

Reguła wydatkowa a swoboda finansowa samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Bieżący podział administracyjny Polski obowiązuje w zmienionej formie od początku 1999 r. Wtedy z 1 stycznia weszły w życie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹ i o samorządzie województwa², które dały początek reformie obowiązującej do dnia dzisiejszego³.

Podobną stabilnością nie mogą pochwalić się regulacje dotyczące zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Pierwsza ustawa o finansach publicznych, która zastąpiła wcześniejsze Prawo budżetowe, uchwalona została w 1998 r. Kolejną uchwalono 30 czerwca 2005 r. Ta przetrwała zaledwie cztery lata. Z dniem 27 sierpnia 2009 r. uchwalono następną wersję ustawy o finansach publicznych, która z drobnymi zmianami obowiązuje do dziś⁴.

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 179.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).

Pewien zakres regulacji dotyczących zasad finansowania działalności samorządowej przejęła ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵. Pierwotna, uchwalona w 1998 r., miała obowiązywać nie dłużej niż dwa lata, a zawarte w niej przejściowe regulacje miały zostać zastąpione wkrótce kompleksową ustawą⁶. Ta uchwalona została dopiero w 2003 r., dostosowując jednocześnie realia samorządowe do uczestnictwa w strukturach Unii Europejskiej.

W całym dwunastoletnim okresie działalności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst), którego funkcjonowanie oparte jest na podziale na gminy, powiaty i województwa, to ustawa o finansach publicznych z sierpnia 2009 r. wywołała największe kontrowersje. Całkowitej reformie uległ system obliczania możliwości zadłużania się samorządów. Wprowadzono jasne ograniczenie dla form wykonywania gospodarki komunalnej przez władze lokalne, zachęcając jednocześnie do tworzenia spółek prawa handlowego. Poza budżetem, planowanym na dany rok kalendarzowy, wprowadzono obowiązek uchwalania wieloletniej prognozy finansowej (dalej: wpf). Wspomnianej prognozie mają podlegać podstawowe kategorie budżetowe oraz najważniejsze zadania realizowane przez organ wykonawczy w minimalnym czteroletnim okresie. Ponadto, wprowadzono regułę równowagi bieżącej, która w pewnym uproszczeniu polega na tym, że samorząd terytorialny nie może finansować swojej bieżącej działalności ze źródeł zwrotnych (np. pożyczek czy kredytów). Pomimo długiego okresu planowania zmian w ustawie odnaleźć można także zapisy powodujące pewne wątpliwości interpretacyjne. Wymienione okoliczności spowodowały, iż konieczne stało się wprowadzenie nowelizacji, mających dostosować obecnie funkcjonującą ustawę o finansach publicznych do zmieniających się realiów.

⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966).

⁶ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 20.

Projekt zmian w ustawie o finansach publicznych

W grudniu 2011 r. Ministerstwo Finansów opublikowało projekt z dnia 8 grudnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (m.in.: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o regionalnych izbach obrachunkowych, o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Propozycja ta pojawiła się w momencie, gdy niektóre przepisy ustawy o finansach publicznych z 2009 r. nie zdążyły jeszcze wejść w życie. Co więcej, proponowany akt przywraca przepisy dopiero co usunięte, na przykład powrót do maksymalnego poziomu długu na koniec roku w stosunku do dochodów na poziomie nie wyższym niż 60%.

Głównym powodem powstania projektu jest objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu. Zjawisko to, jak się uważa, powiązane jest bezpośrednio z szybko rosnącym zadłużeniem samorządowym. Wskazuje na tę zależność także uzasadnienie projektu omawianej ustawy, w którym czytamy, iż jednostki samorządu terytorialnego zakończyły rok 2010 łącznym deficytem na poziomie 1% w stosunku do PKB. Dopuszczalny przez regulacje europejskie maksymalny deficyt sektora publicznego wynosi 3% PKB. W ostatnich latach drastycznie rosło zadłużenie sektora samorządowego. W porównaniu do roku poprzedniego, w 2007 r. wzrosło o 3,7%, w 2008 r. o 11,2%, w 2009 r. o 40,0%, w 2010 r. zaś o 36,8%. Deficyt i tempo przyrostu długu są tak znaczne, że niezbędne wydają się być działania zapobiegające dalszemu postępowaniu tego trendu⁷.

Doraźnym środkiem wspomagającym walkę z zadłużeniem samorządowym miało być wydane 23 grudnia 2010 r. rozporządzenie ministra finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego,

⁷ Uzasadnienie do projektu zmian w ustawie o finansach publicznych i niektórych innych ustaw, dostępne pod adresem: <http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/ap/2011/uzasanieniest.pdf> (odczyt z dnia: 10.02.2012).

w tym do długu Skarbu Państwa⁸. Przepisy zawarte tam weszły w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. Pomimo iż regulacje nie wywarły bezpośredniego wpływu na większość jednostek samorządu terytorialnego, to jednak przyczyniły się do dyskusji i wzbudziły liczne kontrowersje przedstawicieli samorządu terytorialnego. Ich zdaniem, minister finansów uzurpuje sobie prawo do definiowania ustawowych pojęć kredytów i pożyczek, do których nakazuje zaliczać dodatkowo: umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok. Takie rozumienie kredytów i pożyczek pozwala na zawyżanie wskaźników aktualnego zadłużenia dla samorządów, które wskazane umowy podpisały⁹. Rozwiązanie to nie przyczyniło się do ostrożniejszego projektowania budżetów. Po III kwartale 2011 r. planowany deficyt na koniec roku wynosił ponad 21 mld zł.¹⁰ Dla porównania podkreślić trzeba, że w 2010 r. deficyt po IV kwartale wyniósł około 15 mld zł, co stanowiło niemal 1% PKB.

W obliczu tych informacji resort finansów postanowił wprowadzić nowe regulacje. Efektem tego jest projekt grudniowej nowelizacji. Zastosowane w nim rozwiązania wydają się zanadto upraszczać sytuację. Zgodnie z nimi, jeżeli indywidualne ograniczenie dla każdego samorządu nie pozwala na zmniejszenie deficytu, należy

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym do Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 252, poz. 1692).

⁹ Interpelacja nr 20397 do Ministra Finansów w sprawie obowiązku wliczania przez samorządy terytorialne do swojego zadłużenia zobowiązań wynikających z umów publicznoprawnych, leasingu i umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż rok.

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dostępne pod adresem: <<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=1324&id=254224&typ=news>>. (odczyt z dnia: 10.02.2012).

ograniczyć deficyt całego sektora razem. W ten sposób powstała tak zwana reguła wydatkowa, której zdecydowany sprzeciw wypowiedziała strona samorządowa.

Reguła wydatkowa zawarta ma być w dodanych do ustawy o finansach publicznych artykułach 87a–87g. Umieszczenie przepisów w rozdziale 3 wskazanej ustawy – „Procedury ostrożnościowe i sanacyjne”, powinno sugerować nadzwyczajny charakter tych regulacji. Niestety, projekt przewiduje stałe stosowanie reguły, niezależnie od sytuacji finansów publicznych. Zgodnie z przepisami, suma planowanych i wykonanych na koniec roku wyników wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (a także samorządowych osób prawnych), jeżeli stanowi deficyt, to deficyt ten nie może być większy niż 0,5% w relacji do PKB¹¹. W razie przekroczenia tego poziomu jednostki samorządowe będą zmuszone zmniejszyć deficyt tak, aby relacja została zachowana.

Swoboda finansowa samorządu terytorialnego

W art. 165 ust. 2 Konstytucji¹² zawarto zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej. Przez samodzielność należy rozumieć pewną wyodrębnioną i określoną prawem sferę możliwości działania. Jest to instrument, który umożliwia podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji organów państwowych, z zastrzeżeniem możliwości *ex post* ich weryfikacji¹³. Odnosząc samodzielność do budżetu samo-

¹¹ Wskazany poziom dopuszczalnego deficytu różni się od zapisów opublikowanego projektu nowelizacji z dnia 8 grudnia 2011 r. Wynika on z relacji po spotkaniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych z dnia 16 lutego 2012 r. Relacja dostępna jest pod adresem: <http://zmp.miasto.biz/aktualnosc-8-308-komunikat_z_posiedzenia_zarzadu_zmp_w.html> (odczyt z dnia: 27.02.2012).

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹³ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 46.

rządowego, należy stwierdzić, że jest to swoboda w kreowaniu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów w granicach narzuconych przez przepisy prawa. I tak, już w art. 167 Konstytucji wspomina się o wykonywaniu przez samorząd zadań publicznych i odpowiednim przydziale dochodów na ich realizację. Przydzielenie samorządowi nowych zadań bez równoległego zapewnienia dodatkowych wpływów stanowi naruszenie konstytucyjnego władztwa dochodowego, a co za tym idzie – swobody finansowej¹⁴.

Jak wskazuje Strona Samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w ostatnich latach istnieje niepodważalny problem zachowania swobody finansowej jednostek samorządowych. Według samorządów pogarszająca się sytuacja finansowa wynika bezpośrednio ze zmian prawa i nierespektowania art. 167 Konstytucji, który w ust. 4 stanowi: „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Wprowadza się nowe zadania oraz podnosi standardy realizacji już wykonywanych działań bez wzrostu zasilania finansowego. Strona samorządowa powołuje się na szacunki różnych instytucji, gdzie wskazano, iż na skutek tego typu praktyk z budżetów samorządowych ubywa pomiędzy 10 a 14 mld zł rocznie. Jednocześnie przedstawiciele władzy zdecentralizowanej domagają się przywrócenia zasady rekompensowania ubytków; wprowadzenia zwrotu podatku od towarów i usług od podejmowanych inwestycji publicznych; przekazywania nowych zadań w sposób prawnie uporządkowany (tj. kolejno: rzetelna wycena kosztów, określenie standardów i na tej podstawie nowy tekst aktu wraz z adekwatną zmianą systemu zasilania finansowego)¹⁵.

¹⁴ W. Miemieć, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, z. 5, s. 9.

¹⁵ Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie finansów jednostek samorządu terytorialnego z dnia 27 września 2011 r., dostępne pod adresem: < http://zmp.miasto.biz/aktualnosc-176-stanowisko_strony_samorzadowej_komisji.html > (odczyt z dnia: 13.02.2012).

Bardzo klarownie rysuje się podział stanowiska samorządowego i rządowego. Według resortu finansów cała wina za szybko rosnące zadłużenie leży po stronie władz lokalnych i zbyt słabych ograniczeń prawnych. Według przedstawicieli samorządu zaś przekazywane niemądrze zadania powodują niepowetowane szkody w lokalnych budżetach. Istota problemu wydaje się leżeć pośrodku. Głównym powodem szybko rosnącego deficytu w ostatnich latach budżetowych jest przede wszystkim bardzo wysoki stopień absorpcji środków unijnych. Jednostki samorządowe chcąc wykorzystać niepowtarzalną szansę, muszą realizować zadania z udziałem wkładu własnego. Ten jednak najczęściej pochodzi nie z wygenerowanych nadwyżek, a ze źródeł zwrotnych. Dodatkowe zadania i brak idącego równolegle finansowania z pewnością nie pomagają samorządowcom. Do obu tych argumentów należy dodać panujący kryzys gospodarczy, który zmniejsza wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: PIT) i podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: CIT) oraz innych danin. W ten sposób powstaje obraz samorządu, na który ustawodawca próbuje zareagować. Wydaje się jednak, że tylko całościowe spojrzenie na problem może przynieść faktyczne korzyści w postaci mniejszego deficytu i dalszego szybkiego rozwoju z poszanowaniem zasady samodzielności samorządu.

Ograniczenia w zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny ma osobowość prawną, przysługuje mu prawo własności i inne prawa majątkowe¹⁶. Prawa samorządu podlegają ochronie sądowej. Polskie ustawodawstwo w tej materii zgodne jest z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego¹⁷. Karta ta wylicza prawa i obowiązki samorządu, a wśród nich m.in.: za-

¹⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 274.

¹⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Strasburg 1985 (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

rządzenie sprawami lokalnymi, dochodzenie swoich praw na drodze sądowej, prawo do posiadania własnych środków finansowych. Idąc dalej, jednostki samorządowe mają prawo zaciągać zobowiązania we własnym imieniu. Biorąc pod uwagę fakt, że zazwyczaj posiadają pokaźny majątek, a także notują stałe i stabilne dochody, są one dla banków i inwestorów klientem idealnym. Ci z kolei chętnie i bez większych przeszkód udzielają kredytów czy pożyczek. Powoduje to pokusę zaciągania zobowiązań ponad faktyczne możliwości ich spłaty. Aby nie liczyć wyłącznie na rozsądek lokalnych władz, ustawodawca wprowadza różne ograniczenia dotyczące maksymalnego poziomu zadłużenia i jego obsługi. Przepisy w tym zakresie są dynamiczne. Zakres i poziom ograniczeń, począwszy od roku 1998, przedstawiono w tabeli.

Tabela. Ograniczenia w zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Rok			Projekt 2011
	1998	2005	2009	
Maksymalna obsługa długu	15% do dochodów	15% do dochodów	indywidualny wskaźnik	indywidualny wskaźnik
Maksymalne zadłużenia	60% do dochodów	60% do dochodów	brak	60% do dochodów
Inne obostrzenia	zmniejszenie możliwości obsługi długu w przypadku, gdy PDP przekroczy 55% PKB do 12% do dochodów + równowaga budżetowa	zmniejszenie możliwości obsługi długu w przypadku, gdy PDP przekroczy 55% PKB do 12% do dochodów + równowaga budżetowa	równowaga budżetowa (gdy PDP przekroczy 55% PKB)	maksymalny deficyt całego sektora na poziomie 0,5% PKB + równowaga budżetowa (gdy PDP przekroczy 55% PKB)

Źródło: na podstawie tekstu ustaw o finansach publicznych z lat 1998, 2005 i 2009 oraz projektu zmian z grudnia 2011 r.

Zgodnie z zaprezentowanym zestawieniem, zapisy ustaw z roku 1998 i 2005 praktycznie nie różniły się w odniesieniu do zadłużenia samorządowego. Jednostki samorządowe mogły płacić odsetki i inne koszty obsługi zadłużenia na poziomie nie wyższym niż 15% docho-

dów w danym roku. Wskaźnik ten ulegał zmniejszeniu, gdy państwowy dług publiczny (dalej: PDP) przekroczył 55% PKB i wynosił wtedy 12%. Wówczas też dochodziły dodatkowe normy regulujące możliwości powstania deficytu, które w pewnym uproszczeniu nie pozwalały na to. Drugie ograniczenie, na gruncie przywołanych ustaw, stanowił wskaźnik maksymalnego poziomu zadłużenia na koniec roku. Relacja stanu zadłużenia do dochodów ogółem nie mogła przekroczyć 60%.

Przepisy od czasu reformy administracyjnej z roku 1998 uległy znacznym modyfikacjom. Na etapie tworzenia nowej ustawy z 2009 r. wzięto pod uwagę fakt, że stałe wskaźniki nie pozwalają na rozwój dynamiczny dobrze sytuowanym jednostkom. Znalazło to odzwierciedlenie w przepisach i wprowadzony został dynamiczny wskaźnik dla każdej jednostki z osobna. Wszystkie samorządy muszą wyliczać wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia na podstawie nadwyżki operacyjnej (w uproszczeniu: nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) z trzech ostatnich lat. Rozwiązanie to pozwala na odzwierciedlenie faktycznej siły finansów danego samorządu. Początkowe szacunki w dobrym świetle stawiały szczególnie miasta na prawach powiatu i bogate gminy. Nowy wskaźnik miał stać się jedynym obowiązującym od roku 2014, podczas gdy do końca roku 2013 miały obowiązywać „stare” 15-procentowe i 60-procentowe stawki zadłużenia.

W związku z przytaczanymi argumentami, resort finansów zaproponował jednak nowelizację, która zupełnie zmienia obraz swobody finansowej samorządów. O ile indywidualny wskaźnik zadłużenia można było uznać za przejaw uwolnienia możliwości finansowych (jest przecież zależny od kształtowania się kategorii budżetowych przez władze jednostki), to wprowadzone dodatkowe obostrzenia zdają się zaprzeczać tej idei. Według projektu powrót miałby dawny poziom maksymalnego poziomu zadłużenia do dochodów – równy 60%. Co istotne, na podstawie przepisów wprowadzających¹⁸⁸

¹⁸⁸ Art. 121 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

przepisy te miałyby zastosowanie jeszcze do końca roku 2013. Nie zostały zatem usunięte z systemu prawa.

Największy spór toczy się jednak o tak zwaną regułę wydatkową. Jak wskazano, łączna suma deficytów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych osób prawnych nie będzie mogła przekroczyć 0,5% PKB. Dane dotyczące deficytu będzie publikował w Biuletynie Informacji Publicznej minister finansów, na podstawie zebranych wieloletnich prognoz finansowych, według stanu na dzień 1 lutego roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 1 pkt 4 projektu nowelizacji, w brzmieniu aktualnym na 16 lutego 2012 r.). Oznacza to, że jednostka samorządowa ustalając deficyt, będzie nim związana przez kolejne lata. Co więcej, w roku 2013 obowiązywać miałyby kwoty deficytu wykazane w prognozach według stanu na 1 lutego 2012 r. W tym czasie samorządy nie mogły przygotować się do nowych przepisów, gdyż nie były one jeszcze znane w tym brzmieniu. Każde zwiększenie deficytu w stosunku do wcześniej ustalonego na dzień 1 lutego roku poprzedzającego rok budżetowy będzie wymagało uzasadnienia. W razie przekroczenia relacji 0,5% deficytu całego sektora do PKB organ stanowiący będzie miał 60 dni na dokonanie odpowiednich zmian. Gdyby nie wywiązał się ze swojego zadania, organ wykonawczy musi dokonać tego w ciągu siedmiu dni.

Zakończenie

Projekt reguły wydatkowej został opublikowany w momencie, gdy jednostki samorządowe zaczęły przygotowywać swoje finanse przed rokiem 2014, jako pierwszym dla obowiązywania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Wydaje się być on w znacznym stopniu oderwany od stanowiska strony samorządowej, która postuluje usunięcie przyczyn powstawania deficytu. Powodów ujemnego stanu doszukuje się zaś w przekazywanych samorządom zadaniach bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, a nie w rozrzutności samorządów. Pewnym jest, że wszystkie te prze-

słanki nałożyły się jednocześnie z mniejszymi wpływami do budżetu na skutek kryzysu ekonomicznego. W tej sytuacji władze lokalne są krępowane kolejnymi ustawami i dodatkowymi ograniczeniami. Trudno przewidzieć, w jakim brzmieniu uchwalone zostaną ostateczne zmiany. Niewątpliwie wpływają one na ograniczenie swobody finansowej samorządów. Swoboda ta jest zaś pewną nieodłączną cechą, bez której samorząd przestaje być samorządem, a staje się administratorem zadań zleczanych przez Rząd. To z kolei prowadzi do ścisłej centralizacji państwa, od czego przez ostatnie dwudziestolecie regularnie odchodzono.

