



WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA MIASTA OPOLA
-
objaśnienia przyjętych wartości

Spis treści

	nr strony
I WYJAŚNIENIA OGÓLNE	2
II INFORMACJA I WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE PRZEWIDYWANEGO WYKONANIA BUDŻETU 2010R.	4
III BAZA MAKRO	6
IV PROGNOZY WARTOŚCI BUDŻETOWYCH NA LATA 2012-2036	7
V PROGNOZA ZADŁUŻENIA I SPŁAT	13
V.I Informacje ogólne i wyjaśnienia	13
V.II Informacje o kształtowaniu się zadłużenia w 2010 i 2011r.	15
V.III Projekcja długu na lata 2011-2036	22
VI CZYNNIKI RYZYKA	24

I. WYJAŚNIENIA OGÓLNE.

Niniejsze objaśnienia stanowią integralną część wieloletniej prognozy finansowej sporządzanej w związku z przepisami Działu V, Rozdział 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (*dalej „nowa ustawa o finansach publicznych”*).

Według art. 226 ust. 1 nowej ustawy o finansach publicznych, który wymienia enumeratywnie, co powinna zawierać wieloletnia prognoza finansowa w części tabelarycznej prognozy (*część A, B i C załącznika nr 1*), wyszczególniono:

- a) dochody bieżące, wydatki bieżące, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia. W/w wartości zostały zawarte odpowiednio w wierszach I, II, II.V oraz w wierszu II.IV. Ponadto w wierszu II.I wykazano, zgodnie z dyspozycją ustawodawcy, wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (*następujące §§ klasyfikacji budżetowej: 401-407, 409-413, 417*). Zaś w wierszu II.II wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego z wyszczególnieniem wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (*wydatki ujęte w rozdziałach 75022 oraz 75023 klasyfikacji budżetowej*).
- b) Dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe. Wartości te zostały zawarte odpowiednio w wierszach III, III.I oraz w wierszu IV.
- c) Wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego jak również przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu. Wartości stanowiące wynik zawarto w wierszu oznaczonym literą „D” natomiast informacje o przeznaczeniu nadwyżki lub sposobie sfinansowania deficytu znajdują się w wierszach oznaczonych literami „E” i „F”.
- d) Przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Wartości związane z w/w zostały zawarte odpowiednio w wierszach V i VI.

Ponadto w części tabelarycznej załącznika nr 1, w strukturze wydatków bieżących, w wierszu II.III wyodrębniono wydatki na planowane i realizowane przedsięwzięcia wieloletnie zawarte w załączniku nr 2 do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Opola.

Podobnie w przypadku wydatków majątkowych, w wierszu IV.I dokonano wyodrębnienia wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, których limit (*wydatków*) wynika z danych zawartych w załączniku nr 2 do projektu uchwały.

Odnosząc się do zawartości samego załącznika nr 2 do projektu uchwały podaje się informacje, że zostały w nim wykazane przedsięwzięcia realizowane w formule wieloletniej, na które składają się:

- a) programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków bezzwrotnych pochodzących z Funduszy UE, państw członkowskich EFTA oraz innych źródeł zagranicznych. Wyszczególniono tam zadania, które już otrzymały dofinansowanie, tzn. te na które już zostały podpisane umowy o dofinansowanie, jak też i te, które potencjalnie w przyszłości takie dofinansowanie mogą otrzymać,
- b) programy, projekty lub zadania związane z umowami partnerstwa publiczno prywatnego. Wyszczególniono tam jedno zadanie pn. Budowa wielokondygnacyjnego parkingu podziemnego na placu Mikołaja Kopernika w Opolu wraz z zagospodarowaniem powierzchni placu jako przestrzeni publicznej (*w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego*), które zamierza się właśnie realizować w formule PPP, z tym, że proces wyboru partnera prywatnego jeszcze się nie rozpoczął,
- c) pozostałe programy, projekty lub zadania. Wyszczególniono tam w zasadzie same zadania inwestycyjne realizowane w formule wieloletniej,

d) umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Wyszczególniono tam, w sposób zagregowany, z podziałem na poszczególne jednostki organizacyjne miasta Opola wydatki związane z płatnościami za wykonywanie przedmiotu umowy. Z tym, że ujęto tylko te umowy, których termin obowiązywania jest określony. Takie podejście oznacza, iż nie ujęto umów, np. związanych z dostawą energii, czy innych mediów, gdyż umowy te zawierane są – przeważnie, z nielicznymi wyjątkami – bez określenia końcowego terminu ich obowiązywania. Wynika to bezpośrednio z tego, że zgodnie z zapisami nowej ustawy o finansach publicznych należy określić okres obowiązywania danego przedsięwzięcia (*tak więc i danej umowy*). W przypadku podpisania umowy bez określenia terminu jej końcowego obowiązywania nie jest to możliwe. Tak więc jeżeli nie można określić tego parametru, dana umowa nie mieści się w pojęciu przedsięwzięć, które obejmuje wieloletnia prognoza finansowa.

Z dokonanej analizy wynika, że sposób podejścia do zapewnienia ciągłości działania jednostek organizacyjnych, poprzez zawieranie stosownych kontraktów (*umów*) nie jest jednorodny, co oznacza, że część kontraktów jest podpisywana „w systemie wieloletnim”, a część w „systemie rocznym”. W praktyce, oznacza to, że np. ten sam katalog usług na rzecz jednej jednostki jest realizowany na podstawie umowy wieloletniej, a na rzecz drugiej na podstawie kontraktu jednorocznego.

Załącznik nr 2 zawiera również informacje o limicie zobowiązań, tj. maksymalnej wartości na jakie jest możliwe podpisanie umów na realizację wieloletnich przedsięwzięć. W uproszeniu limit zobowiązań, stanowi maksymalną wartość do jakiej można jeszcze zaciągnąć zobowiązania w związku z realizacją danego przedsięwzięcia.

Za przedsięwzięcia wieloletnie uznano te których realizacja/wykonanie przekracza okres jednego roku budżetowego. Tak więc do przedsięwzięć wieloletnich zaliczono też te, które zostały rozpoczęte w latach (*budżetowych*) przeszłych, a których zakończenie zaplanowano na 2011r. Takie podejście wpisuje się w zasady programowania wieloletniego, w szczególności z zestawieniem limitu wydatków i zobowiązań przyznanych danym przedsięwzięciom.

Czyniąc zadość przepisom ustawy, w tabeli przedstawiono prognozę długu miasta Opola, sposób sfinansowania spłaty długu, jak również relacje spłat i salda zadłużenia do dochodów. W tym miejscu składa się wyjaśnienie, że dla lat 2011-2013 obliczeń dokonano w oparciu o zapisy art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005r. (*dalej: stara ustawa o finansach publicznych*). Natomiast dla wszystkich lat objętych prognozą dokonano obliczenia relacji spłaty do dochodów w oparciu o zapisy art. 243 nowej ustawy o finansach publicznych. Konieczność zastosowania „dualizmu” w podejściu do ekspozycji wskaźników wynika z przepisów prawa, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Oprócz tego, że ustawa ta uchyla starą ustawę o finansach publicznych, to zgodnie z przepisami przejściowymi art. 243 ustawy ma zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na rok 2014. Tak więc włącznie do 2013r. relacje spłat oblicza się i stosuje w oparciu o założenie - w uproszczeniu - że saldo zadłużenia może wynosić maksymalnie 60% dochodów ogółem, a maksymalna spłata nie może przekroczyć 15% dochodów ogółem (*z uwzględnieniem odpowiednich wyłączeń*). Jednocześnie ustawa przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych w art. 122 wskazuje, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego również załącza informację o relacji, o której mowa

w art. 243 nowej ustawy o finansach publicznych. Relacja ta jest zindywidualizowana dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. W uproszczeniu relacja ta obliczana jest w ten sposób, że suma spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami jak i wykupów papierów wartościowych wraz z odsetkami, czy dyskontem oraz potencjalnych kwot wynikających z poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem nigdy nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku, pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Ważnym, przy omawianiu tego zagadnienia jest to, że ograniczeń powyższych nie stosuje się do spłat zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA - w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Przy obliczaniu relacji z art. 243 dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za III kwartały. Zaś do obliczania relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Kolejnym elementem jaki podlega objaśnieniom jest sprawa ekspozycji prognozowanych wartości.

W części tabelarycznej prognozy (*część A i B załącznika nr 1*) przyjęto, że wartości odnoszące się do pierwszego roku prognozy, tj. 2011 podane zostaną w pełnych złotych. Wartości dotyczące lat następnych zaokrąglono zaś do tysięcy złotych. U podstawy takiego rozwiązania legły przesłanki czysto praktyczne. Ze względu na fakt, że prognoza sięga 2036r. wyszczególnianie w każdym z lat jej trwania wartości w pełnych złotych powodowało, że stawałaby się ona mniej czytelna, ze względu na ograniczoność miejsca na stronach (*kartkach papieru*) na których została przedstawiona. Zgodnie z art. 229 nowej ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to więc, że zgodność musi zostać zachowana pomiędzy budżetem jednorocznym (*w tym przypadku projektem budżetu 2011r.*) a zapisami wieloletniej prognozy finansowej dotyczącej tego roku. Dlatego, biorąc pod uwagę, że wartości ujęte w projekcie budżetu miasta Opola na 2011r. są wyrażone w pełnych złotych, to w wieloletniej prognozie finansowej wartości dotyczące 2011r. również zostały wyrażone w pełnych złotych. W pozostałych zaś latach w tysiącach złotych, ponieważ nie ma punktu odniesienia do ustalenia zgodności, tzn. nie ma jeszcze opracowanych budżetów na lata kolejne.

II. INFORMACJA I WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE PRZEWIDYWANEGO WYKONANIA BUDŻETU 2010R.

W części tabelarycznej podano podstawowe dane w zakresie przewidywanego wykonania 2010r. Obliczenia tam zawarte są niezbędne między innymi do oszacowania salda zadłużenia miasta Opola na koniec 2010r., co stanowi podstawę do prognozy jego zmiany w kolejnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową oraz prognozą długu.

Tym niemniej nieodzowne wydaje się dokonanie szerszych wyjaśnień w zakresie przewidywanego wykonania, tym bardziej, że na dzień dzisiejszy zakłada się, że realnie wykonanie budżetu miasta na 2010r. – zgodnie z dokonanymi obliczeniami – winno zamknąć się dodatnim wynikiem finansowym w wysokości 2.000 tys. zł.

Zakłada się, że wykonanie dochodów budżetu 2010r. zamknie się wartością 534.306 tys. zł, co oznacza, że ustalony na 2010r. plan zostanie przekroczony o 4.179 tys. zł. W strukturze budżetu przekroczenie nastąpi w dochodach bieżących. Założono, że przekroczenie dochodów bieżących nastąpi w konsekwencji zrealizowania na poziomie wyższym od planowanego dochodów z podatków lokalnych. W przypadku tej kategorii dochodów zakłada się przekroczenie planu w pozycji: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilno - prawnych. Zakłada się również przekroczenie dochodów bieżących w kategorii opłaty. W tym przypadku założono, że plan zostanie przekroczony w następujących pozycjach: opłaty za zarząd i użytkowanie wieczyste, opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu, wpływy z różnych opłat. Posiadane informacje na temat dotychczasowego wykonania dochodów pozwalają również stwierdzić, że kolejną kategorią dochodów bieżących, których wykonanie będzie in plus w stosunku do założonego planu są pozostałe dochody operacyjne.

Zwiększone wpływy z w/w tytułów w pełni kompensują niedobory (*niewykonanie planu*) na innych źródłach. Posiadane dane wskazują, że niewykonanie to nastąpi w pozycji: udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (*podatek PIT i CIT*). Kształtowanie się wpływów z tych dochodów w poszczególnych miesiącach br. wskazuje, że niewykonanie to powinno kształtować się łącznie na poziomie 4.695 tys. zł. Nieznaczne niewykonanie założeń budżetowych niewątpliwie może nastąpić w kategorii dochodowej: otrzymane transfery bieżące – głównie na skutek założenia niewpłynięcia w pełnej kwocie subwencji oświatowej.

W zakresie dochodów majątkowych przewiduje się, że ich wykonanie w stosunku do założonego planu będzie wyższe o 528 tys. zł, głównie na skutek wyższej niż wynika to z budżetu miasta sprzedaży mienia.

Po stronie wpływów budżetu zakłada się również niewykonanie przychodów, co oznacza niższe niż wynika to z budżetu miasta Opola na 2010r. zapotrzebowanie na kredyty i pożyczki, niewykonanie to ma wynieść 17.553 tys. zł.

Poniżej w tabeli nr 1 przedstawiono zagregowane informacje w zakresie przewidywanego wykonania 2010r. wraz z planem budżetu miasta Opola na 2010r. wg stanu na koniec października. Dodatkowo przedstawiono wykonanie strony wpływów budżetu za 2009r.

w tys. zł							
lp.	Wyszczególnienie	W 2009r.	Plan 2010r.	PW 2010r.	Przewidywane odchylenie PW 2010r. - Plan 2010r.	Przewidywane odchylenie PW 2010r. - Plan 2010r. w %	Dynamika PW 2010r. - W 2009r. w %
	1	2	3	4	5	6	7
1	Dochody bieżące, w tym:	446 822	478 649	482 300	3 651	0,8%	108%
	Podatki PIT, CIT	142 406	145 195	140 500	-4 695	-3,2%	99%
	Podatki lokalne	75 197	77 481	81 500	4 019	5,2%	108%
	Opłaty	17 823	21 904	25 800	3 896	17,8%	145%
	Otrzymane transfery bieżące (dotacje, subwencje)	170 539	182 434	181 500	-934	-0,5%	106%
	pozostałe dochody operacyjne	40 857	51 636	53 000	1 364	2,6%	130%
2	Dochody majątkowe, w tym:	36 468	51 478	52 006	528	1,0%	143%
	ze sprzedaży majątku	8 567	15 500	16 500	1 000	6,5%	193%
A	DOCHODY OGÓŁEM	483 290	530 127	534 306	4 179		
3	Przychody, w tym:	62 796	90 937	73 384	-17 553	-19%	117%
	- kredyty, pożyczki, emisja obligacji	29 534	74 429	56 875	-17 553	-24%	193%
B	RAZEM WPŁYWY	546 087	621 064	607 690	-13 374	-2%	111%

Tabela nr 1

W zakresie przewidywanego wykonania planu wydatków 2010r. założono, że wyniesie ono 588.250 tys. zł, co oznacza niewykonanie planu na poziomie 15.324 tys. zł. Posiadane dane w zakresie wykonania wydatków bieżących (*za wrzesień 2010r.*) wskazują, że niewykonanie

będzie dotyczyć następujących kategorii: wynagrodzenia i pochodne (*odchylenie przewidywanego wykonania od planu – in minus 1%*), zakup dóbr i usług (*odchylenie przewidywanego wykonania od planu – in minus 7%*) oraz odsetki od zadłużenia (*odchylenie przewidywanego wykonania od planu – in minus 10%*), jak też wydatków majątkowych. W ujęciu procentowym zakłada się, że faktyczne wykonanie wydatków ogółem ukształtuje się na poziomie 97% założonego na koniec października 2010r. planu.

Tak jak w przypadku dochodów poniżej przedstawia się tabelę nr 2 zawierającą zagregowane informacje w zakresie przewidywanego wykonania 2010r. wydatków wraz z planem budżetu miasta Opola na 2010r. wg stanu na koniec października. Dodatkowo przedstawiono wykonanie strony wpływów budżetu na 2009r.

w tys. zł

lp.	Wyszczególnienie	W 2009r.	Plan 2010r.	PW 2010r.	Przewidywane odchylenie PW 2010r. - Plan 2010r.	Przewidywane odchylenie PW 2010r. - Plan 2010r. w %	Dynamika PW 2010r. - W 2009r. w %
	1	2	3	4	5	6	7
1	Wydatki bieżące, w tym:	421 922	453 031	441 250	-11 781	-3%	105%
	Wynagrodzenia i pochodne	213 463	225 186	222 500	-2 686	-1%	104%
	Zakup dóbr i usług	99 767	113 873	105 500	-8 373	-7%	106%
	Odsetki zapłacone (od zadłużenia)	5 154	6 254	5 600	-654	-10%	109%
	Pozostałe wydatki operacyjne	103 538	107 717	107 650	-67	0%	104%
2	Wydatki majątkowe	93 857	150 543	147 000	-3 543	-2%	157%
A	WYDATKI OGÓŁEM	515 780	603 574	588 250	-15 324	-3%	114%
3	Rozchody	13 870	17 491	17 440	-50	0%	126%
B	RAZEM WYPŁYWY	529 650	621 064	605 690	-15 374	-2%	114%

Tabela nr 2

Przedstawione powyżej wartości wskazują, że faktyczny deficyt budżetu miasta Opola zamknie się wartością 53.944 tys. zł, przy zaplanowanym deficycie w wysokości 73.446 tys. zł. Jednocześnie przewiduje się, że wynik finansowy budżetu rozumiany jako różnica pomiędzy wpływami a wydatkami budżetu wyniesie 2.000 tys. zł. W tabeli nr 3 poniżej przedstawiono dane dotyczące przewidywanego zamknięcia budżetu 2010r. na poziomie wyniku budżetu (*-deficyt, +nadwyżka*) oraz na poziomie wyniku finansowego z uwzględnieniem planu na koniec października 2010r. oraz wykonania 2009r.

w tys. zł

lp.	Wyszczególnienie	W 2009r.	Plan 2010r.	PW 2010r.
	1	2	3	4
C	WYNIK BUDŻETU (+nadwyżka, - deficyt)	-32 489	-73 446	-53 944
D	WYNIK FINANSOWY BUDŻETU	16 437	0	2 000

Tabela nr 3

III. BAZA MAKRO

Przystępując do sporządzenia projekcji budżetowych na lata objęte prognozą wzięto pod uwagę wskaźniki makroekonomiczne, przede wszystkim te, które zostały przedstawione w związku z przygotowanym projektem ustawy budżetowej państwa na 2011r. jak również informacje zawarte w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010 – 2013. Ponadto, częściowo wykorzystano przedstawione przez Ministerstwo Finansów (MF) wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, które obejmują lata 2015-2040.

Zgodnie z ww. dokumentami dynamika Produktu Krajowego Brutto (*PKB*) w 2011r. w stosunku do bazy przewidywanego wykonania za 2010r. wyniesie 103,5%. W dalszych latach wzrost PKB ma kształtować się na poziomach 4,8% w 2012, 4,1% w 2013 i 4% w 2014r.

Średnioroczna dynamika wzrostu cen towarów i usług ma wynieść – zgodnie z przewidywaniami MF – 102% w 2011r., 102,3% w 2012, 2013 i w 2014r. po 102,5%.

Założenia wskazują, iż dynamika przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2011r. wyniesie 103,7% w stosunku do przewidywanej wartości 2010r. W latach następnych widoczny jest trend wzrostowy. Wzrost wynagrodzenia w 2012r. w porównaniu z 2011r. ma wynieść 6,3%. W 2013r. z prognoz wynika, że przeciętne wynagrodzenie wzrośnie r/r o 6,4%. Natomiast w 2014r. wzrost r/r ma ukształtować się na poziomie 5,6%.

Zgodnie z przedstawionymi danymi makro ogólnokrajowa stopa bezrobocia wyniesie na koniec 2010r. 12,3%, co oznacza wzrost w porównaniu z końcem 2009r. 0,4%. W latach 2011 – 2014 założono sukcesywny spadek stopy bezrobocia do 7% na koniec 2014r.

Ponadto z informacji zawartych zarówno w dokumentach MF jak też z innych analiz wynika, że w następnych okresach należy spodziewać się wzrostu podstawowych stóp procentowych NBP, co przełoży się na zwiększenie kosztów obsługi długu jednostek samorządu terytorialnego.

Wspomniane powyżej wytyczne MF dotyczące założeń makroekonomicznych i zawarte w nich scenariusze zakładają zaś, że średnio dynamika PKB w okresie obejmującym lata 2015-2020 wyniesie 103,4%, w latach 2021-2030 103%, a w latach 2031-2040 102,7%. Inflacja zaś ma kształtować się w okolicach celu NBP i wynieść średnio dla lat 2015-2020 102,5%, 2021-2030 102,3% i dla lat 2031-2040 102,1%.

Przedstawione powyżej dane – w szczególności na lata 2012–2014 - wskazują więc na ogólną poprawę sytuacji gospodarczej w stosunku do stanu obecnego, co w konsekwencji powinno przełożyć się na wzrost dochodów budżetowych zarówno państwa jak i jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności chodzi tutaj o wzrost wartości podatków PIT i CIT, jak też transferów z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego.

Dane dotyczące PKB oraz średniorocznej dynamiki CPI mogą zaś wskazywać na względną stabilizację gospodarczą, co przy założeniu braku dynamicznego wzrostu stopy bezrobocia i utrzymania wzrostu nominalnego wynagrodzeń (*tj. powyżej inflacji*) wskazuje na realną możliwość ciągłego wzrostu dochodów budżetowych, w szczególności w zakresie dochodów operacyjnych (*bieżących*). Z drugiej zaś strony stosunkowo optymistyczne prognozy podstawowych wskaźników makro mogą powodować presję na wzrost wydatków, w szczególności wydatków operacyjnych (*bieżących*). Stąd też wydaje się, że zwiększone wpływy „dadzą pozytywny efekt rozwojowy” jedynie w przypadku podjęcia czynności przeciwdziałających nadmiernemu wzrostowi wydatków.

IV. PROGNOZY WARTOŚCI BUDŻETOWYCH NA LATA 2012-2036

W części A załącznika nr 1 przedstawiono m.in. zakładane kształtowanie się podstawowych wartości budżetowych z uwzględnieniem zapisów nowej ustawy o finansach publicznych. Same wartości są pochodną czynników opisanych w części objaśnień w zakresie kształtowania się wskaźników makro na lata przyszłe. Ponadto przy sporządzaniu

prognoz uwzględniono czynniki wewnętrzne związane z prowadzeniem gospodarki finansowej w mieście Opolu.

Przedstawiony podstawowy podział budżetu na poszczególne segmenty został dokonany poprzez ekspozycje poszczególnych wartości dochodów bieżących i wydatków bieżących (*budżet operacyjny*), dochodów majątkowych i wydatków majątkowych (*budżet majątkowy*), przychodów i rozchodów (*budżet kapitałowy*). Pierwszy rok ujęty w prognozie odpowiada przyjętym założeniom do projektu budżetu na 2011r.

W zakresie budżetu operacyjnego założono nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w okresie objętym prognozą. Obliczona nadwyżka operacyjna została wskazana w załączniku Nr 1 w części A w wierszu A. Należy tutaj zaznaczyć, iż nadwyżka ta nie ma oparcia tylko i wyłącznie w prognozowanych zdarzeniach przyszłych ale stanowi kontynuację tego co miało miejsce w poprzednich latach.

W ujęciu dynamicznym kształtowanie się dochodów bieżących w latach objętych prognozą zostało przedstawione poniżej (*tabela nr 4*):

Lp.	Wyszczególnienie	Plan 2011r.	Prognoza 2012r.	Prognoza 2013r.	Prognoza 2014r.	Prognoza 2015r.	Prognoza 2016r.	Prognoza 2017r.	Prognoza 2018r.	Prognoza 2019r.	Prognoza 2020r.
1	Ogółem dochody bieżące w tys. zł	498 039	522 155	547 123	569 440	587 989	599 465	616 926	641 744	667 197	694 331
2	dynamika dochodów bieżących ogółem		104,8%	105%	104%	103%	102%	103%	104%	104%	104%

Lp.	Wyszczególnienie	Prognoza 2021r.	Prognoza 2022r.	Prognoza 2023r.	Prognoza 2024r.	Prognoza 2025r.	Prognoza 2026r.	Prognoza 2027r.	Prognoza 2028r.	Prognoza 2029r.	Prognoza 2030r.
1	Ogółem dochody bieżące w tys. zł	715 904	740 578	766 113	799 012	826 153	855 391	886 296	914 758	948 158	990 655
2	dynamika dochodów bieżących ogółem	103%	103%	103%	104%	103%	104%	104%	103%	104%	104%

Lp.	Wyszczególnienie	Prognoza 2031r.	Prognoza 2032r.	Prognoza 2033r.	Prognoza 2034r.	Prognoza 2035r.	Prognoza 2036r.
1	Ogółem dochody bieżące w tys. zł	1 022 290	1 051 815	1 083 369	1 115 821	1 149 296	1 183 775
2	dynamika dochodów bieżących ogółem	103%	103%	103%	103%	103%	103%

Tabela nr 4

Wyjaśnienia wymaga fakt, stosunkowo wysokich przyrostów w latach 2012-2014. Jest to właśnie konsekwencja przedstawienia przez Ministerstwo Finansów informacji w zakresie kształtowania się PKB, bezrobocia, inflacji jak też płac. Nie bez znaczenia w tym miejscu pozostają informacje znajdujące się Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (*w szczególności chodzi tutaj o przyjętą dynamikę wpływu z podatków PIT i CIT*). Przyjęta w tym dokumencie dynamika wpływu z PIT w 2012r. w stosunku do 2011r. wynosi 110,7% a wpływów z CIT 121,4%. Dynamika przyjęta w 2013r. liczona r/r wynosi zaś w przypadku podatku PIT 108,0%, a w przypadku CIT 118,7%.

Mając na uwadze powyższe oraz uwzględniając indywidualne uwarunkowania miasta założono dynamikę wpływu z podatków PIT i CIT na poziomie niższym niż w/w dokumencie. Tak więc przyjęto, że wzrost dochodów z PIT i CIT w 2012r. w stosunku do projektu budżetu na 2011r. wyniesie 9,6% a w 2013r. odpowiednio 8,5%. W w/w latach zaprognozowano, że pozostałe najważniejsze składowe dochodów bieżących będą wzrastać średnio w przedziale od 3 do 5% rocznie, z tym, że w 2012r. zaprognozowano zmniejszenie wartości pozostałych dochodów operacyjnych na które składają się m.in. opłaty za zezwolenie na usunięcie drzew. Założenie spadku tych dochodów jest konsekwencją zdarzenia jednorazowego, które ma nastąpić w 2011r. W roku tym zaplanowano wpływ około 5 mln zł z tytułu opłaty za

zezwolenie na wycinkę drzew w związku z realizacją przez miasto projektu pn. Zwiększenie atrakcyjności turystycznej miasta Opola poprzez zagospodarowanie terenów wzdłuż Odry.

W zakresie kształtowania się dochodów bieżących w latach następnych wykorzystano wskazania Ministerstwa Finansów dotyczące kształtowania się PKB oraz inflacji do 2040r. Charakteryzują się one „względna stabilnością”. Mając jednak na uwadze cykle koniunkturalne w przedstawionych prognozach założono, że po okresie silniejszego wzrostu następuje spadek dynamiki. Wyhamowanie założono już w 2014r. i trwa ono w zasadzie do 2017r. Z obliczonej średniej dynamiki wzrostu dochodów bieżących wynika, że średnioroczny przyrost tych dochodów oscyluje w granicach 3,5%. Uśrednione dynamiki wzrostu dochodów bieżących w podziale na poszczególne okresy przedstawiono w tabeli Nr 5.

Lp.	Wyszczególnienie	lata 2012-2020	lata 2021-2030	lata 2031-2036	średnia dla lat 2012-2036
1	średnia wzrost dochodów bieżących ogółem	103,76%	103,62%	103,01%	103,53%

Tabela nr 5

Ekspozycja wydatków bieżących została dokonana z uwzględnieniem wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (*przyjęto tu następujące paragrafy wydatkowe: 401-407, 409-413, 417*), ponadto zgodnie z zapisami ustawowymi wyszczególniono wydatki związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego (*założono, że wydatki związane z funkcjonowaniem Rady Miasta to wszystkie wydatki ujęte w rozdziale 75022, a wydatki związane z funkcjonowaniem organu wykonawczego to te ujęte w rozdziale 75023 klasyfikacji budżetowej*). W wydatkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego wyszczególniono również wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Zwraca się uwagę, że wydatki związane z wynagrodzeniami i pochodnymi organów są również ujęte w wierszu dotyczącym wynagrodzeń i pochodnych ogółem, tak więc stanowią one niejako częściowe powtórzenie wcześniejszej wartości.

Jako bazę szacowania wydatków bieżących na lata 2012-2036 przyjęto zapisy projektu uchwały budżetowej na 2011r. Dokonane obliczenia wskazują, że średnia dynamika wydatków bieżących dla lat 2012-2036 wyniesie 103,5%. Po wyłączeniu wydatków na obsługę długu średni wzrost wydatków dla wspomnianego okresu wyniesie 3,57%. Uśrednione dynamiki wzrostu wydatków bieżących w podziale na poszczególne okresy przedstawiono w tabeli Nr 6.

Lp.	Wyszczególnienie	lata 2012-2020	lata 2021-2030	lata 2031-2036	średnia dla lat 2012-2036
1	średnia wzrost wydatków bieżących ogółem	103,74%	103,59%	102,95%	103,49%
2	średnia wzrost wydatków bieżących bez odsetek od zadłużenia	103,87%	103,64%	102,98%	103,57%

Tabela nr 6

Ze względu na poszczególne kategorie wydatków założono wzrost w 2012r. w stosunku do planu na 2011r. w przypadku wynagrodzeń i pochodnych o 4,2%, w 2013r. 4,5% r/r, a w 2014r. 4,0%. W kolejnych latach założono, że średnioroczna dynamika wzrostu dla tej kategorii wydatków wynosić będzie 103,4%.

Zaznaczenia wymaga tutaj fakt, że przyjęte w prognozie wzrosty wynagrodzeń (*przede wszystkim lata 2012-2013*) znajdują się poniżej założeń Ministerstwa Finansów w zakresie kształtowania się przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Jest to

również konsekwencja przyjęcia niższych wzrostów wpływów z tytułu PIT niż wynika to z danych Ministerstwa.

W zakresie dynamiki pozostałych wydatków bieżących założono, że w 2012r. wzrosną one w stosunku do 2011r. o 4,5% w 2013r. o 5% r/r, natomiast w 2014r. o 4,9%. Wzrosty te znajdują się powyżej prognozowanych przez Ministerstwo wzrostu cen towarów i usług. Jest to następstwo oddawania nowych inwestycji z czym nierozzerwalnie wiąże się wzrost wydatków bieżących, dodatkowo znaczącymi pozycjami w budżecie miasta Opola są wydatki związane z zakupem przede wszystkim energii (*mediów*), których ceny będą zapewne rosły szybciej od samego wskaźnika CPI.

Prognozując wydatki związane z obsługą długu wzięto pod uwagę wysokie prawdopodobieństwo wzrostu oprocentowania zadłużenia w związku ze zmianami podstawowych stóp procentowych NBP (*już w 2011r.*), a co się z tym wiąże wzrostu stawek na rynku międzybankowym od których w większości uzależnione jest oprocentowanie posiadanych zobowiązań. Jednocześnie skorelowano wartość wydatków ze zmianami zadłużenia w poszczególnych latach prognozy, wynikającymi z operacji zaciągania zobowiązań oraz ich spłat.

W ujęciu dynamicznym kształtowanie się wydatków bieżących z uwzględnieniem wydatków na wynagrodzenia i pochodne, w latach objętych prognozą zostało przedstawione poniżej (*tabela nr 7*):

Lp.	Wyszczególnienie	Plan 2011r.	Prognoza 2012r.	Prognoza 2013r.	Prognoza 2014r.	Prognoza 2015r.	Prognoza 2016r.	Prognoza 2017r.	Prognoza 2018r.	Prognoza 2019r.	Prognoza 2020r.
1	Ogółem wydatki bieżące w tys. zł, w tym:	455 692	477 412	499 421	519 168	534 984	547 516	567 387	588 133	610 237	633 825
	- wynagrodzenia i pochodne	233 826	243 647	254 611	264 796	274 064	280 915	291 309	302 379	314 474	327 053
2	dynamika wydatków bieżących ogółem, w tym:		104,8%	105%	104%	103%	102%	104%	104%	104%	104%
	- dynamika "wynagrodzenia i pochodne"		104,2%	105%	104%	104%	102%	104%	104%	104%	104%

Lp.	Wyszczególnienie	Prognoza 2021r.	Prognoza 2022r.	Prognoza 2023r.	Prognoza 2024r.	Prognoza 2025r.	Prognoza 2026r.	Prognoza 2027r.	Prognoza 2028r.	Prognoza 2029r.	Prognoza 2030r.
1	Ogółem wydatki bieżące w tys. zł, w tym:	657 353	679 895	702 972	731 404	756 222	780 558	807 160	833 006	863 862	901 420
	- wynagrodzenia i pochodne	340 135	352 040	364 713	380 031	392 572	406 312	420 127	432 731	447 876	467 583
2	dynamika wydatków bieżących ogółem, w tym:	104%	103%	103%	104%	103%	103%	103%	103%	104%	104%
	- dynamika "wynagrodzenia i pochodne"	104%	104%	104%	104%	103%	104%	103%	103%	104%	104%

Lp.	Wyszczególnienie	Prognoza 2031r.	Prognoza 2032r.	Prognoza 2033r.	Prognoza 2034r.	Prognoza 2035r.	Prognoza 2036r.
1	Ogółem wydatki bieżące w tys. zł, w tym:	928 798	954 978	982 900	1 012 130	1 042 294	1 073 454
	- wynagrodzenia i pochodne	482 078	495 576	510 443	525 756	541 529	557 775
2	dynamika wydatków bieżących ogółem, w tym:	103%	103%	103%	103%	103%	103%
	- dynamika "wynagrodzenia i pochodne"	103%	103%	103%	103%	103%	103%

Tabela nr 7

Prognoza wydatków majątkowych została przedstawiona w części A załącznika nr 1 w wierszu IV.

W strukturze tych wydatków wyszczególniono wydatki na planowane i realizowane przedsięwzięcia, które są zamieszczone w załączniku Nr 2 do uchwały jak również pozostałe wydatki majątkowe niesklasyfikowane w kategorii przedsięwzięć.

Zgodnie z założeniami największe nasilenie wydatków majątkowych przypada na lata 2011-2012, w 2011r. wydatki majątkowe mają wynieść 178.877 tys. zł z czego wydatki na przedsięwzięcia wieloletnie to 162.811 tys. zł. W roku 2013-2014 zaplanowano dynamiczne zmniejszenie nakładów na inwestycje co jest konsekwencją wpisywania się z polityką inwestycyjną miasta w ramy planistyczne budżetu UE. Tak więc lata 2013-2014 stanowią naturalny interwał inwestycyjny. Jest to okres przygotowawczy do absorpcji środków z funduszy UE z kolejnego okresu planistycznego. W latach tych następuje również zwiększenie spłat zadłużenia, co prowadzi do zmniejszenia jego salda i otwiera drogę do zaciągania nowych kredytów stanowiących dźwignię finansową dla realizacji polityki inwestycyjnej.

W wierszu pozostałe wydatki majątkowe ujęto w 2011r. inwestycje realizowane w ramach roku budżetowego – tak jak w projekcie uchwały budżetowej. W następnych latach wartości tam wskazane w zasadzie stanowią „wolne środki”, które potencjalnie można by było przeznaczyć na inwestycje. Rozdysponowanie tych wartości może odbywać się w zasadzie w ramach budżetu jednorocznego lub też w ramach przedsięwzięć wieloletnich na dzień dzisiejszy nie zaplanowanych.

Zwraca się również uwagę, że realizacja niektórych inwestycji jest uzależniona od otrzymania dofinansowania z funduszy UE. Chodzi tutaj o następujące inwestycje:

- Budowa węzła komunikacyjnego obwodnicy północnej (*drogi krajowej*) z drogą wojewódzką nr 454 (*ul. Budowlanych - Sobieskiego*) wraz z opracowaniem dokumentacji,
- Budowa obwodnicy piastowskiej w Opolu - odcinek od obwodnicy północnej do ul. Krapkowickiej,
- Rewitalizacja zabytkowego parku na wyspie Bolko,
- Przebudowa wnętrza i elewacji frontowej budynku głównego Opolskiego Teatru Lalki i Aktora im. A. Smolki w Opolu oraz powiększenie holu przy małej scenie.

Dla w/w zadań montaż finansowy został sporządzony przy założeniu otrzymania grantów.

Na dofinansowanie tych zadań nie są jeszcze podpisane stosowne umowy. Ze względu na kapitałochłonność tych inwestycji ewentualne nieotrzymanie dofinansowania skutkować będzie koniecznością rezygnacji z ich wykonania bądź też weryfikacji, w zasadzie wszystkich, planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Montaże finansowe najważniejszych, planowanych do realizacji zadań inwestycyjnych zostały przedstawione w tabeli stanowiącej załącznik do niniejszych objaśnień.

Na dochody majątkowe wykazane w prognozie składają się przede wszystkim dochody ze sprzedaży majątku klasyfikowane w paragrafie 077 klasyfikacji budżetowej oraz transfery inwestycyjne (*dotacje*).

W projekcie budżetu na 2011r. założono wpływy z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 19.500 tys. zł. Wartość ta przewyższa plan 2010r. o 3.000 tys. zł. W latach następnych (2012-2036) założono sprzedaż na stałym poziomie 18.000 tys. zł rocznie, co wynika z ostrożności i trudności w faktycznym ustaleniu trendu popytowego. W tym miejscu zaznacza się, że dane historyczne wskazują na znaczące odchylenia dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży mienia w poszczególnych latach. W 2009r. miasto uzyskało ze sprzedaży mienia dochody rzędu 8.567 tys. zł, podczas gdy w 2008r. było to 21.241 tys. zł a w 2007r. 21.549 tys. zł. Przewiduje się, że w 2010r. założony plan sprzedaży majątku zostanie przekroczony, a wpływy ze sprzedaży wyniosą 16.500 tys. zł. Stąd też założenie

corocznego wpływu dochodów ze sprzedaży mienia na poziomie 18.000 tys. zł uważa się za uzasadnione, a sam poziom wpływów za realny.

Na pozostałe dochody majątkowe wykazane w projekcji składają się przede wszystkim transfery środków stanowiących dofinansowanie inwestycji z funduszy UE. W projekcie budżetu na 2011r. założono, że z tego tytułu wpłynie 52.323 tys. zł, z czego refinansowanie poniesionych wcześniej wydatków (*w większości lata poprzednie*) to 31.919 tys. zł. Z założenia środki stanowiące refinansowanie wydatków zostaną przeznaczone na spłatę zobowiązań zaciągniętych na wyprzedzające finansowanie wydatków podlegających zwrotowi. Suma zaplanowanych spłat z tego tytułu na 2011r. wynosi 29.764 tys. zł. Wszystkie przyjęte na 2011r. dochody z funduszy UE mają swoje oparcie w podpisanych już umowach

o dofinansowanie.

W 2012r. dochody majątkowe pochodzące z funduszy UE mają wynieść 49.206 tys. zł (*z czego na spłatę zobowiązań planuje się przeznaczyć kwotę 31.331 tys. zł*), a 21.829 tys. zł to dotacje planowane do otrzymania w związku z realizacją inwestycji pn. Budowa krytej pływalni na terenie II kampusu Politechniki Opolskiej przy ul. Prószkowskiej w Opolu (*na dofinansowanie tej inwestycji nie ma jeszcze podpisanych stosowanych umów – przewiduje się, że ich zawarcie nastąpi w 2011r.*). W 2013r. zaś dochody majątkowe planowane do otrzymania z funduszy UE wynoszą 57.056 tys. (z czego na spłatę zobowiązań planuje się przeznaczyć kwotę 42.445 tys. zł). Zaplanowano, że końcowe płatności z funduszy UE będą miały miejsce w 2014r. i 2015r. i związane będą z realizacją zadania pn. Budowa obwodnicy piastowskiej w Opolu - odcinek od obwodnicy północnej do ul. Krapkowickiej. W latach 2016-2036 przyjęto, że na dochody majątkowe będą się składały tylko dochody ze sprzedaży majątku. Zmiana w tym zakresie, a więc uwzględnienie jakichkolwiek innych dochodów będzie możliwa w momencie określenia wytycznych do nowego okresu planistycznego przyjętego dla UE.

Przedstawione wyjaśnienia oraz obliczenia zawarte w części A załącznika nr 1 wskazują, że deficyt budżetu w 2011r. wyniesie 64.443 tys. zł, a deficyt 2012r. zamknie się wartością - 23.278 tys. zł. Deficyt zostanie sfinansowany zaciągnięciem kredytów oraz emisją papierów wartościowych a dodatkowo w 2011r. kwotą 2.000 tys. zł wolnych środków z lat ubiegłych.

W latach 2013-2036 prognozuje się nadwyżkę budżetu, najwyższa wartość nadwyżki występuje w 2013r. i wynosi 67.625 tys. zł. W latach następnych nadwyżka budżetu nie przekracza kwoty 28.000 tys. zł. Zaplanowano, że nadwyżka budżetowa w każdym roku występowania zostanie przeznaczona na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych. Odnosząc się do relatywnie wysokiej wartości nadwyżki budżetu w roku 2013 podaje się informację, że na ten rok zaplanowano największe spłaty kredytów zaciągniętych na wydatki wyprzedzające podlegające refundacji z funduszy UE. Tak więc po stronie dochodowej spodziewany jest duży wpływ środków, który celowo przyporządkowany będzie spłacie zadłużenia, a nie realizacji wydatków. Po wyłączeniu tego transferu z dochodów nadwyżka budżetu nie kształtowałaby się na poziomie 67.625 tys. zł a 25.180 tys. zł.

Szczegółowe objaśnienia dotyczące strony przychodowej (*kredyty, pożyczki, emisja obligacji*) oraz rozchodowej budżetu (*spłata zadłużenia*) zostały opisane w części niniejszych objaśnień pn. „Prognoza zadłużenia i spłat”.

V. PROGNOZA ZADŁUŻENIA I SPŁAT.

V.I. Informacje ogólne i wyjaśnienia.

Przedstawiona prognoza kwoty długu obejmuje lata 2011-2036 z uwzględnieniem salda otwarcia 2011r. Ostatni rok objęty prognozą to ten, w którym ma nastąpić ostatnia spłata posiadanych obecnie jak też planowanych do zaciągnięcia w dającej się przewidzieć przyszłości kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji wraz z odsetkami.

Planując w poszczególnych latach projekcji zarówno wpływy – w tym przypadku chodzi o rozchody oraz wydatki związane z obsługą zadłużenia (*przede wszystkim odsetki*) – jak też wpływy – (w tym przypadku chodzi o przychody z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji) – kierowano się przede wszystkim:

- 1) dążeniem do zapewnienia płynności budżetów miasta Opola,
- 2) przepisami regulującymi polskie finanse publiczne (*zapisy starej oraz nowej ustawy o finansach publicznych*).

Jak wcześniej wspomniano nowa ustawa o finansach publicznych wprowadza od 2014r. indywidualny wskaźnik spłaty dla każdej jst. W myśl nowych przepisów maksymalny poziom spłat oparty jest nie tak jak w obowiązującej ustawie o sztywno wyznaczony próg ale o relacje między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi przy uwzględnieniu dochodów ze sprzedaży majątku. Zgodnie z brzmieniem art. 243 ust. 3 wspomnianej ustawy ograniczeń „w zakresie określenia relacji spłaty do dochodów” **nie stosuje się do spłat zobowiązań zwrotnych zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA** - w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Zgodnie natomiast z obowiązującymi do końca 2013r. zapisami starej ustawy o finansach publicznych z 15% limitu spłat do dochodów (*art. 169*) oraz z maksymalnego salda zadłużenia 60% do dochodów ogółem **wyłączeniu podlegają zobowiązania zaciągnięte w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA** – wyłączenie za art. 170 występuje w określonym w ustawie czasookresie.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pewną różnicę w zapisach ustawowych dotyczących wyłączeń. W starej ustawie o finansach publicznych konstrukcja wyłączeń sprowadza się do określenia, iż powinny one dotyczyć zobowiązań zaciągniętych w związku z umową podpisaną nie na wykonanie/realizację inwestycji, ale w zasadzie w związku z umową o dofinansowanie podpisaną z instytucją przyznającą bezzwrotne środki. Natomiast w przepisach nowej ustawy mowa jest o wyłączeniach zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację dofinansowywanego programu, projektu czy zadania. Wysnuć można z tego wniosek, że chodzi tutaj o umowę nie na dofinansowanie ale na wykonanie zadania.

Z punktu widzenia stosowania wyłączeń jest to istotna różnica, ponieważ różny jest w zasadzie przedmiot umów: umowa o dofinansowanie (*stara ustawa o finansach publicznych*), umowa na realizację zadania (*nowa ustawa o finansach publicznych*). Idąc więc dalej, wydaje się, że przepisy starej ustawy o finansach publicznych wskazywały na możliwość wyłączeń zwrotnych środków zaciąganych w celu sfinansowania, a w zasadzie

prefinansowania wydatków, podlegających refundacji z funduszy Unii Europejskiej, i to zarówno, co do spłat jak też co do salda zadłużenia.

Zapis nowej ustawy o finansach publicznych w zasadzie stanowi rozszerzenie wyłączeń, co następuje w konsekwencji uwzględnienia w nich zarówno spłat zobowiązań zaciągniętych na sfinansowanie wydatków podlegających refundacji z funduszy Unii Europejskiej, jak też sfinansowanie kredytem wkładu własnego beneficjenta.

Interpretacja zapisów art. 169 i 170 starej ustawy o finansach publicznych stwarzała jak i nadal stwarzają szereg wątpliwości co do ich zakresu stosowania jak również faktycznego wpływu na utrzymanie bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Wątpliwości dotyczyły i dotyczą przede wszystkim wyłączeń zarówno z limitów spłat jak też salda zadłużenia długu zaciągniętego w związku z realizacją zadań współfinansowanych z funduszy UE.

W rzeczywistości funkcjonowały dwa podejścia co do wliczania w limit spłat jak również w saldo zadłużenia zobowiązań kredytowych zaciągniętych w celu realizacji zadań współfinansowanych z funduszy UE:

- a) **podejście ostrożnościowe**; polegające na wyłączeniu z limitów z art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych zobowiązań zaciągniętych na zrealizowanie wydatków w części podlegającej zwrotowi z funduszu UE potocznie zwanym „prefinansowaniem wydatków” – takie podejście jest stosowane w mieście Opolu,
- b) **podejście elastyczne**; polegające na wyłączeniu z limitów z art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych zobowiązań zaciągniętych na zrealizowanie wydatków w części podlegającej zwrotowi z funduszu UE potocznie zwanym „prefinansowaniem wydatków”, jak też w części składającej się na wkład własny.

W 2009r. Departament Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przychylił się do stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego podejścia elastycznego, stwierdzając jednocześnie, iż zdanie to nie ma charakteru wiążącego, podkreślając też, iż możliwość wyłączeń „należy rozpatrywać w kontekście pozostałych przepisów w tym zakresie”.

Mając na uwadze powyższe założono, iż w dalszym ciągu miasto Opole będzie stosowało podejście ostrożnościowe polegające na wyłączaniu z limitów tylko zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania „wkładu unijnego”. Podstawową kwestią determinującą utrzymanie takiego stanu jest fakt, iż spłata kredytów zaciągniętych w celu sfinansowania wkładu własnego następuje na takich samych zasadach jak spłata innych kredytów nie stanowiących współfinansowania zadań realizowanych przy współudziale środków pochodzących z funduszy UE, tzn. odbywa się przede wszystkim na zasadzie wygoszpodarowywania środków na poziomie bieżącym budżetu. Ustalono, że stan taki będzie trwał do czasu dokonania odpowiedniej zmiany zapisów ustawowych.

Wydaje się, że zapisy nowej ustawy stanowią wystarczającą przesłankę dla zmiany przyjętych w mieście Opolu rozwiązań, co w konsekwencji będzie prowadzić do ujmowania w wyłączeniach z art. 243 nowej ustawy o finansach publicznych oprócz tak jak dotychczas kredytów na sfinansowanie wydatków refinansowanych z funduszy Unii Europejskiej kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji zaciągniętych na sfinansowanie wkładu własnego. W związku z powyższym w prognozie długu miasta Opola ekspozycja wskaźników i zadłużenia oraz spłaty została obliczona w przypadku art. 169 i 170 starej ustawy o finansach publicznych przy uwzględnieniu w wyłączeniach jedynie zadłużenia i spłat w zakresie zobowiązań zaciągniętych w związku z koniecznością sfinansowania wydatków podlegających refundacji z funduszy Unii Europejskiej. Natomiast do obliczania relacji spłat

z art. 243 nowej ustawy w wyłączeniach uwzględniono wszystkie zobowiązania zaciągnięte w związku z realizacją zadań współfinansowanych lub które, zgodnie z przyjętymi planami uzyskają granty z funduszy Unii Europejskiej, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku kredytów zaciągniętych na sfinansowanie wkładu własnego – przyjęto z ostrożności - iż wyłączenie to obowiązuje jedynie przez pierwszy kwartał roku w którym zakłada się, że nastąpi końcowe rozliczenie finansowe danego projektu.

W przypadku miasta Opola dług kreowany jest na poziomie budżetu kapitałowego, co oznacza, że celem zaciągania zobowiązań zwrotnych jest konieczność sfinansowania prowadzonych działań inwestycyjnych. Budżet operacyjny Opola, jak zaznaczono powyżej, charakteryzuje się nadwyżką netto (*bilans dodatni dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*).

V.II Informacje o kształtowaniu się zadłużenia w 2010 i 2011r.

Zgodnie z przewidywaniami saldo zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych obligacji ma ukształtować się na koniec 2010r. na poziomie 183.820 tys. zł. W wartości tej:

- a) 125.816 tys. zł stanowić ma zadłużenie dotyczące zadań na które uzyskano wsparcie z funduszy Unii Europejskiej, z czego 29.764 tys. zł, to zadłużenie zaciągnięte w związku z koniecznością sfinansowania wydatków podlegających refundacji z funduszy UE (*prefinansowanie/wyprzedzające finansowanie wydatków*),
- b) 23.800 tys. zł to zadłużenie z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych miasta Opola. Obligacje te zostały wyemitowane w związku z realizacją inwestycji na które nie uzyskano wsparcia z funduszy UE.
- c) 34.204 tys. zł, to zadłużenie z tytułu posiadanych kredytów i pożyczek współfinansujących inwestycje realizowane bez udziału środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

Zakłada się, że przyrost zadłużenia netto w 2010r. w porównaniu z wykonaniem 2009r. wyniesie 39.435 tys. zł, z czego:

- a) Zaciągnięcie zobowiązań to 56.875 tys. zł, w tym:
 - 12.245 tys. zł to dług zaciągany w związku z koniecznością sfinansowania wydatków podlegających refundacji z funduszy UE (*prefinansowanie wydatków*),
 - 31.645 tys. zł, to dług zaciągany w związku ze sfinansowaniem wkładu własnego w realizacji inwestycji, które otrzymały wsparcie z funduszy Unii Europejskiej,
 - 12.986 tys. zł, to dług zaciągany w celu współfinansowania pozostałych zadań inwestycyjnych.
- b) Spłata zobowiązań to 17.440 tys. zł, w tym:
 - 3.837 tys. zł, to spłaty dokonywane z refundacji wydatków ze środków funduszy Unii Europejskiej (*kredyty na prefinansowanie*),
 - 9.020 tys. zł, to spłaty posiadanych kredytów i pożyczek wykorzystanych na współfinansowanie wkładu własnego w realizacji inwestycji, których realizacja następuje z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej,
 - 4.584 tys. zł dotyczy spłat pozostałych posiadanych kredytów, pożyczek.

Przewiduje się, że wykonanie wydatków związanych z obsługą kredytów, pożyczek oraz obligacji w 2010r. – przede wszystkim odsetki od posiadanych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji – wyniesie 5.600 tys. zł.

Zakłada się, że w 2011r. zapotrzebowanie budżetu miasta Opola na zwrotne źródła finansowania wyniesie łącznie 107.117 tys. zł, z czego:

- a) 31.331 tys. zł to dług zaciągany w związku z koniecznością sfinansowania wydatków podlegających refundacji z funduszy UE (*prefinansowanie wydatków*),
- b) 22.201 tys. zł to dług zaciągany w związku ze sfinansowaniem wkładu własnego w realizacji inwestycji, które otrzymały wsparcie z funduszy Unii Europejskiej,
- c) 53.585 tys. zł to dług zaciągany w celu współfinansowania pozostałych zadań inwestycyjnych z czego 5.000 tys. zł ma pochodzić z emisji obligacji.

Spląty w 2011r. mają wynieść łącznie 44.674 tys. zł, w tym:

- 29.764 tys. zł, to spląty dokonywane z refundacji wydatków ze środków funduszy Unii Europejskiej (*kredyty na prefinansowanie*),
- 10.172 tys. zł, to spląty posiadanych kredytów i pożyczek wykorzystanych na współfinansowanie wkładu własnego w realizacji inwestycji, których realizacja następuje z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej,
- 4.738 tys. zł dotyczy spląt pozostałych posiadanych kredytów, pożyczek.

Planuje się, że wykonanie wydatków związanych z obsługą kredytów, pożyczek oraz obligacji w 2011r. – przede wszystkim odsetki od posiadanych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji – wyniesie 8.450 tys. zł.

Biorąc pod uwagę ww. informacje dotyczące strony przychodowej i rozchodowej budżetu 2011r. saldo zamknięcia dla tego roku powinno wynieść 246.263 tys. zł, z czego:

- a) 139.412 tys. zł stanowić ma zadłużenie dotyczące zadań na które uzyskano wsparcie z funduszy Unii Europejskiej, z czego 31.331 tys. zł, to zadłużenie zaciągnięte w związku z koniecznością sfinansowania wydatków podlegających refundacji z funduszy UE (*prefinansowanie wydatków*),
- b) 28.800 tys. zł to zadłużenie z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych miasta Opola. Obligacje te zostały wyemitowane w związku z realizacją inwestycji na które nie uzyskano wsparcia z funduszy UE.
- c) 78.051 tys. zł, to zadłużenie z tytułu posiadanych kredytów i pożyczek współfinansujących inwestycje realizowane bez udziału środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

W tabelach nr 8, 9, 10 i 11 zamieszczonych poniżej przedstawiono w rozbiciu na poszczególne transakcje zobowiązaniowe informacje w zakresie planowanego zadłużenia i spląt. Dane wykazane w tabelach obejmują lata 2010-2011r. Tabela nr 8 zawiera wykaz posiadanych przez miasto Opole kredytów i pożyczek zaciągniętych w instytucjach krajowych. W tabeli nr 9 zostały zawarte informacje w zakresie rozdysponowania na poszczególne inwestycje środków pochodzących z instytucji międzynarodowych (*Europejski Bank Inwestycyjny*). W przypadku tabeli nr 9 podaje się informację, iż w 2009r. z Europejskiego Banku Inwestycyjnego uruchomiono transzę kredytu w wysokości 15.000 tys. zł. Z kwoty tej do końca 2009r. faktycznie przetransferowano na wydatki 9.867 tys. zł. Tak więc na rachunku miasta na 31.12.2009r. pozostało 5.133 tys. zł nierozdysponowanych środków, których transfer na wydatki inwestycyjne nastąpił w 2010r. Tym niemniej, w celu zachowania przejrzystości przedstawianych tabel rozdysponowanie środków z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na poszczególne zadania inwestycyjne, przedstawiono tak, jakby, cała wartość uruchamianej w 2009r. transzy została rozdysponowana na poszczególne inwestycje do końca 2009r. Tabela nr 10 zawiera dane dotyczące emisji obligacji komunalnych miasta Opola już wyemitowanych. Zaś tabela nr 11 przedstawia zapotrzebowanie na środki zwrotne, które planuje się pozyskać na podstawie nowych umów (*kredyty oraz obligacje*).

Kredyty i pożyczki posiadane – Instytucje krajowe

w zł

Lp.	Wyszczególnienie	saldo otwarcia 01.01.2010r.	przychody 2010r.	rozchody (plan splt na 2010r.)	saldo otwarcia 01.01.2011r.	przychody 2011r.	rozchody 2011r.	saldo zamknięcia 2011r.	UWAGI
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
RAZEM DLA POZYCJI 1 - 17		105 584 561	5 233 341	13 603 554	97 214 348	0	32 318 469	64 895 879	
1.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: współfinansowanie zadania inwestycyjnego pn. Przebudowa wiaduktu i układu komunikacyjnego oraz remont wiaduktu żelbetowego w ciągu ul. Reymonta w Opolu	5 886 882	0	240 000	5 646 882	0	240 000	5 406 882	przeznaczenie kredytu: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
2.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: termomodernizacja PLO Nr III	521 459	0	57 948	463 511	0	57 948	405 563	
3.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: Współfinansowanie zadania inwestycyjnego pn. Uzbrojenie terenów w rejonie ul. Lwowskiej	509 322	0	180 000	329 322	0	180 000	149 322	
4.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: współfinansowanie inwestycji pn "Przebudowa Placu Kopernika, ul. Żeromskiego, ul. Oleskiej, ul. Sienkiewicza w Opolu"	3 267 709	0	396 000	2 871 709	0	396 000	2 475 709	
5.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: termomodernizacja PSP Nr 20	406 437	0	86 928	319 509	0	86 928	232 581	
6.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: termomodernizacja budynku II Liceum Ogólnokształcącego.	1 947 477	0	335 052	1 612 425	0	335 052	1 277 373	
7.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: termomodernizacja Żłobka Nr 4	158 804	0	26 196	132 608	0	26 196	106 412	
8.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: współfinansowanie inwestycji pn "Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku przy ulicy Minorytów 4 z przeznaczeniem na siedzibę wypożyczalni centralnej Miejskiej Biblioteki Publicznej w Opolu"	1 850 000	4 900 000	300 000	6 450 000	0	600 000	5 850 000	przeznaczenie kredytu: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
9.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Ochrony Środowiska S.A. Cel: współfinansowanie inwestycji pn "Przedszkole Publiczne Nr 20 - termomodernizacja obiektu"	0	333 341	3 145	330 196	0	37 740	292 456	
10.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu Cel: Budowa II kwatery miejskiego składowiska odpadów w Opolu – 1 etap.	2 619 440	0	1 200 000	1 419 440	0	1 200 000	219 440	
11.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu Cel: Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Poprawa jakości wody w Opolu”	31 360 825	0	6 331 600	25 029 225	0	6 331 600	18 697 625	przeznaczenie kredytu: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE

Lp.	Wyszczególnienie	saldo otwarcia 01.01.2010r.	przychody 2010r.	rozchody (plan splt na 2010r.)	saldo otwarcia 01.01.2011r.	przychody 2011r.	rozchody 2011r.	saldo zamknięcia 2011r.	UWAGI
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
12.	Kredytodawca/pożyczkodawca: PKO BP SA Cel: Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Poprawa jakości wody w Opolu”	23 971 363	0	1 800 000	22 171 363	0	3 000 000	19 171 363	przeznaczenie kredytu: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
13.	Kredytodawca/pożyczkodawca: PKO BP SA Cel: Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Budowa obwodnicy północnej dla miasta Opolu”	348 145	0	348 145	0	0	0	0	
14.	Kredytodawca/pożyczkodawca: PKO BP SA Cel. Budowa dróg , oświetlenia ulicznego ul. Północna w Opolu	7 131 899	0	1 116 000	6 015 899	0	1 116 000	4 899 899	
15.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Bank Handlowy w Warszawie S.A. Cel: Budowa separatorów na wylotach kanalizacji deszczowej	3 977 904	0	600 000	3 377 904	0	720 000	2 657 904	
16.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Dexia Kommunalkredit Cel: Budowa separatorów na wylotach kanalizacji deszczowej lewobrzeżnej zlewni rzeki Odry.	4 218 431	0	582 540	3 635 891	0	582 540	3 053 351	
17.	Kredytodawca/pożyczkodawca: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie Cel: Zapewnienie ciągłości finansowania przedsięwzięcia inwestycyjnego, które otrzymało wsparcie z Funduszu Spójności	17 408 465	0	0	17 408 465	0	17 408 465	0	przeznaczenie kredytu: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE

Tabela nr 8

Kredyty posiadane – Instytucje zagraniczne

w zł

Lp.	Wyszczególnienie	saldo otwarcia 01.01.2010r.	przychody 2010r.	rozkłady (plan spłat na 2010r.)	saldo otwarcia 01.01.2011r.	przychody 2011r.	rozkłady 2011r.	saldo zamknięcia 2011r.	UWAGI
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Kredytodawca/pożyczkodawca: Europejski Bank Inwestycyjny Limit kredytu z umowy: 145 000 000 zł	15 000 000	51 642 094	3 836 849	62 805 245	46 514 530	12 355 605	96 964 170	
	rozdysonowanie transz z podziałem na zadania:								
1a.	Przebudowa wiaduktu i układu komunikacyjnego oraz remont wiaduktu żelbetowego w ciągu ul. Reymonta w Opolu	6 471 468	8 894 313		15 365 781	0	0	15 365 781	przeznaczenie: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
			1 800 000		1 800 000	0	1 800 000	0	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE
1b.	Budowa wiaduktu w ciągu ul. Ozimskiej nad linią PKP wraz z przebudową układu komunikacyjnego ul. Ozimska, Rejtana, Kolejowa		5 601 402		5 601 402	14 076 405	0	19 677 807	
1c.	Przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku na siedzibę Miejskiej Biblioteki Publicznej w Opolu	3 033 379	2 432 929	3 385 156	2 081 151	0	2 081 151	0	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE
1d.	Utworzenie Narodowego Centrum Polskiej Piosenki poprzez przebudowę Amfiteatru Tysiąclecia w Opolu	2 137 467	6 062 533		8 200 000	5 300 000	0	13 500 000	przeznaczenie: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
		237 532	2 612 091		2 849 623	1 500 000	2 849 623	1 500 000	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE
1e.	Uzbrojenie terenu w rejonie ul. Wrocławskiej - Kokota w Opolu	1 042 932	2 757 068		3 800 000	2 800 000	0	6 600 000	
1f.	Budowa Centrum Sportu przy ul. Północnej w Opolu	1 203 642	8 296 358		9 500 000	0	0	9 500 000	przeznaczenie: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
		563 494	2 837 736		3 401 230	0	3 401 230	0	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE

Lp.	Rodzaj zobowiązania	saldo otwarcia 01.01.2010r.	przychody 2010r.	rozchody (plan spłat na 2010r.)	saldo otwarcia 01.01.2011r.	przychody 2011r.	rozchody 2011r.	saldo zamknięcia 2011r.	UWAGI
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1g.	Zwiększenie atrakcyjności turystycznej miasta Opola poprzez zagospodarowanie terenów wzdłuż Odry	196 967	3 303 033		3 500 000	6 686 335	0	10 186 335	przeznaczenie: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
		113 119	2 086 881	451 693	1 748 307	3 367 702	1 748 307	3 367 702	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE)
1h.	Budowa Opolskiego Centrum Wystawienniczo - Kongresowego w Opolu		188 456		188 456	354 211	0	542 667	przeznaczenie: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
			475 294		475 294	4 380 395	475 294	4 380 395	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE)
1i.	Przebudowa ul. Bierkowickiej i ulic sąsiednich wraz z budową kanalizacji deszczowej		2 000 000		2 000 000	0	0	2 000 000	
1j.	Przebudowa z adaptacją i remontem budynku na cele kulturalne w Opolu przy ul. Kośnego 32a łącznie z wyposażeniem budynku		800 000		800 000	0	0	800 000	
1k.	Budynek socjalno-sanitarny dla pracowników Ogrodu Zoologicznego		1 494 000		1 494 000	506 000	0	2 000 000	
1l.	Budowa Optycznej Sieci Teleinformatycznej Opola (OSTO)	0	0	0	0	1 300 000	0	1 300 000	przeznaczenie: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
		0	0	0	0	2 320 460	0	2 320 460	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE
1ł.	Termomodernizacja obiektu Publicznej Szkoły Podstawowej Nr 5 w Opolu	0	0	0	0	2 560 745	0	2 560 745	przeznaczenie: wkład własny w inwestycji z udziałem środków z UE
		0	0	0	0	1 362 277	0	1 362 277	przeznaczenie: prefinansowanie "wydatków wyprzedzających" podlegających refundacji z funduszy UE

Tabela nr 9

Obligacje posiadane – Instytucje krajowe

w zł								
Lp.	Rodzaj zobowiązania	saldo otwarcia 01.01.2010r.	przychody 2010r.	rozchody (plan splt na 2010r.)	saldo otwarcia 01.01.2011 r.	przychody 2011r.	rozchody 2011r.	saldo zamknięcia 2011r.
	1	2	3	4	5	6	7	8
RAZEM DLA POZYCJI 1-2		23 800 000	0	0	23 800 000	0	0	23 800 000
1.	Agent emisji: Bank Gospodarstwa Krajowego	11 800 000	0	0	11 800 000	0	0	11 800 000
	I program emisji obligacji komunalnych realizowany w ramach umowy o obsługę i gwarantowanie emisji obligacji z 2004r.							
	Cel: Obligacje serii A w kwocie 4 000 000 zł z przeznaczeniem na dokapitalizowanie MZK Sp. z o.o. z przeznaczeniem na zakup autobusów.							
	Cel: Obligacje serii B w kwocie 2 000 000 zł z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego: „Przebudowa Kąpieliska Miejskiego wraz z małą architekturą infrastrukturą w Opolu Plac Róż”.							
2.	Agent emisji: Bank Ochrony Środowiska S.A.	12 000 000	0	0	12 000 000	0	0	12 000 000
	II program emisji obligacji komunalnych realizowany w ramach umowy o zlecenie organizacji, przeprowadzenia i obsługi emisji obligacji z dnia 21.03.2008r. na sfinansowanie wydatków majątkowych Miasta Opola związanych z budową oraz przebudową i rozbudową infrastruktury technicznej w Opolu							
	seria A2: 1 000 000 zł, seria B2: 1 500 000 zł, seria C2: 1 000 000 zł,							
	seria D2: 2 000 000 zł, seria E2: 1 500 000 zł, seria F2: 1 000 000 zł, seria G2: 2 000 000 zł, seria H2: 2 000 000 zł							

Tabela nr 10

Plan korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania na 2011r. (kredyty i obligacje na które nie ma podpisanych umów)

w zł				
Wyszczególnienie		przychody 2011r.	rozchody 2011r.	saldo zamknięcia 2011r.
RAZEM DLA POZYCJI 1-6		60 602 768	0	60 602 768
1	Budowa węzła komunikacyjnego obwodnicy północnej (drogi krajowej) z drogą wojewódzką nr 454 (ul. Budowlanych - Sobieskiego) wraz z opracowaniem dokumentacji	6 000 000	0	6 000 000
2	Budowa węzła komunikacyjnego obwodnicy północnej (drogi krajowej) z drogą wojewódzką nr 454 (ul. Budowlanych - Sobieskiego) wraz z opracowaniem dokumentacji	18 000 000	0	18 000 000
3	Rozbudowa ul. Oświęcimskiej - drogi wojewódzkiej nr 423 w Opolu na odc. od ul. Metalowej do granicy miasta wraz z budową kanalizacji deszczowej, przebudową oświetlenia ulicznego i przebudową wiaduktu	5 000 000	0	5 000 000
4	Rewitalizacja zabytkowego parku na wyspie Bolko	400 000	0	400 000
5	Budowa krytej pływalni na terenie II kampusu Politechniki Opolskiej przy ul. Prószkowskiej w Opolu	6 000 000	0	6 000 000
6	Dodatkowe zapotrzebowanie na zwrotne środki	25 202 768	0	25 202 768

Tabela nr 11

V.III Projekcja długu na lata 2011-2036.

Przedstawione prognozy wskazują, że trend rosnący spłat kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji komunalnych miasta Opola wraz z odsetkami będzie utrzymywał się do 2013r. przy uwzględnieniu kredytów zaciąganych w celu sfinansowania wydatków podlegających refundacji z funduszy Unii Europejskiej. Kulminacja spłat miałaby zgodnie z założeniami nastąpić w 2013r. i wynieść wraz z odsetkami 78.184 tys. zł, z czego 10.559 tys. zł, to spłata odsetek, 42.445 tys. zł to spłata kredytów zaciągniętych na sfinansowanie wydatków podlegających refundacji z funduszy Unii Europejskiej, 5.800 tys. zł dotyczy wykupu obligacji komunalnych miasta Opola, a 19.380 tys. zł pozostałych kredytów i pożyczek łącznie z kredytami i pożyczkami zaciągniętymi na sfinansowanie wkładu własnego w realizacji inwestycji, które otrzymały dofinansowanie z funduszy UE.

Bez uwzględnienia spłat kredytów zaciągniętych na sfinansowanie wydatków podlegających refundacji z funduszy UE największe obciążenie spłatami przypada na 2014r. Łącznie wynosi ono 36.148 tys. zł, z czego 8.622 tys. zł stanowią odsetki od zadłużenia, 2.000 tys. zł dotyczy wykupu obligacji komunalnych, a 25.526 tys. zł pozostałych kredytów i pożyczek łącznie z kredytami i pożyczkami zaciągniętymi na sfinansowanie wkładu własnego w realizacji inwestycji, które otrzymały dofinansowanie z funduszy UE.

Przyjęta prognoza zakłada, że od 2015r. będzie następował stopniowy spadek obciążenia budżetów lat przyszłych spłatami. W 2015r. łączne spłaty wraz z odsetkami mają kształtować się na poziomie 23.205 tys. zł (*w tym odsetki: 7.552 tys. zł*), w 2020r. 19.791 tys. zł (*w tym odsetki: 4.416 tys. zł*), w 2030r. 7.155 tys. zł (*w tym odsetki: 1.140 tys. zł*).

Od momentu przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego jest kreowana w znaczącym stopniu wyższą niż przed akcesją dostępnością bezzwrotnych transferów inwestycyjnych. Mając to na uwadze jednostki samorządu terytorialnego planują zadania inwestycyjne w przedziałach czasowych odpowiadających planom budżetowym Unii Europejskiej. Tak więc realizując inwestycje w danej/obowiązującej perspektywie muszą mieć na uwadze, kolejne programy wsparcia, które mają być realizowane w następnych perspektywach. Naturalnym jest więc, że początek nowej perspektywy dla jednostek samorządu terytorialnego oznacza zmniejszenie wydatków skierowanych na inwestycje. W wielu przypadkach, jest w tym czasie opracowywana dokumentacja. Zasadniczo większość zadań inwestycyjnych rozpoczynanych jest dopiero po uzyskaniu wsparcia z odpowiednich funduszy. Wtedy więc powstaje przestrzeń dla dokonywania zwiększonych spłat, które są potęgowane również poprzez dokonywanie końcowych rozliczeń wykonanych wydatków transferami środków z funduszy pomocowych. Potwierdzeniem tej tezy w przypadku miasta Opola może być wykonanie 2007r. W roku tym wykonanie rozchodów wraz z odsetkami ukształtowało się na poziomie przekraczającym 63,5 mln zł, a dynamiczne zmniejszenie wydatków majątkowych nastąpiło już w 2008r. i wyniosło 139.119 tys. zł, tj. 67% wykonania 2007r.

Prognozy zakładają, że podobne zdarzenia będą mieć miejsce w przyszłości, w szczególności w latach największego natężenia spłat.

Takie ujęcie sprawy powoduje w konsekwencji stosunkowo szybki spadek salda zadłużenia i otwiera drogę do ustalania montażu finansowych inwestycji nie ujętych w obowiązujących - na dziś - w mieście Opolu planach.

Ważnym czynnikiem, dotyczącym polityki zarządzania długiem miasta Opola, jest przyjęcie zasady, że środki pieniężne stanowiące refinansowanie wydatków pierwotnie pokrytych przez miasto Opole środkami pochodzącymi z kredytu, po ich otrzymaniu, są przeznaczane na spłatę tego kredytu. Jest to czynnik, który po pierwsze dyscyplinuje budżet, po drugie zaś przeciwdziała wchodzeniu w nadmierny dług. Ponadto, od samego początku tworzenia

prognoz w mieście Opolu, zdolność do spłaty zobowiązań opiera się o zasadę, że spłaty kapitału (z *wyłączeniem spłat kredytów zaciągniętych na sfinansowanie wydatków podlegających refundacji ze środków UE*) muszą być na poziomie niższym od różnicy pomiędzy prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (z *uwzględnieniem odsetek*). W konsekwencji więc nadwyżka bieżąca/operacyjna musi być w wysokości zapewniającej bezproblemową spłatę zobowiązań jak też powinna wspomagać prowadzenie polityki inwestycyjnej.

Z przedstawionej projekcji wskaźników/relacji wynika, że:

- 1) wskaźnik salda zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem z art. 170 starej ustawy o finansach publicznych (z *uwzględnieniem wyłączeń, tak jak opisano to powyżej*), w żadnym roku dla którego został obliczony nie przekracza 60% dochodów. Kulminacja wskaźnika ma nastąpić w 2011r. i ma on wynieść 37,7% dochodów ogółem.
- 2) wskaźnik sumy spłat rat pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji wraz z odsetkami z art. 169 starej ustawy o finansach publicznych (z *uwzględnieniem wyłączeń, tak jak opisano to powyżej*), w żadnym roku dla którego został obliczony nie przekracza 15% dochodów. Zakłada się, że wskaźnik osiągnie wartość kulminacyjną w 2013r. – tj. w ostatnim roku jego obowiązywania - i ukształtuje się na poziomie 5,7% dochodów ogółem.
- 3) zaplanowana suma spłat rat pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji wraz z odsetkami w żadnym prognozowanym roku nie przekracza maksymalnej relacji wskaźnika obliczonego na podstawie art. 243 nowej ustawy o finansach publicznych (z *uwzględnieniem wyłączeń, tak jak opisano to powyżej*). W okresie obowiązywania wskaźnika, tj. od 2014r. do roku kończącego prognozę najwyższe obciążenie spłatami następuje w 2014r. i wynosi 6,0% dochodów przy maksymalnym/dopuszczalnym wskaźniku spłat do dochodów obliczonym dla tego roku na podstawie ww. zapisu art. 243 wynoszącym 10,2%. W latach następujących po 2014r. z dokonanych obliczeń wynika, że dopuszczalny poziom spłat będzie oscylował w granicach 10-11% dochodów ogółem. Tak więc z zestawienia faktycznych spłat z obliczonym maksymalnym poziomem spłat wynika, że istnieje „bufor bezpieczeństwa”, tzn. że faktyczne spłaty są poniżej ich maksymalnego, dopuszczalnego prawem, poziomu.

Zgodnie z zapisami ustawowymi w prognozie w celach zapoznawczych podano informacje o kształtowaniu się relacji/wskaźników do 2013r. Dokonane obliczenia wskazują, że w latach 2011-2013 maksymalny poziom wskaźnika dla miasta Opola, kształtuje się odpowiednio w 2011r. w wysokości 9,7%, w 2012r. 8,6% i w 2013r. 9,6%. Tak więc poziom wskaźnika w tych latach jest poniżej wartości wskaźnika obliczonego dla lat 2014-2036. Główną przyczyną tego stanu rzeczy są negatywne zdarzenia, które wystąpiły w 2009r. i były następstwem widocznego spowolnienia wzrostu gospodarczego i w konsekwencji zwiększenia bezrobocia oraz awersji do ryzyka przejawiającego się między innymi spadkiem zainteresowania zakupem miejskich nieruchomości. W konsekwencji po stronie dochodowej w 2009r. w porównaniu z wykonaniem 2008r. dochody bieżące zwiększyły się zaledwie o ok. 0,1%, a dochody ze sprzedaży mienia i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności r/r uległy zmniejszeniu o około 60%. Jednocześnie wydatki bieżące wzrosły pomiędzy opisywanymi latami o około 6%. Taki rozwój zdarzeń wpłynął więc negatywnie na podstawy obliczania – co prawda, w tym przypadku, tylko dla celów informacyjnych – relacji z art. 243 nowej ustawy o finansach publicznych.

Przy opisywaniu aspektów dotyczących obliczania wartości przedmiotowego wskaźnika warto również odnieść się do danych historycznych. Z dokonanych obliczeń wynika, że maksymalny wskaźnik spłat obliczony zgodnie z dyspozycją z art. 243 dla 2010r.

nieznacznie przekracza 10% dochodów, a dla 2009r. przekracza granicę 12% dochodów. Tak więc aspekty związane z wykonaniem budżetów lat przeszłych również świadczą o tym, że obliczony dla lat 2014-2036 maksymalny poziom tego wskaźnika w przedziale pomiędzy 10-11% jest realny.

VI. CZYNNIKI RYZYKA

Przedstawiana prognoza, sporządzona jest w oparciu o aktualnie posiadaną wiedzę i przy założeniach wystąpienia określonych zdarzeń, których zajście jest wysoce prawdopodobne. Chodzi tutaj między innymi o pozyskanie grantów inwestycyjnych. Również prognozy budżetu operacyjnego zostały sporządzone z zachowaniem należytej ostrożności i stosunkowo konserwatywnie. W związku z tym zaprezentowane wartości należy uznać za realne.

Tym niemniej zarówno skala czasu jaką objęta jest prognoza, jak i złożoność zjawisk wpływających na poszczególne kategorie dochodowo-wydatkowe sprawiają, że mogą występować pewne odchylenia, których w zasadzie nie da się uniknąć.

Jednym z czynników ryzyka, jest to, że gospodarka globalna, a w ślad za tym gospodarka krajowa i regionalna, nie będzie rozwijać się w prognozowanym (*przede wszystkim przez MF*) tempie. Spowodować to może odchylania we wzroście dochodów (*przede wszystkim fiskalnych*), co może odbić się na dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym zagrożeniem pozostają kwestie związane z zachowaniem stabilizacji i przewidywalności prawnej. Przede wszystkim chodzi tutaj o tworzenie nowego i zmiany istniejącego prawa w zakresie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Nie bez znaczenia pozostaje również „ryzyko polityczne” i to w kontekście krajowym jak i w szczególności lokalnym. Chodzi tutaj między innymi o znaczące zmiany w podejściu do redystrybucji środków budżetowych.

Do podstawowych zagrożeń mogących obniżyć możliwości kreowania długu przez miasto Opole jest realne niebezpieczeństwo przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do PKB (*55% zadłużenia w stosunku do PKB*). W takim przypadku w perspektywie średniookresowej budżety jednostek samorządu terytorialnego będą musiały poddać się rygorom wynikającym z przepisów prawa normujących zasady finansów publicznych, de facto skutkujących znaczącym ograniczeniem wydatków.

Wydaje się, że jedyną realną możliwością ograniczania w/w i innych ryzyk jest ciągły proces optymalizacji wydatków, przede wszystkim na poziomie budżetu operacyjnego.

Podstawowe założenia prognozy będą zapewne podlegały weryfikacji, co najmniej raz w roku podczas tworzenia budżetu na rok następny na podstawie nowych, zaktualizowanych informacji o czynnikach kreujących poszczególne wartości budżetów lat przyszłych.