

Uchwała nr 70/2024

V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 20 listopada 2024 roku

w sprawie opinii o możliwości spłaty kredytu przez Miasto Kielce

V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas

Członkowie: Iwona Kudła
Agnieszka Zarębska

po rozpoznaniu w dniu 20 listopada 2024 r. wniosku o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kwocie 224.000.000 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 kredytu długoterminowego w kwocie 224.000.000 zł z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

U z a s a d n i e

W dniu 21 października 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Kielce BK-I.3251.3.2024 dotyczący wydania opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kwocie 224.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.

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

1. Uchwała Nr VIII/155/2024 z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Na mocy powyższej uchwały postanowiono zaciągnąć kredyt długoterminowy w wysokości 224.000.000 zł, w latach 2025-2028 z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Kielce w związku z realizacją niektórych zadań inwestycyjnych w ramach przedsięwzięć wieloletnich o charakterze majątkowym ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Kielce. Planowane uruchomienie kredytu wynosi:

- 66.000.000 zł w 2025 r.,
- 70.000.000 zł w 2026 r.,
- 68.000.000 zł w 2027 r.,
- 20.000.000 zł w 2028 r.

Zgodnie z postanowieniami ww. uchwały wysokość uruchomień kredytu na dany rok budżetowy może ulec zmianie w zależności od harmonogramu realizacji zadań inwestycyjnych, zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Kielce lub limitów określonych w uchwale budżetowej na dany rok. Spłata kredytu nastąpi nie później niż do 31 grudnia 2048 r. Źródłem spłaty kredytu będą dochody

własne budżetu Miasta Kielce tj. wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz udziałów Miasta Kielce w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

Wykonanie ww. uchwały Rada Miasta Kielce powierzyła Prezydentowi Miasta Kielce.

Skład Orzekający wskazuje, że zaciągnięcie kolejnych transz kredytu wymagało będzie ich ujęcia w limitach do zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w uchwałach budżetowych na kolejne lata, w których uruchamiane będą transze kredytu. Ustalenie właściwych limitów zaciągania zobowiązań będzie czynić zadość wskazanemu przepisowi prawa, a tym samym dyspozycji art. 91 ust.1 ww. ustawy.

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, w której uwzględnione zostały przychody, rozchody i wydatki (odsetki) związane z zaciąganiem kredytem.

W powyższej uchwale w latach 2025-2028 zaplanowano przychody z tytułu kredytów i pożyczek w nw. kwotach:

- 125.660.517 zł w 2025 r., w tym kwota 66.000.000 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu,
- 158.616.947 zł w 2026 r., w tym kwota 70.000.000 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowego deficytu budżetu,
- 164.151.895 zł w 2027 r., w tym kwota 68.000.000 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu,
- 106.351.894 zł w 2028 r., w tym kwota 20.000.000 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.

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.

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% na koniec 2024 r. oraz 76,78% na koniec 2025 r. 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 spłatę opiniowanego kredytu w latach 2030-2048) spełniają wymogi określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zwraca uwagę, 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 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.

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 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 wadów i kaucji zgromadzonych na rachunku sum depozytowych.

Na podstawie wyżej przedstawionych ustaleń Skład Orzekający stwierdza, że zaciągnięcie i spłata kredytu długoterminowego w kwocie 224.000.000 zł odpowiada wymogom prawnym określonym w art. 89 ust. 1 pkt 2, 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, 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 przestrzeganie limitów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, co jej organy winny mieć na uwadze planując zaciąganie zobowiązań długoterminowych. Należy przy tym uwzględnić nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne jednostki.

Ponadto z uwagi na to, że zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii jest zobowiązaniem długoterminowym (ostatnim rokiem jego realizacji będzie rok 2048) Skład Orzekający zastrzega, że:

- w okresie obejmującym spłatę kredytu 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. Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność optymalnego zarządzania długiem Miasta, gdyż zaciągane zobowiązania i ich spłata nie mogą zagrażać realizacji zadań publicznych.

- niniejsza opinia nie stanowi oceny zdolności spłaty kredytu w rozumieniu art. 70 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1646). Ocena ta należy wyłącznie do banku udzielającego kredytu.

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