

Warszawa, 26 października 2022 r.

KRASP/187/2022

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo nr SPS-WP.020.272.4.2022 z 4 października 2022 roku, w załączeniu przesyłam opinię Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, przygotowaną przez Przewodniczącego Komisji ds. Ekonomicznych KRASP, Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, prof. S. Mazura dotyczącą rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

Z wyrazami szacunku,



Prof. dr hab. inż. Arkadiusz Mężyk
Przewodniczący KRASP

Biuro KRASP

Uniwersytet Warszawski

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa

tel.: 22 55 20 352

biuro@krasp.org.pl | www.krasp.org.pl

Przewodniczący KRASP

prof. dr hab. inż. Arkadiusz Mężyk

Rektor Politechniki Śląskiej

president@krasp.org.pl



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

PROJEKT USTAWY O SZCZEGÓLNYCH ROZWIĄZANIACH SŁUŻĄCYCH REALIZACJI USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2023

Komentarz i objaśnienia

Streszczenie

Dokument zawiera omówienie rozwiązań zawartych w projekcie „Ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023” z dnia 30 września 2022 (druk sejmowy nr 2654) w zakresie zmian jakie dotyczyć będą uczelni publicznych (podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki).

Kraków, październik 2022

1. Szkielet i główna przyczyna wprowadzanych zmian

Jak wskazuje wnioskodawca, projekt przedmiotowej ustawy związany jest z „koniecznością ustawowych zmian mających na celu m.in. stworzenie materialnych podstaw prawnych pozwalających na wydatkowanie środków efektywnie i skuteczne realizowanie zadań publicznych przez Państwo, jak również ograniczenie niektórych wydatków budżetu państwa. Projektowane zmiany ustawowe są niezbędne dla prawidłowej realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 i są z nią nierozdzielnie związane”. Wejście w życie ustawy przewidziano na 1 stycznia 2023 roku.

Generalnie można wykazać, że powyższe działanie podyktowane jest szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju w 2023 roku. Po stronie wydatkowej projektu budżetu państwa na 2023 rok zabezpieczono środki na kontynuację dotychczasowych, „priorytetowych działań”, jak również „na realizację nowych w odpowiedzi na zaistniałą sytuację geopolityczną i makroekonomiczną”. Enigmatycznie wyjaśniono, że „w trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne”.

Ważną kwestią w projekcie przedmiotowej ustawy, która stanowi szkielet i pierwotną przyczynę zmian, jest powołanie się na zapis, iż wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa są, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wydatkami o charakterze priorytetowym. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, „hipotetyczna sytuacja braku terminowej realizacji obsługi długu Skarbu Państwa, może wiązać się z postawieniem w stan wymagalności wszystkich transakcji finansowych, których stroną na rynku finansowym jest Skarb Państwa. Zatem w skrajnych przypadkach, mogłoby to prowadzić do oceny Skarbu Państwa jako niewypłacalnego przez szereg instytucji finansowych”. Zdaniem wnioskodawcy, oznacza to konieczność wprowadzenia rozwiązań zapewniających w szczególności możliwość szybkiego zwiększenia limitu wydatków na ten cel. Służy temu zwiększanie wielkości rezerw celowych, zniesienie istniejących ograniczeń oraz wykorzystanie ich środków na obsługę długu, a także prawo do blokowania wszelkich wydatków w całym budżecie.

Art. 19. 1. *W roku 2023 środki zaplanowane w ustawie budżetowej na ten rok, w tym środki ujęte w ramach rezerw celowych budżetu państwa, mogą zostać przeznaczone na sfinansowanie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa.*

2. *W celu sfinansowania wydatków, o których mowa w ust. 1, Prezes Rady Ministrów może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa, określając część budżetu państwa i łączną kwotę wydatków, która podlega blokowaniu. Do blokowania planowanych wydatków budżetu państwa przepisu art. 177 ustawy o finansach publicznych nie stosuje się.*

Przewidziane do wprowadzenia regulacje oraz powyżej sformułowany komentarz upoważnia do przyjęcia stwierdzenia, że wykonanie budżetu 2023 roku wymaga działań oszczędnościowych i nadzwyczajnych, jest nieprzewidywalne, a tym samym zagrożone, przybliżając do możliwego wystąpienia stanu niewypłacalności Skarbu Państwa, chociażby w następstwie proceduralnych opóźnień w terminowej realizacji obsługi długu.

2. Zmiany dotyczące jednostek zaliczanych do uczelni publicznych

Proponowane zmiany dotyczące szkolnictwa wyższego i nauki (uczelnie publiczne) są posadowione w dwóch płaszczyznach:

- a) związanej wyłącznie z uczelniami publicznymi,
- b) związanej ze wszystkimi jednostkami finansów publicznych.

Ad a)

Po pierwsze, dla podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki, które wygrały konkurs w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” przewidziane jest przekazanie w 2023 roku skarbowych papierów wartościowych uczelni publicznej lub uczelni uprawnionej do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej.

Przewidziano środki w tej formie o wartości 496.733 tys. zł, które zastąpią czasowo, wskazany w art. 365 pkt 2 lit. e w zw. z art. 371 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), mechanizm finansowania uczelni, z którymi minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki podpisał umowę na realizację programu Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza. W projekcie, opisie obszarów oddziaływania ustawy wskazano, że rozwiązanie to służy „sfinansowaniu czwartego roku realizacji programu Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” i dotyczy 10 uczelni.

Z uwagi na fakt, że umowy na realizację Programu zostały już podpisane, wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy konieczne doprecyzowanie, że ten sposób finansowania będzie obowiązywał w stosunku do już zawartych umów.

Uczelnie otrzymają w formie skarbowych papierów wartościowych kwotę stanowiącą 11% subwencji z 2019 r. ustalonej na podstawie algorytmu podziału środków dla uczelni. Jest to o 1 pkt proc. więcej niż przewidziany ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce minimalny poziom rocznego finansowania umów w ramach Programu (10% środków z subwencji obliczonej na 2019 rok).

Środki w formie skarbowych papierów wartościowych mogą być przeznaczone na wsparcie realizacji badań i projektów, tzn. zadań realizujących cele wymienione w art. 365 pkt 1 lit. a–c i pkt 2 lit. a–d ustawy o szkolnictwie wyższym.

Po drugie, przewidziano w projekcie ustawy przekazanie dodatkowych skarbowych papierów wartościowych z przeznaczaniem na wsparcie finansowe uczelni publicznej lub uczelni uprawnionej do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej w zakresie działań związanych z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego. Wsparcie to w opisie obszarów oddziaływania ustawy ma dotyczyć 98 uczelni i wyniesie 503.267 tys. zł.

Generalnie, możliwość dysponowania skarbowymi papierami wartościowymi przez uczelnie nie będzie objęta przepisem art. 423 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym oraz przepisów art. 38–41 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 oraz z 2022 r. poz. 872, 1459 i 1512).

szkolnictwie wyższym, przekazuje się uczelniom, o których mowa w art. 389 ust. 1 tej ustawy, w formie skarbowych papierów wartościowych.

2. Wartość nominalna skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w ust. 1, wynosi 11% wysokości subwencji ustalonej w roku 2019 dla danej uczelni na podstawie algorytmów, o których mowa w art. 368 ust. 2 i 3 ustawy o szkolnictwie wyższym. Wartość obliczoną w ten sposób zaokrągla się do 1 tys. zł.

3. W roku 2023 skarbowe papiery wartościowe mogą zostać przekazane uczelni publicznej lub uczelni uprawnionej do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej na działania związane z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego.

4. Wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w ust. 1 i 3, nie może przekroczyć kwoty 1 000 000 tys. zł.

5. Minister właściwy do spraw budżetu przekazuje skarbowe papiery wartościowe, o których mowa w ust. 1 i 3, podmiotom, o których mowa w ust. 1 i 3, na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w terminie 45 dni od dnia otrzymania tego wniosku.

(...)

10. Środki uzyskane z tytułu skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w ust. 1 i 3, mogą być przeznaczone na finansowanie przez uczelnie zadań realizujących cele, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c i pkt 2 lit. a–d ustawy o szkolnictwie wyższym.

11. Do czynności prawnych w zakresie rozporządzania skarbowymi papierami wartościowymi przez uczelnie, o których mowa w ust. 1 i 3, przepisu art. 423 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym oraz przepisów art. 38–41 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 oraz z 2022 r. poz. 872, 1459 i 1512) nie stosuje się.

Art. 24. Do umów, o których mowa w art. 389 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się warunki finansowania i przekazywania środków określone w art. 23.

Po trzecie, projekt ustawy przewiduje, że nie będzie stosowany przepis art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), z którego wynika, iż wydatki przeznaczone na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów będących osobami cywilnymi nie są zaliczane do wydatków obronnych, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 161). W związku z tym w 2023 roku przedmiotowe wydatki zostaną zaliczone do wydatków obronnych, dla których dysponentem środków jest Minister Obrony Narodowej, podobnie jak to miało miejsce w latach 2020–2022.

Art. 22. W roku 2023 przepisu art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo .2)), o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm. zwanej dalej „ustawą o szkolnictwie wyższym”, nie stosuje się.

Ad b)

W projekcie ustawy przewidziane są zmiany związane ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych. Przewiduje się, że nowo określony odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych spowoduje ograniczenie wydatków jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa, poprzez zamrożenie podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w 2023 roku.

W przypadku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych projektowana zmiana w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 923) wskazuje, że podstawą naliczania odpisu na ten fundusz będzie przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2019 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, tj. 4.434,58 zł.

Art. 39. W ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 923) po art. 5k dodaje się art. 5l w brzmieniu: „Art. 5l. W roku 2023 przez przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 5 ust. 2, należy rozumieć przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2019 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 5 ust. 7.”.

Należy dodać, że projekt ustawy zawiera szereg innych rozwiązań, w tym dotyczących ograniczenia wzrostu wynagrodzeń na stanowiskach kierowniczych m. in. w państwowej sferze budżetowej, w organach zarządzających w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, jednostkach samorządu terytorialnego i ich związkach, a także w państwowych i komunalnych osobach prawnych. Jak można ocenić, proponowane zmiany nie będą dotyczyć uczelni zaliczanych do jednostek finansów publicznych, nie mniej jednak kwestie te wymagają pogłębionej analizy prawnej. Generalnie, projekt ustawy przywołuje zawarty w budżecie na 2023 rok wzrost wynagrodzeń o 7,8% dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej.

Projekt ustawy został skierowany do konsultacji publicznych i opiniowania do 18 organizacji/podmiotów. Negatywną opinię w zakresie zamrożenia wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych wyraziły organizacje związkowe. Natomiast w zakresie ograniczenia wzrostu wynagrodzeń na niektórych stanowiskach, nie tylko dotyczącego sfery sądowniczo-prokuratorskiej, negatywną opinię wyraziły podmioty środowiska prawniczego. Wszystkie negatywnie oceniły jako zbyt niski zaplanowany o 7,8% wzrost wynagrodzeń i kwot bazowych dla pracowników państwowej sfery budżetowej jako wyznacznik dla wzrostu wynagrodzeń dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych w 2023 roku, na które strona rządowa ma wpływ (pauperyzacja społeczeństwa, niesprawiedliwy udział w tworzonej wartości, strumieniu dochodów finansów publicznych i zaniżone prognozy inflacji w kolejnych budżetach).

Autor opracowania: dr hab. Jarosław Kaczmarek, prof. UEK

*Dokument liczy 5 stron oraz załącznik w postaci projektu „Ustawy o szczególnych rozwiązaniach ...”
Kraków, październik 2022 r.*