

Rozdział 8

Sławomir Franek

LOKALNE REGUŁY FISKALNE W KRAJOWYM SYSTEMIE RAM FISKALNYCH W POLSCE

Wstęp

Możliwość prowadzenia przez dany kraj zrównoważonej polityki fiskalnej jest mocno warunkowana jego ramami fiskalnymi. Nie ma jednolitej definicji ram fiskalnych, ale przyjąć można, że składają się na nie obowiązujące w danym kraju procedury podejmowania decyzji dotyczących polityki fiskalnej, formułowania celów i ograniczeń budżetowych, a także monitorowania ich przestrzegania i zasady postępowania w przypadku występowania odchylenia od zakładanych celów²⁹¹. Można je więc traktować jako zestaw elementów instytucjonalnego otoczenia politycznego, które kształtują politykę fiskalną na poziomie krajowym. Obejmują one ustalenia, procedury i instytucje regulujące planowanie i realizację polityki budżetowej²⁹². Ich znaczenie istotnie wzrosło po okresie globalnego kryzysu finansowego lat 2007–2009, czego wyrazem w krajach Unii Europejskiej było wdrażanie regulacji służących wzmocnieniu nadzoru budżetowego. Szczególną rolę wśród tych regulacji odgrywa Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich²⁹³, zgodnie z którą każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do wdrożenia w swoim prawodawstwie reguł fiskalnych. Reguły te powinny posiadać wyraźnie określone cele wraz z mechanizmami skutecznego i terminowego monitorowania, podlegać analizie niezależnych instytucji oraz zapewniać spójność z realizacją wieloletnich celów fiskalnych. Stąd też kluczowymi elementami ram fiskalnych, oprócz reguł fiskalnych, stały się niezależne instytucje fiskalne oraz średnio- i długoterminowe ramy budżetowe. Co ważne, w warunkach decentralizacji budżetowej, wzrosła rola tych rozwiązań na poziomie niższym niż rządowy. Stąd wraz z wdrażaniem rozwiązań adresowanych dla całego sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podsektora centralnego obowiązkami w ramach krajowych ram fiskalnych objęty został także podsektor samorządowy.

²⁹¹ L. Calmfors: *Fiscal frameworks and fiscal sustainability in the Nordics*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2020

²⁹² *Public finances in EMU – 2010*. European Economy 4/2010, Brussels 2010

²⁹³ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011

Wśród czynników determinujących konieczność wdrażania reguł fiskalnych jako kluczowego elementu ram fiskalnych, także na poziomie lokalnym, jest powszechność zjawiska skłonności do generowania deficytów (*deficit bias*)²⁹⁴. Reguły fiskalne są wobec tego traktowane jako instrument służący ograniczeniu ekspansji fiskalnej. Są one stałym ograniczeniem polityki fiskalnej wyrażonym w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych²⁹⁵. W literaturze nie ma szerokiego konsensusu co do celowości i skuteczności reguł fiskalnych w ograniczaniu ekspansji wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego. Milesi-Ferretti wskazuje, że reguły fiskalne mogą być źródłem dobrych, jak i złych zjawisk²⁹⁶. Zwraca uwagę, że chęć wypełnienia reguł fiskalnych zwiększa skłonność do stosowania „kreatywnej księgowości” poprzez formułowanie tendencyjnych prognoz budżetowych mających na celu wypełnienie reguł lub odłożenie niepopularnych decyzji, takich jak cięcia wydatków czy podwyżki podatków, na przyszłość. Podkreśla jednocześnie, że przejrzyste procedury budżetowe przyczyniają się do ograniczania „kreatywności księgowości” i przyjmowania mniej rygorystycznych reguł fiskalnych. Także inni badacze uznają respektowanie przejrzystości budżetowej jako gwarancję dyscypliny fiskalnej na poziomie samorządowym²⁹⁷.

Celem niniejszego rozdziału jest określenie specyfiki samorządowych reguł fiskalnych oraz kierunków ich ewolucji. Podstawą prowadzonego wywodu jest corocznie aktualizowana przez Komisję Europejską baza reguł fiskalnych (*Fiscal rules database*) oraz analiza źródeł literaturowych i aktów prawnych odnoszących się do konstrukcji reguł fiskalnych na poziomie samorządowym.

1. Uzasadnienie stosowania samorządowych reguł fiskalnych

Występowanie reguł fiskalnych na poziomie lokalnym wynika z przekonania o niskiej skuteczności dyscypliny rynkowej²⁹⁸. Presja wywierana przez prywatne podmioty (głównie banki) dostarczające finansowania władzom samorządowym

²⁹⁴ C. Wyplosz: *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences, Fiscal Policy after the Financial Crisis*, A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), University of Chicago Press, Chicago 2013, s. 495–530, <https://doi.org/10.7208/9780226018584-014>

²⁹⁵ G. Kopits, S. Symansky: *Fiscal policy rules*. IMF Occasional Paper 1998, no. 45.

²⁹⁶ G.M. Milesi-Ferretti: *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*. *Journal of Public Economics* 2004, vol. 88 (1–2), s. 377–394.

²⁹⁷ A. Alesina, R. Perotti: *Fiscal discipline and the budget process*. *American Economic Review* 1996, vol. 86 (2), s. 401–407; A. Alesina, R. Hausmann, R. Homme, E. Stein: *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. *Journal of Development Economics* 1999, vol. 59 (2), s. 253–273.

²⁹⁸ T. Ter-Minassian: *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?* *OECD Journal on Budgeting* 2007, vol. 6(3), <https://doi.org/10.1787/budget-v6-art17-en>

oraz działalność agencji ratingowych powinna wymuszać wyższy poziom tej dyscypliny, zmniejszając jednocześnie konieczność nakładania dodatkowych ograniczeń na władze lokalne ze strony państwa. Doświadczenia międzynarodowe wskazują jednak, że trudno spełnić wymagania wstępne warunkujące sprawne funkcjonowanie modelu dyscypliny rynkowej. Po pierwsze, występowanie zjawiska asymetrii informacji powoduje, że zakres informacji o kondycji finansowej jednostek szczebla lokalnego przekazywanej uczestnikom rynku jest niewystarczający lub dostępny z opóźnieniem. W polskich warunkach znajduje to odzwierciedlenie w istnieniu długu „ukrytego” w spółkach komunalnych czy wykorzystaniu pozabilansowych instrumentów dłużnych. Po drugie, model dyscypliny rynkowej miałby uzasadnienie tylko w sytuacji braku możliwości oczekiwania przez słabe finansowo jednostki samorządu terytorialnego (JST) wsparcia w postaci pomocy ze strony budżetu państwa. Rozwiązania, zgodnie z którymi JST w Polsce w przypadku realizacji programu naprawczego mogą liczyć na pożyczki z budżetu państwa, powodują, że model dyscypliny rynkowej może odgrywać niewielką rolę. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym dyscyplinę rynkową jest nieadekwatność dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy on zwłaszcza tych jednostek, które znacząco in minus odbiegają od określanego przez rząd albo oczekiwanego przez społeczność lokalną standardu zapewniania dóbr publicznych. W takiej sytuacji niedostosowana do potrzeb skala transferów z budżetu państwa może być źródłem presji na generowanie deficytu i wzrost zadłużenia. Brak warunków do urzeczywistnienia dyscypliny rynkowej staje się więc uzasadnieniem dla stosowania reguł fiskalnych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Przydatność reguł fiskalnych obowiązujących dla poszczególnych szczebli sektora finansów publicznych jest szczególnie zauważalna w sytuacji występowania pionowej nierównowagi fiskalnej między poszczególnymi podsektorami, a zwłaszcza między podsektorem rządowym a samorządowym. Nierównowaga taka występuje wówczas, gdy istnieje niedopasowanie poziomu wydatków na zadania własne do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Główną tego przyczyną jest niska samodzielność dochodowa władzy lokalnej ograniczająca możliwości wypełnienia obowiązków wynikających z nakładanych przez władzę centralną na nią zadań. Wskazuje się bowiem, że zjawisko pionowej nierównowagi fiskalnej jest jedną z głównych przyczyn pogorszenia sytuacji finansowej jednostek szczebla lokalnego. W świetle badań skłonność nakładania na szczebel samorządowy dodatkowych ograniczeń w zakresie zadłużania się jest tym większa, im niższy poziom samodzielności dochodowej i większe uzależnienie od transferów z budżetu państwa²⁹⁹.

Taka sytuacja znajduje uzasadnienie teoretyczne co najmniej z dwóch powodów. Z jednej strony wpływ na to ma występowanie zjawiska wspólnych zasobów (*common pool*), co skłania władze lokalne do przerzucania kosztów realizowanych

²⁹⁹ D. Foremny: *Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy*. *European Journal of Political Economy* 2014, vol. 34, s. 86–110, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.01.003>; *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, J. Rodden, G. Eskeland, J. Litvack (eds.), MIT Press, 2003.

zadań na władze centralne. Stwarza to bodźce do generowania nadmiernych wydatków w sytuacji poluzowania ograniczeń budżetowych. Z drugiej strony niedostateczna samodzielność dochodowa, której podlega podsektor samorządowy, prowadzi do uzewnętrznienia zjawiska pokusy nadużycia (*moral hazard*) wynikającego z formułowania oczekiwań na pomoc finansową ze strony państwa. W sytuacji, w której koszty braku dyscypliny finansów samorządowych mogą być przerzucane na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego wykazujące duży poziom nierównowagi budżetowej mogą nie mieć determinacji w podejmowaniu działań zwiększających dyscyplinę fiskalną. Zjawisko to jest wzmocnione brakiem możliwości ogłoszenia upadłości przez władze lokalne, co wymusza odpowiedzialność władz centralnych za niefrasobliwość władz samorządowych. Gmina Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, która ostatecznie uległa likwidacji, obciążając kosztami Skarb Państwa oraz sąsiadujące gminy, między które rozdzielono likwidowaną jednostkę, stała się tego doskonałym przykładem³⁰⁰. Skoro więc zjawiska wspólnych zasobów oraz pokusy nadużycia obciążają władze centralne odpowiedzialnością za brak dyscypliny fiskalnej na szczeblu samorządowym, to naturalna staje się chęć stworzenia przez władze centralne ograniczeń budżetowych mających niwelować ryzyko niewyplacalności JST³⁰¹.

Interesujących wniosków na temat skuteczności reguł fiskalnych dostarczają badania poświęcone włoskim samorządom miejskim. Wynika z nich, że redukcja deficytu jako rezultat działania reguł fiskalnych na poziomie samorządowym dokonywana jest głównie przez ograniczenie wydatków majątkowych³⁰². Doświadczenia włoskie wskazują przy tym, że czynnikiem osłabiającym skuteczność reguł fiskalnych są częste zmiany stosowanych w nich rozwiązań³⁰³. Jednocześnie pozytywnym efektem stosowania reguł fiskalnych jest większa trafność prognoz budżetowych.

Innymi przyczynami nakładania na JST ograniczeń w postaci reguł fiskalnych są ryzyka związane z wystąpieniem efektu zarażania oraz tworzenie przez władze lokalne przedsiębiorstw komunalnych³⁰⁴. Efekt zarażenia polega na tym, że problemy finansowe nawet niewielkiej jednostki samorządu terytorialnego mogą zakłócić funkcjonowanie rynków finansowych i na zasadzie efektu domina doprowadzić do wzrostu premii za ryzyko dla wszystkich JST, które korzystają z finan-

³⁰⁰ K. Piękoś: *Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego z powodu zadłużenia na przykładzie gminy Ostrowice*. Państwo i Polityka 2019, t. 9, s. 125-134.

³⁰¹ S. Franek: *Zróżnicowanie reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 485, 2017, s. 123-133, <https://doi.org/10.15611/pn.2017.485.10>

³⁰² A. Bonfatti, L. Forni: *Fiscal rules to tame the political budget cycle: Evidence from Italian municipalities*. European Journal of Political Economy 2019, vol. 60, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.06.00>

³⁰³ D. Monacelli, M.G. Paziienza, C. Rapallini: *Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?* Public Budgeting & Finance 2016, vol. 36, s. 114-140, <https://doi.org/10.1111/pbaf.12094>

³⁰⁴ C. Vammalle, I. Bambalaitte: *Fiscal rules for subnational governments: The devil's in the details*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2021, no. 35, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/531da6f9-en>

sowania zewnętrznego w formie kredytu czy emisji obligacji komunalnych. Posiadanie przez JST przedsiębiorstw komunalnych, których dług nie jest uwzględniany w oficjalnych statystykach, rodzi ryzyko tego, że gdy przedsiębiorstwa te znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, władze lokalne będą zmuszone je ratować ze środków budżetowych. Wobec tych zagrożeń władze centralne starają się wdrażać mechanizmy kontroli sytuacji finansowej JST, wśród których reguły fiskalne uważane są za najlepsze rozwiązanie³⁰⁵, zwłaszcza gdy są przejrzyste i stosunkowo łatwe do zrozumienia³⁰⁶.

Oprócz przejrzystości, dobre reguły fiskalne powinny mieć charakter kompleksowy, gdyż utrudnia to stosowanie zabiegów pozwalających na „obejście” reguły przez wykorzystanie rozwiązań „kreatywnej” księgowości. Im parametr, w oparciu o który reguła jest skonstruowana, jest mniej kompleksowy (np. saldo budżetu bieżącego, a nie saldo całkowite), tym skuteczność reguły może okazać się mniejsza. Przykładem świadczącym o zasadności tego postulatu są doświadczenia japońskich miast, które po wprowadzeniu reguł fiskalnych poszukiwały rozwiązań opóźniających konieczność zacieśnienia fiskalnego³⁰⁷. Należy też zwrócić uwagę na komplementarność reguł. W przypadku, gdy zamiarem władzy jest trwałe zwiększenie dyscypliny fiskalnej, wskazane jest uzupełnianie reguł opartych na strumieniach (reguły wydatkowe, reguły deficytu) o reguły o charakterze zasobowym (reguły dotyczące długu). Reguły powinny być także odporne na nieefektywne cięcia wydatków, zwłaszcza odnoszące się do wydatków o charakterze inwestycyjnym. Stąd też wskazane jest uwzględnienie w regule jakości dostosowania fiskalnego osiąganego dzięki regule. W polskich warunkach oznacza to chociażby wyłączenie z wymogów reguły fiskalnej tej części spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, która służy finansowaniu projektów ze środków europejskich

Wdrażanie samorządowych reguł fiskalnych jest uzasadnione przede wszystkim promowaniem stabilności fiskalnej. Promowanie stabilności traktować należy jako cel główny stosowania reguł, co wynika z tego, że ich istnienie ogranicza ryzyko przerzucenia kosztów braku dyscypliny fiskalnej na władzę centralną oraz sąsiednie jednostki. Przy tworzeniu reguł samorządowych uwzględniać jednak należy to, że władze lokalne są odpowiedzialne za znaczną część inwestycji publicznych, wpływających na ożywienie gospodarcze i perspektywy wzrostu. Wobec tego pożądane jest, aby reguły miały charakter antycykliczny. Założenie to jest szczególnie ważne dla uniknięcia przeniesienia kosztów stabilizowania gospodarki z rządu centralnego na władze samorządowe, w sytuacji ich mniejszej

³⁰⁵ L. Eyraud, A. Hodge, J. Ralyea, J. Reynaud: *How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer*, IMF 2020.

³⁰⁶ G. Turley, C. Raffer, S. McNena: *Budget Institutions for Subnational Fiscal Discipline: Local Fiscal Rules in Post-Crisis EU Countries*, [w:] R. Geissler, G. Hammerschmid, C. Raffer (eds.), *Local Public Finance: An International Comparative Regulatory Perspective*. Springer International Publishing 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3>

³⁰⁷ H. Hirota, H. Yunoue: *Fiscal rules and creative accounting: Evidence from Japanese municipalities*. *Journal of the Japanese and International Economies* 2022, vol. 63, <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2021.101172>

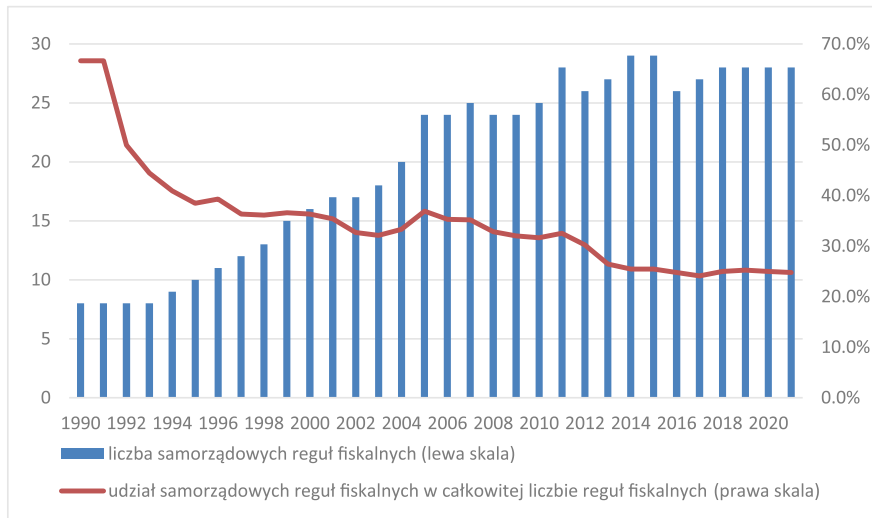
autonomii dochodowej. Dodatkowo pamiętać należy, że władze samorządowe odpowiedzialne są za dostarczanie wielu kluczowych dóbr publicznych, takich jak edukacja czy pomoc społeczna, które są zazwyczaj współfinansowane środkami rządowymi pochodzącymi z dotacji celowych. W takiej sytuacji wprowadzenie reguły fiskalnej może skłaniać do poszukiwania oszczędności w wydatkach o charakterze uznaniowym, co może prowadzić do niepożądanego, z punktu widzenia społeczności lokalnej, zmiany struktury wydatków. Wobec powyższego przy formułowaniu reguł fiskalnych adresowanych do szczebla samorządowego stabilność fiskalna powinna być analizowana w połączeniu ze stabilnością gospodarczą społeczności lokalnych i efektywną alokacją środków publicznych³⁰⁸. Oznacza to, że wybór właściwych dla władz lokalnych reguł fiskalnych wiąże się z wieloma kompromisami, a ostatecznie opracowanie reguł fiskalnych jest wyborem politycznym, który sprzyja jednemu lub większej liczbie celów. Bez względu na to, jak dobrze zaprojektuje się regułę fiskalną, jeśli nie jest ona wsparta solidnym instytucjonalnym systemem monitorowania, egzekwowania i woli politycznej, prawdopodobnie nie przyniesie ona pożądanego skutku.

2. Tendencje właściwe dla samorządowych reguł fiskalnych – porównania między krajami Unii Europejskiej

Jeszcze w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku reguły fiskalne były stosowane okazjonalnie. W krajach Unii Europejskiej liczba reguł fiskalnych dla szczebla samorządowego nie przekraczała dziesięciu, przy czym początkowo to właśnie samorządowe reguły fiskalne przeważały w ogólnej liczbie reguł fiskalnych. Kolejne lata przynosiły jednak niższą dynamikę wzrostu liczby reguł samorządowych w porównaniu z dynamiką wzrostu liczby reguł dla pozostałych sektorów. Na koniec 2021 na ogólną liczbę 113 reguł fiskalnych obowiązujących w krajach Unii Europejskiej 28 z nich stanowiły reguły samorządowe. Liczbę reguł samorządowych na tle ogólnej liczby reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej ukazano na rysunku 8.1.

Najstarszą z obowiązujących do tej pory reguł samorządowych jest ta obowiązująca od 1986 roku na Cyprze, w myśl której budżety władz samorządowych powinny być zrównoważone. Regułą samorządową posiadającą najwyższą wartość wskaźnika siły reguły fiskalnej (*Fiscal Rule Strength Index – FRSI*) jest obowiązująca w Hiszpanii reguła wydatkowa, zgodnie z którą roczny wzrost wydatków nie może przekraczać średniego, z ostatnich dziesięciu lat, tempa wzrostu nominalnego PKB. Na drugim miejscu znajduje się obowiązująca w Polsce reguła określona

³⁰⁸ P. de Biase, S. Dougherty: *The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2022, no. 41, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en>



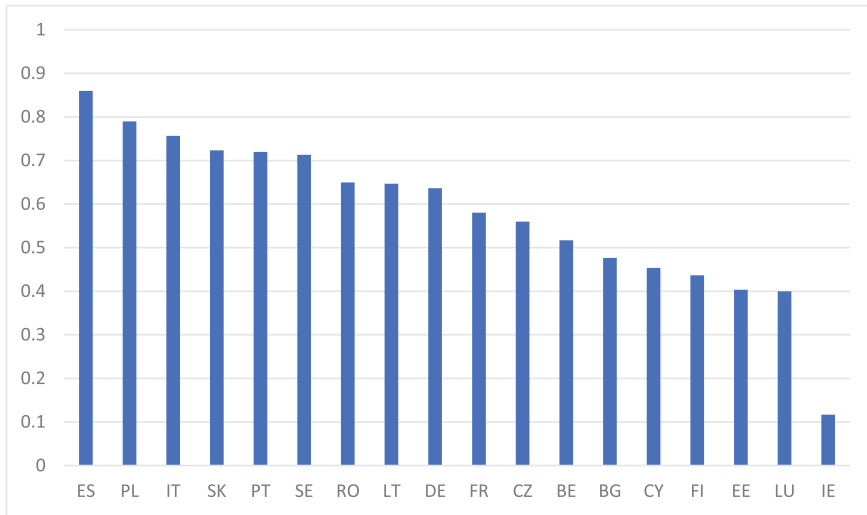
Rysunek 8.1. Liczba samorządowych reguł fiskalnych i ich udział w całkowitej liczbie reguł fiskalnych w krajach UE w latach 1990–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*, Komisja Europejska

w art. 243 uofp. Na siłę reguły fiskalnej składa się pięć kryteriów, na podstawie których Komisja Europejska corocznie dla każdej z reguł fiskalnych wyznacza wskaźnik FRSI. Kryteriami tymi są: podstawa prawna reguły, możliwość zmiany docelowej wartości parametru budżetowego określonego w regule, sposób monitorowania przestrzegania reguły, charakter mechanizmu korekcyjnego w przypadku odchylenia od reguły, odporność reguły na szoki. Wartość wskaźników FRSI dla samorządowych reguł fiskalnych obowiązujących w krajach Unii Europejskiej przedstawiono na rysunku 8.2, uwzględniając dla poszczególnych krajów tylko tę regułę, która jest najsilniejsza. Jest to wynikiem tego, że w ośmiu krajach Unii Europejskiej stosowanych jest więcej niż jedna reguła samorządowa (dwie – w Polsce, Portugalii, Słowacji, Litwie, Włoszech, Rumunii, a trzy – w Bułgarii i Finlandii). Jednocześnie wciąż w dziewięciu krajach Unii Europejskiej nie jest stosowana żadna reguła samorządowa. Tymi krajami są Austria, Grecja, Dania, Węgry, Chorwacja, Holandia, Łotwa, Malta, Słowenia.

Przeгляд stosowania samorządowych reguł fiskalnych w różnych krajach wskazuje na kilka prawidłowości. Po pierwsze, o ile najpopularniejszymi rodzajami reguł fiskalnych dla podsektora rządowego są reguły wydatkowe, następnie reguły salda budżetowego, a potem reguły zadłużenia, to na poziomie lokalnym dominują zdecydowanie reguły salda, a reguły wydatkowe są stosowane okazjonalnie³⁰⁹. Na 28 stosowanych w krajach Unii Europejskiej w 2021 reguł samorządowych aż 19 to reguły salda budżetowego, 7 to reguły długu, a tylko 2 to reguły wydatkowe

³⁰⁹ K. Wójtowicz: *Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 280, 2013, s. 13–20.



Rysunek 8.2. Siła samorządowych reguł fiskalnych w poszczególnych krajach UE w roku 2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*, Komisja Europejska

(w Bułgarii i Hiszpanii). Po drugie, coraz częściej stosowane są kombinacje różnych reguł na tym samym szczeblu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przyjęcie wielu reguł fiskalnych staje się coraz częstsze zarówno w przypadku samorządów lokalnych, jak i podsektora rządowego. Samorzady lokalne mają tendencję do przyjmowania kombinacji reguł salda budżetowego i zadłużenia dwa razy częściej niż inne kombinacje reguł fiskalnych. Rządy centralne preferują natomiast kombinację reguł równowagi budżetowej i reguł wydatkowych. Po trzecie, w przypadku reguł salda skierowanych do całego sektora instytucji rządowych i samorządowych często wykorzystywane są miary oparte na saldzie strukturalnym, podczas gdy reguły samorządowe opierają się na wielkościach nominalnych. W przypadku reguł dotyczących zadłużenia instytucje rządowe stawiają sobie za cel stosunek zadłużenia do PKB, podczas gdy reguły samorządowe zwykle celują w nominalne zadłużenie lub wskaźniki obsługi zadłużenia. Po czwarte, skłonność do stosowania reguł fiskalnych ma tendencję do zmniejszania się w czasach kryzysu i zwiększania się po nim, odzwierciedlając potrzebę prowadzenia polityki antycyklicznej w czasie kryzysu i konsolidacji fiskalnej w jego następstwie. Jest to rezultatem uwzględniania w konstrukcji reguł fiskalnych mechanizmów korekcyjnych oraz klauzul wyjścia (*escape clauses*) pozwalających na odstępstwa od stosowania reguły w sytuacjach nadzwyczajnych.

Po piąte, elementy instytucjonalne reguł fiskalnych uległy poprawie na wszystkich szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych, co znajduje odzwierciedlenie w stopniowym zwiększeniu siły reguł fiskalnych w poszczególnych krajach. Niemniej wciąż reguły samorządowe wykazują niższy poziom wypełniania kryteriów warunkujących siłę reguł fiskalnych niż reguły dla całego sektora czy dla podsektora rządowego. O ile mediana wartości FRSI dla samorządowych

reguł fiskalnych krajów Unii Europejskiej wyniosła w 2021 roku 0,57, to mediana wartości FRSI dla pozostałych reguł wyniosła 0,71. Te różnice są zasadniczo wynikiem następujących cech samorządowych reguł fiskalnych odróżniających je od reguł dla całego sektora czy podsektora rządowego: są one rzadziej określone w konstytucjach; są częściej monitorowane przez instytucje niebędące niezależnymi od władzy rządowej; rzadko posiadają automatyczne i z góry określone mechanizmy korygujące; mają mniej mechanizmów radzenia sobie ze wstrząsami.

3. Ewolucja lokalnych reguł fiskalnych w Polsce

Lokalne reguły fiskalne w Polsce mają tradycję sięgającą początków transformacji ustrojowej w Polsce. Już w 1990 roku sformułowano regułę, zgodnie z którą suma pożyczek krótkoterminowych nie może przekroczyć pięciu procent wydatków planowanych na dany rok³¹⁰.

W latach 1991–1993 obowiązywały reguły, w myśl których³¹¹: 1) kredyty i pożyczki na bieżące finansowanie wydatków w ciągu w roku podlegają spłaceniu wraz z odsetkami w roku, w którym zostały zaciągnięte, a stan zadłużenia z tego tytułu nie może przekroczyć w I półroczu 8% planowanych rocznych wydatków z budżetu gminy i 4% w II półroczu; 2) wydatki na sfinansowanie przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach gminy, wraz z odsetkami nie mogą przekroczyć 5% wydatków planowanych w budżecie gminy na ten rok. Oznacza to pojawienie się, oprócz zapisów limitujących poziom zadłużenia, reguły ograniczającej wysokość spłat.

W 1993 regułę odnoszącą się do kwot spłat zadłużenia i odsetek rozszerzono o wykup papierów wartościowych, zwiększając jednocześnie limit wydatków na ten cel z 5% do 10%³¹². Do znaczących zmian w tym zakresie doszło od 1994, kiedy to zaczęła obowiązywać reguła, zgodnie z którą łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami oraz przypadających do wykupu papierów wartościowych skorygowana o tę część zadłużenia, która została zabezpieczona majątkiem gminy, nie może przekraczać 15% planowanych dochodów gminy³¹³. Znaczące zmiany zaczęły obowiązywać wraz z wprowadzeniem reformy samorządu terytorialnego w Polsce

³¹⁰ Art. 26 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16 poz. 95.

³¹¹ Art. 22 i 23 Ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 89 poz. 518.

³¹² Ustawa z dnia 27 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i w 1992 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1993, nr 5 poz. 20.

³¹³ Art. 24 Ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. 1993, nr 129 poz. 600.

i objęciem regułami wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Z jednej strony utrzymano regułę zakładającą ograniczenie w danym roku kwot spłaty zadłużenia oraz odsetek i dyskonta do 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów (z pominięciem występującej wcześniejszej korekty), przy czym limit ten wynosił 12% w sytuacji przekroczenia relacji długu publicznego do PKB powyżej poziomu 55%. Jednocześnie wprowadzono ograniczenie wielkości zadłużenia JST na koniec roku do poziomu 60% dochodów³¹⁴.

W kolejnych latach wprowadzono niewielkie zmiany tych reguł uwzględniające zasadniczo wyłączenie z nich zadłużenia zaciąganego na realizację projektów europejskich. Reguły 15% i 12% dochodów na spłaty długu i odsetek oraz 60% długu w relacji dochodów pozostały w obiegu prawnym do końca 2013 roku. Od samego początku ich obowiązywania budziły one jednak spore kontrowersje związane z nadmiernym ograniczaniem samodzielności finansowej JST oraz z ekonomiczną racjonalnością stosowanych rozwiązań. Wynikało to przede wszystkim z³¹⁵:

- braku przekonującego uzasadnienia przyjęcia wartości wskaźnika 60% dochodów do limitowania długu JST;
- w przypadku normy 15% stosowania jednolitej wartości parametru dla wszystkich JST bez względu na ich sytuację finansową, co oznaczało dla JST znajdujących się w dobrej sytuacji ograniczanie ich możliwości rozwojowych, a dla JST, których dochody służyły w znacznej części finansowaniu wydatków bieżących, było zbyt łagodne i mogło prowadzić do utraty stabilności finansowej i niewyłączalności.

Mankamenty te skłaniały do poszukiwania rozwiązań zakładających wprowadzenie zróżnicowanego dla każdej JST wskaźnika³¹⁶. Efektem tych postulatów były radykalne zmiany konstrukcji samorządowych reguł fiskalnych oparte o równowagę salda bieżącego (obowiązującą od 2011 roku) oraz o indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) obowiązujący od 2014 roku³¹⁷. Wprowadzenie IWZ miało służyć zniesieniu ograniczeń, które wiązały JST o potencjale gospodarczym, dla których zaciąganie znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej. Jednocześnie IWZ miał dyscyplinować inne JST, których wysokie obciążenia dochodów spłatami zobowiązań nakazywały dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek³¹⁸. Pierwotna konstrukcja IWZ zakładała, że relacja rat spłaty długu powiększonych o odsetki w relacji do dochodów ogółem w danym roku budżetowym nie może przekraczać średniej

³¹⁴ Art. 113 i 114 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998, nr 155 poz. 1014.

³¹⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 606.

³¹⁶ B. Filipiak, M. Dylewski: *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*. *Finanse Komunalne* 2005, nr 11; P. Swianiewicz: *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa 2004.

³¹⁷ Art. 242 i 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157 poz. 1240 ze zm.

³¹⁸ *Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, druk nr 1181.

arytmetycznej z obliczonych dla poprzednich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Również to rozwiązanie spotykało się z krytyką. Wśród wad rozwiązań przyjętych w indywidualnym wskaźniku zadłużenia wskazywano m.in.³¹⁹:

- nieadekwatność liczników obu porównywanych relacji zakładających z jednej strony uwzględnienie relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów ogółem, a z drugiej nadwyżkę operacyjną, czyli różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi (zawierającymi odsetki od zobowiązań) do dochodów ogółem;
- termin wprowadzenia IWZ, gdyż w pierwszym roku jego obowiązywania (2014) do jego wyliczenia uwzględniano wyniki budżetowe uzyskane przez jednostki w latach spowolnienia gospodarczego (2011–2013);
- wywierania presji na samorządy, aby sprzedawały majątek komunalny (przez włączenie dochodów ze sprzedaży majątku) w celu poprawienia zdolności obsługi długu;
- zachętę do przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, co może powodować wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach.

Przed wejściem w życie tego rozwiązania wskazywano, że dla większości JST jest ono mało korzystne w porównaniu do wcześniejszych limitów. Krajowa Rada RIO wskazywała, że nowe rozwiązania, gdyby obowiązywały już w 2012 roku, byłyby korzystniejsze wyłącznie dla 227 JST, tj. 8,1% ogółu. Ostrzegano także, że 108 JST, w tym 75 gmin, 31 powiatów i 2 miasta na prawach powiatu, nie mogłyby dokonywać spłaty zaciągniętych zobowiązań z uwagi na ujemną wartość indywidualnego limitu zadłużenia³²⁰.

Nic więc dziwnego, że JST, dostrzegając zagrożenia w zakresie pozyskiwania finansowania w związku z wejściem nowych regulacji, zaczęły jeszcze przed ich wejściem w życie dostosowywać się do nowych wymogów. Prowadziło to do zmian w strukturze zadłużenia wielu JST, które polegały na³²¹:

- wydłużeniu okresu spłaty kapitału;
- stosowaniu długich okresów karencji w spłacie kapitału lub możliwości przesunięcia spłaty kapitału;
- konsolidacji zadłużenia nakierowanego nie na obniżenie kosztów finansowania, lecz na zamienianie długów o dużych ratach kapitałowych w najbliższych latach na kredyty o długim okresie spłaty i z dużą karencją.

³¹⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*. Analizy BAS 2012, nr 21(88).

³²⁰ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 184–185.

³²¹ K. Kluza: *Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów*. Zarządzanie i Finanse 2013, t. 3(2), s. 211–222.

Wśród badań dotyczących skutków wprowadzenia IWZ niektóre koncentrują się na efektach ubocznych tego rozwiązania. Wyniki empiryczne na 2479 gmin w latach 2011–2013 pokazały, że gminy, dla których nowa reguła byłaby bardziej wymagająca niż poprzednia, generowały wyższe dochody *per capita* ze sprzedaży majątku³²². Badania przeprowadzone na 202 JST w województwie małopolskim za lata 2014–2017 wskazywały, że uwzględnienie do obliczenia nadwyżki operacyjnej dochodów ze sprzedaży majątku prowadziło do rozbieżności pomiędzy ustalonym limitem a faktyczną wielkością uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, które mogą być przeznaczone na spłatę długu w 70% JST. Dodatkowo badania 89 wielkopolskich JST za okres 2010–2018 potwierdzały, że wprowadzenie IWZ zwiększyło skalę przesuwania wydatków poza budżet za pomocą spółek komunalnych³²³.

Jednocześnie, wbrew pierwotnym obawom liczba JST, które nie były w stanie sprostać wymogom IWZ, okazała się mniejsza niż zakładano. W tabeli 8.1 przedstawiono liczbę JST, które nie były w stanie wypełnić IWZ.

Tabela 8.1. Liczba JST, które nie spełniały IWZ w okresie 2014–2021

Typ JST	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
gminy	47	57	33	26	20	21	11	5
miasta na prawach powiatu	1	1	1	0	0	1	0	0
powiaty	16	20	14	8	5	10	3	1
województwa	0	0	0	0	0	0	0	0
Ogółem	64	78	48	34	25	32	14	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów JST za lata 2014–2021, Ministerstwo Finansów

Warto przy tym wskazać, że w badanym okresie doszło także do stopniowego obniżenia formalnie nieobowiązującego już od 2014 roku wskaźnika zadłużenia do dochodów ogółem. O ile w latach 2011–2012 wynosił on ponad 38% (a prawie 35% przy nieuwzględnianiu w nim zobowiązań na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych), to od 2019 roku spadł poniżej 30%, co uznać należy za wypełnianie przez samorządowe reguły fiskalne ich funkcji limitowania zadłużenia.

³²² M. Banaszewska: *Side Effects of Fiscal Rules: A Case of Polish Local Self-Government*. *Economics and Business Review* 2018, vol. 1(4), s. 86–106, <https://doi.org/10.18559/ebr.2018.1.6>

³²³ A. Białek–Jaworska, R. Jaworski, A. Wachowiak: *Przychody pozabudżetowe a limit zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego w Wielkopolsce*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 2022, t. 62, s. 283–302, <https://doi.org/10.14746/rrpr.2022.62.16>

Warto nadmienić, że formuła IWZ uległa znacznym modyfikacjom w stosunku do jego pierwotnej wersji wprowadzonej w 2014 roku. Zmiany to rezultat wielu głosów krytycznych ze strony zarówno przedstawicieli środowiska naukowego, jak i praktyków samorządowych, odnoszących się m.in. do następujących wad wskaźnika IWZ³²⁴:

- zbyt krótkiego okresu branego pod uwagę przy jego wyliczaniu (pierwotnie były to trzy lata; w nowej wersji jest to siedem lat);
- wywierania „presji” na JST, by sprzedawały swój majątek (w pierwotnej wersji wzoru uwzględniano się dochody ze sprzedaży majątku; nie uwzględnia się już ich w aktualnej wersji);
- nieuwzględniania w pierwotnej konstrukcji IWZ skutków finansowych wykorzystywania przez JST niestandardowych instrumentów zaciągania długu, *de facto* analogicznych do tradycyjnych kredytów i pożyczek; od 2019 roku zmodyfikowanym limitem IWZ objęto również niestandardowe instrumenty finansowe.

Dodatkowo warto wspomnieć o liberalizacji dokonanej w celu uelastycznienia budżetów samorządowych i zwiększenia przestrzeni fiskalnej dla JST wobec negatywnych skutków bieżącego kryzysu pandemicznego COVID-19. Kluczowe tymczasowe zmiany w tym zakresie to wyłączenie z limitu IWZ zobowiązań, które JST zaciągały w związku z ubytkiem w dochodach, wynikającym z wystąpienia pandemii COVID-19, wprowadzenie od 2021 roku zasady, zgodnie z którą przy wyliczeniach IWZ do wydatków bieżących nie zalicza się wydatków na obsługę zadłużenia. W okresie 2023–2025 założono ponadto możliwość niespełnienia IWZ w sytuacji, gdy łączna kwota długu JST nie przekroczy 100% jej dochodów (z uwzględnieniem kilku korekt) oraz gdy nie zagraża to realizacji zadań publicznych (o czym decydować mają RIO)³²⁵. Przyjęcie tych rozwiązań oznacza, że docelowe rozwiązania w zakresie IWZ mają obowiązywać dopiero od 2026 roku.

Drugą, oprócz IWZ, regułą odnoszącą się do JST jest reguła zrównoważonego budżetu bieżącego. Do 2021 organ stanowiący JST nie mógł uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, a na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Rozwiązanie, w którym część bieżąca budżetu była finansowana wolnymi środkami, pozwalało w rzeczywistości unikać zakazu zadłużania się JST na realizację wydatków bieżących. Wolne środki powstawały jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Do ich generowania dochodziło w sytuacji, gdy JST nie wykorzystwała całości zaciągniętego kredytu czy pożyczki albo środków z emisji papierów wartościowych na

³²⁴ M. Poniatowicz, M. Jastrzębska: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i jego determinanty*. Studia BAS 2021, t. 4(68), s. 147–170.

³²⁵ Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022, poz. 1964.

finansowanie wydatków majątkowych. Ich występowanie było wynikiem braku monitorowania wykonania budżetu i zaciągania zobowiązań z tytułów dłużnych w sytuacji, gdy wskazane wykonanie nie uzasadniało zwiększania zadłużenia³²⁶.

Obowiązujące od 2023 regulacje dotyczące równoważenia budżetu bieżącego uniemożliwiły wykorzystywanie wolnych środków³²⁷. Zmiana ta pozwala na zapobieżenie przypadkom zaciągania przez niektóre JST nadmiernych kredytów i pożyczek tylko po to, aby wygenerować wolne środki z tego tytułu i spełnić ustawowy wymóg z art. 242 uofp. W ten sposób ograniczono możliwość obchodzenia ustawowej reguły przez angażowanie środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących³²⁸. W praktyce jednak obowiązujące do 2025 roku rozwiązania powodują, że reguła równowagi budżetu bieżącego nie ma istotnego znaczenia przy kontroli uchwalania budżetu JST. Wynika to z tego, że JST mogą w okresie 2022–2025 przekroczyć wskazaną relację w danym roku budżetowym pod warunkiem, że suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Podsumowanie

Przegląd rozwiązań, jakim podlegały reguły samorządowe w Polsce w ostatnich trzydziestu latach, wskazuje na ich znaczącą ewolucję. Kierunek tych zmian odpowiadał postulatом środowiska naukowego, jak i samorządowego, choć proces wdrażania tych postulatów przebiegał dość wolno. Co ważne, zmiany te nakierowane były nie tylko na uszczelnienie rozwiązań służących ograniczeniu ekspansji zadłużenia JST, ale także na uelastycznienie zasad kalkulacji reguł w taki sposób, aby były one lepiej dostosowane do zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych.

Takie podejście do konstrukcji reguł fiskalnych powoduje, że polskie rozwiązania zyskują pozytywne oceny w porównaniach międzynarodowych, czego wyrazem jest wysoka wartość wskaźnika siły reguł fiskalnych dla obu polskich reguł samorządowych. Świadczy to o dobrym dostosowaniu zapisanych w nich rozwiązań do uwarunkowań instytucjonalnych stanowiących wzorzec wdrażania skutecznych ram fiskalnych na poziomie samorządowym. W ten sposób reguły fiskalne stają się narzędziem nie tylko ograniczającym ekspansję fiskalną władz samorządowych, ale sprzyjającym też lepszej alokacji ograniczonych środków budżetowych w warunkach stabilności fiskalnej.

³²⁶ P. Walczak: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, CH Beck, Warszawa 2021.

³²⁷ Początkowo rozwiązanie to miało obowiązywać od 2022 roku, ale w art. 9 Ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 października 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1927) dopuszczono w 2022 wykorzystywanie wolnych środków.

³²⁸ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – Sejm VIII kadencji*, druk sejmowy nr 2787.