



POLITYKA DŁUGU M.ST. WARSZAWY 2023-2050



1. Wstęp

Polityka długu jest elementem polityki finansowej m.st. Warszawy. Jej celem jest określenie zasad pozyskiwania środków zwrotnych na realizację projektów rozwojowych przy minimalizacji związanych z tym kosztów i ryzyka niewypłacalności lub utraty płynności.¹

Formalno-prawnym ograniczeniem polityki długu jest indywidualny wskaźnik obsługi długu, wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.²). Opiera się on na nadwyżce bieżącej budżetu. Jego konstrukcja zakłada, że w danym roku budżetowym relacja wydatków związanych z obsługą zadłużenia (kapitał i odsetki) i udzielonymi poręczeniami i gwarancjami do dochodów bieżących, nie może być wyższa od relacji pomiędzy różnicą dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i wydatkami bieżącymi do dochodów bieżących, obliczanej dla trzech lub siedmiu (od 2026 roku dla siedmiu) lat poprzedzających dany rok budżetowy, jako średnia arytmetyczna z tych lat. Wskaźnik ten jest bardzo wrażliwy na wahania cyklu koniunkturalnego i poziom nadwyżki bieżącej.

Wprowadzone ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw nowe regulacje zakładają, że przy ustalaniu relacji określonej w art. 243 w latach 2022–2025 jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają możliwość wyboru długości okresu obliczeniowego wg którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna - między 3-letnią a 7-letnią średnią arytmetyczną. Na podstawie powyższych przepisów, organ wykonawczy m.st. Warszawy, tj. Prezydent m.st. Warszawy postanowił, że przy ustalaniu relacji wynikającej z art. 243 od 2022 r. stosowana będzie średnia 7 letnia.

2. Uwarunkowania zewnętrzne polityki długu

Na realizację polityki długu w 2022 r. oddziaływały i oddziaływać będą w kolejnych latach niekorzystne zmiany w gospodarce i finansach publicznych wynikające z agresji Rosji na Ukrainę, oczekiwanego spowolnienia gospodarczego w warunkach wysokiej inflacji, kryzysu energetycznego oraz przyjętych przez Parlament regulacji w zakresie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zmiany te zaburzają przyjęte wcześniej plany dochodów i wydatków poprzez konieczność uwzględnienia w prognozach sytuacji finansowej Miasta i w polityce długu nowych zdarzeń o istotnych skutkach finansowych (znaczący spadek prognozowanych dochodów, wydatki związane z przeciwdziałaniem epidemii, nowe wydatki związane z pomocą uchodźcom z Ukrainy, opóźnienia i wyższe koszty inwestycji, rosnące ceny energii, wzrost stóp procentowych na rynkach finansowych przekładający się na wyższe koszty finansowania zwrotnego, w tym przede wszystkim zaciągania nowych zobowiązań oraz obsługi zobowiązań opartych o zmienną stopę procentową).

W przypadku Warszawy elementem kluczowym są zmiany regulacyjne w zakresie dochodów JST. Szacunki na etapie wprowadzania zmian legislacyjnych w ramach reformy podatkowej i programu Polski Ład wskazywały, że dochody samorządów (po uwzględnieniu rekompensat) łącznie w latach 2020-2031 zostaną uszczuplone o 110 mld zł, a Warszawa w ww. okresie poniesie główny ciężar utraty dochodów z tytułu udziału w podatku od osób fizycznych na poziomie ok. 29 mld zł (26% ogółu utraconych przez JST dochodów). Z obecnych prognoz wynika, że bez wprowadzonych zmian ustawowych dochody Warszawy tylko z tytułu PIT w 2022 r. byłyby wyższe o ok. 1,9 mld zł a w 2023 r. o ok. 2,8 mld zł, co zapewniłoby finansowanie programu inwestycyjnego bez konieczności zaciągania zobowiązań w najbliższych latach. Ubytek dochodów ma być częściowo ograniczony poprzez subwencje rozwojowe dla JST.

¹ Na potrzeby formułowanej polityki zadłużenia wykorzystywane są informacje publikowane przez Ministerstwo Finansów dotyczące polityki długu Skarbu Państwa oraz oficjalne dane i prognozy dotyczące sytuacji gospodarczej i rynku kapitałowego - programów unijnych, stóp procentowych, ryzyka kursowego. Podstawę teoretyczną przygotowywanej polityki długu stanowią tematyczne publikacje naukowe zarówno krajowe jak i zagraniczne.

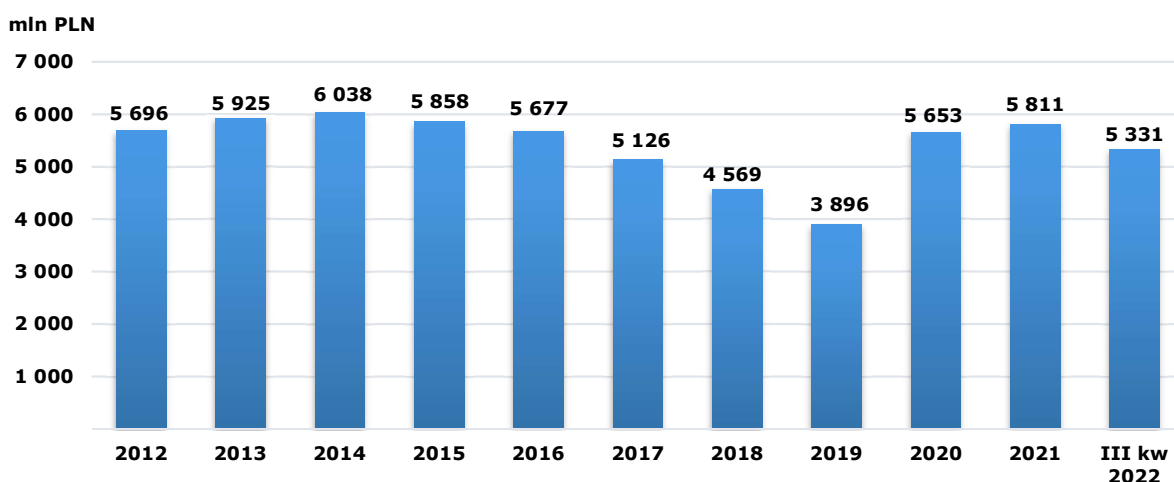
² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 1747, 1768 i 1964.

Rewizja planów rozwojowych (wymuszona pandemią, konfliktem w Ukrainie, znacznie wyższymi kosztami pozyskania kapitału i zmianami regulacyjnymi) może skutkować koniecznością działań związanych z aktywnym zarządzaniem długiem i rozważeniem operacji polegających na przesunięciu spłaty zobowiązań dłużnych zapadających w kolejnych latach.

3. Poziom zadłużenia Miasta oraz realizacja celów polityki długu wyznaczonych na 2022 r.

Od 2015 r. do połowy roku 2020, nie były zaciągane nowe zobowiązania dłużne przy jednoczesnej spłacie części zadłużenia. W efekcie, w latach 2015-2019 poziom długu m.st. Warszawy systematycznie malał zarówno w ujęciu kwotowym jak i w relacji do dochodów. Spadek zadłużenia wynikał ze zdolności Miasta do generowania nadwyżek, pozwalających na finansowanie programu inwestycji oraz spłaty zobowiązań. W 2020 r. Miasto wyemitowało 2 serie obligacji o łącznej wartości 400 mln zł oraz zaciągnęło kredyty i pożyczki o wartości 1.944 mln zł. W 2021 r. Miasto pozyskało 547,2 mln zł w ramach kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych oraz 14,1 mln zł preferencyjnych pożyczek z Mazowieckiego Regionalnego Funduszu Pożyczkowego oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W 2022 r. Miasto przesunęło na 2023 r. zaciągnięcie nowych zobowiązań, m.in. z uwagi na wyższy poziom środków przechodzących z 2021 r., planowany na koniec 2022 r. napływ środków z subwencji rozwojowej (zmniejszającym dochody Miasta w 2023 r.), przesunięcie części projektów inwestycyjnych oraz uwarunkowania rynkowe (skokowy wzrost kosztów finansowania zwrotnego). Jednocześnie w związku ze spłatą dwóch transz obligacji zapadających we wrześniu, na koniec 2022 r. planowany jest spadek zadłużenia. Kształtowanie się długu Miasta w okresie od 2012 r. do końca września 2022 r. przedstawia wykres 1.

WYK. 1 POZIOM ZADŁUŻENIA M.ST. WARSZAWY W LATACH 2012-2021 ORAZ NA KONIEC III KWARTAŁU 2022 r.



Dług m.st. Warszawy na koniec września 2022 r. wyniósł 5.331,4 mln zł i stanowił 26,6% planowanych na rok 2022 dochodów ogółem.

Realizacja celów polityki długu (stan na 30.09.2022 r.)

Struktura zobowiązań zapewnia realizację celów polityki długu, które prezentowane są w tabeli 1.

TAB. 1 CELE POLITYKI DŁUGU M.ST. WARSZAWY I POZIOM ICH REALIZACJI

Wyszczególnienie		Cele	Realizacja na. 30.09.2022 r.
Oprocentowanie:		oprocentowanie stałe; co najmniej 50%	69,0%
Zadłużenie w walucie obcej:		ograniczone, stosowane tylko w sytuacjach uzasadnionych, max. 25% zadłużenia ogółem	12,2%
Zadłużenie z tytułu:	obligacji	uzyskanie optymalnej struktury zadłużenia w ramach mix financing	9,4%
	kredytów i pożyczek		90,6%
Relacja stanu zadłużenia/dochodów ogółem		poniżej 55%	26,6%

Strukturę zobowiązań dłużnych m.st. Warszawy według instrumentów przedstawia tabela 2.

TAB. 2 STRUKTURA ZADŁUŻENIA M.ST. WARSZAWY NA 30.09.2022 R. [w mln zł]

Wyszczególnienie	Stan na 30.09.2022 r.	Udział % w długu
Kredyty i pożyczki	4 831,4	90,6
Obligacje	499,4	9,4
Zadłużenie ogółem	5 330,8	100,0

W pierwszych 9 miesiącach 2022 r. koszty odsetkowe Miasta wyniosły 112,9 mln zł. Płatności z tytułu poręczeń i gwarancji nie występowały. Spłata kapitału w omawianym okresie wyniosła 515,9 mln zł.

4. Wsparcie możliwości inwestycyjnych Miasta środkami zwrotnymi

Plany nakładów inwestycyjnych m.st. Warszawy z jednej strony oraz ograniczenia związane z limitem określonym przez wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych z drugiej strony, determinują wielkość zadłużenia i wielkości jego spłaty w poszczególnych latach. W okresie 2023-27 m.st. Warszawa planuje zaciąganie nowych zobowiązań finansowych na realizację inwestycji, w tym także inwestycji, które będą mogły być współfinansowane przez Unię Europejską w ramach perspektywy finansowej 2021-2027. Przesunięcie czasowe wykorzystania środków w stosunku do ich alokacji w ramach programów unijnych wymaga dostosowywania struktury czasowej zaciągania zobowiązań zwrotnych.

Zwiększanie potencjału rozwojowego poprzez inwestycje stanowi główny priorytet polityki zadłużeniowej. Planowane wydatki inwestycyjne w latach 2023-2027 na poziomie 13,2 mld zł, będą sfinansowane:

- wkładem własnym w wysokości 4,8 mld zł,
- środkami unijnymi w wysokości 1,0 mld zł,
- **środkami zwrotnymi w wysokości 7,4 mld zł.**

5. Cele polityki długu w latach 2023-2027

W związku z ograniczonymi możliwościami finansowania programu inwestycyjnego środkami własnymi nastąpi zwiększenie programu zaciągania zobowiązań. W projekcie przedkładanej WPF zakłada się zaciągnięcie w latach 2023 – 2027 nowych zobowiązań zwrotnych do kwoty 7,4 mld zł.

Polityka zaciągania zobowiązań w latach 2023-2027 będzie wynikiem:

- w dłuższej perspektywie - polityki finansowej Miasta i wydatków inwestycyjnych, które mają być finansowane poprzez zaciąganie długu, w konsekwencji wpływając na poziom długu ustalony w WPF;
- w ujęciu krótkoterminowym - wyzwań związanych z odbudowywaniem się lokalnej gospodarki po okresie pandemii i jej skutkami finansowymi, takimi jak relatywnie niski poziom dochodów, zmiany w programie realizacji inwestycji; zmian społeczno-ekonomicznych będących skutkiem wojny rosyjsko-ukraińskiej; dostosowania do zmian regulacyjnych w zakresie dochodów JST,
- w bieżącym działaniu – reakcji na zmiany spowodowane szybko rosnącymi kosztami finansowania.

Biorąc pod uwagę zalecenia w zakresie zarządzania długiem dla podmiotów publicznych sformułowane zostały jakościowe i ilościowe zasady wytyczające ograniczenia w zakresie polityki długu, tak aby finansowanie potrzeb pożyczkowych nie generowało nadmiernego ryzyka rynkowego, płynności i operacyjnego:

- **ograniczania ryzyka stopy procentowej** - poprzez utrzymanie udziału zadłużenia o stałym oprocentowaniu powyżej 50% w zadłużeniu ogółem,
- **ograniczania ryzyka kursowego** - poprzez utrzymanie udziału zadłużenia w walucie obcej poniżej 25% zadłużenia ogółem; zaciąganie długu w walucie obcej ograniczone będzie do waluty euro i tylko do przypadków uzasadnionych możliwością pozyskania finansowania o parametrach wyraźnie korzystniejszych od finansowania w walucie krajowej,
- **ograniczania ryzyka refinansowania** - poprzez zapewnienie odpowiednich parametrów długu pod względem średniej zapadalności oraz równomiernego rozłożenia wykupów w kolejnych latach,
- **ograniczania ryzyka utraty płynności budżetu** (zdolności do regulowania bieżących zobowiązań oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych) - poprzez bieżące zarządzanie i kontrolę strumieni wydatków, ustalanie odpowiedniego, optymalnego stanu płynnych rezerw na najbliższe okresy planistyczne oraz zagwarantowanie stałego dostępu do standardowych instrumentów pozyskiwania środków w razie potrzeby dodatkowej płynności,
- **ograniczenia ryzyka operacyjnego** - poprzez stosowanie procedur, nadzór i monitoring,
- **ograniczenia ryzyka prawnego** - poprzez utrzymanie w średniej perspektywie odpowiedniej rezerwy wskaźnikowej określonej w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych oraz optymalny dobór instrumentów dłużnych.

Zdefiniowanie ograniczeń stosowanych przy zaciąganiu zobowiązań oraz uwzględnienie regulacji ustawowych związanych z limitami obsługi długu i przede wszystkim sytuacji finansowej Miasta, przełożone zostało na sformułowanie celów polityki długu.

Cele polityki długu:

- 1. Utrzymywanie relacji długu do dochodów ogółem poniżej 55%** - z możliwością okresowych odchyleń w sytuacjach wystąpienia zewnętrznych okoliczności nadzwyczajnych.
- 2. Kształtowanie struktury terminowej obsługi zadłużenia** (kapitał i odsetki) – adekwatnej do limitu indywidualnego wskaźnika obsługi długu (wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych).
- 3. Minimalizowanie kosztów obsługi długu w długim okresie** - poprzez optymalny dobór instrumentów zarządzania długiem, jego struktury i terminów emisji.
- 4. Utrzymywanie zadłużenia w walucie obcej poniżej poziomu 25% całego zadłużenia** - stosowane tylko w przypadkach uzasadnionych i dokonywane tylko w euro.
- 5. Utrzymywanie zadłużenia o stałym oprocentowaniu na poziomie nie mniejszym niż 50% całego zadłużenia.**
- 6. Utrzymywanie możliwości dywersyfikacji portfela długu** - w oparciu o kredyty i obligacje uzupełniane preferencyjnymi pożyczkami.
- 7. Utrzymywanie adekwatnego do ryzyka poziomu rezerw.**

W długookresowych projekcjach, uwzględniając zewnętrzne uwarunkowania związane między innymi z wahaniami koniunktury, Wieloletnia Prognoza Finansowa zapewnia utrzymywanie poziomu zadłużenia poniżej 55% w relacji do dochodów budżetowych. Przewiduje się, że w okresie rosnącego zadłużenia (lata 2023-2026) wskaźnik ten nie powinien przekroczyć poziomu 55% (według prognozy jego najwyższy poziom to 51,5% w 2026r.). Założenie wewnętrznego limitu 55% długu do dochodów, tworzy margines bezpieczeństwa dla absorpcji ewentualnych zmian zewnętrznych wywołanych wzrostem oprocentowania, modyfikacjami systemu fiskalnego, czy spadkiem PKB i dochodów podatkowych. Biorąc jednak pod uwagę dużą zmienność uwarunkowań zewnętrznych i wpływ czynników egzogenicznych na sytuację finansową Miasta, zwłaszcza w obszarze dochodów, dopuszczalne jest ewentualne odchylenie od przyjętego limitu w ograniczonym czasowo horyzoncie.

Koszty obsługi zobowiązań w części opartej o zmienną stopę procentową ulegają zmianom w zależności od stóp rynku pieniężnego kształtowanych w istotnym stopniu przez decyzje Rady Polityki Pieniężnej NBP. RPP głównie w wyniku gwałtownie rosnącej inflacji w październiku 2021 r. rozpoczęła cykl podwyżek stóp procentowych i są one najwyższe od 2012 roku. Po jedenastu podwyżkach, stopa referencyjna NBP wynosi 6,75%, a stawki Wibor 3M i 6M, na których najczęściej oparte jest oprocentowanie zmienne zobowiązań, kształtują się w przedziale 7,08% - 7,21% (na dzień 15.12.2022 r.). Przyjęte ograniczenie ryzyka stopy procentowej, poprzez utrzymanie udziału zadłużenia o stałym oprocentowaniu powyżej 50% w zadłużeniu ogółem, zmniejsza potencjalne negatywne oddziaływanie wzrostu stóp na wydatki Miasta, a tym samym i na wzrost wskaźnika obsługi zadłużenia ponad planowany poziom.

Możliwość zadłużenia w walutach obcych pozostanie ograniczona do sytuacji uzasadnionych. Na wypadek wystąpienia takich sytuacji wprowadzono limit udziału zadłużenia w walutach obcych poniżej 25% zadłużenia ogółem. Utrzymywanie stóp procentowych w strefie euro poniżej zera, awersja do ryzyka na rynkach finansowych i utrzymanie stabilnego ratingu inwestycyjnego przez Polskę i m.st. Warszawę spowodowało wystąpienie w latach 2020-21 sytuacji, w której możliwe okazało się pozyskanie długoterminowego finansowania w euro o zerowym oprocentowaniu. Wzrost stóp procentowych na rynkach bazowych spowodował, że w 2022 r. pozyskanie takiego finansowania stało się niemożliwe.

W prognozie WPF przyjęto założenie finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu zgodnie z dotychczasową zasadą, korzystając z dwóch zasadniczych źródeł finansowania:

- na rynku zagranicznym w formie kredytu w międzynarodowych instytucjach finansowych (w tym w szczególności w Europejskim Banku Inwestycyjnym) lub alternatywnie poprzez emisje obligacji,
- na rynku krajowym w postaci obligacji lub kredytów bankowych.

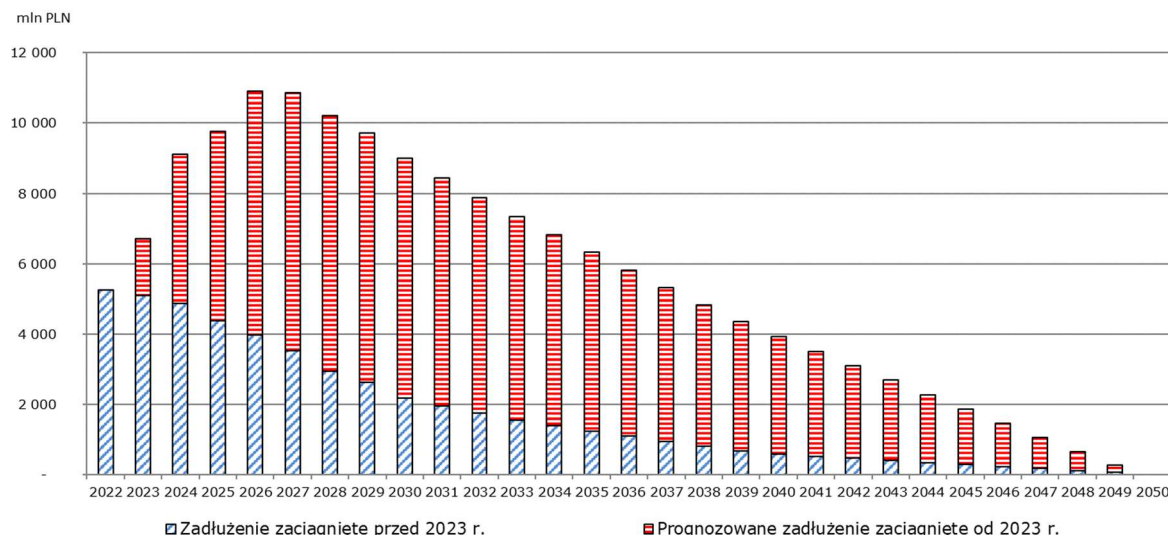
Wymienione źródła będą uzupełniane o środki pochodzące z preferencyjnych pożyczek. Poprzez utrzymywanie możliwości dywersyfikacji w ten sposób źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych będzie możliwe realizowanie polityki mix-financing.

W realizacji celów polityki długu zakłada się, że w najbliższych latach uzupełnieniem kredytów zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych może być pozyskanie części środków zwrotnych poprzez emisje obligacji na rynku krajowym oraz pożyczki preferencyjne. Podobnie do Skarbu Państwa, Miasto nie wyklucza emisji obligacji detalicznych, obligacji zrównoważonego rozwoju, obligacji zielonych (ekologicznych) i obligacji społecznych.

6. Prognoza zadłużenia i perspektywa jego spłaty

Realizowane spłaty zadłużenia wraz z prognozowanym do zaciągnięcia nowym finansowaniem zwrotnym wpłyną na poziom zadłużenia przedstawiony na wykresie 2.

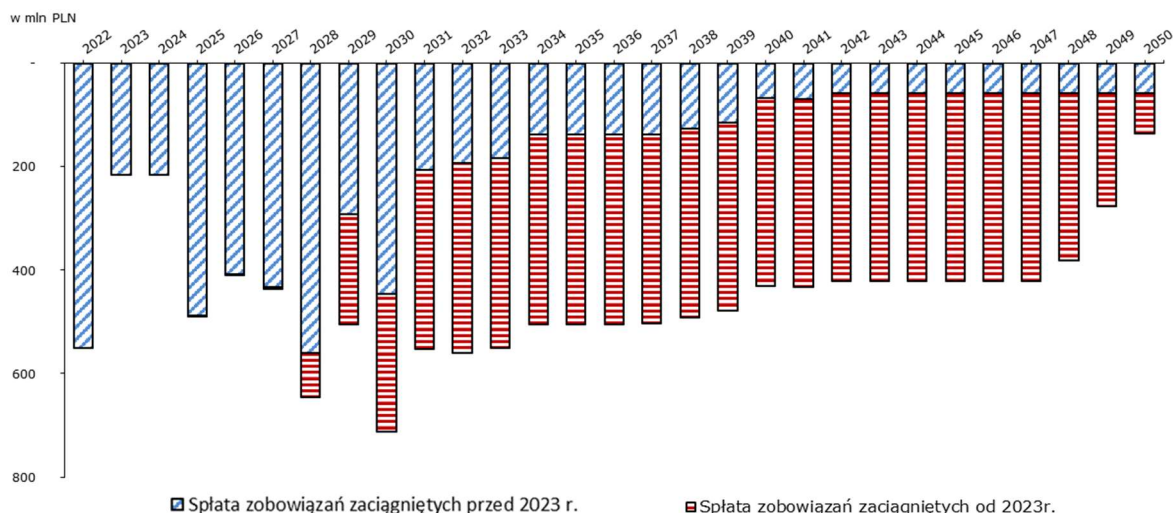
WYK. 2 ZADŁUŻENIE M.ST. WARSZAWY W RAMACH WPF 2023-2050



Z planów finansowania potrzeb pożyczkowych związanych z realizacją programu inwestycyjnego wynika, że najwyższa przewidywana kwota długu zostanie osiągnięta w 2026 r. i będzie wynosić 10.911,4 mln zł.

Zasadnicza spłata zadłużenia zaciąganego w perspektywie finansowej 2007-2013 jest realizowana w latach 2017-2025. Spłata zadłużenia planowanego do zaciągnięcia po 2022 r. rozpocznie się od 2028 r. Rozkład w czasie spłat zadłużenia istniejącego oraz realizowanego i planowanego do zaciągnięcia po 2022 r. przedstawia wykres 3.

WYK. 3 SPŁATA ZADŁUŻENIA M.ST. WARSZAWY W RAMACH WPF 2023-2050



Charakterystyka planowanego zadłużenia sprzyjać będzie bezpiecznemu rozkładowi rocznych spłat zobowiązań Miasta. Spłata zadłużenia nominalnie będzie najwyższa w roku 2030 – 715 mln zł. Poza spłatą zadłużenia istotne znaczenie posiada rozkład kosztów odsetkowych w poszczególnych latach. W całym okresie 2023–2050 nie powinny one przekroczyć 2% wydatków budżetowych (średnio 0,9%). Rozłożenie obciążeń z tytułu spłaty kapitału oraz odsetek na poszczególne lata prognozy sprzyja stabilności finansowej Miasta w ramach realizowanego harmonijnego rozwoju oraz zabezpiecza je przed ryzykiem przekroczenia ustawowo wyznaczanego limitu.

Wykres nr 4 prezentuje udział płatności rat kapitałowych i odsetek do dochodów bieżących Miasta w relacji do limitu wyznaczanego ustawowo (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Wielkości uwzględniają prognozowane wyłączenia ze wskaźnika obsługi zadłużenia. W roku 2027 przestrzeń pomiędzy limitem a wskaźnikiem obsługi

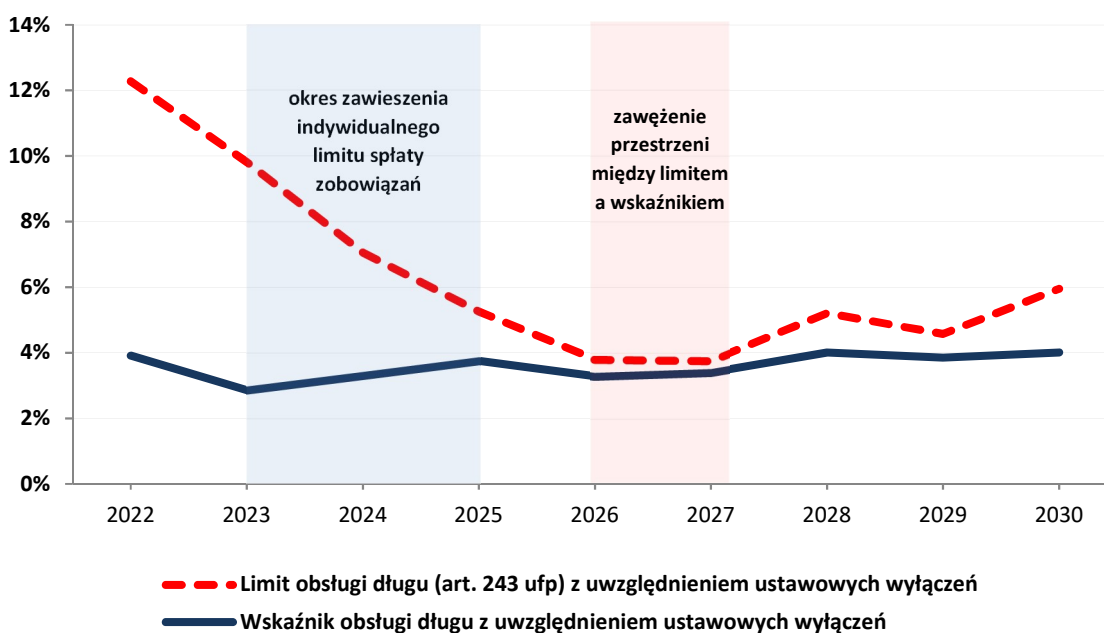
zadłużenia będzie najniższa w całym okresie objętym WPF. Główną przyczyną zawężania limitu do wskaźnika obsługi długu w latach 2023-2028 jest oczekiwane pogorszenie stanu finansów podsektora samorządowego, w tym także finansów m.st. Warszawy, na skutek zmian regulacyjnych w zakresie dochodów JST (zwłaszcza w obszarze udziału w dochodach z PIT), wysokiego poziomu inflacji i w konsekwencji wzrostu kosztów finansowania oraz społecznych i gospodarczych konsekwencji spowodowanych agresją Rosji na Ukrainę. Czynniki te mają wpływ na prognozowany znaczny ubytek dochodów bieżących przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących (stanowiących element limitu obsługi długu) oraz zmniejszenie limitu i ograniczenie zdolności kredytowej, mierzonej jako różnica między limitem a wskaźnikiem obsługi długu.

M.st. Warszawa, przy ustalaniu relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata 2022-2025, do obliczania nadwyżki operacyjnej stosuje 7-letnią średnią arytmetyczną.

Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, z 15 września 2022 r., wprowadziła nowe regulacje w zakresie indywidualnego limitu spłaty zobowiązań. Relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2023-2025 została zawieszona, pod warunkiem spełnienia przez JST określonych wymogów określonych w ustawie. Nowy mechanizm przewiduje możliwość niezachowania przez JST w latach 2023-2025 indywidualnego limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem, że prognozowana łączna kwota długu jednostki na koniec danego roku nie przekroczy 100% 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 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Niezachowanie ww. relacji nie może zagrażać realizacji zadań publicznych w danym roku budżetowym i latach następnych.

Nowe regulacje nie mają wpływu na sytuację finansową Warszawy ponieważ w latach 2023-2025, tj. w okresie kiedy obowiązuje zawieszenie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, m.st. Warszawa utrzyma znaczny bufor pomiędzy dopuszczalnym limitem a wskaźnikiem obsługi zadłużenia. Zawężanie przestrzeni pomiędzy ustawowym limitem a wskaźnikiem obsługi długu, m.in. na skutek zmian regulacyjnych w zakresie dochodów JST, prognozowane jest natomiast dla okresu 2026-2027 (wykres 4).

WYK. 4 PORÓWNANIE WSKAŹNIKA OBSŁUGI DŁUGU I DOPUSZCZALNEGO LIMITU OBSŁUGI DŁUGU MIASTA Z UWZGLĘDNIENIEM USTAWOWYCH WYŁĄCZEŃ



7. Ocena ryzyka związanego z długiem m.st. Warszawy

1. **Ryzyko stóp procentowych** – udział zobowiązań Miasta opartych o zmienną stopę procentową na koniec września 2022r. wynosił 31%. Udział tych zobowiązań w najbliższych latach pozostanie poniżej poziomu 50%, a tym samym ryzyko stopy procentowej pozostanie ograniczone. Zobowiązania oparte o zmienną stopę procentową obejmują kredyty zaciągnięte w BRRE w latach 2005-2021, kredyty z EBI zaciągnięte w latach 2004-2009 oraz obligacje wyemitowane w 2020 r. Z analizy wrażliwości wynika, że wzrost stawki WIBOR o 1 punkt procentowy spowoduje wzrost kosztu obsługi obecnego długu w 2023 r. o 16,5 mln zł. Z poziomem stopy procentowej skorelowane są dochody Miasta z lokowania okresowo wolnych środków. Skutkiem wzrostu stóp rynkowych będą również wyższe wpływy z tytułu lokowania wolnych środków, rekompensujące wyższy koszt obsługi zadłużenia zaciągniętego na stopę zmienną.
2. **Ryzyko walutowe** – w grudniu 2020 r. oraz w grudniu 2021 r. zostało zaciągnięte zadłużenie w walucie obcej o zerowym oprocentowaniu w łącznej kwocie 134 mln euro (na koniec września 2022 r. stanowiło to ok. 12,2% zadłużenia ogółem). Zaciąganie długu w walucie obcej w kolejnych latach ograniczone będzie do waluty euro i tylko do przypadków uzasadnionych możliwością pozyskania finansowania o parametrach wyraźnie korzystniejszych od finansowania w walucie krajowej. Udział zadłużenia w walucie obcej nie przekroczy 25% zadłużenia ogółem.
3. **Ryzyko refinansowania** - ograniczenie tego ryzyka zostanie zapewnione poprzez wysoki poziom średniej zapadalności długu. Na koniec września 2022 r. wartość ta wyniosła 9,2 lat, z czego średnia zapadalność długu zagranicznego wyniosła 9,4 lat, a średnia zapadalność długu krajowego 6,4 roku.
4. **Ryzyko przekroczenia limitu obsługi zadłużenia** (wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych) - istotną kwestią będą związane z pandemią zmiany w dochodach z tytułu udziału JST w podatkach CIT i PIT a także dochodach własnych, w znacznej części zależnych od zmian regulacyjnych, wpływające na obniżenie nadwyżki bieżącej. Najniższy poziom prognozowanej różnicy pomiędzy dopuszczalnym limitem, a wskaźnikiem obsługi długu (z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń) wystąpi w 2027 r. i wyniesie 0,36 pkt proc.
5. **Ryzyko dotyczące zobowiązań finansowych podmiotów zależnych**³ - zadłużenie podmiotów zależnych³ nie jest zobowiązaniem Miasta i jedynie pośrednio, w szczególnych sytuacjach, może mieć wpływ na jego sytuację finansową. Realizacja inwestycji samorządowych ma charakter kompleksowy, tj. prowadzona jest przez Miasto i za pośrednictwem inwestycji spółek komunalnych, które zaciągają zobowiązania na własny rachunek. Banki udzielające kredytów spółkom komunalnym mogą wymagać zabezpieczenia ze strony samorządu w formie poręczenia kredytu, które jest zobowiązaniem wykazywanym we wskaźniku obsługi długu. Pomimo tego, iż samodzielne zadłużenie podmiotów zależnych nie jest uwzględniane we wskaźnikach zadłużenia Miasta i w WPF, jest analizowane i brane pod uwagę przez agencje ratingowe i podmioty finansujące przy ocenie zdolności kredytowej Miasta. Biuro Długu i Restrukturyzacji Wierzytelności Urzędu m.st. Warszawy prowadzi stały monitoring oceny zdolności kredytowej i równowagi finansowej podmiotów zależnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Miasto sporządza i przesyła do RIO (a RIO przekazuje do Ministra Finansów) skonsolidowany bilans (zawierający zobowiązania finansowe długo- i krótkoterminowe) obejmujący bilanse wszystkich jednostek podległych oraz bilanse jednostek podporządkowanych Miastu, bez względu na ich status formalnoprawny.

³ Podmioty zależne to wszystkie podmioty posiadające osobowość prawną (prawnie wyodrębnione), które są utworzone lub prowadzone przez m.st. Warszawa tj. m.in. kapitałowe spółki prawa handlowego utworzone przez Miasto oraz samorządowe instytucje kultury, SPZOZy.

8. Kontrola realizacji polityki długu

Bieżące monitorowanie parametrów określonych w polityce długu możliwe jest poprzez wykorzystanie następujących instrumentów:

- **Raportowanie.** W cyklach kwartalnych przygotowywane są raporty dotyczące długu bezpośredniego oraz długu podmiotów zależnych, a w cyklach półrocznych dokonywany jest przegląd zidentyfikowanych ryzyk związanych z zadłużeniem.
- **Przejrzyste zasady zarządzania finansami.** Mają one istotne znaczenie dla pozyskiwania zewnętrznego finansowania inwestycji m.st. Warszawy, zwłaszcza w postaci środków zwrotnych. Przejrzystość finansów wzmacnia wiarygodność kredytową Miasta i wpływa na poziom ocen ratingowych. Miasto na swoich stronach internetowych publikuje raporty finansowe o charakterze sprawozdawczym, wykonanie budżetu (kwartalne i roczne), WPF i szczegółowe dane o swoim zadłużeniu.
- **Kontrole Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO).** RIO opiniuje projekty budżetu i WPF oraz sprawozdania z wykonania budżetu. Wydaje opinie w zakresie:
 - prawidłowości planowanej kwoty długu,
 - możliwości sfinansowania deficytu,
 - możliwości spłaty planowanego zadłużenia.
- **Ocena ratingowa.** Stanowi uzupełnienie przeprowadzanych głównie w zakresie formalno-prawnym kontroli nadzorczych. Odnosi się ona do posiadanego zadłużenia oraz sposobu jego zarządzania. Miasto posiada oceny dwóch agencji ratingowych:
 - **A2 z perspektywą negatywną** nadaną przez międzynarodową **agencję Moody's** (ostatnia weryfikacja 4 listopada 2022 r.),
 - **A- z perspektywą stabilną oraz AAA (pol) z perspektywą stabilną** – nadaną przez międzynarodową **agencję Fitch Ratings** (ostatnia weryfikacja 26 września 2022 r.).
- **Kontrola zadłużenia niestandardowego.** Wprowadzone zostały odpowiednie reguły pozwalające na monitorowanie oraz limitowanie zawierania umów generujących tego typu zobowiązania. W celu ograniczenia ryzyka dotyczącego wzrostu zadłużenia i pogorszenia wskaźnika zadłużeniowego związanego z poszerzeniem kategorii kredytów i pożyczek o nowe tytuły dłużne (zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. 2011 nr 298 poz. 1767) od 2012 r. w formie wytycznych stosowane są procedury zawierania umów wieloletnich. Dotyczyć to może: umów PPP, umów sprzedaży w ratach, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok oraz umów leasingu, w których ryzyko i korzyści ponosi korzystający z rzeczy. Dotychczas w finansach Miasta nie wystąpiły zobowiązania dotyczące tego rodzaju umów.
- **Monitorowanie długu pośredniego poprzez bieżące śledzenie zadłużenia podmiotów zależnych.** Miasto posiada 100% udziałów w 21 spółkach prawa handlowego, z czego kluczową pozycję zajmuje 9 podmiotów monitorowanych przez międzynarodowe agencje ratingowe. Podmiotami których zadłużenie poddane jest kontroli w pierwszej kolejności, są te o największej skali funkcjonowania i znaczeniu, których suma bilansowa przekracza 150 mln zł oraz podmioty prowadzące działalność leczniczą.