budżetu miasta w żadnym z lat objętych długoterminową prognozą sytuacji finansowej Miasta.

C. Założenia programowe

Działalność inwestycyjna samorządu stanowi jedną z podstawowych funkcji publicznych, dzięki której tworzone są materialne podstawy wpływające na wzrost standardu i poziomu życia mieszkańców.

Konstrukcja programu inwestycyjnego na lata 2008 – 2010, tak jak w latach poprzednich, zapewnia w pierwszej kolejności przeznaczenie środków finansowych na realizację zadań kontynuowanych oraz realizację zadań, które otrzymały dofinansowanie z zewnętrznych, bezzwrotnych źródeł oraz na zadania przygotowywane do zgłoszenia mające szansę otrzymać dofinansowanie w ramach kolejnych naborów projektów. W dalszej kolejności finansowane z budżetu Miasta Krakowa są nowe zadania wprowadzane do budżetu po uprzednim ich przygotowaniu.

Aby zachować odpowiednie proporcje inwestowania w poszczególnych dziedzinach rozwoju Miasta Krakowa, plan wydatków inwestycyjnych opracowano w dwupoziomowej strukturze, dokonując podziału zadań inwestycyjnych na:

- inwestycje strategiczne, których realizacja ze względu na zakres będzie miała znaczenie w skali całego Miasta, a ich efektem będzie nie tylko wzrost poziomu życia mieszkańców, ale również rozwój i wzrost znaczenia Krakowa w kraju i w regionie, a nawet skali kraju (inwestycje metropolitalne),
- inwestycje programowe, często o mniejszym wymiarze finansowym, ale bezpośrednio wpływające na podniesienie poziomu życia społeczności lokalnych.

Wydatki na program inwestycyjny w poszczególnych latach przedstawia Zestawienie Nr 6, natomiast procentowy udział wydatków na inwestycje strategiczne i programowe w wydatkach na program inwestycyjny 2008 – 2010 Zestawienie Nr 7.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	Ogółem w latach 2008-2010
Wydatki na program inwestycyjny	594 593 500	721 588 400	578 515 000	1 894 696 900
Wydatki na inwestycje strategiczne	439 072 600	610 499 400	472 321 000	1 521 893 000
Wydatki na inwestycje programowe	155 520 900	111 089 000	106 194 000	372 803 900

Zestawienie Nr 7

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	Ogółem w latach 2008-2010
Udział wydatków na inwestycje strategiczne	73,8%	84,6%	81,6%	80,3%
Udział wydatków na inwestycje programowe	26,2%	15,4%	18,4%	19,7%

Inwestycje strategiczne

Na sfinansowanie inwestycji strategicznych w okresie 2008 – 2010 przewidziano środki w wysokości 1 521 893 000 zł, co stanowi 80,3% ogółu wydatków na inwestycje. Plan wydatków na inwestycje strategiczne zakłada ukierunkowanie strumieni finansowych przede wszystkim na sfinansowanie zadań z zakresu transportu, kultury fizycznej i sportu oraz gospodarki komunalnej. Planowane do realizacji w latach 2008- 2010 zadania strategiczne są zgodne z priorytetami zawartymi w przyjętej przez samorząd Gminy Miejskiej Kraków Strategii Rozwoju Krakowa oraz w przygotowanym Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Miasta Krakowa na lata 2008 – 2017.

Inwestycje programowe

Plan w zakresie inwestycji programowych obejmuje 24 wyodrębnione programy inwestycyjne w XII dziedzinach programowania.

Na sfinansowanie inwestycji programowych w okresie 2008 – 2010 przewidziano środki w wysokości 372 803 900 zł, co stanowi 19,7% ogółu wydatków na inwestycje.

Wyodrębnienie poszczególnych programów inwestycyjnych nastąpiło w oparciu o Strategię Rozwoju Krakowa. Ujęte w nich zadania inwestycyjne zapewniają prawidłowe funkcjonowanie Miasta oraz umożliwiają realizację określonych w Strategii celów rozwoju służących bezpośrednio podniesieniu poziomu życia mieszkańców.

Udział poszczególnych dziedzin programowania w wydatkach na inwestycje programowe ogółem przedstawia Zestawienie Nr 8.

Zestawienie Nr 8

Lp.	Dziedziny programowania	Udział poszczególnych dziedzin w wydatkach na inwestycje programowe (z rezerwami celowymi w 2008 r.)			
		2008 r.	2009 r.	2010 r.	W latach 2008 – 2010
I	Ochrona zdrowia, opieka i pomoc społeczna	9,4%	6,2%	7,5%	7,9%
II.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	5,5%	4,5%	0,0%	3,6%
III.	Transport i łączność	30,5%	44,0%	45,1%	38,7%
IV.	Działalność usługowa	1,0%	1,9%	1,3%	1,4%
V.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	9,6%	10,4%	9,5%	9,9%
VI.	Gospodarka mieszkaniowa	6,7%	1,0%	0,9%	3,3%
VII.	Oświata i wychowanie	14,6%	3,2%	1,1%	7,4%
VIII.	Kultura fizyczna i sport	5,7%	5,3%	9,3%	6,6%
IX.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	9,0%	13,1%	16,0%	12,2%
X.	Zarządzanie miastem	3,1%	6,8%	3,6%	4,3%
XI.	Gospodarowanie mieniem miasta	3,9%	3,6%	5,7%	4,3%
XII.	Pozostałe zadania inwestycyjne	1,0%	0,0%	0,0%	0,4%

Z zawartych w Zestawieniu nr 8 informacji ujawnia się zarys planowanych priorytetów w zakresie inwestycji programowych w latach 2008 – 2010.

W ramach wydatków na inwestycje programowe zostały wyodrębnione wydatki na zadania inwestycyjne realizowane w ramach środków wydzielonych do dyspozycji Dzielnic (zadania powierzone i priorytetowe).

Strukturę wydatków na inwestycje realizowane w ramach tych środków przedstawia Zestawienie Nr 9.

Zestawienie Nr 9

Dziedziny programowania	Plan na 01.01.2008	Struktura
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Ogółem środki wydzielone do dyspozycji Dzielnic na zadania inwestycyjne priorytetowe i powierzone	6 626 400	100,0%
Transport i łączność	5 497 000	83,0%
<i>w tym:</i>		
<i>zadania inwestycyjne priorytetowe</i>	497 000	7,5%
<i>zadania powierzone</i>	5 000 000	75,5%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	309 500	4,6%
Oświata i wychowanie	243 400	3,7%
Edukacyjna opieka wychowawcza	8 000	0,1%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	498 500	7,5%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	70 000	1,1%