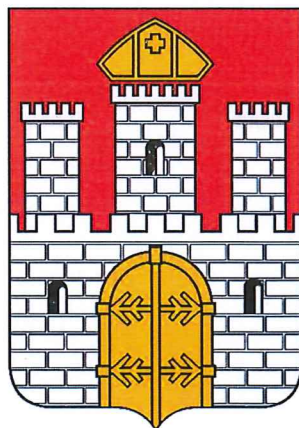


# Strategia zarządzania długiem komunalnym Miasta Włocławek



**Włocławek, 01 sierpnia 2022 r.**

## Spis treści

<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Analiza wysokości i struktury długu Miasta Włocławek.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Wysokość i struktura długu w latach 2017-2021 .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Koszt obsługi długu w latach 2017-2021 .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. Zestawienie wysokości zadłużenia i kosztu obsługi długu w latach 2017-2021 .....</b>	<b>7</b>
<b>1.4. Określenie wskaźników monitorujących kondycję finansową Miasta Włocławek .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Uwarunkowania strategii.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Założenia makroekonomiczne .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2. Założenia realizacji inwestycji .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Analiza ryzyk związanych z zarządzaniem długiem .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Realizacja strategii.....</b>	<b>15</b>
<b>5. Zagrożenia związane z realizacją strategii .....</b>	<b>16</b>

## Wprowadzenie

Podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest podejmowanie racjonalnych oraz skutecznych działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Problematyka zadłużenia należy do najważniejszych aspektów gospodarki i polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Celem umiejętnej zarządzania długiem opracowano niniejszą strategię.

Strategia zarządzania długiem komunalnym jest ważnym elementem polityki finansowej Miasta. Jej podstawowym celem jest określenie zasad pozyskiwania środków na realizację projektów inwestycyjnych, przy jednoczesnym minimalizowaniu związanych z tym kosztów i ryzyk.

Takie działanie zabezpiecza Miasto przed ryzykiem utraty płynności finansowej lub/i powiązaniem z nim ryzykiem niewypłacalności, które mogą się pojawić w procesie zaciągania, obsługi i spłaty zadłużenia.

Celem nadrzędnym zarządzania długiem pozostaje zapewnienie płynności finansowej, natomiast czynnikami mającymi wpływ na efektywność jej realizacji są decyzje dotyczące: kosztów, okresów zapadalności i ich dywersyfikacji, źródeł finansowania i ich form oraz występującego ryzyka finansowego.

Formalnoprawnym ograniczeniem polityki długu jest indywidualny wskaźnik obsługi długu, określony w art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o finansach publicznych. Strategia zarządzania długiem Miasta Włocławka obejmuje nie tylko analizę zadłużenia Miasta w celu sfinansowania zadań, ale także wskazuje na konieczność analizowania bieżącej płynności finansowej, wynikającej z zabezpieczania w ciągu roku potrzeb finansowych Miasta kredytami odnawialnymi przeznaczonymi na finansowanie przejściowego deficytu budżetu oraz lokowania wolnych środków finansowych. Realizacja powyższych zadań odbywa się na podstawie upoważnień określonych w uchwale Rady Miasta Włocławka w sprawie budżetu Miasta Włocławka na dany rok budżetowy, w której ustala się limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych na dany rok budżetowy, w tym także na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. W ww. Uchwale określa się również maksymalną wysokość, do której Prezydent może udzielać poręczeń w danym roku budżetowym oraz upoważnia się Prezydenta do lokowania w trakcie realizacji budżetu w danym roku wolnych środków budżetowych.

Instrumentem stosowanym w planowaniu finansowym w jednostkach samorządu terytorialnego, zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., jest Wieloletnia Prognoza Finansowa. Stanowi ona dokument planistyczny, przyjmowany w drodze uchwały organu stanowiącego, dający podstawę do prowadzenia racjonalnej, odpowiedzialnej i stabilnej polityki finansowej. Określa między innymi prognozę dochodów i wydatków oraz kwoty długu, a także zawiera wykaz przedsięwzięć wieloletnich planowanych do realizacji.

Wieloletnia Prognoza Finansowa pozwala, w perspektywie wieloletniej, na określenie możliwych do poniesienia nakładów inwestycyjnych. Jest podstawą do zaplanowania dopuszczalnej kwoty długu, która nie zagraża płynności finansowej Miasta.

Efektom przyjętej polityki finansowej Miasta, przedstawionej w strategii, są konkretne założenia oraz dane finansowe ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

## **1. Analiza wysokości i struktury długu Miasta Włocławek**

Poniżej przedstawiono zmiany w wysokości i strukturze długu Miasta Włocławek w latach 2017-2021.

### **1.1. Wysokość i struktura długu w latach 2017-2021**

Zadłużenie na dzień 31.12.2017 roku z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych /obligacje komunalne/ wynosiło 265 694 272,58 zł. Ww. kwota w całości stanowiła zobowiązanie długoterminowe i stanowiła 42,85 % wykonanych dochodów. Planowana spłata kredytów została w całości uregulowana. Spełnione zostały warunki wynikające z art. 243 Ustawy o finansach publicznych – wskazana kwota nie przekraczała indywidualnego wskaźnika spłat zobowiązań, zarówno po uwzględnieniu wyłączeń, jak i bez ich uwzględnienia.

Na dzień 31.12.2017 roku nie wystąpiło zadłużenie z tytułu wymagalnych zobowiązań.

Zadłużenie na dzień 31.12.2018 roku z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych /obligacje komunalne/ zmniejszyło się o kwotę 8 253 079,94 zł w stosunku do stanu z dnia 31.12.2017 roku i wynosiło 257 441 192,64 zł. Ww. kwota w całości stanowiła zobowiązanie długoterminowe i stanowiła 39,16 % wykonanych dochodów. Planowana spłata kredytów została w całości uregulowana. Spełnione zostały warunki wynikające z art. 243 Ustawy o finansach publicznych – wskazana kwota nie przekraczała indywidualnego wskaźnika spłat zobowiązań, zarówno po uwzględnieniu wyłączeń, jak i bez ich uwzględnienia.

Na dzień 31.12.2018 roku nie wystąpiło zadłużenie z tytułu zobowiązań wymagalnych.

Zadłużenie na dzień 31.12.2019 roku z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych /obligacje komunalne/ zwiększyło się o kwotę 558 695,36 zł w stosunku do stanu z dnia 31.12.2018 roku i wynosiło 257 999 888,00 zł. Ww. kwota w całości stanowiła zobowiązanie długoterminowe i stanowiła 35,97 % wykonanych dochodów. Planowana spłata kredytów została w całości uregulowana. Spełnione zostały warunki wynikające z art. 243 Ustawy o finansach publicznych – wskazana kwota nie przekraczała indywidualnego wskaźnika spłat zobowiązań, zarówno po uwzględnieniu wyłączeń, jak i bez ich uwzględnienia.

Na dzień 31.12.2019 roku nie wystąpiło zadłużenie z tytułu zobowiązań wymagalnych.

Zadłużenie na dzień 31.12.2020 roku z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych /obligacje komunalne/ zwiększyło się o kwotę 25 104 176,00 zł w stosunku do stanu z dnia 31.12.2019 roku i wynosiło 283 104 064,00 zł. Ww. kwota w całości stanowiła zobowiązanie długoterminowe i stanowiła 36,38 % wykonanych dochodów. Planowana spłata kredytów została w całości uregulowana. Spełnione zostały warunki wynikające z art. 243 Ustawy o finansach publicznych – wskazana kwota nie przekraczała indywidualnego wskaźnika spłat zobowiązań, zarówno po uwzględnieniu wyłączeń, jak i bez ich uwzględnienia.

Na dzień 31.12.2020 roku nie wystąpiło zadłużenie z tytułu zobowiązań wymagalnych.

Zadłużenie na dzień 31.12.2021 roku z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych /obligacje komunalne/ zwiększyło się o kwotę 57 318 963,36 zł w stosunku do stanu z dnia 31.12.2019 roku i wynosiło 340 423 027,36 zł.

Zobowiązania długoterminowe wynosiły 340 188 621,10 zł, tj. 40,87% wykonanych dochodów i dotyczą:

- zaciągniętych kredytów i emisji obligacji w wysokości 340 179 064,00 zł. Planowana spłata kredytów i obligacji została w całości uregulowana. Spełnione zostały warunki wynikające z art. 243 Ustawy o finansach publicznych – wskazana kwota nie przekraczała indywidualnego wskaźnika spłat zobowiązań, zarówno po uwzględnieniu wyłączeń, jak i bez ich uwzględnienia,
- umów ratalnych, zawartych przez samorządową jednostkę budżetową na zakup aparatów ogólnego stosowania w wysokości 9 557,10 zł.

Pozostała kwota długu w wysokości 234 406,26 zł stanowiła zobowiązania wymagalne z tytułu sum depozytowych niezwróconych w terminie. Są to zabezpieczenia należytego wykonania umowy, kaucje mieszkaniowe, wadia, pozostałe depozyty. Zobowiązania sum depozytowych nie są zobowiązaniami, których źródłem pokrycia są środki budżetowe, stąd nie ujęto ich w zobowiązaniach w sprawozdaniu Rb-28S. Wykazano je, w związku ze zmianą rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2021, poz. 2431), w sprawozdaniu Rb-Z, wg stanu na koniec IV kwartału 2021 roku.

Na podstawie sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce / deficycie Miasta Włocławek za lata: 2017, 2018, 2019, 2020 oraz 2021, przedstawiono poniższej dane charakteryzujące gospodarkę finansową Miasta Włocławek:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 31.12.2017 r.	Wykonanie 31.12.2018 r.	Wykonanie 31.12.2019 r.	Wykonanie 31.12.2020 r.	Wykonanie 31.12.2021 r.
1.	Dochody	620.113.292,89	657.445.132,08	717.307.637,17	778.183.688,34	832.258.815,12
2.	Wydatki	619.627.263,80	640.030.571,90	735.853.346,27	782.484.037,87	843.027.541,80
3.	Wynik finansowy budżetu	+ 486.029,09	+ 17.414.560,18	- 18.545.709,10	- 4.300.349,53	- 10.768.726,68
4.	Przychody	64.961.918,85	61.804.400,36	80.243.594,60	84.087.638,86	134.807.033,33
5.	Rozchody	36.961.918,85	35.028.739,94	35.494.678,64	32.780.256,00	30.725.000,00
6.	Zadłużenie	265.694.272,58	257.441.192,64	257.999.888,00	283.104.064,00	340.423.027,36

## **1.2. Koszt obsługi długu w latach 2017-2021**

Koszt obsługi długu jest jednym z najistotniejszych kosztów. Jego minimalizacja stanowi podstawowy cel zarządzania długiem komunalnym.

Na dzień 31.12.2017 r. koszt obsługi długu /obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczki /wynosił 9 632 433,82 zł.

Kwota 9 632 433,82 zł przeznaczona została na:

- spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów w latach poprzednich oraz odsetek od wyemitowanych obligacji w kwocie 9 590 027,43 zł;
- koszty związane z obsługą obligacji komunalnych na rynku papierów wartościowych w kwocie 42 406,39 zł.

Na dzień 31.12.2018 r. koszt obsługi długu /obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczki/ wynosił 7 844 091,29 zł.

Kwota 7 844 801,00 zł przeznaczona została na:

- spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów w latach poprzednich oraz odsetek od wyemitowanych obligacji w kwocie 7 803 675,55 zł;
- koszty związane z obsługą obligacji komunalnych na rynku papierów wartościowych w kwocie 40 415,74 zł.

Na dzień 31.12.2019 r. koszt obsługi długu /obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczki/ wynosił 9 466 306,29 zł.

Kwota 9 466 306,29 zł przeznaczona została na:

- spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów w latach poprzednich oraz odsetek od wyemitowanych obligacji w kwocie 9 429 770,50 zł;
- koszty związane z obsługą obligacji komunalnych na rynku papierów wartościowych w kwocie 36 535,79 zł.

Na dzień 31.12.2020 r. koszt obsługi długu /obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczki/ wynosił 7 473 346,76 zł.

Kwota 7 473 346,76 zł przeznaczona została na:

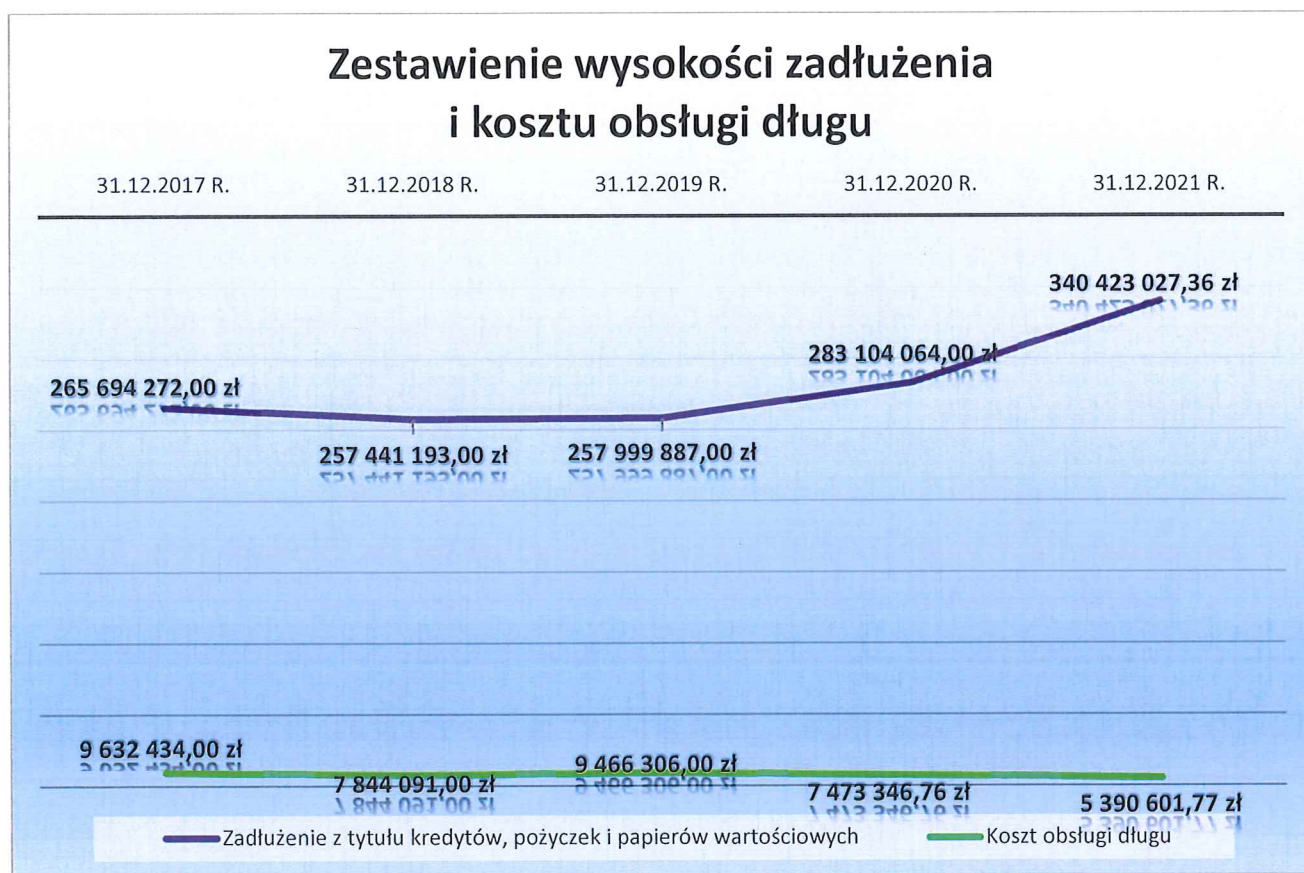
- spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów w latach poprzednich oraz odsetek od wyemitowanych obligacji w kwocie 7 420 867,74 zł;
- koszty związane z obsługą obligacji komunalnych na rynku papierów wartościowych w kwocie 52 479,02 zł.

Na dzień 31.12.2021 r. koszt obsługi długu /obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczki/ wynosił 5 390 601,77 zł.

Kwota 5 390 601,77 zł przeznaczona została na:

- spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów w latach poprzednich oraz odsetek od wyemitowanych obligacji w kwocie 5 342 516,50 zł;
- koszty związane z obsługą obligacji komunalnych na rynku papierów wartościowych w kwocie 27 282,13 zł;
- spłatę zadłużenia, w związku z przejęciem spadku z dobrodziejstwem inwentarza po zmarłych mieszkańcach miasta – 20 803,14 zł.

### 1.3. Zestawienie wysokości zadłużenia i kosztu obsługi długu w latach 2017 - 2021



### 1.4. Określenie wskaźników monitorujących kondycję finansową Miasta Włocławek

Podstawowym wskaźnikiem określającym kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wskazującym na obciążenia wynikające z posiadanego długu jest indywidualny wskaźnik zadłużenia unormowany w art. 243 Ustawy o finansach publicznych, który obliguje do spełnienia relacji:

$$\frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbei - Wbei)}{Dbi}$$

gdzie:

- Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,
- Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.

Przedstawiony wzór ma pełne zastosowanie dopiero od 2026 r. (do 2025 roku zmiany wprowadza się stopniowo, zgodnie z regułą obliczania w okresie przejściowym).

**Wskaźnik ten pozostaje spełniony w całym okresie objętym prognozami finansowymi dla miasta, a kształtowanie się jego poziomu w poszczególnych latach jest na bieżąco monitorowane.**

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z 2009 r., jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek utrzymywania zrównoważonego budżetu bieżącego. Do 2022 r. przepis art. 242 ust. 2 stanowi, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Po wprowadzonych zmianach w ustawie o finansach publicznych, od 2022 r. mają zastosowanie przepisy nakazujące, iż w wyliczeniach dotyczących zachowania równowagi budżetu w części bieżącej uwzględniona będzie nadwyżka budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, spłaty udzielonych przez jednostkę pożyczek w latach ubiegłych oraz niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków unijnych. Miasto Włocławek do tej pory utrzymywało znaczną nadwyżkę budżetu bieżącego, starając się optymalizować wydatki bieżące, przy jednoczesnych wysiłkach mających na celu zwiększenie bazy podatkowej i utrzymaniu tendencji wzrostowej dochodów bieżących. Pomimo panującej pandemii COVID-19, rok 2021 zakończył się dla Miasta dobrymi wynikami



finansowymi. Prognozuje się, iż w 2022 roku i latach kolejnych może dojść do obniżenia poziomu nadwyżki bieżącej, związanej z jednej strony ze zmianą sytuacji makroekonomicznej i powiązaniem z nią wzrostem inflacji, jak również wzrostem wynagrodzeń i cen dostaw towarów i usług oraz niższym poziomem konsumpcji, a z drugiej z przewidywanymi spadkami udziałów w dochodach z tytułu podatku od osób fizycznych i prawnych, co również wiąże się ze wskazanymi wyżej czynnikami makroekonomicznymi, jak i z wprowadzaną aktualnie w życie reformą programów podatkowych w ramach kompleksowej strategii przewyższania skutków pandemii - Polski Ład.

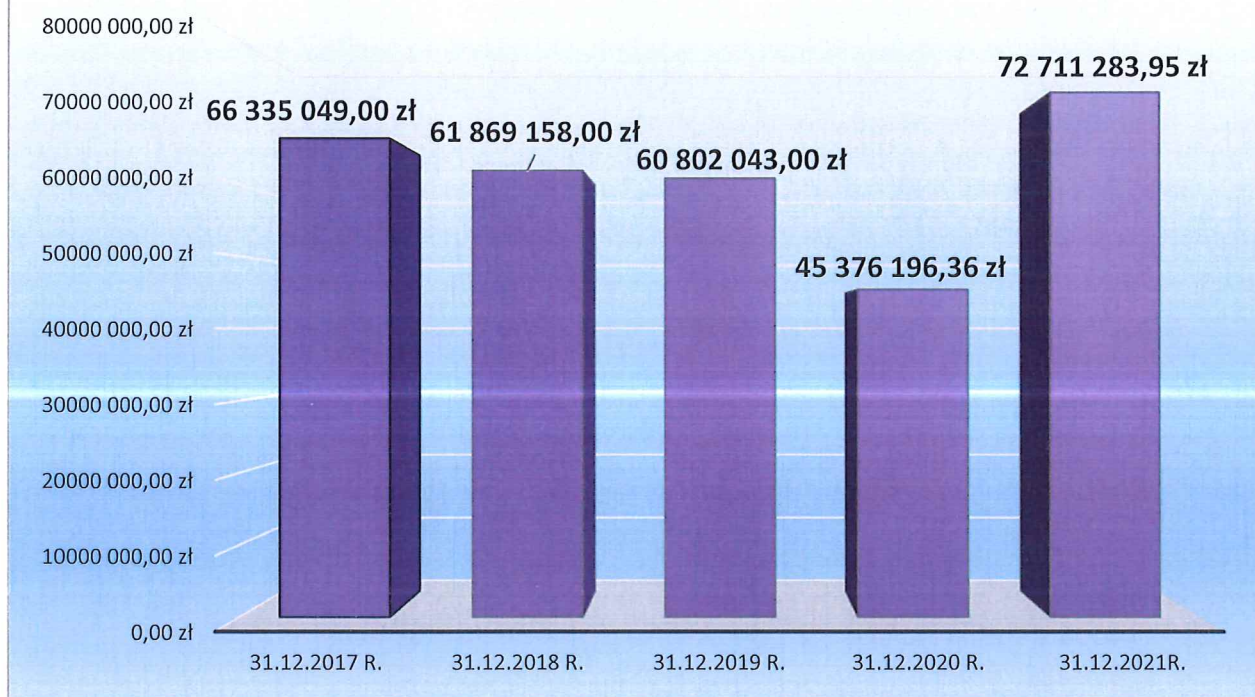
Jeżeli, zgodnie z zapowiedziami, rząd w jakimś stopniu zrekompensuje samorządom utracone dochody własne, to poziom nadwyżki bieżącej nadal powinien pozwolić na bezpieczną obsługę zaciągniętego zadłużenia oraz na realizację planowanych zadań.

Nowa zasada zrównoważonego budżetu zostanie spełniona dla całego okresu, na który przyjęto wieloletnią prognozę finansową. Z uwagi na ograniczanie negatywnych skutków epidemii COVID-19, ustawodawca wprowadził szczególne rozwiązania także w zakresie m.in. równoważenia strony bieżącej budżetu oraz reguły ograniczającej zadłużenie przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustalając relację na podstawie art. 243 na kolejne lata, wydatki bieżące podlegają pomniejszeniu o wydatki poniesione w roku poprzednim w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Dodatkowym wskaźnikiem, który w ostatnich latach wpisał się w schemat analiz jednostek samorządu terytorialnego, jest poziom nadwyżki operacyjnej, liczonej jako różnica między dochodami operacyjnymi (dochody bieżące pomniejszone o dochody finansowe oraz wpłaty z zysku i dywidendy) a wydatkami operacyjnymi (wydatki bieżące pomniejszone o obsługę długu oraz dopłaty w spółkach prawa handlowego). Nadwyżka operacyjna jest jedną z ważniejszych wielkości obrazujących sytuację finansową Miasta. Jest podstawą do oceny jego potencjału inwestycyjnego oraz zdolności kredytowej. Informuje także, jakimi środkami Miasto dysponuje po zrealizowaniu wydatków operacyjnych. Wyniki operacyjne Miasta Włocławek na przestrzeni ostatnich lat kształtowały się bardzo korzystnie. Nadwyżka operacyjna wynosiła:

- na dzień 31.12.2017 r. - 66 335 049,00 zł;
- na dzień 31.12.2018 r. - 61 869 158,00 zł;
- na dzień 31.12.2019 r. - 60 802 043,00 zł;
- na dzień 31.12.2020 r. - 45 376 196,36 zł;
- na dzień 31.12.2021 r. - 72 711 283,95 zł.

## Nadwyżka operacyjna w latach 2017 - 2021



Kolejnym wskaźnikiem analizowanym w trakcie sporządzania prognoz finansowych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego miasta, jest nadwyżka bieżąca netto, rozumiana jako nadwyżka bieżąca pomniejszona o rozchody przypadające do spłaty w konkretnym roku budżetowym. Dodatni poziom przedmiotowego wskaźnika wskazuje na zdolność miasta do obsługi posiadanego zadłużenia z uzyskiwanych dochodów bieżących, bez konieczności zaciągania kolejnych zobowiązań dłużnych na spłatę wcześniejszego długu. W odróżnieniu od indywidualnego wskaźnika zadłużenia, pokazuje on sytuację finansową samorządu w konkretnym roku, a nie opiera się na danych historycznych. Należy również brać pod uwagę, iż w przypadku przejściowych problemów z pokryciem obsługi zadłużenia bieżącymi dochodami, źródłem finansowania spłaty rozchodów mogą być również dochody ze sprzedaży majątku. Zagrożeniem dla osiąganego w kolejnych latach wyniku budżetu bieżącego są w głównej mierze sytuacja makroekonomiczna aktualnie panująca na Świecie, jak również wprowadzane zmiany prawne, z jednej strony ograniczające dochody jst, a z drugiej strony nakładające obowiązki związane z realizacją kolejnych zadań bez zapewnienia odpowiedniego finansowania oraz dalsze skutki wywołane przez COVID-19, powodujące mniejsze wpływy dochodów bieżących. Ponadto, z uwagi na wzrost inflacji w ostatnim czasie, może dojść do zachwiania dynamiki wzrostu dochodów i wydatków, co również wpłynie na poziom wyniku budżetu bieżącego.

## **2. Uwarunkowania strategii**

Optymalizacja procesów związanych z zarządzaniem długiem pozwala na zmniejszenie ryzyka finansowego poprzez określenie wielkości zapotrzebowania na środki z zewnątrz, minimalizacji kosztów obsługi długu przy dążeniu do optymalnej wielkości indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia. Zapewnienie odpowiedniej płynności finansowej umożliwia regulowanie bieżących zobowiązań Miasta. W polityce zarządzania długiem uwzględniane są koszty obsługi długu oraz inne koszty związane z zaciągnięciem długu. Takie działanie sprzyja zapewnieniu stabilności finansowej Miasta i zabezpiecza przed ryzykiem utraty płynności finansowej. W celu zmniejszenia kosztów obsługi długu i ryzyka należy dokonywać analizy zadłużenia Miasta pod względem możliwości zamiany najdroższych instrumentów dłużnych na tańsze, z uwzględnieniem możliwości finansowych Miasta oraz ograniczeń wynikających z indywidualnego wskaźnika obsługi długu określonego w ustawie o finansach publicznych. W przypadku posiadania wolnych środków Miasto może dokonywać przedpłat rat kredytów krajowych przypadających do spłaty w danym roku, obniżając w ten sposób wydatki przeznaczone na obsługę zadłużenia.

### **2.1. Założenia makroekonomiczne**

Strategia zarządzania długiem określa wytyczne dla tworzenia wieloletniej prognozy finansowej, która powinna stanowić fundament dla pozostałych strategii Miasta. Założenia makroekonomiczne przyjmowane dla jej stworzenia, wynikają z wytycznych Ministerstwa Finansów dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw.

### **2.2. Założenia realizacji inwestycji**

Zadłużenie planowane do zaciągnięcia w wieloletniej prognozie finansowej, wynika z poziomu wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych ujętych w załączniku do uchwały budżetowej, a także z poziomu inwestycji jednorocznych. Do załącznika wprowadzane są projekty możliwe do realizacji, często posiadające już gotową dokumentację. Lista ta zawiera również projekty, dla których Miasto zamierza pozyskać finansowanie ze środków unijnych. Poziom pozostałych wydatków inwestycyjnych zaplanowany na przyszłe lata w wieloletniej prognozie finansowej, wynika z możliwości finansowych Miasta.

Na etapie sporządzania projektu budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej na kolejny rok, poziom wydatków inwestycyjnych może być zwiększony i sfinansowany ze zwrotnych środków zewnętrznych, przy zachowaniu bezpieczeństwa finansowego oraz utrzymaniu oczekiwanego poziomu wskaźników.

### 3. Analiza ryzyk związanych z zarządzaniem długiem

Analiza ryzyk związanych z zarządzaniem długiem opiera się na ich identyfikacji, kwalifikacji oraz ocenie i kontroli. Analiza dokonana w sposób prawidłowy pozwala utrzymać długoterminową równowagę finansową oraz ograniczyć ewentualne straty wynikające z operacji zaciągania długu.

#### Rodzaje ryzyk

1. **Ryzyko refinansowania długu** – występuje w przypadku konieczności zaciągnięcia nowego zobowiązania na pokrycie zapadającego długu/zobowiązania;
2. **Ryzyko stopy procentowej** – dotyczy poziomu i zmienności cen rynkowych stóp procentowych, wzrost stóp procentowych może spowodować znaczny wzrost kosztu obsługi długu;
3. **Ryzyko utraty płynności** – dotyczy sytuacji, w której istnieje niebezpieczeństwo utraty możliwości finansowania bieżącej działalności jednostki, braku dochodów, trudności w pozyskaniu krótkoterminowego zadłużenia;
4. **Ryzyko budżetu** – ryzyko związane z realizacją dochodów i wydatków, zagrożenie przekroczenia ustawowych wskaźników;
5. **Ryzyko kursowe** - ryzyko związane ze zmiennością kursów walutowych;
6. **Ryzyko organizacyjno-prawne** – wynikające z błędów w trakcie realizacji transakcji, w systemach lub usługach, wynikające ze zmiany przepisów prawnych oraz naruszenia bezpieczeństwa.

Określając miary zidentyfikowanych ryzyk Miasto stosuje odpowiednie instrumenty zarządzania ryzykiem.

#### Ryzyko refinansowania długu

- 1) *miary ryzyka:*
  - średnia zapadalność długu wyrażona w latach (ATM – miara ryzyka refinansowania długu – im termin wykupu jest bardziej odległy, tym niższe ryzyko jego refinansowania),
  - udział długu zapadającego w ciągu roku w całości kwoty długu,
  - struktura zapadalności długu,
- 2) *instrumenty zarządzania:*
  - odpowiedni rozkład zapadalności instrumentów dłużnych – dążenie do równomiernego rozkładu płatności z tytułu obsługiwanego i wykupywanego długu w kolejnych latach,
  - dążenie do zwiększania roli instrumentów średnio - i długoterminowych w finansowaniu potrzeb dłużnych Miasta,

- utrzymywanie wskaźnika spłaty zadłużenia, liczonego jako zadłużenie ogółem netto do nadwyżki operacyjnej, na poziomie max 9 lat,
- utrzymywanie wskaźnika obsługi zadłużenia – liczonego jako relacja nadwyżki operacyjnej powiększonej o wolne środki oraz nadwyżkę z lat ubiegłych do obsługi zadłużenia, na poziomie wyższym niż 1,5,
- utrzymywanie wskaźnika ATM na poziomie minimalnym równym wskaźnikowi spłaty długu (zadłużenie do nadwyżki bieżącej), a max 20 lat,
- utrzymywanie relacji nadwyżki operacyjnej brutto (nadwyżka bieżąca powiększona o odsetki) do odsetek na poziomie wyższym niż 1,5,
- stosowanie opcji przedterminowego wykupu długu.

### **Ryzyko stopy procentowej**

#### 1) *miary ryzyka:*

- udział instrumentów o oprocentowaniu zmiennym,
- udział instrumentów o oprocentowaniu stałym,
- poziom podstawowych stóp procentowych,

#### 2) *instrumenty zarządzania:*

- dywersyfikacja zadłużenia pod względem charakterystyki oprocentowania i jego rewizja w sytuacji spodziewanych zmian w polityce pieniężnej kraju (preferowane korzystne oprocentowanie stałe).

### **Ryzyko utraty płynności**

#### 1) *miary ryzyka:*

- stan środków finansowych na rachunku Miasta,
- wskaźnik płynności finansowej, liczony jako stosunek sumy dochodów i przychodów do sumy wydatków i rozchodów,

#### 2) *instrumenty zarządzania:*

- monitorowanie sytuacji finansowej Miasta przy pomocy odpowiedniego systemu informatycznego,
- monitorowanie sytuacji finansowej Miasta w perspektywie średnio - i długoterminowej (rok budżetowy plus trzy kolejne lata),
- utrzymywanie bezpiecznego poziomu płynności budżetu Miasta przy efektywnym zarządzaniu wolnymi środkami będącymi w dyspozycji,
- dostępny kredyt w rachunku bieżącym Miasta,
- utrzymywanie wskaźnika płynności finansowej w przedziale 1 - 1,5.

## **Ryzyko budżetu**

### 1) *miary ryzyka:*

- poziom nadwyżki oraz marży operacyjnej,
- dynamika wzrostu wydatków bieżących w odniesieniu do dynamiki wzrostu dochodów bieżących,
- zasada zrównoważonego budżetu,
- wskaźniki zadłużenia.

### 2) *instrumenty zarządzania:*

- stały monitoring poszczególnych wielkości finansowych i wskaźników,
- utrzymywanie marży operacyjnej na poziomie min. 10%,
- utrzymywanie poziomu nadwyżki bieżącej co najmniej w wysokości roku ubiegłego i odpowiednia korekta wydatków w sytuacji spadku realizowanych dochodów w stosunku do pierwotnie planowanych,
- utrzymywanie dodatniego poziomu nadwyżki bieżącej netto.

## **Ryzyko kursowe** (aktualnie nie występuje)

### 1) *instrumenty zarządzania:*

- korzystanie wyłącznie z instrumentów dłużnych denominowanych w PLN.

## **Ryzyko organizacyjno-prawne**

### 1) *instrumenty zarządzania:*

- przeprowadzanie szczegółowych analiz w zakresie proponowanych zmian przepisów prawnych,
- dedykowany system informatyczny,
- stosowanie odpowiednich procedur w zakresie zarządzania długiem.

## 4. Realizacja strategii

W strategii zarządzania długiem optymalne rozwiązanie polega nie na eliminacji długu, ale na umiejętnym włączeniu go w gospodarkę finansową. Zadanie to polega z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań, przez co utrzymuje odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, a z drugiej strony na ich inwestowaniu, tak aby koszt ich pozyskania i spłaty był możliwie najniższy.

Realizacja przyjętego celu strategii zarządzania długiem będzie następować poprzez:

- optymalny dobór instrumentów dłużnych, uwzględniający założenia odnośnie poszczególnych ryzyk (w szczególności ryzyko refinansowania i ryzyko stopy procentowej) w postaci:
  - kredytu w PLN w banku komercyjnym lub obligacji na rynku krajowym,
  - kredytu w PLN w międzynarodowych instytucjach finansowych na rynku międzynarodowym;
- utrzymywanie i coroczną aktualizację oceny ratingowej;
- ograniczanie ryzyka utraty płynności poprzez stały monitoring systemu zarządzania płynnością, w skład którego wchodzi:
  - system rachunku skonsolidowanego,
  - kredyt w rachunku skonsolidowanym,
  - kredyt pomostowy,
  - system lokowania czasowo wolnych środków finansowych będących w dyspozycji Miasta;
  - stały monitoring wszystkich wskaźników określonych w niniejszej strategii, wieloletniej prognozie finansowej bądź innych dokumentach o charakterze wewnętrznym.

Realizację określonych w polityce długu parametrów należy monitorować na bieżąco, mając na uwadze, że celem nadrzędnym polityki zarządzania długiem pozostaje zapewnienie płynności finansowej. Czynnikiem mającym największy wpływ na efektywność realizacji procesu zarządzania są decyzje dotyczące ryzyka finansowego, źródeł finansowania i ich form, kosztów oraz dywersyfikacji zadłużenia i okresów zapadalności.

## 5. Zagrożenia związane z realizacją strategii

Podstawowe zagrożenia dla realizacji niniejszej strategii wynikają głównie z sytuacji makroekonomicznej. Należą do nich przede wszystkim:

- niższe tempo wzrostu gospodarczego;
- utrzymująca się w dłuższej perspektywie czasowej wysoka inflacja;
- destabilizacja gospodarki krajowej i międzynarodowej w dłuższej perspektywie czasowej, w tym związana z wojną na Ukrainie, jak również z pandemią COVID-19;
- znaczny wzrost stóp procentowych w dalszej perspektywie czasowej;
- zaostrzanie wskaźników zadłużenia obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego (ograniczające możliwości zadłużania samorządów pomimo istnienia faktycznych możliwości spłaty długu);
- mniejsze niż zakładane bądź brak wsparcia z funduszy unijnych;
- znaczący spadek dochodów z tytułu udziałów w podatku od osób fizycznych i prawnych będący efektem wprowadzonego przez rząd podwyższenia do 30 tys. zł kwoty wolnej od podatku, który wpłynie na obniżenie nadwyżki i marży operacyjnej;
- wyższa dynamika wzrostu wydatków bieżących w stosunku do dochodów bieżących związana z nakładaniem na samorzady nowych obowiązków bez zapewnienia ich finansowania oraz niedoszacowaniem kosztów zadań zleconych czy znacznie niższą dynamiką wzrostu subwencji oświatowej w stosunku do wzrostu wydatków w oświacie.

W celu zabezpieczenia się przed ewentualnym negatywnym wpływem czynników wskazanych powyżej, prowadzony jest stały monitoring wszystkich parametrów. Wszystkie obligatoryjne ograniczenia wynikające z ustawy o finansach publicznych zostają zachowane. Sytuacja gospodarcza wywołana pandemią COVID-19 nie pogorszyła znacząco wskaźników finansowych Miasta, natomiast przygotowana przez rząd kompleksowa strategia przezwyciężenia skutków pandemii zwana Polskim Ładem, bez wprowadzenia odpowiednich rozwiązań dla samorządów pokrywających ubytek dochodów z tego tytułu, może w przyszłości negatywnie odbić się na sytuacji finansowej Miasta.

Miasto nie rezygnuje z zaplanowanych inwestycji, bowiem wspierają one potencjał gospodarczy w regionie. Zakłada się utrzymanie optymalnego poziomu nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach, który może pomóc zrównoważyć ewentualne wystąpienie negatywnych zjawisk.



Każde planowane działanie będzie skierowane na osiągnięcie celu przedstawionego w niniejszej strategii, czyli pozyskania finansowania zwrotnego umożliwiającego terminową realizację zadań Miasta, przy zachowaniu bezpieczeństwa środków publicznych.

Opracowanie:

Magdalena Cylc-Sosińska



Włocławek, dn. 1 sierpnia 2022 roku.

Projekt: „WŁOCŁAWEK – MIASTO NOWYCH MOŻLIWOŚCI. Tutaj mieszkam, pracuję, inwestuję i tu wypoczywam”, finansowany w ramach Programu „Rozwój Lokalny” za środków Mechanizmu Finansowego EOG (85) oraz Budżetu Państwa (15%).