

**Zarządzenie nr PM – 8333/2023  
Prezydenta Miasta Gliwice  
z dnia 11 sierpnia 2023 r.**

w sprawie strategii zarządzania długiem miasta Gliwice.

Na podstawie art. 33 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.)

zarządza się, co następuje:

- § 1. Wprowadzić strategię zarządzania długiem miasta Gliwice określoną w załączniku do niniejszego zarządzenia.
- § 2. Odpowiedzialnym za wykonanie niniejszego zarządzenia jest naczelnik Wydziału Finansowego.
- § 3. Nadzór nad wykonaniem zarządzenia powierzam skarbnikowi miasta.
- § 4. Za okresowy przegląd zarządzenia oraz jego aktualizację odpowiedzialny jest naczelnik Wydziału Finansowego.
- § 5. Zarządzenie podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej.
- § 6. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.
- § 7. Traci moc Zarządzenie nr PM-4478/2021 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 4 sierpnia 2021 r.

Prezydent Miasta Gliwice

**Adam Neumann**

# Strategia zarządzania długiem miasta Gliwice



## Spis treści

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Zmiany w zakresie wielkości i struktury długu miasta Gliwice.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1. Wielkość długu w latach .....</b>	<b>3</b>
<b>2.2. Koszty obsługi długu .....</b>	<b>5</b>
<b>2.3. Wskaźniki.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Uwarunkowania strategii .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1. Założenia makroekonomiczne .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2. Założenia realizacji inwestycji .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Cel strategii zarządzania długiem .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1. Identyfikacja oraz kontrola ryzyk związanych z zarządzaniem długiem .....</b>	<b>17</b>
<b>5. Zadania strategii.....</b>	<b>21</b>
<b>6. Zagrożenia związane z realizacją strategii .....</b>	<b>21</b>

## 1. Wprowadzenie

**Strategia zarządzania długiem miasta Gliwice służy realizacji i wspieraniu działań na rzecz rozwoju miasta poprzez optymalne wykorzystanie dostępnych środków finansowych przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa środków publicznych.**

Zarządzanie długiem obejmuje decyzje dotyczące sposobu finansowania potrzeb pożyczkowych miasta, poprzez dobór odpowiednich instrumentów umożliwiających realizację wymaganych płatności, przy możliwie najniższym do uzyskania koszcie ich obsługi i zachowaniu poziomu akceptowalnego ryzyka. Prowadzi do utrzymania szeroko rozumianej płynności finansowej miasta, poprzez racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi, a także stanowi podstawę dla procesów decyzyjnych kierownictwa miasta.

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. Prognoza kształtowania się dochodów i wydatków pozwala, w perspektywie wieloletniej, na określenie możliwych do poniesienia nakładów inwestycyjnych. Jest podstawą do zaplanowania dopuszczalnej kwoty długu, która nie zagraża stabilności finansowej miasta.

Efektom przyjętej polityki finansowej miasta przedstawionej w strategii są konkretne założenia oraz dane finansowe ujęte w wieloletniej prognozie finansowej miasta.

## 2. Zmiany w zakresie wielkości i struktury długu miasta Gliwice

Poniżej przedstawiono zmiany, dotyczące wielkości i struktury zadłużenia miasta Gliwice w ciągu ostatnich kilku lat.

### 2.1. Wielkość długu w latach

Począwszy od 2011 roku, miasto zaczęło realizować prorozwojowy plan inwestycyjny ze wsparciem zewnętrznego finansowania zwrotnego. W latach 2011-2015 wpłynęły trzy transze kredytu ramowego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w łącznej wysokości 180 mln zł na sfinansowanie szeregu inwestycji.

Miasto sfinalizowało również kontrakt z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na kwotę 182,5 mln zł, z przeznaczeniem na finansowanie budowy hali widowiskowo-sportowej (Areny Gliwice), którego dwie transze wpłynęły w 2013 i 2018 r.

Po uzyskaniu kolejnej decyzji kredytowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego na kwotę 400 mln zł z Ramowego Programu Inwestycyjnego dla miast Aglomeracji Górnego Śląska, miasto pozyskało środki z drugiego kredytu ramowego w dwóch transzach: 75 mln zł w 2019 r. oraz 25 mln zł w 2020 r. W ramach tego samego programu w 2021 r. miasto podpisało umowę na udostępnienie trzeciego kredytu ramowego na kwotę 100 mln zł z terminem dostępności do listopada 2023 r. i terminem wdrożenia projektów do końca grudnia 2024 r.

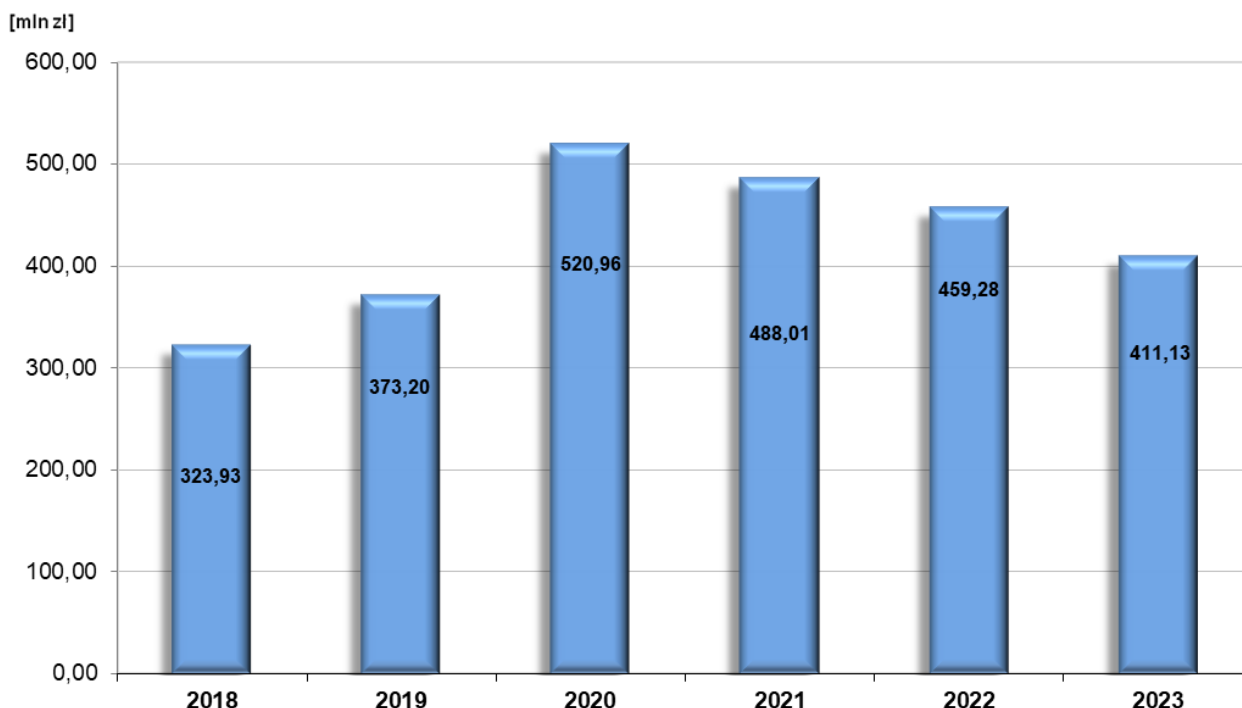
Ponadto, w 2020 r. miasto po raz pierwszy wyemitowało obligacje: 150.000 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł w pięciu seriach na łączną kwotę 150 mln zł. Wykup pierwszej serii zakończy się w 2023 r., a pozostałych serii nastąpi w latach 2024 – 2030. Kolejne obligacje miasto wyemitowało w 2022 r., w dwóch seriach na łączną kwotę 20 mln zł, z terminem wykupu w 2031 r. oraz 2032 r.

Miasto korzystało także z preferencyjnych pożyczek, udzielanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (WFOŚiGW) zaciąganych między innymi na termomodernizację budynków oświatowych oraz na realizację Programu ograniczania niskiej emisji dla miasta Gliwice. Dzięki umorzeniu części zaciągniętych pożyczek, miasto mogło wydatkować, odzyskane od początku korzystania z pożyczek, dodatkowe 6,4 mln zł na dalsze termomodernizacje obiektów. Spłata ostatnich pożyczek z WFOŚiGW nastąpiła w marcu 2023 r.

Poza wymienionymi powyżej instrumentami finansowymi, miasto korzysta z kredytu odnawialnego w rachunku skonsolidowanym. Kredyt ten został udzielony w ramach umowy na obsługę bankową budżetu miasta Gliwice (aktualna umowa zawarta jest na lata 2022-2026). Kredyt odnawialny pozwala miastu na elastyczne zarządzanie środkami budżetowymi w ciągu roku i pokrywanie przejściowego deficytu w kwocie do 60 mln zł. Odsetki od kredytu w rachunku skonsolidowanym płacone są dopiero w momencie, gdy wartość bezwzględna ujemnego salda rachunku podstawowego jest wyższa niż zsumowana wartość sald na rachunkach bankowych miasta, Urzędu i pozostałych jednostek organizacyjnych.

W ramach tej samej umowy z bankiem miasto może korzystać z kredytu pomostowego w wysokości do 60 mln zł. Kredyt ten, będący krótkoterminowym finansowaniem – na okres do 10 dni roboczych, może być zaciągnięty na przełomie roku, a spłacony najpóźniej czwartego dnia roboczego w styczniu roku następnego. Z kredytu pomostowego nie będzie można skorzystać na przełomie roku 2026/2027 w związku z zakończeniem realizacji umowy w tym zakresie.

Wykres 1. Kwota długu zaciągniętego, wynikającego wyłącznie z podpisanych umów (w latach 2018-2023)



## 2.2. Koszty obsługi długu

Poszukując źródeł finansowania zewnętrznego, miasto stara się zoptymalizować wszystkie jego parametry. Jednym z najważniejszych jest koszt, po jakim pozyskuje się finansowanie. Oprocentowanie instrumentów finansowych, jakie miasto posiada w swoim portfelu jest zróżnicowane.

Koszt kredytu w rachunku skonsolidowanym oraz kredytu pomostowego bazuje na stopie rynkowej WIBOR 1M powiększonej o marżę banku. Wszystkie zaciągnięte transze kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oprocentowane są obecnie na poziomie stałym, dzięki czemu miastu udało się uniknąć drastycznego wzrostu wydatków na obsługę długu w związku z niekorzystną sytuacją na rynku finansowym. Najbliższa data rewizji przypada dopiero w czerwcu 2025 r. co pozwoliło miastu łagodnie przejść przez okres najwyższych podwyżek stóp procentowych. W tabeli nr 1 przedstawiono stawki oprocentowania dla poszczególnych transz kredytów.

Tabela 1. Oprocentowanie kredytów udzielonych miastu Gliwice

Rodzaj kredytu		Oprocentowanie	Data rewizji
<b>zmienne</b>			
Kredyt pomostowy		WIBOR 1M + 1,2%	
Kredyt przejściowy		WIBOR 1M + 1,2%	
<b>stałe</b>			
I kredyt ramowy z EBI	I transza	3,31%	15.12.2025
	II transza	4,35%	17.03.2027
	III transza	0,94%	28.09.2026
Kredyt z EBI na finansowanie budowy hali	I transza	7,86%	-
	II transza	4,57%	28.03.2027
II kredyt ramowy z EBI	I transza	1,98%	18.10.2029
	II transza	1,15%	04.06.2025

Oprocentowanie I transzy kredytu z EBI na finansowanie budowy hali zostało poddane rewizji w październiku 2022 r. pozostanie już bez zmiany do czasu ostatecznej spłaty kredytu tj. do 10 października 2028 r.

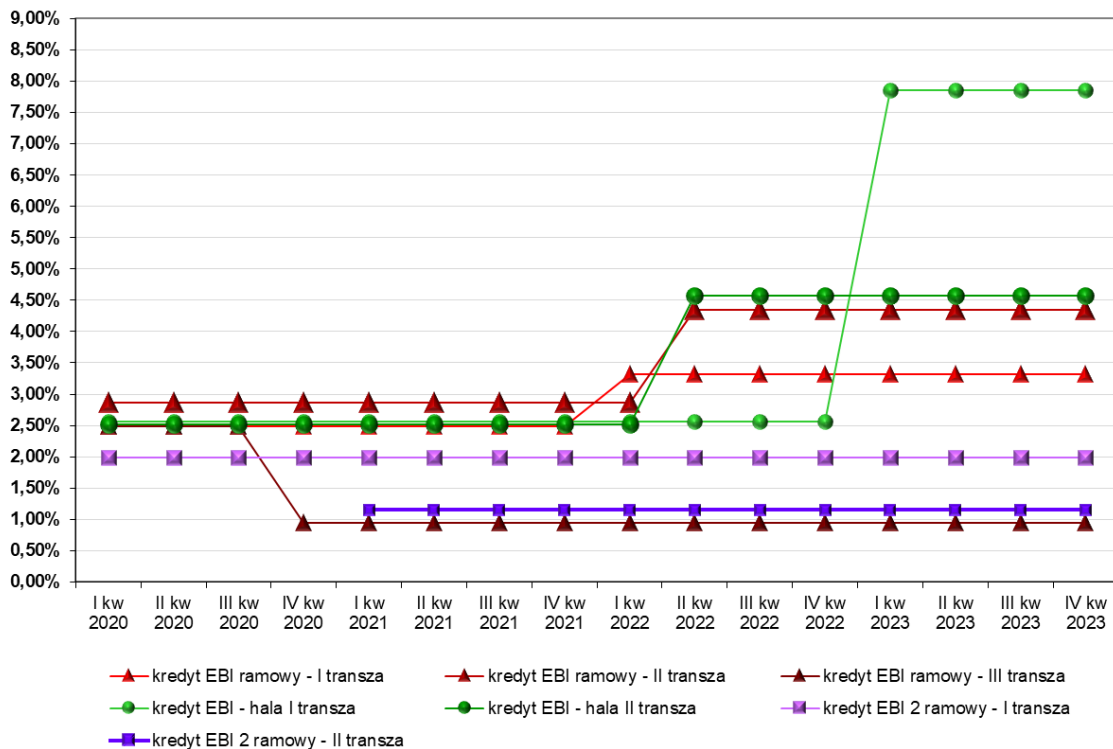
Tabela nr 2 przedstawia oprocentowanie wyemitowanych obligacji przez miasto. Oprocentowanie jest zmienne a jego podstawą jest stopa rynkowa WIBOR 6M, ustalana na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększona o marżę odrębnie wskazaną dla każdej z serii.

Tabela 2. Oprocentowanie wyemitowanych obligacji.

Serie emisji	Wykup obligacji		Oprocentowanie
	Termin wykupu	Wartość	wysokość marży (ponad WIBOR 6M)
Seria <b>A20</b> o wartości 30.000.000	2022	15.000.000	0,40%
	2023	15.000.000	0,40%
Seria <b>B20</b> o wartości 30.000.000	2024	15.000.000	0,50%
	2025	15.000.000	0,50%
Seria <b>C20</b> o wartości 30.000.000	2026	15.000.000	0,75%
	2027	15.000.000	0,75%
Seria <b>D20</b> o wartości 30.000.000	2028	15.000.000	1,00%
	2029	15.000.000	1,00%
Seria <b>E20</b> o wartości 30.000.000	2029	7.500.000	1,30%
	2030	22.500.000	1,30%
Seria <b>A22</b> o wartości 10.000.000	2031	10.000.000	0,99%
Seria <b>B22</b> o wartości 10.000.000	2032	10.000.000	1,05%

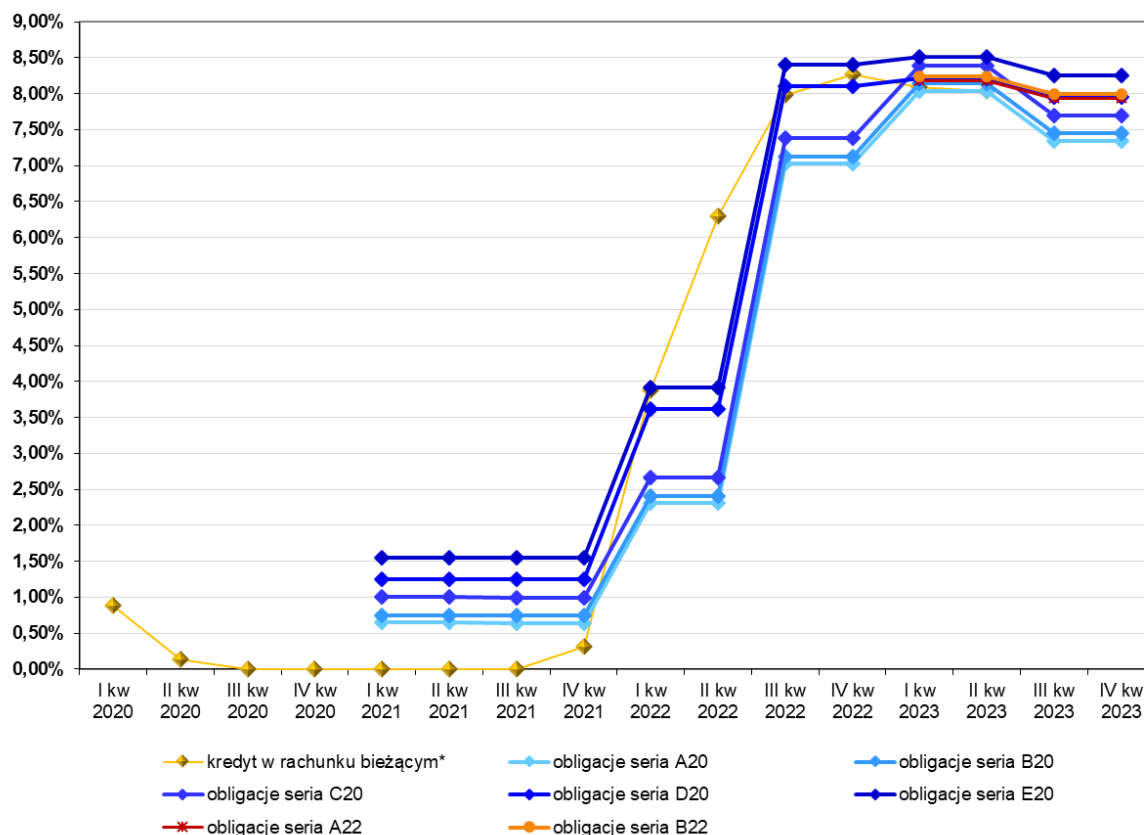
Na poniższych wykresach zaprezentowano oprocentowanie portfela kredytów i obligacji zaciągniętych przez miasto Gliwice w podziałem na stałe i zmienne oprocentowanie.

Wykres 2. Średnie oprocentowanie zadłużenia miasta w oparciu o stałą stopę w ujęciu kwartalnym w latach 2020-2023





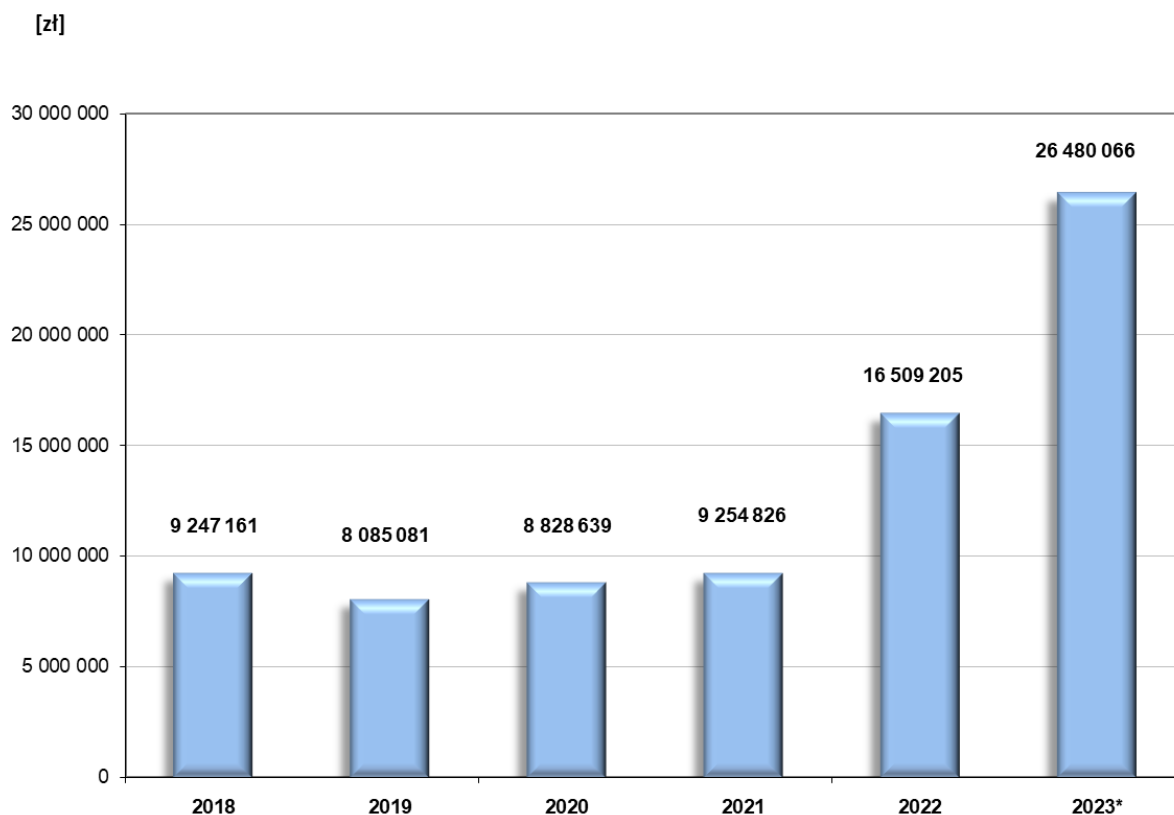
Wykres 3. Średnie oprocentowanie zadłużenia miasta w oparciu o zmienną stopę w ujęciu kwartalnym w latach 2020-2023



\*z uwagi na zmienne oprocentowanie kredytu w rachunku bieżącym uzależnione od miesięcznej stawki WIBOR 1M, oprocentowanie kredytu przedstawiono tylko do II kwartału 2023 r.

Wykres nr 4 przedstawia wysokość zapłaconych, a w 2023 r. planowanych do zapłaty, odsetek od kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji wyemitowanych przez miasto. Różnice w wysokości zapłaconych odsetek w poszczególnych latach wynikają z poziomu zadłużenia oraz zmian w oprocentowaniu poszczególnych transz kredytów, pożyczek i obligacji. W latach 2022 i 2023 wysoki poziom odsetek wynika przede wszystkim ze wzrostu stóp procentowych co szczególnie dało się odczuć przy zmiennym oprocentowaniu obligacji i rewizji oprocentowania kilku transz kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Wykres 4. Wysokość odsetek od kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji przez miasto Gliwice w latach 2018-2023



\* dane w 2023 r. to wysokość planowanych odsetek zgodnie z uchwałą w sprawie WPF miasta Gliwice – stan na 17.07.2023 r.

### 2.3. Wskaźniki

Podstawowym wskaźnikiem określającym kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wskazującym na obciążenia wynikające z posiadanego długu jest **indywidualny wskaźnik zadłużenia** określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych. 1 stycznia 2019 r. zmianą ustawy o finansach publicznych weszły w życie przepisy, które stopniowo zmieniają sposób obliczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Art. 243 ustawy w nowym brzmieniu obliuguje do spełnienia relacji:

$$\frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \frac{(D_{bei}-W_{bei})}{D_{bi}},$$

gdzie:

- R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz wykupów papierów wartościowych,
- O – planowane wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwoty wynikających z poręczeń i gwarancji.
- 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, 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.

**Wskaźnik ten pozostaje spełniony w całym okresie objętym prognozą finansową 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**. Zasada ta jest spełniona dla całego okresu, na który przyjęto wieloletnią prognozę finansową. Przepis art. 242 ust 2 stanowi, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody takie jak: nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych, spłata udzielonych przez jednostkę pożyczek w latach ubiegłych lub środki z lokat dokonanych w latach ubiegłych. Dodatkowo, po wprowadzonych zmianach dotyczących programu Polski Ład, do końca 2025 r. mają zastosowanie przepisy wskazujące, iż w wyliczeniach dotyczących zachowania równowagi budżetu w części bieżącej uwzględnione zostaną również wolne środki, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki, innych niż określone w art. 217 w pkt 5 i 8 ustawy o finansach publicznych, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Miasto Gliwice 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, lata 2020 i 2021 zakończyły się dla miasta dobrymi wynikami finansowymi. Słabiej zakończył się 2022 rok z uwagi na spadek dochodów bieżących, w szczególności z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących związanych z wysoką inflacją i podwyżką stóp procentowych. Prognozuje się, że w 2023 r. i w latach kolejnych dojdzie do obniżenia poziomu nadwyżki bieżącej, związanego ze wzrostem wynagrodzeń, wzrostem cen dostaw towarów i usług oraz przewidywaną mniejszą dynamiką wzrostu udziałów w dochodach z PIT, związaną z wprowadzoną reformą podatków w ramach programu - Polski Ład. W celu zrekompensowania ubytku dochodów własnych wprowadzono mechanizm w postaci części rozwojowej subwencji ogólnej, który w założeniu ustawodawcy powinien zapewnić samorządom długookresową stabilizację finansową, jednakże z dużym prawdopodobieństwem nie pokryje on w pełni utraconych dochodów i zahamuje ich wzrost w kolejnych latach. W związku z toczącymi się rozmowami pomiędzy środowiskiem samorządowym a Ministerstwem Finansów na temat rewizji systemu finansowania gmin, powiatów i województw, można spodziewać się dalszych zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

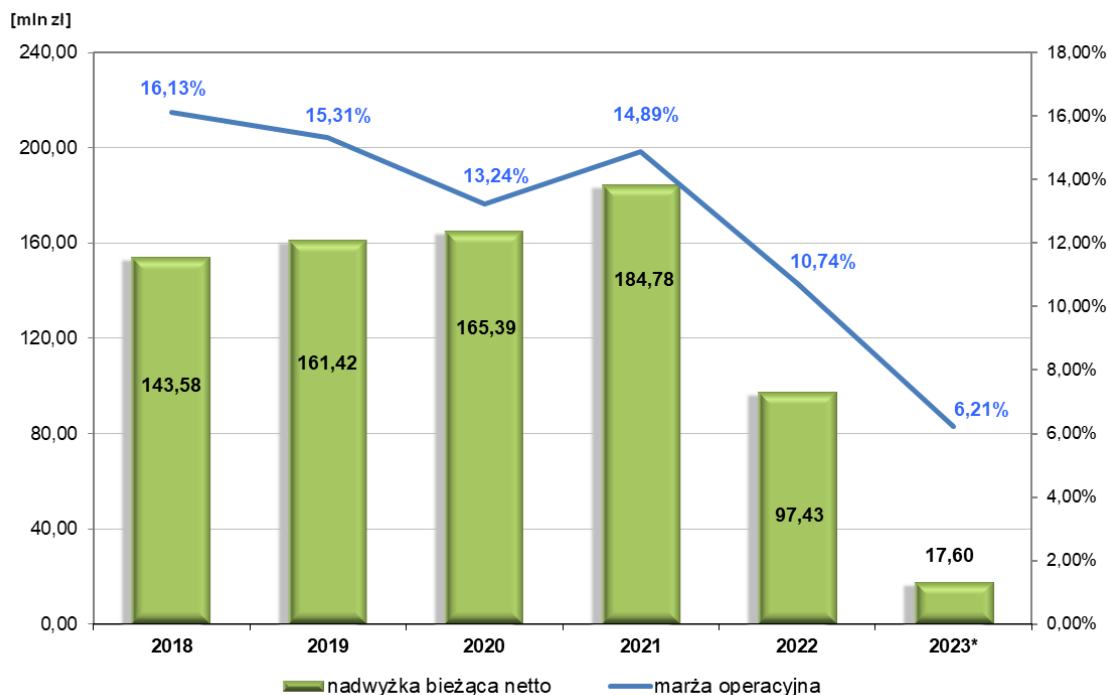
Z uwagi na ograniczanie negatywnych skutków epidemii COVID-19, ustawodawca wprowadził także szczególne rozwiązania w zakresie m.in. równoważenia strony bieżącej budżetu oraz reguły ograniczającej zadłużenie przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustalając relację z art. 243 na 2021 rok i kolejne lata, wydatki bieżące podlegają pomniejszeniu o wydatki poniesione w latach 2020 i 2021 w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID - 19. Ponadto, z uwagi na konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, ta sama zasada dotyczy relacji ustalonej na 2023 i kolejne lata przy pomniejszeniu wydatków poniesionych w 2022 i 2023 r. w ramach pomocy obywatelom tego kraju - w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.

Dodatkowym wskaźnikiem, który w ostatnich latach wpisał się w schemat analizy finansowej miasta Gliwice, 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 Gliwic na przestrzeni ostatnich lat, do 2021 r. kształtowały się bardzo korzystnie. W 2022 r. zanotowano spadek **marży operacyjnej**

(stosunek nadwyżki operacyjnej do dochodów operacyjnych) odpowiednio do poziomu 10,74% w stosunku do 14,89% z 2021 r. na co miały wpływ głównie wprowadzone zmiany w systemie podatku PIT oraz wysoka inflacja. W kolejnych latach nadwyżka operacyjna może ulec kolejnemu obniżeniu z uwagi na ograniczone dochody z tytułu udziału w PIT i ich niedostateczną rekompensatę w postaci subwencji rozwojowej, utrzymującą się wysoką inflację oraz sytuację gospodarczą w Europie. W długofalowej perspektywie miasto dąży do utrzymywania marży operacyjnej na poziomie minimum 10%.

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. Na bazie wykonania roku 2022 i planu na rok 2023 widać, znaczne pogorszenie wyników operacyjnych Gliwic, co przedstawia wykres 5.

Wykres 5. Poziom nadwyżki bieżącej netto i marży operacyjnej w latach 2018-2023



\* dane w 2023 r. zgodnie z uchwałą w sprawie WPF miasta Gliwice – stan na 17.07.2023 r.

Zagrożeniem dla osiąganego w kolejnych latach wyniku budżetu bieżącego są wprowadzane zmiany prawne, z jednej strony ograniczające dochody jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej strony nakładające obowiązki związane z realizacją kolejnych zadań bez zapewnienia odpowiedniego finansowania. Ponadto, z uwagi na znaczny wzrost inflacji w ostatnim czasie oraz pogorszenie się sytuacji gospodarczej na rynku globalnym, może dojść do zachwiania dynamiki wzrostu dochodów i wydatków, co również wpłynie na poziom wyniku budżetu bieżącego.

### **3. Uwarunkowania strategii**

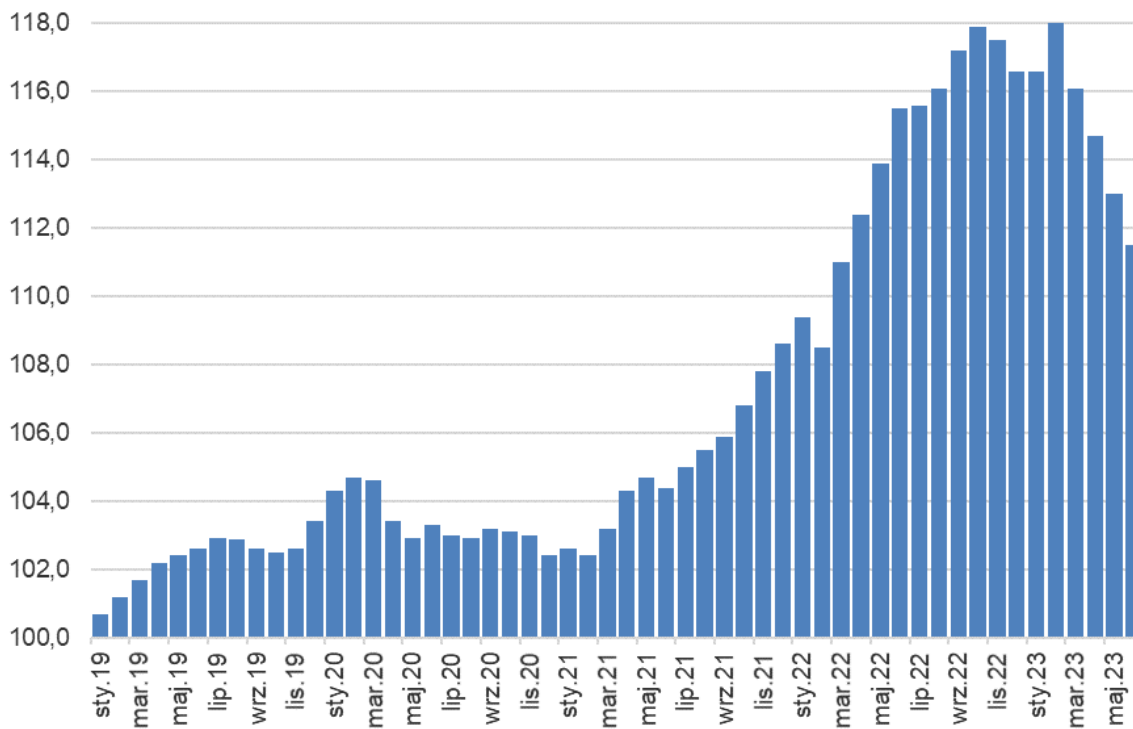
#### **3.1. Założenia makroekonomiczne**

Strategia zarządzania długiem określa wytyczne dla tworzenia wieloletniej prognozy finansowej, która stanowi 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 – aktualizacja z października 2022 r.

W scenariuszu makroekonomicznym Ministerstwa Finansów, po aktualizacji z maja 2023 r., założono wzrost Produktu Krajowego Brutto o 0,9% w 2023 r. i 2,8% w 2024 r., a dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych odpowiednio o 12% i 6,5% średniorocznie w latach 2023 i 2024.

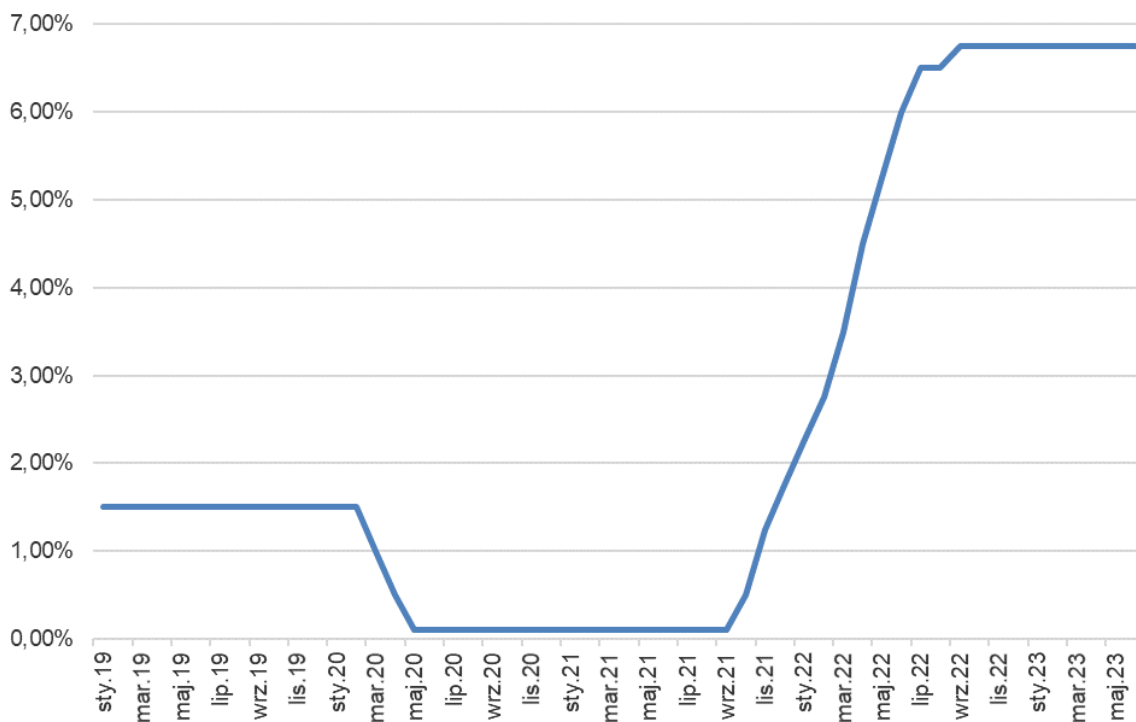
Obecna aktualizacja strategii odbywa się w bardzo dynamicznym środowisku makroekonomicznym. Ostatnie trzy lata znacząco wpłynęły na rynek polski i światowy, najpierw poprzez pandemię COVID-19 a następnie, od marca 2022 r., poprzez wojnę w Ukrainie wywołaną atakiem Rosji, która spowodowała kryzys uchodźczy i energetyczny. Dodatkowo w 2022 r. mieliśmy do czynienia z drastycznym wzrostem inflacji (wykres 6) oraz reakcją Rady Polityki Pieniężnej w postaci podwyżek stóp procentowych (wykres 7).

Wykres 6. Kształtowanie się inflacji na przestrzeni lat (zmiany w ujęciu rok do roku 2019-2023)



Źródło: <https://stat.gov.pl/>

Wykres 7. Poziom stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego w latach 2019-2023



Wszystkie te zjawiska w znaczący sposób wpływają na realizację strategii zarządzania długiem miasta Gliwice, w szczególności obniżają możliwości zadłużania, a co za tym idzie hamują plany inwestycyjne miasta, jak również powodują wzrost obsługi już zaciągniętego zadłużenia (wzrost wydatków bieżących).

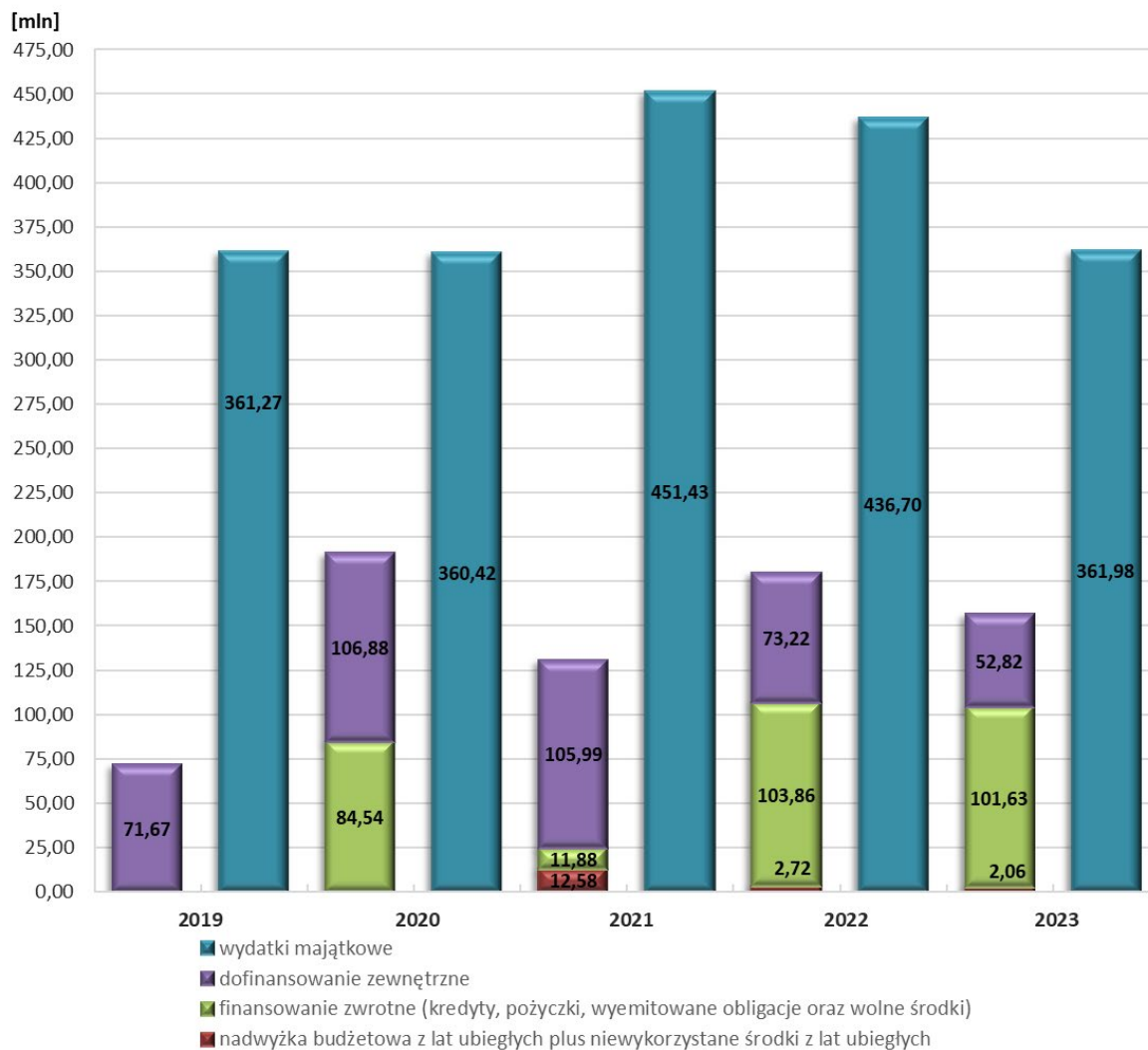
### **3.2. Założenia realizacji inwestycji**

Zadłużenie planowane do zaciągnięcia w wieloletniej prognozie finansowej, wynika z poziomu wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych ujętych w załączniku do uchwały Rady Miasta w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, 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 (poza przedsięwzięciami wieloletnimi ujętymi w załączniku), 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, decyzją kierownictwa miasta poziom wydatków inwestycyjnych może być zwiększony i sfinansowany ze zwrotnych środków zewnętrznych, przy zachowaniu bezpieczeństwa finansowego oraz utrzymaniu oczekiwanego poziomu wskaźników. W 2020 r. z uwagi na dodatni wynik finansowy, wydatki majątkowe zostały sfinansowane środkami własnymi oraz pochodzącymi z zewnętrznego dofinansowania. W 2021 r. poziom wydatków majątkowych został tylko w nieznacznym stopniu pokryty zwrotnym finansowaniem, a w 2022 r. wykorzystano na ten cel wolne środki na poziomie niespełna 104 mln zł, pochodzące z nierozliczonych obligacji wyemitowanych w 2020 r. Struktura omawianych wydatków w latach 2018-2023 została zaprezentowana na wykresach 8 i 9.

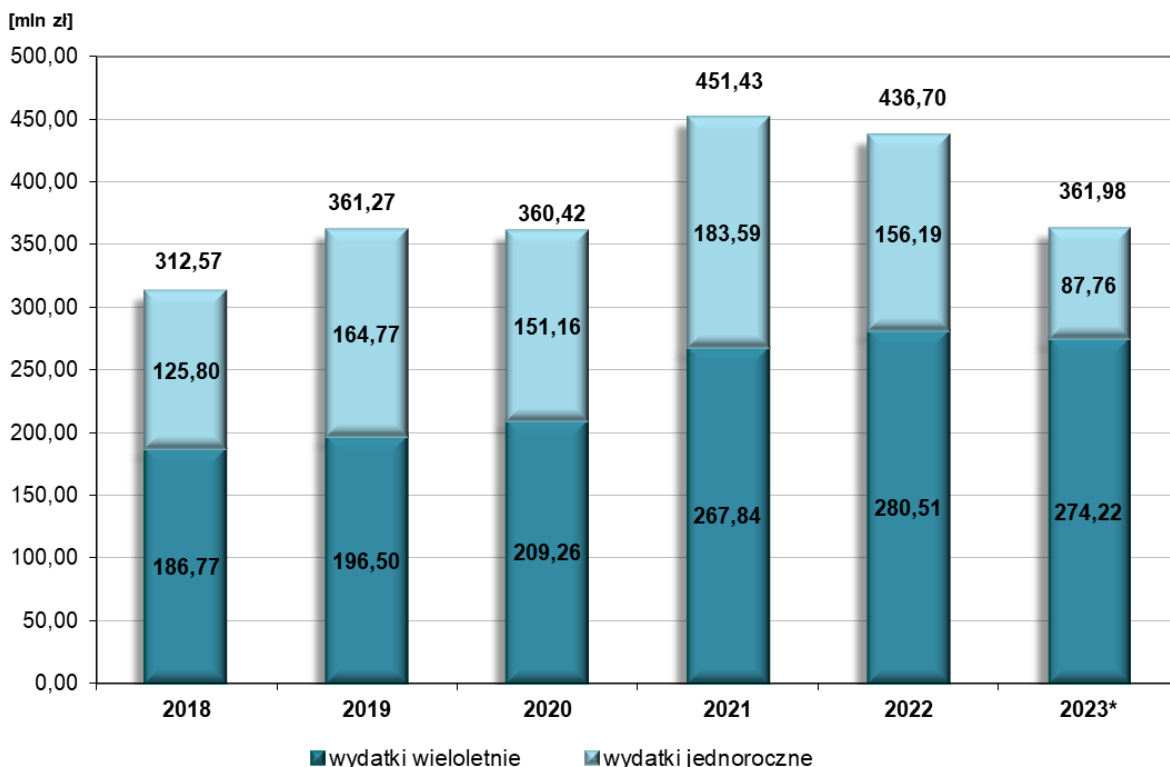


Wykres 8. Poziom finansowania inwestycji ze środków zewnętrznych w latach 2019-2023.



\*dane w 2023 r. zgodnie z uchwałą w sprawie WPF miasta Gliwice – stan na 17.07.2023 r.

Wykres 9. Struktura wydatków na inwestycje.



\*dane w 2023 r. zgodnie z uchwałą w sprawie WPF miasta Gliwice – stan na 17.07.2023 r.

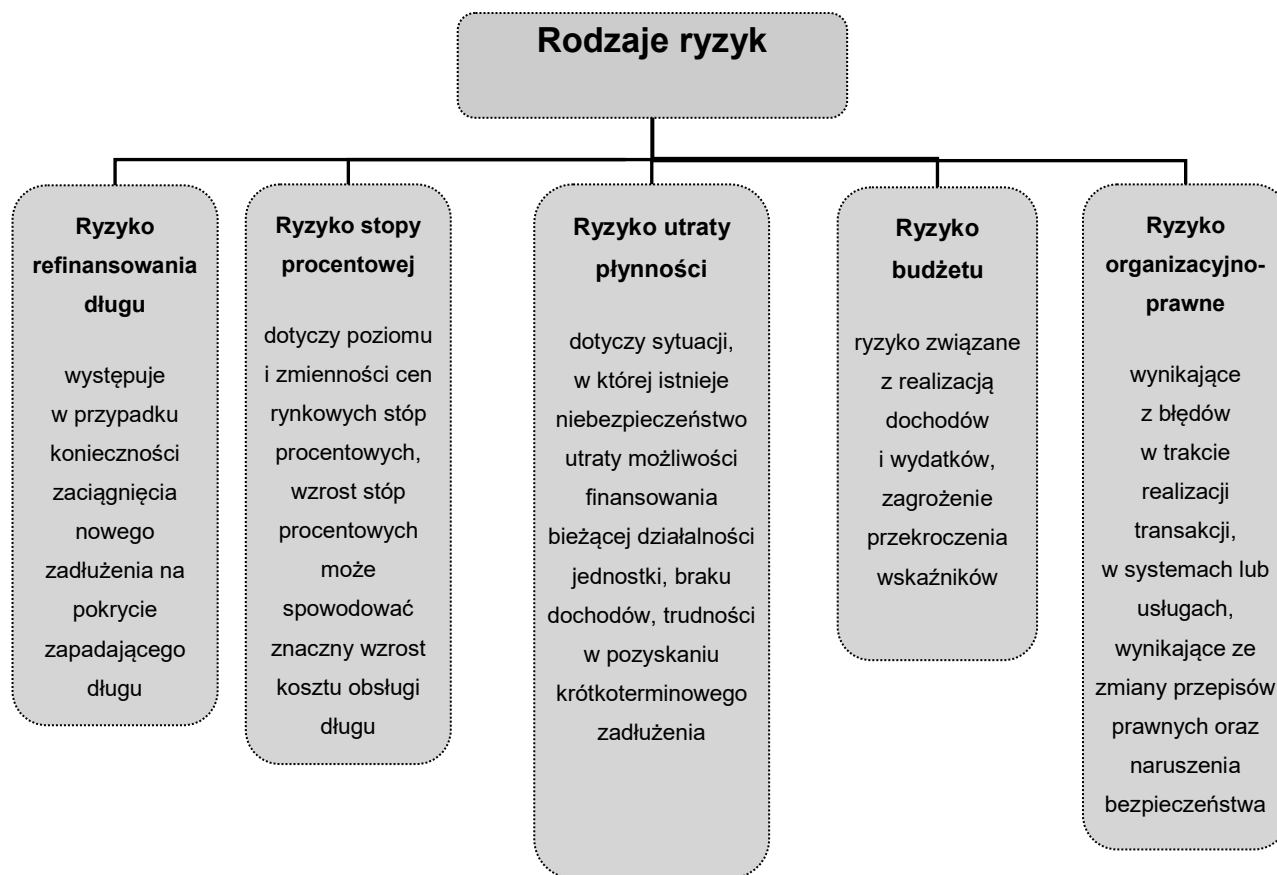
#### 4. Cel strategii zarządzania długiem

Podstawowym celem strategii, któremu podporządkowane będą decyzje w zakresie zarządzania długiem, jest **pozyskanie finansowania zwrotnego umożliwiającego terminową realizację zadań miasta przy przyjętych ograniczeniach odnośnie poziomu poszczególnych ryzyk**. Dostosowanie przepływów pieniężnych związanych z długiem do dochodów i wydatków budżetu, pozwoli utrzymać płynność finansową miasta oraz skutecznie stymulować jego rozwój.

##### 4.1. Identyfikacja oraz kontrola ryzyk związanych z zarządzaniem długiem

Analiza ryzyk związanych z zarządzaniem długiem opiera się na ocenie ryzyka, jego kwalifikacji, kontroli oraz sterowaniu nim. Pozwala ona utrzymać długoterminową równowagę finansową oraz ograniczyć ewentualne straty wynikające z operacji zaciągania długu.

Wykres 10. Potencjalne ryzyka zidentyfikowane w procesie zarządzania długiem miasta Gliwice



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,

- dążenie do utrzymywania wskaźnika spłaty zadłużenia, wyznaczanego przez agencję ratingową Fitch - liczonego jako zadłużenie ogółem do nadwyżki operacyjnej, na poziomie max 9 lat,
- dążenie do utrzymywania wskaźnika obsługi zadłużenia, wyznaczanego przez agencję ratingową Fitch – liczonego jako relacja nadwyżki operacyjnej powiększonej o wolne środki oraz nadwyżkę z lat ubiegłych do obsługi zadłużenia, na poziomie wyższym niż 1,5,
- dążenie do utrzymywania wskaźnika ATM (wyrażona w latach średnia długość okresu, po którym zaciągnięty dług zostanie wykupiony) pomiędzy wskaźnikiem spłaty zadłużenia (zadłużenie do nadwyżki operacyjnej), a wartością 20; ATM liczymy jako stosunek sumy okresów spłaty długu dla poszczególnych instrumentów dłużnych pomnożonych przez kwoty spłaty w danym okresie do sumy kwot spłaty długu dla poszczególnych instrumentów w danym okresie,
- dążenie do utrzymywania relacji nadwyżki operacyjnej brutto (nadwyżka bieżąca powiększona o odsetki od zadłużenia) do odsetek na poziomie wyższym niż 1,5; jest to wskaźnik monitorujący w umowach kredytowych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym,
- 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 systemu informatycznego dedykowanego dla miasta Gliwice pn. *Zarządzanie płynnością finansową*,
- monitorowanie sytuacji finansowej miasta w perspektywie średnio- i długoterminowej (rok budżetowy plus trzy kolejne lata), przy uwzględnieniu podpisanych umów wieloletnich bieżących i majątkowych oraz poprzez tworzenie scenariuszy zgodnie ze zmieniającymi się parametrami finansowymi,
- utrzymywanie bezpiecznego poziomu płynności budżetu miasta przy efektywnym zarządzaniu wolnymi środkami będącymi w dyspozycji,
- dostępny kredyt w rachunku bieżącym miasta na kwotę 60 mln zł,
- dążenie do utrzymywania wskaźnika płynności finansowej (suma dochodów i przychodów do sumy wydatków i rozchodów) 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,
- dążenie do utrzymywania marży operacyjnej na poziomie min. 10%,
- dążenie do utrzymywania dodatniego poziomu nadwyżki bieżącej netto, w wysokości co najmniej 3% dochodów bieżących,
- dążenie do utrzymywania kwoty długu poniżej 80% dochodów bieżących.

### **Ryzyko organizacyjno-prawne**

#### 1) *instrumenty zarządzania:*

- zarządzaniem długiem należy do zadań Referatu Zarządzania Płynnością Finansową Miasta w strukturze Wydziału Finansowego,
- przeprowadzanie szczegółowych analiz w zakresie proponowanych zmian przepisów prawnych i skutków uchwalonych zmian,
- dedykowany system informatyczny.

## 5. Zadania strategii

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;
- utrzymywanie i coroczną aktualizację oceny ratingowej mając na uwadze podpisane umowy kredytowe z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym; ocena ta pozwala określić wiarygodność kredytową miasta oraz zdolność do wywiązywania się z zobowiązań finansowych,
- ograniczanie ryzyka utraty płynności poprzez stały monitoring systemu zarządzania płynnością, w skład którego wchodzi:
  - system rachunku skonsolidowanego,
  - kredyt w rachunku skonsolidowanym,
  - kredyt pomostowy,
  - procedury 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.

## 6. 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 powodująca drastyczny wzrost wydatków bieżących i kosztów inwestycji,
- destabilizacja gospodarki krajowej i międzynarodowej w dłuższej perspektywie czasowej, w tym związana z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, która może spowodować wzrost zadłużenia publicznego i znaczące zwiększenie wydatków państwowych,
- utrzymywanie się wysokiego poziomu stóp procentowych w dłuższej perspektywie czasu,

- zaostrzenie 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 PIT będący efektem wprowadzonego programu Polski Ład: zaniżony poziom wyliczonej kwoty referencyjnej oraz niewystarczająca rekompensata utraconych dochodów w postaci części rozwojowej subwencji ogólnej, mające negatywny wpływ na nadwyżkę i marżę operacyjną,
- wyższa dynamika wzrostu wydatków bieżących w stosunku do dochodów bieżących związana z nakładaniem na samorządy nowych obowiązków bez zapewnienia ich finansowania, niedoszacowaniem kosztów zadań zleconych czy znacząco niższą dynamiką wzrostu subwencji oświatowej w stosunku do wzrostu wydatków w oświacie,
- długotrwałe obniżenie wszystkich kluczowych wskaźników finansowych, często znacznie poniżej założonych wartości, powodujące problemy z obsługą zaciągniętego zadłużenia i uniemożliwiające dalszy rozwój miasta poprzez ograniczenie finansowania zewnętrznego.

W celu zabezpieczenia się przed negatywnym wpływem czynników wskazanych powyżej, prowadzony jest stały monitoring wszystkich parametrów. Obligatoryjne ograniczenia wynikające z ustawy o finansach publicznych zostają zachowane, jednak kondycja finansowa miasta staje się coraz gorsza. Sytuacja gospodarcza wywołana pandemią COVID-19 nie pogorszyła znacząco wskaźników finansowych miasta, natomiast obecne zagrożenia na rynku krajowym i międzynarodowym w postaci pogarszających się wskaźników makroekonomicznych, w dużej mierze spowodowane konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, jak również zmiany przepisów, skutkujące uszczupleniem dochodów samorządów oraz wzrostem ich wydatków mają negatywny wpływ na sytuację finansową miasta. Margines reakcji samorządu na te zewnętrzne czynniki jest niewielki i głównie koncentruje się na oszczędnościach, ograniczaniu poziomu wydatków bieżących i inwestycji oraz zmusza do podwyżek stawek podatkowych i opłat za usługi, co wprost dotyka mieszkańców miasta. Duża nieprzewidywalność czynników zewnętrznych w ostatnim czasie, wymaga ostrożnego podejścia do podejmowanych decyzji i działań ze strony miasta. Znaczną niepewnością cechują się skutki wprowadzonych zmian podatkowych w ramach programu Polski Ład – wpływy dla samorządów z tytułu udziałów w PIT i CIT. Trudno oszacować jakie będą ich skutki, jakiego poziomu dochodów jednostka może się spodziewać oraz czy rekompensata będzie wystarczająca, aby pokryć ubytek dochodów miasta z tego tytułu. Przekazanie dodatkowych środków samorządom pod koniec ostatnich dwóch lat, zarówno w postaci uzupełnienia subwencji ogólnej jak i dodatkowego udziału w PIT nie jest rozwiązaniem

systemowym, dlatego trudno przewidzieć jakie będą decyzje rządzących w następnych latach i jakie przyjąć założenia do prognozy.

**Każde podejmowane działanie, będzie skierowane na osiągnięcie celu przedstawionego w niniejszej strategii, czyli pozyskanie finansowania zwrotnego umożliwiającego terminową realizację zadań miasta oraz stymulującego jego rozwój, przy zachowaniu bezpieczeństwa środków publicznych.**

Prezydent Miasta Gliwice

**Adam Neumann**



## Uzasadnienie

Zarządzenie wprowadza się w celu określenia zasad dotyczących sposobu finansowania potrzeb pożyczkowych miasta oraz zapewnienia jego bezpieczeństwa finansowego poprzez racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami finansowymi.