

Uchwała nr 13/2025
V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 17 stycznia 2025 roku

w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Kielce

V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas

Członkowie: Iwona Kudła

Agnieszka Zarębska

po rozpoznaniu w dniu 17 stycznia 2025 roku uchwał Rady Miasta Kielce z dnia 19 grudnia 2024 r. nr XI/233/2024 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2025-2048 (zwanej dalej WPF) oraz nr XI/234/2024 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2025 rok, działając na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) w związku z art. 13 pkt 10 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) uchwała, co następuje:

opiniuje się pozytywnie planowaną kwotę długu Miasta Kielce wynikającą ze zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia ujętych w WPF na lata 2025-2048 z uwagami wskazanymi w treści uzasadnienia

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

Prognoza kwoty długu przedstawiona w przedmiotowej uchwale WPF obejmuje zobowiązania stanowiące tytuły dłużne w rozumieniu art. 72 ustawy o finansach publicznych – zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia podlegające spłacie w okresie objętym prognozą.

Ze sprawozdania Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2023 roku wynika, że dług Miasta Kielce na dzień 31.12.2023 r. wynosił 1.192.186.940,45 zł. Długoterminowe zobowiązania Miasta stanowiące tytuły dłużne wynikały z wyemitowanych obligacji oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 1.192.142.635,30 zł. Na koniec 2023 r. występowały także zobowiązania wymagalne, przy czym zobowiązania te w kwocie 44.305,15 zł dotyczyły wadiów oraz zabezpieczeń należytego wykonania umowy wpłaconych wcześniej na rachunek sum depozytowych.

Jak wskazano w uchwalonej WPF na lata 2025-2048 dług Miasta Kielce na koniec 2024 r. wyniesie 1.269.461.894 zł. W 2025 r. planuje się zaciągnąć nowe zobowiązania zwrotne w kwocie 111.502.512 zł. Kwota długu planowana na koniec 2025 r. wyniesie 1.335.461.894 zł, a zatem wzrośnie w porównaniu do wykazanego w sprawozdaniu Rb-Z na dzień 31.12.2023 r. o kwotę 143.319.258,70 zł. Z załącznika nr 1 do uchwały w sprawie WPF wynika, iż w latach 2026-2028 na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zaplanowano przychody zwrotne w kwotach odpowiednio 146.642.947 zł, 164.311.895 zł oraz 118.511.895 zł. Uchwalanie budżetów deficytowych oraz zaciąganie zobowiązań na ich finansowanie i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań powoduje, iż zadłużenie Miasta Kielce wzrasta do roku 2028, w którym wyniesie 1.493.461.894 zł. W 2025 r. zaplanowano spłatę długu w kwocie 45.502.512 zł środkami finansowymi pochodzącymi z emisji papierów wartościowych. W latach 2026-2028 spłata długu dokonywana będzie przychodami zwrotnymi z tytułu kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych. Począwszy od 2029 roku spłata długu następować będzie z prognozowanych nadwyżek budżetowych. Jak wynika z przedmiotowej uchwały WPF najwyższe rozchody z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych planowane są na rok 2029 i wynoszą 105.215.895 zł, przy planowanych do uzyskania na ten rok dochodach w kwocie 2.249.080.771 zł. Planowany okres spłaty długu zakładany do końca 2048 roku nie uległ zmianie w stosunku do WPF na lata 2024-2048.

Przy realizacji wielkości założonych w WPF Miasto Kielce wykazało, że w latach 2025-2048 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie relacja określona art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2025-2027 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego - różnica pomiędzy wskaźnikami nie przekracza 0,5 p.p. Wobec powyższego Skład Orzekający wskazuje na potrzebę podjęcia daleko idących działań oszczędnościowych szczególnie w zakresie wydatków bieżących.

Analizowana treść przedmiotowej uchwały WPF wymaga także uwzględnienia w niniejszej opinii następujących uwag.

Na zachowanie relacji, określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w latach spłaty zobowiązań istotny wpływ będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych.

Skład Orzekający zwraca uwagę na znaczny wzrost planowanych nadwyżek operacyjnych w okresie objętym prognozą. W 2025 roku planuje się nadwyżkę operacyjną w kwocie 90.814.048 zł, przy planowanym w 2024 roku deficycie operacyjnym w wysokości 22.675.385 zł. W latach 2026-2048 założono uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych w wysokości od 207.893.622 zł do 662.878.897 zł, w sytuacji wykonanych w latach 2022-2023 deficytów operacyjnych na poziomie odpowiednio 9.462.793 zł oraz 55.941.095 zł. Niezrealizowanie prognozowanych wartości na założonym poziomie może spowodować obniżenie dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżki operacyjnej w zaplanowanych wysokościach będzie wymagało konsekwentnych działań celem realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących dla zachowania ustalonego ich poziomu. Mając na uwadze, iż przyjęcie takiego założenia przekłada się na możliwość spłaty zobowiązań dłużnych w kolejnych latach, Skład Orzekający podkreśla, iż wzrost nadwyżek operacyjnych w tych latach musi wynikać z konkretnych, długofalowych działań aby ich zaplanowanie i wykonanie były możliwe do osiągnięcia.

Z przedmiotowej uchwały WPF wynika, że w latach 2025-2048 spełnione zostaną wymogi określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych. To założenie WPF oparte jest jednak na danych liczbowych wykazanych w poz. 5.1 i 10.6, a mianowicie:

- dla roku 2025 w poz. 5.1 wykazano spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych stanowiących rozchody budżetowe w roku 2025 w wysokości 45.502.512 zł, natomiast w poz. 10.6. wykazana została kwota 60.604.261,88 zł obejmująca spłaty zobowiązań wynikających wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych.

- dla roku 2026 w poz. 5.1 wykazano spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych stanowiących rozchody budżetowe w roku 2026 w wysokości 76.642.947 zł, natomiast w poz. 10.6. wykazana została kwota 88.616.947,38 zł obejmująca spłaty zobowiązań wynikających wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych.

A zatem planowane w przedmiotowej uchwale WPF w poz. 5.1. kwoty rozchodów nie zapewniają pełnej realizacji spłat ww. zobowiązań wynikających z wcześniej zawartych z wierzycielami umów. Różnica pomiędzy poz. 5.1 i 10.6. wynosi 15.101.749,88 zł w 2025 r. oraz 11.974.000,38 zł w 2026 r.

Powyższe różnice wyjaśnione zostały w objaśnieniach do WPF.

Skład Orzekający stwierdza, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2023 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz.83) w pozycji 5.1 wykazuje się spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych planowanych w kolejnych latach objętych prognozą.

Natomiast w poz. 10.6 ww. rozporządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje się spłaty, o których mowa w poz. 5.1 wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych.

Skład Orzekający zwraca uwagę na to, że planowane w poz. 5.1. w całym okresie prognozy kwoty rozchodów przeznaczonych na spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji powinny zapewniać realizację spłat ww. zobowiązań wynikających z wcześniej zawartych z wierzycielami umów. Jedynie w przypadku uzasadnionym uzgodnioną z wierzycielami zmianą harmonogramu spłat ww. zobowiązań w odstępie czasowym niezbędnym do dokonywania stosownej zmiany umowy kwoty w poz. 5.1. mogą być niższe niż w poz. 10.6.

W tym miejscu Skład Orzekający podkreśla, iż niezrealizowanie założeń przedstawionych w załączniku nr 3 „Objaśnienia” do WPF dotyczących przesunięcia terminu wykupu obligacji komunalnych, może spowodować niezachowanie dla roku 2025 roku relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że wykazany w WPF indywidualny wskaźnik zadłużenia Miasta Kielce został obliczony w oparciu o prognozowane wielkości dochodów i wydatków, podczas gdy w przyszłych latach będzie wyliczany na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań budżetowych, czyli w oparciu o faktycznie wykonane wielkości. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości w zakresie spłaty zobowiązań dłużnych mogą być inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane. Taka konstrukcja budżetu, gdzie nie planuje się nadwyżki budżetu na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, lecz na ich finansowanie zaciągane są kredyty, pożyczki, emitowane obligacje komunalne oraz uchwalanie budżetu z deficytem, sfinansowanym przychodami zwrotnymi może uniemożliwić realizację ustawowych zadań.

Skład Orzekający wskazuje na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Miasta, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Miasto powinno podjąć działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych prognozą. Przestrzeganie limitów określonych w ustawie o finansach publicznych nie chroni przed utratą płynności finansowej, co jej organy winny mieć na uwadze planując zaciąganie zobowiązań długoterminowych. Należy przy tym uwzględnić nie tylko ograniczenia prawne dotyczące zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne.

Wydając przedmiotową opinię Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu na podstawie kryterium zgodności z prawem, równocześnie zaznacza, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki.

Mając powyższe na uwadze należało postanowić jak na wstępie.

Pouczenie:

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

Przewodniczący Składu Orzekającego
Zbigniew Rękas

