

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych
Autor	Ministerstwo Finansów
Projekt z dnia	11 kwietnia 2017

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	-----
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Bernadeta Skóbel
e-mail	bs@zpp.pl
tel.	18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 1 pkt 2 (zmiana art. 91)	Skreślenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii RIO	Nie ma uzasadnienia dla wprowadzenia wymogu uzyskania pozytywnej opinii RIO w przedmiocie możliwości zaciągnięcia zobowiązań/emisji obligacji o których mowa w art. 91. Jeżeli celem ustawodawcy było przeciwdziałanie nadmiernemu wykorzystywaniu niestandardowych instrumentów finansowych to wystarczającym w tym zakresie było uzupełnienie katalogu z art. 91 ust. 2 z pozostawieniem RIO kompetencji do opiniowania. Proponowana regulacja w naszej ocenie jest niezgodna z art. 165 oraz art. 171 Konstytucji. Wprowadzenie wymogu uzyskania opinii pozytywnej podmiotu zewnętrznego		

Wypełniony formularz należy przesać na adres: kwrist@mac.gov.pl w formacie umożliwiającym edycję.

Plik należy zapisać np.: MRiRW PROW - woj.zachodniopomorskie; MŚ udostępnianiu inf. o środowisku – m.Kraków.

			względem ustawy w znaczący sposób ogranicza swobodę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania uprawnień o charakterze cywilnoprawnych a proponowany charakter nadzoru daleko wykracza poza kryterium legalności.		
2.	Art. 1 pkt 3 (zmiana art. 92)	<p>Proponowane brzmienie „Art. 92</p> <p>1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania, o których mowa w art.91 ust. 2, których koszty obsługi, jeśli występują, są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym:</p> <p>1) dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej;</p> <p>2) kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.</p> <p>2. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio do jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa.”.</p>	<p>Nie wszystkie zobowiązania, objęte tym zapisem, generują koszty obsługi.</p> <p>Przykładowo w świetle brzmienia uzasadnienia do wnioskowanej zmiany art. 91, do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 91 ust. 2 pkt. 2, zaliczyć należy np. umowy wypłaty odszkodowań za grunt dokonywane w ratach np. przez okres 5 lat (zgodnie z uzasadnieniem: do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 92 ust 2 zalicza się także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok związane z finansowaniem usług, dostaw i robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu). Umowy dotyczące wypłaty odszkodowań nie przewidują kosztów obsługi. Czy w świetle proponowanego brzmienia art. 92 ust 1 jst w ogóle nie może zaciągnąć takiego zobowiązania?</p>		
3.	Art. 1 pkt 5 (zmiana art. 232 ust 2)	Wycofanie się ze zmiany	Proponowane przez wnioskodawcę zmiany ustawy brzmienie ust 2 ogranicza możliwość upoważnienia		

			<p>przez organ stanowiący jst zarządu do dokonywania zmian zobowiązań i limitów wydatków <u>jedynie do budżetu środków europejskich (a więc m.in. do tzw. '7" klasyfikacji budżetowej)</u>. W praktyce wyklucza to możliwość dokonywania jakichkolwiek zmian, gdyż projekty finansowane ze środków europejskich najczęściej obejmują również współfinansowania krajowe (tzw. „9” klasyfikacji budżetowej), które ujmowane są w budżecie państwa (załącznik Nr 2 do ustawy budżetowej), a nie w budżecie środków europejskich (załącznik Nr 4 do ustawy budżetowej) lub wkład własny beneficjenta (również cyfra 9 klasyfikacji budżetowej).</p> <p>Na marginesie możliwość upoważnienia zarządu winna obejmować również pkt 3 w art. 5 ust. 1 ustawy (zagraniczne środki bezzwrotne).</p> <p>Zwracamy również uwagę, że uzasadnienie do proponowanej zmiany nie wyjaśnia przyczyn ograniczenia możliwości dokonywania zmian jedynie do budżetu środków europejskich.</p>		
4.	Art. 1 pkt 6 (zmiana art. 242)	Zaniechanie wyłącznie z art. 242 wolnych środków.	Proponowane brzmienie art. 242 w poszczególnych ustępach ogranicza możliwość dysponowania przez jst wolnymi środkami. Nowe brzmienie zasady równowagi budżetowej powoduje, iż wolne środki będą mogły być przeznaczone jedynie na spłatę zadłużenia (rozchody) lub		

			<p>wydatki majątkowe. Z uzasadnienia przekazanego przez wnioskodawcę zmiany wynika, iż ma ona zapobiec przypadkom zaciągania przez niektóre jst nadmiernych kredytów i pożyczek, po to by wygenerować wolne środki i przeznaczyć je w kolejnych latach na wydatki bieżące. Po pierwsze w samorządach powiatowych nadwyżka budżetowa nie zawsze występuje a wolne środki częściej występują pochodząc głównie z wypracowania dodatkowych dochodów własnych bądź nie wykonania wydatków bieżących a nie z nadmiernych kredytów. Po drugie indywidualny wskaźnik zadłużenia określony w art. 243 w tak znaczny sposób ogranicza możliwości kredytowe poszczególnych jst (szczególnie uwzględniając ograniczenia wynikające z proponowanej zmiany dot. braku możliwości uwzględnienia dochodów ze sprzedaży majątku), iż samorzady nie mogą sobie pozwolić na zaciąganie nadmiernych kredytów. Nawet jeśli w Wieloletniej prognozie finansowej zawyżyłyby sobie np. poziom dochodów (aby zwiększyć wskaźnik), to prognozy te są weryfikowane przez RIO i banki badające zdolność finansową w oparciu o wartości wykonane w latach ubiegłych. Uzasadnienie projektowanej zmiany zawiera sformułowanie „niektóre jst”, nie ma natomiast informacji w ilu przypadkach taka sytuacja wystąpiła</p>		
--	--	--	--	--	--

			i czy jest to realny problem.		
5.	Art. 1 pkt. 7 (zmiana art. 243)	Rezygnacja z wyłączenia w obliczeniu wskaźnika indywidualnej spłaty zadłużenia JST dochodów ze sprzedaży majątku. Doprecyzowanie przepisu.	<p>Proponowana zmiana wyłączenia z wyliczenia wskaźnika indywidualnej spłaty zadłużenia dochodów ze sprzedaży majątku spowoduje brak możliwości spłaty zobowiązań już zaciągniętych lub konieczność wypracowania dodatkowych dochodów bieżących, które mają na to wpływ. Zwracamy uwagę, że o ile można zrozumieć intencje projektodawcy polegającą na ograniczeniu sztucznego zawyżania planowanych dochodów ze sprzedaży w celu poprawy wskaźnika zadłużenia, brak jest uzasadnienia dlaczego faktycznie wykonane dochody ze sprzedaży majątku nie mogą pozytywnie wpływać na możliwości zadłużenia jst, skoro środki te są faktycznie wykonane i wpłynęły na rachunek jst.</p> <p>Natomiast dodanie do wyliczenia wskaźnika indywidualnej spłaty zobowiązań, zobowiązań wynikających z innych umów niż umowy na kredyty i pożyczki dodatkowo spowoduje obniżenie wymienionego wskaźnika i zablokuje możliwość spłaty wcześniejszych zobowiązań. Proponujemy w wyliczeniu wskaźnika utrzymać dochody ze sprzedaży majątku oraz dodatkowo dodać do wyliczenia wskaźnika dochody z dotacji majątkowych pochodzących ze środków zewnętrznych. Ponadto wnosimy o doprecyzowanie czy</p>		

			<p>umowy, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do kredytów i pożyczek zawarte przez wejściem proponowanej zmiany należy ujmować do wyliczenia wskaźników przy planowaniu budżetu na 2018 r.</p> <p>Na marginesie po raz kolejny zwracamy uwagę, że konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia jest ogólnie od początku wadliwa i nie ma tak naprawdę nic wspólnego z możliwością spłaty zadłużenia przez daną jst. Przy konstrukcji projektu budżetu dochody ogółem ustalane są na poziomie X (chodzi o lewą stronę wzoru) – w ten sposób określany jest poziom spłaty i możliwość uchwalenia budżetu w porównaniu do relacji obliczonej z prawej strony wzoru, która jest już constans. W trakcie roku budżetowego jst pozyskuje różnego rodzaju dotacje na zadania bieżące, inwestycyjne, projekty UE – które przy projekcie budżetu nie mogły być ujęte – dochody ogółem zwiększają się do kwoty Y – zatem możliwość spłaty polepsza się, ale przecież nie dzięki pozyskanym środkom bo one są na konkretne cele – jst i tak dokonałaby spłaty zadłużenia a wskaźnik zafałszowuje rzeczywistą sytuację finansową jst; ponadto tak skonstruowany wskaźnik, zaostroszony dodatkowo w projektowanych zmianach ustawy, będzie zmuszał jst do zaciągania</p>		
--	--	--	---	--	--

			zobowiązań rozciągniętych w czasie, aby poszczególne lata były obciążone jak najmniejszą kwotą, a to nie jest akurat korzystne pod względem kosztów obsługi zadłużenia;		
6.	Art. 1 pkt 8 (zmiana art. 258 ust. 1)	<p>Proponowane brzmienie „Art. 258 ust. 1</p> <p>1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego <u>może upoważnić zarząd do:</u></p> <p>1) dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;</p> <p>2) przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego;</p> <p>3) przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań 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.</p> <p>4) <u>dokonywania zmian</u> w planie dochodów i wydatków przeznaczonych na <u>programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3</u> w związku z uzyskaniem środków na realizację projektów lub zmianami w realizacji</p>	<p>Przed wszystkim proponowany zapis nie wskazywał do jakich czynności organ stanowiący może upoważnić zarząd.</p> <p>Ponadto, proponuję rozszerzenie upoważnienia o możliwość dokonywania przez zarząd zmian związanych ze zwiększeniem współfinansowania krajowego tzw. 9 klasyfikacji budżetowej, z uwagi na fakt iż współfinansowanie takie w wielu projektach przekazywane jest przez budżet państwa w formie dotacji, a nie tylko zapewniane przez beneficjenta projektu.</p> <p>W przypadku, gdy projekt dofinansowany jest w zakresie wkładu własnego przez budżet państwa, sama możliwość wprowadzenia przez zarząd do planu dochodów i wydatków <u>jedynie</u> w zakresie budżetu środków europejskich tzw. 7, nic nie zmienia i nie ma praktycznego zastosowania, bo przy takim brzmieniu przepisu współfinansowanie będzie mogło być wprowadzone do budżetu jedynie przez organ stanowiący.</p> <p>Przy zaproponowanym przez wnioskodawcę projektu zapisie powstają wątpliwości co do możliwości dokonania przez zarząd zmian w planie dochodów i wydatki,</p>		

		<p>projektów z udziałem środków europejskich , o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu.”.</p>	<p>w sytuacji, gdy zmiany te nie są dokonywane w równej wysokości. Przykładowo: projekt realizowany jest przez okres dwóch lat i środki przekazywane są w formie zaliczki 80% i refundacji po zakończeniu projektu (20%). Lata realizacji 2017-2018. Wartość projektu: 100 tys. zł, wkład własny-dotacja z budżetu państwa i wkład beneficjenta niefinansowy Zmiana w budżecie w 2017 r. Dochody + 80 tys. zł zarówno cyfra 7 jak i 9, wydatki zg z harmonogramem – 2017 r. – 50 tys. zł, w 2018 r. , 50 tys. zł.– Budżet w 2018 r. - Dochody 20 tys. zł, Wydatki 50 tys. zł. W żadnym z lat nie została zachowana równowaga i zmiana ma wpływ na wynik poszczególnych lat, niekoniecznie pogorszenie, w 2017 r. – polepszenie. Czy taka zmiana może być przeprowadzona w świetle brzmienia tego zapisu (pkt 4) przez zarząd w budżecie 2017 r.? Brak omówienia intencji wnioskodawcy w uzasadnieniu.</p> <p>Jednocześnie, gdyby wprowadzić zapis, iż zmiany w planie dochodów i wydatków dokonywane na podstawie tego upoważnienia muszą być dokonane w równych kwotach – upoważnienie praktycznie nie ma zastosowania lub ma w niewielu przypadkach. Rzadko kiedy występują przypadki, nawet w projektach unijnych jednorocznych,</p>		
--	--	---	---	--	--

			<p>że strona dochodów i wydatków się bilansuje.</p> <p>Nawet jeśli uznać, iż upoważnienie w proponowanym kształcie uwzględnia jedynie te sytuacje, w których wkład własny został już wcześniej zaplanowany w budżecie – ze środków beneficjenta, a do wprowadzenia zostało dofinansowanie z budżetu środków europejskich, to brzmienie zapisu wyklucza możliwość wprowadzenia przez zarząd tych projektów, które są współfinansowane z budżetu państwa w postaci dotacji, (proponowany przez wnioskodawcę zapis obejmuje jedynie budżet środków europejskich bez współfinansowania).</p> <p>W pkt 4 brak słowa „zmiana” zaburza sens zdania.</p>		
7.	OSR	OSR należy uzupełnić w części dotyczącej skutków finansowych o wpływ regulacji na wielkość PKB oraz w części wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców z uwagi na uzasadnione ryzyko zmniejszenia się poziomu inwestycji realizowanych przez samorządy.	W przypadku innych projektów (jeżeli planowane skutki są pozytywne) MF dokonuje tego rodzaju analiz w OSR. Zasadnym jest aby w przypadku projektów mających negatywne oddziaływanie na gospodarkę tego rodzaju prognozy nie były pomijane.		

