

# Nowe reguły limitacji zadłużenia. Rewolucja czy ewolucja?

W poprzednim numerze „Wspólnoty” przedstawiłem wpływ nowych reguł limitacji zadłużenia na sytuację samorządów. Zmiany, które zaczną wchodzić od 2020 roku, będą miały ogromne znaczenie, bo wpłyną na sposób zarządzania finansami. Wyliczając wskaźnik dopuszczalnej spłaty, będziemy opierać się na dochodach bieżących pomniejszanych o dotacje bieżące ze środków UE. Od 2026 roku dochody ze sprzedaży majątku nie będą dla wyliczenia wskaźnika miały znaczenia, a liczenie średniej zostanie wydłużone do 7 lat. **Autor: Mariusz Gołaszewski\***

**O**becna zdolność kredytowa wliczana jest jako średnia arytmetyczna trzech wskaźników jednorocznych, które są tworzone przez sumy nadwyżek bieżących i sprzedaży majątku odniesione do dochodów ogółem. Taka konstrukcja powoduje, że im wyższe dotacje majątkowe (element dochodów ogółem, które są mianownikiem ułamka), tym niższa zdolność kredytowa (czyli wartość procentu stanowiącego dopuszczalną spłatę na dany rok). Dzieje się tak mimo tego, że dotacje ze zdolnością kredytową nic wspólnego nie mają. Co więcej, efektywny samorząd, czyli taki, który pozyskuje dużo środków dotacyjnych, jest za to karany obniżeniem wskaźnika zdolności kredytowej! I to w sytuacji, kiedy tej zdolności potrzebuje, bo środki dotacyjne zazwyczaj wymagają finansowania zewnętrznego w postaci kredytu czy emisji obligacji.

Dobłą wiadomością jest to, że ten mankament wskaźnika zniknie w 2020 roku. Już na etapie planowania budżetów na ten rok prawą stronę wzoru będziemy obliczali jako średnią z trzech ostatnich lat wskaźników jednorocznych, które będą stanowić stosunek sumy nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku do dochodów bieżących

za dany rok, pomniejszonych o dotacje bieżące z UE. Dodatkowo nadwyżki bieżące w liczniku tego ułamka zostaną skorygowane odpowiednio o dochody i wydatki z tytułu dotacji bieżących UE. Po tej zmianie dotacje z UE (zarówno bieżące, jak i majątkowe) nie będą miały żadnego wpływu na zdolność kredytową. Jeśli chodzi o lewą stronę wzoru, liczyć będziemy relację do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje bieżące UE.

Co ciekawe, na lata 2020–2025 we wskaźniku zaszyta zostanie swego rodzaju premia za sprzedaż majątku. W obecnej konstrukcji licznik ułamka, czyli suma nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku, odniesiony jest do dochodów ogółem, które z definicji tę sprzedaż majątku zawierają. W latach 2020–2025 (zanim sprzedaż majątku w ogóle zniknie z wyliczenia, o czym później) suma nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku będzie odniesiona do dochodów bieżących, a więc kategorii, która w sobie tej sprzedaży majątku nie zawiera. Myślę, że średni wskaźnik jednoroczny, który dziś wynosi ok. 10 proc., znacznie ze względu na tę premię podskoczy. Nie wiem, czy projektant ustawy miał takie zamierzenie, ale czas oddziaływania tej

premier przypada na lata, kiedy samorządy będą tego najbardziej potrzebowały: w okresie intensywnego wykorzystania dotacji z UE.

Według obliczeń Ministerstwa Finansów „w efekcie uwzględnienia wszystkich rozwiązań wprowadzanych niniejszą ustawą, zarówno wprowadzonych w roku 2019, jak i tych przewidzianych na rok 2020 – możliwość spłaty i obsługi długu JST w roku 2020 ulegnie zwiększeniu w stosunku do obecnego stanu prawnego o 1.637 mln zł. Analogiczny efekt obejmie kolejne lata 2021–2025, w których potencjał do spłaty i obsługi długu JST będzie przewyższał dotychczasowe możliwości odpowiednio o: 1.835 mln zł w roku 2021, 1.133 mln zł w roku 2022, 776 mln zł w roku 2023, 499 mln zł w roku 2024, 283 mln zł w roku 2025”.

## Istotna korekta art. 242 uofp w 2022 roku

W 2022 roku będzie miała miejsce istotna zmiana w art. 242 uofp, a więc w przepisie, który nakazuje równoważenie części bieżącej budżetu. Do tej pory wymagany tym przepisem warunek, aby dochody bieżące były wyższe

lub równe wydatkom bieżącym, mógł być spełniony poprzez dodanie wolnych środków, którymi dysponował samorząd. Wolne środki to zgodnie z ustawą zaciągnięte wcześniej i niewydane środki z kredytów. De facto ustawodawca dopuszczał sytuację, że wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących pod warunkiem, że samorząd dysponuje nierozliczonymi środkami z kredytów. Kreowało to patologiczne sytuacje, kiedy kredyty zaciągane są z zapasem tylko po to, żeby mieć bezpiecznik na artykuł 242 uofp. Od 2022 roku ta możliwość zniknie.

### Docelowy nowy wskaźnik – od 2026 roku

Od 2026 roku wejdą w życie trzy zmiany: wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna, do 7 lat, przy jednoczesnym zastąpieniu średniej arytmetycznej średnią ważoną, wyłączenie z licznika prawej strony dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku i wyłączenie wydatków na obsługę długu z wydatków bieżących po prawej stronie wzoru.

Wydłużenie okresu wyliczenia wskaźnika było głównym postulatem środowiska samorządowego. Oparcie średniej na 3 latach rodziło ryzyko, że miara będzie liczona na bazie okresu dekonjunktury (i rzeczywiście tak było w latach 2011–2013), albo szczytu konjunktury (2016–2019), a więc będzie zaniżona lub zawyżona. Dodatkowo incydentalne potknięcia w poziomie nadwyżki operacyjnej mają ogromny (bo w wysokości jednej trzeciej) wpływ na wartość wskaźnika.

Od 2026 roku wskaźnik wyliczany będzie na podstawie średniej ważonej z ostatnich 7 lat, przy czym pierwsze cztery lata będą miały wagę 40 proc., a ostatnie trzy – 60 proc. Wyniki budżetowe za rok 2019 wejdą do wskaźnika na rok 2026 z wagą 6 proc., a kolejne z wagami 9 proc., 11 proc., 14 proc., 17 proc., 20 proc. i 23 proc. Uodporni go to na zdarzenia incydentalne, a także bardzo ograniczy możliwość podrasowywania poprzez zawyżanie prognoz budżetowych (wskaźnik jednoroczny za ostatni rok budżetowy będzie miał wagę 23 proc., a nie 33 proc. jak teraz).

Od tego roku z licznika do wyliczania wskaźnika jednorocznego zniknie też planowana sprzedaż majątku. Obec-

nie to kategoria, która najczęściej służy zawyżaniu wskaźnika, na co wskazuje w swoich analizach Ministerstwo Finansów. To bardzo duża zmiana, bo jest sporo samorządów, które większość swojej zdolności kredytowej budują na sprzedaży majątku. Czy jest to korzystne, czy nie, kwestia dyskusji. Na pewno nie jest, jeśli powodem sprzedaży majątku jest konieczność obsługi długu.

I jeszcze jedna zmiana – od 2026 przy liczeniu limitu po prawej stronie wzoru będziemy mogli wyłączyć wydatki na obsługę długu. A więc będziemy w końcu liczyli prawdziwą nadwyżkę operacyjną, czyli nadwyżkę bieżą-

wość spłaty i obsługi długu JST po wejściu w życie projektu ustawy uległaby zwiększeniu względem aktualnego stanu prawnego o 982 mln zł”.

Pamiętajmy, że około 2023 r. skończą się ostatnie rozliczenia budżetu UE 2014–2020, a potem samorządy nie będą już otrzymywały tak wysokich środków. Nowy wskaźnik wejdzie więc w życie w momencie, kiedy samorządy dopiero zaczną spłacać efektywnie długi zaciągnięte na inwestycje. I czy przestaną wtedy inwestować? A jak nie przestaną, to skąd wezmą środki na inwestycje? Wiadomo, że już nie w takim stop-

Od 2026 roku wejdą w życie trzy zmiany: wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna, do 7 lat, przy jednoczesnym zastąpieniu średniej arytmetycznej średnią ważoną, wyłączenie z licznika prawej strony dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku i wyłączenie wydatków na obsługę długu z wydatków bieżących po prawej stronie wzoru.

cą powiększoną o koszty finansowe. Chciałoby się rzec – czemu nie od zaraz?

Jak pisze Ministerstwo Finansów „wyłączenie kwoty wydatków na obsługę długu z wydatków bieżących przyczyni się do podniesienia limitu spłat zobowiązań. Szacuje się, że wzrost potencjału JST do spłaty i obsługi długu z tego tytułu wyniosłby w roku 2026 ok. 886 mln zł. Oddziaływanie tego rozwiązania na gospodarkę finansową JST miałyby długofalowy charakter”.

### To zmiany na lepsze

Oceniając zaproponowane zmiany można jasno stwierdzić, że są to zmiany na lepsze. Samo ministerstwo podsumowuje: „Generalnie w roku 2026, po uwzględnieniu wszystkich rozwiązań ustawowych wprowadzanych od dnia wejścia w życie ustawy, możli-

niem z dotacji UE, jak obecnie. Czy będzie to PPP? Czy raczej proste zadłużanie budżetu jak dotychczas, tylko w większym stopniu? Obawiam się, że najprostsze rozwiązania, czyli proste zadłużanie, zwyciężą, ale czy będą najbardziej optymalne – czas pokaże. ■

*\*ekspert i praktyk rynku kapitałowego, przeprowadził dla samorządów ponad 350 projektów w zakresie finansowania inwestycji i usuwania problemów z długiem; absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, posiadacz dyplomów Professional Risk Manager oraz ACCA; wykładowca akademicki i szkoleniowiec; prezes zarządu Aesco Group, instytucji zajmującej się opracowywaniem i oferowaniem rozwiązań dla JST w zakresie zarządzania finansami i zadłużeniem*