



Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 7 grudnia 2017 r .

w sprawie: **art. 243 ustawy o finansach publicznych**

Aktualne brzmienie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) rodzi wiele wątpliwości zarówno w zakresie prawidłowości konstrukcji wzoru dotyczącego indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jak i w kontekście wynikających z niego następstw dla jst. Obecny wzór, na podstawie którego określa się limit zadłużenia w znaczący sposób ogranicza możliwości samorządów lokalnych w sferze realizowanych inwestycji (m.in. poprzez pogorszenie zdolności do obsługi zadłużenia w przypadku incydentalnego wpływu dochodów majątkowych). Jest to szczególnie istotne w kontekście obecnej perspektywy finansowej, gdyż wskaźnik ten znacząco zmniejsza możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków unijnych.

Przedstawiciele samorządów lokalnych wielokrotnie artykułowali potrzebę poprawienia wzoru zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tak aby otrzymane wyniki w sposób miarodajny określały możliwości jst w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych. W związku z powyższym Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów proponuje wprowadzenie następujących zmian w ww. wzorze:

- a) wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony relacji;
- b) zwiększenie o przychody z prywatyzacji (sprzedaż akcji lub udziałów w spółkach) w każdym ze składników średniej arytmetycznej prawej strony relacji;
- c) zastąpienie dzielenia przez dochody ogółem po obu stronach relacji dzieleniem przez dochody bieżące;
- d) wyłączenie z łącznej kwoty z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, spłaty wynikającej z restrukturyzacji zadłużenia, która jest uzasadniona ekonomicznie (następującej w wyniku zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań bądź ze środków pochodzących ze spłat udzielonych pożyczek lub wolnych środków pochodzących ze spłat udzielonych pożyczek);
- e) wydłużenie okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji do 7 lat wstecz.

Wyłączenie wydatków na obsługę długu z prawej strony relacji proponuje się z uwagi na nieadekwatność liczników po obu jej stronach. Zgodnie z proponowaną zmianą badaniu podlega możliwość sfinansowania obsługi zadłużenia jst z nadwyżki bieżącej powiększonej o dochody ze sprzedaży i przychody z prywatyzacji majątku. Nie ma więc uzasadnienia do pomniejszania tej wielkości o koszty odsetkowe.

Zaproponowane rozwiązanie eliminuje także niekorzystną prawidłowość polegającą na pogorszeniu zdolności jst do obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnego wpływu dochodów majątkowych (innych niż dochody ze sprzedaży majątku), na przykład związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego. Uwzględnia natomiast korzystny wpływ wzrostu dochodów bieżących w danym roku (lewa strona wzoru zmniejszy się na skutek wzrostu mianownika, a prawa strona pozostanie bez zmian).

Wyłączenie tzw. rolowania długu z rygorów proponowanego wskaźnika umożliwi dokonywanie restrukturyzacji zadłużenia. W aktualnym stanie prawnym wiele jst, które mają „napiętą” relację nie może przeprowadzić restrukturyzacji zadłużenia (spłacić istniejącego zadłużenia, wykorzystując instrumenty finansowe o korzystniejszej stopie procentowej i / lub dłuższym okresie spłaty bądź środki pozostające w dyspozycji jst pochodzące ze spłat udzielonych pożyczek), co poprawiłoby ich zdolność kredytową. To z kolei zwiększyłoby możliwość absorpcji środków z UE na prowadzenie nowych inwestycji, co w związku z obecną perspektywą finansowania jest niezwykle istotne.

Wydłużenie okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji do 7 lat wstecz umożliwi wyeliminowanie incydentalnych zdarzeń, które potencjalnie mogą wpłynąć na stronę dochodową jednostki samorządu terytorialnego (ujmuje przynajmniej dwie fazy cyklu koniunkturalnego). Przedstawiona propozycja zmiany została przygotowana w oparciu o przeprowadzoną przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach symulację. Symulacja ta odnosiła się do prawej strony wzoru propozycji zmiany wskaźnika i została wykonana na dobranej próbie reprezentatywnej jednostek samorządu terytorialnego. Próba liczyła ok. 20% łącznej zbiorowości jst. z obszaru województwa śląskiego. Zapewnienie reprezentatywności grupy gwarantował dobór warstwowo-systematyczny – warstwami były poszczególne kategorie jst, z których zakwalifikowano ok. 20% jednostek, czyli systematycznie co piątą, według ich alfabetycznego uporządkowania (pierwsza została wybrana losowo). Wyliczenia dokonywane były dla różnych czasookresów – od 3 do 7 lat, a wyniki analizy jednoznacznie wskazały, że proponowany 7-letni okres jest najkorzystniejszy dla największej grupy jednostek samorządu terytorialnego.

Szczegółowa propozycja nowego brzmienia art. 243 ustawy o finansach publicznych z uwzględnieniem ww. zmian, jak i ich uzasadnienia, znajduje się w załączniku numer 1 do niniejszego stanowiska.

Arkadiusz Chęciński

Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego

*Załącznik nr 1 do stanowiska
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 7 grudnia 2017 r.
w sprawie: art. 243 ustawy o finansach publicznych*

w art. 243

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. 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 bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i przychody z prywatyzacji oraz pomniejszonych o wydatki bieżące bez obsługi długu, do dochodów bieżących budżetu, obliczoną według wzoru:*

$$\left(\frac{R+O}{Db}\right)_n \leq \frac{1}{7} \cdot \sum_{i=1}^7 \frac{Db_{n-i} - (Wb_{n-i} - O_{n-i}) + Sm_{n-i} + Pm_{n-i}}{Db_{n-i}}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, z wyłączeniem dokonywanych w roku budżetowym spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, pokrywanych z przychodów uzyskanych w roku

budżetowym, pochodzących z zaciągniętych na ten cel kredytów, pożyczek bądź dokonanych emisji papierów wartościowych, środków ze spłat udzielonych pożyczek lub wolnych środków pochodzących ze spłat udzielonych pożyczek;

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

Db – dochody bieżące w danym roku budżetowym;

Sm – dochody ze sprzedaży majątku;

Pm – przychody z prywatyzacji;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-i – kolejne lata poprzedzające rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.”

b) w ust. 2 w zdaniu drugim wykreśla się słowo „dwóch”.

Arkadiusz Chęciński

Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego