

*Iwona Kowalska*  
*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego*

## **Projektowane zmiany w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego – ocena kierunkowych założeń**

### **PROPOSED CHANGES IN THE FINANCING OF LOCAL GOVERNMENT UNITS – EVALUATION OF DIRECTIONAL ASSUMPTIONS**

*Celem artykułu jest ocena kierunkowych założeń projektowanych zmian legislacyjnych w finansowaniu JST pod kątem ich potencjalnych konsekwencji dla budżetów JST. Zastosowano metodę analizy dokumentów tj. zgłoszonych w 2017 r. propozycji zmian legislacyjnych w finansowaniu JST. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż:*

- 1. Przekształcenia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych, w zadania własne JST mogą utrwalić negatywne konsekwencje dla budżetów JST z tytułu braku rzetelnej wyceny realizacji tych zadań.*
- 2. Zmiany w zakresie naliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST mogą wpłynąć na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego samorządów, ale mogą także spowodować ograniczenie ich możliwości inwestycyjnych.*
- 3. Przekształcenia ustawowe transferu subwencyjnego na dotacyjny ograniczają samodzielność finansową JST w realizacji ich zadań własnych.*

**Słowa kluczowe:** finanse, samorząd, budżet, zmiana, legislacja

#### **Wstęp**

Decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne<sup>1</sup>. Zgodnie z treścią, ratyfikowanej przez Polskę, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego systemy finansowe pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Projektowane zmiany w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) powinny te wytyczne respektować.

Ocena kierunkowych założeń projektowanych zmian prawnych w zakresie finansów samorządowych jest znacznie rzadziej reprezentowanym zagadnieniem w literaturze przedmiotu aniżeli analiza wiążącego stanu prawnego. Tego typu analizy stwarzają jednak szansę dokonywania ocen ex ante uwag metodycznych do ustalania transferów z budżetu państwa do JST, a także oceny zmian w zakresie przedmiotowym

<sup>1</sup>H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Wyd. LexisNexis, Warszawa 2011, s. 29.

przepływów finansowych do JST. Dodatkowo zgłoszone w 2017 r. projekty zmian w finansowaniu JST mają unikatowy kontekst czasowy ich dyskursu. Po pierwsze wpływ na to ma ocena legislacji z lat 2016 – 2017, która wskazuje na postępującą centralizację zadań co powoduje zmianę dysponenta środków publicznych (np.: środki publiczne, które były w gestii ODR zostały realokowane z samorządów województw pod nadzór ministra rolnictwa). Po drugie sposób implementacji potencjalnie nowego stanu prawnego będzie zależny od wyniku wyborów samorządowych w 2018 r.

Celem artykułu jest ocena kierunkowych założeń projektowanych zmian legislacyjnych w finansowaniu JST pod kątem ich potencjalnych konsekwencji dla budżetów JST. Zastosowano metodę analizy dokumentów tj. zgłoszonych w 2017 r. propozycji zmian legislacyjnych w finansowaniu JST. Przy wyborze projektowanych zmian kierowano się następującymi kryteriami:

1. Zróżnicowanym wykazem podmiotów zgłaszających zmiany:
  - 1.1. Podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą.
  - 1.2. Inne: Najwyższa Izba Kontroli (NIK).
2. Zróżnicowanym etapem procedowania zgłoszonych zmian (parlamentarna ścieżka legislacyjna, stanowisko organu kontroli).
3. Zróżnicowaną wagą i skalą skutków finansowych projektowanych zmian.

W wyniku zastosowania ww. kryteriów analizie poddano projekty regulacji prawnych związanych z:

1. Przekształceniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych, w zadania własne JST.
2. Modyfikacją Indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST (IWZ) .
3. Przekształceniem ustawowym transferu subwencyjnego na dotacyjny.

Wybór ww. zakresów tematycznych proponowanych regulacji prawnych jest także uzasadniony wagą jaką przypisuje się jeszcze obowiązującym zasadom w doktrynie finansów samorządowych w Polsce tj.:

1. Rozdzieleniu systemów finansowania zadań własnych i zleconych JST.
2. Regulacji skali zadłużenia w sposób umożliwiający równocześnie rozwój inwestycyjny JST.
3. Uznaniu, że subwencje ogólne służą finansowaniu ogółu zadań własnych JST<sup>2</sup> i w związku z czym nie mogą być przypisywane do określonego zadania (temu służą dotacje celowe). Nawet zastosowany przez ustawodawcę wewnętrzny podział subwencji ogólnej na części i kwoty nie eliminuje jej ogólnego charakteru gwarantującego JST względnie duży zakres swobody w wydatkowaniu środków finansowych<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> M. Jastrzębska: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 117.

<sup>3</sup> *Finanse samorządowe*. Praca pod red. C. Kosikowskiego i J. M. Salachny Wyd. Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 343.

## Przekształcenia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zadania własne JST

Zadania zlecone JST mają charakter obligatoryjny i dotyczą wykonywania szerokiego spektrum zadań publicznych, które w dużej mierze są realizowane w sposób ciągły. Zleceniu wykonywania tych zadań powinno towarzyszyć odpowiednie wyposażenie JST w dochody publiczne. Zgodnie z treścią art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup> oraz art. 149 ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup> powinna obowiązywać zasada adekwatności dotacji celowych na realizację zadań zleconych JST tj. przekazywania ich w wysokości umożliwiającej pełne i terminowe wykonanie tych zadań. Jak wskazuje A. Ostrowska<sup>6</sup> podział dochodów publicznych między państwo a samorząd powinien opierać się na istnieniu stałego i dynamicznie działającego mechanizmu kompensacyjnego, a nie mechanizmu stopniowego „przerzucania” kosztów realizacji zadań publicznych z władzy państwowej na samorząd terytorialny.

Problem z finansowaniem przez JST zadań zleconych jest od wielu lat przedmiotem dyskusji pomiędzy JST a organami administracji rządowej, głównie w kontekście wysokości środków przekazywanych z budżetu państwa na realizację tych zadań (por. tab. 1 i 2). Z jednej strony podnoszona jest kwestia niedostatecznego finansowania zadań zleconych, a z drugiej strony kwestionuje się efektywność wykonywania tych zadań przez JST.

**Tabela 1.** Wysokość wpływów z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone dla JST w latach 2015- 2016

Rok	Wysokość wpływów z tytułu dotacji celowych dla JST w (mld zł)			
	Ogółem	Gmina	Powiat	Województwo samorządowe
2015	17,8	12,1	4,1	1,6
2016	36,9	31,4	4,2	1,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów JST za lata: 2015 – 2016.

**Tabela 2.** Najwyższe kwoty dotacji celowych na realizację zadań zleconych dla JST w latach 2015 – 2016 wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej

Wyszczególnienie	Najwyższe kwoty dotacji celowych wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej w (mln)		
	I pozycja	II pozycja	III pozycja
Gmina	85211 - 17 397	85212 - 11 836	01095 - 892
Powiat	75411 – 2 133	85156– 928	70005– 217
Województwo samorządowe	60003– 621	01008– 377	01078– 207

85211 – Świadczenia wychowawcze

85212 – Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1453.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

<sup>6</sup> A. Ostrowska: Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 2 (2)/2014, s. 63.

01095 – Pozostała działalność (w dziale Rolnictwo i łowiectwo)  
75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej  
85156 – Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego  
70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami  
60003 – Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe  
01008 – Melioracje wodne  
01078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych (w dziale Rolnictwo i łowiectwo)  
**Źródło:** <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>. (dostęp 30.12.2017)

Zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017<sup>7</sup>, dysponenti części budżetowych (w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej będą to przede wszystkim wojewodowie), zobowiązani są uwzględniać przy planowaniu kwot dotacji celowych na realizację zadań zleconych przyjęte przez Radę Ministrów założenia projektu budżetu państwa na dany rok, a także wstępne kwoty wydatków ustalanych w poszczególnych częściach budżetowych. Zapis ten oznacza, że jakkolwiek (zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup>) ustalona i przekazana przez dysponenta części budżetowej kwota dotacji celowej powinna zapewniać pokrycie wszystkich kosztów niezbędnych dla realizacji przez JST zadań zleconych, to jednak - zgodnie z przywołanym rozporządzeniem oraz procedurą budżetową - istotniejszym czynnikiem, w praktyce determinującym faktyczną kwotę przyznanej dotacji celowej, jest limit środków przewidziany na ten cel w budżecie państwa (odpowiednio w budżecie wojewody).

Dostosowanie metodyki obliczania dotacji celowych na zadania zlecone do zróżnicowanych warunków działania poszczególnych JST jest zadaniem trudnym. Wobec powyższego NIK zwróciła się do Rady Ministrów o rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne JST zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mających charakter zadań stałych. Wniosek powyższy NIK argumentował m.in. faktem, iż:

1. W większości przypadków samorządy wykonują zadania własne i zadania zlecone przy wykorzystaniu tych samych zasobów i zgodnie z tymi samymi zasadami.
2. Mieszkańcy na ogół nie odróżniają zadań zleconych od zadań własnych i nie różnicują oceny funkcjonowania samorządów ze względu na status zadania; z tego powodu władzom samorządowym w równym stopniu zależy na zapewnieniu wysokiego standardu obsługi zadań zleconych i zadań własnych, niezależnie od wielkości otrzymywanej dotacji.
3. Przekształcenie pozwala rozwiązać konflikt interesów pomiędzy Ministrem Finansów, podejmującym działania na rzecz zachowania kontroli nad wydatkami budżetu państwa oraz na rzecz ograniczenia jego deficytu, a JST,

---

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 735.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1453.

zainteresowanymi zachowaniem samodzielności odnośnie doboru środków i metod realizacji zadań publicznych<sup>9</sup>.

Według propozycji NIK źródłem pokrycia finansowego wspomnianych przekształceń powinno być zwiększenie wpływów JST z tytułu dochodów własnych lub subwencji ogólnej. W ocenie tej propozycji należy stwierdzić, że dla JST postulowana przez NIK zmiana ma zalety z punktu widzenia operacyjnego, jednak nie rozwiązuje problemu przyznawania samorządom zbyt małych kwot środków finansowych na ich realizację. Najpierw należałoby wycenić koszty prowadzenia zadań zleconych, a później ustalić, które ze źródeł dochodowych jednostek samorządu terytorialnego najlepiej odzwierciedlałyby rozkład potrzeb. Zwiększeniu musiałyby ulec albo dochody własne, albo subwencja ogólna, albo oba źródła. Zdaniem przedstawicieli korporacji samorządowych nie wystarczyłaby przy tym zgodność kwoty transferu na poziomie całego kraju. Poszczególne JST musiałyby otrzymać środki zbliżone do kosztów realizacji przekazywanych zadań. W aktualnym kształcie formuła wyznaczania wielkości dotacji jest nieprecyzyjna. Nie określono bowiem kryteriów podobieństwa wydatków, brak jest także ściśle ustalonych zasad kalkulowania w budżecie państwa kwot wydatków, które przeznaczane są na poszczególne zadania budżetowe.<sup>10</sup> Ponadto w treści art. 129 ustawy o finansach publicznych określono jedynie sposób ustalenia globalnej kwoty przeznaczonej w budżecie państwa na zadania zlecone JST, nie regulując sposobu podziału tej kwoty pomiędzy poszczególne JST.

Pomocny w rozwiązaniu tej kwestii problemowej mógłby być przyjęty przez Ministerstwo Finansów algorytm czyli jednolity sposób kalkulacji wysokości dotacji celowych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Konstrukcja algorytmu obejmuje trzy kryteria podziału środków publicznych:

1. Liczbę spraw danego rodzaju zrealizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku poprzedzającym rok planowania budżetu.
2. Jednolitą stawkę roboczogodziny obliczoną jako mediana średnich stawek roboczogodziny w 16 województwach.
3. Medianę czasu realizacji poszczególnych zadań.

Wprowadzenie jednolitej metody obliczania dotacji na zadania zlecone nie rozwiązało jednak problemu finansowania tych zadań, gdyż:

1. Przy obliczaniu stawki roboczogodziny wojewodowie pominęli niektóre wydatki niezbędne do poniesienia w związku z wykonywaniem w urzędach wojewódzkich zadań podobnego rodzaju co zadania zlecone gminom. Stawka została oszacowana z wyszczególnieniem ujętych w kalkulacji wydatków płacowych (wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatkowe wynagrodzenie roczne, pochodne, 3% fundusz nagród). Powyższy zestaw wydatków nie był jednak pełny, gdyż nie uwzględniał wydatków rzeczowych – bieżących i majątkowych, a także wydatków na odprawy i nagrody

---

<sup>9</sup>Dotowanie zadań zleconych Jednostkom Samorządu Terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. NIK Departament Budżetu i Finansów. Informacja o wynikach kontroli. Nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF, s. 18 - 19.

<sup>10</sup> Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz pod red. naukową W. Misiąga, wyd. 2, Warszawa 2017 r., s. 507.

jubileuszowe, kosztów administracyjnych związanych z obsługą zadania oraz kosztów zastępstw<sup>11</sup>.

2. Należało uwzględnić, że przy wykonywaniu zadań zleconych gminy obowiązuje system wynagradzania pracowników określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>12</sup>. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie wprowadził przepisów pozwalających na różnicowanie wynagrodzeń pracowników samorządowych w zależności od tego, czy wykonują zadania własne, czy zlecone. W związku z tym obowiązkiem pracodawcy jest wypłacanie wynagrodzeń za wykonywaną pracę, bez różnicowania pracowników na wykonujących zadania własne lub zlecone<sup>13</sup>.

W efekcie przyjętej metodologii w roku 2016 wojewodowie przekazali 768 gminom niższą dotację od kwoty obliczonej zgodnie z tą metodologią<sup>14</sup>. Nie można zatem uznać, że ta metodologia mogłaby być punktem odniesienia do wyceny tych zadań w sytuacji ich przekształcenia w zadania własne.

Należy zauważyć, że poza oszacowaniem wydatków z tytułu przekształcenia zadań zleconych w zadania własne odmiennie byłaby też kształtowana kwestia ew. roszczeń z tytułu niedoszacowania wysokości środków publicznych przeznaczonych na ten cel. Dotacja celowa z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej ma gwarantować pełne wykonanie tych zadań. Natomiast dotacja celowa na realizację zadań własnych nie gwarantuje 100 % pokrycia poniesionych wydatków przez JST. Nastąpiłaby także zmiana trybu odwoławczego od decyzji organów samorządowych. W przypadku przekształcenia zadań zleconych w zadania własne odwołania te byłyby składane do samorządowego kolegium odwoławczego (SKO), a nie do wojewody lub innego organu administracji rządowej. Oprócz tego zostałyby również ograniczone uprawnienia kontrolne wojewody, który obecnie ma możliwość przeprowadzania kontroli wykonywania zadań zleconych pod względem legalności, rzetelności i gospodarności<sup>15</sup>, a po przekazaniu zadań JST. sprawowałby kontrolę tylko pod względem legalności. Należy jednak podkreślić, że w przypadku przekształcenia zadań zleconych w zadania własne JST ograniczenie uprawnień wojewody dotyczyłoby wyłącznie zakresu kontroli, a nie zakresu nadzoru, który zarówno w przypadku zadań własnych, jak i w przypadku zadań zleconych dotyczy wyłącznie kryterium legalności. Nie zmienia to jednak faktu, iż w sytuacji braku przekształcenia zadań zleconych w zadania własne należałoby uregulować kwestie:

- 1) w jakich przypadkach JST mogą współfinansować z własnych środków zadania, które nie są ich zadaniami własnymi;

---

<sup>11</sup> Dotowanie zadań zleconych Jednostkom Samorządu Terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Op. cit., s. 30.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1786.

<sup>13</sup> Patrz wyrok SA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt I ACa 1827/15.

<sup>14</sup> Dotowanie zadań zleconych Jednostkom Samorządu Terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Op. cit., s. 15.

<sup>15</sup> Wojewoda ma uprawnienia do wykonywania kontroli w ww. zakresach na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.). Zasady i tryb przeprowadzania tej kontroli reguluje z kolei ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

- 2) jak w takich sytuacjach rozkłada się odpowiedzialność pomiędzy dotującym i dotowanym za finansowanie zadania.

## **Modyfikacja Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia JST**

W zakresie projektowanej zmiany modyfikacji IWZ na uwagę zasługują kwestie związane z:

- 1) włączeniem alternatywnych źródeł finansowania samorządu terytorialnego do wyliczenia limitu zadłużenia;
- 2) wyłączenia wydatków majątkowych z konstrukcji wzoru IWZ.

Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych powyższe zmiany służą wzmocnieniu i uszczelnieniu systemu zabezpieczeń przed nadmiernym zadłużaniem się. Nie można nie zgodzić się z tym stwierdzeniem. Obowiązujące bowiem przepisy prawne służące ograniczeniu poziomu zadłużenia JST są niewystarczające. Nie obejmują one kontroli pozyskiwania środków z tzw. alternatywnych źródeł finansowania (środki pozyskiwane np. z: komunalnego leasingu zwrotnego, umowy forfaitingu). Wg danych Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) na 31 grudnia 2016 r. zobowiązania finansowe, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu/pożyczki wystąpiły w 290 jednostkach samorządu terytorialnego na łączną kwotę ok. 1,4 mld zł<sup>16</sup>. Za pozytywny dlatego należy uznać fakt, iż w projekcie ustawy wprowadzono obowiązek uwzględniania przy wyliczaniu IWZ tych zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Środki te będą zatem objęte nadzorem sprawowanym przez RIO. Ponadto istotną zaletą projektu ustawy jest także rozwiązanie polegające na objęciu pozyskiwania środków z tzw. alternatywnych źródeł ograniczeniami analogicznymi, jak w przypadku umowy kredytu lub umowy pożyczki. Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 91 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 cytowanego projektu ustawy oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej JST. W przypadku, gdyby JST zamierzała zaciągnąć tego typu zobowiązania to zarząd JST byłby zobowiązany uzyskać pozytywną opinię RIO o możliwości spłaty zobowiązania.

Mankamentem projektowanych zmian jest brak harmonizacji ujmowania w klasyfikacji budżetowej niektórych wydatków związanych z posługiwaniem się tzw. niestandardowymi instrumentami zadłużeniowymi<sup>17</sup> z koniecznością uwzględniania tych wydatków dla potrzeb obliczenia IWZ. Nadal część przepisów projektowanej ustawy o

---

<sup>16</sup> Ocena skutków regulacji. Rządowy Proces Legislacyjny

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12297351/12426490/.../dokument284122.pdf> (dostęp 30.12.2017).

<sup>17</sup> Synonim do użytego w artykule sformułowania: alternatywne źródła finansowania. Szerzej na temat niestandardowych instrumentów zadłużeniowych (por. Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź 2016, s. 23 – 31; M. Jastrzębska: Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Annales H Oeconomia*, Vol. LI,4 z 2017 r., s.127 – 131; M. Langer: Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska. *Prawo Budżetowa Państwa i Samorządu*, Nr 4(2) z 2014 r., s. 78 – 80).

zmianie ustawy o finansach publicznych traktuje niestandardowe tytuły dłużne jako tzw. przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 i tak też są one ujmowane w budżecie oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF). Wątpliwości budzi także fakt, iż projektowane regulacje nie odnoszą się w ogóle do kwestii „wypychania” długu JST poza sektor finansów publicznych (np. do spółek komunalnych) i nieobjęcia przepisami projektowanych regulacji tego rodzaju zdarzeń gospodarczych. Mają one bowiem również wpływ na ocenę całokształtu gospodarki finansowej poszczególnych JST, w tym ocenę poziomu jej zadłużenia<sup>18</sup>.

W zakresie drugiej projektowanej zmiany legislacyjnej dotyczącej modyfikacji wzoru IWZ również można dostrzec zalety i wady przedłożonych regulacji. Zaletą jest dostrzeżenie faktu, iż wyeliminowanie z konstrukcji wzoru sprzedaży majątku skutkuje usunięciem elementu poprawiającego doraźnie sytuację JST i zachęcającego JST do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika. Pozostawienie sprzedaży majątku w wskaźniku z art. 243 oznaczałoby utrwalenie zjawiska polegającego na skłanianiu JST do sztucznego zawyżania prognoz w zakresie wpływów z tego tytułu, co obniżałoby realistyczność WPF (do wyliczenia wskaźnika uwzględnia się planowane wpływy z tytułu sprzedaży majątku po III kwartałach roku poprzedzającego rok budżetowy). Zgodnie z powyższymi zmianami modyfikacja wzoru na IWZ została zaprojektowana następująco:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych

do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1;

O - planowane na rok budżetowy odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz

spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;

Db - dochody bieżące;

Wb - wydatki bieżące;

<sup>18</sup> por. Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 9 czerwca 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. RL-0303-19/17.



- n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;
- n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;
- n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;
- n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Jednak eliminacja tego składnika ze wzoru IWZ może prowadzić do obniżenia zdolności kredytowej JST i ograniczenia ich możliwości inwestycyjnych. Może też wpływać na wzrost kosztów obsługi zadłużenia, a w efekcie prowadzić do obniżenia, w części samorządów, wskaźników zadłużenia i obniżyć ich potencjał inwestycyjny. Modyfikacja wzoru wyznaczającego IWZ nie likwiduje ponadto innych mankamentów wzoru, np. ujmowania kosztów odsetkowych w kosztach obsługi długu (po lewej stronie wzoru) oraz w wydatkach bieżących (po prawej stronie wzoru). Może to również prowadzić do obniżenia możliwości do zaciągania zobowiązań przez niektóre JST.

### **Przekształcenia ustawowe transferu subwencyjnego na dotacyjny**

Wśród projektowanych zmian w finansowaniu JST na uwagę zasługuje także kwestia przekształcenia ustawowego transferu subwencyjnego na dotacyjny. Zagadnienie to zilustrowane zostało na przykładzie projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z projektowanymi regulacjami w roku budżetowym na realizację zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego oraz na organizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych JST ma przeznaczać środki w wysokości nie mniejszej niż kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej (SO) dla JST na uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolach, szkołach i placówkach, prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, w zakresie tych zadań. Wysokość środków przeznaczonych w SO na realizację ww. zadań wyrażona została wzorem:

$$\acute{S}_{inne} = \acute{S} \times \frac{S_{SI} - S_{SIN}}{S}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

$\acute{S}_{inne}$  – środki przeznaczane w roku budżetowym na realizację zadań w tych szkołach,

$\acute{S}$  – środki przeznaczane w roku budżetowym w tych szkołach;

$S_{SI}$  – kwotę przewidzianą w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na uczniów oddziałów specjalnych i oddziałów integracyjnych w tych szkołach;

$S_{SIN}$  – kwotę przewidzianą w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego oddziałów specjalnych i oddziałów integracyjnych w tych szkołach, w zakresie wynikającym z posiadania przez tych uczniów orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego;

$S$  – kwotę przewidzianą w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych szkołach.

Algorytmy, według których dokonywany jest podział środków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego powinny odpowiadać zasadom wyrażonym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL), ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. i stanowiącej w związku z tym część obowiązującego w Polsce systemu prawnego. Oznacza to konieczność maksymalnego ograniczenia udziału dotacji celowych w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego i szczegółowej analizy potrzeby utrzymywania różnego typu ograniczeń przy korzystaniu przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków publicznych przekazanych im do dyspozycji<sup>19</sup>. Dlatego też zmiany w zakresie rozliczenia subwencji oświatowej na obsługę osób niepełnosprawnych można uznać za wątpliwe w zakresie samodzielności finansowej samorządów i zmian ustrojowych JST tzn. sankcjonowania przez ustawodawcę sytuacji w której część kwoty SO ma cechy dotacji. Z definicji subwencja ogólna to transfer środków finansowych z budżetu państwa do budżetów JST o charakterze: ogólnym, bezzwrotnym, nieodpłatnym, bezwarunkowym, obiektywnie określanym w celu uzupełnienia dochodów własnych tych budżetów, o którego sposobie wykorzystania decydują samodzielnie organy stanowiące tych jednostek.<sup>20</sup> Natomiast dotacja oznacza transfer środków pieniężnych na ściśle określone przepisami prawa cele. Pojęcie dotacja służy do określenia szczególnych przypadków zaopatrzenia kogoś lub dostarczenia komuś środków pieniężnych stanowiących środki publiczne pochodzące z budżetu lub funduszu celowego.<sup>21</sup> Tego typu zakres regulacji prawnych dotyczących sposobu wykonywania zadań publicznych decyduje o faktycznej samodzielności wydatkowej JST<sup>22</sup>. Projektowane zapisy ustawowe są dowodem na poparcie tezy, że czynnikiem ograniczającym samodzielność JST są przepisy prawa powszechnie obowiązującego, stanowiące podstawę i granice działania jednostek samorządu terytorialnego.<sup>23</sup> Warto na zakończenie także podkreślić, iż w dyskursie finansów publicznych zaproponowany sposób rozliczania SO jest niezgodny z:

- 1) art. 7 ust. 3 cytowanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w przypadku subwencji ogólnej, w tym części oświatowej subwencji ogólnej, o jej przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego);
- 2) art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.<sup>24</sup> (zmiana transferu subwencyjnego na dotacyjny dla JST skutkuje naruszeniem zasady równego traktowania wszystkich przez władze publiczne oraz wskutek ograniczenia samodzielności JST w zakresie dysponowania środkami publicznymi wywołuje skutki dyskryminowania samorządu w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym).

<sup>19</sup> E. Malinowska-Misiąg, J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak: Algorytmy podziału środków publicznych. Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2016, s. 174.

<sup>20</sup> E. Chojna-Duch: Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne. Wyd. LexisNexis Polska, Warszawa 2006, s. 279.

<sup>21</sup> W. Lachiewicz, M. Legutko, M. Winiarz: Udzielanie dotacji z budżetów samorządów ze wzorami dokumentów, komentarzem i orzecnictwem. Municipium, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>22</sup> Por. K. Surówka: Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 24 i 26.

<sup>23</sup> R. P. Krawczyk: Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] R. P. Krawczyk i A. Borowicz (red.), Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 50.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

## Podsumowanie i wnioski

Z oceny kierunkowych założeń projektowanych zmian legislacyjnych w finansowaniu JST wynika, iż:

1. Przekształcenia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych, w zadania własne JST mogą utrwalić negatywne konsekwencje dla budżetów JST z tytułu braku rzetelnej wyceny realizacji tych zadań.
2. Zmiany w zakresie naliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST mogą wpłynąć na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego samorządów, ale mogą także spowodować ograniczenie ich możliwości inwestycyjnych.
3. Przekształcenia ustawowe transferu subwencyjnego na dotacyjny ograniczają samodzielność finansową JST w realizacji ich zadań.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że projektowane regulacje nie przyniosą wyłącznie pozytywnych zmian w zakresie kształtowania budżetów JST. Stąd cenną inicjatywą byłoby podjęcie działań mających na celu wprowadzenie poprawek do zgłoszonych propozycji zanim staną się one wiążącym aktem prawnym.

## Bibliografia

- Chojna-Duch E.: Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Wyd. LexisNexis Polska, Warszawa 2006
- Dotowanie zadań zleconych Jednostkom Samorządu Terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, NIK Departament Budżetu i Finansów, Informacja o wynikach kontroli., Nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U.1994.124.607)
- Finanse samorządowe. Praca pod red. C. Kosikowskiego i J. M. Salachny, Wyd. Wolters Kluwer business, Warszawa 2012
- Izdebski H.: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2011
- Jastrzębska M.: Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
- Jastrzębska M.: Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie, *Annales H Oeconomia*, Vol. LI,4 z 2017 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Krawczyk R. P.: Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W: R. P. Krawczyk i A. Borowicz (red.), Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Lachiewicz W., Legutko M., Winiarz M.: Udzielanie dotacji z budżetów samorządów ze wzorami dokumentów, komentarzem i orzecznictwem, *Municipium*, Warszawa 2006
- Langer M.: Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska. *Prawo Budżetowa Państwa i Samorządu*, Nr 4(2) z 2014 r.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M.: Algorytmy podziału środków publicznych, Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki i zarządzania, Rzeszów 2016
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź 2016
- Ocena skutków regulacji. Rządowy Proces Legislacyjny  
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12297351/12426490/.../dokument284122.pdf> (dostęp 30.12.2017)

Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 9 czerwca 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. RL-0303-19/17  
Ostrowska A.: Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 2 (2)/2014  
Surówka K.: Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013  
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.)  
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 735)  
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786)  
Rządowy projekt ustawy o finansowaniu oświaty z 2017 r.  
Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych z 2017 r.  
Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz pod red. naukową W. Misiąga, wyd. 2, Warszawa 2017 r.  
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.)  
Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2015 r. poz. 525, ze zm.)  
Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)  
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)  
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453)  
Wyrok SA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt I ACa 1827/15

## Summary

The aim of this paper is to evaluate the directional assumptions of proposed legislative changes in the financing of local government units (LGUs) in terms of their potential consequences for LGUs' budgets. The conducted study involved a document analysis method, i.e. the analysis of the draft legislative changes in the financing of LGUs proposed in 2017. The analysis showed that:

1. Transformation of commissioned tasks in the scope of government administration, having the character of permanent tasks, into the LGU's own tasks can consolidate negative consequences for LGU budgets due to the lack of a reliable valuation of these tasks.
2. Changes in the calculation of LGU's individual debt ratio may result in the increased financial security of local governments, but may also limit their investment opportunities.
3. The statutory transformation of a subvention transfer into a subsidy limits the independence of LGUs in the implementation of their own tasks.

**Key words:** finance, local government, budget, change, legislation

Informacja o autorze:

**dr hab. Iwona Kowalska Prof. SGGW**

Katedra Finansów

Wydział Nauk Ekonomicznych, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

e-mail: iwona\_kowalska@sggw.pl