



Warszawa, dnia 30 stycznia 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

ST9.022.1.2020

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo BPS.DKS.KU.0401.1.2020 z 14 stycznia 2020 r. dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 31), uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

I. Stan obecny

1. Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia (IWZ), określony w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ma za zadanie zabezpieczyć JST przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu zadłużenia w stosunku do ich zdolności ekonomicznych. Ponadto limit spłaty zadłużenia ma na celu zabezpieczyć JST przed nadmiernym poziomem zadłużenia, bowiem limit uzależniony jest od indywidualnej sytuacji ekonomicznej danej jednostki.
2. Obowiązująca konstrukcja wskaźnika zawiera wyłączenia w zakresie spłaty zobowiązań JST zaciąganych na projekty UE, których celem jest wzmocnienie absorpcji środków UE. Przy wyliczeniu tego wskaźnika nie uwzględnia się przede wszystkim:
 - spłaty zobowiązań zaciągniętych na realizację wszystkich projektów UE, przy czym jest to wyłączenie czasowe. W terminie do 90 dni po zakończeniu projektu i otrzymaniu refundacji unijnej – samorząd powinien dokonać spłaty długu środkami refundacji a ewentualna pozostająca część zobowiązań wliczana jest do limitu;
 - spłat zobowiązań zaciągniętych na realizację projektu finansowanego w co najmniej 60% środkami UE w wysokości odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. Jest to wyłączenie bezterminowe, bowiem zobowiązania te są wyłączone w całym okresie spłaty zobowiązań, a nie tylko w terminie 90 dni po zakończeniu projektu i otrzymaniu refundacji tych środków.
3. Przy wyliczaniu wskaźnika spłaty zadłużenia określonego w art. 243 ww. ustawy nie uwzględnia się także:
 - odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, niezależnie od stopnia dofinansowania środkami UE – w całym okresie spłaty zobowiązania,
 - poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków UE,

- spłat zobowiązań związków jednostek samorządu terytorialnego, na które jednostka samorządu terytorialnego udzieliła poręczeń i gwarancji,
 - wykupu obligacji wyemitowanych przed 1 stycznia 2010 r., nominowanych w walutach obcych na zagranicznych rynkach kapitałowych,
 - obligacji przychodowych,
 - wcześniejszej spłaty zobowiązań środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty.
4. Wprowadzone w latach poprzednich wyłączenia z limitów zadłużenia, o których mowa wyżej, były rozwiązaniem kompromisowym i stanowiło w pewnym stopniu „złoty środek” pomiędzy wprowadzeniem mechanizmów ulawiających JST realizację projektów finansowanych z udziałem środków z UE, a zachowaniem bezpieczeństwa finansowego przez JST (ochrona przed nadmiernym zadłużeniem niedostosowanym do możliwości jego obsługi – powiązanie poziomu zadłużenia ze zdolnością JST do generowania nadwyżek w części bieżącej).
5. Z danych, jakie posiada Ministerstwo Finansów wynika, że, dotychczasowy średni poziom dofinansowania UE dla projektów, których beneficjentami są JST w relacji do wartości ogółem to około 68,3%. Zatem obecnie obowiązujące rozwiązanie odzwierciedla dotychczasowy poziom dofinansowania.

Skutki obowiązujących wyłączeń

Dla wszystkich JST w latach 2014-2019 kwota wyłączeń ze wskaźnika spłaty zadłużenia kształtowała się średnio na poziomie 12% spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych.

II. Proponowana zmiana

Proponowana zmiana przewiduje zmianę przepisu art. 243 ust. 3a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zmiana obejmuje obniżenie progu współfinansowania powodującego wyłączenie zaciągniętych zobowiązań z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego z obecnego 60% do poziomu 40%, niezależnie od terminów zawarcia umów. Przewiduje się, że zmiana ta będzie miała także zastosowanie do wydatków wynikających z umów zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

III. Skutki proponowanego rozwiązania

Konsekwencją proponowanej zmiany byłoby bezterminowe zwiększenie kwoty zobowiązań dłużnych JST z tytułu realizacji projektów UE, której spłata nie podlegałaby indywidualnemu wskaźnikowi spłaty zadłużenia określonemu w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

Wyłączenia z zadłużenia byłyby wyższe, co poprawiłoby ustawowe wskaźniki finansowe samorządów. Jednakże poszerzenie zakresu obecnych wyłączeń stanowi „sztuczne” poprawienie wskaźników finansowych i zwiększa rozdźwięk pomiędzy formalnoprawną a ekonomiczną zdolnością do zaciągania zobowiązań przez JST. Pomimo, iż część wydatków na obsługę długu i rat kapitałowych nie będzie uwzględniana w indywidualnych wskaźnikach zadłużenia to zadłużenie z tego tytułu będzie wliczane do państwowego długu publicznego a JST będzie

zobligowana do obsługi tego zadłużenia. W takiej sytuacji obciążenie spłatą długu budżetu JST może powodować przekroczenie zdolności kredytowej jednostki (ryzyko niewypłacalności).

Należy pamiętać, że wydatki JST w ramach współfinansowania krajowego (wkładu krajowego) związanego z realizacją projektów unijnych, w stabilizującej regule wydatkowej, określonej w art. 112aa ustawy o finansach publicznych (dalej: SRW), liczone są podobnie jak inne środki krajowe. Ponadto ww. wydatki zaliczane są do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, i mają wpływ na deficyt sektora finansów publicznych wg ESA2010. Konsekwencją proponowanych zmian będzie potencjalny wzrost wydatków JST, co spowoduje konieczność dostosowania się pozostałej części sektora objętego SRW zwłaszcza w zakresie wydatków budżetu państwa. Potencjalny wzrost wydatków JST w ramach kwoty wydatków będzie miał wpływ na ograniczenie przestrzeni wydatkowej jednostek objętych limitem wydatków, w tym głównie budżetu państwa.

Dalsze „luzowanie” reguł zadłużeniowych JST może spowodować zatem nie tylko wzrost państwowego długu publicznego ale stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego pojedynczych JST.

Mając na uwadze dotychczasowy średni poziom dofinansowania UE dla projektów, których beneficjentami są JST w relacji do wartości ogółem wynosi około 68,3%, można stwierdzić, że obniżenie progu do 40% dofinansowania unijnego powoduje, że projekt traci de facto swój unijny charakter, jako finansowany w przeważającej części ze środków krajowych.

W związku z powyższym, obniżenie progu współfinansowania projektów UE – tak jak jest to zaproponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk senacki nr 31) powinno być rozważane łącznie z wprowadzeniem dodatkowych zabezpieczeń, które będą warunkować możliwość skorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego z dodatkowego wyłączenia z limitu spłaty (np. gdy kwota wszystkich wyłączeń danej JST nie przekroczy określonego bezpiecznego progu mierzonego nadwyżką bieżącej danego roku).

Takie rozwiązanie z jednej strony ułatwiłoby absorpcję środków UE, z drugiej zaś pozwoliłoby na zachowanie bezpieczeństwa finansów publicznych.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów,

Tomasz Robaczyński

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

/- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Pan Łukasz Schreiber

Minister – Członek Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

(dotyczy DSP.WPP.4823.9.1.2020 ML)