

Uwagi

do projektu z dnia 8.12.2011 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw

sporządzony na podstawie:

1. regulacji prawnych projektu z dnia 8 grudnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw,
2. regulacji prawnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
3. poszczególnych stanowisk samorządów województw.

I. Propozycje zmian Ministerstwa Finansów do ustawy o finansach publicznych

1. Art. 1 pkt 1 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian: **w art. 30 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:**
„Samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych przedkładają właściwej jednostce samorządu terytorialnego informację o prognozowanych dochodach, wydatkach i wyniku będącym różnicą między tymi wielkościami w terminie do dnia 25 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy”.

Komentarz:

- SP ZOZ-y, będące samorządowymi osobami prawnymi należącymi do sektora finansów publicznych, nie są w stanie określić do dnia 25 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy prognozowanych na przyszły rok dochodów, wydatków i wyniku będącego różnicą pomiędzy tymi wielkościami. **Dane dotyczące przychodów na rok następny są znane dopiero po podpisaniu kontraktu z NFZ (listopad, grudzień). Składane informacje o prognozowanym wyniku finansowym samorządowych osób prawnych za rok następny do dnia 25 sierpnia będą obarczone błędami**, które w przyszłości będą skutkowały naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Prognozowany wynik samorządowych osób prawnych może być załączany – w celach informacyjnych – do wieloletniej prognozy finansowej. Należy jednak uwzględnić, że przychody spoz-ów na rok następny znane są dopiero po podpisaniu kontraktu z NFZ (IV kwartał). **Ponadto samorządowe osoby prawne nie realizują budżetu – operują pojęciami przychodów i kosztów, a nie dochodów i wydatków** stąd też należałoby dokonać przejścia w zakresie rozliczeń na gospodarkę kasową, a nie memoriałową w ich planach finansowych.

2. Art. 1 pkt 2 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian: w art. 52 **ust. 3 otrzymuje brzmienie:**

„zmiany w zakresie przychodów i kosztów, o których mowa w ust. 2, wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym. Zmiany te nie mogą spowodować pogorszenia wyniku finansowego”.

Komentarz:

- Osoby prawne nie będą mogły dokonać zmian w swoich planach finansowych, które spowodowałyby pogorszenie wyniku finansowego, co ***biorąc pod uwagę termin przekazania informacji o w/w wielkościach, nie będzie możliwe***. Składane w sierpniu informacje o prognozowanych przychodach prawdopodobnie nie będą realistyczne.

3. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian: **po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:**

„Art. 87a ust. 1 suma deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz suma wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, będących różnicą między dochodami i wydatkami tych osób prawnych na dany rok budżetowy nie może być wyższa niż 8 mld zł.”

Komentarz:

- Proponuje się, aby kategorię tę ustalić procentowo w odniesieniu do wielkości PKB, ***na poziomie nie niższym niż 0,6% PKB rocznie***. Optymalny byłby ***podział dopuszczalnego poziomu deficytu, tj. 3% PKB, proporcjonalnie między sektory rządowy i samorządowy***.
- Alternatywnie wyrażona została opinia wskazująca, że nie jest konieczne wprowadzenie podwójnych limitów – deficytu i długu. Propozycja limitowania deficytu jest z góry skazana na niepowodzenie, ponieważ nie jest możliwe opracowanie adekwatnego mechanizmu alokowania deficytu ogółem (10/9/8 mld. zł) na indywidualne deficyty samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich (dla biednych i bogatych, zadłużonych i nie zadłużonych, inwestujących i nie inwestujących, działających sprawnie w obszarze RPO i działających wolniej). Stąd ***wydaje się zasadne wprowadzenie ograniczenia odnoszącego się do długu, a nie deficytu poprzez pozostawienie proponowanych reguł limitowania zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz delegowanie dla MF uprawnienia do wprowadzenia odpowiedniego mnożnika do wzoru zawartego w art. 243, np. 2012 – mnożnik 0,7 – tzn. w rachunku limitu zadłużenia można uwzględnić tylko 0,7 potencjału zadłużenia***. Taki wskaźnik podany odpowiednio wcześniej pozwoli samorządom na zaplanowanie polityki finansowej i inwestycyjnej. Pozwoli to także na promowanie samorządów wykazujących największe zaangażowanie

w generowanie nadwyżki bieżącej i zbywanie majątku. Proponowane rozwiązanie będzie skuteczne przy realistycznym oszacowaniu mnożnika, co nie powinno stwarzać problemów wobec pełnej sprawozdawczości prognoz, budżetów i kategorii długu do MF.

**4. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:
po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:**

„Art. 87a ust. 2 suma planowanych deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków nie może przekroczyć w danym roku budżetowym kwoty limitu, o którym mowa w ust. 1, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych”.

„Art. 87a ust. 3 suma wykonanych deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków nie może przekroczyć w danym roku budżetowym kwoty limitu, o którym mowa w ust. 1, pomniejszonego o sumę wykonanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych”.

Komentarz:

- Fakt pomniejszania limitu sumy deficytów poszczególnych jst (planowanych i wykonanych) o sumę wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych (planowanych i wykonanych) prowadzi do wniosku, że określony limit w wysokości 8 mld zł (dla 2012 – 10 mld zł, dla 2013 – 9 mld zł) w rzeczywistości będzie dużo mniejszy, bowiem w większości sp zoz, dla których samorzady są organem założycielskim toną w długach. Podmioty takie jak zakłady opieki zdrowotnej samodzielnie kształtują swoją gospodarkę finansową. Przy niewystarczającym poziomie finansowania z NFZ zakłady opieki zdrowotnej generują straty. ***Zatem ujmowanie wyników finansowych samorządowych osób prawnych spowodowałoby, że wielkość JST możliwych do poniesienia w ramach limitu deficytu zostałaby znacznie ograniczona.*** W efekcie do podziału pozostanie znacznie mniejszy limit przewidziany na deficyt dla jst. ***Uniemożliwi to w wielu wypadkach realizację już rozpoczętych inwestycji i ograniczy alokację środków z UE, które wymagają angażowania środków własnych budżetowych na poczet przyszłych refundacji.***

**5. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:
po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:**

„Art. 87a ust. 4 z kwoty limitu, o którym mowa w ust. 1, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych

do sektora finansów publicznych wydziela się część w wysokości 0,5 mld zł dzieloną między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 87d”.

Komentarz:

- Wydzielona część z limitu, którą dzieli się pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 87 d, powinna być określona procentowo, a nie kwotowo np. na poziomie 5% określonego limitu.

**6. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:
po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:**

„Art. 87a ust. 5 kwota limitu, o którym mowa w ust. 1, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych i część określoną w ust. 4, jest dzielona na kwotę:

- 1) gwarantowaną przeznaczoną dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, które w uchwalonych wieloletnich prognozach finansowych lub ich zmianach według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy zaplanowały deficyt na rok budżetowy;
- 2) uzupełniającą z przeznaczeniem do podziału pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, które nie wykonały planowanych w uchwałach na poprzedzający rok budżetowy wydatków inwestycyjnych na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji.

Komentarz:

- *Rozwiązanie, że suma niewykonanych części deficytów z roku poprzedniego nie może być wyższa niż kwota uzupełniająca (a w przypadku przekroczenia – nastąpi podział proporcjonalny do planowanych przeniesień deficytów) uniemożliwi kontynuację części rozpoczętych inwestycji.*
- Proponowane w art.87a ust.5 pkt 2 przyznanie limitu deficytu uzupełniającego w przypadku niewykonania wydatków inwestycyjnych w roku poprzednim na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji **wymaga poszerzenia chociażby o sytuacje**, kiedy jst przy całym zaangażowaniu sił i środków wykona inwestycję, jednak z różnych obiektywnych przyczyn (przeważnie opóźnione płatności) nie otrzymuje w roku budżetowym refundacji z UE. Są to bardzo częste sytuacje, które wymagają uwzględnienia na tym etapie, bowiem w większości to one generują przyrost deficytów (w końcu roku budżetowego) wykonanych przez jst, o których mowa w pkt 1.1 i 1.2 uzasadnienia do projektu ustawy.
- Proponowane zmiany dodające art. 87a projektu ustawy a dotyczące ograniczenia deficytu mogą doprowadzić do sytuacji, w której *samorząd nie będzie mógł wprowadzić do budżetu przychodów z tytułu wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz przychodów z prywatyzacji majątku i przeznaczyć ich na wydatki.* Co prawda część z limitu deficytu przewidzianego dla

j.s.t. (kwota uzupełniająca) jest przewidziana do podziału dla j.s.t., które przenoszą deficyt i wydatki na inwestycje z roku poprzedniego, ***jednak w wolnych środkach znajdują się również inne środki m.in. zaliczki otrzymane na realizację zadań współfinansowanych ze środków UE, które z końcem roku nie podlegają zwrotowi i powinny być wydatkowane oraz rozliczone w następnym roku budżetowym. Dlatego przychody, które nie są związane z długiem powinny być wyłączone z limitu ograniczającego deficyt j.s.t.*** Wobec czego należy uwzględnić mechanizm wprowadzenia wolnych środków, nadwyżki budżetowej oraz przychodów z prywatyzacji majątku. Przykładowo w budżecie woj. małopolskiego przychody z tytułu „wolnych środków” 2010 r. stanowiły 59 606 331 (w 2009 r. – 93 786 289 zł.).

- ***Deficyt powstały w wyniku realizacji wydatków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych prefinansowanych z kredytu pomostowego nie powinien być limitowany (należy go wyłączyć z formuły ograniczającej deficyt).*** W przeciwnym razie realizacja zadań „unijnych” będzie zagrożona. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego są w trakcie realizacji inwestycji i obowiązują je zawarte umowy.
- Wobec powyższego należy ponownie podkreślić, iż ***zasadne jest wyłączenie z limitu ograniczającego deficyt JST przychodów, które nie są związane z długiem, czyli wolnych środków, nadwyżki budżetowej i przychodów z prywatyzacji majątku oraz wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego zwiększenie w ciągu roku budżetowego limitu deficytu budżetowego JST w przypadku zrealizowania przychodów z ww. tytułów.*** Część wolnych środków ma celowe przeznaczenie i określony termin realizacji wydatku, np. niewykorzystane do końca roku zaliczki na realizację projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, środki dotyczące ochrony gruntów rolnych, przeciwdziałania alkoholizmowi, środki otrzymane z Funduszu Kolejowego z określonym terminem wykorzystania do 2015r.

**7. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:
po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:**

„Art. 87a ust. 6 Minister Finansów podaje w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie do dnia 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, wyrażoną w złotych kwotę:

- 1) będącą sumą planowanych na rok budżetowy deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, wynikającą z uchwalonych wieloletnich prognoz finansowych lub ich zmian ***według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy***”.

Komentarz:

- ***Wyznaczenie granicznej daty 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy i kwot przyjętych w WPF na ten dzień, jako podstawy do uchwalania i wykonywania budżetu roku przyszłego (art. 87 a ust.5 pkt 1, art.87 b, art.87 e ust.1 i 2, art.87 c) jest***

niezgodne z szeregiem przepisów dotyczących przekazywania podstawowych danych, określających możliwości budżetowe jst. I tak np. zgodnie z art. 33 ustawy o dochodach j.s.t. Minister Finansów informuje właściwe j.s.t. o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych - **w terminie do dnia 15 października roku bazowego;** o rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej - w **terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej,** oraz terminów ogłoszenia przez Ministra Finansów stawek podatków lokalnych. Dlatego przy założeniu, że to co na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy będzie wykazane w obowiązującej WPF będzie stanowiło podstawę wykonania budżetów - bo o tym mówi de facto brzmienie art.87 e ust.2 proponowanej ustawy – określenie terminu na koniec sierpnia jest niewłaściwe ze względu na przytoczone wyżej przepisy i zasady planowania budżetów w jst.

**8. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:
po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:**

„Art. 87a ust. 7 w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy przedstawiciele strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ustalają podział kwoty limitu, o którym mowa w ust. 1, pomniejszonego o sumę planowanych deficytów poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych i część określoną w ust. 4, na kwotę gwarantowaną i kwotę uzupełniającą”.

Komentarz:

- *Obarczenie obowiązkiem podziału limitu deficytu na poszczególne jst strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu (art.87 a ust.7) wymaga określenia kryteriów jakimi Komisja powinna się posługiwać, albo określenia delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia przez MF, określającego wytyczne do prac Komisji. Wydaje się bowiem , że **wprowadzenie jedynie wskaźników Kgi i Kg jest zbyt ogólnym zabiegiem.** Trudno sobie wyobrazić prace Komisji, która analizuje WPF i budżety prawie 3 tys jst i dokonuje podziału limitu deficytu bez określenia konkretnych kryteriów związanych albo z poziomem realizowanych inwestycji albo kryteriów opartych na innych przesłankach ekonomicznych. Będzie to prowadziło do swobody oceny i dowolnego podziału kwot. Można również odnieść wrażenie, że stosowanie tych przepisów w praktyce przerzuci pośrednio ciężar dzielenia limitu na RIO, ponieważ to one wydają rozstrzygnięcia nadzorcze i wypowiedają się w zakresie WPF.*

**9. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:
po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:**

„Art. 87c ust. 2 w przypadku, gdy zaplanowana w uchwalonych wieloletnich prognozach finansowych lub jej zmianach według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok

budżetowy suma deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na rok budżetowy jest wyższa niż kwota gwarantowana, to:

1. jednostka samorządu terytorialnego, która zaplanowała na rok budżetowy w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej lub jej zmianie, według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, deficyt, który w relacji do średniej arytmetycznej jej wykonanych dochodów własnych, obliczonej dla ostatnich 3 lat określonej wzorem K_{gi} jest nie wyższy niż określony wzorem wskaźnik K_g , uchwała budżet z deficytem wynikającym z wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany;
2. **jednostka samorządu terytorialnego, która zaplanowała na rok budżetowy w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej lub jej zmianie, według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, deficyt, który w relacji do średniej arytmetycznej jej wykonanych dochodów własnych, obliczonej dla ostatnich 3 lat jest większy niż wskaźnik K_g zmniejsza deficyt do wysokości gwarantującej uzyskanie relacji deficytu do średniej arytmetycznej dochodów własnych nie większej niż wskaźnik K_g .**
3. do ustalenia deficytu, o którym mowa w pkt 1 i pkt 2, stosuje się wzory:

$$K_{gi} \leq K_g; \quad K_{gi} = D_{fi}/D_{wi}; \quad K_g = D_{fg}/D_w;$$

gdzie: K_{gi} – relacja planowanego deficytu jednostki do średniej arytmetycznej jej wykonanych dochodów własnych z 3 ostatnich lat, tj. n-3, n-2, n-1.

K_g – relacja gwarantowanego deficytu, o którym mowa w art. 87a ust. 5 pkt 1 do średniej arytmetycznej wykonanych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, planujących deficyt obliczona dla 3 lat, tj. roku n-3, n-2, n-1;

D_{fg} – gwarantowany deficyt, o którym mowa w art. 87a ust. 5 pkt 1

D_w – średnia arytmetyczna wykonanych dochodów własnych jst planujących deficyt obliczona dla 3 lat, tj. roku n-3, n-2, n-1;

D_{fi} – deficyt planowany przez jst, powiększony, zgodnie z art. 87g, o deficyt związku współtworzonego przez jednostkę,

D_{wi} – średnia arytmetyczna wykonanych dochodów własnych i-tej jst, obliczona dla 3 lat tj. roku n-3, n-2, n-1;

n+1 rok budżetowy, na który planowany jest deficyt,

n- rok poprzedzający o rok budżetowy, na który planowany jest deficyt”.

Komentarz:

- ***Proponowane wzory powinny być przygotowane dla każdej grupy JST (gminy, powiaty, województwa) w inny sposób – adekwatny do poziomu dochodów tych***

jednostek. Innymi słowy – ogólny limit deficytu na poziomie 10 mld. wymaga wstępnej alokacji na te grupy jednostek. Inne są źródła dochodów, zadania i deficyty poszczególnych grup jednostek samorządowych.

- **Miara deficytu do dochodów własnych województwa jest niewłaściwa.** Deficyt powinien być rozumiany jako czynnik generujący zadłużenie. Zadłużenie jest limitowane nadwyżką bieżącą (dochodem bieżącym) i dochodem ogółem (60%). Proponowany zapis wprowadza trzecią bazę odniesienia, jaką jest dochód własny. Trudno zrozumieć zasadność merytoryczną takiego podejścia. Województwa są bardzo zróżnicowane pod kątem poziomu dochodów własnych (nie każdy ma na swoim obszarze KGHM lub Orlen). (Być może proponowany zapis jest formą eliminacji subwencji wyrównawczej, co nie jest przedmiotem regulacji w tej ustawie). **Na skutek zastosowania takiego podejścia przykładowo woj.: zachodniopomorskie powinny ograniczyć deficyt planowany na 2012 o ponad 80%, woj. małopolskie zobowiązane byłoby ograniczyć deficyt o ponad 27 mln zł., woj. warmińsko-mazurskie zobowiązane byłoby ograniczyć deficyt o ponad 78 mln zł., woj. lubelskie zobowiązane byłoby ograniczyć deficyt o ponad 176 mln złotych, co oznacza całkowite zatrzymanie procesów inwestycyjnych ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi i ekonomicznymi.**
- Należy podkreślić, że na samorząd województwa zostało nałożonych bardzo wiele zadań, których realizacja wiąże się z koniecznością ponoszenia znacznych nakładów. Wspomnieć należy chociażby o dopłatach do kolejowych przewozów regionalnych. Tak znaczna redukcja deficytu pociągnie za sobą rezygnację z realizacji większości z nich, co praktycznie ze społecznego punktu widzenia jest nieakceptowalne. Znacznemu ograniczeniu ulegnie pula środków własnych przeznaczanych na inwestycje, bądź w ogóle niektóre procesy inwestycyjne zostaną wstrzymane, co może spowodować zapaść gospodarczą. **Dlatego racjonalnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie jako bazy odniesienia do wyliczenia wskaźnika Kgi dochodów ogółem.**
- Dlatego gdyby nawet zaakceptować powyższy sposób wyliczenia to przy obliczaniu wskaźników Kg i Kgi **zasadne jest ujęcie innych, niż dochody własne, dochodów JST, głównie subwencji ogólnej i refundacji z budżetu Unii Europejskiej.** Celowym byłoby też **uwzględnienie w obu wskaźnikach przychodów nie związanych z zaciąganiem zobowiązań, takich jak wolne środki i nadwyżka budżetowa.** Uwarunkowanie wskaźnika Kg od dochodów własnych JST powinno uwzględniać zróżnicowanie poszczególnych szczebli JST w tym zakresie. Udział dochodów własnych w gminach jest największy, a w powiatach najmniejszy.

10. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:

„Art. 87c ust. 3 przez **uchwaloną wieloletnią prognozę finansową lub jej zmianę,** według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy **rozumie się ostatnią uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany podjętą przez organ stanowiący jednostki**

samorządu terytorialnego, która na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy ma pozytywne rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej”.

Komentarz:

- *Zdefiniowanie w art.87 c ust. 3 uchwalonej WPF lub jej zmiany jako tej pozytywnie zaopiniowanej przez rio jest niewłaściwe, ze względu na fakt, iż stwierdzenie w rozstrzygnięciu nadzorczym nieważności uchwały w sprawie WPF lub zmiany w WPF skutkuje tym, że jest ona nieważna od początku, czyli od dnia podjęcia nie powinna funkcjonować w obiegu prawnym. Oznacza to, że jeśli na dzień 31 sierpnia jst będzie posiadała rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność WPF, będzie to tożsame z brakiem obowiązującej uchwały w sprawie WPF (jeśli do tego dnia nie zdoła zwołać sesji). Mogą zaistnieć takie sytuacje, szczególnie w razie dokonania zmian w WPF na przełomie lipca i sierpnia (do czego zmuszają proponowane przepisy aby jak najbardziej urealnić zapisy w WPF), co do których rozstrzygnięcia nadzorcze mogą być wydane w drugiej połowie sierpnia lub w ostatnim dniu sierpnia. **Wówczas jst w dniu 31 sierpnia nie będzie posiadała żadnej ważnej uchwały w sprawie WPF. Wyjaśnienia wymaga także stwierdzenie „pozytywne rozstrzygnięcie nadzorcze” – czy w tej kategorii mieści się także stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa, czy też brak jakichkolwiek uwag ze strony rio - nawet formalnych?***

11. Art. 1 pkt 5 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:
po art. 87 dodaje się art. 87a-87h w brzmieniu:

„Art. 87c ust. 5 kwota uzupełniająca, o której mowa w art. 87a ust. 5 pkt 2, jest dzielona do dnia 31 stycznia roku budżetowego przez Ministra Finansów między jednostki samorządu terytorialnego, które na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) wykonały w roku poprzedzającym rok budżetowy deficyt mniejszy niż deficyt ustalony zgodnie z przepisami niniejszej ustawy;
- 2) planują przenieść z roku poprzedzającego rok budżetowy niewykonaną część deficytu na rok budżetowy, do wysokości wydatków przenoszonych na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji.

Art. 87 c ust. 6 suma kwot będących różnicą między planowanym w roku poprzedzającym rok budżetowy deficytem określonym zgodnie z ust. 2 dla jst spełniających warunki, o których mowa w ust. 5, a deficytem gwarantowanym wykonanym przez te jednostki w roku poprzedzającym rok budżetowy obniża dla wszystkich jst kwotę uzupełniającą deficytu na rok budżetowy.

Art. 87 c ust. 7 suma przeniesień niewykonanych części deficytów, o których mowa w ust. 5, nie może być wyższa niż kwota uzupełniająca.

Art. 87 c ust. 8 *w przypadku, gdy suma planowanych przeniesień deficytów jest większa niż kwota uzupełniająca, podział kwoty uzupełniającej między poszczególne jst następuje*

proporcjonalnie do planowanych przeniesień deficytów między wszystkie jednostki spełniające warunki, o których mowa w ust. 5.

Art. 87 c ust. 9 dla jst, o której mowa w ust. 5 pkt 2, przeniesiona część deficytu zwiększa jej gwarantowaną kwotę deficytu w roku budżetowym, określoną w ust. 2.

Art. 87 c ust. 10 nierozdysponowana kwota uzupełniająca, o której mowa w art. 87a ust. 5 pkt 2, zwiększa część deficytu, o której mowa w art. 87d.

Art. 87 c ust. 11 Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania w sytuacji przeniesienia niewykonanej części deficytu jst, mając na względzie umożliwienie jednostce realizacji inwestycji.

Komentarz:

- *Postuluje się wykreślenie powyższych punktów Art. 87 c ust. 5 – ust. 11.*
- Ponadto rozwiązanie, że suma niewykonanych części deficytów z roku poprzedniego nie może być wyższa niż kwota uzupełniająca (a w przypadku przekroczenia – nastąpi podział proporcjonalny do planowanych przeniesień deficytów) uniemożliwi kontynuację części rozpoczętych inwestycji.

12. Art. 1 pkt 8 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

w art. 212 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów:

- a) własnych, w tym dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- b) subwencji ogólnych i dotacji celowych
- c) bieżących i majątkowych.

Komentarz:

- Brzmienie art.212 ust.1 pkt 1 ufp jest zbyt szczegółowe. *Wyodrębnienie kwot dotacji subwencji i udziałów w podatkach* ma miejsce w planach dochodów, nawet przy uchwaleniu budżetu w niepełnej szczegółowości - do działów i ważniejszych źródeł. *Jest to zapis zbędny, obciążający część normatywną uchwały budżetowej dodatkowymi zapisami i nie wprowadzający nic z punktu widzenia analizy potencjału dochodowego lub innych parametrów*, o czym świadczą zresztą zapisy w uzasadnieniu do ustawy – projektodawca nie uzasadnia niczym tej zmiany – i chyba faktycznie tak jest.

13. Art. 1 pkt 9 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

art. 226 otrzymuje brzmienie:

„art. 226 ust. 1 wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą najważniejsze wielkości budżetowe w szczególności nie mniejszej niż określona w przepisach wydanym na podstawie ust. 7”.

Komentarz:

- W zmienianym art. 226 ustawy o finansach publicznych, *w ust. 1 znajduje się odniesienie do ust. 7 niniejszego artykułu, który nie istnieje.*
- Zmiany przepisów dotyczących WPF nie dotyczą najistotniejszej kwestii – konieczności sporządzania WPF realistycznego i sporządzania prognozy kwoty długu, stanowiącej część WPF na okres na jaki planuje się zaciągnąć zobowiązania lub jst ma zaciągnięte zobowiązania, ponieważ **nie ma propozycji zmiany art.227 ust.2 ufp.** Jest to niewłaściwe, a proponowane zmiany tego nie likwidują i nadal jst będą zmuszone do sporządzania kombinacji cyfr do roku np.2051 i Rio będą zmuszone oceniać takie WPF także pod względem realistyczności. Nadal, bowiem w zapisach art.226 proponuje się pozostawienie realistyczności WPF. O tym, że projektodawca myli realistyczność z rzetelnością – termin, który byłby właściwym zapisem ustawowym – świadczy uzasadnienie do proponowanych zmian, gdzie stwierdza się, że „ stosownie do propozycji, wieloletnia prognoza finansowa powinna być sporządzona **rzetelnie** i określać...” . Ze słownika języka polskiego: realistycznie – oznacza: dosłownie, rzeczywiście, w istocie, wiernie zaś pojęcie rzetelnie oznacza – solidnie, uczciwie. Co do kolejnych koniecznych zmian w przepisach dotyczących WPF, trzeba wspomnieć o konieczności „uregulowania” kompetencji do dokonywania zmian w WPF. Obecnie obowiązujące w tej materii przepisy wprowadzają zamieszanie i dochodzi do sytuacji w której zarząd w ramach uprawnień do dokonywania przeniesień wydatków zmniejsza do zera wydatki na przedsięwzięcia w roku budżetowym, a przecież o limicie wydatków na przedsięwzięcia zgodnie z art.231 decyduje organ stanowiący.
- *Wniosek o niewykreślanie z wieloletniej prognozy finansowej umów wieloletnich zapewniających ciągłość działania jednostki, gdyż uniemożliwi to kierownikom jednostek organizacyjnych zawieranie wieloletnich umów o charakterze bieżącym.*

14. Art. 1 pkt 10 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

w art. 228 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać *upoważnienie dla zarządu jst do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć*”.

Komentarz:

- W tej kwestii powstaje pytanie *w jaki sposób zawierać umowy wieloletnie, które nie są przedsięwzięciami, a zapewniają ciągłość działania jednostki?*

15. Art. 243. ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja

spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1, art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru

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

Użyte we wzorze symbole oznaczają:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,

O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db - dochody bieżące,

Sm - dochody ze sprzedaży majątku,

Wb - wydatki bieżące,

n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

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

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

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

ust.2 Przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Do art. 243 wprowadza się zmiany ust. 3, ust. 4, dodaje się ust. 3a o następującej treści:

3. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do:

- 1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań, zaciągniętych na program, projekt lub zadanie,
- 2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym lub związkom jst realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów -
- finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3, w kwocie odpowiadającej części podlegającej refundacji z tych środków,

Po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a przepisu ust. 3 nie stosuje się po upływie 90 dni po zakończeniu programu, projektu, zadania lub otrzymaniu refundacji ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w zależności od tego, które z tych zdarzeń nastąpi wcześniej,

Ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku gdy określone w umowie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3, nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczone ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1.

Komentarz:

- ***Pozostawienie limitu spłaty zadłużenia zgodnie ze wzorem określonym w art. 243 ust 1 ustawy o finansach publicznych uniemożliwia jednostkom spłatę zadłużenia w przypadku uzyskania jednorazowych dochodów, np. ze sprzedaży nieruchomości bądź nadwyżki czy wolnych środków.*** Skutkuje to brakiem możliwości zmniejszenia zadłużenia w sytuacji dysponowania środkami pieniężnymi, co jest niezrozumiałe z uwagi na konieczność ograniczenia długu publicznego. Brak we wzorze środków finansowych z nadwyżki i wolnych środków, które mogą stanowić źródło pokrycia spłaty wcześniej zaciągniętego długu.
- Kluczowe znaczenie dla limitowania zadłużenia JST mają zapisy art. 243. Środowisko samorządowe wielokrotnie postulowało zmianę tych zapisów w dwóch kierunkach: ***zamiany pojęcia nadwyżka bieżąca kategorią nadwyżka operacyjna brutto oraz wyeliminowania z definicji obsługi zadłużenia przypadków odnowienia kredytu lub spłaty kredytu innym kredytem. Pierwszy postulat eliminuje podwójne ujęcie odsetek - jako element pomniejszający nadwyżkę bieżącą oraz składnik kwoty obsługi zadłużenia.*** Wprowadzenie pojęcia nadwyżki operacyjnej brutto zwiększy wartość poznawczą i prognostyczną tego wskaźnika oraz zbliży praktykę krajową do metodyki agencji ratingowych. Może mieć to bardzo istotne znaczenie praktyczne wobec oczekiwanej tendencji wzrostu poziomu stóp procentowych. ***Przy czym drugi postulat ma istotne znaczenie dla zarządzania długiem i spłaty kredytów droższym kredytem tańszym.***

16. Art. 1 pkt 14 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

po art. 245a dodaje się art. 245a w brzmieniu:

„Art. 245a ust. 1 łączna kwota długu jst na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym,

ust. 2 w trakcie roku budżetowego łączna kwota jst na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym tej jednostki.

ust. 3 ograniczeń, o których mowa w ust. 1 i ust. 2, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek przeznaczonych na finansowanie programu, projektu lub zadania, realizowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3, w części podlegającej refundacji z tych środków.

ust. 4 przepisu ust. 3 nie stosuje się po upływie 90 dni po zakończeniu programu, projektu, zadania lub otrzymaniu refundacji ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1, 2, 3 w zależności od tego, które z tych zdarzeń nastąpi wcześniej.

ust. 5 w przypadku gdy, środki o których mowa w art. 5 ust. 1,2,3, nie zostaną przekazane jst lub po ich przekazaniu orzeczone zostanie ich zwrot, jst nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek i udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia warunków określonych w przepisach ograniczających spłatę zobowiązań i wielkość długu jst”.

Komentarz:

- ***Propozycja utrzymania wskaźnika długu 60% równoległe do wskaźników wieloletniej prognozy finansowej jest nie do przyjęcia.*** Obecnie, nawet nie uwzględniając kolejnej absorpcji środków unijnych, samorzady oscylują wokół maksymalnego poziomu tego wskaźnika. Ponadto sposób obliczania tego wskaźnika będzie bardziej restrykcyjny niż wprowadzony art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, gdyż wyłączenie nie będzie obejmowało wkładu własnego do projektów unijnych. ***Zatem utrzymanie ww. wskaźnika przekreśla możliwość pozyskiwania przez samorzady kolejnych środków unijnych, a to z kolei spowoduje negatywne zmiany w wysokości wskaźników w wieloletniej prognozie finansowej. Obowiązujące od 2014 roku indywidualne wskaźniki zadłużenia, określone obowiązującą ustawą o finansach publicznych, ograniczają w wystarczający sposób możliwość zadłużania się samorządów.***

17. Art. 7 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. – o samorządzie województwa w art. 81 dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Projekt uchwały budżetowej samorządu województwa, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały i zarządzenia podejmowane w sprawach budżetu, wieloletniej prognozy finansowej samorządu województwa i ich zmian – **marszałek województwa przedkłada do RIO w formie elektronicznej**”.

Komentarz:

- ***W obowiązujących przepisach i projektach ich zmian nie ma żadnego wzorca określającego wygląd uchwały budżetowej wraz z załącznikami oraz jej zmian, do którego stosowania byłyby zobligowane wszystkie j.s.t.*** W związku z powyższym wprowadzenie obowiązku przedkładania przez j.s.t. w/w dokumentów do regionalnej izby obrachunkowej w formie elektronicznej, bez określenia wzorca, o którym mowa powyżej oraz formy przekazu, jest niewłaściwe. Jednostki samorządu terytorialnego, w celu spełniania wymogu wprowadzonego art. 90 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 78 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 81 ust. 2 o

samorządzie województwa, będą mogły przekazać do RIO uchwały w formie elektronicznej za pomocą programu Bestia lub w jakimkolwiek programie np. z rozszerzeniem PDF lub JPG. ***W konsekwencji przetworzenie tak przekazanych dokumentów będzie trudne i bardzo pracochłonne, co będzie generować dodatkowe koszty po stronie j.s.t.***

18. Art. 8 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

W ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadza się następujące zmiany:

Po art. 15 dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Art. 15a. 1. ***naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:***

- 1) nieprawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej jst, na skutek którego doszło do przekroczenia dopuszczalnego poziomu wyniku budżetu jednostki, ustalonego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych,
- 2) nieprawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej jst, na skutek którego doszło do przekroczenia relacji dotyczącej poziomu długu lub spłaty zobowiązań jednostki, określonej w przepisach ustawy o finansach publicznych”.

Komentarz:

- Należy doprecyzować: ***kto będzie odpowiadał za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uwzględniając złożoność wyniku jednostki samorządu terytorialnego zaproponowanego w projekcie ustawy.***

19. Art. 9 ww. projektu ustawy postuluje wprowadzenie następujących zmian:

W ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w art. 26 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. w budżecie jst tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości ***nie mniejszej niż 0.4% wydatków bieżących budżetu jst*** pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu”.

Komentarz:

- 0,5 czy 0,4 % nie wpływa istotnie na poziom wydatków, jeżeli już to zdjąć ten obowiązek na etapie planowania budżetu.

- 20.** Art. 11 ww. projektu ustawy otrzymuje brzmienie:
„1. suma deficytów poszczególnych jst i ich związków oraz wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych na dany rok budżetowy nie może być wyższa niż:
1) 10 mld zł. w roku 2012;
2) 9 mld zł w roku 2013.

Komentarz:

- Zgodnie z art.11 projektu *najniższa wartość limitu czyli 8 mld zł przypadnie w przeddzień nowej unijnej perspektywy programowania 2014-2020*, co nie wróży dobrze większości prorozwojowych projektów. *Należy odpowiednio zmodyfikować limity do proponowanych powyżej zmian.*

21. Dodatkowe postulaty:

- *Wprowadzenie przepisów obligujących Ministra Finansów do przekazywania JST informacji o planowanych na lata następne po roku budżetowym kwotach: dotacji, subwencji, a także wpłaty do budżetu państwa.* Dane te są niezbędne przy konstruowaniu wieloletniej prognozy finansowej i mają znaczący wpływ na kształt budżetu i zadania samorządów.