

Uchwała nr 68/2024

V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 7 listopada 2024 roku

w sprawie opinii o możliwości spłaty pożyczki przez Miasto Kielce

V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas

Członkowie: Iwona Kudła
Agnieszka Zarębska

po rozpoznaniu w dniu 7 listopada 2024 r. wniosku o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w kwocie 65.000.000 zł działając na podstawie art. 13 pkt 1 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 ze zm.) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) uchwała, co następuje:

opiniuje się pozytywnie możliwość spłaty przez Miasto Kielce pożyczki w kwocie 65.000.000 zł z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 21 października 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Kielce BK-I.3251.4.2024 dotyczący wydania opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w kwocie 65.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.

Podstawą wydania niniejszej opinii są niżej wskazane uchwały Rady Miasta Kielce:

1. Uchwała Nr LXXXVIII/1695/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2024 rok ze zmianami, w tym w szczególności ze zmianami wynikającymi z uchwały Nr VIII/154/2024 z dnia 17 października 2024 r.

W powyższej uchwale z uwzględnieniem jej zmian określone zostały między innymi:

- planowane na 2024 rok przychody z tytułu:
 - a) zaciągniętych pożyczek na rynku krajowym w kwocie 65.000.000 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu,
 - b) emisji obligacji komunalnych w kwocie 52.800.000 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 13.563.157 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 39.236.843 zł,
 - c) pożyczki zaciągniętej w celu obniżenia łącznego kosztu obsługi długu w kwocie 14.368.791 zł,
- rozchody budżetowe w kwocie 53.605.634 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- deficyt Miasta Kielce w wysokości 94.962.115 zł, który sfinansowany zostanie przychodami pochodzącymi z następujących źródeł:
 - a) zaciągnięte pożyczki długoterminowe w kwocie 65.000.000 zł,

b) sprzedaż papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, tj. obligacji komunalnych w kwocie 13.563.157 zł,

c) wolne środki, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Miasta wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 952.534 zł,

d) niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 15.446.424 zł.

W uchwale budżetowej na 2024 rok (z uwzględnieniem jej zmian) określone zostały również limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Kielce w kwocie 78.563.157 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 53.605.634 zł.

Zatem zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii uwzględnione zostało w planowanych na 2024 rok przychodach budżetowych oraz w ustalonych na 2024 rok limitach.

Skład Orzekający wydający niniejszą opinię nadmienia, że VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wydał:

- w dniu 23 lipca 2024 r. pozytywną opinię o możliwości wykupu przez Miasto Kielce obligacji komunalnych w kwocie 52.800.000 zł, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

- w dniu 14 sierpnia 2024 r. pozytywną opinię o możliwości spłaty przez Miasto Kielce pożyczki w kwocie 14.368.790,76 zł zaciąganej w celu obniżenia łącznego kosztu obsługi długu.

2. Uchwała Nr VIII/153/2024 z dnia 17 października 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2024-2045.

Przedmiotowa pożyczka w kwocie 65.000.000 zł uwzględniona została w przychodach i rozchodach wykazanych w ww. uchwale. Przychody zaplanowane na 2024 r. w wieloletniej prognozie finansowej odpowiadają kwotom przychodów zaplanowanych w budżecie Miasta Kielce.

W przypadku zaciągnięcia pożyczki będącej przedmiotem niniejszej opinii oraz po uwzględnieniu spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań zaplanowanych jako rozchody w 2024 r. dług Miasta Kielce na koniec 2024 r. wyniesie 1.269.461.894 zł, a wskaźnik prognozowanej łącznej kwoty długu w stosunku do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego wyniesie 82,94%. Zatem w uchwale Nr VIII/153/2024 zakłada się, że w zakresie kwoty długu spełniona zostanie dyspozycja wynikająca z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964).

Wieloletnia prognoza finansowa Miasta Kielce potwierdza, że w planowanym okresie spłaty długu, tj. w latach 2024-2048 wskaźniki zadłużenia (uwzględniające w latach 2025-2045 spłatę opiniowanej pożyczki) spełniają wymogi określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że w latach 2024-2026 relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu kształtuje się na poziomie zbliżonym do wartości dopuszczalnej (różnica odpowiednio o 0,86 p.p., 0,17 p.p., 0,16 p.p, wg. stanu na dzień 17 października 2024 r.). Przy tak znikomych różnicach

nawet niewielkie odchylenia od przyjętych wartości dochodów i wydatków budżetu w latach 2024-2026, przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej, mogą spowodować naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Uwaga ta ma szczególne znaczenie wobec planowania wysokich przychodów zwiększających dług w latach 2024-2028.

W budżecie Miasta Kielce na 2024 rok zaplanowano deficyt operacyjny (ujemną różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 17.128.700 zł. Stosownie do art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ww. ustawy, tj. z tytułu: nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt 8, spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Stosownie do art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw do ustalenia na lata 2023-2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, tj. z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego innych niż określone w pkt 5 i 8, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Po uwzględnieniu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych, relacja o której mowa w art. 242 ust. 1 ww. ustawy w 2024 r. wyniesie minus 729.742 zł.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927 ze zm.), w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych pod warunkiem, że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w związku z deficytem operacyjnym wynikającym z relacji, o której mowa powyżej, wykonanym przez Miasto Kielce w latach 2022-2023 (w kwotach 9.462.793 zł i 55.941.095 zł) oraz planowaną nadwyżką operacyjną w 2025 r. (w kwocie 216.061.521 zł) w latach 2022-2025 relacja, o której mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, zostanie zachowana. Przy czym możliwość zastosowania w 2024 roku reguły, o której mowa w art. 9 ust. 2 ww. ustawy warunkowana jest realizacją budżetu na 2025 rok zgodnie z wielkościami przyjętymi w wieloletniej prognozie finansowej.

Ponadto w uchwale Nr VIII/153/2024 z dnia 17 października 2024 r. w latach 2025-2028 planowane są przychody z tytułu kredytów i pożyczek w nw. kwotach:

- 125.660.517 zł w 2025 r.,
- 158.616.947 zł w 2026 r.,
- 164.151.895 zł w 2027 r.,
- 106.351.894 zł w 2028 r.

Zatem prognozowana kwota długu utrzymuje tendencję wzrostową do 2028 roku, w którym wyniesie 1.492.518.149 zł. Od 2029 roku nie planuje się przychodów ze zwrotnych źródeł finansowania. Spłata długu planowana jest do 2048 roku.

Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec III kwartału 2024 r. wynika, że Miasto Kielce nie posiada zobowiązań finansowych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, nie zostały one również zaplanowane w uchwale Nr VIII/153/2024 z dnia 17 października 2024 r. Z powyższego sprawozdania wynika, że na dzień 30 września 2024 r. Miasto Kielce posiadało zobowiązania dłużne w łącznej kwocie 1.204.923.879,31 zł, w tym z tytułu:

- a) wcześniej wyemitowanych obligacji komunalnych, kredytów i pożyczek długoterminowych w łącznej kwocie 1.190.898.736,84 zł,
- b) kredytu krótkoterminowego w rachunku budżetu w kwocie 13.932.652,30 zł przeznaczonego na finansowanie przejściowego deficytu budżetu (przy limicie zobowiązań na ten deficyt określonym w uchwale budżetowej w wysokości 60.000.000 zł),
- c) zobowiązań wymagalnych w kwocie 92.490,17 zł, przy czym zobowiązania wymagalne dotyczyły wadium i kaucji zgromadzonych na rachunku sum depozytowych.

Na podstawie wyżej przedstawionych ustaleń Skład Orzekający stwierdza, że zaciągnięcie i spłata pożyczki długoterminowej w kwocie 65.000.000 zł odpowiada wymogom prawnym określonym w art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 91 ust. 1, art. 212 ust. 1 pkt 4-6, art. 229, art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 6a oraz w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także w art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

Reasumując: wobec spełnienia przez Miasto Kielce wszystkich wymogów prawnych wynikających z ww. przepisów, jak również w wyniku oceny wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych stosownie do art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 ze zm.) postanowiono jak w sentencji.

W tym miejscu Skład Orzekający zwraca uwagę, że samo przestrzeganie limitów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem jej organy planując zaciąganie zobowiązań długoterminowych powinny uwzględniać nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne dotyczące tej jednostki.

Ponadto z uwagi na to, że zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii jest zobowiązaniem długoterminowym (ostatnim rokiem jego realizacji będzie rok 2045) Skład Orzekający zastrzega, że:

- w okresie obejmującym spłatę pożyczki nastąpić mogą trudne do przewidzenia w dniu wydawania niniejszej opinii zmiany sytuacji finansowej Miasta Kielce, które mogą mieć w latach przyszłych istotny wpływ na kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga to, że wskaźniki zadłużenia (uwzględniające opiniowane zobowiązanie) określone w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Kielce stosownie do wymogów wynikających z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustalane są na podstawie prognoz finansowych i parametrów podlegających zmianom. W związku z tym Skład Orzekający podkreśla konieczność stałego monitorowania przez jednostkę prawidłowej realizacji dochodów i wydatków budżetowych w celu zachowania relacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz art. 9 ust. 2 ww. ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Niezachowanie powyższej relacji może

bowiem skutkować ewentualną koniecznością podjęcia przez jednostkę działań naprawczych wynikających z ustawy o finansach publicznych,

- ocena wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych zgodnie z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw dokonana została na dzień wydania niniejszej opinii w odniesieniu do bieżącego roku budżetowego. Oceny tej dokonano również w oparciu o analizowane przez Skład Orzekający ww. kryteria prawne oraz sprawozdania za ostatni okres sprawozdawczy sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 454 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652). W ocenie Składu Orzekającego nie ma możliwości dokonania w sposób pewny długookresowej oceny prowadzącej do wniosku, że zaciągnięcie przedmiotowego długoterminowego zobowiązania nie będzie zagrażać realizacji zadań publicznych przez Miasto Kielce w latach następnych,

- niniejsza opinia nie stanowi oceny zdolności spłaty pożyczki w rozumieniu art. 70 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488 ze zm.). Ocena ta należy wyłącznie do banku udzielającego pożyczki.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydentowi Miasta Kielce przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Zbigniew Rękas