



Uchwała Nr V/206/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 16 października 2019 roku

**w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji emitowanych
przez Powiat Zduńskowolski**

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Anna Adamczewska - przewodniczący
2. Tomasz Karwicki - członek
3. Krzysztof Kozik - członek

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagą możliwość wykupu obligacji w łącznej wysokości 18.378.000,00 zł (słownie złotych: osiemnaście milionów trzysta siedemdziesiąt osiem tysięcy złotych zero groszy) emitowanych przez Powiat Zduńskowolski w roku 2019, z terminem wykupu w roku 2020 oraz w latach 2026-2034, pod warunkiem realizacji przez Powiat założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej.

Uzasadnienie

W dniu 7 października 2019 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Starosty Zduńskowolskiego z dnia 2 października 2019 roku, znak: FK. 3060.1.2019 o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu przez Powiat Zduńskowolski obligacji w wysokości 18.378.000,00 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 5.304.764,00 zł oraz sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2019 roku w kwocie 13.073.236,00 zł, w tym w kwocie 4.178.000,00 zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Opinia Składu Orzekającego, wyrażona w sentencji niniejszej uchwały, poprzedzona została analizą:

- uchwały nr III/22/18 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok, w szczególności w zakresie limitu

zobowiązań z tytułu emitowanych obligacji, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami), z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,

- uchwały nr III/21/2018 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Zduńskowolskiego na lata 2019 – 2040, a także prognozy kwoty długu stanowiącej część tejże prognozy, z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,
- uchwały nr XII/69/19 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 27 września 2019 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Uchwałą nr XII/69/2019 z dnia 27 września 2019 roku Rada Powiatu Zduńskowolskiego postanowiła wyemitować 18.378 (słownie: osiemnaście tysięcy trzysta siedemdziesiąt osiem) obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł (słownie: jeden tysiąc złotych zero groszy) każda. Uchwalono, że obligacje zostaną wyemitowane w 2019 roku w następujących seriach: A19 o wartości 4.178.000,00 zł, B19, C19, D19, E19, F19, G19, H19 i I19 o wartości 1.600.000,00 zł każda oraz J19 o wartości 1.400.000,00 zł. W uchwale wskazano, że środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 5.304.764,00 zł oraz sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2019 roku w kwocie 13.073.236,00 zł, w tym w kwocie 4.178.000,00 zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Nadto postanowiono, że emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów w liczbie mniejszej niż 150 osób. Obligacje będą obligacjami na okaziciela, przy czym nie będą one posiadały formy dokumentu i nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej. W przedmiotowej uchwale wskazano, że wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji oraz wypłatą oprocentowania zostaną zabezpieczone w budżetach Powiatu w latach 2019 – 2034. Z uchwały wynika, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy. Oprocentowanie wypłacone zostanie w następnym dniu po upływie okresu odsetkowego, z tym, że jeżeli termin wypłaty oprocentowania przypadnie na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, wypłata oprocentowania nastąpi w najbliższym dniu roboczym, przypadającym po tym dniu. Obligacje wykupione zostaną w latach 2019 – 2034, w tym seria A19 w 2020 roku, seria B19 w 2026 roku, seria C19 w 2027 roku, seria D19 w 2028 roku, seria E19 w 2029 roku, seria F19 w 2030 roku, seria G19 w 2031 roku, seria H19 w 2032 roku, I19 w 2033 roku, zaś seria J19 w 2034 roku. Obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej. Dopuszczono również możliwość wykupu przez Powiat Zduńskowolski obligacji przed terminem wykupu w celu umorzenia.

Działaniem swym Rada Powiatu Zduńskowolskiego wypełniła dyspozycję normy zawartej w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach

publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami), zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mogą emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, bowiem łączna wartość nominalna emitowanych obligacji mieści się w ustalonym przez Radę Powiatu Zduńskowolskiego limicie zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych (obligacji) na pokrycie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Z uchwały budżetowej Powiatu Zduńskowolskiego na 2019 rok, po dokonanych zmianach oraz z uchwały w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 18.378.000,00 zł przeznaczone zostaną na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2019 roku, w tym w kwocie 4.178.000,00 zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Według uchwały budżetowej powiatu Zduńskowolskiego, planowany deficyt budżetu na 2019 rok ustalony został w kwocie 14.589.540,00 zł i źródłem jego finansowania będą przychody z tytułu emisji obligacji w wysokości 13.073.236,00 zł oraz wolne środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1.516.304,00 zł. Pozostałe przychody z tytułu emisji obligacji wynoszące 5.304.764,00 zł zostaną przeznaczone na sfinansowanie przypadających do spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. W uchwale budżetowej ustalono limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji na pokrycie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów bankowych oraz emisji papierów wartościowych (obligacji) do wysokości 18.378.000,00 zł.

Jak wynika z prognozy kwoty długu, stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Zduńskowolskiego, dług Powiatu na koniec 2019 roku, przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie przyjętym w tejże prognozie, wynosić będzie 51.746.974,51 zł (pięćdziesiąt jeden milionów siedemset czterdzieści sześć tysięcy dziewięćset siedemdziesiąt cztery złote pięćdziesiąt jeden groszy), a zatem kształtować się będzie na poziomie 46,31% planowanych dochodów budżetu ogółem.

Na dzień wydania niniejszej opinii zastosowanie znajduje reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym na dzień 31 grudnia 2018 roku według której dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat – dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Mając na względzie obowiązujące zasady liczenia dopuszczalnego poziomu obciążeń budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji i potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń, a które to zasady zostały

określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii wziął pod uwagę dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Zduńskowolskiego (*ze zmianami dokonanyymi do dnia 11 października 2019 roku*), w tym dane dotyczące prognozy kwoty długu na lata 2019 – 2035, z których wynika, że obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań nie przekroczy wskaźnika liczonego na podstawie art. 243 niniejszej ustawy.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w latach 2019 – 2020 wskaźnik spłaty długu jest zachowany przy zastosowaniu wyłączeń na podstawie art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W wyżej wskazanych latach relacja wskaźnika planowanej kwoty spłaty zadłużenia do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: w roku 2019 – 4,44% (bez wyłączeń 5,54%)/4,72 %, a w roku 2020 – 3,92% (bez wyłączeń 8,81%)/4,64%. Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że latach 2024 – 2025 poziom obciążenia budżetu spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica pomiędzy tymi wskaźnikami nie przekracza 1%).

Odnotować należy, że z przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń w zakresie spłat zadłużenia wynika, iż w 2019 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z przychodów zwrotnych, zaś w latach 2020-2035 spłata długu nastąpi z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Skład Orzekający pragnie podkreślić, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Powiat Zduńskowolski zarówno dochodów bieżących, jak i majątkowych, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

Ponadto mając na uwadze zmiany ustawy o finansach publicznych wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 roku, poz. 2500), w szczególności w zakresie ustalania w kolejnych latach budżetowych dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego, Skład Orzekający podkreśla, że zdolność jednostki do spłaty tychże zobowiązań powinna podlegać bieżącej analizie. Z uwagi na art. 9 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw zasadne jest, aby służby finansowe jednostki samorządu terytorialnego analizowały jej sytuację finansową, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w aspekcie wykonanych i prognozowanych wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu mającym zastosowanie po raz pierwszy do opracowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego na 2020 rok.

Stosownie do ustaleń zawartych powyżej Skład Orzekający postanowił wydać opinię, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Anna Adamczewska