



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.1.2020

Druk nr 284
Warszawa, 7 lutego 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 4. posiedzeniu w dniu 6 lutego 2020 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy o finansach publicznych
wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Janusza Gromka do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 lutego 2020 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie upoważnia senatora Janusza Gromka do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o finansach publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020 i 2473) w art. 243 w ust. 3a wyrazy „co najmniej 60%” zastępuje się wyrazami „co najmniej 40%”.

Art. 2. Przepis art. 243 ust. 3a ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma także zastosowanie do wydatków wynikających z umowy o dofinansowanie, o której mowa w art. 206 tej ustawy, zawartej przed dniem wejścia niniejszej ustawy w życie.

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

UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych jest zmiana limitu udziału środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ufp), w finansowaniu programów, projektów lub zadań dofinansowanych ze środków UE, od którego stosuje się wyłączenie z indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 ust. 1 ufp) zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie wkładu własnego (krajowego) w tych przedsięwzięciach.

W nowelizacji ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646), w art. 243, określającym indywidualny limit zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST), dodano ust. 3a, który pozwolił na wyłączenie z limitu zadłużenia zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie wkładu własnego (krajowego) przy realizacji projektów dofinansowywanych ze środków UE. W uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk nr 1789, VII kadencja Sejmu) wskazano, że „proponowane rozwiązanie poprawi zdolność jednostek samorządu terytorialnego do wykorzystania środków unijnych. Rozwiązanie to nabiera szczególnego znaczenia w świetle zbliżającej się nowej perspektywy finansowej UE. Projektowane rozwiązanie odnosi się do zadań, projektów i programów finansowanych w przeważającej mierze ze środków UE, co będzie ułatwieniem dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących projekty wymagające znacznych nakładów ze środków własnych.”. Uznano wówczas, że to wyłączenie będzie stosowane w sytuacji, gdy dofinansowanie unijne wynosi co najmniej 60% ogólnych kosztów realizacji zadania objętego umową o dofinansowanie.

Proponowana nowelizacja zakłada zmniejszenie tego limitu z 60 do 40%, co 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.

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. Wzrost kosztów inwestycji powoduje, że projekty wstępnie skalkulowane jako dofinansowane w 60-70%, obecnie są na droższe a stopień dofinansowania przy ustalonej już kwocie dotacji spada do 40-50%.

Należy podkreślić, że trwający wysiłek inwestycyjny JST, związany z realizacją obecnej perspektywy finansowej UE, jest możliwy w znacznej części dzięki środkom pozyskiwanym z kredytów albo innych form zobowiązań. Poziom inwestycji JST w roku 2018 wyniósł 52 mld zł, z czego tylko 14,4 mld stanowiły środki własne (nadwyżka operacyjna netto). Dotacje z programów UE wyniosły 21,5 mld zł, zatem aż 16,2 mld pozyskano ze środków zwrotnych. Poziom zobowiązań JST wzrósł w roku 2018 z 68,6 do 76,1 mld zł, z czego 71,3 mld stanowiły zobowiązania objęte limitem, a 4,8 mld – długi wyłączone z limitu na podstawie art. 243 ust. 3 i 3a ufp.

W roku 2019 plan inwestycji samorządowych jest jeszcze wyższy (65 mld zł), co pociągnie za sobą kolejny wzrost zadłużenia (planowo o 11,5 mld zł). Wiele jednostek, które wciąż mają zdolność kredytową, osiągnie formalną granicę określoną w art. 243 ufp. Bez proponowanej zmiany musiałyby one zrezygnować z projektów, które – dzięki dofinansowaniu ze środków UE – wciąż w najbardziej korzystny sposób pozwalają realizować zadania będące odpowiedzią na potrzeby i oczekiwania mieszkańców gmin, powiatów i województw.

Ponadto należy wskazać, iż łączne zobowiązania JST stanowią zaledwie 7% długu sektora publicznego w Polsce, zatem ewentualny przyrost spowodowany proponowaną zmianą będzie nieznaczny.

Zgodnie z przepisem przejściowym znowelizowany ust. 3a, będzie miał także zastosowanie do wydatków wynikających z umów zawartych przed dniem wejścia projektowanej ustawy w życie.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu:

Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych

Data sporządzenia: 7 lutego 2020 r.**Przedstawiciel wnioskodawcy:**

senator Janusz Gromek

Źródło: inicjatywa ustawodawcza Komisji**Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:**

Adam Niemczewski, wicedyrektor, tel. 22 694 9011

Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9364

Nr druku: 31, 31 S**OCENA SKUTKÓW REGULACJI****1. Jaki problem jest rozwiązywany?**

Jednym z głównych problemów w pozyskiwaniu finansowania z UE przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest brak środków własnych na sfinansowanie wkładu własnego.¹ Formuła określona w art. 243 *ustawy o finansach publicznych* pozwala wyliczyć dopuszczalny limit spłaty zadłużenia, który ma za zadanie zabezpieczyć JST przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich dochodów, jednocześnie zgodnie z art. 243 ust. 3a *ustawy o finansach publicznych* wyłącza spłaty zobowiązań wykup papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków pochodzących z budżetu UE.

Jednostki samorządu terytorialnego są częścią sektora finansów publicznych, co powoduje, że wysokość ich zadłużenia jest wliczana do państwowego długu publicznego. Istotnym elementem zabezpieczającym JST przed nadmiernym zadłużaniem jest indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia odzwierciedlający ekonomiczną zdolność JST do spłaty zobowiązań. Przestrzeganie dopuszczalnych wskaźników zadłużenia ma za zadanie przede wszystkim zapewnienie utrzymania zadłużenia na poziomie, który nie powodowałby zachwiania stabilności finansowej samorządu. Reguła określona w art. 243 *ustawy o finansach publicznych* zakazuje jednostkom uchwalania budżetu, którego realizacja nie spełniałaby warunku określającego dopuszczalny poziom tego wskaźnika. Według stanu na dzień 19 listopada 2018 r. indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia nie spełniało 25 jednostek, tj. 0,9% wszystkich JST, z tego 20 gmin (0,8% gmin) i 5 powiatów (1,6% powiatów).²

Tabela nr 1: Liczba JST, które nie spełniają relacji z art. 243 wg stanu na 19.XI.2018 r.

(do wskaźnika na 2018 r. przyjęto dane z wykonania budżetów JST w latach 2015-2017).

| wyszczególnienie | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| gminy | 20 | 9 | 9 | 9 |
| powiaty | 5 | 5 | 6 | 5 |
| miasta na prawach powiatów | 0 | 0 | 0 | 0 |
| województwa | 0 | 0 | 0 | 0 |
| razem JST | 25 | 14 | 15 | 14 |

Źródło: Wieloletnie prognozy finansowe JST na lata 2018-2021.

W 2018 r. budżety JST zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 7 539,8 mln zł (w 2017 r. deficyt wynosił 287,6 mln zł). Jednocześnie w 2018 r. wydatki inwestycyjne JST wzrosły aż o 52,5% w porównaniu do poniesionych w 2017 r. (51 mld zł; w latach 2014-2017 odpowiednio: 39,9 mld zł, 37,2 mld zł, 24,4 mld zł i 33,5 mld zł). W 2018 r. odnotowany został także duży wzrost wydatków JST na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych, wzrost aż o 98,5%, w porównaniu do roku poprzedniego (25,4 mld zł, w latach 2014-2017 wydatki wynosiły odpowiednio: 23,3 mld zł, 19 mld zł, 4,5 mld zł i 12,8 mld zł). Realizacja projektów finansowanych w części ze środków unijnych wymagała znacznego wzrostu także wkładu własnego: 8,1 mld zł w 2018 r. podczas gdy w 2017 r. 3,7 mld zł, a w 2016 r. 1,7 mld zł.³

W związku z odnotowanym wzrostem aktywności inwestycyjnej JST w 2018 r., w tym obejmującym również realizację projektów finansowanych z UE, które wymagały zaciągania kredytów i uwzględniając dane Związku Miast Polskich⁴ ukazujące wzrost kosztów projektów (przykładowe koszty projektu wg pierwotnej kalkulacji i aktualny koszt projektu), oraz wyniki finansowe JST w 2018 r. można wnioskować, że JST będzie coraz trudniej pozyskiwać środki z UE, nie przekraczając przy tym poziomu wskaźnika spłaty zadłużenia.

¹ Źródło: NIK, Informacja o wynikach kontroli „Pozyskiwanie środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego”, KAP-4101-03-00/2011 Nr ewid. 30/2012/P/11/002/KAP

² Źródło: Rada Ministrów, 2019 r.; „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r. Informacja o wykonaniu budżetów JST”.

³ Źródło: GUS, Analizy statystyczne, „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018”.

⁴ Źródło: Konsultacje przedmiotowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

W celu rozwiązania problemu proponuje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*, w którym wymóg limitu udziału środków w finansowaniu programów, projektów lub zadań dofinansowanych ze środków UE, od którego stosuje się wyłączenie z indywidualnego wskaźnika zadłużenia zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie wkładu własnego w tych przedsięwzięciach, obniża się z obecnie obowiązującego poziomu co najmniej 60% do poziomu co najmniej 40%.

Oczekuje się, że efektem wdrożenia przedmiotowej ustawy będzie poprawa zdolności JST do pozyskiwania środków na inwestycje z UE.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W państwach członkowskich UE stosowanie reguł fiskalnych, aby zapewnić stabilność finansów publicznych jest szeroko przyjęte, reguły są dostosowane do specyfiki rozwiązań administracyjnych oraz celów fiskalnych danego kraju.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

| Grupa | Wielkość | Źródło danych | Oddziaływanie |
|--|--|-------------------------|--|
| jednostki samorządu terytorialnego (JST) | 2.808 ogółem w tym: <ul style="list-style-type: none">o 16 województwo 314 powiatówo 2.478 gmin | GUS wg stanu 2017 r. | obniżenie wymogu udziału środków unijnych do poziomu co najmniej 40%, poprawa zdolności JST do pozyskiwania środków na inwestycje z UE |

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych* w dniu 14 stycznia 2020 r. został przesłany do zaopiniowania: Ministrowi Finansów, Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministrowi Rozwoju, Przewodniczącemu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Zarządu Związku Powiatów Polskich, Prezesowi Zarządu Unii Metropolii Polskich, Prezesowi Związku Miast Polskich, Prezesowi Zarządu Unii Miasteczek Polskich, Przewodniczącemu Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, Przewodniczącemu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów i Prezesowi Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Termin nadsyłania opinii ustalono do dnia 29 stycznia 2020 r.

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej poinformował, że województwa: lubuskie, śląskie i opolskie pozytywnie zaopiniowały projekt ustawy. Ponadto przekazał uwagi otrzymane z województw: małopolskiego, pomorskiego i lubelskiego. Uwagi były następujące:

- korzystny wpływ dla JST ze względu na zwiększenie liczby projektów w realizacji, których zobowiązania zaciągnięte na sfinansowanie wkładu własnego JST zostaną objęte wyłączeniem z indywidualnego limitu zadłużenia, zmiana umożliwi zwiększenie liczby inwestycji realizowanych przez JST poprawiając jednocześnie zdolność do pełnego wykorzystania środków UE. Jest to szczególnie istotne wobec znaczącego wzrostu kosztów inwestycji wynikających z obecnych uwarunkowań rynkowych,
- niebezpieczeństwo zwiększonego zadłużenia się samorządów zrekompensują korzyści płynące z rozwoju regionów,
- zmiany zasadne w kontekście planowanego w nowym okresie programowania niższego poziomu dofinansowania przedsięwzięć,
- część JST realizujących projekty przy udziale środków UE mierzy się z problemem ofert składanych przez potencjalnych wykonawców, które znacznie przekraczają kwoty przeznaczone na realizację zamówienia publicznego. Wzrost wartości projektu ogółem przy zachowaniu wartości dofinansowania UE powoduje zmniejszenie % dofinansowania UE w ramach projektu. Zmniejszenie stopnia dofinansowania w szczególności zejście poniżej pułapu określonego w art. 243 ust. 3a ustawy (60%) powoduje konieczność włączenia zadłużenia do obliczania indywidualnego wskaźnika, co może wpłynąć na utratę przez JST płynności finansowej a tym samym przyczynić się do rezygnacji z realizacji projektu,
- obniżenie wskaźnika jest korzystne dla samorządów to jednocześnie wpływa na zwiększenie poziomu zadłużenia całego sektora publicznego, co może, przy braku należytej ostrożności, zagrozić stabilności finansowej pojedynczych JST.

Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) pozytywnie opiniuje projekt ustawy. Zarząd ZGWRP informuje, że przewidziana zmiana pozwoli na zwiększenie wykorzystania przez JST dostępnych środków wsparcia w ramach obecnej i przyszłej perspektywy UE. Ponadto zwraca uwagę, że już dzisiaj realny poziom dofinansowania projektów samorządów środkami unijnymi wynosi średnio 40-50% kosztów kwalifikowanych. Zatem projekty te, przy takim stopniu dotacji nie są wyłączone z indywidualnego limitu zadłużenia JST. Wobec powszechnie występującej obecnie braku zdolności kredytowej, określonej wskaźnikiem z art. 243 ust. 1 ustawy i braku lub niskiej nadwyżki operacyjnej netto, dochodzi do rezygnacji z realizacji projektów.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zgłosił uwag.

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej proponowane zmiany do art. 243 ust. 3a *ustawy o finansach publicznych* dotyczące rozszerzenia zakresu zobowiązań wyłączonych z indywidualnego limitu zobowiązań JST ocenił pozytywnie. Z punktu widzenia wdrażania polityki spójności zmiana będzie ułatwieniem dla płynności procesów inwestycyjnych JST, a proponowane rozwiązania ułatwią beneficjentom pozyskiwanie środków na współfinansowanie, przyczyniając się do przyspieszenia absorpcji środków unijnych w obecnej oraz kolejnej perspektywie finansowej.

Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej poinformował, że Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie swojej właściwości nie zgłasza uwag do projektu ustawy.

Minister Rozwoju stwierdził, że rozwiązanie może przyczynić się do zwiększenia wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE, zachęcić JST do prowadzenia inwestycji, mieć charakter prorozwojowy, ale jednocześnie podnieść poziom zadłużenia JST i zwiększyć ryzyko utraty zdolności do spłaty zadłużenia dlatego wymaga oceny kondycji finansowej JST.

Minister Finansów przedstawił opinię, że dalsze „luzowanie” reguł zadłużeniowych JST może spowodować nie tylko wzrost państwowego długu publicznego, ale stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego pojedynczych JST. W związku z powyższym, obniżenie progu współfinansowania projektów UE – tak jak jest to w projekcie ustawy powinno być rozważane łącznie z wprowadzeniem dodatkowych zabezpieczeń, które będą warunkować możliwość skorzystania przez JST z dodatkowego wyłączenia z limitu spłaty (np. gdy kwota wszystkich wyłączeń danej JST nie przekroczy określonego bezpiecznego progu mierzonego nadwyżką bieżącą danego roku). Takie rozwiązanie z jednej strony ułatwiłoby absorpcję środków UE, z drugiej zaś pozwoliłoby na zachowanie bezpieczeństwa finansów publicznych.

Związek Banków Polskich poinformował, że:

1. proponowana w projekcie ustawy zmiana opiniowana jest pozytywnie przez sektor bankowy. Proponowana zmiana pozwoli zwiększyć liczbę projektów unijnych. Jest szczególnie istotna w kontekście perspektywy unijnej 2021-2027, w której, zgodnie z zapowiedziami Komisji Europejskiej, przewidywane jest zmniejszenie stopnia dofinansowania z budżetu UE na rzecz środków krajowych,
2. po analizie raportu nt. stanu problemu zanieczyszczenia powietrza w Polsce i skali strat zarówno materialnych, jak i ludzkich, jakie powoduje ono w Polsce, proponuje uzupełnienie przedmiotowego projektu ustawy o podobny zapis, jak w przypadku wyłączenia z indywidualnego limitu zadłużenia zobowiązań związanych z absorpcją środków unijnych, ograniczenia nie stosować do spłat rat kredytów zaciągniętych w związku z ubieganiem się o premię termomodernizacyjną lub premię remontową, o których mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Ustawodawcza na wspólnym posiedzeniu nie uwzględniły zgłoszonych propozycji i przyjęły projekt bez poprawek.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

| (ceny stałe z 2020 r.) | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] | | | | | | | | | | | Łącznie (0-10) | |
|--|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----------------|---|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | | |
| Dochody ogółem | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| JST | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Wydatki ogółem | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| JST | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Saldo ogółem | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| JST | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Źródła finansowania: | | | | | | | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | <p>Przedmiotowa ustawa nie będzie wywoływać bezpośrednich skutków dla sektora finansów publicznych, jej oddziaływanie będzie pośrednie i pozytywne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • umożliwi poprawę zdolności jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania środków z Unii Europejskiej, środki unijne przyczyniają się do rozwoju społeczno – gospodarczego kraju. <p>Z raportu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „<i>Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno – gospodarczy Polski i regionów w latach 2004 – 2018</i>” wynika, że dotychczasowy wpływ polityki spójności na wynik sektora instytucji rządowych był pozytywny, wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych poprawił się o 0,9 p. p., a relacja długu publicznego do PKB zmniejszyła się o 8,8 p. p.”⁵.</p> | | | | | | | | | | | | |

⁵ Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej; Publikacja pt.: *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno – gospodarczy Polski i regionów w latach*

- **wpływ na państwowy dług publiczny będzie marginalny.** Zadłużenie podsektora samorządowego na koniec III. kw. 2019 r. wynosiło 78,8 mld zł i nadal stanowi niewielki udział (7,9%) w państwowym długu publicznym. W strukturze długu JST dominowało zadłużenie krajowe (78,4%), największy udział miały kredyty i pożyczki, które stanowiły 95,2% długu JST. W 2018 r. zadłużenie na programy i projekty unijne JST wynosiło 4 765 mln zł i było wyższe niż w 2017 r. o 7,2%. Udział zadłużenia z tego tytułu w zobowiązaniach ogółem JST stanowił tylko 6,3%⁶. Udział zadłużenia na programy i projekty UE w zadłużeniu JST ogółem jest niski.

W związku z tym można wnioskować, że obniżenie wymogu udziału środków z UE w finansowaniu projektu z 60% do 40% i przyrostu zadłużenia ogółem JST, jego wpływ na wysokość państwowego długu publicznego będzie marginalny. Z danych zawartych w przyjętych uchwałach JST w sprawie wieloletnich prognoz finansowych wynika, że JST planują w lata 2018-2021 zmniejszenie poziomu zadłużenia o 4,4% mniej niż w roku 2018⁷.

- **nieduże ryzyko, że proponowane rozwiązanie negatywnie wpłynie na sytuację finansową JST.** W nowelizacji ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 listopada 2013 r., w art. 243, określającym indywidualny limit zobowiązań JST, dodano ust. 3a, który pozwolił na wyłączenie z limitu zadłużenia zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie wkładu własnego (krajowego) przy realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE. Celem tego rozwiązania była poprawa zdolności JST do wykorzystania środków unijnych. Analiza wyników JST w latach 2014 – 2018 pozwala stwierdzić, że rozwiązanie to pozytywnie wpłynęło na zdolność JST pozyskiwania środków na projekty z UE i nie miało negatywnego wpływu na sytuację finansową JST.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, w razie braku możliwości uchwalenia przez JST uchwały budżetowej, wieloletniej prognozy finansowej lub zagrożeniem realizacji zadań publicznych przez JST, kolegium izby obrachunkowej wzywa JST do opracowania i uchwalenia programu naprawczego. Ponadto ustawa o finansach publicznych przewiduje możliwość udzielenia pomocy JST, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w formie pożyczki z budżetu państwa. Z tej formy pomocy skorzystało dotychczas 39 JST, w tym 2 jednostki otrzymały pożyczkę w 2018 r. Na dzień 31 grudnia 2018 r., 26 JST korzystało ze środków pożyczki z budżetu państwa.⁸

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

| | | Skutki | | | | | | |
|---|--|-----------------------------|---|---|---|---|----|----------------|
| Czas w latach od wejścia w życie zmian | | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) |
| w ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.) | duże przedsiębiorstwa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| w ujęciu niepieniężnym | | Brak bezpośredniego wpływu. | | | | | | |

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak bezpośredniego wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

| | |
|------------------|--|
| Omówienie wpływu | <p><u>Pozytywny</u> wpływ na rozwój regionalny.</p> <p>Z raportu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „<i>Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno – gospodarczy Polski i regionów w latach 2004 – 2018</i>”⁹ wynika, że dotychczasowy wpływ polityki spójności na rozwój społeczno – gospodarczy Polski był jednoznacznie pozytywny. Fundusze europejskie oddziaływały w istotnym stopniu na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy w Polsce, a także na wewnętrzną i zewnętrzną równowagę gospodarki. Środki unijne wspomagały własne inwestycje i potencjały, na których opiera się polska gospodarka. Wyniki badań wskazują, że fundusze unijne umożliwiły przyspieszenie wzrostu PKB oraz proces konwergencji gospodarki do krajów UE.</p> |
|------------------|--|

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektu ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Przedmiotowa ustawa powinna podlegać po okresie 3 lat jej obowiązywania ocenie *ex – post*, w szczególności należy poddać analizie wpływ zmienionych przepisów na sytuację finansową JST i pozyskiwanie środków z UE.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak

⁹ Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej; Publikacja pt.: *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno – gospodarczy Polski i regionów w latach 2004 – 2018*. Publikacja z 2019 r.

Warszawa, 17 lutego 2020 r.

BAS-WAPM-315/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu
ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel
wnioskodawców: senator Janusz Gromek)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie ustawy przewidziano zmianę art. 243 ust. 3a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm., dalej „ustawa”). Nowelizowany art. 243 ustawy umieszczony jest w dziale V „Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego”, w rozdziale 3 „Uchwała budżetowa”. Artykuł 243 ust. 1 ustala sposób określania limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST), a jego stosowanie ma zapewnić monitorowanie sytuacji finansowej JST i zapobiegać ryzyku ich niewypłacalności. Zmieniany art. 243 ust. 3a ustawy określa kategorie wydatków, których nie uwzględnia się w toku ustalania limitu zadłużenia JST określonego w art. 243 ust. 1 ustawy. Do tego rodzaju nieuwzględnianych wydatków art. 243 ust. 3a ustawy zalicza m.in. spłaty kredytów i pożyczek, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,

odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowego w co najmniej 60% ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. Projektodawcy zmierzają do zmniejszenia limitu 60% limitem 40%, co poprawić ma zdolność JST do pozyskiwania środków na projekty finansowane z UE.

Projektowany przepis ma mieć zastosowanie również do wydatków wynikających z umów o dofinansowanie (art. 206 ustawy) zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 2 ustawy). Zgodnie z art. 3 projektu ustawa ta ma wejść w życie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Projektowana ustawa zmieni reguły ustalania dopuszczalnego limitu zadłużenia JST zabezpieczającego te jednostki przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich dochodów. W kontekście przepisów prawa UE należy odnotować, że JST są częścią sektora finansów publicznych, a wysokość ich zadłużenia jest wliczana do państwowego długu publicznego. Uzasadnia to odwołanie się do unijnych budżetowych kryteriów konwergencji¹. Kryteria te to wskaźniki i zasady, które powinny przestrzegać państwa członkowskie uczestniczące w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) i posługujące się wspólną walutą euro oraz państwa członkowskie, takie jak Polska, które nie uczestniczą w UGW, lecz mogą do niej przystąpić w perspektywie czasu.

Unijne budżetowe kryteria konwergencji określają art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) oraz art. 1 Protokołu nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączony do traktatu z Lizbony (dalej: protokół nr 12). Kryterium budżetowe to stabilna sytuacja finansów publicznych państwa członkowskiego wynikająca z jego sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego. Innymi słowy, w myśl prawa UE, państwa członkowskie są zobowiązane nie dopuszczać do powstania nadmiernego deficytu budżetowego, a jeżeli on wystąpi, mają podjąć działania prowadzące do jego wyeliminowania.

W myśl art. 1 protokołu nr 12, nadmierny deficyt budżetowy występuje, gdy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym państwa członkowskiego a jego PKB *brutto* wyrażonym w cenach rynkowych przekracza 3%, a stosunek pomiędzy planowanym lub rzeczywistym długiem

¹ Oprócz budżetowych kryteriów konwergencji, w prawie UE zostały również ustanowione prawne kryteria konwergencji – wymagające niezależności banku centralnego każdego z państw członkowskich oraz ekonomiczne kryteria konwergencji – będące wskaźnikami monetarnymi, odnoszącymi się do wymogów sfery walutowej i stóp procentowych. Zob. A. Nowak-Far, Komentarz do art. 140 TFUE [w:] Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t. II, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 830.

publicznym państwa członkowskiego a jego PKB *brutto* wyrażonym w cenach rynkowych przekracza 60%.

Stosowanie budżetowych kryteriów konwergencji, określonych w art. 126 TFUE i protokole nr 12, zostało doprecyzowane w pakiecie legislacyjnym zwanym „Paktem na rzecz stabilności i wzrostu”. Pakt ten obejmuje dwa rozporządzenia i rezolucję². Rozporządzenie nr 1466/97/WE³ zawiera zasady dotyczące treści, przedkładania, analizy i monitorowania wdrażania programów stabilności (opracowywanych przez państwa członkowskie należące do strefy euro) oraz programów konwergencji (przyjmowanych przez państwa członkowskie nienależące do strefy euro). Programy te umożliwiają Radzie i Komisji sprawowanie nadzoru nad państwami członkowskimi, który ma zapobiegać powstawaniu nadmiernego deficytu budżetowego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przepisy tego rozporządzenia ustalają również tzw. semestr europejski na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, dialogu gospodarczego, średniookresowych celów budżetowych i statystyk. W rozporządzeniu nr 1467/97⁴ przyjęto natomiast regulacje służące przyspieszeniu i wyjaśnieniu zasad wdrażania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego oraz – jeżeli on wystąpi – doprowadzenia do jego korekty. W myśl art. 1 tego rozporządzenia przestrzeganie dyscypliny budżetowej jest sprawdzane na podstawie kryteriów deficytu i długu publicznego w rozumieniu definicji traktatowych. Na uwagę zasługuje również rozporządzenie nr 479/2009⁵, określające procedury stosowane przez państwa członkowskie w celu dostarczania Komisji informacji na temat poziomów deficytów publicznych i długów publicznych tych państw oraz weryfikowania tych danych przez Komisję.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Określany w projekcie ustawy limit zadłużenia JST, mający zabezpieczać te jednostki przed niewypłacalnością, nie jest regulowany w prawie UE. Wiąże się jednak z powyżej przedstawionym obowiązkiem unikania przez państwa członkowskie nadmiernego deficytu i długu budżetowego oraz procedurami i obowiązkami stosowanymi w celu realizacji tych zobowiązań.

² Rezolucja Rady Europejskiej z 17.06.1997 r. dotycząca Paktu na rzecz stabilności i wzrostu (Dz. Urz. UE C 236 z 2.08.1997 r., s. 1).

³ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 209 z 2.08.1997 r., s. 1).

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7.07.1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 209 z 2.08.1997 r., s. 6, s. 89).

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.6.2009, str. 1).

Merytoryczna ocena ewentualnych skutków stosowania projektowanej ustawy w tym zakresie wykracza poza ramy analizy prawnej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów sprzecznych z przepisami prawa UE.

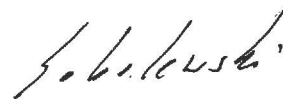
4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Deskrytory bazy Rex: finanse publiczne, samorząd terytorialny, projekt ustawy

Warszawa, 17 lutego 2020 r.

BAS-WAPM-316/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia
w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu –
czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych
(przedstawiciel wnioskodawców: senator Janusz Gromek) jest projektem
ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

W projekcie ustawy przewidziano zmianę art. 243 ust. 3a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm., dalej „ustawa”). Nowelizowany art. 243 ustawy umieszczony jest w dziale V „Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego”, w rozdziale 3 „Uchwała budżetowa”. Artykuł 243 ust. 1 ustala sposób określania limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST), a jego stosowanie ma zapewnić monitorowanie sytuacji finansowej JST i zapobiegać ryzyku ich niewypłacalności. Zmieniany art. 243 ust. 3a ustawy określa kategorie wydatków, których nie uwzględnia się w toku ustalania limitu zadłużenia JST określonego w art. 243 ust. 1 ustawy. Do tego rodzaju nieuwzględnianych wydatków art. 243 ust. 3a ustawy zalicza m.in. spłaty kredytów i pożyczek, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowego w co najmniej 60% ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. Projektodawcy zmierzają do zmniejszenia limitu 60% limitem 40%, co poprawić ma zdolność JST do pozyskiwania środków na projekty finansowane z UE.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów sprzecznych z prawem UE ani przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Senacki projekt ustawy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Autor:

Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Deskrytory bazy Rex: finanse publiczne, samorząd terytorialny, projekt ustawy



SAŁD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

DS-173-186/20
09.03.2020

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 6 marca 2020 r.

BSA III-021-65/20

Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 lutego 2020 r., SPS-WP-173-43/20, uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) nie zgłasza uwag do *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*, albowiem nie ma on wpływu na sprawę należące do właściwości Sądu Najwyższego.

Z poważaniem,