



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.38.2020.ML

Warszawa, 11 sierpnia 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy:

**- o zmianie ustawy o finansach publicznych
(druk nr 284).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o finansach publicznych (druk nr 284)

I. Przedmiot regulacji

Projektowana ustawa ma na celu zmianę art. 243 ust. 3a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019r. poz. 869, z późn.zm.). Obejmuje zmianę progu udziału środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w finansowaniu programów, projektów lub zadań dofinansowanych ze środków UE, od którego stosuje się wyłączenie z indywidualnego wskaźnika zadłużenia zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie wkładu krajowego w tych przedsięwzięciach, z obecnego 60% do poziomu 40%. Przewiduje się, że zmiana ta będzie miała także zastosowanie do wydatków wynikających z umów o dofinansowanie zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Według projektodawców „*zmniejszenie tego limitu z 60 do 40%, pozwoli zwiększyć liczbę projektów unijnych, w realizacji których zobowiązania zaciągane na sfinansowanie wkładu własnego JST zostaną objęte wyłączeniem z indywidualnego limitu zadłużenia, wprowadzonym w 2013 roku*” oraz zmiana ta „*pozwoli na zwiększenie stopnia wykorzystania przez JST dostępnych środków z obecnej perspektywy finansowej UE, jak również planowanych w nowym okresie programowania, co jest istotne wobec dużego wzrostu kosztów inwestycji, wynikającego z obecnych uwarunkowań rynkowych*”.

Jak przewidują projektodawcy projekt nie będzie wywoływać bezpośrednich skutków dla sektora finansów publicznych, jego oddziaływanie będzie pośrednie i pozytywne:

- umożliwi poprawę zdolności jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania środków z Unii Europejskiej, środki unijne przyczyniają się do rozwoju społeczno – gospodarczego kraju,
- jego wpływ na państwowy dług publiczny będzie marginalny,
- istnieje nieduże ryzyko, że proponowane rozwiązanie negatywnie wpłynie na sytuację finansową JST.

II. Aktualne regulacje dotyczące możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

1. Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia (IWZ), określony w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ma za zadanie zabezpieczyć jednostki samorządu terytorialnego, zwane dalej „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 – JST powinna 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 JST w ramach programów finansowanych z udziałem środków UE,
 - spłat zobowiązań związków jednostek samorządu terytorialnego, na które JST udzieliła poręczeń i gwarancji,
 - wykupu obligacji wyemitowanych przed dniem 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. Należy zauważyć, że w przypadku tych wszystkich programów, które są obecnie realizowane, maksymalny procent dofinansowania to 85%. Natomiast 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.

6. 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.

Ponadto należy zauważyć, że ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500) zostały wprowadzone zmiany w zakresie indywidualnego wskaźnika zadłużenia, które racjonalizują proces zadłużania w samorządach i powiększają przestrzeń do dokonywania wydatków, w szczególności:

- wprowadzono zmiany ułatwiające restrukturyzację i wcześniejszą spłatę długu jednostek samorządu terytorialnego,
- zastąpiono w mianowniku relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych dochodów ogółem dochodami bieżącymi, pomniejszonymi o dotacje i środki na cele bieżące,
- wyłączono kwoty dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją projektu UE przy wyliczeniu limitu spłaty zadłużenia (licznik prawej strony wzoru),
- wydłużono do 7 lat okres, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia (prawa strona relacji).

Dodatkowo ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.) wprowadzono rozwiązanie w zakresie limitu spłaty zadłużenia, zgodnie z którym - ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego na lata 2020–2025 – wydatki bieżące budżetu podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu. Takie rozwiązanie dodatkowo zwiększa przestrzeń do spłaty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego.

III. Stanowisko Rządu

W ocenie Rządu konsekwencją proponowanej zmiany byłoby bezterminowe zwiększenie kwoty zobowiązań dłużnych JST z tytułu realizacji projektów UE, której spłata nie podlegałaby indywidualnemu wskaźnikowi spłaty zadłużenia określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zawarte w przedmiotowym projekcie 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. Mimo że część wydatków na obsługę długu i rat kapitałowych nie będzie uwzględniana w indywidualnych wskaźnikach zadłużenia, zadłużenie z tego tytułu będzie wliczane do państwowego długu publicznego, a JST będą zobligowane 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „SRW”, są liczone podobnie jak inne środki krajowe. Ponadto ww. wydatki są zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych i mają wpływ na deficyt sektora finansów publicznych według 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 pozostałych jednostek objętych limitem wydatków, w tym głównie budżetu państwa.

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

Mając na uwadze dotychczasowy średni poziom dofinansowania UE dla projektów, których beneficjentami są JST, który 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 ocenie Rządu projektowane rozwiązanie może prowadzić do tego, że umowy o dofinansowanie będą, w sposób celowy, tak konstruowane, że projekty będą finansowane w niższym stopniu, niż wynika to z programu. JST będą chciały zrealizować więcej projektów, co z pewnego punktu widzenia jest słuszne. Jednakże należy pamiętać, że realizacja większej

liczby projektów powoduje, że JST będą więcej dokładać środków krajowych, a to przełoży się na wzrost wydatków i zadłużenia.

Niewątpliwie należy się zgodzić z projektodawcą, iż rozwiązanie może przyczynić się do zwiększenia wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE, zachęcić JST do prowadzenia inwestycji, mieć charakter prorozwojowy, ale jednocześnie należy pamiętać, że może podnieść poziom zadłużenia JST i zwiększyć ryzyko utraty zdolności do spłaty zadłużenia. Dlatego wymaga oceny kondycji finansowej JST.

Ponadto, w związku z tym, że projektowana zmiana miałaby także zastosowanie do wydatków wynikających z umów zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, takie rozwiązanie dodatkowo wzmocniłoby rozdźwięk pomiędzy formalnoprawną a ekonomiczną zdolnością do zaciągania zobowiązań przez JST. Jednocześnie uprzywilejowałoby to jednostki, które już realizują programy, projekty lub zadania finansowane w co najmniej 40% ze środków UE. Jednostkom tym z dniem wejścia w życie ustawy zwiększyłaby się formalnoprawna zdolność do zaciągania zobowiązań.

Obniżenie progu współfinansowania projektów UE, tak jak jest to zaproponowane w projekcie ustawy, powinno być rozważane łącznie z wprowadzeniem dodatkowych zabezpieczeń, które będą warunkować możliwość skorzystania przez JST z dodatkowego wyłączenia z limitu spłaty. Takie rozwiązanie z jednej strony ułatwiłoby absorpcję środków UE, z drugiej zaś pozwoliłoby na zachowanie bezpieczeństwa finansów publicznych.

Przedstawiając kwestie skutków finansowych wynikających z projektowanej ustawy, należy podkreślić, że projektowane rozwiązania były kalkulowane jednak w innej sytuacji makroekonomicznej niż ta, jaką mamy obecnie. Aktualnie, w związku z walką z epidemią COVID-19, na względzie trzeba mieć przede wszystkim takie rozwiązania, które zabezpieczą finanse JST i będą przeciwdziałać negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19.

Podkreślić trzeba równocześnie, iż w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19 w dniu 19 czerwca br. została uchwalona ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, która zawiera zmiany w zakresie reguł fiskalnych obowiązujących JST w związku z potrzebą wyeliminowania negatywnego wpływu skutków epidemii COVID-19 na formalne wymogi gospodarki finansowej samorządów. Rozwiązania te z jednej strony zwiększą przestrzeń JST w spłacie zobowiązań, a z drugiej strony zabezpieczają JST przed nadmiernym zadłużeniem. Przede wszystkim należy mieć bowiem na względzie, aby wszelkie rozwiązania modyfikujące reguły fiskalne nie zagrażały realizacji zadań publicznych przez JST, zarówno w roku budżetowym, jak i w latach następnych.

Dodatkowo w art. 43 uchwalonej przez Sejm RP ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym dokonano zmian w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.), gdzie wprowadzono rozwiązanie

umożliwiające wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań inwestycyjnych. Rozwiązanie to istotnie zwiększa możliwości inwestycyjne samorządów.

Reasumując, w ocenie Rządu, projekt ustawy:

- 1) będzie miał negatywny wpływ na deficyt sektora finansów publicznych oraz poziom długu publicznego;
- 2) może powodować potencjalne napięcia związane z konstrukcją budżetu państwa w latach następnych (co wiąże się z ograniczeniem wynikającym ze stabilizującej reguły wydatkowej);
- 3) przyczyni się do zagrożenia bezpieczeństwa finansowego poszczególnych JST wskutek pogłębienia rozdzwisku pomiędzy formalnoprawną a ekonomiczną zdolnością do zaciągania zobowiązań przez JST.

Wobec powyższego, w obecnej chwili, proponowane zmiany w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (druk nr 284) nie mogą być pozytywnie zaopiniowane przez Rząd.