

# Rozdział 9

Elżbieta Malinowska-Misiąg

## **ROLA REGUŁ SALDA BUDŻETOWEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. POLSKA NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wstęp**

Jednym z ważniejszych wyzwań współczesnych finansów publicznych jest utrzymanie stabilności, a w dłuższym okresie instrumentem wspierającym takie działania mogą być rozwiązania instytucjonalne, w tym reguły fiskalne<sup>329</sup>. Reguły fiskalne są najczęściej definiowane jako trwałe ograniczenie polityki fiskalnej, za pomocą wskaźników ogólnych wyników budżetowych<sup>330</sup>. Mogą one mieć charakter narodowy, kiedy wskaźnik objęty limitem (najczęściej saldo budżetu lub dług) dotyczy całego sektora finansów publicznych (*general government*) lub też mogą być one skierowane do wybranych podsektorów, w tym podsektora samorządowego.

W Polsce samorządowe reguły fiskalne są najczęściej rozpatrywane w szerokim ujęciu – jako element zapewnienia bezpieczeństwa finansów lokalnych<sup>331</sup>, dużo miejsca poświęca się też regule zadłużenia, która obowiązuje dłużej od ustanowionej w 2009 roku reguły salda budżetowego. Reguła zadłużenia była przedmiotem większej krytyki<sup>332</sup>, w efekcie czego limit odnoszony do dochodów budżetowych zastąpiono w 2014 roku tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. Nowa regulacja nie pozbawiona była jednak wad, co szybko zauważono<sup>333</sup> i w efekcie doprowadzono do uchwalenia jej modyfikacji w 2018 roku.

<sup>329</sup> D. Sutherland, P. Hoeller, R. Merola: *Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?* OECD Economic Policy Papers 1, OECD Publishing 2012, s. 7.

<sup>330</sup> G. Kopits, S. Symansky: *Fiscal Policy Rules...*, op. cit.

<sup>331</sup> Np. M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak: *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2018.

<sup>332</sup> Krytyka dotyczyła przede wszystkim tego, że w sposób nieadekwatny (jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) ograniczała samorządową gospodarkę finansową. Dla części jednostek limit ten był zbyt restrykcyjny, dla innych – zbyt liberalny.

<sup>333</sup> Przykładowo: K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST...*, op. cit.; K. Wójtowicz: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)*. Przedsiębiorczość

W rozdziale skupiono się na regule salda budżetowego i jej zmianach wprowadzonym w całym okresie jej obowiązywania. Analizowano też, czy reguła wpływała na zwiększenie dyscypliny budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, a jeśli nie, to jaka była skala tych naruszeń. Druga część rozdziału poświęcona jest samorządowym regułom salda budżetowego w krajach Unii Europejskiej, z wyszczególnieniem krajów sąsiadujących z Polską.

## 1. Reguła salda budżetowego – ujęcie teoretyczne

Rzadko spotyka się sytuację, kiedy dochody budżetu są równe wydatkom. Dużo częściej występuje nadwyżka wydatków nad dochodami, a skłonności do deficytu (*deficit bias*) upatruje się zarówno w teoriach czysto ekonomicznych, jak i w teorii cykli wyborczych<sup>334</sup>. Podglądy na temat nierównowagi fiskalnej zmieniały się wraz z kolejnymi teoriami – od koncepcji małego zrównoważonego budżetu państwa po tezy o systematycznym deficycie budżetowym<sup>335</sup>. Częściej podkreśla się jednak, że deficyt wpływa w sposób niekorzystny na inflację, stopę procentową i inwestycje<sup>336</sup>, przyznając jednocześnie, że jest on przydatny w czasie dekoniunktury gospodarczej<sup>337</sup>.

Reguły fiskalne, w tym reguła salda budżetowego, mają wzmacniać dyscyplinę budżetową. Wybór reguły powinien zależeć od priorytetów polityki fiskalnej – reguła salda budżetowego jest uważana za najbardziej skuteczną, gdy priorytetem takim ustanowiona zostanie stabilizacja gospodarcza i stabilność długu publicznego<sup>338</sup>. Skuteczność ta jest przy tym uzależniona od wielkości objętej limitem – jest ona większa, gdy reguła dotyczy salda skorygowanego cyklicznie (*cyclically adjusted balance, CAB*), czyli salda występującego hipotetycznie, w sytuacji osiągnięcia przez gospodarkę potencjalnego poziomu PKB.

i Zarządzanie 2017, t. 18, z. 9, cz. 1; B.Z. Filipiak: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2018, nr 4(56).

<sup>334</sup> Por. np. A. Alesina, G. Tabellini: *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*. Review of Economic Studies 1990, no. 57, s. 403-414; S. Krogstrup, C. Wyplosz: *Dealing with the Deficit Bias: Principles and Policies*, [w:] *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flore, L. Moulin (eds.), Palgrave Macmillan, London 2009.

<sup>335</sup> Szerzej na temat ewolucji poglądów na temat deficytu budżetowego w: E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018, s. 56-70.

<sup>336</sup> A. Moździerz: *Nierównowaga finansów publicznych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>337</sup> D.K. Rosati: *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017, s. 234.

<sup>338</sup> International Monetary Fund: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, 2009, s. 6.

Dużo badań<sup>339</sup> poświęca się tzw. złotej zasadzie budżetowej, zgodnie z którą deficyt budżetowy dopuszczalny jest jedynie w celu finansowania wydatków inwestycyjnych.

Reguły fiskalne różnego rodzaju są od dawna stosowane w gospodarce budżetowej, lecz kryzys finansowy wykazał, że ówczesne reguły były w dużej mierze nieskuteczne. Rozpoczęto później wprowadzanie reguł „drugiej generacji” – takich, które zawierały mechanizmy dostosowawcze do faz cyklu koniunkturalnego oraz wzmacniane były przez monitoring prowadzony przez niezależne instytucje fiskalne<sup>340</sup>. Nowe reguły były bardziej elastyczne, ale jednocześnie coraz bardziej skomplikowane, a tym samym trudne do zweryfikowania<sup>341</sup>.

Siła reguł fiskalnych, która wpływa bezpośrednio na ich skuteczność, uwarunkowana jest różnymi czynnikami, do których należy m.in. umocowanie prawne reguły, możliwość jej modyfikacji, obecność i sposób wdrażania mechanizmów korygujących oraz monitorowanie jej przestrzegania (szerzej w pkt 3.1.). Na poziomie samorządu terytorialnego skuteczność reguł jest też uzależniona od wielkości pionowej nierównowagi fiskalnej, którą L. Patrzałek definiuje jako niedopasowanie pomiędzy osiąganymi dochodami publicznymi a ponoszonymi wydatkami publicznymi na różnych szczeblach administracji publicznej<sup>342</sup>. Jak stwierdzają B. Jochimsen i Ch. Raffer<sup>343</sup> na podstawie przeprowadzonych badań, wyższy poziom pionowej nierównowagi fiskalnej obniża skuteczność numerycznych reguł fiskalnych na poziomie lokalnym. Odnosząc to do teorii, tłumaczy się to zarówno występowaniem zjawiska wspólnych zasobów (*common pool*), jak i pokusy nadużycia (*moral hazard*), wpływających na podejmowanie decyzji i gospodarkę finansową prowadzoną przez organy samorządowe<sup>344</sup>.

<sup>339</sup> Por. np. M. Groneck: *A golden rule of public finance or a fixed deficit regime? Growth and welfare effects of budget rules*. *Economic Modelling* 2010, vol. 27(2), s. 523–534; I. Zeyneloglu: *Fiscal policy effectiveness and the golden rule of public finance*. *Central Bank Review* 2018, vol. 18(3), s. 85–93.

<sup>340</sup> S. Franek, M. Postuła: *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*. *Materiały i Studia NBP* 2019, nr 334.

<sup>341</sup> L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge, V. Lledo, C. Pattillo: *Second-Generation Fiscal Rules: balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund, Washington DC 2018.

<sup>342</sup> L. Patrzałek: *Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 404, 2015, DOI: 10.15611/pn.2015.404.16.

<sup>343</sup> B. Jochimsen, Ch. Raffer: *Local Government Fiscal Regulation in the EU: The Impact of Balanced Budget Rules*, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg 2020.

<sup>344</sup> S. Franek: *Zróżnicowanie reguł fiskalnych...*, op. cit.

## 2. Reguła salda budżetowego w Polsce

### 2.1. Regulacje prawne

Regułę salda budżetowego wprowadzono Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.<sup>345</sup>, przy czym JST zostały zobowiązane do jej stosowania od roku 2011. Zgodnie z art. 242 ustawy nie można było uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (nadwyżki środków na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). Analogiczne obostrzenia dotyczyły także wykonania budżetu, przy czym dodano tu zastrzeżenie, że limit może zostać przekroczony o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków z budżetu UE oraz z bezzwrotnej pomocy państw Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, jeśli nie zostały one przekazane w danym roku budżetowym.

W 2018 roku uchwalono<sup>346</sup>, że wydatki bieżące mogą przekraczać dochody m. in. o spłaty pożyczek udzielonych w latach ubiegłych i niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu<sup>347</sup>, ale nie o wolne środki. Wyeliminowanie możliwości wykorzystania wolnych środków miało w intencji ustawodawcy zapobiegać zaciąganiu przez JST nadmiernych kredytów i pożyczek tylko po to, by mogła być spełniona regulacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych<sup>348</sup>. Dzięki tej zmianie środki dłużne miały też przestać finansować wydatki bieżące. Przyjęto, że zmiana zostanie po raz pierwszy zastosowana do opracowania i wykonania budżetu JST na rok 2022.

Zmiany w regule zrównoważenia budżetu przyniosło także ustawodawstwo covidowe. Na mocy art. 31zk ustawy z dnia 31 marca 2020 r.<sup>349</sup> zezwolono, by wydatki bieżące JST przekraczały dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki oraz o wydatki przeciwdziałające COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi. Przepis ten został uchylony w czerwcu 2020 roku<sup>350</sup>, a w jego miejsce pojawił się nowy, zgodnie z którym

<sup>345</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.

<sup>346</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2500.

<sup>347</sup> Wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu oraz wynikających z rozliczenia środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

<sup>348</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2787 z 17 lipca 2018 r., s. 8.

<sup>349</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568.

<sup>350</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym

w 2020 roku JST, zmieniając budżet, mogły przekroczyć relację z art. 242 ustawy o finansach publicznych o kwotę:

- planowanych wydatków bieżących na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane dochodami majątkowymi lub ustawowo określonymi przychodami<sup>351</sup>;
- planowanego ubytku w dochodach spowodowanego COVID-19.

Należy przy tym zauważyć, że wielkości dotyczących finansowania tych działań nie da się w żaden sposób zweryfikować. Nie pozwala na to klasyfikacja budżetowa, nie ma też innych wiarygodnych i rzetelnych źródeł<sup>352</sup>.

Kolejną zmianę reguły salda budżetowego uchwalono w październiku 2021 roku<sup>353</sup>. Przedłużono możliwość wykorzystania wolnych środków do zrównoważenia części bieżącej budżetu (o rok 2022), wprowadzono też nową regulację, zgodnie z którą JST może w latach 2022–2025 nie zastosować się do obostrzeń z art. 242 ustawy o finansach publicznych, jeśli zostanie on zbilansowany nadwyżką z innych lat tego okresu.

Dalsze zmiany reguły salda budżetowego związane były z wybuchem wojny w Ukrainie. W marcu 2022 roku uchwalono<sup>354</sup>, że do ustalenia relacji z art. 242 z wydatków bieżących wyłącza się planowane wydatki bieżące na finansowanie pomocy obywatelom Ukrainy w części, w jakiej nie są one finansowane ze środków publicznych przekazanych JST na ten cel. Wydatków tych nie uwzględnia się też przy ocenie spełnienia reguły zrównoważenia części bieżącej budżetu.

Nowe modyfikacje reguły salda budżetu pojawiły się także we wrześniu 2022 roku<sup>355</sup>. Możliwość bilansowania części bieżącej budżetu wolnymi środkami przedłużono do 2025 roku, a więc do końca okresu wprowadzonego wcześniej średniookresowego rozliczenia ze stosowania reguły.

---

postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. poz. 1086.

<sup>351</sup> Do przychodów tych zaliczono przychody ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST, z kredytów i pożyczek, z prywatyzacji majątku JST oraz ze spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych.

<sup>352</sup> A. Nelicki: *Wpływ ustawodawstwa pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020; KRRIO: *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, Warszawa 2021.

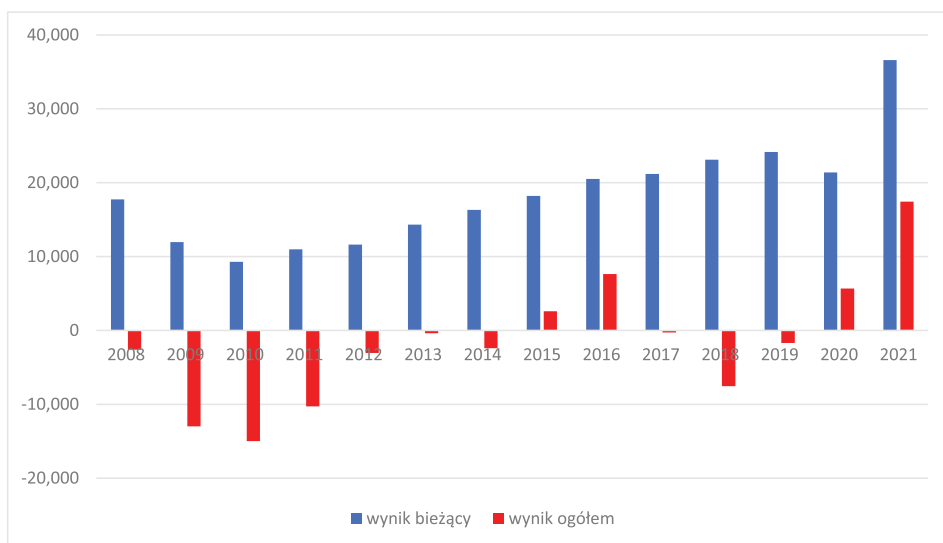
<sup>353</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1927.

<sup>354</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. 2023, poz. 103 ze zm.

<sup>355</sup> Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1964.

## 2.2. Saldo budżetu polskich JST

W latach 2008–2021 jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykazywały łącznie zarówno deficyt, jak i nadwyżkę (rysunek 9.1), a jednocześnie w sposób nieprzerwany dochody bieżące przekraczały wydatki bieżące.

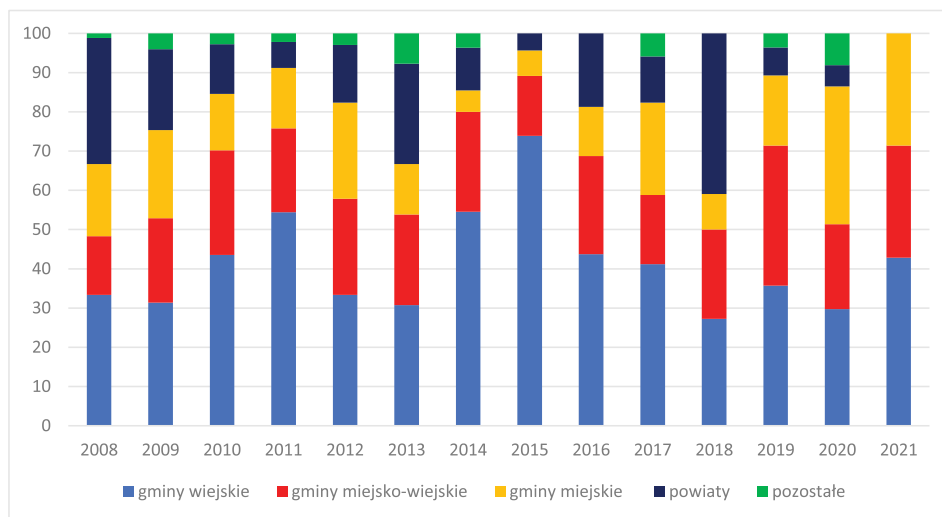


Rysunek 9.1. Wyniki budżetu i wynik bieżący budżetu JST w Polsce (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów  
<https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst>

O ile jednak wynik części bieżącej budżetu był dodatni w ujęciu skonsolidowanym, o tyle analizując dane jednostkowe, zauważamy wiele JST wykazujących deficyt. Najwięcej jednostek z deficytem bieżącym było w 2010 roku – 473, rok później liczba ta spadła do 182. W kolejnych latach liczba ta się zdecydowanie zmniejszyła, choć nie w każdym z lat obserwowano spadki. Wśród JST z deficytem najczęściej było gmin z najliczniejszej grupy, a więc gmin wiejskich. W latach 2008–2021 stanowiły one średnio 41% wszystkich JST wykazujących nadwyżkę wydatków bieżących nad dochodami, a w roku 2015 udział ten sięgał 74% (rysunek 9.2). Łączny średni odsetek gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich (bez miast na prawach powiatu) wyniósł 82%.

Liczba JST, które wykazały deficyt bieżący, nie jest równoznaczna z liczbą JST, które naruszyły regulacje ustalone w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Część jednostek skorzystała z możliwości wykorzystania zrównoważenia deficytu nadwyżkami z lat ubiegłych i wolnymi środkami. W 2011 roku było w sumie 127 takich jednostek, a więc 70% wszystkich wykazujących deficyt. Jednostki, które naruszyły regulację salda budżetowego, jako przyczyny wymieniały przede wszystkim niewywiązujących się ze zobowiązań podatników strategicznych, niższe od planowanych dochody niepodatkowe, obligatoryjność wydatków bieżących (np. na wynagrodzenia



Rysunek 9.2. Struktura JST z deficytem części bieżącej budżetu (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów  
<https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst>

osobowe, w tym wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli), wydatki na odprawy dla pracowników związane z restrukturyzacją zatrudnienia w administracji oraz oświacie, a także wysokie wydatki bieżące związane z utrzymaniem dużej liczby szkół<sup>356</sup>.

W 2015 roku JST naruszające regułę salda budżetowego uzasadniały to m.in. wypłatą zasądzonych odszkodowań na rzecz osób fizycznych i prawnych, niższymi od planowanych dochodami bieżącymi, niedostosowaniem sieci szkół do możliwości finansowych gminy, spłaceniem wcześniejszych zobowiązań wymagalnych w celu odzyskania płynności finansowej<sup>357</sup>.

W 2020 roku po raz pierwszy od czasu wprowadzenia reguły salda budżetowego nie stwierdzono żadnego jej naruszenia. Jednostki wykazujące deficyt części bieżącej budżetu pokrywały go z wcześniejszych nadwyżek, wolnych środków lub korzystały z możliwości wprowadzonych przez ustawodawstwo covidowe<sup>358</sup>. Żadnego naruszenia regulacji art. 242 ustawy o finansach publicznych nie odnotowano też w 2021 roku.

<sup>356</sup> KRRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012, s. 183.

<sup>357</sup> KRRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 277.

<sup>358</sup> KRRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 278.

### 3. Reguła salda budżetowego w krajach Unii Europejskiej

#### 3.1. Charakterystyka regulacji

Reguła salda budżetowego jest najczęściej stosowaną regułą fiskalną w podsektorze samorządowym krajów UE. W bazie Komisji Europejskiej<sup>359</sup> spośród ponad 60 reguł wiążących JST w sposób bezpośredni (tzn. skierowanych do podsektora samorządowego indywidualnie, a nie w ramach całego sektora *general government*) ponad połowę stanowią reguły salda budżetowego, a ok. 30% – reguły zadłużenia. Baza ta jednak obejmuje również reguły już nieobowiązujące, tak więc po eliminowaniu tych reguł liczba aktualnie funkcjonujących zmniejsza się o połowę.

Charakterystyka unijnych reguł salda budżetowego jest mocno zróżnicowana. Dotyczy to zarówno wielkości objętej limitem (np. saldo w ujęciu nominalnym lub w relacji do PKB), jak i usytuowania prawnego. Reguły wprowadzane aktami wyższej rangi (konstytucyjnymi) i ustawami zwykłymi, ale też jako porozumienie lub zobowiązanie polityczne. Podstawowe informacje na temat obowiązujących obecnie reguł zamieszczono w tabeli 9.1. Znajdują się tam także dane o ich sile (*Fiscal Rule Strength Index*), wskaźniku opracowanym przez Komisję Europejską na podstawie pięciu kryteriów, z których jednym jest ranga podstawy prawnej. Usytuowanie prawne regulacji fiskalnych istotnie wpływa na siłę ustanawianych reguł, co widać na przykładzie Irlandii i jednej z reguł Finlandii – są to regulacje najniższej rangi, najniższa jest też siła wprowadzonych obostrzeń. Jak o drugie kryterium Komisja przyjęła możliwość modyfikacji celów reguły – jeśli reguła nie może być zmieniana (z wyjątkiem ściśle określonych sytuacji, tzw. klauzuli wyjścia), jest ona oceniana najwyżej. Dużą wagę (kryterium trzecie) przywiązuje się także do monitorowania przestrzegania reguł, statusu podmiotu monitorującego wdrażanie mechanizmów korygujących oraz podmiotu przygotowującego (zatwierdzającego) prognozy makroekonomiczne i budżetowe. Dwa ostatnie kryteria dotyczą sposobu wdrażania mechanizmów korygujących (najwyżej oceniane są mechanizmy wdrażane automatycznie w dokładnie określonym zakresie) oraz odporność na wstrząsy, np. poprzez uwzględnienie dostosowań cyklicznych.

Jednym z ważniejszych pytań stawianych pod adresem reguł fiskalnych jest ich skuteczność, a więc w przypadku reguły salda budżetowego – wpływ na wynik budżetu JST. Badania takie są jednak mocno utrudnione ze względu na endogeniczność zmiennych, a także inne czynniki, wśród których wymienić można wrażliwość źródeł dochodowych na wahania koniunktury i zmienność regulacji prawnych (co dotyczy nie tylko części dochodowej) oraz zjawiska kryzysowe o różnym pochodzeniu.

Analiza zależności pomiędzy obecnością reguły salda budżetowego a wysokością salda podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 2001–2021 nie wykazała istotnych statystycznych zależności – współczynnik korelacji Pearsona wyniósł

<sup>359</sup> Ostatnia aktualizacja: 2022 r., <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en>



Tabela 9.1. Reguły salda budżetowego w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Wielkość, której dotyczy reguła	Treść reguły	Podstawa prawna	Siła reguły
Belgia	Saldo budżetu w wartościach nominalnych	Obowiązek zrównoważenia budżetu jednostek samorządu lokalnego	Prawo powszechne	5,17
Bułgaria	Saldo nominalne jako % PKB	Utrzymanie równowagi budżetowej jest średniookresowym celem budżetowym (ujęcie kasowe)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	4,27
Cypr	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Obowiązek przygotowywania zrównoważonych budżetów rocznych	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	4,53
Niemcy	Saldo budżetowe jako % PKB	Zrównoważenie budżetu jednostek samorządu lokalnego	Prawo powszechne	6,37
Finlandia	Saldo budżetu w wartościach nominalnych	Regulacje dotyczące doprowadzenia budżetów samorządu lokalnego do równowagi	Prawo powszechne	4,37
Finlandia	Saldo nominalne jako % PKB	Deficyt jednostek samorządu lokalnego nie powinien przekraczać 0,5% PKB	Porozumienie polityczne	1,73
Francja	Saldo budżetu w wartościach nominalnych	Złota reguła budżetowa: obowiązek zrównoważenia uchwalanych budżetów; deficyt <i>ex post</i> nie może przekroczyć 5% dochodów bieżących (10% dla małych gmin)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	5,8
Irlandia	Saldo nominalne jako % PKB	Łączny deficyt samorządu lokalnego netto nie może przekraczać ustalonej kwoty nominalnej	Zobowiązanie polityczne	1,17
Włochy	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Reguła obejmuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem finansowania inwestycji lokalnych może być dług oraz nadwyżki z lat poprzednich	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	7,57
Włochy	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Złota reguła budżetowa: budżety jednostek samorządu lokalnego i regionalnego mogą wykazywać deficyt tylko w związku z finansowaniem inwestycji	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	4,8
Litwa	Saldo budżetowe jako % PKB	Budżety przekraczające 0,3% ubiegłorocznego PKB w cenach bieżących powinny być zrównoważone, z wyjątkiem roku planowana jest ujemna luka popytowa (wówczas deficyt nie może przekraczać dochodów o więcej niż 1,5%)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	6,4

Tabela 9.1. cd.

Kraj	Wielkość, której dotyczy reguła	Treść reguły	Podstawa prawna	Siła reguły
Litwa	Saldo strukturalne jako % nominalnego PKB	Budżety jednostek przekraczające 0,3% ostatniego PKB w cenach bieżących powinny być zrównoważone lub nadwyżkowe (dotyczy salda strukturalnego, ujęcie memoriałowe)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	5,43
Luksemburg	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Budżet bieżący musi być zrównoważony. Wydatki nadzwyczajne (inwestycje publiczne) mogą być finansowane długiem, ale koszty spłaty muszą być finansowane z budżetu bieżącego	Prawo powszechne	4,0
Portugalia	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Obowiązek zapewnienia równowagi lub dodatniego wyniku pomiędzy dochodami i wydatkami budżetowymi. JST są także zobowiązane do utrzymywania dodatniej (lub zerowej) różnicy dochodów bieżących i wydatków bieżących powiększonych o uśrednioną kwotę spłat kredytów. Różnica ta może być ujemna, o ile nie będzie ona większa niż 5% dochodów bieżących i zostanie pokryta w kolejnym roku budżetowym	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	7,2
Rumunia	Saldo budżetowe jako % PKB	Budżety muszą być zrównoważone, z wyłączeniem finansowania inwestycji i refinansowania zadłużenia	Prawo powszechne	4,13
Szwecja	Saldo budżetowe jako % PKB	Obowiązek zbilansowania budżetów lokalnych	Prawo powszechne	7,13
Słowacja	Saldo budżetowe jako % PKB	Budżet bieżący musi być zrównoważony lub nadwyżkowy. Budżet majątkowy może wykazywać deficyt, o ile będzie on sfinansowany ze wskazanych źródeł	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	7,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en>

od -0,31 w 2013 roku do 0,41 w 2009 roku (rysunek 9.3). Potwierdza to wyniki wcześniejszych badań dotyczących reguł fiskalnych na szczeblu sektora *general government*. Jak pisze M.S. Bandaogo<sup>360</sup>, dla zachowania dyscypliny fiskalnej ważna

<sup>360</sup> M.S. Bandaogo: *Fiscal Rules in Times of Crisis*. Research & Policy Briefs From the World Bank Malaysia Hub, July 2020.

jest siła i wiarygodność reguł, a nie samo ich istnienie *de iure*. W przypadku reguł samorządowych nie odnotowano jednak również silniejszych zależności pomiędzy siłą reguł salda budżetowego a wynikiem podsektora samorządowego.



Rysunek 9.3. Korelacja między obecnością reguły salda budżetowego a wynikiem podsektora samorządowego UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej i Eurostatu

## 3.2. Reguły fiskalne a sytuacja budżetowa w krajach sąsiadujących z Polską

### 3.2.1. Niemcy

W Niemczech samorząd terytorialny tworzy ok. 11 tys. gmin (*Gemeinden*), 295 powiatów (*Landkreisen*) i 103 miasta z prawami powiatu (*kreisfreie Städte*)<sup>361</sup>. Różne zasady gospodarki budżetowej w poszczególnych krajach związkowych (13, do których dolicza się 3 miasta na prawach krajów związkowych) utrudniają porównania regulacji ostrożnościowych stosowanych w jednostkach samorządowych<sup>362</sup>.

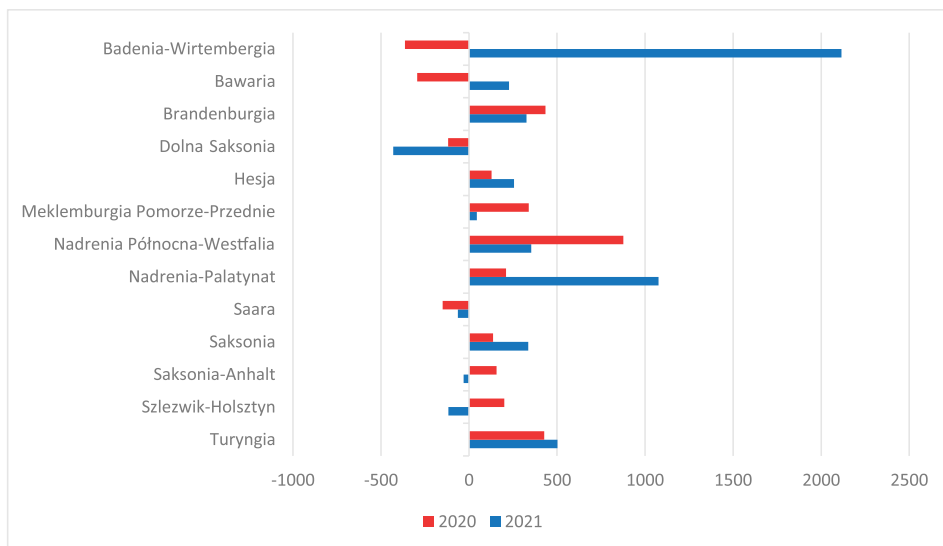
Co do zasady jednak, jednostki samorządu terytorialnego we wszystkich krajach związkowych zobowiązane są do przestrzegania zasady zrównoważonego budżetu, przy czym w niektórych krajach przyjmuje się perspektywę średniookresową. Dług JST zaciągany jest w celu finansowania wydatków kapitałowych, a kredyty krótkoterminowe ograniczono do celów regulowania bieżącej płynności. W niektórych krajach związkowych regulacje nadzorcze zmieniono po kryzysie

<sup>361</sup> R. Geisler: *Germany*, [w:] *Local Public Finance in Europe. Country Reports*, R. Geisler, G. Hammerschmid, Ch. Raffer (eds.), Hertie School, Bertelsmann Foundation, 2019.

<sup>362</sup> <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Haushaltsausgleich>

finansowym, co związane było m.in. z wdrażanymi programami ratunkowymi dla jednostek samorządowych<sup>363</sup>.

W 2021 roku łączna nadwyżka gmin (związków gmin) w Niemczech wyniosła 4,6 mld EUR, o 2,6 mld EUR więcej niż rok wcześniej. Sytuacja w poszczególnych krajach związkowych była jednak mocno zróżnicowana (por. rysunek 9.4).



Rysunek 9.4. Saldo budżetu gmin i związków gmin (bez miast na prawach krajów związkowych) w Niemczech, według krajów związkowych (w mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

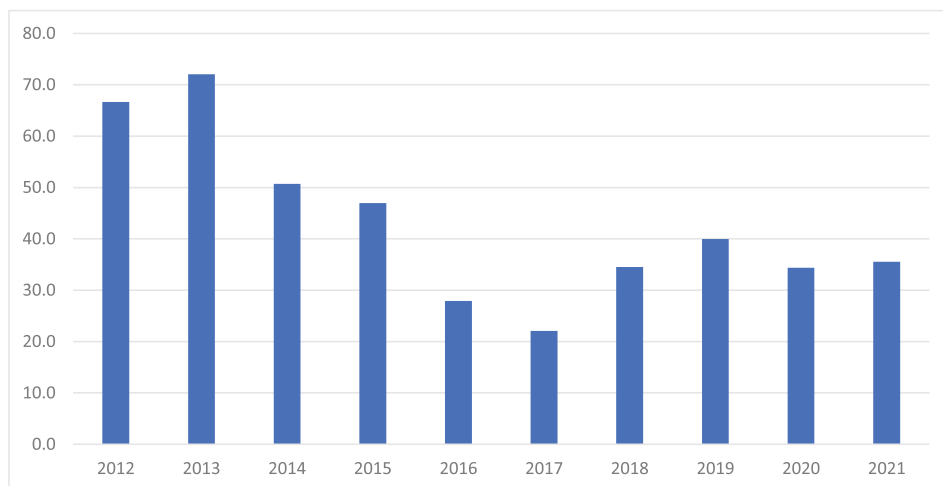
[https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22\\_143\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_143_71137.html)

O ile w ostatnich latach stosunkowo niewiele jednostek samorządowych wykazuje deficyt, o tyle jeszcze w 2015 roku ok. 20% jednostek przeżywało poważne problemy finansowe. Najpoważniejsza sytuacja była w gminach Nadrenii Północnej-Westfalii, Saary i Nadrenii-Palatynatu. Przez wiele lat do tej grupy należała także Hesja, ale dzięki pomocy kraju związkowego sytuacja heskich gmin uległa poprawie<sup>364</sup>.

W Hesji znajduje się obecnie 421 gmin, co stanowi ok. 4% całej populacji tych jednostek w Niemczech. Analiza danych za lata 2012–2021 wykazuje, że na początku tego okresu większość gmin w Hesji nie była w stanie zrównoważyć swoich budżetów (por. rysunek 9.5). Z ujemnym saldem budżetu podstawowego

<sup>363</sup> R. Geisler: *Germany...*, op. cit.

<sup>364</sup> Szerzej na temat sytuacji finansowej gmin w Hesji w czasie kryzysu finansowego i pomocy udzielanej im przez kraj związkowy w: U. Keilmann: *Die kommunale Finanzsituation in Hessen. Das Land als Partner der Kommunen* ([https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrende/Ulrich\\_Keilmann/22Keilmann-KommunaleFinanzsituationin-HE.pdf](https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrende/Ulrich_Keilmann/22Keilmann-KommunaleFinanzsituationin-HE.pdf)) oraz <https://www.land-hat-zukunft.de/kommunale-finanzaufsicht.html>



Rysunek 9.5. Udział gmin z deficytem w kraju związkowym Hesja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2022-06/tab13\\_finanzierungssalden\\_gem\\_2012-2021\\_06042022.xlsx](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2022-06/tab13_finanzierungssalden_gem_2012-2021_06042022.xlsx)

(*Kernhaushalte*) rok budżetowy 2012 zakończyło 67% gmin, a rok później – 72% gmin. W kolejnych latach sytuacja się poprawiła, najniższy odsetek gmin z deficytem (22%) odnotowano w 2017 roku. Dla budżetów gminnych pandemia i jej skutki okazały się mniej dotkliwe niż kryzys finansowy.

### 3.2.2. Czechy

Ustawodawstwo czeskie nie zawiera regulacji ograniczających poziom nierównowagi budżetowej JST, limitowany jest wyłącznie poziom długu samorządowego. Podsektor samorządowy tworzą w Czechach jednostki podstawowe – gminy (*obec*) oraz jednostki wyższego szczebla – kraje (*kraj*). W 2022 roku funkcjonowało 6258 gmin<sup>365</sup> oraz 14 krajów, łącznie z Pragą, będącą równocześnie i gminą, i krajem.

Mimo braku reguły salda budżetowego podsektor samorządowy w ostatnich latach wykazuje nadwyżki (tabela 9.2). W latach 2016–2021 najniższą nadwyżkę odnotowano w 2018 roku, odpowiadała ona 0,4% PKB. Największą przewagę dochodów nad wydatkami obserwowano w 2016 roku, wyniosła ona wówczas niemal 50 mld CZK (1,0% PKB).

Warto podkreślić, że przewagę dochodów nad wydatkami wykazano także w 2020 roku, choć wielkość nadwyżki była w dużej mierze uzależniona od kwoty dodatkowego dofinansowania z budżetu państwa w wysokości 13,4 mld CZK, w związku z utratą części dochodów spowodowaną pandemią COVID-19. W 2020 roku nieco ponad 28% gmin zrealizowało dochody niższe od wydatków,

<sup>365</sup> <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/czech-republic/main-executive-and-legislative-bodies>

Tabela 9.2. Dochody, wydatki i wynik podsektora samorządowego w Czechach (mld CZK)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody	543,9	589,9	659,1	717,6	768,0	817,9
Wydatki	494,2	548,0	635,5	680,0	741,7	783,3
Wynik	49,7	41,9	23,6	37,6	26,3	34,6

Źródło: The Czech Fiscal Council: *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2020*, Praha 2021 (dane za lata 2016–2017) oraz The Czech Fiscal Council: *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2021*, Praha 2022.

a gdyby z dochodów wyeliminować dodatkowy transfer z budżetu państwa, udział ten wyniósłby ponad 36%. Wśród gmin, które odnotowały deficyt, ponad połowę stanowiły jednostki o liczbie mieszkańców od 201 do 1000<sup>366</sup>.

### 3.2.3. Słowacja

Na Słowacji podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy (*obec*), których jest 2927<sup>367</sup>, łącznie z dzielnicami miast Bratysława (17) i Koszyce (22). Jednostkami wyższego szczebla jest osiem krajów. Ustawodawstwo słowackie zakłada zrównoważone lub nadwyżkowe saldo budżetów samorządowych. W budżecie majątkowym wydatki mogą przekraczać dochody, jeśli będą one sfinansowane ze wskazanych źródeł, w tym np. z nadwyżki.

Analizując dane za lata 2013–2021, zauważyć można, że chociaż łączny wynik części bieżącej budżetu gmin jest dodatni, to ciągle utrzymuje się pewien odsetek gmin, w których występuje deficyt. Najwięcej gmin z nadwyżką wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi odnotowano w kraju preszowskim (średnio 52) oraz bańskobystrzyckim (średnio 47). Są to kraje, w których znajduje się największa liczba gmin. Średni odsetek gmin z deficytem wyniósł tam odpowiednio 7,8% oraz 9,2%. Najmniejszy taki wskaźnik przypadał na kraj trnawski (średnio 3,0%). Informacje o odsetku gmin z deficytem bieżącym w poszczególnych krajach zamieszczono w tabeli 9.3.

Tabela 9.3. Odsetek gmin z deficytem budżetu bieżącego w Słowacji, według krajów (w %)

Nazwa kraju	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bańskobystrzycki	6,0	8,1	9,3	7,0	7,0	7,0	10,7	10,9	16,5
Bratysławski	6,7	7,8	3,3	2,2	4,5	1,1	5,6	2,2	2,2
Koszycki	7,1	7,4	5,4	2,2	3,5	6,3	5,4	7,4	9,1
Nitrzański	1,4	4,2	3,4	2,3	4,2	4,8	2,5	5,4	5,9

<sup>366</sup> The Czech Fiscal Council: *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2020*, Praha, September 2021, s. 20.

<sup>367</sup> [http://www.sodbtn.sk/obec/index\\_kraje.php](http://www.sodbtn.sk/obec/index_kraje.php)

Tabela 9.3. cd.

Nazwa kraju	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Preszowski	5,6	9,5	8,7	4,4	6,6	8,3	7,2	7,8	12,2
Trenczyński	4,0	9,4	5,1	2,9	6,2	4,7	4,0	5,1	5,4
Trnawski	3,6	4,4	2,0	1,2	3,6	2,8	3,2	2,8	3,6
Żyliński	5,4	4,1	2,2	1,9	2,5	3,5	3,5	3,8	5,4
Razem	5,1	7,2	5,9	3,5	5,1	5,8	5,9	6,7	9,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.hospodarenieobci.sk/>

W badanym okresie najtrudniejszym dla gmin okazał się rok 2021 – najwięcej gmin odnotowało wówczas deficyt w części bieżącej budżetu. Wyniósł on łącznie 11,9 mln EUR, podczas gdy różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi wszystkich słowackich gmin wyniosła 434 mln EUR.

## Podsumowanie

Reguły salda budżetowego na szczeblu samorządowym charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, co wpływa na ich siłę mającą świadczyć o ich skuteczności. Analiza rozwiązań stosowanych w państwach UE wskazuje jednak, że trudno jest uogólniać takie zależności. W Niemczech, gdzie reguły te są określane jako jedne z silniejszych, jednostki samorządowe miały poważne problemy ze zrównoważeniem swoich budżetów, z kolei w Czechach, gdzie nie wprowadzono reguły salda budżetowego, łączne saldo podsektora samorządowego w ostatnich latach jest dodatnie. Należy przy tym podkreślić, że ocenę skuteczności reguł fiskalnych zaburza również to, że w czasie kryzysu pandemicznego większość reguł została poluzowana lub zawieszona.

W analizie polskich uwarunkowań prawnych zwraca uwagę przede wszystkim fakt, że regulacje dotyczące reguły salda budżetowego wpisują się w coraz szerzej stosowaną praktykę zaburzania przejrzystości fiskalnej i pomniejszania wagi ustawy o finansach publicznych. Coraz częściej zmiany zasad określonych w tej ustawie dokonywane są nie poprzez formalną jej nowelizację, lecz przez zamieszczenie w innych ustawach incydentalnych przepisów uchylających lub modyfikujących treść ustawy o finansach publicznych.

W ostatnich latach można zaobserwować zmniejszanie się liczby polskich JST, w których reguła salda budżetowego została naruszona, lecz łatwo można też wskazać przypadki jednostek, w których doszło do drastycznego pogorszenia sytuacji finansowej.