

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-10/2023

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 5 czerwca 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Powiat Sokólski obligacji o łącznej wartości nominalnej 20 000 000 zł emitowanych w roku 2023 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego roku 2023.

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, ze zm.), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach Zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

Skład Orzekający w osobach:

Marlena Stachurska-Janczyło - przewodnicząca

Beata Chmielewska - członek

Agnieszka Gerasimiuk - członek

opiniuje pozytywnie

możliwość wykupu przez Powiat Sokólski obligacji o łącznej wartości nominalnej 20 000 000 zł emitowanych w roku 2023 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego roku 2023.

Uzasadnienie

Zarząd Powiatu Sokólskiego (pismo Nr OR-I.0008.8.2023.MG z dnia 25 maja 2023 r. podpisane przez Wicestarostę Sokólskiego) wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji zaplanowanych do emisji na podstawie uchwały Nr LXXIII/471/2023 Rady Powiatu Sokólskiego z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przedmiotowej uchwały wynika, że Powiat Sokólski zamierza wyemitować w seriach w 2023 obligacje o łącznej wartości nominalnej 20 000 000 zł celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu budżetu roku 2023. Obligacje zostaną wyemitowane w następujących seriach:

- 1) seria A23 o wartości 1.600.000 zł,
- 2) seria B23 o wartości 1.700.000 zł,
- 3) seria C23 o wartości 1.000.000 zł,
- 4) seria D23 o wartości 1.100.000 zł,
- 5) seria E23 o wartości 1.700.000 zł,
- 6) seria F23 o wartości 1.800.000 zł,
- 7) seria G23 o wartości 1.800.000 zł,
- 8) seria H23 o wartości 1.800.000 zł,
- 9) seria I23 o wartości 1.800.000 zł,
- 10) seria J23 o wartości 1.900.000 zł,
- 11) seria K23 o wartości 1.900.000 zł,
- 12) seria L23 o wartości 1.900.000 zł.

Emisja obligacji wszystkich serii ma zostać przeprowadzona w 2023 roku. Wykup obligacji zaplanowany jest na lata 2032 – 2037, tj.:

- 1) w 2032 roku zostaną wykupione obligacje serii A23, B23
- 2) w 2033 roku zostaną wykupione obligacje serii C23, D23,
- 3) w 2034 roku zostaną wykupione obligacje serii E23, F23,
- 4) w 2035 roku zostaną wykupione obligacje serii G23, H23,
- 5) w 2036 roku zostaną wykupione obligacje serii I23, J23,
- 6) w 2037 roku zostaną wykupione obligacje serii K23, L23.

Wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji, a także wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych lub przychodów budżetu Powiatu w latach 2023-2037.

Zapisami powoływanej uchwały (§ 6) upoważniono Zarząd do zawarcia umów z podmiotem, któremu zostaną powierzone czynności związane z organizacją emisji obligacji, wykonywaniem funkcji agenta emisji oraz agenta płatniczego lub alternatywnego rozwiązania w odniesieniu do obligacji, jak również do zawarcia ewentualnych innych umów pozostających w związku z emisją obligacji, dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji obligacji, wypełnienia świadczeń wynikających z obligacji oraz do podjęcia decyzji o wprowadzeniu obligacji do zorganizowanego systemu obrotu lub certyfikacji instrumentów finansowych.

Z uchwały budżetowej Powiatu Sokólskiego na 2023 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy Powiatu i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii wynika, że na 2023 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 42 559 773,14 zł,

stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 165 776 303,15 zł (z tego dochody bieżące 96 318 964,84 zł, dochody majątkowe 69 457 338,31 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 208 336 076,29 zł (z tego wydatki bieżące 94 677 290,74 zł, wydatki majątkowe 113 658 785,55 zł). Łączna kwota planowanych na 2023 rok przychodów wynosi 43 909 773,14 zł. Rozchody zaplanowano w wysokości 1 350 000 zł.

Jak wynika z postanowień uchwały budżetowej po zmianach, planowany deficyt pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z:

- wpływów ze sprzedaży wyemitowanych papierów wartościowych w kwocie 20 000 000 zł,
- rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 4 018 583,88 zł,
- ze szczególnych zasad wykonywania budżetu, określonych w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw w kwocie 2 413 200,38 zł,
- ze szczególnych zasad wykonywania budżetu, określonych w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 6 227 344,94 zł,
- wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczeń papierów wartościowych w kwocie 9 900 643,94 zł.

Analiza sprawozdań finansowych, w tym bilansu z wykonania budżetu Powiatu sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 roku wskazuje, że przychody wewnętrzne w łącznej wysokości 22 559 773,14 zł są możliwe do zaangażowania w budżecie 2023 roku.

Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1, 6 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

Postanowieniami § 5 uchwały Nr LXXIII/470/2023 z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie zmiany budżetu Powiatu Sokólskiego na rok 2023 Rada nadała nowe brzmienie § 7 zawartemu w uchwale Nr LXVI/415/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Sokólskiego (zmienionej uchwałami Nr: LXVII/426/2023 z dnia 13 stycznia 2023 r., LXVIII/429/2023 z dnia 23 stycznia 2023 r. oraz LXXII/466/2023 z dnia 26 kwietnia 2023 r.), polegające na wprowadzeniu limitu zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 20 000 000 zł (emisja przedmiotowych obligacji). Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2023 rok i postanowienia uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej należy wskazać, iż planując emisję obligacji będącej przedmiotem niniejszej opinii Zarząd Powiatu Sokólskiego działał w granicach upoważnienia organu stanowiącego. Ponadto zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Powiat Sokólski na dzień 31 grudnia 2022 r. posiadał zadłużenie w wysokości 27 200 000 zł. Emisja obligacji spowoduje znaczny jego wzrost (prawie dwukrotny), bowiem na koniec 2023 roku wyniesie ono 45 850 000 zł. Ostateczna jego spłata nastąpić ma w roku 2037.

Według założeń obowiązującej WPF Powiat od roku 2024 do 2037 zamierza osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu. Ponadto we wszystkich latach objętych wieloletnią prognozą finansową projektowane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 u.f.p, a także istotne z punktu widzenia ustalania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. W budżecie 2023 roku wynik z działalności bieżącej Powiatu wynosi 1 641 674,10 zł (w latach 2024–2037 kształtuje się w przedziale od 1 699 700 zł do 7 300 000 zł).

Najwyższa wartość długu publicznego, tj. 45 850 000 zł ma wystąpić w roku 2023, co stanowi 27,68% planowanych dochodów ogółem w roku 2023 (47,66% w stosunku do planowanych dochodów bieżących). W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany. W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi 16 767 925 zł.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2020-2022), wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze).

W planowanym budżecie roku 2023 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 4,60% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o faktyczne wykonanie 2022 r. stanowiącym 15,43%.

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 1,72% (rok 2031) do 6,26% (rok 2024).

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest przede wszystkim na założeniu osiągnięcia nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy; lata 2023 - 2037). Wpływy ze sprzedaży majątku nie są prognozowane.

W budżecie 2023 roku wynik z działalności bieżącej Powiatu przyjmuje wartość dodatnią i wynosi 1 641 674,10 zł. Prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2024-2037 charakteryzują

się rokrocznym przyrostem i kształtują się na poziomie od 1 699 700 zł w roku 2024 do 7 300 000 zł w roku. Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych wynosiła odpowiednio:

- wykonanie 2020 9 538 537,67 zł;
- wykonanie 2021 9 640 170,94 zł;
- wykonanie 2022 7 643 361,63 zł.

Analizując powyższe Skład Orzekający stwierdza, iż prognozy dodatnich sald operacyjnych ujętych w latach 2024 - 2037 nie przekraczają wartości wynikających z danych historycznych.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na istotne zagrożenia, jakie dla stabilności gospodarki finansowej Powiatu niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy oraz wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2023 roku sięgający kwoty 45 850 000 zł), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2037 roku, Skład Orzekający zastrzega, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągle, wnikliwe monitorowanie przez Powiat założeń określonych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Powiatu konsekwentnej dyscypliny finansowej, ponieważ niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach co najmniej przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), wydłużenia okresu spłaty długu, a nawet do niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Mając za podstawę przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Marlena Stachurska-Janczyło