

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Lublinie
ul. Kartowicza 4, 20-027 Lublin
RIO.I.42.1.1.2023



Lublin, 23 stycznia 2023 r.

BK.WP
Kwella

UCHWAŁA

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w sprawie opinii o możliwości wykupu przez miasto Lublin obligacji komunalnych

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie:

- Renata Giryłuk - przewodnicząca,
- Joanna Janik - członek,
- Dorota Cichoń - członek,

po rozpatrzeniu wniosku w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu przez miasto Lublin obligacji komunalnych w kwocie 250.000.000 zł

- opiniuje pozytywnie możliwość wykupu przez miasto Lublin obligacji komunalnych w kwocie 250.000.000 zł, emitowanych na finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w 2023 roku oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykup wyemitowanych obligacji.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie został upoważniony – przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – do wydawania opinii o możliwości wykupu obligacji emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wniosek o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu przez miasto Lublin obligacji komunalnych w kwocie 250.000.000 zł, podpisany z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin przez p. Lucynę Sternik - Skarbnika Miasta Lublin, został przesłany elektronicznie do Izby 11 stycznia 2023 r.

Wydając opinię Skład Orzekający wziął pod uwagę informacje zawarte w uchwałach Rady Miasta Lublin podjętych na sesji w dniu 15 grudnia 2022 r.: Nr 1355/XLV/2022 w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Lublin oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, Nr 1352/XLV/2022 w sprawie uchwały budżetowej Miasta Lublin na 2023 rok oraz Nr 1353/XLV/2022 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Lublin, a także materiały załączone do wniosku o wydanie opinii. Skład Orzekający korzystał także z danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach z wykonania budżetu miasta Lublin za 2021 i 2022 rok.

Zgodnie z postanowieniami uchwały Nr 1355/XLV/2022 Rady Miasta Lublin z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, w 2023 roku zostaną wyemitowane obligacje komunalne na łączną kwotę 250.000.000 zł, a celem ich emisji jest pozyskanie środków pieniężnych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w roku 2023 oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji (§ 1 i § 2 uchwały). Obligacje zostaną wyemitowane w dwóch seriach (A23 - o łącznej wartości 100.000.000 zł i B23 - o łącznej wartości 150.000.000 zł), a ich wykup planowany jest w latach 2029-2038 (§ 3 uchwały), co znajduje odzwierciedlenie w danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej.

Emisja obligacji komunalnych w 2023 roku w kwocie 250.000.000 zł objęta jest limitem zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emitowanych obligacji, ustalonym przez Radę Miasta w § 10 ust. 1 uchwały budżetowej na 2023 rok.

W uchwale Nr 1352/XLV/2022 Rady Miasta Lublin z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta Lublin na 2023 rok zaplanowane zostały dochody w wysokości 2.596.232.804 zł i wydatki w wysokości 2.879.064.724,62 zł. Różnicę między dochodami a wydatkami stanowi deficyt budżetu w kwocie 282.831.920,62 zł, a jednym ze źródeł jego pokrycia - zgodnie z zapisami § 3 ust. 2 pkt 5 ww. uchwały - są przychody pochodzące z obligacji komunalnych (w kwocie 217.106.199,78 zł). Z załącznika Nr 3 do uchwały budżetowej wynika, że emisja obligacji, których dotyczy opinia, mieści się w przychodach zaplanowanych w budżecie miasta - w roku 2023 założono pozyskanie przychodów z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych w łącznej kwocie 306.155.000 zł, w tym obligacji komunalnych w kwocie 250.000.000 zł (§ 903 - 37.114.724 zł, § 931 - 212.885.276 zł). W 2023 roku zaplanowano rozchody z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych w kwocie 102.234.936,72 zł oraz spłatę zobowiązań określonych w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych w kwocie 17.074.644 zł.

Oceniając możliwość wykupu opiniowanych obligacji Skład Orzekający zapoznał się również z przedłożonymi kwartalnymi sprawozdaniami o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i ustalił, że na dzień 31 grudnia 2021 r. miasto posiadało do spłaty zobowiązania w kwocie 1.804.504.455,07 zł (stanowiące 65,27% wykonanych dochodów). Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec III kwartału 2022 r. miasto posiadało do spłaty zobowiązania w kwocie 1.823.604.737,62 zł.

Z prognozy kwoty długu, stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zadłużenie miasta, uwzględniające zaciągnięcie zaplanowanych pożyczek i kredytów oraz emisję obligacji, a także spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyniesie ma na koniec 2023 roku 2.123.455.803,91 zł (w tym dług w kwocie 17.074.638 zł spłacany wydatkami majątkowymi), co stanowi 81,79% planowanych dochodów. W 2024 roku, oprócz spłat już zaciągniętego zadłużenia w kwocie 130.012.995,67 zł, zaplanowano także przychody z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych w kwocie

103.663.000 zł. Dług na koniec 2024 roku wyniesie ma 2.080.031.170,24 zł. W roku 2025 zaplanowano przychody z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w kwocie 1.650.000 zł, a spłatę zobowiązań w kwocie 150.419.471,09 zł; dług na koniec 2025 roku wyniesie ma 1.931.261.699,15 zł. W kolejnych latach miasto nie planuje zaciągania kredytów, pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych - od 2026 roku założono wyłącznie spłatę zaciągniętego wcześniej długu. Na koniec ostatniego roku objętego wieloletnią prognozą finansową (2045 rok) miasto nie planuje zadłużenia z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w przepisach art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę dane wynikające z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Lublin na lata 2023-2045 Skład Orzekający stwierdził, że w latach 2026-2045 miasto nie przekroczy dopuszczalnych prawem wskaźników spłat zaciągniętych zobowiązań określonych przepisami art. 243-244 ustawy o finansach publicznych, również po uwzględnieniu zmian wprowadzonych innymi aktualnie obowiązującymi ustawami.

W latach 2023, 2024 i 2025 planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu miasta są wyższe (odpowiednio w poszczególnych latach o 1,48, o 1,18 i o 0,12 punktu procentowego) niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, a zatem miasto nie spełni relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Przejsiowo, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1964), relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w latach 2023-2025 może być niezachowana, w przypadku gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych.

Obliczona zgodnie z ww. zasadami planowana łączna kwota długu miasta do planowanych dochodów ogółem wyniesie:

- w roku 2023 - 93,26%,
- w roku 2024 - 87,00%,
- w roku 2025 - 77,53%,

a zatem miasto spełnia warunek dotyczący limitowania zadłużenia w latach 2023-2025, w związku z modyfikacją ustawowych reguł obowiązujących samorządy w tych latach.

Z przepisów art. 7 ust. 3 powołanej wyżej ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw wynika, że niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

W objaśnieniach do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 3 do uchwały Nr 1353/XLV/2022 Rady Miasta Lublin z dnia 15 grudnia 2022 r.)

wskazano, że "priorytetowym celem polityki gospodarczo-finansowej miasta jest utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym zabezpieczeniu środków na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej dotyczących zarówno bieżącego funkcjonowania miasta, jak i realizacji inwestycji służących mieszkańcom i sprzyjających rozwojowi miasta" (str. 21). Przy czym "z uwagi na ubytki dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych, ograniczone możliwości zwiększania poziomu dochodów bieżących własnych oraz drastyczny wzrost kosztów utrzymania jednostek i infrastruktury miejskiej duży nacisk będzie musiał zostać położony właśnie na sferę wydatków bieżących we wszystkich obszarach działalności miasta. W wyniku przeprowadzonych analiz i szczegółowego monitoringu wydatków wypracowano zrównoważony budżet pozwalający na wypełnienie obligatoryjnych zadań miasta. Podjęcie działań oszczędnościowych, z założeniem ich kontynuacji w latach następnych, powoduje brak zagrożenia niewykonania zadań publicznych. Rygorystyczne przestrzeganie zasady, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także utrzymanie poziomu partycypacji mieszkańców w kosztach świadczonych usług poprzez aktualizację stawek podatków i opłat pozwoli na prawidłowe wykonywanie zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego do czasu normalizacji gospodarki i przywrócenia właściwej dynamiki dochodów" (str. 41).

Biorąc powyższe pod uwagę oraz to, że w całym okresie wykupu wyemitowanych obligacji - lata 2029-2038 - prognozowana spłata zobowiązań miasta kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego limitu spłaty, a zatem relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie zachowana, postanowiono jak w sentencji.

Skład Orzekający zastrzega, że opinia została wydana w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące finansów publicznych oraz bieżące dane obrazujące sytuację finansową miasta Lublin. Wskazuje także na konieczność optymalnego, a zarazem ostrożnego zarządzania finansami miasta, ze względu na zachodzące zmiany uwarunkowań społeczno-ekonomicznych zwiększające ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w przypadku wystąpienia nowych, nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa miasta może ulec zmianie.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Renata Giryluk

Otrzymuje:

Pan Krzysztof Żuk

Prezydent Miasta Lublin

Plac Króla Władysława Łokietka 1

20-109 Lublin