

Zmiana reguł limitacji zadłużenia

Na stronach Rządowego Centrum Legislacji pojawił się projekt zmian reguł kontroli zadłużenia samorządów. Przeszedł już ścieżkę konsultacyjną i prawdopodobnie zostanie przedstawiony Radzie Ministrów, a następnie skierowany do Sejmu. Według uzasadnienia „projektowana ustawa zmierza do zracjonalizowania możliwości zadłużania się samorządów, uelastycznienia ich gospodarki finansowej oraz wzmocnienia mechanizmów prawnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego”. Czy to zmiany na lepsze?

Autor: Mariusz Gołaszewski*

Obowiązujące od 2014 roku nowe reguły limitacji zadłużenia, opisane głównie w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, były dla większości samorządów niepożądaną rewolucją i przysporzyły wielu problemów. Przez 4 lata ujawniło się wiele wad i niedogodności w stosowaniu nowych norm, a kreatywność sektora finansowego pokazała, że nietrudno je obejść. Ministerstwo Finansów, na podstawie własnych analiz, a także wniosków z kontroli NIK i RIO, przygotowało zmiany w najbardziej newralgicznych miejscach. Zmiany będą wchodzić stopniowo, aby samorządy mogły się do nich dostosować.

Od zaraz: możliwość restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty

Dotychczasowe reguły art. 243 uofp nie przewidywały ani możliwości wcześniejszej spłaty zadłużenia wykraczającej poza obliczony wskaźnik (nawet jeśli samorząd miał na to środki), ani możliwości jego restrukturyzacji w celu obniżenia kosztów czy bardziej korzystnego rozłożenia spłat w czasie. Potrzeba w samorządach jednak istniała, stąd bardzo rozwinęło się orzecznictwo RIO w tym zakresie. I w zależności od tego, w jakim województwie

samorząd był położony, miał z restrukturyzacją mały problem (woj. świętokrzyskie, mazowieckie, podlaskie, lubelskie czy dolnośląskie), trochę większy (pomorskie, lubuskie, opolskie czy małopolskie) lub nie mógł zrobić jej wcale (kujawsko-pomorskie czy śląskie), chyba że w ramach programu postępowania naprawczego. Nowe przepisy porządkują sytuację, chociaż problemu nie rozwiązują do końca.

Według projektu zmian ustawy o finansach publicznych, od momentu wejścia jej w życie będzie można dokonać wcześniejszej spłaty długu, jeśli samorząd dysponuje pieniędzmi pochodzącymi ze spłaty wcześniej udzielonej pożyczki, wolnymi środkami, wpływami z prywatyzacji lub nadwyżkami z lat poprzednich. Przy czym ustawa jasno mówi, że ze wskaźnika wyłączone są tylko wcześniejsze spłaty, czyli takie, które pierwotnie były zaplanowane na przyszłe lata budżetowe. Spłaty planowane na rok budżetowy muszą się w limicie zmieścić.

Możliwa będzie także restrukturyzacja długu, czyli zastąpienie jednego zadłużenia nowym, ale pod warunkiem, że koszty nowego zadłużenia będą niższe niż koszty tego restrukturyzowanego. Ocena wysokości kosztów dokonywana będzie na moment podejmowa-

nia decyzji o restrukturyzacji (zapewne moment podjęcia uchwały przez organ stanowiący), a ustalając łączny koszt obsługi, trzeba będzie wziąć pod uwagę wszystkie koszty, które jednostka jest obowiązana zapłacić w całym okresie spłaty (a więc także prowizje). Na podstawie danych przedstawionych przez JST oceny spełnienia warunku dotyczącego niższego kosztu obsługi zobowiązania dokona regionalna izba obrachunkowa.

I tu pojawia się problem. Bo oczywiste jest, że jeśli będziemy zamieniać kredyt o 10-letnim terminie spłaty i marży 2 proc. ponad WIBOR 1M na nowy o takim samym okresie spłaty, ale o marży 1 proc., to warunek spełnimy. Ale jeśli celem restrukturyzacji będzie zamiana kredytu o spłacie w 5 lat na kredyt o spłacie w 10 lat (na tym w większości polegają restrukturyzacje wymuszone przez wskaźnik), to nie ma matematycznej możliwości, aby koszty odsetkowe liczone dla kredytu o terminie spłaty 10 lat były niższe niż kredytu 5-letniego. Wynika to z dwukrotnie dłuższego okresu naliczania odsetek i nie pomoże nawet fakt, że marża dla nowego kredytu będzie znacząco niższa.

Warunek ten w mojej ocenie zablokuje przypadki, kiedy wydłużenie termi-

nu spłaty jest rzeczywiście potrzebne i doprowadzi do sytuacji, że podobną transakcję jednostka będzie musiała wykonać w warunkach programu postępowania naprawczego. A zaciągnięcie kredytu (zwanego najczęściej konsolidacyjnym) czy emisja obligacji na restrukturyzację zadłużenia w warunkach postępowania naprawczego doprowadzi do znaczącego zwiększenia wysokości marży kredytowej w sytuacji, kiedy wcale nie musiało to mieć miejsca (tj. gdyby ten sam kredyt konsolidacyjny czy obligacje robione były poza postępowaniem naprawczym). Dodatkowo niejasne jest, jak będzie wyglądała ocena RIO w zakresie spełnienia warunku o niższych kosztach, skoro de facto koszt nowego kredytu czy obligacji poznamy dopiero po rozstrzygnięciu przetargu i wtedy okaże się, czy rzeczywiście jest niższy.

Od 2019 roku: objęcie regulami limitacji dodatkowych tytułów dłużnych

Wszyscy na to czekali i w końcu musiało się to stać. Leasing zwrotny czy wykup wierzytelności wejdą w lewą stronę wskaźnika z art. 243 uofp już od budżetów na 2019 rok. Jak pisze Ministerstwo Finansów w uzasadnieniu, „projektowana zmiana ust. 1 w art. 243 zmierza do objęcia limitem spłaty zobowiązań JST – oprócz kredytów i pożyczek – wszystkich zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Dotyczy to więc wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego »kredyty i pożyczki«, a w szczególności papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu”.

W szczególności „dotyczy to np. umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o termi-

nie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu”.

Od 2019 roku wydatki bieżące czy majątkowe związane z ww. tytułami dłużnymi będą traktowane jak raty czy odsetki od kredytów i objęte limitacją według wzoru z art. 243 ufp (po lewej stronie). Dodatkowo, jak w przypadku tradycyjnych kredytów, ich zaciągnięcie będzie wymagało ustalenia przez organ stanowiący odpowiedniego limitu w uchwale budżetowej, a także uzyskania opinii RIO.

Możliwa będzie restrukturyzacja długu, czyli zastąpienie jednego zadłużenia nowym, ale pod warunkiem, że koszty nowego zadłużenia będą niższe niż koszty tego restrukturyzowanego. Ocena wysokości kosztów dokonywana będzie na moment podejmowania decyzji o restrukturyzacji, a ustalając łączny koszt obsługi, trzeba będzie wziąć pod uwagę wszystkie koszty, które jednostka jest obowiązana zapłacić w całym okresie spłaty (a więc także prowizje).

Warto wspomnieć, że także od 2019 roku niewielkiej zmianie ulegnie prawa strona wzoru – będzie można przy obliczaniu limitu na rok 2019 wyłączyć wydatki bieżące związane ze spłatami zobowiązań z niestandardowych tytułów dłużnych za ostatnie 3 lata.

Ministerstwo Finansów podaje, że na koniec 2017 roku zobowiązania samorządów związane z niestandardowymi tytułami dłużnymi wynosiły ponad 1 mld zł. Jednocześnie szacuje, że ujęcie tych spłat we wskaźniku połączone z modyfikacją prawej strony wzoru nie wpłynie negatywnie na możliwość jego zachowania. Życie pokaże, czy tak będzie, a na pewno sytuacja będzie różna w poszczególnych samorządach. Jestem przekonany, że niektóre z nich będą mieć z tą zmianą problem.

Zmiany porządkujące

Dla odnotowania zmian planowanych na 2019 rok, w proponowanej zmianie ustawy MF proponuję, aby konieczność uzyskania opinii RIO nie dotyczyła zaciągania zobowiązań:

- których wartość nie przekracza kwoty 0,5 proc. planowanych dochodów bieżących, nie więcej jednak niż 0,5 mln zł, o ile suma zaciągniętych zobowiązań w roku budżetowym nie przekroczy 1 proc. planowanych dochodów bieżących;
- które mają charakter krótkoterminowy i podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostało zaciągnięte lub wyemitowane.

Projekt precyzuje też, że po sporządzeniu sprawozdań budżetowych za rok poprzedzający rok budżetowy, w relacji z art. 243 ustawy uwzględniać należy wielkości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych, a nie planowane po III kwartale roku poprzedzającego rok budżetowy. Wyeliminuje to możliwość sztucznego zawyżania wskaźnika poprzez podrasowanie prognozy wykonania budżetu na koniec III kwartału.

I ostatnia zmiana planowana na 2019 rok – lewa strona wzoru będzie zawierała nie tylko odsetki od zaciągniętych zobowiązań, ale też inne koszty związane z ich obsługą, np. prowizje i opłaty. To znowu wyeliminuje sytuację, gdy głównym nośnikiem kosztów zobowiązania były opłaty niewliczane do limitu z art. 243 uofp, a nie odsetki.

Prawdziwa rewolucja we wskaźniku planowana jest natomiast od 2020 roku. Wyliczając wskaźnik, będziemy opierać się na dochodach bieżących, dochody ze sprzedaży majątku nie będą już miały znaczenia, a liczenie średniej zostanie wydłużone do 7 lat. O tych zmianach i ich wpływie na zdolność kredytową polskich samorządów napiszę w kolejnym artykule za dwa tygodnie. ■

** ekspert i praktyk rynku kapitałowego, przeprowadził dla samorządów ponad 350 projektów w zakresie finansowania inwestycji i usuwania problemów z długiem; posiadacz dyplomów Professional Risk Manager oraz ACCA; prezes Zarządu Aesco Group, instytucji zajmującej się opracowywaniem i oferowaniem rozwiązań dla JST w zakresie zarządzania finansami i zadłużeniem*