

Uchwała nr X/112/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 grudnia 2020 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Powiat Lubiński obligacji komunalnych w kwocie 5.000.000,00 zł przeznaczonych na sfinansowanie deficytu budżetu w 2020 roku

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) oraz zarządzenia nr 2/20 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Monika Puchała - przewodnicząca, Aneta Kieljan - członek, Tomasz Miśkiewicz - członek

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Powiat Lubiński obligacji komunalnych w kwocie 5.000.000,00 zł przeznaczonych na sfinansowanie deficytu budżetu w 2020 roku.

Uzasadnienie

Starosta Powiatu Lubińskiego, pismem z dnia 26 listopada 2020 r. (znak: DF.3022.3.2020) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Powiat Lubiński w wysokości 5.000.000,00 zł na sfinansowanie deficytu budżetu w 2020 roku. Wskazane pismo wpłynęło do Izby w dniu 26 listopada 2020 r.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w celu wydania opinii dokonał analizy następujących dokumentów:

1. uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr XX/154/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2020 - 2039, ze zmianami,
2. uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr XX/153/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Lubińskiego na rok 2020, ze zmianami,
3. uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr XXVIII/231/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
4. sprawozdań z wykonania budżetu Powiatu Lubińskiego za 2019 rok i III kwartały 2020 r.
5. Projektu uchwały budżetowej na rok 2021 wraz Projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2021-2039.

Z uchwały Rady Powiatu Lubińskiego Nr XXVIII/231/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że obligacje w liczbie 5.000 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 5.000.000,00 zł (słownie: pięć milionów złotych 00/100) zostaną wyemitowane w serii BB20 w 2020 roku. Środki z emisji obligacji przeznaczone będą na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w 2020 roku. Z wniosku w sprawie wydania opinii wynika, że środki pozyskane z emisji obligacji w kwocie 5.000.000,00 zł zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w roku 2020, w związku z ubytkami we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w kwocie 2.703.000,00 zł oraz podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 2.297.000,00 zł, będącymi skutkiem wystąpienia COVID-19. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej w latach 2029-2038.

Ubytkiem w dochodach jednostki samorządu terytorialnego, będącym skutkiem wystąpienia COVID-19, zgodnie z treścią art. 15zoa ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842), jest zmniejszenie dochodów, obliczone jako różnica między dochodami podatkowymi jednostki, o których

mowa w art. 20 ust. 3, art. 22 ust. 3 i art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, powiększonymi o opłatę miejscową i uzdrowskową, planowanymi w uchwale budżetowej po zmianach, a planowanymi dochodami z tytułu ww. źródeł, wykazanymi przez jednostkę w sprawozdaniu budżetowym za pierwszy kwartał 2020 r. Skład Orzekający stwierdził, że powyższy ubytek w przypadku Powiatu Lubińskiego wynosi 5.014.587,00 zł.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2019 rok wynika, że Powiat Lubiński zrealizował dochody ogółem w wysokości 150.143.431,28 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 95,32%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 137.235.381,38 zł, co stanowi 97,06% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 12.908.049,92 zł, co stanowi 80,03% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 63.874,00 zł, tj. 3,02% planu. Wydatki zrealizowano w kwocie 148.347.541,95 zł, co w stosunku do planu wynosi 91,41%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 136.768.608,77 zł, co stanowi 95,51% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 11.578.933,18 zł, co stanowi 60,63% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 1.795.889,33 zł, przy planowanym deficycie 4.772.559,15 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 466.772,59 zł. Zadłużenie Powiatu na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiło 45.850.000,00 zł, tj. 30,54% wykonanych dochodów ogółem.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za III kwartały 2020 roku wynika, że Powiat Lubiński zrealizował dochody ogółem w wysokości 113.665.867,71 zł, co stanowi 71,89% planu. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 110.085.666,33 zł, co stanowi 75,68% planu, a dochody majątkowe w kwocie 3.580.201,38 zł, co stanowi 28,27% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 3.486,11 zł, tj. 0,05% planu. Wydatki zrealizowano w kwocie 105.662.910,75 zł, co w stosunku do planu wynosi 63,65%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 103.375.799,40 zł, co stanowi 69,53% planu, a wydatki majątkowe w kwocie 2.287.111,35 zł, co stanowi 13,20% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 8.002.956,96 zł, przy planowanym deficycie 7.886.415,66 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 6.709.866,93 zł.

W budżecie na rok 2020, po zmianach według stanu na dzień 26 listopada 2020 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 157.354.307,70 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 143.004.785,56 zł i dochody majątkowe w kwocie 14.349.522,14 zł, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 7.352.787,50 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 170.240.723,36 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 151.223.733,86 zł i wydatki majątkowe w kwocie 19.016.989,50 zł. Planowany deficyt budżetu wyniósł 12.886.415,66 zł. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 27.936.415,66 zł, w tym z tytułu emisji obligacji w kwocie 23.000.000,00 zł, z wolnych środków w wysokości 1.610.468,02 zł, z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 2.788.941,17 zł oraz wynikających z 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 wysokości 537.006,47 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 15.050.000,00 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów (3.050.000,00 zł) oraz wykup obligacji komunalnych (12.000.000,00 zł).

Z wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Lubińskiego (według stanu na dzień 26 listopada 2020 r.) wynika, że zadłużenie Powiatu z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań na koniec 2020 roku wyniesie 53.800.000,00 zł, co stanowi 34,19% planowanych dochodów. W latach 2021-2039 Powiat Lubiński nie planuje przychodów zwrotnych zwiększających dług. Planowana w 2020 roku łączna kwota przypadających do spłaty zobowiązań finansowych powiększona o wydatki na obsługę długu, po uwzględnieniu ustawowego wyłączenia z limitu spłaty, stanowi 3,78% planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p., wynoszącym 7,90% (z uwzględnieniem ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych). W kolejnych latach, wskaźnik planowanych spłat nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., pod

warunkiem zrealizowania przedstawionych w prognozie wielkości budżetu. W latach 2021-2023 oraz 2026-2027 relacja spłat zobowiązań finansowych powiększona o wydatki na obsługę długu do dochodów bieżących kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. (różnica pomiędzy wskaźnikiem planowanych spłat zobowiązań finansowych a wskaźnikiem zdolności spłaty wynosi 0,60 pkt procentowego w 2021 r., 0,58 pkt procentowego w 2022 r., 2,03 pkt procentowego w 2023 r., 0,44 pkt procentowego w 2026 r., 1,08 pkt procentowego w 2027 r.).

W dniu 16 listopada 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął (w formie dokumentu elektronicznego) projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2021-2039, przedłożony uchwałą Zarządu Powiatu Lubińskiego nr 215/2020 z dnia 13 listopada 2020 r. Z projektu prognozy wynika, że w 2021 roku spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych powiększone o wydatki przeznaczone na obsługę długu wyniosą 3,97% planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, i będą niższe o 1,88 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty w wysokości 5,85% wyliczonego w oparciu o planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu powiatu za III kwartały 2020 r. Jak wynika natomiast z art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p. dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych - wartości wykonane za ten rok. Zatem wykonanie roku budżetowego 2020 będzie miało wpływ na ostateczny dopuszczalny poziom spłat w 2021 r. (który w oparciu o przewidywane w projekcie prognozy wykonanie 2020 r. wynosi 6,11%).

Z projektu prognozy wynika, że w 2022 roku spłaty zobowiązań finansowych powiększone o wydatki przeznaczone na obsługę długu wyniosą 3,54% planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, i przekroczą o 1,85 punktu procentowego dopuszczalny wskaźnik spłaty w wysokości 1,69% (wyliczony w oparciu o przewidywane wykonanie 2020 r.), co oznacza że w 2022 roku nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p. W latach 2023-2039 zostanie zachowana zasada, o której mowa w art. 243 u.f.p., pod warunkiem zrealizowania przedstawionych w prognozie wielkości budżetu. W 2023 r. planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosi 3,45% i jest równy dopuszczalnemu wskaźnikowi spłat zobowiązań, obliczonemu w oparciu o dane za III kwartały 2020 r. W 2024 r. oraz w latach 2026-2028 relacja spłat zobowiązań finansowych powiększona o wydatki na obsługę długu do dochodów bieżących kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. (różnica pomiędzy wskaźnikiem planowanych spłat zobowiązań finansowych a wskaźnikiem zdolności spłaty wynosi 0,94 pkt procentowego w 2024 r., 0,27 pkt procentowego w 2026 r., 0,93 pkt procentowego w 2027 r., 1,80 pkt procentowego w 2028 r.).

Uchwałą nr X/106/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał opinię negatywną o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2021-2039 przedstawionym wraz z projektem uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Lubińskiego na rok 2021. Przy wydawaniu opinii o możliwości wykupu wnioskowanych obligacji Skład Orzekający wziął pod uwagę fakt, że przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawiera dane prognozowane, w tym w zakresie wykonania budżetu 2020 r. oraz przewidywanych wielkości budżetów w kolejnych latach. Relacja obliczona w oparciu o faktycznie wykonane wielkości może zmienić możliwości Powiatu w zakresie spłaty zobowiązań. W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 3 do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Lubińskiego na lata 2021-2039) wskazano: „Z przedstawionych wyliczeń Powiat posiada środki do dyspozycji, aby zapewnić spłatę i obsługę długu do 2039 roku. Po spłacie rat i odsetek od kredytów oraz wykupieniu obligacji Powiat posiadać będzie środki na zabezpieczenie wydatków majątkowych”.

Skład Orzekający wskazuje, że niespełnienie w 2022 roku relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. będzie skutkowało brakiem możliwości uchwalenia budżetu. Powyższe wymaga od organów Powiatu ciągłego monitorowania wielkości kształtujących poziom relacji, określonej w art. 243 u.f.p.

oraz podejmowania działań zmierzających do jej zachowania.

Skład Orzekający zauważa że wnioskowana emisja jest związana z planowanym ubytkiem w dochodach będącym skutkiem wystąpienia COVID-19. Istotna przy wydawaniu niniejszej opinii jest również regulacja art. 15zob ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...), zgodnie z którą ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. w zakresie spłaty zobowiązań nie stosuje się do wykupu papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, emitowanych lub zaciągniętych w 2020 r. do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wyraża pogląd, że obligacje będące przedmiotem wniosku, nie zagrażają realizacji zadań publicznych przez Powiat Lubiński, o ile realizacja budżetu nie będzie odbiegać od wielkości przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej. Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę, że w dacie wydania niniejszej opinii nie są znane wymierne skutki finansowe dla budżetu Powiatu w roku 2020 i w kolejnych latach budżetowych wynikające z rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
mgr Monika Puchała