

RIO.I.42.8.97.2022



BK-21
Prace

Lublin, 10 stycznia 2023 r.

BK.PL Mada
BK.WP
Skwella

UCHWAŁA

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu miasta Lublin w latach 2023-2045

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie:

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

po analizie uchwał Rady Miasta Lublin z dnia 15 grudnia 2022 r.: Nr 1353/XLV/2022 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Lublin oraz Nr 1352/XLV/2022 w sprawie uchwały budżetowej miasta Lublin na 2023 rok - na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.), art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) oraz art. 7 ust. 1 i ust. 3 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) - uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie prawidłowość planowanej kwoty długu miasta Lublin wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający, na podstawie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (przesłanej do RIO elektronicznie 21 grudnia 2022 r.) i uchwały budżetowej na rok 2023 (wpłynęła do RIO 22 grudnia 2022 r.), zbadał pod względem formalno-prawnym prawidłowość planowanej kwoty długu miasta Lublin, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z przedłożonych uchwał wynika, że:

- 1) zachowana została wymagana przepisami art. 229 ustawy o finansach publicznych korelacja wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2023-2045 i uchwale budżetowej na rok 2023, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów oraz długu jednostki,
- 2) w 2023 roku planowane jest zwiększenie długu na pokrycie deficytu określonego w uchwale budżetowej,
- 3) prognozę kwoty długu sporządzono na okres, na jaki zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z analizy wieloletniej prognozy finansowej obejmującej lata 2023-2045 wynika, że na koniec 2022 r. zadłużenie miasta, w oparciu o potencjalne wykonanie, wyniesie 1.936.610.384,63 zł (w tym dług spłacany wydatkami majątkowymi w kwocie 34.149.282 zł). Na koniec 2023 r., w związku z planowaną emisją papierów wartościowych oraz zaciągnięciem pożyczek w łącznej kwocie 306.155.000 zł i spłatą rat kredytów i pożyczek oraz wykupem obligacji komunalnych i przychodowych w łącznej kwocie 102.234.936,72 zł, zadłużenie miasta planowane jest w wysokości 2.123.455.803,91 zł (w tym dług w kwocie 17.074.638 zł spłacany wydatkami majątkowymi). 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.

Oceniając prawidłowość kwoty długu wynikającej z zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań Skład Orzekający dokonał analizy, czy w okresie, w którym będą one spłacane, miasto nie przekroczy dopuszczalnych prawem wskaźników spłat tych zobowiązań określonych przepisami ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie analizy danych wykazanych w ww. uchwałach Skład Orzekający stwierdza, 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.

Przejdźciowo, 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 reguł fiskalnych obowiązujących samorządy w tych latach.

Z zapisów 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) wskazano (str. 18-19), że "zarówno budżet miasta na 2023 rok, jak i WPF, tworzone są w warunkach dużej niepewności co do sytuacji finansowo-gospodarczej kraju i miasta spowodowanej galopującą inflacją, stale rosnącym poziomem stóp procentowych oraz zmianami legislacyjnymi mającymi wpływ na dochody budżetu, a także wojną w Ukrainie". Zaznaczono, że "kierunki działania miasta koncentrować się będą w pierwszej kolejności na wypełnieniu zadań obligatoryjnych wynikających z ustaw, a strategicznym wyzwaniem dla zarządzania finansami w 2023 roku i w kolejnych latach będzie zapewnienie odpowiednich środków na realizację podstawowych wydatków bieżących niezbędnych na funkcjonowanie jednostek miejskich, takich jak szkoły i placówki oświatowe, domy pomocy społecznej i ośrodki wsparcia, świadczenie usług komunalnych oraz utrzymanie urządzeń miejskiej infrastruktury technicznej, przy jednoczesnym wygenerowaniu środków na inwestycje w celu zapewnienia warunków finansowych dla realizacji zadań ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej (w tym środków na wkład własny zadań inwestycyjnych współfinansowanych i planowanych do współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej - perspektywy finansowej na lata 2021-2027). Ze szczególną uwagą potraktować należy poziom zadłużenia i możliwości jego obsługi ze względu na drastyczne wzrosty stóp procentowych". Zarazem "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). Podkreślono, że "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).

W latach obowiązywania wieloletniej prognozy finansowej reguła wynikająca z przepisów art. 242 ustawy o finansach publicznych jest spełniona.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa planowany w 2023 roku deficyt operacyjny (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w kwocie 72.690.265,62 zł (spowodowany brakiem rekompensaty ubytku dochodów z tytułu udziału w PIT - str. 22 objaśnień do wpf), przy założeniu osiągnięcia w następnych latach nadwyżek operacyjnych. Realizacja prognozowanych nadwyżek operacyjnych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej w latach 2024-2045 w kwotach od 157.064.916 zł do 320.000.000 zł będzie wymagać od organów miasta podjęcia działań zmierzających do pozyskania wyższych dochodów bieżących lub ograniczenia wydatków bieżących. Należy przy tym mieć na uwadze, że zdolność wypracowywania nadwyżek operacyjnych wyznacza granice zadłużania się jednostki i wskazuje, ile środków jednostka może przeznaczyć na spłatę zobowiązań. W objaśnieniach zauważono, że "zachowanie odpowiednich relacji pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w dłuższym okresie jest warunkiem niezbędnym do utrzymania stabilności finansów miasta i zapewnienia możliwości dalszego jego funkcjonowania jako samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku występowania negatywnych tendencji w dochodach bieżących oraz utrzymywania stanu niedostosowania wydatków bieżących do poziomu osiągniętych dochodów bieżących miasto nie będzie w stanie spełnić wymagań ustawowych w zakresie równoważenia części bieżącej budżetu i limitowania zadłużenia. Stąd też konieczne jest rozważenie podjęcia stanowczych działań i wprowadzenie znaczących oszczędności w wydatkowaniu środków w najbliższych latach, przy jednoczesnym wymaganiu adekwatnej rekompensaty z budżetu państwa ubytku dochodów powstałych w wyniku zmian w systemie podatkowym, a także przekazywania środków równoważnych wydatkom na zadania z zakresu administracji rządowej czy zadania oświatowe, które powinny być finansowane z subwencji. Zachowanie odpowiedniej relacji pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi, zarówno na etapie planowania, jak i wykonania budżetu, jest również warunkiem koniecznym, żeby możliwa była realizacja planów i projektów rozwojowych, utrzymanie wysokiego potencjału w zakresie absorpcji środków europejskich oraz poziomu wiarygodności kredytowej miasta" (str. 22-23).

W tym stanie faktycznym i prawnym Skład Orzekający pozytywnie zaopiniował prawidłowość planowanej kwoty długu miasta Lublin wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

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 Radzie Miasta Lublin odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Renata Giryłuk

Otrzymuje:

Rada Miasta Lublin
Plac Króla Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin