

Uchwała Nr S.O.V.420.14.2024
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 24 września 2024 r.

w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji przez
Gminę Miejską Kraków.

Działając na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) - Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Przewodniczący: Koczanowski Piotr
Członkowie: Nowakowska Jolanta
Keppert Katarzyna

po zapoznaniu się z wnioskiem Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 17 września 2024 r., który zwrócił się z prośbą wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji na kwotę 200.000.000,00 zł oraz po analizie sytuacji finansowej Gminy Miejskiej Kraków dokonanej w oparciu o:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Kraków za 2023 r.
- sprawozdania budżetowe za II kwartał 2024 r.,
- uchwałę budżetową Miasta Krakowa na 2024 r. wraz ze zmianami dokonanymi do dnia wydania niniejszej opinii,
- aktualną Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Krakowa - dalej jako "W.P.F.",
- uchwałę Nr IX/170/24 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 września 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Miejskiej Kraków

oraz dyspozycje przepisów art. 89 ust. 1 i art. 91 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 i art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami możliwość wykupu przez Gminę Miejską Kraków w latach: 2030-2039 obligacji komunalnych na kwotę łącznie 200.000.000,00 zł (słownie złotych: dwieście milionów), tj. po 20.000.000,00 zł rocznie.

UZASADNIENIE

W dniu 18 września 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Krakowa znak: BM-07.3060.64.2024 z dnia 17 września 2024 r. o zaopiniowanie zdolności wykupu przez Gminę Miejską Kraków planowanych do wyemitowania obligacji w kwocie: 200.000.000,00 zł z przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Analizując dane finansowe odnośnie możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Gminę Miasta Krakowa – w tym informacje o stanie zobowiązań dłużnych Gminy Miasta Krakowa, jak również zestawiając je z danymi o poziomie wykonania budżetów lat poprzednich należy stwierdzić, że zdolność finansowa Gminy Miasta Krakowa w zakresie wykupu obligacji komunalnych na kwotę łącznie: 200.000.000,00 zł w latach: 2030-2039 jest zachowana z zastrzeżeniami wskazanymi poniżej.

Skład Orzekająca zastrzega, iż zdolność wykupu jest zachowana tylko i wyłącznie przy uwzględnieniu niżej wskazanych przepisów, które kreują między innymi dopuszczalne granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, wyznaczone relacją z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) - dalej jako "u.f.p." z uwzględnieniem art. 244 u.f.p. oraz art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.), art. 7 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) i art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1630).

Dane zawarte w W.P.F. w tym zakresie pokazują potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań.

Skład Orzekający zastrzega, iż w 2024 r. i w 2025 r. wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 u.f.p., po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy jak i obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy nie jest spełniony. W tym miejscu wskazać jednak należy, iż zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964) relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., może być niezachowana w latach 2023-2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, 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 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Zgodnie

z W.P.F. Miasta Krakowa ww. relacja w latach 2024-2025 wynosi odpowiednio 83,82%; 80,04%.

Z danych wykazanych w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec II kwartału 2024 r. wynika, że łączne zadłużenie Gminy Miasta Krakowa (bez odsetek, prowizji i dyskonta) wyniosło: 5.920.938.865,04 złotych. Z danych wykazanych w W.P.F. Miasta Krakowa wynika, że najwyższy poziom zadłużenia Gminy Miasta Krakowa wystąpi na koniec 2025 roku i wyniesie: 6.622.616.849,00 złotych. Największe obciążenia budżetu związane ze spłatą zaciągniętych zobowiązań dłużnych (rozchody) wystąpią w latach 2031-2032 i wyniosą odpowiednio: 803.147.575,00 zł i 858.712.061,00 złotych.

W poniższej tabeli Skład Orzekający prezentuje analizę ryzyka spełnienia relacji z art. 243 u.f.p.. Wynika z niej bardzo wysokie ryzyko niespełnienia ww. wskaźnika do roku 2027.

Stopień spełnienia relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. obliczonej w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy - %								Stopień spełnienia relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. obliczonej w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy - %							
2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
-1,1	-0,3	1,3	1,7	2,6	2,6	3,3	4,7	-2,0	-1,3	0,3	0,7	1,6	1,7	2,4	4,7

W tym miejscu Skład Orzekający zastrzega, iż nawet niewielkie odchylenia od kwot przewidzianych w W.P.F. w zakresie wielkości wpływających na cytowaną relację będzie miało negatywne skutki w postaci niespełnienia przez Miasto relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., co uniemożliwi uchwalanie budżetów w latach przyszłych, tj. po roku 2025 kiedy to nie będą obowiązywać przepisy łagodzące reżim wynikający z art. 242 i art. 243 u.f.p..

Skład Orzekający zastrzega ponadto, iż wskaźniki zadłużenia określane w W.P.F. Miasta Krakowa stosownie do wymogów wynikających z art. 243 ust. 1 u.f.p. ustalane są na podstawie prognoz finansowych dotyczących m. in. dochodów i wydatków budżetu, które to wartości można jedynie oszacować, zatem nie są to wartości pewne. Skład Orzekający podkreśla, iż wydając niniejszą opinię uwzględnił, iż przyjęta przez Radę Miasta Krakowa w W.P.F. realizacja dochodów Gminy Miasta Krakowa będzie przebiegać na poziomie kwot ujętych w tej Prognozie. Skład Orzekający wskazuje na bezwzględną konieczność stałego i bieżącego monitorowania stopnia realizacji budżetu i stanu długu Gminy Miasta Krakowa. W przypadku braku realizacji dochodów na zakładanym w Prognozie poziomie konieczna jest niezwłoczna nowelizacja W.P.F. i uchwały budżetowej. Ponadto Skład Orzekający wskazuje również na potrzebę zintensyfikowania czynności zmierzających do egzekucji należności, które Gminie Miasta Krakowa przysługują z różnych tytułów. Z danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres

sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2024 r. wynika, iż należności ogółem wyniosły 1.879.240.731,12 zł, w tym należności wymagalne wyniosły 1.196.433.653,85 złotych.

Relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 u.f.p. (zasada równoważenia budżetu w części bieżącej) w roku 2024 jest zachowana. Skład Orzekający wskazuje, iż nadwyżka operacyjna obrazuje sytuację finansową jednostki i jej zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwość finansowania inwestycji. W roku 2023 budżet Gminy Miasta Krakowa zamknął się deficytem operacyjnym (rozumianym jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 740.084.581,41 zł, natomiast z W.P.F. wynika, iż na koniec bieżącego roku planowana jest nadwyżka operacyjna w wysokości 139.507.254,17 zł.

Skład Orzekający wskazuje, iż wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec II kwartału 2024 r. wynosi 211.066.678,44 złotych.

Skład Orzekający zastrzega, że sytuacja finansowa Gminy Miasta Krakowa w kolejnych latach trudna jest do przewidzenia. W przypadku długiego okresu prognozowania (Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Krakowa obejmuje lata 2024 - 2046) ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych kwot jest wysoce ograniczona, a tym samym obarczona ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu.

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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.) dokonana została na dzień wydania niniejszej opinii w odniesieniu do bieżącego roku budżetowego i lat następnych objętych analizowaną uchwałą w sprawie W.P.F.. Mając na uwadze powyższe dane, Skład Orzekający, dokonując, zgodnie z art. 9 ust. 1a ww. ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, oceny wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych stwierdza, iż na dzień wydania niniejszej opinii sytuacja finansowa Miasta Krakowa może zagrażać stabilności finansowej Miasta i tym samym mieć wpływ na realizację zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w okresie spłaty planowanego do zaciągnięcia zobowiązania.

Skład Orzekający wskazuje na potrzebę bezwzględneho przestrzegania dyscypliny w wykonywaniu budżetów w latach objętych W.P.F. celem osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami części operacyjnej (bieżącej) budżetów kolejnych lat. W.P.F., na dzień wydania niniejszej opinii, zakłada wypracowanie nadwyżek operacyjnych w całym okresie jej obowiązywania.

Aktualne zjawiska makroekonomiczne (m. in. wzrost wydatków bieżących m.in. w zakresie obsługi długu, kosztów energii, kosztów wynagrodzeń) bezpośrednio przekładają się na sytuację finansową budżetu Miasta Krakowa zarówno w zakresie dochodów jak i wydatków, zatem nie ma możliwości dokonania oceny w sposób pewny, że zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania nie będzie zagrażać realizacji zadań publicznych w latach następnych.

Mając powyższe na uwadze, wobec spełniania przy zaciąganiu i spłacie przedmiotowego zobowiązania aktualnie obowiązujących wymogów prawnych wynikających z przywołanych wyżej przepisów, postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej opinii przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

**PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**

Piotr Koczanowski
dokument podpisany elektronicznie