



REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 30 września 2016r.

Pan
Przemysław Staniszewski
Prezydent
Miasta Zgierza

Urząd Miasta Zgierza
Plac Jana Pawła II 16
95-100 Zgierz

WA 4120-9/2016-w

W odpowiedzi na pismo Pana Prezydenta z dnia 23 sierpnia 2016r., zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia:

1. czy zobowiązania finansowe Wnioskodawcy wynikające z umowy o PPP, której treść zakładałaby dokonanie przez wybranego partnera prywatnego cesji wierzytelności przysługującej mu wobec gminy na bank finansujący przedsięwzięcie PPP, będą zaliczane do długu publicznego gminy w świetle art. 243 u.f.p?
2. w przypadku twierdzącej odpowiedzi na w.w pytanie – w jaki dokładnie sposób należy klasyfikować zobowiązania z umowy o PPP we wzorze służącym do ustalenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p?

uprzejmie informuję, że w sprawie będącej przedmiotem skierowanego zapytania Izba podziela stanowisko Miasta, zgodnie z którym zobowiązania z projektowanej umowy o PPP nie będą ujmowane we wzorze z art. 243 ustawy o finansach publicznych – aczkolwiek przedstawiona przez Miasto argumentacja natury prawnej wymaga uściślenia i doprecyzowania.

Z treści art. 243 ustawy o finansach publicznych wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku

oraz pomniejszych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według, podanego w tym przepisie, wzoru.

Należy podkreślić, że ustawodawca wskazując na prawny obowiązek obliczenia relacji zadłużenia do planowanych dochodów nakazał uwzględnić m.in. spłaty rat kredytów i pożyczek, wskazując jednocześnie, że wliczeniu podlegają raty kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 wraz z odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90. Zatem do obliczenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych przyjmować należy spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie planowanego deficytu budżetu JST oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz spłat pożyczek zaciągniętych w państwowych funduszach celowych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust.3 ustawy o finansach publicznych.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że w katalogu tytułów dłużnych, których spłaty należy ująć w obliczaniu relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie mieszczą się zobowiązania z tytułu umów o PPP, także w sytuacji przelewu przez partnera prywatnego swojej wierzytelności na rzecz banku finansującego przedsięwzięcie. Dokonanie przelewu swojej wierzytelności przez partnera prywatnego na bank finansujący nie prowadzi do zaciągnięcia kredytu lub pożyczki przez gminę.

W tym miejscu wypada dodać, że analogiczne stanowisko odnośnie interpretacji przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych w omawianym problemie zaję także Departament Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów w piśmie skierowanym do RIO /pismo z dnia 05 marca 2015r. znak: DP8.658.3.2015/. stwierdzając m.in., że cyt: „.....Departament Finansów Samorządu Terytorialnego MF przedstawił wyjaśnienia, wg których w świetle literalnego brzmienia przepisów ustawy o finansach publicznych spłata zobowiązań dłużnych ujmowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego /JST/ jako wydatki /a nie rozchody/ nie podlega jednak bezpośrednio limitowaniu określoneemu wzorem z art.243. Nie oznacza to jednak całkowicie niekontrolowanego zaciągania tego typu zobowiązań przez JST, bowiem:

- spłata ww. zobowiązań będąca wydatkiem bieżącym obniża indywidualny limit spłaty zobowiązań /zmniejszając kwotę nadwyżki operacyjnej/. Tym samym zaciąganie zobowiązań spłacanych wydatkami zawęży przestrzeń do zaciągania nowych zobowiązań spłacanych rozchodami /kredyt, pożyczka, obligacja;
- informacja o kwotach zobowiązań jest zawarta w dokumentach finansowych JST, takich jak np. wieloletnie prognozy finansowe”.

Reasumując, z treści przytoczonego wyżej przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych wynika, że przy obliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia gmina winna uwzględnić kredyty i pożyczki zaciągnięte na cele określone w art. 89 ust.1 pkt 2-4 i art. 90 tej ustawy.

Powyższe stwierdzenie, jak wynika także z przytoczonego stanowiska Ministerstwa Finansów, nie wyczerpuje jednak całości problemu związanego z poziomem zadłużenia JST. Jak wynika z treści art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych JST opracowując wpf winna ustalić m.in. kwotę długu jednostki oraz sposób sfinansowania jego spłaty. Tytuły dłużne zaliczane do długu, o którym mowa w art. 226 ust.1 pkt 6 wyszczególnione zostały w przepisie art. 72 ustawy o finansach publicznych oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2011r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego /Dz.U. Nr 298, poz. 1767/. Zgodnie z treścią § 3 pkt 2 rozporządzenia tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego dzielą się na: 2) kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy

sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na:

- a) krótkoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,
- b) długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Odnosnie zaliczenia umowy o PPP do długu przesądzające znaczenie ma przepis art. 18a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym., zgodnie z którym zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu - z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.

Należy stwierdzić, że sformułowanie przepisu art. 18a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym odnośnie zaliczenia umowy o PPP do długu publicznego nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, zaś ustalenie istnienia przesłanek warunkujących zaliczenie zobowiązań wynikających z konkretnej umowy o PPP nie jest kompetencją RIO udzielającą wyjaśnień w trybie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Regionalna Izba Obrachunkowa udziela wyjaśnień w zakresie stosowania prawa na podstawie stanu faktycznego opisanego /ustalonego/ przez j.s.t /tu:Wnioskodawcę/. Zatem to na jednostce ciąży obowiązek wyraźnego określenia czy poszczególne ryzyka związane z realizacją umowy o PPP ponosi partner czy podmiot publiczny, jaki jest zakres tych ryzyk i tylko w ramach takiego ustalenia Izba może udzielać niewiążących wyjaśnień /interpretacji/ prawa.

Analiza zawartych umów i ich skutków w sferze finansów publicznych dopuszczalna jest dopiero na etapie postępowania kontrolnego lub nadzorczego wykonywanych we właściwym dla danego postępowania trybie.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard R. Krawczyk



