

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62 i 1000) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 72 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.”;

2) art. 90 i art. 91 otrzymują brzmienie:

„Art. 90. Na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, w państwowych oraz samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, o ile ustawa tworząca fundusz lub osobę prawną tak stanowi.

Art. 91. 1. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania z tytułu:

- 1) kredytu lub pożyczki na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90,
- 2) innego niż wymienione w pkt 1, zaliczanego do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, z wyłączeniem zobowiązania określonego w ust. 3,

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

- 3) emisji papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90

– wymaga uzyskania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania.

3. Przepisu ust. 2 pkt 2 nie stosuje się do:

- 1) zobowiązania krótkoterminowego, jeżeli podlega ono spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostało zaciągnięte lub wyemitowane;
- 2) zobowiązania o wartości nieprzekraczającej 0,5% planowanych dochodów bieżących, o ile suma zaciągniętych zobowiązań z tego tytułu w roku budżetowym nie przekroczyła 1% planowanych dochodów bieżących.”;

- 3) w art. 92 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania, o których mowa w art. 91 ust. 2, których koszty obsługi, jeżeli występują, są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym:

- 1) dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej;
- 2) kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.”;

- 4) w art. 212:

- a) w ust. 1 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) limit zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 6;”;

- b) w ust. 2 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1;”;

- 5) w art. 217 w ust. 2:

- a) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, z wyłączeniem środków określonych w pkt 8;”;

- b) w pkt 6 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 7 i 8 w brzmieniu:

„7) spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych;

8) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonych

w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 3 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.”;

- 6) w art. 224 w ust. 1 w pkt 2 lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) zachowane zostaną zasady określone w art. 242–244, najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki.”;
- 7) w art. 228 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1. W zakresie umów określonych w ust. 1 pkt 2 przekazanie uprawnień może dotyczyć także umów, z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2.”;
- 8) w art. 232 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego prognozą. Upoważnienie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, obejmuje także zmiany środków przeznaczonych na współfinansowanie krajowe, w tym wkładu własnego beneficjenta, oraz wynikające z rozstrzygniętych konkursów.”;
- 9) w art. 240a:
  - a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.”;

- b) w ust. 5 pkt 5 otrzymuje brzmienie:  
„5) nie może ponosić wydatków z funduszu sołectkiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego;”
- c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:  
„6. Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość, ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.”
- d) ust. 8 otrzymuje brzmienie:  
„8. W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu:
- 1) budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa; budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244; przepis art. 240 ust. 3 stosuje się odpowiednio;
  - 2) w jednostce samorządu terytorialnego mogą zostać zawieszony jej organy i ustanowiony zarząd komisaryczny, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym albo ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, z wyłączeniem wezwania organów jednostki do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji.”
- e) dodaje się ust. 11 w brzmieniu:  
„11. W przypadku, o którym mowa w ust. 8 pkt 2, komisarz rządowy w szczególności niezwłocznie opracowuje i przedstawia do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej program postępowania naprawczego.”
- 10) art. 242 otrzymuje brzmienie:  
„Art. 242. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane

dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8.

2. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.

3. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

4. W przypadku równoważenia wydatków bieżących środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8, ocena spełnienia zasady określonej w ust. 2 za rok poprzedzający rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami.”;

11) w art. 243:

a) ust. 1 i 2 otrzymują 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 wydatkami bieżącymi na obsługę tych zobowiązań, w tym 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 w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę, w tym odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę wszystkich zobowiązań, zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,

4) 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 pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu, z zastrzeżeniem ust. 2, obliczoną według wzoru:

$$\frac{(R+O)}{Db} \leq \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbei-Wbei)}{Dbi}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1, i zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1,

O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,

Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o: wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu, oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.

2. Przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1:

- 1) dochody bieżące budżetu, do których odnoszone są: łączna kwota spłat i wykupów określona w ust. 1 oraz kwota dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące, podlegają pomniejszeniu o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące;
  - 2) dochody bieżące budżetu pomniejszane o wydatki bieżące, podlegają pomniejszeniu o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
  - 3) wydatki bieżące budżetu podlegają pomniejszeniu o:
    - a) wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2,
    - b) wydatki bieżące na obsługę długu,
    - c) wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
  - 4) dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych wartości wykonane za ten rok; do obliczenia relacji dla poprzednich sześciu lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.”,
- b) po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:
- „3b. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do następującej wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadłaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet:
- 1) środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, o ile obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty;
  - 2) wynikających z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, środkami z tego tytułu;
  - 3) środkami z tytułu innego niż wymieniony w pkt 1 i 2, w szczególności z posiadanych przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 4 i 7, jeżeli

jednostka nie zaciąga zobowiązań dłużnych określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2.”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z:

- 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot;
- 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a.”,

d) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Ustalenie spełnienia warunku określonego w ust. 3b pkt 1 następuje na podstawie danych przedstawianych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przy czym określając łączny koszt obsługi długu związany z danym zobowiązaniem, należy uwzględnić wszystkie koszty, które jednostka jest obowiązana zapłacić, w szczególności odsetki, opłaty, prowizje.”;

12) w art. 258:

a) w ust. 1 w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze:

- a) zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
- b) zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
- c) zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich.”,

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Sejmik województwa może upoważnić zarząd województwa do dokonywania przeniesień w planie wydatków między działami, wynikających z rozstrzygniętych konkursów, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia



11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, w zakresie zadań związanych z realizacją regionalnych programów operacyjnych, dla których zarząd województwa jest instytucją zarządzającą.”;

13) art. 261 otrzymuje brzmienie:

„Art. 261. Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne, w tym zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, inne niż kredyt i pożyczka, do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.”;

14) w art. 262 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd, z zastrzeżeniem ust. 2. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 i 1000) w art. 18 w ust. 2 w pkt 9 lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62, 1000 i ...),”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w art. 13 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz wykupu papierów wartościowych;”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913 i 1000) w art. 18 w pkt 19 lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62, 1000 i ...),”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 i 1000) w art. 12 w pkt 8 lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62, 1000 i ...),”.

**Art. 6.** W roku 2019 do budżetu, wieloletniej prognozy finansowej oraz gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym zaciągania zobowiązań, stosuje się:

- 1) przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym;
- 2) przepisy art. 91, art. 92, art. 212, art. 232 ust. 2, art. 258 ust. 1 pkt 4 i ust. 3, art. 261 i art. 262 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą;
- 3) przepisy art. 243 ust. 3b i 5 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że dane o kwotach spłaty zobowiązań zamieszczane są wyłącznie w objaśnieniach dołączanych do wieloletniej prognozy finansowej.

**Art. 7.** 1. Przepisy art. 217 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie po raz pierwszy do opracowania i wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego na rok 2020.

2. Przepisy art. 242 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie po raz pierwszy do opracowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2022.

**Art. 8.** 1. Ustalając relację, o której mowa w art. 243 ustawy zmienianej w art. 1:

- 1) na lata 2020–2025 – relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu;

2) na rok 2026 i kolejne – stosuje się przepis art. 243 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że:

- a) do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów nie zalicza się kwot, o których mowa w art. 243 ust. 1 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wynikających z zobowiązań zaciągniętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy,
- b) przepis art. 243 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się wyłącznie do zobowiązań zaciągniętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1, stosuje się przepisy art. 243 ust. 2 pkt 1 i 2, pkt 3 lit. a i c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że:

- 1) do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów nie zalicza się kwot, o których mowa w art. 243 ust. 1 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wynikających z zobowiązań zaciągniętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) przepis art. 243 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się wyłącznie do zobowiązań zaciągniętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. W zakresie przyjmowania wartości wykonanych za poprzednie lata odpowiednio stosuje się art. 243 ust. 2 pkt 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

4. Przepisy ust. 1–3 stosuje się po raz pierwszy do opracowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2020.

**Art. 9.** Przepisy art. 224 i art. 240a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do programów postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego uchwalonych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 10.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

## UZASADNIENIE

Projektowana ustawa zmierza do zracjonalizowania możliwości zadłużania się samorządów, uelastycznienia ich gospodarki finansowej oraz wzmocnienia mechanizmów prawnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego.

Na potrzebę dokonania zmian wskazują wnioski z przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów analizy dotychczasowego funkcjonowania regulacji w wyżej wymienionym zakresie, w tym indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, a także postulaty regionalnych izb obrachunkowych, Najwyższej Izby Kontroli oraz propozycje organizacji samorządowych.

Projektowane zmiany ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) można podzielić na trzy grupy:

### I. Zmiany racjonalizujące proces zadłużania w samorządach i powiększenia przestrzeni do dokonywania wydatków

Projektowane regulacje umożliwiają dokonanie restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu jednostek samorządu terytorialnego. W chwili obecnej możliwość restrukturyzacji zadłużenia zależy od nadwyżki w części bieżącej. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego (dalej zwana JST) nie ma odpowiedniej nadwyżki bieżącej z 3 ostatnich lat, to nie może dokonać spłaty zadłużenia, gdyż nie pozwala na to art. 243 ustawy. Samorząd może mieć jednak środki pochodzące np. ze zwrotu udzielonej pożyczki, które mógłby przeznaczyć na spłatę długów. Stąd zasadne jest umożliwienie JST wcześniejszej spłaty długu, w szczególności, jeżeli JST posiada środki finansowe w danym roku. Regulacja zawarta w art. 1 pkt 11 lit. b projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych) ma na celu umożliwienie zracjonalizowania gospodarki finansowej JST.

*Art. 1 pkt 11 lit. b projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 3b)*

Przepis art. 243 ust. 3b przewiduje niestosowanie ograniczenia w spłacie zobowiązań:

- 1) w przypadku restrukturyzacji zadłużenia JST w formie wcześniejszej spłaty istniejącego zadłużenia przez zaciągnięcie nowego długu o niższych kosztach obsługi (art. 243 ust. 3b pkt 1), przy czym ustalenie kosztów obsługi

następować będzie w całym okresie spłaty. W efekcie jednostki samorządu terytorialnego, które w przeszłości zaciągnęły mniej korzystne zobowiązania, będą mogły je zamienić na bardziej korzystne, co jest uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia;

- 2) w przypadku wcześniejszej spłaty długu wynikającego z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, środkami z tego tytułu (art. 243 ust. 3b pkt 2 );
- 3) w przypadku posiadania przez JST w danym roku budżetowym innych środków o charakterze bezzwrotnym (np. środki pochodzące z prywatyzacji), o ile JST nie zaciąga nowych zobowiązań dłużnych na pokrycie deficytu budżetowego (art. 243 ust. 3b pkt 3).

Wprowadzane rozwiązania – umożliwiając wcześniejszą spłatę zadłużenia w przypadku posiadania przez JST środków finansowych na ten cel – uelastyczniają gospodarkę finansową JST i pozwalają jednocześnie na zmniejszenie długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Proponowane regulacje mają zastosowanie tylko do wcześniejszej spłaty zadłużenia, a więc do spłaty przypadającej w latach wykraczających poza rok budżetowy, na który uchwalono budżet, i tylko do spłaty następującej w roku budżetowym. Powyższe związane jest z koniecznością zachowania możliwości efektywnej weryfikacji realistyczności prognozy długu JST w kontekście obowiązującego limitu spłaty zadłużenia.

Efektom zmian będzie zwiększenie przestrzeni do dokonywania wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki rozwiązaniom zawartym w projekcie ustawy uwolnione zostaną w kolejnych latach środki finansowe, które mogą zostać przeznaczone np. na inwestycje samorządowe.

*Art. 1 pkt 11 lit. d projektu ustawy (dotyczący art. 243 ust. 5 ustawy o finansach publicznych)*

W przepisie tym sprecyzowano, w jaki sposób należy weryfikować spełnienie warunku, określonego w dodawanym art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy, dotyczącego obniżenia łącznego kosztu obsługi długu w całym okresie spłaty w ramach procesu restrukturyzacji zadłużenia JST.

Porównanie zobowiązań i ustalenie niższego łącznego kosztu obsługi będzie następować przy uwzględnieniu wszystkich kosztów, które jednostka jest obowiązana zapłacić w całym okresie spłaty. Na podstawie danych przedstawionych przez JST oceny spełnienia warunku dotyczącego niższego kosztu obsługi zobowiązania dokona regionalna izba obrachunkowa.

## II. Zmiany w zakresie uelastycznienia gospodarki finansowej

Obecnie rozwiązania prawne przewidują, że jedynie organ stanowiący może dokonywać zmian wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich finansowanych z udziałem środków UE zarówno w przypadku potrzeby przeniesienia nakładów w ramach jednego roku budżetowego między działami, jak i potrzeby zmiany nakładów w poszczególnych latach. Dotychczasowe rozwiązania mogą zatem wpływać na obniżenie efektywności zarządzania środkami regionalnych programów operacyjnych, dla których instytucją zarządzającą jest zarząd województwa. W związku z tym proponowane są zmiany w art. 1 pkt 8 i 12 projektu ustawy, które mają na celu umożliwienie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego dokonywanie zmian w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostki w związku z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

### *Art. 1 pkt 8 projektu ustawy (dotyczący art. 232 ustawy o finansach publicznych)*

W art. 232 ustawy wprowadzono możliwość upoważnienia zarządu przez organ stanowiący JST do zmian limitów zobowiązań i wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego prognozą. Upoważnienie to obejmuje także zmiany w ramach środków współfinansowania krajowego, w tym wkładu własnego beneficjenta, oraz wynikające z rozstrzygniętych konkursów. Dotychczas zmiany takie pozostawały w wyłącznej kompetencji organu stanowiącego, mimo że to zarząd zawiera umowy o dofinansowanie i umowy z wykonawcami. W przypadku konieczności dokonania zmian wynikających z procesu realizacji przedsięwzięć konieczne jest obecnie podjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący, co opóźnia proces realizacji projektów. Biorąc pod uwagę znaczenie organu stanowiącego JST w zarządzaniu finansami jednostki oraz jego dotychczasowe kompetencje w tym zakresie,

projektowana zmiana ustawy zakłada, że decyzja o ewentualnym przesunięciu części uprawnień na zarząd JST pozostaje w gestii organu stanowiącego. Ponadto zakres zmian dokonywanych ewentualnie przez zarząd uwarunkowany został nie pogorszeniem wyniku budżetu JST dla każdego roku objętego prognozą.

Powyższa propozycja pozwoli na maksymalne uelastycznienie i przyspieszenie wydatkowania przez samorządy środków na potrzeby związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich i innych środków o charakterze bezzwrotnym. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że propozycja ta ma generalnie charakter fakultatywny, a jej wykorzystanie jest uzależnione od aktualnych potrzeb i możliwości JST.

*Art. 1 pkt 12 projektu ustawy (dotyczący art. 258 ustawy)*

Zmiana w art. 258 wynika również z procesu realizacji projektów UE i przewiduje możliwość upoważnienia zarządu przez organ stanowiący do dokonywania zmian budżetu JST związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich oraz zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, a także związanych ze zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich.

Podobnie jak w przypadku projektowanej zmiany w art. 232, kompetencje do upoważnienia zarządu do dokonywania zmian w budżecie należą do organu stanowiącego, zaś zmiany dokonywane przez zarząd nie mogą pogorszyć wyniku budżetu danego roku (z wyjątkiem przypadku zwrotu płatności).

Dodanie ust. 3 w art. 258 wynika z faktu, że rozstrzygnięcie konkursu w ramach programów UE może skutkować koniecznością dokonania wypłat beneficjentom w innym dziale klasyfikacji budżetowej niż pierwotnie ujęto w planie. Konieczność każdorazowego zwołania posiedzenia organu stanowiącego dla wprowadzenia zmian w planie, w celu dokonania takich wypłat, hamuje proces podpisywania umów z beneficjentami zakwalifikowanymi do dofinansowania. W związku z powyższym projektowana zmiana przewiduje, podobnie jak poprzednie, możliwość przekazania uprawnień w tym zakresie zarządowi przez organ stanowiący. Ze względu na fakt, że konkursy organizowane są przez zarząd województwa, zmiana w tym zakresie dotyczy wyłącznie sejmiku województwa

oraz zarządu województwa, działającego – w tym przypadku – jako instytucja zarządzająca w regionalnych programach operacyjnych.

Powyższe zmiany mają na celu usprawnienie procesu realizacji projektów i służą zwiększeniu absorpcji środków UE, pozostawiając zakres upoważnienia zarządu do dokonywania zmian pod kontrolą organu stanowiącego JST. Równocześnie zakres kompetencji przekazywanych przez organ stanowiący na rzecz zarządu JST (organu wykonawczego) jest bezpieczny z punktu widzenia zarządzania finansami JST oraz gospodarowania finansami publicznymi.

### III. Zmiany w zakresie kontroli poziomu zadłużenia

Obowiązujące mechanizmy prawne służące ograniczeniu i monitorowaniu poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego są niewystarczające przede wszystkim wobec tzw. niestandardowych instrumentów finansowania, które obecnie nie podlegają ograniczeniom ustawowym, w szczególności w zakresie ich przeznaczenia, uzyskania stosownej opinii organu nadzoru czy zachowania limitów mierzonych wskaźnikiem spłaty zobowiązań przypadających na dany rok. Powyższe uznać należy za sytuację niebezpieczną, bowiem zastosowanie omawianych instrumentów na szerszą skalę może prowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia samorządu terytorialnego, a także znaczącego zniekształcenia danych obrazujących sytuację finansową danej JST. Celem projektu ustawy jest więc wzmocnienie mechanizmów prawnych służących bezpieczeństwu finansowemu JST. Nastąpi to przez:

- 1) uwzględnienie przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia tych zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Stanowi o tym art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 1)*

Projektowana zmiana ust. 1 w art. 243 zmierza do objęcia limitem spłaty zobowiązań JST – oprócz kredytów i pożyczek – wszystkich zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Dotyczy to więc wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a więc w szczególności również papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym,



w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Obecnie w wyniku alokacji długu poza obszar dotychczas znanych instrumentów dłużnych oraz tworzenia nowych konstrukcji kreujących zobowiązania o cechach kredytu lub pożyczki, które nie mieszczą się w sferze rozliczeń przychodowo-rozchodowych, nastąpiło ograniczenie możliwości limitowania poziomu zadłużenia. Należy zaznaczyć, że zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, inne niż kredyt i pożyczka, są spłacane także wydatkami i nie podlegają bezpośredniemu limitowaniu ograniczeniem określonym w art. 243 ustawy. Dotyczy to np. umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Po wprowadzeniu zmian zawartych w projektowanej ustawie wszystkie powyższe operacje będą objęte ustawowym limitem. Powyższe zapewni regionalnym izbom obrachunkowym możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych.

Warto podkreślić, że wszystkie ww. instrumenty są zaliczane do długu JST. Proponowane rozwiązania są zatem spójne z przepisami określającymi tytuły dłużne. Takie rozwiązanie będzie także przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się JST oraz uniemożliwi obchodzenie limitu spłaty zadłużenia.

- 2) objęcie zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki ograniczeniami analogicznymi jak dla „tradycyjnych” kredytów i pożyczek. Przewiduje to art. 1 pkt 2 projektu ustawy

*Art. 1 pkt 2 projektu ustawy (dotyczący art. 91 ust. 1 )*

Zmiana ust. 1 w art. 91 modyfikuje dotychczasowe ograniczenie w zaciąganiu zobowiązań przez JST dotyczące zaciągania zobowiązań do wysokości kwoty (limitu) określonej w uchwale budżetowej. Z uwagi na to, że obowiązujące ograniczenie dotyczy wyłącznie kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych

papierów wartościowych, w zmienianym przepisie proponuje się objęcie analogicznym ograniczeniem zobowiązań wynikających z wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

- 3) modyfikacja wymogu uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zadłużenia JST. Realizuje to art. 1 pkt 2 projektu ustawy  
*Art. 1 pkt 2 projektu ustawy (dotyczący art. 91 ust. 2 ustawy)*

Modyfikowany w art. 91 ust. 2 obowiązek pozyskania przez zarząd JST opinii o możliwości spłaty zobowiązań ma na celu wzmocnienie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie przez organ nadzoru zobowiązań dłużnych JST, w tym m.in. wynikających z zobowiązań należących do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, ale niebędących w sensie prawnym kredytem/pożyczką. Powyższe przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa finansowego samorządu terytorialnego.

Rozszerzając katalog zobowiązań, których zaciągnięcie obligować będzie jednostkę do uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej, o inne niż kredyty i pożyczki zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, zaproponowano jednocześnie wyłączenie stosowania regulacji do tych zobowiązań:

- których wartość nie przekracza kwoty 0,5% planowanych dochodów bieżących, o ile suma zaciągniętych zobowiązań w roku budżetowym nie przekroczy 1% planowanych dochodów bieżących,
- które mają charakter krótkoterminowy i podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Brak takiego ograniczenia prowadziłby do sytuacji, w której JST byłaby obowiązana każdorazowo do uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej, nawet przy drobnych kwotach takich zobowiązań.

*Art. 1 pkt 3 projektu ustawy (dotyczący art. 92 ust. 1)*

Proponowana treść regulacji art. 92 ust. 1 ma natomiast na celu objęcie wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki (a więc wszystkich zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki) wymogami analogicznymi jak dla typowych kredytów i pożyczek. Ograniczenia w zaciąganiu ww. zobowiązań polegać będą na

konieczności ponoszenia kosztów obsługi zobowiązań, jeżeli takie występują, przynajmniej raz do roku, co przeciwdziała kumulowaniu się kosztów obsługi długu, i zakazie kapitalizacji odsetek.

Wprowadzane zmiany, dotyczące uwzględnienia wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, podyktowane są występującymi przypadkami „obchodzenia” przez samorzady obowiązujących przepisów przez stosowanie konstrukcji prawnych pozwalających pozyskiwać środki finansowe w formie, z których wynikają zobowiązania dłużne. Nowe instrumenty finansowania nie podlegają obecnie ograniczeniom ustawowym, w szczególności w zakresie uzyskania stosownej opinii organu nadzoru, co może prowadzić do negatywnych zjawisk wynikających ze wzrostu długu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

- 4) wyłączenie wolnych środków z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu, określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, aby JST nie zaciągały nadmiernych kredytów. Stanowi o tym art. 1 pkt 10 projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 10 projektu ustawy (dotyczący art. 242 ustawy)*

Proponowana treść regulacji art. 242 wyłącza wolne środki w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z reguły dotyczącej zrównoważenia wydatków bieżących budżetu JST. Dotychczasowe dopuszczenie uwzględnienia tych środków przy kalkulacji tej reguły prowadzi do niespójności z zasadą zakazującą angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. To może być przesłanką determinującą decyzje jednostek samorządowych o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywania jedynie na finansowanie deficytu.

Zmiana pozwoli więc na zapobieżenie przypadkom zaciągania przez niektóre JST nadmiernych kredytów i pożyczek tylko po to, aby wygenerować wolne środki z tego tytułu i spełnić ustawowy wymóg z art. 242. Tym samym wprowadzana zmiana ograniczy możliwość obchodzenia ustawowej reguły i jednocześnie pozwoli na nieangażowanie środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących.

Jednocześnie proponowane regulacje przewidują możliwość równoważenia wydatków bieżących przychodami z tytułu spłaty udzielonych przez JST

pożyczek w latach ubiegłych oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi pozostającymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw oraz z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 3 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

W związku ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu JST wynikającymi z odrębnych ustaw (np. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, z późn. zm.) czy realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych do budżetów tych jednostek wpływają środki, które nie zostają wydatkowane do końca roku budżetowego i pozostają na rachunkach na dzień 31 grudnia. Mając na względzie, że wydatkowanie tych środków następuje po 31 grudnia roku, w którym wpłynęły do budżetu, zostają one wprowadzone do budżetu roku następnego jako przychody. W przypadku budżetów deficytowych środki te nie stanowią nadwyżki z lat ubiegłych. Dodanie w art. 242 ustawy o finansach publicznych nowych źródeł finansowania wydatków bieżących umożliwi realizację projektów UE o charakterze bieżącym, współfinansowanych ze środków zagranicznych oraz respektowanie szczególnych zasad wykonywania budżetu JST wynikających z odrębnych ustaw dla JST, których mają np. ujemny wynik budżetu, a jednocześnie pozostały im do wydatkowania niewykorzystane środki finansowe.

#### IV. Pozostałe zmiany:

- 1) o charakterze doprecyzującym możliwości zadłużania JST
  - a) objęcie limitem zadłużenia wszystkich kosztów obsługi długu, a nie tylko odsetek od kredytów i pożyczek, o którym mowa w art. 1 pkt 11 lit. a (w części dotyczącej art. 243 ust. 1).

Wprowadzono rozwiązania, w świetle których limitem spłaty zadłużenia objęte będą nie tylko – tak jak dotychczas – odsetki od zobowiązań dłużnych, ale wszystkie wydatki na obsługę długu JST, w tym np. prowizje płacone przez JST w związku z udzieleniem kredytu czy pożyczki.

b) wydłużenie do 7 lat okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna (po prawej stronie relacji). Zmianę w tym zakresie zakłada art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 1)*

Propozycja wydłużenia okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna (po prawej stronie relacji) zmierza do ograniczenia incydentalnych zdarzeń, które mogą wpływać na możliwości JST w zakresie spłaty zadłużenia.

c) wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu z relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych (z prawej strony relacji). Regulacją wprowadzającą stosowną zmianę w tym zakresie jest art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 2)*

Propozycja zawarta w tym artykule wyłącza wydatki na obsługę długu z prawej strony relacji. W obecnym stanie prawnym dopuszczalna wysokość wydatków na obsługę długu limitowana jest bowiem poziomem nadwyżki operacyjnej, w kalkulacji której już uwzględnia się wydatki na obsługę długu (pomniejszając wysokość nadwyżki).

Należy zaznaczyć, że proponowana zmiana obejmuje także wyłączenie wydatków bieżących związanych z umowami o skutkach podobnych do umowy pożyczki lub kredytu przy obliczaniu indywidualnego limitu obsługi długu (prawa strona wzoru). Wyłączenie (z prawej strony wzoru) wydatków bieżących związanych z umowami o skutkach podobnych do pożyczki lub kredytu jest ściśle związane z proponowaną zmianą polegającą na uwzględnieniu przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia tych zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (ale po lewej stronie relacji). Proponowane rozwiązania doprecyzowują możliwości zadłużeniowe JST.

d) wyeliminowanie dochodów ze sprzedaży majątku przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Zmianę w tym zakresie zakłada art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 1)*

W art. 243 ust. 1 proponuje się doprecyzowanie limitu spłaty zobowiązań przez wyeliminowanie sprzedaży majątku jako elementu poprawiającego doraźnie sytuację JST i zachęcającego do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika. Ponadto sprzedaż majątku we wskaźniku z art. 243 może obecnie skłaniać JST do sztucznego zawyżania prognoz w zakresie wpływów z tego tytułu, co obniża realistyczność WPF (do wyliczenia wskaźnika uwzględnia się planowane wpływy z tytułu sprzedaży majątku po III kwartałach roku poprzedzającego rok budżetowy). Dla przykładu w roku 2017 dochody z tytułu sprzedaży majątku zostały wykonane, we wszystkich JST w 79% w stosunku do dochodów prognozowanych w projektach WPF na 2017 r., a 867 samorządów odnotowało wykonanie tych dochodów na poziomie poniżej 50% planu. Mimo że planowane dochody z tego tytułu nie są w dużym stopniu wykonywane, poprawiają formalne możliwości JST do spłaty zadłużenia.

e) wprowadzenie w mianownikach wskaźnika spłaty zadłużenia dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, w miejsce dochodów ogółem. Zmianę w tym zakresie zawiera art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 1 i 2)*

Zaproponowane rozwiązanie ogranicza potencjalne nieprawidłowe działanie wskaźnika polegające na pogorszeniu zdolności samorządu do obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnego wzrostu dochodów, np. dotacji celowych czy dochodów związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego, w tym o charakterze bieżącym, a także ogranicza możliwości poprawy wskaźnika przez zawyżanie kwot z tytułu planowanej sprzedaży majątku.

Powyższe rozwiązanie wpłynie pozytywnie na stabilizację poziomu dochodów, do których odnoszone są kwoty obsługi długu i nadwyżki operacyjnej.

f) nieuwzględnianie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, przy wyliczeniu limitu spłaty zadłużenia. Zmianę w tym zakresie przewiduje art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy.

W proponowanych rozwiązaniach będą wyłączone (z licznika prawej strony relacji) kwoty zarówno dochodów, jak i wydatków bieżących na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. Kwoty ww. środków finansowych w związku z różnymi okresami ponoszenia wydatków bieżących na realizację projektów UE i pozyskiwania dofinansowania z tego tytułu mogą prowadzić do niewłaściwej oceny możliwości JST do spłaty i obsługi zadłużenia. Stąd wynika wprowadzenie rozwiązania w tym zakresie.

Odpowiedniej korekcie, zgodnie z powyższymi zmianami, poddano także wzór i objaśnienia symboli do wzoru.

g) doprecyzowanie, że po zakończeniu roku budżetowego, do wyliczenia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych brane są wielkości wykonane, a nie planowane. Stanowi o tym art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 11 lit. a projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 2)*

W art. 243 ust. 2 pkt 4 doprecyzowano, że po sporządzeniu sprawozdań budżetowych za rok poprzedzający rok budżetowy – w relacji z art. 243 ustawy, uwzględniać należy wielkości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych, a nie wielkości planowane po III kwartale roku poprzedzającego rok budżetowy. Często wielkości faktycznie wykonane różnią się od planowanych, a bazowanie w wyliczeniu na danych według planu na koniec III kwartału jest bardziej podatne na zmiany niż wyliczenie wskaźnika na podstawie danych, np. z lat poprzedzających rok budżetowy. Powyższa zmiana uzasadniona jest potrzebą przedstawienia w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej rzeczywistej sytuacji finansowej danej JST. Doprecyzowane zostaną tym samym możliwości zadłużenia JST, jak i zwiększona zostanie realistyczność wieloletnich prognoz finansowych.

h) doprecyzowanie w zakresie źródeł zaciągania pożyczek przez JST w części dotyczącej państwowych oraz samorządowych osób prawnych.

*Art. 1 pkt 2 projektu ustawy (w części dotyczącej art. 90)*

Zmiana doprecyzowuje, że JST mogą zaciągać pożyczki w państwowych oraz samorządowych osobach prawnych, jeśli ustawy tworzące te osoby prawne przewidują taką możliwość. Możliwość zaciągania pożyczek dotyczy finansowania wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Obecne przepisy

ustawowe uniemożliwiają zaciągnięcie przez JST, które planują nadwyżkę budżetową, pożyczek w samorządowych osobach prawnych, mimo, że stosowne ustawy, tworzące te osoby prawne przewidują udzielanie takich pożyczek (często na preferencyjnych warunkach).

- 2) zmiany będące konsekwencją wprowadzanych wyżej rozwiązań w zakresie racjonalności zadłużenia i polepszenia przestrzeni wydatkowej oraz kontroli poziomu zadłużenia zawarte są w art. 1 pkt 1, pkt 4 lit. a i b, pkt 7, pkt 11 lit. c oraz pkt 13 i 14 projektu ustawy.

*Art. 1 pkt 1 projektu ustawy (dotyczący dodania ust. 1 a w art. 72 ustawy)*

Ustawodawca w art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określił katalog tytułów dłużnych. Ust. 2 przedmiotowego artykułu zawiera upoważnienie ustawowe do wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia określającego szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności. Należy podkreślić, że klasyfikacja danego zobowiązania do tytułów dłużnych nie zależy od jego nazwy, ale od sensu ekonomicznego. Stworzenie definicji tytułów dłużnych przez wyliczenie zobowiązań nie rozwiązuje problemów definicyjnych, zwłaszcza w kontekście otwartego katalogu zobowiązań zaliczanych do kredytów i pożyczek. Wynika to z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych, w szczególności w związku z limitem relacji państwowego długu publicznego do PKB, określonym w art. 216 Konstytucji RP, jak również z dążenia do ujednoczenia statystyki z zakresu długu publicznego do standardów międzynarodowych, wynikających z członkostwa Polski w UE (ESA2010 definiuje zobowiązania w sposób funkcjonalny). Ponadto wyliczanie zobowiązań na poziomie ustawy wiązałoby się z wieloma ryzykami. Należy mieć na uwadze, że Minister Finansów nie ma takich uprawnień jak Komisja Europejska (Eurostat) do dokonywania wiążących interpretacji zakresu pojęć kategorii tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego w formie decyzji. Niemniej, aby uniknąć problemu związanego z definiowaniem treści poszczególnych tytułów na poziomie rozporządzenia, proponuje się dodać w art. 72 przepis ust. 1a, doprecyzowujący, iż tytuły



dłużne, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1–3, obejmują zobowiązania finansowe zgodne nie tylko z ich treścią prawną wynikającą z nazwy czynności prawnej, ale również z treścią ekonomiczną. Dodanie takiej regulacji na poziomie ustawy będzie zgodne z ust. 1 i 2 art. 72 ustawy o finansach publicznych. Wynika ono z potrzeby zapewnienia spójności i przejrzystości regulacji prawnych, zwłaszcza wobec zmian w art. 91, art. 92, art. 212, art. 217, art. 243, art. 261 i art. 262 ustawy o finansach publicznych. Trzeba przy tym zauważyć, że np. dotychczasowe brzmienie art. 91 odwołuje się do węższego, formalnego znaczenia pożyczek i kredytów, co ma ulec zmianie wskutek nowelizacji. Ust. 1a jest zatem łącznikiem z innymi zmienianymi regulacjami dotyczącymi finansów samorządu terytorialnego (nie wpływając na definicję czy zakres pojęcia długu publicznego). Owe regulacje dotyczące samorządów dotychczas albo w ogóle nie odnosiły się do pojęć pożyczek i kredytów albo też odnosiły się do znaczenia właściwego art. 89 i nast. ustawy o finansach publicznych.

Przedmiotowa regulacja nie dokona zmian kategorii tytułów dłużnych ani zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Zakres znaczeniowy tytułów dłużnych pozostaje bez zmian, w szczególności tytuł „kredyty i pożyczki” był i jest rozumiany szeroko, z uwzględnieniem sensu ekonomicznego zobowiązania, a nie tylko jego nazwy. Jest tylko doprecyzowaniem na poziomie ustawy. Zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym oraz wytyczne do jego wydania pozostają bez zmian. Ze względu na fakt, iż przedmiotowa regulacja nie dokonuje zmiany treści normy prawnej w zakresie pojęcia tytułu dłużnego ani treści delegacji, nie spowoduje uchylenia aktualnie obowiązującego rozporządzenia, które jest wydawane na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (akt ten pozostanie w mocy).

*Art. 1 pkt 4 lit. a i b projektu ustawy (dotyczący art. 212)*

Propozycja dodania w art. 212 ust. 1 regulacji pkt 6a koresponduje ze zmianami dokonanyymi w art. 91 ust. 1 obligującymi do określenia w uchwale budżetowej limitu zaciągniętych zobowiązań. Istota zmiany polega na wskazaniu, że obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej JST jest limit zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, innych niż kredyt, pożyczka i emitowane papiery wartościowe. Zamieszczanie tych elementów

w treści uchwały budżetowej zwiększy przejrzystość budżetu oraz zapewni realizację jawności finansów publicznych. Dodawany pkt 1a w art. 212 ust. 2 dotyczy natomiast fakultatywnych elementów uchwały budżetowej. Przewiduje się, że uchwała budżetowa będzie mogła zawierać upoważnienia dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, innych niż kredyt, pożyczka i emitowane papiery wartościowe.

*Art. 1 pkt 5 (dotyczący art. 217 ust. 2)*

Zmiana przepisu art. 217 ust. 2, rozszerzająca zakres źródeł sfinansowania deficytu budżetu JST, wynika z potrzeby zapewnienia adekwatności źródeł finansowania planowanego deficytu budżetu JST do realnych uwarunkowań sytuacji związanych w szczególności z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych i szczególnymi zasadami wykonywania budżetu JST wynikającymi z odrębnych ustaw (por. uzasadnienie do art. 1 pkt 11 projektu ustawy w zakresie dotyczącym art. 242 ustawy o finansach publicznych).

Nowe brzmienie art. 217 ust. 2 uwzględnia także fakt uzyskiwania przez JST przychodów z tytułu spłaty udzielanych w latach poprzednich pożyczek, wyróżniając wśród źródeł pokrycia deficytu budżetu samorządowego środki z tego tytułu.

*Art. 1 pkt 11 lit. c projektu ustawy (w części dotyczącej art. 243 ust. 4)*

Propozycja zmiany przepisu ust. 4 w art. 243 rozszerza zakaz zaciągania zobowiązań dłużnych na wszystkie zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot.

*Art. 1 pkt 7, pkt 13 i 14 projektu ustawy (dotyczący art. 228 ust. 2, art. 261 i art. 262 ust. 1)*

Zmiana przewidziana w art. 228 ustawy o finansach publicznych (art. 1 pkt 7 projektu ustawy) doprecyzowuje, że w zakresie umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy przekazanie uprawnień do zaciągania zobowiązań, na mocy

obowiązującego art. 228 ustawy o finansach publicznych, może dotyczyć także umów, z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2. Zmiana nie oznacza jednak możliwości upoważnienia kierowników jednostek organizacyjnych do zaciągania pożyczek i kredytów (w ścisłym znaczeniu).

Natomiast regulacja przewidziana w art. 261 ustawy o finansach publicznych (art. 1 pkt 13 projektu) zawiera potwierdzenie, iż kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać także zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, inne niż kredyt i pożyczka – do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Propozycja zmiany ust. 1 w art. 262 ma na celu objęcie obowiązkiem dokonywania czynności prawnych przez dwóch członków zarządu JST dotyczących wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki, a nie tylko pożyczek i kredytów.

- 3) zmiany doprecyzowujące realizację programów postępowań naprawczych JST, w tym wynikające z wniosków Najwyższej Izby Kontroli w zakresie skuteczności programów naprawczych

*Art. 1 pkt 6 projektu ustawy (dotyczący art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b)*

Projektowana regulacja doprecyzowuje warunki udzielenia z budżetu państwa pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowań naprawczych, stanowiąc, że zasady określone w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych mogą być zachowane najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. Tym samym regulacja jednoznacznie przesądza o możliwości wcześniejszego spełnienia zasad określonych w art. 242–244 ustawy niż wynikające z upływu terminu spłaty pożyczki z budżetu państwa. Okres niespełniania ww. zasad gospodarki finansowej powinien być bowiem tak ukształtowany, aby zapewniał jednej strony rzeczywistą naprawę finansów jednostki w przewidzianym okresie, z drugiej zaś gwarantował zwrot pożyczki do budżetu państwa.

Przedmiotowa zmiana jest więc racjonalna, sankcjonuje praktykę udzielenia pożyczek naprawczych i przyczynia się jednocześnie do wzmocnienia dyscypliny finansowej jednostek otrzymujących te pożyczki z budżetu państwa.

*Art. 1 pkt 9 projektu ustawy (dotyczący art. 240a)*

Celem proponowanej zmiany w art. 240a ust. 4 jest jednoznaczne wskazanie, że pożyczka udzielana z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczenia dotyczącego niezaciągania nowych zobowiązań określonego w tym artykule.

Zgodnie z art. 240a ust. 4, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa. Zastrzeżenie sformułowane w art. 240a ust. 4 ustawy nie dotyczy pożyczek udzielanych z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego. Takie podejście jest racjonalne, gdyż zgodnie z art. 224 ustawy o finansach publicznych warunkiem uzyskania pożyczki z budżetu państwa jest realizacja lub przystępowanie do realizacji programu naprawczego z którego analizy wynika, że zachowane zostaną zasady określone w art. 242–244 ustawy na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki.

Na potrzebę doprecyzowania art. 240a ust. 4 wskazują wnioski NIK zawarte w informacji o wynikach kontroli pn. „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego”.

Z kolei intencją proponowanej regulacji w art. 240a ust. 5 pkt 5 jest przede wszystkim wprowadzenie zakazu wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących program postępowania naprawczego, a nie tylko zakazu jego tworzenia. Obecny przepis jest nieprecyzyjny, nie uwzględnia bowiem faktu, że fundusz sołecki tworzony jest z relatywnie dużym wyprzedzeniem (organ stanowiący samorządu podejmuje decyzję o wyodrębnieniu funduszu do 31 marca roku poprzedzającego rok wyodrębnienia funduszu) w stosunku do podjęcia decyzji o opracowaniu, uchwaleniu i realizacji programu naprawczego i tym samym *de facto* nie eliminuje wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego w okresie realizacji postępowania naprawczego. Wyjątek od wprowadzanej

zasady stanowi jedynie przypadek, gdy poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego.

Propozycja zmiany realizuje wniosek NIK zawarty w informacji o wynikach kontroli pn. „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego”.

Następna propozycja regulacji dotycząca zmiany art. 240a ust. 6 ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, na które wskazują wyniki kontroli NIK, o których mowa wyżej.

Wykładnia całościowa dotychczasowego przepisu art. 240a ust. 6 wskazuje bowiem, że reżim wydatkowy może dotyczyć tylko tych składników, których przyznanie lub wysokość zależy od decyzji organu stanowiącego (nie powinien on obejmować wzrostu wydatków związanych z przyznaniem w okresie obowiązywania programu naprawczego dodatku za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego czy wypłaty odpraw w związku i przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy). W związku z powyższym w proponowanym przepisie doprecyzowano, że dotyczy on zakazu podwyższania – kształtowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – wydatków na wynagrodzenie zasadnicze zarządu.

Biorąc pod uwagę fakt, że na wysokość wydatków na diety radnych wpływ mają również takie czynniki jak obecność/nieobecność radnych, ilość sesji rady w danym roku, sprecyzowano jednocześnie, że zakaz określony w art. 240a ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dotyczy wyłącznie zakazu wzrostu ustalanych przez radę wysokości diet radnych, a nie wydatków ponoszonych z tego tytułu.

Z uwagi na brak sankcji za nieopracowanie programu naprawczego lub sporządzenie programu nie tylko nieskutecznego, ale wręcz niezgodnego z obowiązującym prawem, propozycja zmiany art. 240 ust. 8 zmierza do wprowadzenia sankcji w tym zakresie w postaci możliwości zawieszenia organów JST i ustanowienia zarządu komisarycznego w trybie i na zasadach określonych w przepisach ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Zarząd komisaryczny ustanawiany byłby zatem na okres do dwóch lat, nie dłużej

jednak niż do wyboru organów JST. Jednocześnie ustanowienie zarządu komisarycznego mogłoby nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy, z wyłączeniem wezwania organów JST do przedłożenia programu poprawy sytuacji. Wyłączenie to ma na celu skrócenie procedury ustanowienia zarządu komisarycznego, a tym samym zapobieżenie dalszemu pogłębianiu się trudności finansowych JST.

Stosownie do przepisów ustaw ustrojowych, komisarza rządowego powoływałby Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Powołany komisarz rządowy przejmie wykonywanie zadań i kompetencji organów JST z dniem powołania. W szczególności niezwłocznie opracuje i przedstawi do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej program postępowania naprawczego.

Zmiany innych ustaw

*Art. 3 projektu ustawy*

Ze względu na proponowaną wyżej zmianę art. 91 ustawy o finansach publicznych zaistniała potrzeba zmiany art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przedmiotowy przepis zalicza do zadań regionalnej izby obrachunkowej wydawanie, na wniosek organu wykonawczego JST, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. W kontekście przyjęcia zmian przepisu art. 72 ustawy, treść art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dotycząca wydawania, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki, wykupu papierów wartościowych została rozszerzona o wydawanie opinii o innych zobowiązaniach zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

*Art. 2, art. 4 i art. 5 projektu ustawy*

Proponowane zmiany ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego jednoznacznie przypisują organowi stanowiącemu generalną kompetencje do zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Przepisy dostosowujące i przepis końcowy

#### *Art. 6 projektu ustawy*

W art. 6 wprowadza się przepis przejściowy, w świetle którego do budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym zaciągania zobowiązań w 2019 roku, będą mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych w dotychczasowym brzmieniu.

W roku 2019 będą mieć natomiast zastosowanie przepisy projektowanej ustawy w zakresie:

- racjonalizacji procesu zadłużania w samorządach,
- uelastycznienia gospodarki finansowej JST,
- zaciągania zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki, w tym wprowadzające wymóg uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zadłużenia JST.

Możliwość zastosowania tych regulacji już w 2019 r. wynika przede wszystkim z potrzeby umożliwienia samorządom dokonywania restrukturyzacji długu i uelastycznienia gospodarki finansowej JST.

#### *Art. 7 projektu ustawy*

W art. 7 zawarto regulacje, w świetle których:

- 1) możliwość pokrycia deficytu budżetowego JST będzie następować przy wykorzystaniu enumeratywnie wymienionych przychodów, w tym m.in. przychodów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych;
- 2) zasada równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi powiększonymi o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy o finansach publicznych – będzie miała zastosowanie po raz pierwszy do opracowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2022. Zaproponowane rozwiązanie ma umożliwić JST dostosowanie się do wprowadzanych nowych regulacji.

*Art. 8 projektu ustawy*

W art. 8 przewidziano przepis, stosownie do którego jednostka samorządu terytorialnego, ustalając relację spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych:

- na lata 2020–2025 – łączną kwotę przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy ustala zgodnie z nową treścią art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nakazującą w szczególności wykazanie wszystkich wydatków na obsługę długu oraz uwzględnienie przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia tych zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, o ile zostaną zaciągnięte od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Natomiast dopuszczalny limit spłaty zobowiązań w okresie lat 2020–2025 obliczany będzie nadal jako średnia arytmetyczna z ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu, z tym że wyznaczając limit od roku 2020:

- w wydatkach bieżących z 3 ostatnich lat nie będą uwzględniane wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, jeżeli zobowiązania te zostaną zaciągnięte od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy,
- z występujących w mianowniku relacji (po obu stronach) dochodów bieżących będą wyłączone kwoty dotacji i środków celowych przeznaczone na cele bieżące,
- z dochodów bieżących i wydatków bieżących (licznik wzoru po prawej stronie) wyłączone będą dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, oraz wydatki bieżące z tego tytułu;
- na rok 2026 i kolejne – stosuje docelową regulację art. 243 w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą, z tym że w zależności od terminu zaciągnięcia zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do



umowy pożyczki lub kredytu, ich spłata ujmowana jest po prawej stronie bądź po lewej stronie wzoru z art. 243.

Zobowiązania wynikające z tzw. niestandardowych instrumentów finansowania zaciągnięte przed wejściem w życie projektowanej ustawy nie będą nadal podlegać bezpośredniemu limitowaniu (nieujmowanie spłaty z tego tytułu po lewej stronie i pozostawienie wydatków z tego tytułu po prawej stronie) do końca okresu ich spłaty.

Nowe zobowiązania z ww. tytułu, tj. zaciągnięte od dnia wejścia w życie ustawy, będą natomiast limitowane od 2020 r. (ujmowanie spłaty z tego tytułu po lewej stronie wzoru i bez wydatków po prawej stronie).

Potrzeba uszczelnienia systemu limitowania zadłużenia samorządowego wynika m.in. z rekomendacji NIK I KRRIIO – stąd nowe zobowiązania wynikające z tzw. niestandardowych instrumentów finansowania z tego tytułu powinny być ograniczane już od 2020 r.

Przepis art. 8 pozwala zatem samorządom na dostosowanie się do nowych rozwiązań.

#### *Art. 9 projektu ustawy*

Regulacja zawiera normę przejściową potwierdzającą, że postanowienia art. 224 i art. 240a ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do programów postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego uchwalonych po wejściu w życie niniejszej ustawy.

#### *Art. 10 projektu ustawy*

Art. 10 ustawy określa termin wejścia w życie ustawy, który zaproponowano na dzień 1 stycznia 2019 r.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Stosownie do § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) nie jest konieczne przedstawienie projektu ustawy organom i instytucjom

Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie będzie miał wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 4 i 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Finansów</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Tomasz Robaczyński Podsekretarz Stanu</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Zdzisława Wasążnik Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego, tel. 694 41 11.</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 2 lipca 2018 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Decyzja Ministra Finansów</p> <p><b>Nr w wykazie prac UD 229</b></p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

I. Ograniczona możliwość restrukturyzacji długu JST i wcześniejszej spłaty długu, w sytuacji posiadania własnych środków finansowych (np. nadwyżki budżetowej z lat poprzednich, środków ze zwrotu udzielonych pożyczek).

Obecnej jeżeli JST nie ma odpowiedniej nadwyżki bieżącej z 3 ostatnich lat, to nie może dokonać spłaty zadłużenia, gdyż nie pozwala na to art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć jednak środki pochodzące np. ze zwrotu udzielonej pożyczki, które mogłyby przeznaczyć na spłatę długów.

II. Ograniczona możliwość dokonywania zmian w planach finansowych w zakresie środków UE

Obecnie jedynie organ stanowiący może dokonywać zmian wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich realizowanych z udziałem środków UE, zarówno w przypadku potrzeby przeniesienia nakładów w ramach jednego roku budżetowego między działami jak i potrzeby zmiany nakładów w poszczególnych latach, co utrudnia sprawne prowadzenie gospodarki finansowej.

III. Zagrożenie wystąpienia nadmiernego zadłużenia JST i kumulacji jego spłaty

1. Obecnie niektóre zobowiązania (m.in. niestandardowe instrumenty finansowania) nie są uwzględniane w indywidualnym limicie spłaty zadłużenia. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego korzystają z takich instrumentów, przez co „obchodzą” wskaźnik zadłużenia, na co wskazują organy nadzoru: NIK i RIO.
2. Zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki nie są objęte wymogami, takimi jak dla tradycyjnych kredytów i pożyczek (np. ograniczenie w zakresie ponoszenia kosztów obsługi co najmniej raz do roku).
3. Obecnie limitem spłaty zadłużenia nie są objęte wszystkie wydatki na obsługę długu. W szczególności pomijane są prowizje i opłaty związane z udzielanymi kredytami.
4. Brak wymogu uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zadłużenia JST dla zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.
5. Obecnie zdarza się, że jednostki samorządu terytorialnego zaciągają wyższe kredyty, które w regule, określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, pozwalają wygenerować w ten sposób wyższe wydatki bieżące. Przez to JST „obchodzą” ustawową regułę zrównoważenia wydatków bieżących budżetu (na takie praktyki wskazują NIK i RIO).

IV. Nieprecyzyjna konstrukcja indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia JST oraz przepisów dotyczących realizacji programów postępowań naprawczych

1. Obecnie przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia uwzględniane są planowane dochody ze sprzedaży majątku, co może powodować zawyżanie możliwości kredytowych JST, przez celowe podwyższanie planowanych dochodów.
2. Aktualnie limitowanie dopuszczalnej wysokości kosztów obsługi długu poziomem nadwyżki operacyjnej, w kalkulacji, w której już uwzględnia się koszty obsługi długu (pomniejszając wysokość nadwyżki), prowadzi do konieczności legitymowania się zawyżonym potencjałem obsługi kosztów związanych z długiem.
3. Obecnie konstrukcja indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia może prowadzić do nieprawidłowej oceny zdolności JST do obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnego wpływu dochodów majątkowych oraz dochodów bieżących związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego. Dodatkowo 3-letni okres, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji, nieobejmujący pełnego cyklu koniunkturalnego może potencjalnie wpływać na zdolności zadłużeniowe jednostki samorządu terytorialnego.

4. Aktualnie po zakończeniu roku budżetowego, do wyliczenia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych brane są wielkości planowane a nie wykonane. Obecny stan może powodować nieuzasadnione możliwości zwiększenia zadłużenia w niektórych JST (często wielkości planowane różnią się od wykonania).
5. Obecne regulacje dotyczące postępowań naprawczych w samorządach, mogą w niektórych przypadkach powodować problemy interpretacyjne, na co wskazuje NIK.

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

Umożliwienie w praktyce restrukturyzacji długu JST przez:

- a) spłatę istniejącego zadłużenia nowym długiem o niższych kosztach obsługi; w efekcie JST, które zaciągnęły droższe zobowiązania, będą mogły je zamienić na bardziej korzystne, co jest uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia,
- b) wcześniejszą spłatę długu w sytuacji posiadania:
  - własnych środków finansowych (np. nadwyżka budżetowa z lat poprzednich, środki ze zwrotu udzielonych pożyczek),
  - wolnych środków z tytułu rozliczenia zaciągniętych zobowiązań.

Propozycja ta pozwoli na racjonalizację gospodarki finansowej i jednocześnie na zmniejszenie długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Umożliwienie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego dokonywania zmian w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostki w związku z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Wzmocnienie mechanizmów prawnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego JST.

1. Uwzględnienie, przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, tych zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (m.in. niestandardowe instrumenty finansowe) pozwoli na wyeliminowanie obchodzenia wskaźnika zadłużenia, a tym samym zwiększy bezpieczeństwo finansowe JST.
2. Objęcie zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki ograniczeniem takim jak dla tradycyjnych kredytów i pożyczek.
3. Objęcie limitem spłaty zadłużenia wszystkich wydatków na obsługę długu.
4. Jednostki samorządu będą zobowiązane do uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania, które wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Wzmocni to również proces monitorowania długu JST.
5. Wyłączenie wolnych środków z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu, określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, aby JST nie zaciągały nadmiernych kredytów.

Doprecyzowanie możliwości zadłużania JST i regulacji w zakresie postępowań naprawczych

1. Wyeliminowanie przy liczeniu wskaźnika zadłużenia dochodów ze sprzedaży majątku, jako elementu poprawiającego możliwości spłaty zadłużenia.
2. Zastąpienie w mianowniku relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych dochodów ogółem dochodami bieżącymi, pomniejszonymi o dotacje i środki na cele bieżące, w tym środki UE.
3. Wyłączenie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją projektu UE przy wyliczeniu limitu spłaty zadłużenia (licznik prawej strony wzoru).
4. Wydłużenie do 7 lat okresu, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia (prawa strona relacji).
5. Wyłączenie wszystkich wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony (obecnie są uwzględniane zarówno z prawej jak i lewej strony wzoru).
6. Oparcie wyliczeń indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia zawsze na najbardziej aktualnych danych (z wykonania budżetu), co wyeliminuje sztuczne powiększanie możliwości zadłużania.
7. Doprecyzowano przepisy dotyczące realizacji przez JST programów postępowań naprawczych, stosownie do wniosków NIK.

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

Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego gwarantują poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego dostęp do rynku kapitałowego. W większości krajów UE stosowane są ograniczenia prawne w zaciąganiu długu przez samorząd terytorialny. W państwach UE nie wypracowano jednak jednolitych zasad dotyczących sposobów i ograniczeń zaciągania długu przez JST.

Konstrukcja indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, obowiązującego od 2014 r., jest charakterystycznym rozwiązaniem występującym w Polsce. Nie podaje się w związku z tym szczegółowych rozwiązań w innych krajach w zakresie ujmowania tzw. niestandardowych instrumentów finansowania we wskaźniku spłaty zadłużenia. Należy jednocześnie zaznaczyć, że stosowana w większości krajów do oceny możliwości zadłużania się samorządów (w rekomendacjach Government Finance Officers Association –

w USA i Kanadzie, oraz w ocenach Agencji Ratingowych (Moody's, Fitch) nadwyżka operacyjna oraz koszty obsługi długu odnoszone są do dochodów bieżących a nie dochodów ogółem. Analogiczne rozwiązanie wprowadza projektowana ustawa.

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gminy, powiaty, samorzady województw,	2808	MF	Możliwość restrukturyzacji długu i wcześniejszej spłaty zadłużania.
związki jednostek samorządu terytorialnego	213		Dostosowanie się do wymogów w zakresie wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz równowagi budżetu.
Regionalne izby obrachunkowe	16	MF	Wzmocnienia funkcji opiniodawczych

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

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy został przesłany do uzgodnień międzyresortowych i opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt ustawy był w dniu 24 kwietnia 2017 r. przedmiotem obrad Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W związku z uwagami zgłoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego, postanowiono o powołaniu Zespołu roboczego w celu szczegółowego przeanalizowania zgłoszonych propozycji. Na posiedzeniu tego Zespołu w dniu 11 maja 2017 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele wszystkich organizacji samorządowych, z wyjątkiem Związku Gmin Wiejskich, omówiono szczegółowo uwagi Strony Samorządowej.

W dniu 13 lipca 2017 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się także sympozjum „Zadłużanie się samorządów – dylematy i wyzwania – kierunki zmian”. W dyskusji nad możliwością zadłużania się samorządów uczestniczyli zaproszeni naukowcy i praktycy. Rozważano w szczególności kwestie dotyczące restrukturyzacji zadłużenia, możliwości rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego i wpływu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia na absorpcję środków unijnych.

Na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 listopada 2017 r. Strona Samorządowa uznała, że kierunki proponowanych zmian są zgodne z postulatami zgłaszanymi przez samorzady i oceniła je pozytywnie. Uzgodniono, że dalsze prace będą koncentrować się na określeniu terminu wejścia w życie poszczególnych rozwiązań i określeniu ich wpływu na możliwości zadłużania się samorządów.

Projekt ustawy, ze względu na znaczny zakres zmian, był ponownie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W dniu 24 kwietnia 2018 r. projekt ustawy był omawiany na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST. Postanowiono o skierowaniu projektu do zaopiniowania przez Zespół roboczy ds. ustawy o finansach publicznych.

W dniu 25 kwietnia 2018 r. projekt był omawiany na forum KWRiST. Strona Samorządowa wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do wydania opinii wiążącej i przeanalizowania projektu przez specjalnie powołany Zespół roboczy ds. ustawy o finansach publicznych.

W dniu 17 maja 2018 r. projekt ustawy był przedmiotem obrad Zespołu roboczego. Rekomendacje tego Zespołu zostały przeanalizowane przez Ministerstwo Finansów, a następnie omówione na forum Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST.

Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST na posiedzeniu w dniu 21 maja 2018 r. kierunkowo pozytywnie zaopiniował projekt ustawy. Ustalono, że po wprowadzeniu wnioskowanych przez Zespół zmian, dotyczących między innymi: zmiany docelowego sposobu liczenia limitu spłaty zadłużenia ze średniej ważonej na średnią arytmetyczną z 7 wykonanych lat, wyłączenia dotacji bieżących z mianownika prawej i lewej strony indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań – projekt ustawy zostanie skierowany pod

obradę KWRiST.

W dniu 30 maja 2018 r. projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez KWRiST z uwagą, aby również po 2025 r. dochody ze sprzedaży majątku mogły być uwzględniane przy liczeniu wskaźnika zadłużenia.

Strona Samorządowa podkreśliła konstruktywną współpracę z Ministerstwem Finansów podczas prac nad tym projektem, wskazując iż szereg wniosków strony samorządowej zostało uwzględnionych.

Minister Finansów stoi na stanowisku, że sprzedaż majątku to element, który może doraźnie poprawiać sytuację JST i zachęcać do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika. Dodatkowo sztuczne zawyżanie prognoz obniża realistyczność WPF. W związku z tym, planowana sprzedaż majątku nie powinna być stałym elementem konstrukcyjnym wzoru limitującego spłatę długu JST.

Równocześnie projekt ustawy przewiduje, iż wykonane dochody ze sprzedaży majątku mogą *de facto* być źródłem spłaty do wcześniejszej spłaty zobowiązań dłużnych. Jeżeli bowiem JST w danym roku budżetowym posiada nadwyżkę budżetową (powstałą w wyniku sprzedaży majątku) to może dokonać spłaty zadłużenia a spłata ta – w odróżnieniu od obecnego stanu prawnego – nie będzie limitowana relacją z art. 243 ustawy.

W związku z tym, w ocenie MF, wyłączenie dochodów ze sprzedaży mienia z indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie spowoduje ograniczenia możliwości rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)	
<b>Dochody ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Wydatki ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Saldo ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

Źródła finansowania

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na dochody i wydatki budżetu państwa.

Projektowana zmiana będzie przede wszystkim oddziaływać na formalne możliwości JST do spłaty i obsługi zadłużenia i może mieć wpływ na wydatki jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do przepisów obecnie obowiązujących.

Dokładne oszacowanie poziomu wydatków nie jest jednak możliwe, gdyż restrukturyzacja zadłużenia JST zależeć będzie od indywidualnych decyzji władz samorządowych oraz warunków, na jakich będzie proces restrukturyzacyjny przeprowadzany. Zmiana wydatków w tym zakresie będzie jednak następstwem dodatkowych możliwości, jakie stwarza dla JST projektowana ustawa.

Potencjalne skutki w zakresie możliwości JST do spłaty i obsługi zadłużenia, oszacowano na podstawie danych z wieloletnich prognoz finansowych JST wg stanu na 13 listopada 2017 r.

Porównanie możliwości JST do zwiększenia spłaty i obsługi zadłużenia JST, według obecnej ustawy o finansach publicznych i według projektu ustawy przedstawiono poniżej w podziale na poszczególne lata 2019–2026, uwzględniając

terminy wejścia w życie poszczególnych rozwiązań projektowanej ustawy.

Skutki finansowe zostały wyliczone w oparciu o wieloletnie prognozy finansowe, sporządzane przez samorządy. Z uwagi na zmienność tych prognoz, faktyczne skutki zwiększenia możliwości w zakresie zadłużenia, zwłaszcza w latach 2024–2025, mogą ulec zmianie.

W roku **2019** możliwość spłaty i obsługi długu JST po wejściu w życie projektu ustawy pozostanie na tym samym poziomie, co w aktualnym stanie prawnym. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego będą miały możliwość restrukturyzacji długu i wcześniejszej spłaty zadłużenia już w **2019 r.**

**Od roku 2020** – projektowana ustawa zakłada:

- **objęcie limitem zobowiązań wywołujących skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu lub pożyczki, w tym tzw. niestandardowych instrumentów finansowych, które zostaną zaciągnięte od dnia wejścia w życie ustawy (z lewej strony wzoru z art. 243), co oznacza, że wydatki na spłatę kapitału od tych zobowiązań nie będą uwzględniane w wykonanych wydatkach bieżących z prawej strony wzoru**

W zakresie oszacowania skutków finansowych propozycji zmierzających do podniesienia bezpieczeństwa finansowego samorządów należy zaznaczyć, że zobowiązania finansowe, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu/pożyczki, wykazało 315 JST na łączną kwotę ok. 1 003 mln zł (wg informacji przekazanych z RIO – stan na 31 grudnia 2017 r.).

Natomiast w odniesieniu do zobowiązań, które zostaną zaciągnięte dopiero po wejściu w życie ustawy, nie jest możliwe oszacowanie skutków.

W aktualnym stanie prawnym, spłata zobowiązań następuje przez wydatki budżetowe. Obecnie spłata zobowiązań, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu/pożyczki uwzględniana jest w wydatkach bieżących określonych po prawej stronie relacji indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Po zmianie przepisów zobowiązania zaciągnięte od dnia wejścia w życie ustawy, będą uwzględniane od 2020 r. w kwocie spłat (lewa strona) i bezpośrednio podlegać limitowi, niezależnie czy spłacane będą przez wydatki bieżące czy majątkowe. Jednocześnie kwoty wydatków z tego tytułu będą wyłączone z wydatków bieżących znajdujących się po prawej stronie wzoru. Natomiast zobowiązania zaciągnięte przed wejściem w życie ustawy, będą uwzględnione w konstrukcji indywidualnego wskaźnika na dotychczasowych zasadach (po prawej stronie wzoru, w wydatkach bieżących).

- **objęcie limitem wszystkich wydatków bieżących na obsługę długu (a nie tylko odsetek i dyskonta jak obecnie)**

Zgodnie z obecnymi regulacjami, zawartymi w ustawie o finansach publicznych, w indywidualnym wskaźniku spłaty zobowiązań uwzględniane są odsetki i dyskonto od zobowiązań dłużnych. JST – zaciągając dług – zobowiązują się jednak do ponoszenia również innych kosztów, np. prowizje, opłaty. W świetle danych z WPF, kwota wydatków bieżących na obsługę, w tym z tytułu odsetek i dyskonta, która będzie objęta limitem po wejściu w życie proponowanej ustawy wyniesie w 2020 r. 2 900 mln zł.

Na rok 2020, według obowiązujących przepisów, limitem objęta jest kwota odsetek i dyskonta w wysokości 2 879 mln zł.

- **zastąpienie w mianowniku relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych dochodów ogółem dochodami bieżącymi, pomniejszonymi o dotacje i środki na cele bieżące, w tym środki UE**

Zastąpienie w mianowniku relacji z art. 243 dochodów ogółem dochodami bieżącymi, pomniejszonymi o dotacje i środki na cele bieżące, z jednej strony zapobiegnie np. pogorszeniu zdolności samorządu do obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnego wzrostu dochodów np. dochodów majątkowych czy dochodów związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego, w tym o charakterze bieżącym, z drugiej zaś strony ograniczy możliwości „obchodzenia” wskaźnika przez zawyżanie kwot z tytułu planowanej sprzedaży majątku.

Wg danych z WPF, prognozowane dochody ogółem JST na 2020 r. wyniosą 228 165 mln zł. Natomiast dochody bieżące, pomniejszone o dotacje i środki na

cele bieżące, wyniosą w 2020 r. 169 074 mln zł. Jednocześnie dochody te, za lata 2017–2019, które posłużą do ustalenia limitu spłaty zobowiązań na rok 2020 (prawa strona relacji) będą kształtować się na poziomie 158 824 mln zł w 2017 r., 163 180 mln zł w 2018 r. 165 814 mln zł w 2019 r.

**– wyłączenie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją projektu UE**

Mając na względzie potrzebę zachowania zdolności JST do spłaty i obsługi zadłużenia w sytuacji incydentalnych dochodów bieżących związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego od 2020 r. obowiązywać będzie rozwiązanie wyłączające kwoty dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją projektu UE odpowiednio z dochodów bieżących i wydatków bieżących licznika prawej strony relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskutek tego wysokość limitu spłaty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego na rok 2020 ulegnie zwiększeniu o 416 mln zł.

**W efekcie** uwzględnienia wszystkich rozwiązań wprowadzanych niniejszą ustawą, przewidzianych na rok 2020 – możliwość spłaty i obsługi długu JST w roku 2020 ulegnie zwiększeniu w stosunku do obecnego stanu prawnego o 1 714 mln zł.

Analogiczny efekt obejmie **kolejne lata 2021–2025**, w których potencjał do spłaty i obsługi długu JST, będzie przewyższał dotychczasowe możliwości odpowiednio o:

3 814 mln zł w roku 2021,

2 518 mln zł w roku 2022,

1 596 mln zł w roku 2023,

583 mln zł w roku 2024,

325 mln zł w roku 2025.

**Od roku 2026** – projektowana ustawa zakłada:

**– wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna do 7 lat**

Ograniczenie wpływu incydentalnych zdarzeń na możliwości JST w zakresie spłaty i obsługi zadłużenia przejawia się w wydłużeniu okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna. Może to wpłynąć na możliwości JST do spłaty i obsługi długu, począwszy od roku 2026. Wpływ ten oszacowany dla roku 2026 wskazuje na obniżenie limitu spłaty zobowiązań JST z tego tytułu o 768 mln zł. Ze względu jednak m.in. na dość odległą perspektywę prognozowanych danych wykorzystanych do szacowania oraz zmienność tych danych w czasie, faktyczny wpływ tego rozwiązania na możliwości JST do spłaty i obsługi długu w roku 2026 i latach następnych, może być pozytywny.

**– wyłączenie z licznika prawej strony dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku**

Obecnie przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia uwzględniane są planowane dochody ze sprzedaży majątku. Może to zachęcać do wyprzedzającej sprzedaży majątku samorządowego, a także powodować zawyżanie możliwości kredytowych JST przez podwyższanie planowanych dochodów z tego tytułu. W projekcie ustawy przewidziano więc wyłączenie dochodów majątkowych z limitu spłaty zadłużenia (licznik prawej strony). Będzie to miało wpływ na obniżenie zdolności JST do spłaty i obsługi długu JST, w warunkach roku 2026 maksymalnie o 1 042 mln zł. Należy podkreślić jednak, że wykonane dochody ze sprzedaży majątku będą miały wpływ na wysokość nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, której środki mogą być wykorzystane przez JST do wcześniejszej spłaty zobowiązań dłużnych. Tym samym, wpływ wyłączenia z licznika prawej strony dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku będzie zdecydowanie niższy od maksymalnego.

**– wyłączenie wydatków na obsługę długu z wydatków bieżących (prawa strona wzoru)**

Wyłączenie kwoty wydatków na obsługę długu z wydatków bieżących przyczyni się do podniesienia limitu spłat zobowiązań. Szacuje się, że wzrost potencjału JST do spłaty i obsługi długu z tego tytułu wyniosłby w roku 2026 ok. 2 093 mln zł. Oddziaływanie tego rozwiązania na gospodarkę finansową JST miałyby



długofalowy charakter.

**Generalnie w roku 2026**, po uwzględnieniu wszystkich rozwiązań ustawowych wprowadzanych od dnia wejścia w życie ustawy, możliwość spłaty i obsługi długu JST po wejściu w życie projektu ustawy uległaby zwiększeniu względem aktualnego stanu prawnego o 1 472 mln zł.

Należy zaznaczyć, że powyższe szacunki nie uwzględniają korzystnego dla JST efektu wynikającego z wejścia w życie przepisów umożliwiających restrukturyzację i wcześniejszą spłatę długu. Tym samym, skutek wejścia w życie ustawy dla możliwości JST zwiększenia spłaty i obsługi długu w każdym roku budżetowym może być dodatkowo korzystniejszy niż wskazany powyżej ze względu na umożliwienie JST restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu. W związku bowiem z możliwością restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu, począwszy od dnia wejścia w życie ustawy, wprowadzone zmiany powinny przyczynić się do zmniejszenia długu i kosztów obsługi długu JST, a tym samym całego sektora finansów publicznych.

Zmiana przepisów pozwoli jednostkom samorządu terytorialnego na zwiększenie przestrzeni do dokonywania wydatków. Elementem zwiększającym możliwości wydatkowe JST jest wyłączenie z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia przedterminowej spłaty zadłużenia. Dzięki rozwiązaniom zawartym w projekcie ustawy uwolnione zostaną w kolejnych latach środki finansowe, które mogą zostać przeznaczone np. na inwestycje. Nie można jednak dokładnie wyszacować poziomu wydatków realizowanych z uwolnionych środków, nie są bowiem znane dane dotyczące warunków, na jakich JST będą zaciągały kredyty/pozyczki i na jaki okres. Zdolność do zaciągania zobowiązań oraz ponoszenia wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego będzie uzależniona od działań podejmowanych przez samorządy. Proponowane rozwiązania, w części dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia, są bowiem fakultatywne. Przewiduje się w szczególności, że jednostki samorządu terytorialnego będą mogły dokonać wcześniejszej spłaty długu, w sytuacji posiadania środków na ten cel.

Środki z nadwyżki budżetowej z lat poprzednich i wolne środki będą mogły być potencjalnie wykorzystane w procesie spłaty i restrukturyzacji zadłużenia.

Warto odnotować, że JST za 2017 r. (według danych ze sprawozdań rocznych) wykazały wolne środki w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych w wysokości ok. 15 894 mln zł, zaś środki własne z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i przychodów niezwrotnych, po pokryciu planowanego deficytu, wyniosłyby ok. 2 810 mln zł.

W związku z tym, projektowana ustawa pozwoliłaby potencjalnie na zmniejszenie długu JST i kosztów jego obsługi maksymalnie o ok. 18 704 mln zł (a więc aż 27% całego długu samorządowego).

Projektowane rozwiązania tym samym mogą pozytywnie wpływać na absorpcję środków UE.

Ustawa o finansach publicznych zawierać będzie bowiem nadal wyłączenia w zakresie spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego. Przy wyliczeniu tego wskaźnika nie uwzględnia się spłaty zobowiązań na realizację projektów UE z tytułu rat kapitałowych wraz z odsetkami i dyskontem od zobowiązań zaciągniętych na realizację projektu UE – w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie uwzględnia się także m.in. spłat zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% środkami unijnymi w wysokości odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanym tymi zobowiązaniami. Zobowiązania te są wyłączone w całym okresie spłaty zobowiązań a nie tylko w terminie 90 dni po zakończeniu programu, projektu, zadania lub otrzymaniu refundacji tych środków. Dodatkowo, co korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego – w przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków UE, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej

	<p>Należy jednocześnie zaznaczyć, że w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, średni poziom dofinansowania UE dla projektów, których beneficjentami były jednostki samorządu terytorialnego w relacji do wartości ogółem, wynosił ok. 63%.</p> <p>Natomiast w nowej perspektywie finansowej, w której wdrażana będzie część rozwiązań projektowanej ustawy, poziom dofinansowania UE dla projektów, których beneficjentami były jednostki samorządu terytorialnego w relacji do wartości ogółem, ulegnie zwiększeniu do ok. 69%. Zatem obecnie obowiązujące jak i planowane rozwiązanie odzwierciedla poziom dofinansowania projektów UE.</p> <p>Począwszy od roku 2022 zakłada się także wyłączenie wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych z reguły dotyczącej zrównoważenia wydatków bieżących budżetu JST. Zmiana w tym zakresie ograniczy możliwość obchodzenia ustawowej reguły i jednocześnie pozwoli na nieangażowanie środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących. Ze względu na przewidziany okres dostosowawczy rozwiązanie nie będzie stanowić dla JST ograniczenia w prowadzeniu gospodarki finansowej, tym bardziej, że projektowana ustawa przewiduje dodatkową możliwość bilansowania wydatków bieżących innymi przychodami, między innymi z tytułu spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych.</p> <p>Ponadto należy zaznaczyć, że projekt ustawy rozszerza uprawnienia opiniodawcze regionalnych izb obrachunkowych m.in. o obowiązek przedstawienia opinii o możliwości spłaty zobowiązania, w przypadku gdy JST zamierza zaciągnąć – inne niż kredyt czy pożyczka – zobowiązanie zaliczane do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki. Może wiązać się to ze zwiększeniem obowiązków regionalnych izb obrachunkowych, których realizacja następować będzie w ramach posiadanych środków.</p>
--	---

### 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 ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie wpływa na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, na sytuację osób starszych i niepełnosprawnych.							

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

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:		<input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz: Projekt rozszerza uprawnienia opiniodawcze regionalnych izb obrachunkowych m.in. o obowiązek przedstawienia opinii o możliwości spłaty zobowiązania, w przypadku gdy JST zamierza zaciągnąć – inne niż kredyt czy pożyczka – zobowiązanie zaliczane do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki. Przez wprowadzenie progu dotyczącego wartości umów, które podlegają opiniowaniu, wzrost obciążeń regulacyjnych z tego tytułu podlegać będzie jednak ograniczeniu.			
<b>9. Wpływ na rynek pracy</b>			
Nie dotyczy.			
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>			
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:		<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	
		<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie	
Omówienie wpływu		Brak wpływu na inne obszary.	
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>			
Wejście w życie zmian planuje się na 1 stycznia 2019 r.			
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>			
Ze względu na konieczność oceny efektywności działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa finansowego oraz racjonalizację gospodarki finansowej JST, ewaluacja efektów będzie możliwa po upływie przynajmniej kilku lat od wejścia w życie wszystkich przepisów projektowanej ustawy (niektóre przepisy będą stosowane po raz pierwszy w 2026 r.). Wyniki ewaluacji zostaną wykorzystane w procesie monitorowania poziomu zadłużenia JST przez Ministra Finansów. Ocena będzie możliwa na podstawie mierników określających kondycję finansową JST, takich jak wskaźniki zadłużenia tych jednostek, kwoty spłat długu w ramach procesu restrukturyzacji zadłużenia JST. Bezpośrednim efektem będzie poprawa jakości monitorowania zadłużenia JST a także większa transparentność w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Po wejściu w życie znowelizowanych przepisów możliwe będzie określenie liczby jednostek samorządu terytorialnego wykazujących w wieloletnich prognozach finansowych tzw. niestandardowe instrumenty finansowe.			
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>			
Brak.			

## **RAPORT Z KONSULTACJI**

### **projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw**

#### **1) Omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania**

Projekt ustawy został przesłany do uzgodnień międzyresortowych i opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt ustawy był w dniu 24 kwietnia 2017 r. przedmiotem obrad Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W związku z uwagami zgłoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego, postanowiono o powołaniu Zespołu roboczego w celu szczegółowego przeanalizowania zgłoszonych propozycji. Na posiedzeniu tego Zespołu w dniu 11 maja 2017 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele wszystkich organizacji samorządowych, z wyjątkiem Związku Gmin Wiejskich, omówiono szczegółowo uwagi Strony Samorządowej.

W dniu 13 lipca 2017 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się także sympozjum „Zadłużanie się samorządów – dylematy i wyzwania - kierunki zmian”. W dyskusji nad możliwością zadłużania się samorządów uczestniczyli zaproszeni naukowcy i praktycy. Rozważano w szczególności kwestie dotyczące restrukturyzacji zadłużenia, możliwości rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego i wpływu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia na absorpcję środków unijnych.

Na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 28 listopada 2017 r., Strona Samorządowa uznała, że kierunki proponowanych zmian są zgodne z postulatami zgłaszanymi przez samorzady i oceniła je pozytywnie. Uzgodniono, że dalsze prace będą koncentrować się na określeniu terminu wejścia w życie poszczególnych rozwiązań i określeniu ich wpływu na możliwości zadłużania się samorządów.

Projekt ustawy, ze względu na znaczny zakres zmian, był ponownie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W dniu 24 kwietnia 2018 r. projekt ustawy był omawiany na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST. Postanowiono o skierowaniu projektu do zaopiniowania przez Zespół roboczy ds. ustawy o finansach publicznych.

W dniu 25 kwietnia 2018 r. projekt był omawiany na forum KWRiST. Strona Samorządowa wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do wydania opinii wiążącej i przeanalizowania projektu przez specjalnie powołany Zespół roboczy ds. ustawy o finansach publicznych.

W dniu 17 maja 2018 r. projekt ustawy był przedmiotem obrad Zespołu roboczego. Rekomendacje tego Zespołu zostały przeanalizowane przez Ministerstwo Finansów, a następnie omówione na forum Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST.

Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST na posiedzeniu w dniu 21 maja 2018 r. kierunkowo pozytywnie zaopiniował projekt ustawy. Ustalono, że po wprowadzeniu wnioskowanych przez Zespół zmian, dotyczących między innymi: zmiany docelowego sposobu liczenia limitu spłaty zadłużenia ze średniej ważonej na średnią arytmetyczną z 7 wykonanych lat, wyłączenia dotacji bieżących z mianownika prawej i lewej strony indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań – projekt ustawy zostanie skierowany pod obrady KWRiST.

W dniu 30 maja 2018 r. projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez KWRiST z uwagą, aby również po 2025 roku dochody ze sprzedaży majątku mogły być uwzględniane przy liczeniu wskaźnika zadłużenia.

Strona Samorządowa podkreśliła konstruktywną współpracę z Ministerstwem Finansów podczas prac nad tym projektem, wskazując iż szereg wniosków strony samorządowej zostało uwzględnionych.

Minister Finansów stoi na stanowisku, że sprzedaż majątku to element, który może doraźnie poprawiać sytuację JST i zachęcać do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika. Dodatkowo sztuczne zawyżanie prognoz obniża realistyczność WPF. W związku z tym, planowana sprzedaż majątku nie powinna być stałym elementem konstrukcyjnym wzoru limitującego spłatę długu JST.

Równocześnie projekt ustawy przewiduje, iż wykonane dochody ze sprzedaży majątku mogą de facto być źródłem spłaty do wcześniejszej spłaty zobowiązań dłużnych. Jeśli bowiem JST w danym roku budżetowym posiada nadwyżkę budżetową ( powstałą w wyniku sprzedaży majątku) to może dokonać spłaty zadłużenia a spłata ta - w odróżnieniu od obecnego stanu prawnego - nie będzie limitowana relacją z art. 243 ustawy.

W związku z tym, w ocenie MF, wyłączenie dochodów ze sprzedaży mienia z indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie spowoduje ograniczenia możliwości rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego.

## **2) Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym**

Projekt nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji oraz uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

## **3) Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa**

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.



Warszawa, dnia 10 lipca 2018 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych

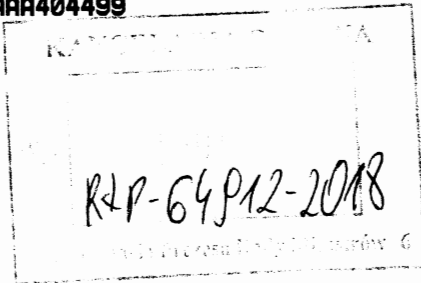
DPUE.920.854.2018/4/ag

dot.: RM-10-108-18 z 9.07.2018 r.

KPRM



AAA404499



Pani  
Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów

### Opinia

**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

**Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.**

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Zagranicznych

*Piotr Wawrzyk*  
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Departament Rady Ministrów

Pani Teresa Czerwińska  
Minister Finansów

11-07-2018