



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Marek Tramś  
POWIAT POLKOWICKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRYŻÓWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Marzena Kempieńska  
POWIAT ŚWIECKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Cezary Gabryjczyk  
POWIAT ŁASKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Piotr Lech  
POWIAT MILICKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Mirosław Pampuch  
POWIAT OLSZTYŃSKI

Józef Reszke  
POWIAT WEJHEROWSKI

Elżbieta Smolińska  
POWIAT PRUSZKOWSKI

Ślawomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Wacław Strażewicz  
POWIAT GIŻYCKI

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Zenon Szczepankowski  
POWIAT PRZASNYSKI

Józef Tomal  
POWIAT MYŚLENICKI

## KOMISJA REWIZYJNA

### PRZEWODNICZĄCY

Michał Karalus  
POWIAT PLESZEWSKI

### Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

### CZŁONKOWIE

Włodzimierz Brodiuk  
POWIAT OSTRÓDZKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZÓWSKI

Zdzisław Kałamaga  
POWIAT OSTROWIECKI

Ryszard Kurp  
POWIAT WOLSZTYŃSKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWAŃSKI

Zygmunt Worsa  
POWIAT ŚWIDNICKI

Robert Zakrzewski  
POWIAT RADOMSZCZAŃSKI

## SEKRETARZ GENERALNY

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/7/12

Warszawa, 9 styczeń 2012 r.

Szanowny Pan

**Jan Vincent Rostowski**

Minister Finansów

W odpowiedzi na przesłane przez Ministerstwo Finansów pismo znak ST1/001/1b/BTM/2012/22 a podpisane przez Hannę Majszczyk, Podsekretarza Stanu w tym Ministerstwie i Współprzewodniczącą Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej w przedmiocie przedstawienia konkretnych propozycji dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, informuję, iż Związek Powiatów Polskich proponuje wprowadzenie do przedmiotowego projektu następujących zmian:

- 1) odstąpienie od ustalenia górnej wysokości deficytu podsektora samorządowego w sposób kwotowy (dodawany art. 87a ust. 1).

Za zmianą tą przemawia przede wszystkim to, że możliwość zadłużania powinna być uzależniona od sytuacji finansowej państwa. Zwracamy uwagę, że kryterium konwergencji – do którego jako kraj dążymy – mówi o deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych nie mogącym przekraczać progu 3% PKB. Uważamy zatem, że również limit deficytu podsektora samorządowego powinien być uzależniony od wysokości osiągniętego PKB. Ustalenie kwotowe sprawia, że przy oczekiwanym wzroście PKB względna możliwość zadłużenia się podsektora samorządowego będzie malała w stosunku do takiej możliwości sektora rządowego.

Nie sposób w tym miejscu nie odnieść się do propozycji kwotowej zawartej w projekcie ustawy – 8 mld zł. W uzasadnieniu powołane zostało zobowiązanie strony samorządowej (nie dyskutujemy w tym miejscu jego mocy) do obniżenia deficytu o 0,4% PKB. Symulacja ta była oparta na wynikach roku 2010, kiedy to deficyt sektora jednostek samorządu terytorialnego wyniósł 1,2%. Oznacza to, że liczony zgodnie z metodologią Ministerstwa Finansów limit powinien wynosić 0,8% PKB, co w liczbach z 2010 roku (PKB równy 1415,4 mld zł) daje kwotę 11,3 mld zł.

- 2) górna wysokość deficytu podsektora samorządowego powinna być ustalona jako 1% prognozowanego PKB, jednak nie mniej niż połowa prognozowanego deficytu podsektora rządowego.

Z dobrym przybliżeniem stosunek wysokości wydatków sektora samorządowego do wydatków sektora rządowego wynosi 1:2 (zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego wydatki jednostek samorządu terytorialnego w roku 2010 wyniosły 177,8 mld zł, podczas gdy wydatki budżetu państwa w tym samym okresie wyniosły 294,9 mld zł). Uważamy zatem, że – co do zasady – według takiej proporcji powinien zostać podzielony wynikający z kryterium konwergencji 3% limit PKB. Od tej ogólnej zasady powinien jednak istnieć wyjątek – jeśli podsektor państwowy przyjmuje deficyt większy niż przypadające nań 2% PKB, podsektor samorządowy powinien mieć możliwość odpowiednio większego deficytu;

- 3) od zasady ustalania deficytu danej jednostki samorządu terytorialnego w wysokości zaplanowanej w wieloletniej prognozie finansowej wg stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy powinny zostać wprowadzone dalsze wyjątki, w szczególności związane z przejściem przez jednostkę samorządu terytorialnego zadłużenia przekształcanego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz realizacją przedsięwzięć przy wykorzystaniu środków z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (możliwe do ujęcia w różnych artykułach).

Zgadzamy się z zasadą, że punktem wyjścia dla wyznaczania indywidualnego deficytu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego powinno być samoograniczenie wynikające z wieloletniej prognozy finansowej. Są jednak określone zdarzenia, których wg stanu na dzień 31 sierpnia nie można przewidzieć. Kryteria ubiegania się o środki z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych ogłaszane są zazwyczaj w listopadzie lub grudniu – tym samym żadna jednostka samorządu nie jest w stanie przewidzieć możliwości uzyskania tych środków w sierpniu roku poprzedzającego. Równie kłopotliwe może być wynikające z ustawy o działalności leczniczej przejście długu przekształcanego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Choć wpływa to przede wszystkim na poziom długu, to jednak konieczność jego obsługi może przełożyć się na konieczność odpowiedniego zwiększenia deficytu. Uzasadnia to wprowadzenie wskazanych wyjątków;

- 4) przewidziany w art. 87a ust. 8 podział limitu powinien wynosić: 80% kwota gwarantowana i 20% kwota uzupełniająca.

Przenoszenie wydatków na następny rok nie ma charakteru powszechnego; ustalenie – w przypadku braku odmiennego uzgodnienia przez stronę samorządową Komisji Wspólnej – równego podziału środków na kwotę gwarantowaną i kwotę uzupełniającą oznacza w praktyce znaczące ograniczenie możliwości planowania deficytu w ramach zwykłego planowania. Zaproponowany podział jest minimalnym akceptowalnym podziałem;

- 5) konieczne jest rozbudowanie art. 87d o tryb i terminy podziału przez Ministra Finansów części deficytu.

Obecnie zaproponowane lakoniczne rozwiązanie pozostawia zbyt szeroką władzę dyskrecyjną Ministrowi Finansów – tym bardziej, że przedstawiciele strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wyrażają jedynie opinię, która nie musi być przez Ministra uwzględniona;

- 6) pozostawienie art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w dotychczasowym brzmieniu.

Obecne brzmienie przywołanego przepisu daje możliwość określenia w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań nie tylko związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć, lecz również z tytułu 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. Nie widzimy uzasadnienia do pozbawienia jednostek samorządu terytorialnego tej drugiej możliwości – zwłaszcza, że dokonywana jest ona bez szerszego uzasadnienia jako zmiana porządkowa. Zdjęcie obowiązku wykazania takich umów w wieloletniej prognozie finansowej nie może być zrównane – w praktyce – z zakazem przewidywania takich umów;

- 7) usunięcie dodanego art. 228 ust. 2.

Trudno jest ustalić *ratio* tego przepisu. Wobec związania jednostki limitem deficytu przyjętego w wieloletniej prognozie finansowej na dzień 31 sierpnia nie występuje ryzyko zaburzenia metodologii wyliczania długu na etapie prac nad budżetem. Przepis w zaproponowanej redakcji może stać się natomiast źródłem wątpliwości interpretacyjnych.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich

Marek Tramś

