

# Marta Postuła

---

## Metody przeciwdziałania kryzysowi finansów publicznych na poziomie Unii Europejskiej i w Polsce

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,  
21-30

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARTA POSTUŁA

*Metody przeciwdziałania kryzysowi finansów publicznych na  
poziomie Unii Europejskiej i w Polsce (w szczególności  
w odniesieniu do sektora samorządowego)*

---

Methods of counteraction to public finance crisis at the level of European Union and in  
Poland (with special reference to the local government sector)

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, reguły fiskalne, sektor samorządowy

Key words: fiscal policy, fiscal rules, self-government sector

## **Wstęp**

Jednym z zasadniczych wyzwań gospodarki globalnej jest dążenie do stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Rozwój sytuacji gospodarczej na świecie i w Europie w XXI wieku postawił przed społeczeństwami oraz rządami wielu krajów niespodziewane co do skali i zakresu wyzwania związane ze spowolnieniem wzrostu i kryzysem zadłużeniowym niektórych krajów strefy euro. Dwa główne nurty działań naprawczych na poziomie unijnym dotyczą polityki fiskalnej oraz polityki gospodarczej. Regulacje służące poprawie zasad polityki fiskalnej zawarte są m.in. w tzw. pakcie fiskalnym, umowie podpisanej przez 25 krajów UE w marcu 2012 r., utrwalającej i potwierdzającej zasady przyjęte w listopadzie 2011 roku w tzw. „sześciopaku”. Natomiast kwestie równomiernego wzrostu gospodarczego ujęte zostały w nowej strategii rozwojowej sformułowanej w strategii Europa 2020 i przyjętej przez Radę UE w marcu 2010 roku. Działania nakreślone we wskazanych regulacjach i dokumentach stanowią komplementarną całość.

Polska, uważana za pioniera wprowadzanych rozwiązań z zakresu zarządzania finansami publicznymi, nadal musi jednak dostosowywać regulacje do wymogów dyrektyw unijnych. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie sytuacji sektora instytucji rządowych i samorządowych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na podsektor samorządowy, w nowych uwarunkowaniach legislacyjnych na poziomie unijnym i krajowym. W artykule prześledzono nowe unijne regulacje dotyczące polityki fiskalnej oraz polityki gospodarczej, ogólne uwarunkowania kształtowania zasad polityki fiskalnej wobec podsektora, sytuację finansów podsektora samorządowego w Polsce w latach 2001–2011, wpływ długu i wyniku podsektora na długi i wynik całego sektora rządowego i samorządowego. Omówiono również rozwiązania prawne pozwalające utrzymać kontrolę, a także sterowalność w skali makro nad finansami podsektora samorządowego przez ministra odpowiedzialnego za politykę fiskalną.

## 1. Działania na poziomie Unii Europejskiej

Niekorzystne zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w krajach UE po roku 2007, przejawiające się m.in. problemami w funkcjonowaniu wspólnego obszaru walutowego, wzmocniły dążenia do wypracowania w obszarze polityki fiskalnej odpowiednich reguł i metod ich skutecznego egzekwowania przez kraje członkowskie. Główne założenia polityki fiskalnej krajów Unii Europejskiej zostały określone w Traktacie o funkcjonowaniu UE (TFUE) oraz w towarzyszących mu rozporządzeniach, tzw. Regułach Paktu Stabilności i Wzrostu. Kluczowym elementem były i wciąż są – pomimo wprowadzanych zmian – fiskalne kryteria konwergencji nominalnej: konieczność utrzymywania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie nie wyższym niż 3% w relacji do PKB i obowiązek utrzymywania długu publicznego na poziomie nieprzekraczającym 60% PKB. Wprowadzone w ostatnim okresie zmiany wskazały natomiast, iż sposobem zabezpieczenia przed ryzykiem naruszenia tych reguł jest dążenie do osiągnięcia średnioterminowego celu budżetowego (ang. *medium term objective* – MTO), zróżnicowanego dla poszczególnych krajów UE. Wartość liczbowa tego celu odpowiada defycytowi strukturalnemu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1% PKB. Osiągnięcie i utrzymanie pożądanego wyniku sektora stanowi zasadniczy problem dla prawie wszystkich rządów krajów unijnych. Należy jednak wskazać, że najmniej przewidywalna lub będąca w największej autonomii w stosunku do kompetencji rządu pozostaje część finansów sektora składająca się na podsektor samorządowy. Powyższy mechanizm, mimo pewnych korekt z 2005 roku, okazał się niewystarczający, o czym świadczy kryzys zadłużeniowy na przełomie lat 2010 i 2011.

Wraz z pogarszającym się stanem finansów publicznych krajów członkowskich UE, we wskazanym powyżej okresie podjęto kolejne działania na rzecz konsolidacji finansów publicznych. Od początku 2011 roku funkcjonuje nowy system koordynacji polityki budżetowej, makroekonomicznej i strukturalnej państw członkowskich UE. Zakłada on, że w I połowie każdego roku przeprowadzany jest „europejski okres oceny”, inaczej zwany „semestrem europejskim”. Nowy termin i sposób koordynacji wskazanych polityk powinien pozwolić państwom członkowskim uwzględnić uwagi UE już na wczesnym etapie tworzenia budżetu krajowego i kształtowania polityki gospodarczej. W listopadzie 2011 r. przyjęto pakiet sześciu aktów prawnych (tzw. „sześciopak gospodarczy”), które mają na celu poprawę kontroli budżetowej oraz długu publicznego. Akty prawne składające się na „sześciopak gospodarczy” weszły w życie 13 grudnia 2011 r. i są to: cztery wspólne rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, jedno rozporządzenie Rady UE oraz dyrektywa Rady UE (dokument o charakterze nieustawodawczym). Dwa rozporządzenia<sup>1</sup> skierowane do krajów strefy euro dotyczą skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego oraz środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Kolejne dwa rozporządzenia<sup>2</sup> obejmujące całą Unię Europejską, poświęcone są wzmocnieniu nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, sprawie zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz ich korygowania. Ostatnie ze wskazanych rozporządzeń<sup>3</sup> ma na celu przyspiesze-

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/1 z 23.11.2011 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/8 z 23.11.2011 r.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/12 z 23.11.2011 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/25 z 23.11.2011 r., Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/12 z 23.11.2011 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/25 z 23.11.2011 r.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/33 z 23.11.2011 r.

nie i wyjaśnienie procedury nadmiernego deficytu oraz zmianę regulującego tę kwestię rozporządzenia z 1997 roku (zmieniane już wcześniej w roku 2005).

W ramach wprowadzonych w systemie prawa zmian przewidziano także, w przypadku krajów strefy euro, możliwość nakładania sankcji za brak zalecanych działań naprawczych, jak też sankcje pieniężne za manipulowanie danymi statystycznymi przez państwa członkowskie. Wprowadzono szczegółowe przepisy w zakresie wykrywania zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Unii, jak również zapobiegania nadmiernym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej oraz ich korygowania wraz z sankcjami pieniężnymi w przypadku łamania reguł. W zmienionym rozporządzeniu regulującym procedurę nadmiernego deficytu stwierdzono wyraźnie, że należy zaostrzyć zasady dotyczące dyscypliny budżetowej, w szczególności przez przywiązywanie większej wagi do poziomu i zmian długu oraz do ogólnej stabilności finansów publicznych. Podkreślono również, że należy wzmocnić mechanizmy zapewniające przestrzeganie tych zasad i ich egzekwowanie. Została zdefiniowana numeryczna formuła zmniejszania długu w przypadku, gdy dług przekracza 60% PKB. Dyrektywa Rady UE<sup>4</sup> ustala nowe „ramy budżetowe”, przez które rozumiany jest zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych oraz samorządowych. Kolejnym dokumentem potwierdzającym i nieco doprecyzowującym niektóre rozstrzygnięcia przytoczonego „szesciopaku gospodarczego” jest podpisany 2 marca 2012 r. „Traktat o stabilności koordynacji i zarządzaniu”, stanowiący umowę międzyrządową podpisaną przez 25 krajów UE (umowy nie podpisały Czechy i Wielka Brytania). Traktat wejdzie w życie od 2013 roku lub później, po ratyfikacji przez co najmniej 12 krajów strefy euro.

Jak wspomniano na wstępie, drugi nurt działań UE dotyczy sformułowania nowej strategii rozwojowej. W marcu 2010 roku Rada Europejska przyjęła strategię Europa 2020<sup>5</sup> określającą ambitne cele na rzecz zapewnienia nowej ścieżki wzrostu dla państw członkowskich Unii Europejskiej. W ramach strategii Europa 2020 kraje członkowskie deklarują swoje cele krajowe w pięciu uzgodnionych obszarach. Przyjęta strategia nie koryguje jednak istniejących słabości systemu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie powiązane priorytety wskazujące (zgodnie z pełną na-

<sup>4</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011.

<sup>5</sup> Komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm)

zwą strategii), że rozwój powinien być inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Realizacja strategii poddana jest rozpisaniu w czasie procesowi monitorowania i sprawozdawczości. Wydawane są również ogólno-unijne wytyczne i zalecenia dla poszczególnych krajów. Wdrożona procedura ma pozwolić każdemu z krajów UE na realizację własnych strategii powrotu do trwałego wzrostu i stabilnych finansów publicznych.

## 2. Polska polityka fiskalna na tle rozwiązań unijnych

Wspomniane wcześniej rozstrzygnięcia dotyczące dyscypliny fiskalnej i polityki rozwoju wymagają przetransponowania ich na poziom legislacji krajowej. Na początku 2011 roku weszły w Polsce w życie nowe rozwiązania<sup>6</sup> na rzecz poprawy efektywności i struktury wydatków, dotyczące całego sektora instytucji rządowych oraz samorządowych. Obejmowały one wydatkową regułę dyscyplinującą, wykorzystanie aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych w zarządzaniu płynnością budżetu państwa, nowe rozwiązania w odniesieniu do planowania skutków wprowadzania nowych regulacji na poziomie Rady Ministrów oraz wzmocnienie konstrukcji i efektów oddziaływania norm ostrożnościowych.

Wydatkowa reguła dyscyplinująca ograniczyła dynamikę tzw. wydatków elastycznych (dyskrecjonalnych). Reguła została zastosowana przy planowaniu wydatków do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 oraz 2012. Będzie również uwzględniana w pracach nad projektem budżetu państwa na rok 2013. Zgodnie z tą regułą kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne (z wyjątkiem wydatków, których rozmiary są ustawowo zdeterminowane) nie może być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim, powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, przyjętego w założeniach stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej, powiększona o jeden punkt procentowy. Wydatkowa reguła dyscyplinująca obowiązuje do momentu uchylecia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

Kolejna zmiana polegała na wprowadzeniu obowiązku lokowania wolnych środków wybranych jednostek sektora finansów publicznych w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów, jak też oddawania w zarządzanie wolnych środków stanowiących aktywa finansowe Skarbu Państwa. Z tej formy lokowania wolnych środków mogą korzystać również inne jednostki sektora finansów publicznych.

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z późn. zm (Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).

W celu zapobiegania pogarszaniu się stanu finansów *ex-ante*, od 2011 r. wprowadzono także tryb bieżącego monitorowania procesu legislacyjnego, który polega na tym, że już na etapie konstruowania nowych przepisów prawnych istnieje obowiązek określenia ich ewentualnych skutków finansowych dla okresu 10 lat, odrębnie dla każdego roku, ponadto musi zostać zdefiniowany organ monitorujący generowane skutki finansowe, wyposażony w odpowiednie mechanizmy korygujące pozwalające na automatyczne działanie w sytuacji, gdyby rosły one nadmiernie.

Omówione powyżej regulacje wpisują się w rozwiązania unijne w tej dziedzinie. Podobnie wskazać należy, że już od roku 2010 r. jest uchwalany przez Radę Ministrów dokument ukierunkowujący politykę finansową państwa – Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF), który uwzględnia cele średniookresowej strategii kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej. WFPF odzwierciedla prognozę dochodów budżetu państwa, a także prognozę wydatków budżetowych sporządzaną w układzie funkcji państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji. Przyjęty w WFPF poziom deficytu na poszczególne lata budżetowe wyznacza poziom deficytu, który będzie przyjęty w projekcie ustawy budżetowej na dany rok.

Oprócz nowych regulacji obejmujących swoją właściwością wszystkie trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, wprowadzane są rozwiązania służące osiągnięciu stabilności finansowej poszczególnych podsektorów oraz mechanizmy racjonalizujące zarządzanie wewnątrz tych podsektorów.

Począwszy od 2011 roku istnieje obowiązek opracowywania w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF). Prognoza ta jest przyjmowana w drodze uchwały organu stanowiącego. WPF jest sporządzana na okres nie krótszy niż rok budżetowy i 3 kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy podlega obowiązkowemu wydłużeniu na cały okres zapadalności istniejących zobowiązań – odpowiednio należy określić limity wydatków wieloletnich. WPF jest prognozą kroczącą, czyli uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy tak, aby każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 kolejne lata lub odpowiednio wydłużany okres wraz z nowo planowanymi zobowiązaniami. Zgodnie z ustawą wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą m.in. dochody, wydatki oraz wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu JST. WPF obejmuje również prognozę kwoty długu oraz upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki, i których płatności przypadają w latach następnych. Tworzenie projekcji poszczególnych kategorii

dochodów oraz wydatków budżetowych, obrazujących sytuację finansową JST w przyszłych latach, pozwala na dokonanie analizy możliwości inwestycyjnych JST, a także ocenę jej zdolności kredytowej.

Zapowiedziana w końcu 2011 roku i przeprowadzana w I połowie 2012 roku reforma dotyczy bezpośrednio podsektora ubezpieczeniowego. Jej celem jest podtrzymanie długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz bezpieczeństwa systemu emerytalnego w sytuacji starzenia się społeczeństwa polskiego. Od 2013 r. ma być stopniowo zrównywany i podwyższany wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn – tak, by docelowo wynosił 67 lat.

Niezależnie od stopnia samodzielności i samorządności podsektora samorządowego w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, stan finansów tego podsektora podlega przytaczanym regulacjom. W związku z tym musi być skutecznie monitorowany i zarządzany, tak by nie stanowił zagrożenia dla stabilności finansów publicznych.

### **3. Miejsce sektora samorządowego w polskim sektorze publicznym**

Sektor finansów publicznych składa się z trzech głównych składowych, tj. sektora rządowego, ubezpieczeń społecznych oraz samorządowego.

Wartość relacji długu sektora do PKB w Polsce wzrosła w okresie 2000–2011 o ok. 20 p.p. z 36,8% do 56,3%, przy czym wzrost ten przypadał na dwa kilkuletnie okresy charakteryzujące się nieco powolniejszym tempem wzrostu gospodarczego. W latach 2001–2003 relacja podniosła się o ok. 10 p.p. i ponownie wzrosła o ok. 12 p.p. w latach 2008–2011. W pewnym stopniu za tę zmianę odpowiadają podtrzymujące koniunkturę wydatki ponoszone ze zwiększonego w tych latach deficytu. Rozmiary długu generowanego przez podsektor samorządowy wydają się niewielkie. W badanym okresie wzrósł on z 1,1% do 4,3% PKB, czyli o 3,2 p.p. Jednak w latach 2009–2011 zmiana długu podsektora odpowiadała odpowiednio za 18%, 23% i 27% przyrostu długu całego sektora. Podobnie należy wskazać, że w latach 2009 i 2010 podsektor samorządowy wygenerował ok. 1/4 przyrostu deficytu całego sektora, zaś w 2011 roku odpowiadał za 20% poprawy tegoż wyniku. Zmiany rozmiarów długu sektora i rola podsektora samorządowego wiążą się ściśle z przyjętym modelem finansowania i znacznego rozmiaru transferów między podsektorami. Charakterystyczny jest duży przepływ środków od podsektora rządowego do pozostałych dwóch podsektorów. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest realizacja głównej części potrzeb pożyczkowych państwa przez podsektor rządowy. Model ten ułatwia zarządzanie długiem i wydaje się racjonalny z punktu widzenia kosztów obsługi długu.



Dochody i wydatki podsektora samorządowego stanowiły w badanym okresie średnio 1/3 całości dochodów i wydatków sektora publicznego (po dokonaniu konsolidacji).

Wskazany wpływ podsektora samorządowego na rozmiary deficytu i długu całego sektora nie wydaje się poważny. Jednak obraz ten zmienia się, jeśli wziąć pod uwagę ostateczny udział wydatków podsektora samorządowego oscylujący wokół 1/3. Należy również zauważyć, że o ile jednostki podsektora rządowego i ubezpieczeń społecznych podlegają określonym przepisom prawa oraz bezpośrednio administracji rządowej, zwłaszcza w kontekście planowania i realizacji budżetów jednostek, to jednak z natury rzeczy administracja ta nie ma takiego władztwa w stosunku do podsektora samorządowego. Precyzyjne regulacje powinny uniemożliwić destabilizację stanu finansów całego sektora instytucji rządowych i samorządowych ze strony podsektora samorządowego. W marcu 2012 roku został podany do publicznej wiadomości tekst projektu zmian w ustawie o finansach publicznych<sup>7</sup>, których cel został nakreślony w trzech kierunkach: wprowadzenie limitu deficytu podsektora samorządowego, zwiększenie jakości i przewidywalności prognoz dotyczących poziomu zadłużenia oraz deficytu jednostek samorządu terytorialnego (JST), uelastycznienie gospodarki finansowej JST.

W maju 2011 roku Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego wypracowała porozumienie określające warunki brzegowe reguły wydatkowej ograniczającej udział podsektora samorządowego w deficycie całego sektora o 0,4% PKB. W myśl porozumienia w roku 2012 łączny deficyt zostanie obniżony o 0,4% PKB do poziomu 0,6% PKB (tj. do 10 mld zł) i, co istotniejsze, reguła wydatkowa ma dotyczyć całego sektora samorządowego, a nie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z projektem na samorządowe osoby prawne nałożono obowiązek sporządzania planu dochodów i wydatków na rok budżetowy i kolejne trzy lata. Bieżące monitorowanie tych planów będzie możliwe dzięki przesyłaniu odpowiednich informacji do właściwych JST po zakończeniu roku, w połowie roku i na koniec trzeciego kwartału. Minister Finansów ma monitorować i publikować informacje o wyniku podsektora samorządowego w roku budżetowym oraz kolejnych trzech latach. Informacja o bieżącym i prognozowanym zadłużeniu jednostek sektora finansów publicznych oraz jego strukturze będzie obowiązkowo przekazywana na żądanie Ministra Finansów. Powyższe dane powinny być spójne z wieloletnimi prognozami finansowymi poszczególnych JST. Począwszy od roku 2015, łączny limit deficytu budżetów JST i ich związków oraz

<sup>7</sup> Projekt z dnia 15 marca 2012 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=641&id=287425&typ=news> [25.04.2012].

samorządowych osób prawnych ma wynosić 0,5% PKB przyjętego do opracowania projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy. Dopuszczalny deficyt podsektora samorządowego wyniesie 95% kwoty limitu, pozostawiony powinien być 5% margines bezpieczeństwa zapewniający przestrzeganie łącznego limitu. Zaproponowany został specjalny stopniowy mechanizm ograniczania deficytów, w ostatecznym przypadku będzie dokonywane proporcjonalne ograniczenie deficytów o wielkość obowiązkowego ograniczenia w wyniku procedury nadzorowanej przez Ministra Finansów. Mechanizm ograniczania deficytów będzie się opierał na przekazywanych do Ministra Finansów przez JST informacjach z wieloletnich prognoz finansowych po zakończeniu roku oraz II i III kwartału. Po 30 września każdego roku JST nie będą mogły pogarszać planowanego wyniku na dany rok (z pewnymi wyjątkami). Wprowadzono przepis stanowiący delegację dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu informacji i objaśnień ujętych w wieloletniej prognozie finansowej oraz procedury przekazywania regionalnym izbom obrachunkowym i Ministrowi Finansów wieloletnich prognoz finansowych oraz prognoz dochodów, wydatków i wyników przez samorządowe osoby prawne. Oprócz wchodzącego w życie od 2014 roku limitu zadłużenia JST zaproponowano podtrzymanie zasady, że łączna kwota długu JST na koniec roku nie może przekroczyć 60% planowanych dochodów jednostki.

## Zakończenie

Przyjęcie omówionych powyżej nowych regulacji dla podsektora samorządowego ma być zdaniem rządu warunkiem efektywnego wprowadzenia docelowej, stabilizującej reguły fiskalnej. Zaprojektowane reguły monitorowania, nadzoru i korekty nadmiernego deficytu w podsektorze samorządowym powinny zapewnić skuteczne ukształtowanie pożądanej struktury dochodów i wydatków JST, a w konsekwencji ich wyniku. Podsektor samorządowy, nie tracąc swojej niezależności i samorządności, nie powinien stać się źródłem nadmiernej nierównowagi fiskalnej w Polsce.

## Bibliografia

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/1 z 23.11.2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/8 z 23.11.2011 r.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/12 z 23.11.2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/25 z 23.11.2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/12 z 23.11.2011 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/33 z 23.11.2011 r.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011 r.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011 r.
- Komunikat Komisji Europejskiej Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z późn. zm.
- Projekt z dnia 15 marca 2012 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=641&id=287425&typ=news>.

## Summary

The subject of the article is to discuss the selected methods of prevention of crisis at the level of public finance in EU countries, especially at the local government sector level. The article presents new EU regulations concerning fiscal policy (the so-called “six-pack”) and economic policy (strategy Europe 2020). The author has described the general conditions of forming the principles of fiscal policy in Poland towards the local government subsector. The paper also discusses legal solutions that allow maintenance of control as well as macro-scale controllability over the finances of the local government subsector by the minister responsible for fiscal policy. Particular note has been devoted to the new legislation concerning the subject under discussion, which entered into force over the last years: 2009–2012. The article also discusses changes in the basic data in Poland in 2001–2011, characterizing the financial situation of the local government subsector and the impact of the subsector’s debt and performance on the debt and performance of the whole government and local government sector.