

# USTAWA

z dnia ..... 2017 r.

## o zmianie ustawy o finansach publicznych

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) 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”.

**Art. 2.** Przepis zmieniany w art. 1 ma zastosowanie po raz pierwszy do opracowywania i uchwalania uchwał budżetowych i planów finansowych na rok 2018, a w zakresie odnoszącym się do wieloletnich prognoz finansowych obowiązujących począwszy od 1 stycznia 2018 r.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia,

### **Uzasadnienie**

Środowiska samorządowe wielokrotnie zgłaszały potrzebę poprawienia relacji określonej w art. 243, tak aby otrzymane wyniki w sposób miarodajny określały możliwości jst do zaciągania zobowiązań dłużnych. Proponowane zapisy zawierają następujące zmiany:

- 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

splątę wcześniej zaciągniętych zobowiązań bądź ze środków pochodzących ze splat udzielonych pożyczek lub wolnych środków pochodzących ze splat 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 (splacić istniejącego zadłużenia wykorzystując instrumenty finansowe o korzystniejszej stopie procentowej i/lub dłuższym okresie splaty bądź środki pozostające w dyspozycji jst pochodzące ze splat udzielonych pożyczek), co poprawiłoby ich zdolność kredytową. To z kolei zwiększyłoby możliwość absorpcji środków z UE na prowadzenie nowych inwestycji, co w związku z rozpoczęciem następnej perspektywy finansowania jest niezwykle istotne.

Wydłużenie okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji do 7 lat wstecz umożliwia 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 j.s.t. z obszaru województwa śląskiego. Zapewnienie reprezentatywności grupy gwarantował dobór warstwowo-systematyczny – warstwami były poszczególne kategorie j.s.t., 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.