

UCHWAŁA Nr III/377/2013

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 20 listopada 2013 roku

w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji emitowanych przez Powiat Łowicki

Działając na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 1113), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 885, poz. 938) w związku z art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Bogusław Wenus – przewodniczący
2. Agnieszka Kamyczek-Maszewska – członek
3. Grażyna Kos – członek

uchwała, co następuje:

Opiniuje pozytywnie **z uwagami**, możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 4.100.000 zł (słownie: cztery miliony sto tysięcy złotych) emitowanych przez Powiat Łowicki w 2013 roku, z terminem wykupu w latach 2015 - 2024.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2013 roku wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Zespół Zamiejscowy w Skierniewicach wniosek podpisany przez Wicestarostę Powiatu Łowickiego Pana Dariusza Kosmatkę (pismo FN.3022.6.2013) o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji w wysokości 4.100.000 zł.

Rada Powiatu Łowickiego podjęła w dniu 30 października 2013 roku Uchwałę Nr XLIII/297/2013 w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Z uchwały wynika, że w 2013 roku postanowiono wyemitować w 10 seriach 4.100 sztuk obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda, na łączną kwotę 4.100.000 zł, w tym: seria A i B o wartości 380.000 zł każda, C o wartości 400.000 zł, D, E, F, G, H, I i J o wartości 420.000 zł każda. Środki uzyskane z emisji obligacji przeznaczone zostaną na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Emisja obligacji dokonana zostanie w trybie oferty niepublicznej i skierowana będzie do inwestorów krajowych i zagranicznych w liczbie mniejszej niż 150 osób. Wydatki związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem i wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów i przychodów budżetu Powiatu w latach 2013 - 2024. W uchwale ustalono oprocentowanie obligacji w wysokości zmiennej, równej stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni przed upływem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. Ponadto uregulowano zasady wypłaty oprocentowania, tj. przyjęto, że odsetki wypłacane będą w pierwszym dniu następnego okresu odsetkowego a odsetki za ostatni okres odsetkowy wypłacane będą w dniu wykupu obligacji, ponadto ustalono półroczne okresy wypłaty oprocentowania liczone od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może być wydłużony do 12 miesięcy. Obligacje wykupione zostaną w latach 2015 - 2024 według wartości nominalnej, po jednej serii w każdym roku, począwszy od serii A w 2015 roku, kończąc na serii J w 2024 roku.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby, w szczególności:

- Uchwały Nr XLIII/297/2013 z dnia 30 października 2013 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- Uchwały Nr XXXV/230/2013 z dnia 30 stycznia 2013 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2013 rok, uchwałami zmieniającymi budżet, w tym Uchwały Nr XLIII/295/2013 z dnia 30 października 2013 roku,
- Uchwały Nr XXXV/229/2013 z dnia 30 stycznia 2013 roku w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013-2025, uchwałami zmieniającymi wieloletnią prognozę finansową, w tym Uchwały Nr XLIII/296/2013 z dnia 30 października 2013 roku.

Z posiadanych materiałów wynika, że obligacje na kwotę 4.100.000 zł Rada Powiatu zaplanowała wyemitować zgodnie z treścią art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej; ustawy ofp), tj. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Planowana emisja obligacji mieści się w ustalonym (zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy ofp) w § 1 pkt 2 Uchwały Nr XLIII/295/2013 w sprawie zmiany budżetu, limicie zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych obligacji z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 11.347.635 zł.

Wieloletnia prognoza finansowa (dalej: wpf) Powiatu Łowickiego obejmuje okres 2013-2025 i uwzględnia w poszczególnych latach prognozowane wysokości dochodów i wydatków, zaciągnięte już oraz planowane do zaciągnięcia zobowiązania. Przeprowadzona analiza spłat zadłużenia w 2013 roku wykazała, że jednostka zaplanowała w tym roku spłaty rat kredytów i pożyczek oraz odsetek od zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań w wysokości 10.115.966,78 zł, co stanowić będzie 14,77 % planowanych dochodów jednostki. Zatem spłaty nie przekroczą 15 % wskaźnika spłat zobowiązań wynikającego z przepisu art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Łączna kwota przewidywanego na dzień 31 grudnia 2013 roku długu Powiatu wynosić będzie 12.968.109,17 zł, co stanowić będzie 18,93 % planowanych dochodów jednostki. Taki poziom zadłużenia nie stanowi naruszenia przepisu art. 170 ww. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art. 121 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, tj. nie przekroczy 60 % planowanych dochodów jednostki.

Począwszy od 2014 roku dla każdej jednostki samorządu terytorialnego obowiązywać będzie indywidualny dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu z tytułu spłat zadłużenia, obliczany na podstawie art. 243 ustawy ofp jako średnia arytmetyczna (obliczona dla ostatnich trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy) relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku, pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Zatem podstawą osiągnięcia przez jednostką samorządu terytorialnego wysokiego poziomu dopuszczalnego wskaźnika spłat zadłużenia, jest osiągnięcie jak najwyższej nadwyżki operacyjnej budżetu powiększonej o ewentualną sprzedaż majątku w stosunku do dochodów ogółem.

W Uchwale Nr XLIII/296/2013 z dnia 30 października 2013 roku w sprawie zmiany wpf Powiat wykazał, że w latach 2014-2025 obciążenie budżetu spłatą zadłużenia będzie kształtowało się poniżej dopuszczalnego wskaźnika spłat obliczony dla danego roku, zatem jednostka spełnia postanowienia art. 243 ustawy ofp. Podkreślić jednak należy, że w latach 2014 i 2015 relacja ta będzie bliska wskaźnikowi dopuszczalnemu. Obciążenie budżetu spłatą długu w stosunku do

dopuszczalnego wskaźnika spłat przedstawia się następująco: w 2014 rok 5,32 % do 5,76 % zapas tylko 0,44 % i w 2015 rok 6,37 % do 6,76 % zapas tylko 0,39 %. W latach 2016 i 2017 prognozowany dopuszczalny wskaźnik spłat jest wyższy o ponad 3 punkty procentowe w stosunku do obciążenia budżetu spłatami, w kolejnych latach zapas ten wynosi od 1 do 2 punktów procentowych.

Skład Orzekający wskazuje, że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 uofp decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2013-2014. W 2013 roku jednostka zaplanowała nadwyżkę operacyjną w wysokości 2.159.609,76 zł, dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych w wysokości 1.602.700 zł, wielkości powyższe w stosunku do dochodów ogółem dają wskaźnik jednoroczny w wysokości 5,49 %. Analiza sprawozdania Rb-27S za III kwartały 2013 roku wykazała, że jednostka osiągnęła dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 61.640 zł, czyli w wysokości 3,85 % planu rocznego.

Przy założeniu, że jednostka nie zrealizowałaby wyższych dochodów z tytułu sprzedaży majątku, osiągnęłaby wskaźnik jednoroczny za 2013 rok w wysokości 3,24 %, dopuszczalny wskaźnik spłaty dla 2014 roku wyniósłby 5,01 %, wobec prognozowanej spłaty w wysokości 5,32 % Powiat nie spełniłby postanowień art. 243 ustawy ofp w 2014 roku. Przyjmując do wyliczenia dopuszczalnego wskaźnika spłat w 2015 roku wykonanie za 2012 rok, przewidywane wykonanie 2013 i prognozowany w optymistycznej wysokości wskaźnik jednoroczny dla 2014 roku na poziomie 9,30 %, dopuszczalny wskaźnik spłaty wyniósłby 6,01 %, wobec prognozowanej spłaty w wysokości 6,37 %, zatem również w 2015 roku Powiat Łowicki nie spełniłby art. 243 ustawy ofp. Mając na uwadze powyższe zagrożenie Skład Orzekający zauważa, że przyjęta w wpf wysokość spłaty długu w latach 2014-2015 obciążona jest ryzykiem nie spełnienia regulacji wynikającej z wyżej cytowanego przepisu.

Działając na podstawie art. 77a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 595) skierowano do Starosty Powiatu dwa zapytania:

1. Czy i jakie działania podejmuje Powiat w celu realizacji zaplanowanej wysokości dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych ?
2. Czy Powiat podejmuje działania mające na celu wypracowanie nadwyżki operacyjnej na jak najwyższym poziomie, jeżeli tak, na czym one polegają ?

Z przesłanego wyjaśnienia wynika, że Zarząd Powiatu dostrzega problem i podjął działania których celem jest wypracowanie oszczędności w planowanych wydatkach, polegających m.in.: na bieżącym monitorowaniu i ograniczeniu wydatków, ponadto przeprowadził procedurę przetargową w zakresie grupowego zakupu energii elektrycznej, z którego pozytywny efekt osiągnie w 2014 roku, dokonał również zmian organizacyjnych w strukturze jednostek oświatowych. W odpowiedzi na pierwsze pytanie wyjaśniono, że w trakcie roku przeprowadzono kilkanaście postępowań na sprzedaż składników majątkowych, niestety nieskutecznie, do końca roku planuje przeprowadzić jeszcze cztery postępowania przetargowe na sprzedaż sześciu nieruchomości.

W ocenie Składu Orzekającego analiza danych będących w posiadaniu Izby w zakresie budżetu, wpf, sprawozdań Rb z wykonania budżetu na III kwartał 2013 roku prowadzi do wniosku, iż prognozowane w wpf założenia dotyczące dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań oraz wysokość spłaty długu w poszczególnych latach obciążone są ryzykiem. Biorąc powyższe

ustalenia pod uwagę Skład Orzekający wskazuje, że przyjęte w wpf założenia finansowe będą wymagały od jednostki:

- 1. Konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących i majątkowych.**
- 2. Dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu a niekiedy ograniczenia wysokości.**
- 3. Bieżącego monitorowania realizacji budżetu jednostki, jego wpływu na wpf i na tej podstawie korygowania poziomu prognozowanych wydatków bieżących i majątkowych, jak również monitorowania kwoty długu i jego spłat w poszczególnych latach, w celu zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 uofp.**

Od opinii wyrażonej w uchwale na podstawie art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby.