



Uchwała Nr 4/O/2020
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 14 października 2020 r.

w sprawie: opinii o możliwości wykupu obligacji planowanych do wyemitowania przez Powiat Sępoleński w 2020 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz Zarządzenia Nr 6/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

1. *Andrzej Tatkowski* - *Przewodniczący Składu Orzekającego*
2. *Krzysztof Olczak* - *Członek Składu Orzekającego*
3. *Dariusz Trzeciński* - *Członek Składu Orzekającego*

postanowił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** możliwość wykupu obligacji planowanych do wyemitowania przez Powiat Sępoleński w 2020 r., w kwocie 19 092 000,00 zł, wnosząc **uwagę** zamieszczoną w uzasadnieniu.

U z a s a d n i e n i e

O wydanie niniejszej opinii wystąpił Starosta Sępoleński wnioskiem XXVII/125/2020 z dnia 30 września 2020 r., na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Rada Powiatu w Sępólnie Krajeńskim Uchwałą Nr XVIII/91/2020 z dnia 31 stycznia 2020 r. ustaliła budżet Powiatu na 2020 r., którego podstawowe parametry po ostatniej zmianie budżetu dokonanej Uchwałą Nr XXVII/126/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 29 września 2020 r. przedstawiają się następująco:

- Dochody 61 331 454,32 zł,
- Wydatki 62 290 920,36 zł,
- Deficyt 960 153,04 zł.

Planowany wynik finansowy – deficyt budżetu w wysokości 960 153,04 zł pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych.

W dniu 29 września 2020 r. Rada Powiatu w Sępólnie Krajeńskim podjęła Uchwałę Nr XXVII/125/2020 w sprawie emisji obligacji Powiatu Sępoleńskiego oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu w kwocie 19 092 000,00 zł. Środki z emisji obligacji zostaną przeznaczone na spłatę zobowiązań przypadająca w 2020 r. w wysokości 2 317 000,00

zł oraz wcześniejszą spłatę zobowiązań, która przypada po roku budżetowym, na który uchwalono budżet, środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, celem obniżenia łącznego kosztu obsługi zadłużenia, w kwocie 16 775 000,00 zł.

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zbadał zamiar emisji obligacji, co do zgodności z prawem, zwracając uwagę na zdolność emitenta do ich wykupu w oparciu o następujące dokumenty:

- Uchwałę Nr XXVII/126/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 29 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmian w budżecie Powiatu Sępoleńskiego na 2020 r.,
- Uchwałę Nr XXVII/127/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 29 września 2020 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2030,
- Uchwałę Nr XXVII/125/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim w sprawie emisji obligacji Powiatu Sępoleńskiego oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- sprawozdań budżetowych i z zakresu operacji finansowych Powiatu za IV kwartały 2019 r. i II kwartały 2020 r.

stwierdził co następuje:

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe wymogi zostały przez wnioskodawcę spełnione. Kwota obligacji planowanych do wyemitowania w 2020 r. przez Powiat Sępoleński nie przekracza limitu zobowiązań określonego w uchwale budżetowej na 2020 r.

Skład Orzekający stwierdził, że Powiat nie planuje zaciągania zobowiązań finansowych wynikających z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, o których mowa w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych.

Z zapisu § 1 uchwały wynika, że Powiat Sępoleński wyemituje 19 092 obligacje o wartości nominalnej 1 000 zł każda na łączną kwotę 19 092 000,00 zł. Emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata. Obligacje nie będą zabezpieczone.

W § 3 ust. 1 uchwały zapisano, że obligacje zostaną wyemitowane w 2020 r. w następujących seriach: A20 na kwotę 1 000 000,00 zł, B20 na kwotę 1 000 000,00 zł, C20 na kwotę 2 000 000,00 zł, D20 na kwotę 2 000 000,00 zł, E20 na kwotę 3 000 000,00 zł, F20 na kwotę 3 000 000,00 zł, G20 na kwotę 3 500 000,00 zł, H20 na kwotę 1 275 000,00 zł oraz I20 na kwotę 2 317 000,00 zł.

Jak wynika z treści § 5 uchwały obligacje zostaną wykupione w latach 2021-2028. Wydatki związane z wykupem obligacji zostaną pokryte z dochodów własnych Powiatu Sępoleńskiego.

Wieloletnią prognozę finansową, łącznie z prognozą kwoty długu uchwalono na lata 2020-2030. W prognozowanej kwocie zadłużenia uwzględniono zadłużenie z tytułu zaciągniętych zobowiązań, a także zobowiązania planowane do zaciągnięcia w 2020 r. na spłatę zobowiązań.

Podstawę obliczenia długu na koniec 2020 roku stanowi zadłużenie przewidywane na koniec 2019 r., którego kwota jest tożsama z planowanym zadłużeniem wynikającym z uchwały w sprawie WPF obowiązującej na koniec 2019 r.

Roczna kwota rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków związanych z jego obsługą (odsetki, prowizje) limitowana jest relacją spłaty zobowiązań, określoną przez ustawodawcę w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Spełnienie tej relacji jest warunkiem uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Przy czym – w prognozie długu, stanowiącej część WPF, jednostka samorządu terytorialnego musi potwierdzić zachowanie przedmiotowej relacji przez cały okres, na jaki przyjęta jest prognoza. Podkreślić należy, że relacja z art. 243 ust. 1 ustawy nie limituje kwoty długu, lecz poziom jego spłaty w poszczególnych latach objętych prognozą długu. Jednocześnie dane zawarte w WPF w tym zakresie pokazują też potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania nowych zobowiązań, które będą musiały być uwzględnione w relacji spłat zobowiązań. Relacja spłat zobowiązań, określona przepisem art. 243 ustawy, przedstawiona w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2030 została zachowana w całym okresie objętym prognozą, obliczona w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast relacja ta wyliczona w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy nie jest zachowana w 2020 r.

Tym niemniej Skład Orzekający przypomina, iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy Uchwałą Nr VII/26/2020 z dnia 2 marca 2020 r. wezwało po raz trzeci Powiat Sępoleński do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Podkreślenia wymaga, iż realizowane dotychczas w latach 2015-2017 i 2019-2021 programy nie przyczyniły się do poprawy sytuacji finansowej Powiatu, czego przejawem było niezachowanie relacji spłat zobowiązań w latach 2019-2020 po zakończeniu realizacji programu na lata 2015-2017 oraz w latach 2022-2023 po zakończeniu realizacji programu na lata 2019-2021. Program postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2022 został ustanowiony uchwałą Nr XXI/100/2020 Rady Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 21 kwietnia 2020 r. i został zaopiniowany pozytywnie z uwagami Uchwałą Nr 1/Ppn/2020 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 26 maja 2020 r.

Przedstawione w programie postępowania naprawczego dla Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2022 przyczyny zaistniałej sytuacji finansowej Powiatu są – zdaniem Składu Orzekającego – prawidłowe. Skutkiem stanu finansów Powiatu był w szczególności brak możliwości realizacji w 2018 r. zadań związanych z odbudową i przebudową dróg gminnych, po „nawałnicy”, która przeszła przez teren Powiatu w miesiącu sierpniu 2017 r. bez zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 12 052 132,30 zł. W programie wskazano, że budżety lat 2020-2027 obciążone są zobowiązaniami związanymi z dostosowaniem Szpitala, dla którego Powiat jest organem założycielskim do wymogów związanych z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie, a dodatkowo wskazano, że budżet 2018 r. był obciążony dużymi wydatkami majątkowymi związanymi z likwidacją skutków nawałnicy, która przeszła przez Powiat Sępoleński w miesiącu sierpniu 2017 r. Zniszczenia wywołane klęską żywiołową spowodowały znaczny wzrost wydatków zarówno bieżących jak i majątkowych dotyczących przywrócenia stanu dróg powiatowych umożliwiających ich użytkowanie.

Działania zostały określone precyzyjnie, ze wskazaniem harmonogramu ich wprowadzania oraz efektów finansowych Zdaniem Składu Orzekającego zaproponowane przedsięwzięcia naprawcze są wynikiem dogłębnej analizy dokonanej przez Powiat w szerokim zakresie. W celu poprawy sytuacji finansowej Powiat, mając niewielkie możliwości wpływu na wysokość dochodów, skupił się na ograniczaniu wydatków, uwzględniając przy tym konieczność realizacji ustawowych zadań.

W wydanej opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Sępoleńskiego Skład Orzekający podkreślił, że trudna sytuacja, w jakiej znalazł się Powiat od 2013 r. skutkowałą osiągnięciem takich wskaźników obsługi zadłużenia, które uniemożliwiały uchwalenie budżetu na lata 2015-2017 oraz na 2019 r. oraz w latach 2020-2022 spełniających wymogi określone w ustawie o finansach publicznych. Następstwem tego było wezwanie Powiatu Sępoleńskiego przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego na lata 2015-2017, 2019-2021, a obecnie na lata 2020-2022.

W opinii Skład Orzekający podkreślił, że zakładane znaczące wartości spłaty kredytów w latach 2020-2022 skutkują wysokimi wskaźnikami dotyczącymi obsługi zadłużenia w relacji do dochodów budżetu.

Przedstawiona sytuacja zdaniem Składu Orzekającego przy braku sprzyjających warunków zewnętrznych może stwarzać zagrożenie dla wykonania ustawowych zadań Powiatu, a także stanowić zagrożenie dla zachowania relacji spłat zobowiązań, o której stanowi art. 243 ust. 1 ufp .

Skład Orzekający podkreśla, że jedynie współdziałanie organów Powiatu i konsekwentna realizacja przyjętych założeń programu naprawczego na lata 2020-2022 może zapewnić poprawę stanu finansów jednostki. Wskazane w programie przedsięwzięcia będą bowiem wymagały od władz Powiatu podjęcia konkretnych decyzji, często bardzo trudnych w wymiarze społecznym. Jednak tylko takie decyzje mogą przyczynić się do naprawy finansów Powiatu Sępoleńskiego.

Z informacji przekazanych przez wnioskodawcę wynika, że Powiat Sępoleński nie udzielił poręczeń i gwarancji na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Sytuacja finansowa Powiatu Sępoleńskiego w 2020 r. wynika z uchwały budżetowej i uchwał zmieniających budżet oraz sprawozdań budżetowych, a w latach następnych z przyjętej przez Powiat prognozy.

Wynik wykonania budżetu Powiatu za 2019 r. zamknął się nadwyżką budżetu w kwocie 942 405,64 zł, przy planowanym deficycie budżetu w kwocie 812 149,00 zł. Zadłużenie Powiatu na koniec 2019 r. wyniosło 29 771 471,21 zł, tj. 48,1% w relacji do wykonanych dochodów. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Wynik wykonania budżetu Powiatu za I półrocze 2020 r. zamknął się nadwyżką budżetu w kwocie 5 768 932,10 zł, przy planowanym deficycie budżetu w kwocie 959 466,04 zł. Zadłużenie Powiatu na koniec I półrocza 2020 r. wyniosło 27 626 548,25 zł, tj. 46,2% w relacji do planowanych dochodów. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Splata długu w 2020 r. w wysokości 20 324 924,51 zł nastąpi przychodami z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w kwocie 1 232 924,51 zł oraz z obligacji w kwocie 19 092 000,00 zł, natomiast od 2021 r. pokryta zostanie planowaną na poszczególne lata nadwyżką budżetu.

Ocena sytuacji finansowej dokonana w oparciu o przedstawione dane oraz po uwzględnieniu uwagi zamieszczonej w uzasadnieniu wskazuje na możliwość spłaty zadłużenia w 2020 r. i latach następnych przez Powiat Sępoleński.

Opierając się na wynikach powyższej analizy Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.

Andrzej Tatkowski
Przewodniczący Składu Orzekającego