

***Uwagi Regionalnych Izb Obrachunkowych
do projektu ustawy o finansach publicznych
i do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach
publicznych (projekt z dnia 13 sierpnia 2008 r.)***

I. Oczywiste błędy w projekcie ustawy o finansach publicznych i w ustawie wprowadzającej ufp:

- 1) do art. 182 pkt 2 projektu ufp**
- zamiast art. 190 powinien być art. 191.
- 2) do art. 198 ust. 3 projektu ufp**
- powinno być „przedstawia opinię”.
- 3) do art. 225 ust. 1 pkt 1 projektu ufp**
- powinien być art. 224 pkt 3.
- 4) do art. 1 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy wprowadzającej ufp**
- powinien być art. 125 pkt 11.
- 5) do art. 1 ust. 1 pkt 4 projektu ustawy wprowadzającej ufp**
- powinien być art. 157 ust. 1 pkt 2.

II. Uwagi dot. funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych:

1) do art. 27 projektu ustawy wprowadzającej ufp (dot. zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych)

1/ do pkt 1 art. 27 (art. 1 ust. 4 ustawy o rio)

z proponowanego brzmienia ust. 4 art. 1 ustawy o rio wynika, że izby działalność informacyjną i szkoleniową mogą prowadzić odpłatnie, przy czym dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa. Uzyskiwanie przez izby dochodów z tej działalności wiąże się z ponoszeniem określonych kosztów, które dotąd pokrywane były z odpłatności za szkolenia, gromadzone na rachunku dochodów własnych. Ponieważ do regionalnych izb obrachunkowych funkcjonujących jako państwowe jednostki budżetowe mają zastosowanie zasady określone w art. 11 projektu ufp (jednostka budżetowa pokrywa wydatki z budżetu a pobrane dochody odprowadza do budżetu), wskazane jest doprecyzowanie użytego w ostatnim zdaniu proponowanego przepisu pojęcia „dochody”, jako środki po potrąceniu kosztów ich uzyskania.

2/ do pkt 2b art. 27 projektu ustawy wprowadzającej

W art. 11 ust. 2 ustawy o rio proponujemy skreślić słowo „obowiązkowych”.

Art. 206 ust. 3 projektu ustawy o finansach publicznych zobowiązuje regionalne izby obrachunkowe do ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej przez organ stanowiący JST w określonym ustawą terminie. Izba ma ustalić budżet **w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych**. Zakres ustalany przez izbę budżetu inaczej określa art. 53 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (**obowiązkowe zadania własne oraz zadania zlecone**) oraz art. 11 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (**obowiązkowe zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub porozumień**). Należy ujednoczyć zapisy ustaw, gdyż uprawnienia izb nie mogą budzić wątpliwości. Właściwym byłoby przypisanie izbom uprawnień do ustaleń budżetów w szerszym zakresie niż tylko obowiązkowe zadania własne i zadania zlecone. Pojęcie **obowiązkowych zadań własnych** nie jest precyzyjne (np. organizowanie i prowadzenie co najmniej jednej biblioteki publicznej jest oczywistym obowiązkiem JST gdyż wynika to z art. 19 ustawy o bibliotekach, ale obowiązek organizowania i prowadzenia domu kultury nie jest określony prawem-ustalenie budżetu bez dotacji dla domu kultury wymusiłoby likwidację tej instytucji kultury). Będące w toku realizacji zadania inwestycyjne nie są zadaniami obowiązkowymi (np. żaden przepis ustawy nie określa obowiązku budowy przez gminę basenu), jednakże nieustalenie wydatków na zapłatę wykonawcom naraziłoby JST na straty. Ustalony przez regionalną izbę obrachunkową budżet powinien umożliwić normalne funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego, której organy (zwykle w wyniku zaciekłych sporów) nie wykonały podstawowego obowiązku, jakim jest uchwalenie budżetu. Nie można być pewnym racjonalności w późniejszym działaniu tych organów, które mogą ustalony przez izbę budżet zmienić, ale nie muszą.

3/ do pkt 3 lit. a art. 27 projektu ustawy wprowadzającej

- w art. 13 ustawy o rio proponuje się skreślenie pkt. 2, który dotyczył opiniowania możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego podczas gdy z projektu ustawy o finansach publicznych wynika obowiązek opiniowania możliwości sfinansowania deficytu (art. 212 ust. 1 i 3) i prawidłowości prognozy kwoty długu (art. 198 ust. 4).

Wydaje się, że zupełnie zbyteczna jest odrębna opinia rio do prawidłowości prognozy kwoty długu, skoro kwota ta jest opiniowana przy uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

- pkt 3 art. 13 ustawy o rio powinien zostać zmieniony w związku z uregulowaniami zawartymi w art. 204 i 234 projektu ustawy o finansach publicznych.

Uważamy, że słusznie „przeniesiono” informację o stanie mienia z etapu projektu uchwały budżetowej do etapu sporządzania sprawozdania z wykonania budżetu, chociaż dalej reprezentujemy pogląd, iż ocenianie prawidłowości, zgodności z prawem tej informacji winno odbywać się w czasie kontroli jednostki samorządu terytorialnego, a nie w czasie wydawania opinii, ponieważ w trybie nadzoru nie jest możliwe zweryfikowanie prawidłowości danych zawartych w tej informacji.

- proponujemy rozważenie skreślenia pkt 4 art. 13.

Zgodnie z przepisem art. 233 zarząd JST przedstawia rio „informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze (..) oraz informację o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych osób prawnych”, natomiast na koniec roku zarząd JST przedstawia rio tylko „sprawozdanie roczne z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego”. Nie przedstawia informacji o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowych jednostek organizacyjnych. Skoro, zgodnie z przepisem art. 13 pkt 4 i 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izba opiniuje tylko informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze oraz sprawozdanie roczne z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego (nie opiniuje informacji o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowych jednostek organizacyjnych) nasuwają się wątpliwości co do celowości przekazywania do rio tych informacji i to właśnie za I półrocze a nie za rok. Ponadto jawi się wątpliwość dotycząca celowości wydawania przez rio opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze w miesiącu wrześniu (w tym czasie, po upływie kolejnego kwartału, wykonanie budżetu uległo często radykalnej zmianie). Tym bardziej, że izba nie opiniuje prawidłowości wykonywania budżetu lecz tylko prawidłowość sporządzenia „informacji”. Opinia izby dalej niczemu nie służy, ustawa nie reguluje tych spraw, nie nakłada na organ stanowiący obowiązku dokonania oceny realizacji budżetu za I półrocze. Izba może otrzymywać taki materiał za I półrocze w celu monitorowania prawidłowości wykonywania budżetu oraz w celu wykorzystania danych dla ewentualnego opracowania raportu o sytuacji finansowej JST.

- w pkt 9 art. 13 po słowie „ustawami” proponujemy dodać wyrazy: „oraz rozpatrywanie zawiadomień wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa, o których mowa w art. 59 ust. 6 ustawy z dnia 2008 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr....., poz.....)”.

Art. 59 ust. 6 projektu ustawy o finansach publicznych nakłada na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa obowiązek

zawiadamiania organu stanowiącego JST oraz właściwej regionalnej izby obrachunkowej o wydaniu polecenia realizacji operacji zakwestionowanej przez głównego księgowego. Odmowa realizacji operacji nie jest tożsama z dokonaniem kontrasygnaty przez skarbnika na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu JST, o której mowa w art. 229 ust. 3 projektu, art. 46 ust 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 48 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art.57 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa. Art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych określa zadanie izby „rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami”. Sprawy te rozpatruje komisja złożona z członków kolegium, powołana przez prezesa izby (art. 17 ust. 1 pkt 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Właściwym jest, by sprawy odmowy kontrasygnaty i odmowy realizacji operacji przez skarbników były rozpatrywane przez regionalne izby obrachunkowe w ten sam sposób, gdyż sytuacje te są do siebie bardzo podobne.

4/ do pkt 3 lit. b art. 27 projektu ustawy wprowadzającej

Do art. 13 ustawy o rio dodaje się pkt 11 przewidujący obowiązek udzielania przez regionalne izby wyjaśnień na wystąpienia podmiotów, nad którymi izby sprawują nadzór w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych. Nie sprecyzowano jednak kto miałby realizować ten obowiązek (kolegium/skład orzekający/prezes izby), w jakiej formie miałyby być wydawane wyjaśnienie (stanowisko Kolegium/opinia składu/pismo), jakie skutki prawne ma wywoływać wydanie wyjaśnienia sporządzonego na podstawie art. 13 pkt 11?

W praktyce izby udzielają takich wyjaśnień, gdyż do ich zadań należy prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej (art. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Izby odpowiadają na zapytania dotyczące całości gospodarki finansowej JST, regulowanej przez wiele ustaw. Niejasny jest zamiar szczególnego wyróżniania wyjaśnień w sprawach stosowania ustawy o finansach publicznych i nadawanie im specjalnego statusu przypominającego indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego, o której mowa w art. 14b ustawy Ordynacja podatkowa. 16 regionalnych izb obrachunkowych w kraju działa niezależnie od siebie i może w różny sposób interpretować niektóre niejednoznaczne przepisy ustaw. Ustawowy obowiązek udzielania wyjaśnień w sprawie stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych nie zapewni jednolitego stosowania prawa finansowego w kraju. Służą temu publikacje izb, wspólne szkolenia ich pracowników, analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. Dodatkowo zapis, że wyjaśnień nie udziela się w trakcie postępowania kontrolnego uniemożliwiłaby izbom łączenie działalności kontrolnej

z instruktażem w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów prawnych i ich stosowania w praktyce. Jest to obowiązek wynikający z § 4 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 176, poz. 1747).

Ponadto określony w art. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych krąg podmiotów, którym winny być udzielane wyjaśnienia jest szeroki. Jednostki podległe lub powiązane z jednostkami samorządu terytorialnego winny zwracać się o interpretację przepisów ustawy do organów tych jednostek, a nie do regionalnych izb obrachunkowych z pominięciem w/w drogi służbowej.

5/ do art. 11 i 13 ustawy o rio w związku z art. 192-198 i art. 212 projektu ufp

Przepisy dotyczące wieloletniej prognozy finansowej (WPF) nakładają na regionalne izby obrachunkowe obowiązek opiniowania projektu uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany (art. 198 ust. 2 projektu ufp). Z ust. 1 art. 198 projektu ufp wynika, że zarząd JST przedkłada rio – celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej. Dodany w art. 27 pkt 3 lit. b projektu ustawy wprowadzającej pkt 12 do art. 13 ustawy o rio do zadań izby zalicza „wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletniej prognozie finansowej”. Wątpliwości budzi użyty w art. 198 ust. 2 zapis „lub jej zmiany”. Wprawdzie z uzasadnienia do projektu ustawy o finansach publicznych wynika, że WPF będzie prognozą kroczącą, czyli uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy i obowiązek opiniowania – wynikający z art. 198 – dotyczyć będzie tylko takich zmian uchwały w sprawie WPF, **ale nie wynika to jednoznacznie z treści projektu ustawy.**

Ponadto, w związku z postanowieniami dot. treści uchwały w sprawie WPF, przewidujemy, że regionalne izby obrachunkowe będą miały ogromne problemy z wydaniem prawidłowej opinii o projekcie takiej uchwały z punktu widzenia realności wykazanych danych oraz z uwagi na czas ich zaplanowania (co najmniej cztery lata). Opinia rio wydana w danym roku budżetowym obejmująca WPF np. na okres pięcioletni będzie fikcją w tym zakresie, ponieważ budżet JST jest zjawiskiem bardzo dynamicznym.

Zakres nadzoru izb (art. 11 ustawy o rio) został poszerzony o uchwały w sprawie WPF. Wynikająca z art. 194 projektu ufp zasada zgodności między uchwałą budżetową a uchwałą w sprawie WPF spowoduje, iż każda zmiana w budżecie lub budżetu będzie pociągała za sobą zmianę w/w uchwały, a tym samym niepotrzebnie znaczny wzrost uchwalanych przez jednostki samorządu terytorialnego i badanych przez kolegium uchwał.

6/ do art. 238 projektu ufp w związku z art. 13 pkt 8 ustawy o rio

Zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu oraz występuje z wnioskiem do organu stanowiącego w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, który to wniosek podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Proponowane brzmienie art.238 – nie wymienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium ani też opinii o tym wniosku, przedstawianej przez regionalne izby obrachunkowe, wśród dokumentów z którymi zapoznaje się organ stanowiący j.s.t., przy podejmowaniu uchwały w sprawie absolutorium. W artykule tym mowa jest tylko o nieokreślonym stanowisku komisji rewizyjnej (czy w sprawie wykonania budżetu?, czy też w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego?) Opiniowanie przez regionalne izby obrachunkowe zarówno sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t. – za dany rok jak i wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium – pozostawione zostało w zakresie spraw podlegających opiniowaniu przez te organy.

7/ do art. 212 projektu ufp

Wprowadza się podwójny obowiązek opiniowania przez rio deficytu budżetu – zawartego w projekcie uchwały budżetowej i w uchwale budżetowej. Naszym zdaniem wystarczy pozostawienie dotychczasowych uregulowań w tym zakresie.

2) do art. 79 ust. 2 projektu ufp

- pozytywnym rozwiązaniem jest ograniczenie w art. 79 ust. 2 konieczności występowania przez JST do rio o wydawanie opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki tylko do zobowiązań długoterminowych. Proponujemy jednak, zastąpienie obligatoryjnej konieczności zwracania się o taką opinię, możliwością zwracania się o nią. W praktyce bowiem, opinia taka często nie jest dla banków biorących udział w postępowaniach przetargowych niezbędna, chodzi tu zwłaszcza o te banki, w których JST mają rachunki budżetów.

3) do art. 194 projektu ufp

- „podwójne” uchwalanie budżetów i wieloletnich prognoz finansowych, jego zmienianie wraz ze zmianą tych prognoz wcale nie spowoduje przejrzystości gospodarki finansowej j. s. t. - wręcz odwrotnie,
- w związku pojawieniem się zapisu dotyczącego Wieloletniej i Prognozy Finansowej w kształcie określonym przepisami artykułu. 192,i 195, 198.

4) do art. 212 projektu ufp

- art. 212 ust. 2 projektu ustawy o finansach publicznych zobowiązuje jednostkę samorządu terytorialnego do opublikowania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej w terminie miesiąca od przekazania projektu uchwały budżetowej do regionalnej izby obrachunkowej. Sposób wskazania terminu publikacji jest niewłaściwy. Uzależnia bowiem spełnienie nałożonego na JST obowiązku (publikacji) od działań

innego, niezależnego organu (wydanie przez rio opinii i jej doręczenie). JST może być również narażona na zarzut naruszenia prawa (niedotrzymanie terminu publikacji), w sytuacji gdy z przyczyn, na które nie ma wpływu, nie otrzyma opinii w terminie 30 dni od przekazania do rio projektu uchwały budżetowej. **Należy zmienić brzmienie art. 212 ust. 2 projektu ustawy o finansach publicznych** np. na „2. Opinia, o której mowa w ust. 1, publikowana jest przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.)”.

5) do art. 18 projektu ustawy wprowadzającej

- należy zmienić art. 53 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z uwagami przedstawionymi w cz. II pkt. 1) 2/,
- w art. 18 pkt 2 proponujemy ujednoczenie przepisów w zakresie zobowiązań finansowych JST poprzez skreślenie art. 58 usg. Istnieje niespójność w procedurze podejmowania uchwał w sprawie zobowiązań w zakresie głosowania, gdyż tylko art. 58 ustawy o samorządzie gminnym mówi o bezwzględnej większości głosów, natomiast zarówno ustawa o samorządzie powiatowym jak i wojewódzkim wymaga zwykłej większości głosów; Ponadto tylko w ustawie o samorządzie gminnym są zapisy dotyczące obowiązku wskazania źródła, z którego dane zobowiązanie to zostanie pokryte,
- w art. 18 określającym zmiany w ustawie o samorządzie gminnym proponujemy uchylenie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 10. Przepis ten od lat budzi wątpliwości z uwagi na wyjątkową nieprecyzyjność. Właściwie niewiadomo czy chodzi tu o łączną kwotę zobowiązań w ciągu roku budżetowego, czy też o kwotę zobowiązania ponad granice określone w budżecie, które wójt może zaciągnąć.

III. Istotne problemy w projekcie ufp:

1) do art. 77 ust. 1 projektu ufp

- treść identyczna z przepisem art. 82 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który powoduje częste kłopoty JST zaciągającym kredyty lub pożyczki na preferencyjnych warunkach. Udzielający takiej pożyczki czy kredytu określają cel, jaki ma być sfinansowany. JST spłacająca z własnych środków zadłużenie poprzednio zaciągnięte (a więc uchwalając budżet nadwyżkowy) nie mogłyby, przy rygorystycznym i literalnym stosowaniu tego prawa, skorzystać z możliwości zaciągnięcia preferencyjnych kredytów lub pożyczek bez sztucznego zaplanowania wydatków których nie zamierza ponieść, by budżet był deficytowy. Również w przypadku JST,

które planują przychody z kredytów i pożyczek i jednocześnie spłacają zobowiązania z lat ubiegłych, tak sformułowany przepis uniemożliwia zaciągnięcie preferencyjnych kredytów (pożyczek) inwestycyjnych, obligując do zaciągania komercyjnych kredytów na spłatę wcześniejszych zobowiązań,

W przypadku planowania nadwyżki budżetu przepis art. 77 i art. 78 uniemożliwia zaciągnięcie kredytów i pożyczek (za wyjątkiem zaciąganych w funduszach celowych) w związku z umową zawartą na realizację projektów lub zadań współfinansowanych ze środków o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy a w konsekwencji jednostka nie ma możliwości skorzystania z wyłączenia stosowania ograniczeń wielkości spłat pożyczek i kredytów o którym mowa w art. 209 ust 3 projektu ustawy. Takie uregulowanie może doprowadzić do ograniczenia absorpcji środków z budżetu Unii Europejskiej przez jednostki posiadające znaczne zadłużenie, a są nimi najczęściej najbiedniejsze gminy i powiaty do których adresowana jest pomoc finansowa.

Z tych względów zasadnym jest powrót do bardziej uniwersalnych definicji zawartych w art. 48 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., które nie powodowały rozbieżności w orzecznictwie i przewidzieć w art. 77 jako jeden z celów zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych „**finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostek samorządu terytorialnego**”.

2) do art. 181 ust. 2 pkt 1 lit. b-d projektu ufp

- treść tego przepisu zakłada określenie w uchwale budżetowej upoważnień dla organów wykonawczych do zaciągania zobowiązań długoterminowych (na finansowanie deficytu i rozchodów oraz wydatków i zakupów inwestycyjnych). Dotychczas – w myśl postanowień ustaw ustrojowych (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b i c ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit. b i c ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 19 lit. b i c ustawy o samorządzie województwa) – zaciąganie takich zobowiązań pozostawało w wyłącznej kompetencji organów stanowiących JST, wyrażanych w odrębnych uchwałach (w przypadku gmin podejmowanych bezwzględną większością głosów – art. 58 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Przyjęcie nowego rozwiązania (ułatwi procedury postępowania) wymaga wprowadzenia stosownych zmian w ustawach ustrojowych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego
- art. 181 ust. 2 pkt 1 lit a i b - dostosować zapis tego artykułu do treści art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2 (patrz- przejściowy deficyt i planowany deficyt).

3) do art. 215 projektu ufp

- brak przepisów dot. obowiązku ustalania przez organ wykonawczy układu wykonawczego budżetu; kto ma ustalać podział budżetu na paragrafy? Jeżeli kierownicy jednostek, to może powinien być przepis zobowiązujący ich do tego np. określający

sposób sporządzania planów finansowych. Mogą być problemy przy sporządzaniu sprawozdań.

4) do art. 234 projektu ufp

- Sprawozdanie z wykonania budżetu na koniec roku powinno zawierać także dane dotyczące pozostałego na koniec roku budżetowego do spłaty długu oraz informację o wykonaniu wielkości deficytu, wykonaniu planowanych przychodów i rozchodów budżetu, w tym także przestrzeganie ustawowo określonych wskaźników spłaty i długu w odniesieniu do wykonanych dochodów budżetu z art. 209.

5) do art. 235 projektu ufp

- wątpliwości budzi celowość corocznego badania finansowego (bilansu) JST z powodu niewspółmierności efektów, jakie da takie badanie, w stosunku do kosztów jego przeprowadzenia (badania przeprowadzają odpłatnie biegli rewidenci); nie jest jasne, czy badaniu poddawane będą sprawozdania finansowe JST, czy również ich jednostek organizacyjnych oraz skonsolidowany bilans JST? Jednostka samorządu terytorialnego nie jest podmiotem nastawionym na zysk, wiarygodność informacji zawartych w bilansie JST nie wymaga szczególnej ochrony, nie są one bowiem podstawą do podejmowania istotnych decyzji przez organy samorządu.

6) do art. 237 projektu ufp

- należy pozostawić dotychczasowe przepisy dotyczące procedury absolutoryjnej. Wydłużenie terminu aż do czerwca jest nieuzasadnione. Ponadto wprowadzenie w art. 235 projektu ustawy dodatkowego badania sprawozdań finansowych może spowodować, że nawet czerwcowy termin absolutorium nie zostanie zachowany. Sprawozdania finansowe są wypadkową dotychczasowych wcześniej składanych dokumentów i sprawozdań, poza tym sprawozdania finansowe nie skupiają się tylko na budżecie i jego realizacji a zatem odbiegają nieco od materii absolutorium (absolutorium z tytułu wykonania budżetu),
- zapisy art.236 – art.238 projektu ustawy, dotyczące instytucji absolutorium, w zakresie dotyczącym badania i zapoznawania się przez komisję rewizyjną organu stanowiącego i samego organu stanowiącego (art.238) ze sprawozdaniami finansowymi oraz w pewnych przypadkach z opinią biegłego rewidenta w sprawie corocznego badania sprawozdania finansowego są niezgodne z ideą udzielania absolutorium w oparciu o badanie wykonania budżetu wyrażoną w przepisach ustrojowych. Zarówno sprawozdania finansowe(bilanse) jak i wspomniana opinia biegłego rewidenta nie odzwierciedlają prawidłowości wykonania budżetu,
- z przepisów ustrojowych wynika, że komisja rewizyjna organu wykonawczego wnioskuje w sprawie absolutorium po analizie wykonania budżetu, czyli zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i zaopiniowaniu go (art.18 a ust 3 u.s.g., art.16 ust.3 u.s.p, art.30 ust.3 u.s.w.). Sprawozdania finansowe (bilans z wykonania budżetu,

bilans skonsolidowany czy rachunek zysków i strat) obrazują stan posiadania JST, jej sytuację majątkową, natomiast nie da się z nich wyczytać prawidłowości wykonania budżetu (rocznego planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów JST), wykonania planu finansowego na rok budżetowy,

- art. 237 ust. 4- Czy organ stanowiący ponownie rozpatruje sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, po rozpatrzeniu przez komisję rewizyjną, czy też tylko zapoznaje się, jak stanowi art. 238 ust. 1?

Czy rozpatrzenie sprawozdań i udzielenie absolutorium jest równoczesne (ten sam termin)?

Jak należy rozumieć rozpatrzenie sprawozdania? Czy będzie to zbadanie jego poprawności, czy przyjęcie i zatwierdzenie, czy też ocena realizacji budżetu?

7) do art. 238 projektu ufp

- zapisy art. 237 i 238 projektu ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym badania i zapoznania się przez komisje rewizyjne i same organy stanowiące ze sprawozdaniami finansowymi oraz w określonych przypadkach opinią biegłego rewidenta w przedmiocie badania tych sprawozdań, wydają się być niezgodne z ideą udzielania absolutorium organowi wykonawczemu w oparciu o badanie wykonania budżetu, wyrażoną w przepisach ustrojowych (art. 18, ust. 2, pkt 4; art. 12, pkt 6 i art. 18, pkt 10 odpowiednio ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa).

Zarówno bowiem sprawozdania finansowe (bilanse) jak i opinia biegłego rewidenta nie odzwierciedlają prawidłowości wykonania budżetu. Obrazują one stan posiadania JST, jej sytuację finansową, a nie prawidłowość wykonania budżetu, czyli rocznego planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów JST.

W świetle powyższego proponuje się wykreślić w ust. 1 art. 238 projektu ustawy pkt 2 i 3.

IV. Pozostałe uwagi:

1) do rozdz. 3 projektu ufp

- przepisy rozdz. 3 „Jednostki sektora finansów publicznych” powinny zawierać ogólne postanowienia dotyczące rachunku dochodów własnych (o których mowa w art. 191), analogicznie jak w przypadku samorządowych zakładów budżetowych lub funduszy celowych.

2) do art. 9 pkt 12 projektu ufp

- art. 9 pkt 12 powtórzony zostaje stary zapis o samorządowych osobach prawnych tworzonych w celu wykonywania zadań publicznych (instytucje kultury i zozy), a jest

duża grupa spółek komunalnych tworzonych właśnie w sferze użyteczności publicznej jako forma wykonywania zadań publicznych. Rozważyć włączenie do sektora finansów publicznych spółek komunalnych powołanych do realizacji zadań własnych JST w sferze użyteczności publicznej (ze 100 % kapitałem).

3) do art. 13 projektu ufp

- określając w art. 13 ust. 1 projektu ustawy dziedziny działalności, które może wykonywać zakład budżetowy pominięto sferę organizowania zbiorowego transportu lokalnego. Lokalny transport zbiorowy jest w przeważającej większości działalnością deficytową i dlatego nie ma uzasadnienia do tworzenia w tej sferze spółek prawa handlowego, ewentualnie pozostawienie przedszkoli w formie zakładów budżetowych.

4) do art. 30-31 projektu ufp

- skreślić wyraz „państwowe”; wskazane jest aby uregulowania zawarte w tych przepisach dotyczyły wszystkich osób prawnych należących do sektora finansów publicznych, w tym również samorządowych osób prawnych, takich jak spoz-y, instytucje kultury.

5) do art. 38 projektu ufp

- regulacje te odnoszące się do dokonywania wydatków przy wykorzystaniu służbowych kart płatniczych, naszym zdaniem, nie są na tyle istotne, by ujmować je w rozdziale dotyczącym zasad gospodarowania środkami publicznymi.

6) do art. 44 ust. 1 pkt 5 i art. 45 projektu ufp

- art. 44 ust. 1 pkt 5 i 45 „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny” nie jest to zdefiniowane w słowniczku ustawowym ufp i czy w związku z tym trzeba to rozumieć tak jak chce tego ordynacja podatkowa czy też jednostki samorządu mogą oceniać ten interes publiczny i ważny interes dłużnika samodzielnie i definiować to w uchwałach w sprawie trybu umarzania należności?

7) do art. 45 projektu ufp

- doprecyzować o jakie jednostki organizacyjne chodzi, czy z osobowością prawną też? Wobec braku ustawowej definicji pojęcia „jednostki organizacyjnej” oraz spotykanych w literaturze różnych (rozbieżnych) definicji (wąskiej – obejmującej jedynie jednostki nieposiadające osobowości prawnej oraz szerokiej – zaliczającej do nich również jednostki z osobowością prawną) doprecyzowanie tej kwestii usunęłoby zgłaszane przez JST wątpliwości.

8) do art. 46 pkt 2 projektu ufp

- w definicji środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe wyrażonej w przepisie art. 46 pkt 2 projektu wskazano, że środkami tymi są „należności z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa” mimo, że poręczenia i gwarancje mogą być udzielane również przez jednostki samorządu terytorialnego.

9) do art. 56 projektu ufp

- jaka będzie moc wytycznych ministra do systemu kontroli zarządczej, które nie mieszczą się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego? Czy nie lepiej standardy i wytyczne uregulować powszechnie wiążącym rozporządzeniem?

10) do art. 60 ust. 1 projektu ufp

- definicja państwowego długu publicznego wyrażona w przepisie art. 60 ust. 1 projektu ustawy nie przesądza jednoznacznie, iż obejmuje tzw. kredyty kupieckie tj. zobowiązania, na podstawie których jednostka sektora finansów publicznych jest kredytowana przez wykonawców (dostawców), skutkiem czego spłaty kredytów kupieckich nie są uwzględnione przy określaniu maksymalnego poziomu spłat zobowiązań na podstawie przepisu art. 209 ust. 1 projektu ustawy.

11) do art. 74 ust. 1 pkt 3 lit. b tiret pierwsze projektu ufp

- zapis ten jednoznacznie dyskryminuje pracowników administracji państwowej. Wpływ na wskaźniki dotyczące długu publicznego i produktu krajowego brutto dotyczą wszystkich obywateli. Pracownicy administracji państwowej nie mogą przecież ponosić konsekwencji finansowych z tytułu zadłużania się państwa w stosunku do osiąganego produktu krajowego brutto. Na poziom PKB pracują wszyscy obywatele zatrudnieni w gospodarce narodowej. Czy pracownicy administracji państwowej są wyłącznie odpowiedzialni za zaciąganie zobowiązań i za rozwój gospodarczy kraju (PKB)? Pracownicy administracji państwowej również ponoszą tak jak inni pracownicy pozostałych sfer gospodarki państwa obciążenia finansowe - koszty z tytułu podatków np. VAT akcyzy, dochodowe. Treść tego artykułu narusza podstawową zasadę równości i sprawiedliwości społecznej i dzieli pracowników na pracowników administracji państwowej i pozostałych. W związku z powyższym proponuje się wykreślić zapis art. 74 ust. 1 pkt 3 lit. b tiret 1

12) do art. 82 ust. 1 projektu ufp

- wskazane byłoby ustawowe uregulowanie dot. poręczeń długo i krótkoterminowych ze wskazaniem, który organ ich udziela.

13) do art. 180 ust. 1 i 4 projektu ufp

- właściwszym będzie użycie określenia „uchwała budżetowa obejmuje” i przedstawienie kolejności punktów na:
 - 1) przepisy ogólne
 - 2) budżet
 - 3) załączniki;
 uwaga dotyczy również art. 181 ust. 1 i 2 – zdań wprowadzających.
- w ust. 1 art. 180 projektu ustawy, pojęcie budżetu zostaje oderwane od uchwały, by w ust. 4 tego art. stać się częścią składową uchwały budżetowej,
- występuje ewidentna sprzeczność zapisów art.180 ust.1 i 4 z zapisami art.181 ust.1 pkt 1-5. Skoro uchwała budżetowa składa się z:

- budżetu - rocznego planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów JST,
- przepisów ogólnych, o których mowa w art.181
- załączników , o których mowa w art.182

to w przepisach ogólnych wymienionych w art.181, ust.1 pkt 1 – 5 nie należy wykazywać kwot dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, bowiem stanowią one właśnie budżet, czyli pierwszą część uchwały budżetowej wymienioną w art.180 ust. 4 pkt 1.

Nie ma żadnego uzasadnienia dla wprowadzania tak nowatorskich uregulowań dot. treści uchwały budżetowej. Wieloletnia dobra praktyka wypracowała treść uchwały budżetowej, która ustalona została w art. 184 aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych i należy ją wykorzystać. Obecne uregulowanie ma również tę zaletę, że w jednym przepisie określa co ma zawierać uchwała budżetowa.

14) do art. 181 ust.1 pkt 3 projektu ufp

- podział deficytu na: deficyt na wydatki bieżące, który można pokryć wyłącznie nadwyżką z lat ubiegłych lub wolnymi środkami (art. 208 ust. 1 projektu ufp) oraz deficyt na wydatki inwestycyjne (*czy tego nie należy wyraźniej zaakcentować?*).

15) do art. 181 ust. 2 pkt 2 projektu ufp

- użyte w tym przepisie określenie „limit zobowiązań z tytułu **zaciąganych** kredytów ...” jest pojęciem niejasnym, zwłaszcza że w art. 79 ust. 1 projektu ufp posłużono się pojęciem „sumy **zaciągniętych**” zobowiązań,
- w art. 181 ust. 2 proponuje się skreślenie pkt 2 dotyczącego określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 77 ust. 1 i art. 78, ponieważ limity zobowiązań z tych tytułów są określane w przychodach budżetu.

16) do art. 181 ust. 2 pkt 4 projektu ufp

- niecelowym wydaje się wyodrębnienie w treści uchwały budżetowej pkt 4 ust. 2 art. 181. Do tej pory kwoty takie określone były wyłącznie w załączniku wydatkowym i było to rozwiązanie wystarczające. Teraz w przypadku zmiany kwoty, trzeba będzie dokonywać zmiany przepisów ogólnych uchwały.

17) do art. 181 ust. 2 pkt 5 oraz art. 203 ust. 1 projektu ufp

- budzi wątpliwości co do użytego w tym przepisie niezdefiniowanego pojęcia (zasad szczególnych), a także co do szczególnego traktowania wydatków określonych w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi i ustawy Prawo ochrony środowiska. Można przyjąć rozwiązanie określone w przepisach art. 184 ust. 3 aktualnie obowiązującej ustawy, uzupełnione o dochody i wydatki z zakresu ochrony środowiska oraz z ustawy o narkomanii.

18) do art. 181 ust. 2 pkt 6 projektu ufp

- proponujemy wykreślić pkt 6 ust. 2 art. 181. Przepis mimo wszystko godzi w zasadę jedności budżetu, jest bardzo lakoniczny – trudny do wypełnienia treścią merytoryczną lub można przyjąć rozwiązanie określone w przepisach art. 184 ust. 4 aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (jako część nieobligatoryjna uchwały budżetowej).

19) do art. 181 projektu ufp

- w art. 181 powinna znaleźć się regulacja z art. 82 projektu – zdanie drugie („Łączna kwota poręczeń i gwarancji określona jest w uchwale budżetowej”).

20) do art. 184 i art. 188 projektu ufp

- na kanwie przepisów art. 184 i 188 projektu ustawy należy rozważyć możliwość udzielania przez JST pomocy finansowej i rzeczowej budżetowi państwa (w szczególności niektórym jednostkom państwowym sektora finansów np. Generalna Dyrekcja Dróg w odniesieniu do dróg krajowych) oraz zagranicznym JST.

21) do art. 186 projektu ufp

- czy nie należałoby dopisać również dotacji celowych?

22) do art. 191 projektu ufp

- konstrukcja art. 191 może budzić wątpliwości czy uchwałą organu stanowiącego należy objąć także dochody, o których mowa w ust.3. Jeżeli nie to należałoby to wyraźnie wyartykułować poprzez dodanie ust. 6 w brzmieniu: „Decyzje o utworzeniu rachunku podejmują kierownicy jednostek budżetowych, jeżeli dochody będą pochodziły z tytułów wymienionych w ust. 3”.

23) do art. 192 ust. 3 pkt 2 i art. 197 projektu ufp

- wątpliwości budzi ujęcie tych uregulowań w wpcf, a nie w uchwale budżetowej. upoważnienie jest tylko fakultatywne? w uchwale budżetowej też go nie ma. Czy to oznaczałoby, że w oparciu o wpcf zarząd będzie mógł zaciągać te wszystkie zobowiązania wykraczające poza rok budżetowy? A jeśli już dostanie to upoważnienie - to tylko do tych niezbędnych? a inne przedsięwzięcia?

24) do art. 194 projektu ufp

- jeśli w wpcf mają być dochody i wydatki w podziale wynikającym z art. 195 to, aby spełnić wymóg, że wpcf ma być zgodny z uchwałą budżetową, prawie każda zmiana budżetu – nawet przez wójta będzie pociągała zmianę wpcf!
- w art. 194 proponujemy zmianę brzmienia zdania drugiego na: ”Zmian w tym zakresie dokonuje organ stanowiący lub zarząd jednostki samorządu terytorialnego, o ile zakres zmian mieści się w jego uprawnieniach do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu”.

25) do art. 195 projektu uf

- w art. 195 ust.1 proponujemy dopisać „ wydatki wynikające z kredytowania jednostek sektora finansów publicznych przez wykonawców (dostawców)wykraczające poza rok budżetowy, tzw. kredyt kupiecki”.

26) do art. 195 ust. 2 pkt 1 projektu ufp

- brak definicji wydatków o charakterze stałym.

27) do art. 195 ust. 3 projektu ufp

- niewykonalnym wydaje się sporządzenie prognozy długu na okres wskazany w art. 195 ust. 3. Tak sporządzona prognoza nie będzie realistyczna, wbrew postanowieniom ust. 1 tego artykułu, gdyż wobec braku ustawowych ograniczeń czasu trwania umów kredytowych (pożyczkowych) mogą one obejmować nawet kilkanaście lat.

28) do art. 197 projektu ufp

- takie upoważnienia powinny znaleźć się w uchwale budżetowej.

29) do art. 199 projektu ufp

- proponujemy wprowadzić regulacje ograniczające dokonywanie zmian budżetu przez organ stanowiący w trakcie roku budżetowego, przez dodanie następującego zapisu: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała zmianę uchwały budżetowej w treści zaproponowanej przez zarząd albo ją odrzuca”.

30) do art. 201 projektu ufp

- w ust. 1 użyto słów „wyszczególnia się” (dochody bieżące i majątkowe), a w ust. 3 i 4 słów „ujmuje się” (w tym poszczególne podatki i opłaty). Nie jest jasna intencja projektodawcy – czy poszczególne podatki i opłaty mają być wyszczególnione w planie dochodów, czy też nie mają być pominięte ich kwoty w kwocie dochodów działu 756 klasyfikacji budżetowej.

31) do art. 202 i art. 203 projektu ufp

- poszczególne rodzaje wydatków „wyszczególnia się” (art. 202 ust. 1), „ujmuje się” (art. 202 ust. 3 i ust. 4), „określa się” (art. 203 ust. 1) oraz „uwzględnia się” (art. 203 ust. 2). Jeżeli pojęcie „ujmuje się” oznacza obowiązek wyszczególnienia, to kłopotliwe będzie odróżnienie wydatków na zakup towarów i usług od wydatków na koszty utrzymania jednostek (art. 202 ust. 3),
- nie jest jasne, gdzie należy ująć dotacje na inwestycje, ten rodzaj wydatku nie jest wymieniony w zamkniętym katalogu art. 202 ust. 4, a w ust. 3 wymieniono dotacje na wydatki bieżące. Skala problemu jest duża bowiem JST często planują dotacje na zadania majątkowe zakładów budżetowych, szpoc oraz na pomoc finansową na zadania inwestycyjne innych JST (§ 6300),
- jednocześnie bardzo ważne jest precyzyjne określenie w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji przynależności paragrafów wydatków do poszczególnych grup wynikających z art. 202 projektu ustawy. Podobne rozwiązanie w art. 184 obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych przy jednoczesnym braku skorelowania

z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji budżetowej spowodowało wiele problemów przy planowaniu budżetów JST.

32) do art. 203 projektu ufp

- jeśli ma się wyodrębnić zadania wspólne to dlaczego nie przejęte też na podstawie porozumień?

33) do art. 206 projektu ufp

- wobec niezmienionej treści byłego przepisu art. 183 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. pozostaje dylemat i rozbieżność stanowisk pomiędzy izbami co do kompetencji organu stanowiącego. Proponuje się rozstrzygnąć to jednoznacznie zapisem: „**Przed uchwaleniem uchwały budżetowej**, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego **lub uniemożliwiających realizację wydatków koniecznych.**”.

34) do art. 208 projektu ufp

- uważamy, że zapisy tego artykułu prowadzą do sytuacji prawnej, gdzie jednostki samorządu terytorialnego będą mogły zaciągać długoterminie przychody zwrotne wyłącznie na wydatki majątkowe – co jest naruszeniem zarówno Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) jak i Konstytucji RP przyznającej samodzielność finansową j. s. t. w realizacji zadań własnych, natomiast zadania własne obejmują również wydatki bieżące. Co ma bardzo istotne znaczenie np. przy finansowaniu np. niedoszacowanej oświaty,
- zakłada się, że „organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych”. Zapis jest jasny i czytelny, ale doprecyzowania wymaga sposób wyliczenia wielkości wolnych środków (w praktyce funkcjonuje dzisiaj conajmniej kilka wzorów i interpretacji wyliczania wolnych środków). Ponadto wysokość nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków powinna być bardzo realistycznie oszacowana już na poziomie tworzenia projektu budżetu. Weryfikacja tych wielkości możliwa jest dopiero w II kwartale danego roku budżetowego (po wpłynięciu do RIO bilansów z wykonania budżetu). Co wówczas, gdy okaże się, że na poziomie projektu błędnie przyjęto kwotę wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych? Ponadto podkreślić należy konieczność ciągłego monitoringu wskaźników wymienionych w art.208 ust. 1,
- zmienić treść ust. 1 na następującą:

- „1. Organ stanowiący j.s.t. nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące, są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych, wolne środki i przychody ze spłaty udzielonych pożyczek”,
- odpowiednio dostosować zapis. ust. 2 i ust. 3,
 - należy zauważyć, iż zapis art. 208 ust. 1 może spowodować zarzut ograniczenia samodzielności finansowej gminy. Założenie leżące u podstaw tej regulacji wydaje się słuszne, lecz jej realizacja jest niemożliwa. Przepis dotyczy uchwalania budżetu, które powinno nastąpić do 31 grudnia. W tym czasie nie jest znana faktyczna wielkość nadwyżki. Stąd samorządy będą mogły dla obejścia tego przepisu planować zawyżoną nadwyżkę i uchwalać w ten sposób budżet. Izby nie będą mogły zweryfikować wielkości planowanej nadwyżki ani na etapie projektowania ani uchwalania budżetu,
 - przepis art. 208 ust. 2 i 3 dotyczy wykonywania budżetu, a nie planowania i uchwalania, stąd powinien być przeniesiony do innego rozdziału.

35) do art. 209 projektu ufp

- art. 209 - treść tego artykułu jest zbyt skomplikowana. Taki zapis wyłącznie utrudni prace planistyczne i wykonawcze w zakresie budżetu sensu largo. Powinniśmy dążyć do uproszczenia uelastycznienia i zwiększenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prowadzonej przez nie gospodarki finansowej. Treść tego przepisu jest zaprzeczeniem tej tezy. Zapisy tego artykułu spowodują, iż gminy biedniejsze(mające niskie dochody własne) nie będą mogły się rozwijać; Sposób liczenia relacji jest nieprzejrzysty. Nie wszystkie JST wykazują nadwyżkę operacyjną (w wielu wypadkach występuje deficyt operacyjny). Co w sytuacji, gdy dochody bieżące są mniejsze od wydatków bieżących i jednocześnie brak dochodów ze sprzedaży majątku (tak się zdarza w małych gminach i niektórych powiatach)? Ponadto z klasyfikacji budżetowej jasno nie wynika, które paragrafy należy zaliczyć do grupy dochodów ze sprzedaży majątku. Czy dokonano symulacji do przedstawionego wzoru na przykładzie rzeczywistych kwot (dla poszczególnych gmin, a nie typów jednostek)w latach 2005-2007 i bazowy 2008. Z naszych wyliczeń proponowane rozwiązanie budzi wiele kontrowersji i niejasności, w wielu wypadkach budżet na rok 2008 nie mógłby być w ogóle uchwalony w wartościach jakie są obecnie.

Wobec powyższego limity zadłużenia określone w art. 169 i art. 170 obowiązującej ustawy o finansach publicznych proponujemy pozostawić bez zmian lub urealnić i uprościć proponowaną regulację,

- określona w art. 209 projektu ustawy relacja spłat zobowiązań do dochodów ogółem prowadzi do tego, że każda uzyskana przez JST. dotacja na inwestycje powoduje obniżenie dopuszczalnego poziomu spłat zobowiązań na kolejne 3 lata mimo, iż uzyskanie tej dotacji nie powoduje żadnej zmiany w sytuacji finansowej jednostki np. w przypadku gdy powiat otrzyma dotację z budżetu państwa na zadania inwestycyjne

Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Moim zdaniem relacja poziomu spłat winna być odniesiona do dochodów bieżących (mianownik wzoru) powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku jeżeli dochody ze sprzedaży majątku będą przy wyliczaniu relacji uwzględniane.

Przykład I - JST nie osiąga dochodów majątkowych z dotacji na zadania inwestycyjne.

	Wyk. 2007	Wyk. 2008	Plan 2009
Dochody bieżące	50 mln	51 mln	52 mln
Dochody ze sprzedaży mienia	2 mln	2 mln	2 mln
Dotacje na zadania majątkowe	-	-	-
Ogółem dochody	52 mln	53 mln	54 mln
Wydatki bieżące	49 mln	50 mln	51 mln

$$R+O \leq \frac{1}{3} \frac{50+2-49}{54} + \frac{51+2-50}{53} + \frac{52+2-51}{54} = \frac{1}{3} (0,058 + 0,057 + 0,056) = 0,057$$

R+O ≤ 3,078 mln zł

Przykład II - JST osiągnęła w latach poprzedzających rok budżetowy dochody majątkowe z dotacji na zadania inwestycyjne

	Wyk 2007	Wyk 2008	Plan 2009
Dochody bieżące	50 mln	51 mln	52 mln
Dochody ze sprzedaży mienia	2 mln	2 mln	2 mln
Dotacje na zadania majątkowe	10 mln	12 mln	0 mln
Ogółem dochody	62 mln	65 mln	54 mln
Wydatki bieżące	49 mln	50 mln	51 mln

$$R+O \leq \frac{1}{3} \frac{50+2-49}{54} + \frac{51+2-50}{65} + \frac{52+2-51}{54} = \frac{1}{3} (0,048 + 0,046 + 0,056) = 0,050$$

R+O ≤ 2,7 mln zł

Z powyższego wynika, że jednostka, która nie uzyskała dotacji na wydatki majątkowe ma korzystniejszy wskaźnik poziomu spłat zobowiązań niż jednostka, która takie dochody osiąga. Takie zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia.

36) do art. 219 projektu ufp

- art. 219 – należy wskazać, że do postępowania w sprawie zwrotu dotacji stosuje się kpa albo ordynację podatkową.

37) do art. 221 projektu ufp

- w przepisie art. 221 brak zasad wykonywania budżetu wskazujących na obowiązek dochodzenia należności budżetowych (w szczególności dotyczy to niepodatkowych należności budżetowych) oraz rozliczania udzielonych z budżetu dotacji, co utrudnia a nawet uniemożliwia dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- art. 221 pkt 1 - zapis powinien być... dochodów do budżetu lub... na rachunek budżetu.

38) do art. 222 projektu ufp

- zbędne wydaje się przenoszenie do treści ustawy przepisów dotychczasowych aktów wykonawczych (np. art.222 projektu ustawy), które powodują, że staje się ona mniej przejrzysta i czytelna.

39) do art. 224 pkt 2 i 3 projektu ufp

- wykreślić pkt 2,
- art. 224 pkt 3 wprowadza nieuzasadnione ograniczenie dla organu wykonawczego w postaci zakazu zmian planu wydatków na uposażeniu i wynagrodzenie w ramach działu. Uniemożliwia to wykonywanie wójtom funkcji kierownika zakładu pracy, wynikającej z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym.

40) do art. 225 ust. 1 pkt 3 projektu ufp

- takiego upoważnienia dla zarządu nie ma w uchwale budżetowej (w związku z art. 197 projektu ufp),
- zawarta w tym przepisie regulacja jedynie połowicznie rozwiązuje problem zaciągania zobowiązań o charakterze bieżącym wykraczającym poza ramy roku budżetowego. Szereg takich zobowiązań nie ma charakteru „niezbędnych dla zapewnienia ciągłości działania jednostki”, a jedynie celowe jest zawarcie tych umów na okres przekraczający rok budżetowy, dotyczy to np. ubezpieczenia AC samochodów, abonamentów telefonicznych, odśnieżania, utrzymywania czystości, usług ochrony. Brak jest w nowej ustawie przepisów regulujących tę kwestię.

41) do art. 231 projektu ufp

- w przepisie art. 231 ust. 1 projektu ustawy uregulowano, że obsługę bankową JST wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach prawa zamówień publicznych co oznacza, iż obowiązek przeprowadzenia postępowania wystąpi tylko w przypadku, gdy wartość zamówienia przekroczy 14.000 euro. Natomiast w ust. 4 art. 231 projektu ustawy ustalono, że zarząd JST może zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach w trybie określonym w przepisach prawa zamówień publicznych (Pzp), co oznacza, iż przepis ten ma węższe stosowanie niż to zostało określone w art. 231 ust. 1 w przypadku zamówień na obsługę bankową. Nie zobowiązuje on bowiem do stosowania zasad określonych w Pzp, lecz do zastosowania trybu

określonego w tych przepisach, czyli przewidzianej Pzp procedury prowadzącej do zawarcia umowy w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania niezależnie od wartości wyłączającej obowiązek stosowania ustawy.

Moim zdaniem celowe byłoby odwrotne uregulowanie tych zagadnień. Wyłonienie banku do obsługi bankowej JST winno się odbywać w trybie przewidzianym w Pzp tj. niezależnie od wartości zamówienia, bowiem specyfiką tych zamówień jest nie tylko ponoszenie wydatków za obsługę bankową, ale również osiąganie dochodów z oprocentowania środków na rachunkach bieżących a vista oraz lokat nocnych. W wielu przypadkach banki nie naliczają odsetek od środków na rachunkach bieżących lub ustalają na poziomie bliskim zera po to, aby zmniejszyć wysokość pobieranych opłat i nie przekroczyć granicy 14.000 euro. Powoduje to ograniczenie w dostępie banków do rynku zamówień na obsługę bankową JST tym bardziej, że przy wyszacowaniu wartości zamówienia poniżej 14.000 euro i braku obowiązku stosowania w tym przypadku przepisów Pzp może dochodzić do zawierania umów z bankami na czas nieograniczony. Brak natomiast uzasadnienia do wprowadzenia obowiązku wyłaniania banku udzielającego kredytu w trybie przewidzianym w Pzp tj. niezależnie od wartości zamówienia (odsetek, prowizji i innych podobnych świadczeń). Takie uregulowanie mogłoby zablokować zaciąganie kredytów krótkoterminowych na finansowanie okresowych niedoborów środków pieniężnych, których wartość nie przekracza 14.000 euro, w szczególności w sytuacjach trudnych do przewidzenia.