



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 2718
Warszawa, 22 lipca 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Piotra Zgorzelskiego.

(-) Bartłomiej Bodio; (-) Krzysztof Borkowski; (-) Artur Bramora; (-) Jan Bury; (-) Dariusz Cezar Dziadzio; (-) Jarosław Górczyński; (-) Eugeniusz Tomasz Grzeszczak; (-) Stanisław Kalemba; (-) Mieczysław Kasprzak; (-) Eugeniusz Kłopotek; (-) Jan Łopata; (-) Mieczysław Marcin Łuczak; (-) Krystyna Ozga; (-) Mirosław Pawlak; (-) Waldemar Pawlak; (-) Janusz Piechociński; (-) Henryk Smolarz; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Franciszek Jerzy Stefaniuk; (-) Halina Szymiec-Raczyńska; (-) Piotr Walkowski; (-) Piotr Zgorzelski; (-) Józef Zych.

Ustawa

**z dnia 2014 r.
o zmianie ustawy o finansach publicznych**

Art. 1. W art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadza się następujące zmiany:

1) 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 pomniejszonych o ewentualne przychody z tytułu zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz wyemitowania papierów wartościowych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3, do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące inne niż wypłata odsetek od kredytów i pożyczek, odsetek i dyskonta od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O - P}{Db}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - (Wb_{n-1} - O_{n-1})}{Db_{n-1}} + \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-2} - (Wb_{n-2} - O_{n-2})}{Db_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - (Wb_{n-3} - O_{n-3})}{Db_{n-3}} \right)$$

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 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,

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,

P – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę przychodów z tytułu zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz wyemitowania papierów wartościowych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3,

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db -dochody bieżące,

Sm - dochody ze sprzedaży majątku,

Wb - wydatki bieżące,

n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.”;

2) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Przy obliczaniu relacji, o której mowa w ust. 1, nie uwzględnia się kredytów, pożyczek i papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub wyemitowanych na realizację zobowiązań przejętych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego od samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w związku z jego likwidacją lub przekształceniem.”;

3) ust. 3a otrzymuje brzmienie:

„3a. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 30% kosztów kwalifikowalnych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.”;

4) po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

„3b. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się również do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych na potrzeby realizacji inwestycji, która:

- 1) jest niezbędna do dostosowania istniejącej infrastruktury do standardów określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego lub
- 2) jest współfinansowana w co najmniej 30% kosztów z bezzwrotnych środków zewnętrznych, inne niż wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 2, jeżeli dodatkowo spełnia jeden z następujących warunków:

a) służy realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski, w szczególności w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków i gospodarki odpadami,

b) służy poprawie dostępności komunikacyjnej danego terenu.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, przy czym po raz pierwszy ma zastosowanie do budżetu na rok 2015.

UZASADNIENIE

Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Nadmierne zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego może doprowadzić do utraty przez nią zdolności do obsługi zaciągniętych zobowiązań – co byłoby sytuacją bardzo niekorzystną z punktu widzenia danej wspólnoty samorządowej. Nie może zatem budzić wątpliwości istnienie limitów ograniczających poziom zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Limity te muszą być jednak ustalone w sposób racjonalny, dokonując wzajemnego wyważenia takich wartości jak bezpieczeństwo finansowe i zdolność do inwestowania w przedsięwzięcia rozwojowe. W ocenie projektodawców limity określone w obecnie obowiązującym art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych kładą nadmierny nacisk na bezpieczeństwo finansowe kosztem szans rozwojowych. Wyraźnie tego dowodzi tak spojrzenie historyczne, jak postulaty poszczególnych korporacji samorządowych oraz prace doktryny.

Patrząc historycznie warto przypomnieć, że pierwsze limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego został wprowadzony jeszcze przed II wojną światową. Ustawa z dnia 17 marca 1932 roku o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych (Dz.U. Nr 25, poz. 223) przyjęła zasadę, że raty amortyzacyjne i odsetki od zaciągniętych długów długoterminowych nie mogą przekroczyć 25% dochodów zwyczajnych danej jednostki (w dzisiejszej terminologii: dochodów własnych).

Bezpośrednio po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w 1990 roku wprowadzono bardzo liberalne ograniczenia dotyczące możliwości zadłużania – z biegiem czasu ulegały one sukcesywnemu zaostrzeniu. Ostatecznie ukształtowały się dwa kryteria ilościowego ograniczenia zadłużenia. W uproszczeniu (pomijając zmiany dotyczące terminów ustalania spełnienia kryteriów, czy też poszerzanego katalogu wyłączeń) były to:

- limit środków wydatkowanych na obsługę długu (spłatę rat kapitału oraz odsetki i dyskonto, a także potencjalne kwoty spłat udzielonych poręczeń i gwarancji) w danym roku kalendarzowym na poziomie 15% dochodów ogółem – wprowadzony po raz pierwszy ustawą z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600);
- limit poziomu długu na poziomie 60% dochodów ogółem – wprowadzony ustawą z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014).

Limity te obowiązywały do końca 2013 roku.

Zmianę przyniosła ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, która w miejsce dotychczasowych sztywnych parametrów wprowadziła limity uzależnione od sytuacji ekonomicznej danej jednostki samorządu terytorialnego. Sam kierunek zmian został powszechnie oceniony pozytywnie; krytyczne oceny zebrał natomiast sam wzór służący do wyznaczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia – w szczególności z tego powodu, że prowadził on do znaczącego obniżenia zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania kredytów. Nie jest to ocena głoślowa. Biuro Analiz Sejmowych zwracało na to uwagę już w roku 2012¹. W ostatnim czasie dr Marcin Wiśniewski z Katedry Teorii Pieniądza i Polityki Pieniężnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu przeprowadził ostatnio obszerną analizę porównawczą skutków wdrożenia nowego algorytmu wyznaczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia². Wykazał on w szczególności, iż:

¹ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, Indywidualny wskaźnik zadłużenia jst – ocena krytyczna i propozycje zmian, Analizy BAS z 2012 r. nr 21 (88), s. 6

² M. Wiśniewski, Dług samorządowy i jego limity w świetle wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Finanse komunalne z 2014 r., nr 4, s. 20-29

- nowe przepisy będą bardziej restrykcyjne w przypadku większości jednostek samorządu terytorialnego;
- prognozuje się, iż indywidualny limit rocznych kosztów obsługi zadłużenia średnio przyjmie wartości zdecydowanie niższe niż dotychczasowe 15%, a w przypadku powiatów ziemskich niemal dwukrotnie niższe. Jedynymi jednostkami, które przeciętnie korzystają na nowym rozwiązaniu są województwa, dla których wartość ta jest średnio o 2-3 punkty procentowe wyższa od dotychczasowego limitu.

Sytuacja taka budzi niepokój, co do zdolności skutecznej absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego w nowym okresie budżetowania Unii Europejskiej.

Co prawda obawa ta legła u podstaw nowelizacji przepisów dotyczących dopuszczalnego poziomu zadłużenia dokonanej na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646), jednakże jest ona niewystarczająca. Już na etapie prac legislacyjnych zwracały na to uwagę poszczególne korporacje samorządowe (najbardziej dobitnym tego przykładem jest wspólne stanowisko Unii Metropolii Polskich i Związku Powiatów Polskich z dnia 19 września 2013 roku w sprawie proponowanych zmian art. 243 ustawy o finansach publicznych). Obecnie w doktrynie wskazuje się, że wprowadzone zmiany nie wpłyną w znaczący sposób na poprawę sytuacji w zakresie spełniania przez samorządu relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych³.

Przedkładany projekt ustawy wybiega naprzeciw zgłaszanym potrzebom dokonując jednocześnie poprawy kilku oczywistych błędów w obowiązującym obecnie algorytmie.

Przedstawienie aktualnego stanu prawnego

W obowiązującym stanie prawnym przepisy regulujące dopuszczalny poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego znajdują się w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zgodnie z ust. 1 przywołanego artykułu 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 innych niż przeznaczone na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek;
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele inne niż pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

³ M.Tartanus-Oryszczak, Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty, *Finanse komunalne* z 2014 r. nr 1-2, s. 111

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych – odpowiednio zaciągniętych lub wyemitowanych na cele inne niż pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,

O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db - dochody bieżące,

Sm - dochody ze sprzedaży majątku,

Wb - wydatki bieżące,

n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Opisanego powyżej ograniczenia nie stosuje się do:

- spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub wyemitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – wraz z należnymi odsetkami i dyskontem w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (termin nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy) – art. 243 ust. 3 pkt 1 i 1a ustawy o finansach publicznych;
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków – art. 243 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych;
- wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami – art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

Wskazanie różnic pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym

Zaproponowane w niniejszym projekcie ustawy zmiany mają można pogrupować w cztery części.

1. Pierwsza grupa zmian ukierunkowana jest na poprawę racjonalności wzoru służącego do wyznaczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Zawiera on bowiem kilka sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem elementów. Przedkładany projekt ustawy dokonuje zatem (wszystkie zmiany ujęte są w art. 1 pkt 1 projektu – tyle że dotyczą poszczególnych elementów wzoru):

- 1) wyłączenia z licznika poszczególnych składników prawej strony wzoru wydatków bieżących poniesionych w związku z wypłatą odsetek, dyskonta i ewentualnej spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Wzór zawarty w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa dopuszczalny poziom kwot przeznaczonych w danym roku na obsługę zadłużenia. Oznacza to, że poziom ten powinien być uzależniony od tzw. pierwotnych wydatków bieżących, tj. wydatków bieżących pomniejszonych o koszty odsetkowe – tymczasem uwzględnia owe koszty. Podkreśla to również doktryna, która wskazuje, że nie ma logicznego uzasadnienia ku temu, aby badając możliwość sfinansowania obsługi zadłużenia, a więc także spłaty odsetek, z nadwyżki bieżącej generowanej przez dany samorząd (powiększonej dodatkowo o dochody ze sprzedaży), z góry pomniejszać tę wartość właśnie o koszty odsetkowe⁴.

Zmiana taka – jak wskazało Biuro Analiz Sejmowych w oparciu o dane za rok 2011 – prowadzi do obniżenia stopnia wykorzystania obsługi zadłużenia o 3,4 punkty procentowe. Największy efekt występuje w przypadku powiatów (6 punktów procentowych) i miast na prawach powiatu (5 punktów procentowych);

- 2) uzależnienia wskaźnika od wartości dochodów własnych, nie zaś dochodów ogółem.

Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych w skład dochodów jednostki samorządu ogółem wchodzi dochody bieżące i dochody majątkowe (ust. 2), przy czym do dochodów majątkowych zalicza się: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku i dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. O ile jednak w mianowniku wzoru zawartego w art. 243 ust. 1 występują dochody ogółem, to w liczniku uwzględnione są jedynie niektóre elementy składające się na dochody – dochody własne i dochody ze sprzedaży majątku. W pełni należy podzielić ocenę sformułowaną w doktrynie, że nie wydaje się prawidłowe działanie wzoru polegające na pogorszeniu zdolności samorządu do obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnego wzrostu dochodów majątkowych (innych niż dochody ze sprzedaży majątku), np. związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego⁵. Z tego względu w ślad za postulatami zgłaszanymi przez korporacje samorządowe proponuje się zastąpić występującą w mianowniku (po obu stronach wzoru) wielkość dochodów ogółem – dochodami własnymi;

- 3) urealnienia możliwości zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego kredytów konsolidacyjnych i emisji papierów wartościowych z przeznaczeniem na spłatę wcześniejszych zobowiązań.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Po wejściu w życie nowego sposobu wyliczania limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego przepis ten stał się w praktyce martwy. Istotą kredytu konsolidacyjnego (czy analogicznych instrumentów) jest spłata dotychczasowych zobowiązań, co powoduje odpowiedni wysoki poziom rozchodów. Jednocześnie jednak rozchody te muszą się zmieścić w limitach wynikających z nadwyżki operacyjnej, co do zasady jest niemożliwe. Ocenę tę potwierdza doktryna wskazując, że obecne brzmienie przepisu praktycznie uniemożliwia chociażby restrukturyzację zadłużenia (spłatę zadłużenia poprzez zaciągnięcie nowego długu, np. na korzystniejszych warunkach bądź poprzez zmianę terminów zapadalności przez dostosowanie do możliwości budżetowych)⁶. W efekcie jednostki samorządu terytorialnego, które zaciągnęły drogie kredyty/pożyczki i mogłyby je aktualnie zamienić na bardziej korzystne, nie będą w stanie tego zrobić, mimo że byłoby to jak najbardziej uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia⁷.

⁴ M.Tartanus-Oryszczak, *op.cit.*, s. 113

⁵ M.Tartanus-Oryszczak, *op.cit.*, s. 113

⁶ M.Tartanus-Oryszczak, *op.cit.*, s. 111

⁷ M.Tartanus-Oryszczak, *op.cit.*, s.113

Aby umożliwić takie działanie proponuje się licznik lewej strony wzoru pomniejszyć o przychody związane z zaciągnięciem kredytów lub emisją papierów wartościowych – przeznaczonych na spłatę obecnego zadłużenia.

2. Druga grupa – obejmująca wyłącznie jedną zmianę (art. 1 pkt 3 projektu ustawy w zakresie podstawy ustalenia progu procentowego) – ma na celu zwiększenie przewidywalności wyłączenia zawartego w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych. Przywołany przepis uzależnia zwolnienie z rygorów zawartych w ust. 1 od 60% progu finansowania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, przy czym próg ten jest uzależniony od ogólnej wartości projektu, programu lub zadania. Wartość ta może jednak ulegać zmianie w toku realizacji, np. w sytuacji konieczności zlecenia prac dodatkowych. Oznacza to jednak, że projekt, program lub zadanie, których finansowanie pierwotnie nie było uwzględniane w limitach zadłużenia, może w pewnym momencie wymagać takiego uwzględnienia. Może to prowadzić do poważnych problemów przy zarządzaniu finansowym w jednostkach samorządu terytorialnego. Aby uniknąć takiej sytuacji proponuje się powiązanie progu z wydatkami kwalifikowalnymi – stanowiące w szczególności podstawę do wyliczania wkładu unijnego.
3. Trzecia grupa obejmuje zmiany umożliwiające sfinansowanie inwestycji niezbędnych z punktu widzenia danej wspólnoty samorządowej (art. 1 pkt 4 projektu). W ramach niniejszego projektu proponuje się wyłączenie spod ograniczenia przewidzianego w art. 243 ust. 1 wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych na potrzeby realizacji inwestycji, która:
 - 1) jest niezbędna do dostosowania istniejącej infrastruktury do standardów określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W takim przypadku uniemożliwienie jednostce samorządu terytorialnego – w przypadku braku odpowiedniej ilości środków własnych – zaciągnięcia kredytu prowadziłoby do konieczności zamknięcia określonych obiektów użyteczności publicznej – z oczywistą stratą dla zaspokojenia uzasadnionych potrzeb danej wspólnoty;
 - 2) jest współfinansowana ze środków zewnętrznych (zarówno krajowych, jak i międzynarodowych) w wysokości nie mniejszej niż 30% kosztów kwalifikowanych, jeżeli inwestycja taka:
 - a) służy realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski (dotyczy to przede wszystkim inwestycji w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków). Brak takich inwestycji doprowadzi bowiem w przyszłości do konieczności ponoszenia kar. Rozstrzygnięcie takie byłoby nieracjonalne;
 - b) służy poprawie dostępności komunikacyjnej danego terenu. Wprowadzenie wyjątku dla inwestycji o takim charakterze jest uzasadniona szczególnym znaczeniem dostępności komunikacyjnej dla atrakcyjności inwestycyjnej danego terenu.

Do tej grupy należy zaliczyć również propozycję nie uwzględniania w relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kredytów, pożyczek i papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub wyemitowanych na realizację zobowiązań przejętych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego od samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w związku z jego likwidacją lub przekształceniem (art. 1 pkt 2 projektu).

4. Czwarta grupa zawiera pojedynczą zmianę ukierunkowaną na podprawę zdolności jednostek samorządu terytorialnego do absorpcji środków unijnych w nowym okresie budżetowania Unii Europejskiej (art. 1 pkt 3 w zakresie wysokości progu). W tym zakresie proponuje się obniżenie progu współfinansowania powodującego wyłączenie zaciągniętych zobowiązań z limitu zadłużenia z obecnych 60% na 30%. Trudno oprzeć się bowiem wrażeniu, że zaproponowany przez Ministerstwo Finansów obecny próg został dobrany w taki sposób, aby relatywnie mało

projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego mogło go spełnić. Przeciętny poziom dotychczasowego współfinansowania projektów ze środków unijnych wynosił bowiem... 55,4% (dane ze prowadzoną przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju stroną mapadotacjiue.gov.pl). Dodać należy, że przedstawiona propozycja jest zgodna z postulatami zgłaszanymi przez korporacje samorządowe w wyniku analizy historycznej.

Przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowanych i prawnych

Przedłożona propozycja pociąga za sobą przede wszystkim skutki prawne – opisaną szczegółowo powyżej zmianę reguł określania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Przełoży się to – z finansowego punktu widzenia – na zwiększenie możliwości zaciągania długu przez sektor samorządowy. W tym momencie nie ma możliwości oszacowania skali owego zwiększenia – projekt daje bowiem jedynie możliwość, której wykorzystanie będzie uzależnione od decyzji konkretnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ocenia się, że projekt spowoduje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze – dzięki zwiększeniu możliwości inwestycyjnych sektora samorządowego w zakresie działań istotnych dla zaspokojenia potrzeb poszczególnych wspólnot oraz dla rozwoju gospodarczego.

Wskazanie źródeł finansowania

Projekt nie pociąga za sobą żadnych bezpośrednich nakładów finansowych, a tym samym nie wymaga wskazania źródeł sfinansowania.

Przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt nie przewiduje wydawania nowych aktów normatywnych. Jego skutkiem będzie jednak konieczność zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego – poprzez uwzględnienie w niej poszczególnych danych istotnych dla wyliczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 29 sierpnia 2014 r.

BAS-WAPEiM-1932/14

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Zgorzelski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektowanej regulacji

Projekt zmierza do zmiany art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zmianami). Przepis ten określa zasady ograniczające nadmierne zadłużanie się przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego). Projekt przewiduje zmianę tych zasad.

Zgodnie z art. 2 projektu, zmiana ustawy ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia i znaleźć zastosowanie po raz pierwszy do budżetu na rok 2015.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej proponowaną regulacją

Analiza zgodności projektu z prawem UE wymaga uwzględnienia dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011; dalej: dyrektywa). Dyrektywa ustanawia szczegółowe zasady dotyczące właściwości ram budżetowych państw członkowskich, które są niezbędne w celu zapewnienia przestrzegania przez te państwa obowiązków w odniesieniu do unikania nadmiernego deficytu (art. 1 dyrektywy). Obowiązki państw członkowskich w tym zakresie wynikają z protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który jest załączony do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE).

Dyrektywa nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek dysponowania, specyficznymi dla niego, numerycznymi regułami fiskalnymi, które mają w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierać realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość zobowiązań w obszarze polityki budżetowej, wynikających z TfUE. Reguły takie wspierać

mają w szczególności: (a) stosowanie się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu zgodnie z TfUE oraz (b) przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego, w tym przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych założonych przez dane państwo członkowskie (art. 5 dyrektywy). W myśl definicji zawartej w dyrektywie, numeryczne reguły fiskalne to reguły specyficzne dla poszczególnych krajów, które przyczyniają się do prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikających z TfUE (art. 2 lit. c dyrektywy). Warto także zaznaczyć, że, zgodnie z preambułą dyrektywy, silne numeryczne reguły fiskalne mają wspierać dyscyplinę budżetową państw członkowskich, przy czym skuteczność opartych na tych regułach ram budżetowych w zakresie utożsamiania się przez poszczególne państwa członkowskie z zasadami budżetowymi UE powinna być udokumentowana (motyw 16 preambuły do dyrektywy).

3. Analiza projektu pod kątem prawa Unii Europejskiej

Projekt dotyczy jednej z numerycznych reguł fiskalnych (obok art. 86 i art. 112aa), które są zawarte w ustawie o finansach publicznych i mają na celu wsparcie dyscypliny budżetowej w Polsce. Reguła ta odnosi się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane zmiany tej reguły nie są sprzeczne z – ogólniejszymi w zakresie ich dyspozycji – art. 5 w związku z art. 2 lit. c dyrektywy. Ocena skuteczności opartych na tej regule ram budżetowych w zakresie, w jakim ramy te wspierać mają realizację traktatowych zobowiązań w obszarze polityki budżetowej przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, ma charakter ekonomiczny i wykracza poza ramy opinii prawnej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

BAS-WAPEiM-1933/14

Warszawa, 29 sierpnia 2014 r.

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Zgorzelski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt zmierza do zmiany art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zmianami). Zmieniany przepis określa zasady ograniczające nadmierne zadłużanie się przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego). Projekt przewiduje zmianę tych zasad. Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla