

Projekt zmian w ustawie o finansach publicznych a swoboda w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa o finansach publicznych stanowi fundament prawny zarządzania środkami publicznymi w Polsce. W roku 2009 uchwalona została nowa ustawa (Dz. U. nr 157, poz. 1240), która zrewolucjonizowała spojrzenie na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów spodziewając się gorszych wyników gospodarczych i wyższego zadłużenia, wprowadziło indywidualny wskaźnik zadłużenia dla każdej jednostki. Ponadto wprowadzono instrumenty planowania wieloletniego finansów samorządowych. Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku, poza licznymi wyjątkami, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku na mocy przepisów wprowadzających (Dz. U. nr 157, poz. 1241). Okazuje się, że niecałe dwa lata stosowania przepisów wystarczyły aby niezbędna była ich nowelizacja. Co więcej, część przepisów na dobre nie zdążyła wejść jeszcze w życie. Ministerstwo Finansów 19 grudnia 2011 roku opublikowało projekt (z dnia 8 grudnia 2011 roku) zmian w ustawie o finansach publicznych i niektórych innych ustaw. Projekt do końca stycznia nie trafił jednak jeszcze do Parlamentu. Obecnie, od grudnia trwają konsultacje międzyresortowe. Kiedy się zakończą? Kiedy dojdzie do dyskusji nad projektem podczas prac komisji? Nie wiadomo. Pomimo, iż w projekcie założono sztywne terminy wprowadzania pierwszych zmian już na końcu lutego 2012, nie ma perspektywy na jego przegłosowanie w tak krótkim czasie.

Temat zmian w ustawie o finansach publicznych jest bardzo drażliwy. Powoduje on skrajne opinie i ścieranie się obozu samorządowego i rządowego. Aby uzmysłowić na czym polega cały problem należy wrócić do początku, czyli do rewolucji wynikającej z ustawy z 2009 roku. Od 2010 samorządy objęte nowymi przepisami muszą uchwalać wieloletnią prognozę finansową, która nakłada szereg dodatkowych obowiązków. Do najważniejszych zmian w odniesieniu do finansów należy zaliczyć:

- obowiązek z artykułu 242 – planowanie zrównoważonego budżetu bieżącego – co oznacza, że uchwalane wartości dochodów bieżących muszą być wyższe lub równe wydatkom bieżącym w danym roku budżetowym. Obostrzenie to złagodząco możliwością pomniejszenia relacji o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W § 2, przewidziano, że podobna zasada dotyczy wykonania budżetu na końcu roku. W praktyce oznacza to, że samorządy mają bezwzględny zakaz zadłużania się na działalność bieżącą. Nie sposób nie dostrzec w tej zasadzie zdrowego rozsądku;

- nowe ograniczenie zadłużenia z artykułu 243 – maksymalna obsługa zadłużenia od początku 2014 roku miałyby być ustalane w oparciu o wskaźnik uzyskany według poniższego wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

R – raty kredytów, pożyczek oraz wykup papierów wartościowych (np. obligacji) planowane na rok budżetowy;

O – odsetki planowane na rok budżetowy (odsetki od kredytów, pożyczek, obligacji);

D – dochody budżetowe ogółem;

Db – dochody bieżące;

Sm – sprzedaż majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

Jak należy zauważyć – możliwość obsługi zadłużenia zależy wprost od budżetu bieżącego w 3 kolejnych latach (tzw. nadwyżka operacyjna). Wpływa stąd wniosek, iż ewentualne nieprzestrzeganie zasady równowagi bieżącej spowoduje zmniejszenie do zera możliwości obsługi zadłużenia. Co ciekawe, nowy wskaźnik pomimo swego wejścia w życie od 2014 roku należy zgodnie z przepisami wprowadzającymi, informacyjnie ujmować już od początku 2011 roku. Lata 2011 – 2013 mają być latami dostosowawczymi do nowych realiów. Z końcem 2013 roku przestać mają obowiązywać „stare” wskaźniki zadłużenia – 15% obsługa zadłużenia do dochodów i 60% poziomu zadłużenia na koniec roku do dochodów (art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych).

Obie zmiany wywołały wiele kontrowersji po stronie samorządowej. Podnoszono zarzuty, że ogranicza się możliwości finansowe w okresie maksymalizacji absorpcji środków unijnych, co może spowodować ich niepełne wykorzystanie. Aby przeciwdziałać takiemu biegowi wydarzeń, do ustawy wprowadzono szereg przepisów dotyczących wyłączeń kwot związanych z finansowaniem zadań z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Jak pokazała praktyka – sposób interpretacji tych przepisów również sprawia wiele trudności. Pytanie jakie najczęściej jest stawiane – czy wyłączeniu podlegają kwoty, które jednostka samorządowa może pozyskać bezpośrednio w ramach dofinansowania, czy można wyłączać kwoty na wkład własny? Ustawa nasuwała wiele więcej wątpliwości poza tymi wskazanymi w artykule. Biorąc pod uwagę ekonomiczny punkt widzenia – nie sposób

nie przyznać racji Ministerstwu Finansów, które świadome panującego kryzysu postanowiło działać. W czasie podejmowania pod głosowanie ustawy Polska zbliżała się do 50% poziomu długu do PKB oraz balansowała na granicy 3% deficytu do PKB.

Wpływ nowych wskaźników okazał się tragiczny dla możliwości kredytowych polskich samorządów. Najbardziej poszkodowane w tej materii są powiaty ziemskie, które co raz bardziej przybierają formę administratora zadań zleconych, nie zaś samodzielnego finansowo podmiotu na szczeblu samorządowym. Powyższe znakomicie obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Nadwyżka operacyjna i sprzedaż mienia w powiatach ziemskich w latach 2007- 2011 oraz wskaźnik zadłużenia w latach 2010 i 2011

Województwo	2007		2008		2009		2010			2011
	n. op.	s.m.	n. op.	s.m.	n. op.	s.m.	n. op.	s.m.	art. 243	art. 243
dolnośląskie	4,37%	1,32%	5,36%	2,11%	1,44%	0,63%	1,45%	0,97%	3,72%	2,75%
kujawsko-pomorskie	7,45%	0,68%	7,66%	0,74%	6,90%	0,24%	6,50%	0,66%	7,34%	7,02%
lubelskie	3,57%	0,70%	4,38%	0,50%	3,17%	0,56%	0,70%	0,26%	3,71%	2,75%
lubuskie	3,62%	0,84%	3,77%	0,57%	2,85%	2,06%	0,24%	1,01%	3,41%	2,29%
łódzkie	6,06%	1,16%	8,01%	1,92%	2,95%	0,71%	3,48%	0,46%	5,67%	4,81%
małopolskie	7,56%	0,89%	7,65%	0,38%	5,83%	0,48%	5,17%	0,46%	7,01%	6,22%
mazowieckie	11,12%	0,85%	9,94%	0,78%	7,64%	0,34%	6,64%	0,48%	9,56%	8,07%
opolskie	6,48%	2,29%	6,32%	1,49%	4,09%	0,91%	4,15%	0,88%	5,63%	4,85%
podkarpackie	7,06%	1,78%	6,69%	0,71%	5,38%	0,85%	5,69%	1,30%	6,38%	5,92%
podlaskie	8,22%	0,43%	10,61%	0,47%	9,77%	0,46%	9,36%	0,61%	9,53%	9,91%
pomorskie	7,39%	1,12%	5,86%	0,78%	4,59%	0,84%	4,42%	1,99%	5,95%	4,96%
śląskie	8,78%	1,29%	7,98%	1,42%	2,56%	0,36%	4,11%	0,99%	6,44%	4,88%
świętokrzyskie	6,11%	1,02%	8,83%	1,61%	5,40%	0,59%	4,24%	0,53%	6,78%	6,16%
warmińsko-mazurskie	6,79%	1,08%	6,28%	1,31%	6,42%	0,41%	5,19%	0,76%	6,49%	5,96%
wielkopolskie	7,92%	0,71%	7,36%	0,79%	6,48%	0,53%	2,71%	0,40%	7,25%	5,51%
zachodniopomorskie	6,22%	1,60%	5,51%	2,14%	5,59%	2,21%	5,16%	2,02%	5,77%	5,42%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela prezentuje dane dotyczące stanu nadwyżki operacyjnej, wpływu sprzedaży mienia na jej wysokość oraz wysokości wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia według nowych przepisów dla lat 2010 i 2011.

Analizując przedstawione dane, bardzo wyraźnie widać dużo gorszą sytuację powiatów ziemskich w obliczu wprowadzenia nowych rozwiązań dotyczących możliwości zadłużania się JST. We wszystkich 16 województwach w ciągu 4 lat, a więc na 64 wyniki, zaledwie 2 razy nadwyżka operacyjna przekroczyła 10%. Przekroczenie dawnej granicy 15% jest w przypadku powiatów ziemskich nieosiągalne. Oznacza to, iż powiaty ziemskie wszystkich województw znacząco tracą możliwości zadłużania się na skutek wprowadzenia nowych rozwiązań ustawowych. Podkreślić należy, iż nawet w latach wysokiego wzrostu gospodarczego stosunek nadwyżki operacyjnej do dochodów był bardzo niski.

Nowy wskaźnik z artykułu 243 dla lat 2010 i 2011 we wszystkich województwach nie przekroczy 10%. Oznacza to zmniejszenie zdolności absorpcji środków zwrotnych o przynajmniej 1/3 dla każdego powiatu. W roku 2011 sytuacja większości województw ulega jeszcze znaczniejszemu pogorszeniu. W województwach dolnośląskim, lubelskim i lubuskim wskaźnik dla 2011 roku nie przekracza 3%. Sytuacja taka praktycznie hamuje możliwości zaciągania nowych zobowiązań.

Pozostałe szczeble samorządu, pomimo iż w porównaniu do powiatów ziemskich wyglądają znacznie lepiej, również tracą na nowych rozwiązaniach. Kolejne lata przynoszą coraz gorsze wieści dla samorządów. Dług publiczny w III kwartale roku 2011 zbliżył się niebezpiecznie do granicy 55% PKB. Ministerstwo Finansów zmuszone do dalszego działania, przez długi okres dyskutowało o wprowadzeniu tzw. reguły wydatkowej. W tak nerwowej atmosferze narodził się projekt zmian w ustawie o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (m.in. o samorządzie gminnym; powiatowym; samorządzie województwa; o regionalnych izbach obrachunkowych; o dyscyplinie finansów publicznych i innych).

Powstaje pytanie – czy przepisy ustawy z 2009 roku zostały stworzone po prostu i nie są adekwatne do powstałej sytuacji? Prawdę mówiąc przepisy te jeszcze nie zdążyły w decydujących aspektach wejść w życie. Sytuacja długu publicznego na skutek wielu negatywnych zjawisk wymknęła się w tym czasie spod kontroli. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu zmian w ustawie, rok 2010 został zamknięty przez samorządy 15 miliardowym deficytem. Ten sam deficyt dla roku 2009 wyniósł 13 mld, a dla porównania w roku 2007 samorządy odnotowały 2,3 mld nadwyżki. Co więcej, deficyt w dużej mierze wiąże się z nowym zadłużeniem. Potwierdzają to wyniki. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w 2009 roku w stosunku do roku 2008 wzrosło o 40,0%, zaś w 2010 o 36,8%. Łącznie z zadłużeniem rosną koszty jego obsługi. Ministerstwo Finansów chcąc ratować sytuację nie mogło czekać na ustabilizowanie sytuacji. Kwestią sporną jest zakres planowanych zmian i pozycja samorządu jako całości w procesie tworzenia prawa.

Ministerstwo szykuje tzw. regułę wydatkową. Ten sposób dyscyplinowania wydatków komunalnych jest samorządom już dobrze znany. Ponad roczne dyskusje nad sensem tego instrumentu i jego konstytucyjnością podsumowane zostały w piśmie strony samorządowej z dnia 27 września 2011 roku, gdzie wyraźnie mu się sprzeciwiono. Reguła wydatkowa miałaby oznaczać ogólną kwotę nominalną przeznaczoną na maksymalny deficyt jednostek samorządu terytorialnego w skali kraju. Oznacza to, że jednostki stanęłyby do konkurencji między sobą w walce o możliwości zadłużania się. Ustawodawca zapomniał w tym samym

czasie o jednej bardzo istotnej sprawie – jak wpłynie ograniczenie możliwości zadłużania i co za tym idzie inwestowania na rozwój gospodarczy kraju. Czy samorządy nie staną przed obowiązkiem zahamowania jakichkolwiek inwestycji, absorpcji środków unijnych?

Wiele wątpliwości budzi sposób unormowania reguły wydatkowej. Po pierwsze jej sztywne określenie na poziomie 8 miliardów złotych, oznacza iż nie będzie to kwota waloryzowana, a co za tym idzie co roku będzie zmniejszać realną siłę nabywczą. Po drugie reguła została wpisana do Rozdziału III „Procedury ostrożnościowe i sanacyjne”. Sugeruje to, że powinny one być uruchamiane w sytuacjach nadzwyczajnych. Sam projekt jednak umiejscawia regułę na stałe. Po trzecie władza centralna skupiając się na samorządzie zapomina o samej sobie. W tym samym czasie kiedy samorząd notuje 15 miliardowy deficyt, budżet państwa notuje ponad 30 miliardowy deficyt. Z pewnością gdyby Ministerstwo Finansów planowało obniżenie możliwości zadłużenia zarówno samorządu jak i budżetu centralnego, dyskusja na ten temat przebiegałaby znacznie spokojniej. Co więcej, nominalne 8 miliardów musi zostać podzielona na część gwarancyjną i część uzupełniającą. Najpierw jednak pomniejszone zostanie o wyniki samorządowych osób prawnych, następnie Minister Finansów rezerwuje jeszcze 0,5 miliarda złotych na samodzielny podział pomiędzy jst. Dopiero ta kwota podzielona zostanie na część gwarancyjną i uzupełniającą. Dzielenie na gwarancję i uzupełnienie miałyby się odbywać za pośrednictwem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Suma gwarancyjna służyłaby do otwarcia możliwości dalszego zadłużania, zaś suma uzupełniająca miałaby służyć możliwości dokończenia inwestycji czy też innych projektów z poprzednich lat. Brak stosownej decyzji wskazanej komisji powoduje automatyczny podział w stosunku 50/50.

W przypadku kiedy suma gwarancyjna będzie zachowana, nie można mówić o gigantycznej zmianie. Problem zaczyna się kiedy samorządy będą przewidywały większy deficyt. W takim przypadku znacznie wydłuża się procedura uchwalania budżetu. Samodzielność kształtowania budżetu samorządowego staje pod wielkim znakiem zapytania.

Tempo prac i sposób wprowadzania reguły wydatkowej budzi wiele kontrowersji. Zgodnie z zapisami projektu Minister Finansów już 15 marca 2012 roku miałby podać przewidzianą dla JST część gwarancyjną deficytu (który w 2012 roku wyjątkowo miałby wynosić 10 mld). Oznacza to, iż ustawa powinna zostać podpisana najpóźniej w połowie lutego. Dziś wiadomo już, że dotrzymanie tego harmonogramu nie jest możliwe. Bardzo interesującym pozostaje fakt, kiedy temat zmian w ustawie powróci.

Ustawa nakłada ponadto inne, nowe kompetencje i obowiązki, które w większości sprowadzają się do chęci utrzymania relacji długu publicznego do PKB poniżej 60%. W

związku z regułą wydatkową i zmianami w WPF, Minister Finansów wyda dwa rozporządzenia, w których określi:

- zasady postępowania w przypadku, gdy jednostka będzie zmuszona przenieść część planowanego zadania i związanego z nim deficytu na kolejny rok;
- terminy i zakres informacji przy uchwalaniu wieloletnich prognoz finansowych.

Po stronie samorządowej powstanie obowiązek składania wyjaśnień dotyczących zadłużenia planowanego i wykonanego. Wyjaśnienia te składane będą na każde żądanie.

Kolejne zmiany wynikające z projektu dotyczą wieloletniej prognozy finansowej. Pierwsza praktyka samorządowa w tej kwestii wydaje się znaleźć odzwierciedlenie w proponowanym brzmieniu zmian. Przede wszystkim z przedsięwzięć usunięte zostaną poręczenia i gwarancje. Ustawodawca wcześniej nie przewidział, iż istnieją jednostki będące poręczycielami w umowach na kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. W skutek czego, część samorządów uchwalała wieloletnie prognozy finansowe na 40 lat. Rekordowa prognoza obejmowała okres ponad 60 letni. Wspomnieć należy, iż prognoza ma za zadanie przewidzieć kształtowanie się finansów samorządowych, które rokrocznie podlegają wahaniom – na skutek zmian legislacyjnych i działania sił rynkowych. Zmiana ta niewątpliwie wpłynie na urealnienie prognoz.

Ponadto powstanie obowiązek elektronicznego przesyłania projektu WPF i uchwały budżetowej do regionalnych izb obrachunkowych. Dobrze zorganizowany system sprawozdawczości budżetowej BeSTi@ z pewnością posłuży znacznemu przyspieszeniu prac samych regionalnych izb obrachunkowych, ale też wymiany informacji pomiędzy samorządem, izbami i Ministerstwem Finansów.

Kolejna zmiana, mająca wpływ na wieloletnią prognozę finansową to przywrócenie 60% limitu zadłużenia na koniec roku do dochodów. Co ciekawe, limit ten ma zostać przywrócony zanim tak naprawdę zdążył zniknąć z systemu prawnego. Według wcześniejszego brzmienia przepisów wprowadzających – miał on obowiązywać do końca 2013 roku. W powiązaniu z długiem – uściślone zostały możliwości wyłączeń z kwoty długu środków związanych z finansowaniem zadań wykonywanych przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Dzięki temu nie ma już wątpliwości czy odliczeniu od kwoty długu podlegają środki zwrotne na wkład własny. Ustawodawca jasno stwierdził, iż wyłączeniu może podlegać tylko część zaciągnięta na pozyskane środki unijne.

Bardzo trafna decyzja ustawodawcy dotyczy, przymusu określania konsekwencji finansowych dla zmian proponowanych przez przedstawicieli organów stanowiących – zarówno w odniesieniu do wieloletniej prognozy finansowej jak i budżetu jednostki.

Ustawa z 2009 roku wprowadzała bardzo istotne ograniczenie dotyczące równowagi bieżącej, o którym wcześniej była mowa. Co ciekawe – za niedopełnienie tego zobowiązania nie przewidziano żadnych konsekwencji. Projekt zmian „łata” ustawę o dyscyplinie finansów publicznych, poprzez dodanie kolejnych czynów stanowiących naruszenie. Dzięki temu łatwiej będzie egzekwować normy zawarte w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Pierwotnie założone terminy w projektowanych zmianach do ustawy już teraz wyłączają możliwość przegłosowania jej w takim brzmieniu. Są one niemożliwe do dotrzymania. Należy jednak spodziewać się, iż w najbliższym czasie zmieniony projekt trafi pod głosowanie. Z pewnością też z początkiem 2013 roku zaczną obowiązywać nowe regulacje. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że jeszcze jest czas na dyskusję pomiędzy władzami lokalnymi a centralnymi nad ostatecznym kształtem zmian. Ostatnie, lepsze wyniki gospodarcze za rok 2011 pozwalają na umiarkowany optymizm w zakresie finansów państwa. Być może pierwotnie niedotrzymany harmonogram pozwoli na rozsądniejsze zaplanowanie przyszłości polskiego samorządu? Odpowiedź uzyskamy już niebawem.