

Irena Czaja-Hliniak

# Wybrane aspekty długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy o finansach publicznych

## 1. Wprowadzenie

Nowe regulacje dotyczące prawa budżetowego, a szerzej finansów publicznych, obowiązują od ponad ostatniej dekady XX wieku do ponad pierwszej dekady XXI wieku. Znalazły one wyraz w trzech kolejno obowiązujących ustawach o finansach publicznych: z 1998 r.<sup>1</sup>, 2005 r.<sup>2</sup> i 2009 r.<sup>3</sup>. Wszystkie wspomniane regulacje obejmowały zakresem przedmiotowym szeroko ujętą problematykę długu publicznego, wraz z określeniem granic dopuszczalnego zadłużenia oraz procedur ostrożnościowych i sanacyjnych stosowanych z uwagi na poziom zadłużenia odniesiony do produktu krajowego brutto. Oczywiście znajdowało to wyraz również w źródłach finansowania tak długu publicznego w całości, jak i odrębnie ujmowanych deficytów budżetowych. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dostosowania szeregu regulacji do wymogów unijnych. Z kolei wymogi ekonomiczne, związane z kryzysem światowym gospodarczym i finansowym, który w ostatnim okresie dotkliwie zaznaczył się również w Unii w związku z fatalnym stanem finansów kilku państw członkowskich, spowodowały konieczność zaostżenia wielu przewidywanych rozwiązań w dziedzinie finansów publicznych. Niestety regulacje te przede wszystkim zostały przewidziane, a niektóre zastosowane, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>, pogarszając i tak już trudną ich sytuację finansową.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

<sup>4</sup> Zwanych dalej JST.

W odniesieniu do JST, podobnie jak do państwa, wyraźnie należy odróżnić deficyt budżetowy i dług publiczny oraz podkreślić ich wzajemne powiązania i relacje. Deficyt budżetowy powiązany jest zawsze z konkretnym okresem (rokiem budżetowym), a dług publiczny narasta sukcesywnie, dotyczy więc okresu wieloletniego. Pokrywanie deficytu budżetowego powiązane jest z pozyskiwaniem przejściowych środków, tworzących kategorię przychodów budżetowych, na dług publiczny składają się deficyty budżetowe ale także inne zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych. Wszelkie czynniki wpływające na deficyt budżetowy rzutują automatycznie na dług publiczny.

W realizacji racjonalnej samorządowej działalności finansowej winna pomoc wprowadzona w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. instytucja wieloletniej prognozy finansowej<sup>5</sup>. Może ona wywrzeć dodatni wpływ zwłaszcza na planowanie wydatków inwestycyjnych, przy których zachodzi potrzeba wykorzystywania długoterminowych instrumentów finansowania (kredytów, obligacji). Istotne jest rozdzielenie w prognozie dochodów i wydatków majątkowych od bieżących oraz określanie perspektywiczne długu z uwzględnieniem przyszłej granicy zadłużenia oraz źródeł spłaty. Nakłady inwestycyjne spowodowały, iż okres sporządzania prognozy, poza zasadniczym – rok budżetowy i 3 kolejne lata, nie może być krótszy niż okres na jaki przyjęto limity wydatków na określone ustawowo wieloletnie przedsięwzięcia. Stąd prognozy nawet do 2040 r., co łatwo może przerodzić instytucję prognoz w fikcję. Dlatego winny się one posługiwać raczej wskaźnikami, niż konkretnymi wielkościami.

Przy ocenie długu publicznego należy mieć na uwadze sposób przeznaczenia środków. Można przyjąć, iż uzasadniony jest dług majątkowy, ponieważ majątek wywiera długoterminowe pozytywne skutki społeczne (np. inwestycje drogowe). Podobnie warte jest rozważenia ponowne zaliczenie remontów do wydatków majątkowych skoro służą one przywróceniu sprawności majątku trwałego.

Na podkreślenie zasługują w zakresie ponoszenia wydatków majątkowych źródła finansowania nakładów inwestycyjnych, a zwłaszcza inne niż kredytowe i pożyczkowe. Najistotniejszą rolę mogą odgrywać w tym zakresie obligacje komunalne oraz ich szczególny rodzaj tzw. obligacje przychodowe<sup>6</sup>, lecz również

<sup>5</sup> Art. 226–230.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (t.j. Dz.U. Nr 120, poz. 1300 z 2001 r. ze zm.).

takie źródła jak środki pochodzące z obligacji sekurytyzacyjnych<sup>7</sup>, umów o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>8</sup>, czy środki organizacji pozarządowych, w tym uzyskiwane przez nie środki unijne.

## 2. Granice zadłużeń

Znaczący wpływ na poziom deficytu i zadłużenia posiada od 2011 r. zmienne uregulowanie równoważenia wydatków i dochodów bieżących, a także sposób obliczania limitów zadłużenia wchodzący w życie od 2014 r.<sup>9</sup>, lecz już obecnie rzutujący na możliwość zaciągania zobowiązań<sup>10</sup>. Ograniczenie możliwości uchwalania, a także wykonywania budżetu JST, w którym wydatki bieżące byłyby wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki<sup>11</sup>, z jednym tylko wyjątkiem<sup>12</sup>, już aktualnie utrudniły sytuację finansową JST. Nowa górna granica dopuszczalnego poziomu zadłużenia JST<sup>13</sup>, nosi charakter indywidualnego wskaźnika zadłużenia, z czym wiąże się jego określone zalety<sup>14</sup>. Ustalana będzie jednakże w nawiązaniu do relacji łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, a także w każdym następnym, określonych ustawowo zobowiązań do planowanych ogółem dochodów budżetu, która nie będzie mogła przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem, czyli do wielkości o charakterze historycznym. Począwszy od 2014 r. zaciąganie zobowiązań ulegnie dalszemu ograniczeniu.

<sup>7</sup> Por. również art. 92a i 92c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. Nr 72, poz. 665 z 2002 r. ze zm.), zwanej dalej Prawem bankowym.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 19, poz. 100 z 2009 r.).

<sup>9</sup> Art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241).

<sup>10</sup> Odpowiednio art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

<sup>11</sup> Stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych).

<sup>12</sup> Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem określonych środków zagranicznych, jeśli nie zostały one przekazane w danym roku (art. 242 ust. 3).

<sup>13</sup> Art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>14</sup> Por. K. Sawicka, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wyd. 1, Prescom, Wrocław 2010, s. 657.

Ponadto Ministerstwo Finansów planuje niestety dalsze<sup>15</sup>, drastyczne ograniczenia zadłużenia JST, które mogą doprowadzić do wręcz ograniczenia samodzielności finansowej JST. Warto zaznaczyć, iż planowane zmiany zostały usytuowane w rozdziale dotyczącym procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, po artykule regulującym treść planu sanacyjnego, jednakże sformułowane są ogólnie, nie przewidując żadnego uwarunkowania ich stosowania<sup>16</sup>. W ogólnym zarysie sprowadza się projektowane rozwiązanie do kwotowego określania granicy łącznych deficytów JST, jej podziału oraz sukcesywnego dochodzenia do niej. Określa się kwotowy limit zgodnie z którym suma deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz suma wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, będących różnicą między dochodami i wydatkami tych osób prawnych, na dany rok budżetowy nie może być wyższa niż 8 mld zł. Suma planowanych deficytów poszczególnych JST i ich związków nie może przekroczyć w danym roku budżetowym kwoty powyższego limitu, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Również suma wykonanych deficytów poszczególnych JST i ich związków nie może przekroczyć w danym roku budżetowym kwoty limitu, pomniejszonego o sumę wykonanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Z kwoty limitu wydziela się część w wysokości 0,5 mld zł dzieloną między JST na podstawie określonych zasad. Pozostała kwota limitu dzielona jest na dwie części: na kwotę gwarantowaną przeznaczoną dla wszystkich JST i ich związków, które w uchwalonych wieloletnich prognozach finansowych lub ich zmianach według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy zaplanowały deficyt na rok budżetowy oraz na kwotę uzupełniającą z przeznaczeniem do podziału pomiędzy JST, które nie wykonały planowanych w uchwałach na poprzedzający rok budżetowy wydatków inwestycyjnych na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji. Poszczególne rodzaje wielkości podawane są do wiadomości przez Ministra Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej do dnia 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Do 30 września roku poprze-

<sup>15</sup> Projekt z dnia 8 grudnia 2011 r. zmiany ustawy o finansach publicznych, strona internetowa Ministerstwa.

<sup>16</sup> Planowany art. 87a oraz szczegółowe regulacje zawarte w art. 87b–87h.

dzającego przedstawiciele strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ustalają podział kwoty limitu, pomniejszonego o sumę planowanych deficytów poszczególnych samorządowych osób prawnych i wielkość 0,5 mld zł na kwotę gwarantowaną i kwotę uzupełniającą. W przypadku nie dokonania takiego ustalenia, udział kwoty gwarantowanej i kwoty uzupełniającej w kwocie limitu, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych i o 0,5 mld zł wynosi odpowiednio po 50%. Projekt reguluje także szczegółowo uchwalanie deficytu przez JST w różnych sytuacjach finansowych, m.in. wynikających z wieloletniej prognozy finansowej JST, z kształtowania się sumy deficytów JST i ich związków w stosunku do kwoty gwarantowanej, tj. czy suma ta jest niższa czy wyższa niż kwota gwarantowana.

Kolejno projekt określa szczegółowe zasady dokonywania podziału przez Ministra Finansów, do 31 stycznia roku budżetowego, kwoty uzupełniającej pomiędzy JST, które na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji spełniają ustawowe warunki wykonania w roku poprzedzającym deficytu mniejszego od ustalonego i równoczesnego planowania przeniesienia nie wykonanej części deficytu na dany rok do wysokości wydatków przenoszonych na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji. Szczegółowe rozwiązania w tej mierze mają umożliwić jednostkom realizację inwestycji.

Natomiast podziału wydzielonej z limitu deficytu kwoty 0,5 mld zł dokonuje Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, uwzględniając wystąpienie zdarzeń losowych, stopień planowego finansowania deficytu przychodami z prywatyzacji majątku JST i nadwyżki budżetu z lat ubiegłych lub realizację zadań w ramach programów finansowanych z udziałem określonych środków zagranicznych.

Co istotne, projekt ustawy (art. 11) przewiduje sukcesywne dochodzenie do kwoty limitu deficytu, która w roku 2012 nie może być wyższa niż 10 mld zł, a w roku 2013 – niż 9 mld zł.

W świetle projektu następuje skumulowanie rozwiązań dotyczących górnych granic zadłużenia. Obowiązujący bowiem nadal przepis art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., regulujący do końca 2013 r. dotychczasową granicę przewidującą, iż łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych do-

chodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym (z nielicznymi ustawowymi wyjątkami) proponuje się zastąpić analogicznym, dodanym w projekcie do ustawy z 2009 r. (art. 245a). Również w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu JST na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku dochodów jednostki (art. 245a ust. 2). Od zasad tych projekt przewiduje nieliczne tylko wyjątki dotyczące emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek przeznaczanych na finansowanie zadań z udziałem środków zagranicznych.

Projekt ustala zmodyfikowaną treść wieloletniej prognozy finansowej<sup>17</sup>, kierując się założeniem, iż ma ona być realistyczna i określać dla każdego roku najważniejsze wielkości budżetowe ze szczegółowością przewidzianą w ustawie. Projekt wprowadza też wiele rozwiązań przejściowych dla lat 2012 i 2013.

### 3. Kwalifikacja tytułów dłużnych

Za istotny problem należy uznać ponowne przekroczenie przez Ministra Finansów w rozporządzeniu z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego<sup>18</sup>, upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Niestety nie przyniosła rezultatu krytyczna ocena w literaturze poprzedniego rozporządzenia<sup>19</sup> z 2010 r.<sup>20</sup>. Art. 72 ust. 1 zawiera wyczerpujące wymienienie tytułów prawnych (źródeł) zobowiązań tworzących dług publiczny<sup>21</sup>. I tak państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych ze ściśle określonych tytułów, w tym z zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Art. 72 ust. 2 stanowi, iż Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego

<sup>17</sup> Nowe brzmienie art. 226.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 298, poz. 1767.

<sup>19</sup> Por. np. M. Mazurkiewicz, *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 4, s. 5–13; I. Czaja-Hliniak, *Nieprzestrzeżenie regulacji ustawy o finansach publicznych a dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „PiP” 2011, nr 6, s. 44–50.

<sup>20</sup> Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 252, poz. 1692).

<sup>21</sup> Por. Z. Ofiarski, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, op. cit., s. 201.

długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności. Określenie „w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych” dodane zostało w nowelizacji<sup>22</sup> obowiązującej od 1 stycznia 2011 r. Minister Finansów utrzymał znaczne rozszerzenie katalogu tytułów dłużnych zaliczając do kategorii kredytów i pożyczek dalsze tytuły dłużne. Zgodnie z § 3 pkt 2 tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, dzielą się m.in. na kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie oraz długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Zaliczone w rozporządzeniu do kredytów i pożyczek tytuły prawne w świetle obowiązującego prawa nie mogą być uznane ani za kredyty ani za pożyczki. Treść umowy kredytu bankowego określona jest w art. 69 Prawa bankowego, a treść umowy pożyczki w art. 720–724 Kodeksu cywilnego<sup>23</sup>. Oba akty prawne nie dają podstawy do kwalifikowania do umów kredytowych lub pożyczkowych zobowiązań z innych tytułów prawnych.

Należy podtrzymać negatywną ocenę zwrotu w rozporządzeniu, iż „do tej kategorii zalicza się również umowy (...), które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (...)”. Faktycznie Minister Finansów dokonał przeniesienia części zobowiązań objętych zakresem art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy<sup>24</sup>, czyli wymagalnych zobowiązań, do kredytów i pożyczek. Tym sa-

<sup>22</sup> Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z 1964 r. ze zm.).

<sup>24</sup> Pkt 4 dotyczy wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.



mym ograniczył ich zakres przedmiotowy, a co więcej uchylił w odniesieniu do nich wymóg wymagalności. Rozszerzenie kategorii kredytów i pożyczek spowodowało w 2011 r. negatywne skutki finansowe dla JST. Włączenie do długu kolejnych tytułów prawnych podniosło jego poziom i zmusiło miasta do ograniczenia działalności, zwłaszcza w sferze inwestycyjnej. Można przyjąć, iż znowelizowana treść art. 72 ust. 2 nie stanowi również podstawy do rozszerzenia tytułów prawnych kwalifikowanych do kredytów i pożyczek.

Istotne znaczenie ma również moment wydawania wspomnianych rozporządzeń, tj. koniec grudnia. W 2010 r. miało to więc miejsce już po ustawowym terminie projektowania budżetów JST na rok 2011. Z kolei, w chwili planowania budżetów na rok 2012 r. znana była jedynie informacja Ministerstwa Finansów, iż rozporządzenie z 2010 roku obowiązuje tylko do końca 2011 r., nie był jednak znany nawet projekt nowego rozporządzenia. Takie podejście znacznie utrudnia JST rzetelne i wiarygodne projektowanie budżetów.

#### 4. Wpływ na dług publiczny wybranych regulacji prawnych

Wątpliwości budzą regulacje dotyczące udziałów w podatkach dochodowych jako dochodu własnego. Z teoretycznego punktu widzenia u podstaw koncepcji dochodów własnych leży możliwość oddziaływania JST na ich kształtowanie się<sup>25</sup>. Stąd w doktrynie udziały uznawane były jako dochody wyrównawcze<sup>26</sup> (uzupełniające). Przekwalifikowanie ich jako dochody własne miało na celu sztuczne podniesienie poziomu dochodów własnych. Daje się zauważyć brak uwzględniania czynników obiektywnych powodujących sukcesywne obniżanie się kwot udziałów. Nie uwzględnia się, iż wszelkie obniżki podatku dochodowego automatycznie powodują spadek udziałów. Dotyczy to przykładowo podniesienia minimum podatkowego, modyfikacji progów i stawek podatkowych, stosowanych odliczeń, np. wydatków na Internet, a zwłaszcza tzw. ulgi prorodzinnej<sup>27</sup>. Nie można również nie brać pod uwagę alokacji podatku dochodowe-

<sup>25</sup> Por. I. Czaja-Hliniak, *Prawno-finansowe gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Administracji Bielsko-Biała, Zeszyt 6, Bielsko-Biała 2001, s. 68–72.

<sup>26</sup> K. Ostrowski, *Prawo Finansowe. Zarys ogólny*, PWE, Warszawa 1979, s. 227.

<sup>27</sup> Art. 26 i art. 27f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz.U. Nr 51, poz.



go. Coraz częściej występuje zjawisko wzrastających wpływów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w gminach otaczających duże miasta, w których budowane są obiekty mieszkalne osób pracujących w dużych miastach i korzystających z wielu usług i świadczeń tych miast. Automatycznie ulegają uszczupleniu wpływy z udziałów w tychże dużych miastach.

Niekiedy występuje ograniczone przestrzeganie art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowiącego, iż projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>28</sup>. Rada Ministrów przekazując Sejmowi projekt ustawy zobowiązana jest dołączyć opinię Komisji Wspólnej. Nieprzestrzeganie art. 50 ust. 2 ma szczególne znaczenie w aspekcie wskazania źródeł finansowania oraz braku przekazania odpowiednich środków, zagwarantowanych konstytucyjnie w art. 167 ust. 1 i 4, zgodnie z zasadą adekwatności i elastyczności<sup>29</sup>, a również pomocniczości, wynikającymi także z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>30</sup>. Brak przekazania adekwatnych do zadań środków zwiększa poziom deficytów.

Warto wskazać na nieprecyzyjną regulację art. 86 ustawy o finansach publicznych. Projekt zmian ustawy nie przewiduje modyfikacji w tym zakresie. W świetle art. 86 ustawy rodzaj przewidzianych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych zależy od kształtowania się wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego<sup>31</sup> do produktu krajowego brutto oraz od rodzaju budżetu. W przypadku relacji większej od 55%, a mniejszej od 60% wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3<sup>32</sup> (art. 86 pkt 2 lit. d). Pominięte zostały przychody z prywatyzacji majątku JST, przychody ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowa-

---

307 z 2010 r. ze zm.).

<sup>28</sup> Zwaną dalej Komisją Wspólną.

<sup>29</sup> O konstytucyjnych zasadach por. bliżej E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 402.

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 124, poz. 607 z 1994 r. ze zm., art. 9.

<sup>31</sup> Określonej i ogłoszonej zgodnie z art. 38 ustawy o finansach publicznych.

<sup>32</sup> Art. 5 ust. 3 precyzuje rodzaje środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

nych przez JST oraz ze spłat kredytów i pożyczek. W przypadku gdy relacja jest równa lub większa od 60% to wydatki budżetu JST określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu (pkt 3 lit. c). Ustawa pomija również wszystkie pozostałe, wyżej wymienione środki.

Nieprecyzyjna jest ponadto regulacja przychodów ze spłat pożyczek i kredytów. Art. 5 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zalicza w pkt 4 do przychodów budżetowych m.in. środki ze spłat kredytów i pożyczek udzielonych ze środków publicznych. Jak wspomniano środki te zostały pominięte w art. 86 ustawy. Nie zostały wyraźnie uwzględnione również w art. 217 ust. 2 w katalogu przychodów służących sfinansowaniu deficytu budżetowego. Powstaje wątpliwość czy środki te mogą być brane pod uwagę przy równoważeniu budżetu określonym w art. 242 ust. 1. Kolejna wątpliwość to czy środki te mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu wskaźnika spłat zobowiązań stanowiącego górną granicę (limit) zadłużenia określoną w art. 243 ust. 1 na zasadzie podobnej jak środki ze sprzedaży majątku.

## 7. Uwagi końcowe

Projekt Ministerstwa Finansów nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2009 r. wprowadza dalsze, istotne ograniczenia wysokości długu publicznego JST, a tym samym, kolejny raz, ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań. Proponowana łączna, ustalona kwotowo, górna granica długu JST i ich związków zmierza do około dwukrotnego ograniczenia wysokości długu publicznego JST do roku 2014.

W dobie kryzysu gospodarczego problemy metod obliczania poziomu zadłużeń nabierają szczególnej rangi. Nadmiernie obciąża się skutkami reform jednostki samorządowe. Wraz z przekazywaniem zadań samorządom lub zwiększaniem ich rozmiarów nie ma miejsca adekwatne przekazywanie środków. Winien być w pełni przestrzegany ustawowy wymóg w zakresie wskazania źródeł sfinansowania dodatkowych lub zwiększonych wydatków drogą ustawową oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Można także postulować sprecyzowanie art. 86 ustawy o finansach publicznych w zakresie przeznaczenia określonych środków JST w sytuacji przekroczenia

dwóch z określonych ustawowo progów relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, czego nie uwzględniono w projektowanej zmianie. Przy ocenie powstawania skumulowanego długu publicznego należy mieć na uwadze sposób przeznaczenia środków. Można przyjąć, iż uzasadniony jest dług majątkowy, czyli że skumulowany dług winien przekształcać się w majątek, którego długoterminowe wykorzystywanie wywiera pozytywne skutki społeczne.

Nie powinny znajdować zastosowania regulacje wykonawcze wykraczające poza zakres delegacji ustawowej. Stąd można podtrzymać postulat częściowej zmiany rozporządzenia Ministra Finansów w zakresie dotyczącym rozszerzonej kwalifikacji tytułów dłużnych do kredytów i pożyczek. Zasadniczy sprzeciw rodzi wspomniane kryterium wywoływania przez określone instytucje prawne skutków ekonomicznych podobnych do wywoływanych przez inne, wyraźnie określone i sprecyzowane instytucje prawne.

Występuje sukcesywne obniżanie się kwot udziałów w podatkach dochodowych. Powinien zostać skonstruowany mechanizm stabilizujący albo wyrównujący wysokość wpływów z tych tytułów.