

mgr Mirosław Legutko

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie

mail. legutkomirek@gmail.com

OCENA ZDOLNOŚCI GMINY DO WSPÓŁFINANSOWANIA PROJEKTU Z UDZIAŁEM ŚRODKÓW UE

Wprowadzenie

Finansowanie przez Unię Europejską projektów realizowanych przez gminy przekłada się bezpośrednio na wzrost jakości świadczonych usług publicznych a w konsekwencji wzrost poziomu życia mieszkańców. Niezwykle istotnym celem któremu służy pozyskanie środków z Unii Europejskiej jest również zwiększenie potencjału inwestycyjnego¹. Konieczność sfinansowania wkładu własnego i prefinansowania części projektów finansowanych ze środków UE sprawia, że zdolność absorpcji środków unijnych pozostaje w ścisłym związku ze zdolnością kredytową gmin. Zdolność tą należy rozpatrywać zarówno w rozumieniu limitów - ograniczeń prawnych jak i zdolności kredytowej w rozumieniu ekonomicznym. Celem artykułu jest ocena uregulowań prawnych limitów zadłużenia gmin w kontekście absorpcji środków z UE. W dotychczasowej literaturze przedmiotu analizy były skoncentrowane głównie na modyfikacji samej konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2017r, poz. 2077 ze zm.)². W opracowaniach tych jednak nie odnoszono się do absorpcji środków unijnych przez gminy. Artykuł stanowi próbę wypełnienia tej luki w dorobku tym bardziej, że z unormowań zawartych w ustawach:

- 1) z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 (t. j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 217);

¹ M. Nowicki, *Jak integracja z Unią Europejską wpłynie na polskie regiony*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2003, s. 36 - 38

² M. Tartanus-Oryszczak. *Indywidualny wskaźnik zadłużenia wymaga korekty*. Wolters Kluwer 2014.
<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/indywidualny-wskaznik-zadluzenia-wymaga-korekty>, s. 2.

- 2) z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t. j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1376) wynika m.in., że cele programu operacyjnego są osiągnięte poprzez realizację projektów objętych dofinansowaniem.

W pierwszym roku programowania 2014 - 2020 zaczął mieć zastosowanie przepis art. 243 cytowanej ustawy o finansach publicznych. Jego spełnienie warunkuje możliwość realizacji wielu ważnych dla gmin projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych jak np. „Infrastruktura i środowisko” czy regionalnych programach operacyjnych.

Ocena uregulowań prawnych została przeprowadzona z zastosowaniem metody analizy dokumentów o charakterze legislacyjnym, tj. ustawy o finansach publicznych jak również rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z dnia 10 stycznia 2013 r. (t.j.: Dz.U. z 2015 r. poz. 92). Analizy zawarte w artykule obejmują lata od 2011 (reguła pokrywania wydatków bieżących z dochodów bieżących z art. 242 ustawy o finansach publicznych) ze szczególnym uwzględnieniem okresu od roku 2014 (indywidualny wskaźnik zadłużenia z art. 243 ww. ustawy)³. Oceny funkcjonowania regulacji dokonano za okres od wprowadzenia przedmiotowych zasad do roku 2017.

1. Zaciąganie długu w celu realizacji zadań.

Jak wspomniano we wprowadzeniu, istotne dla rozważań w niniejszym opracowaniu są dwie zasady wprowadzone regulacjami ustawy o finansach publicznych.

Pierwszą z regulacji jest reguła wydatkowa – zawarta w art. 242 ww. ustawy nakazuje przestrzeganie zasady pokrywania wydatków bieżących z dochodów bieżących. Zasada ta obowiązuje zarówno na etapie planowania budżetu jak i jego wykonywania. I tak, jeśli pomimo zaplanowania budżetu zgodnie z tą regułą na etapie jego wykonywania okazuje się, że dochody bieżące są realizowane w wysokości niższej niż planowane – organ wykonawczy musi ograniczyć dokonywanie wydatków bieżących tak, aby nie były one wyższe od zrealizowanych dochodów bieżących. Przy takiej regulacji zaciągany dług może służyć jedynie finansowaniu przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym – w przypadku zadań finansowanych wydatkami bieżącymi finansowanie długiem może mieć jedynie charakter prefinansowania (zgodnie z art.

³ Art. 121 pkt. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1241)

89. ust 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej”.

Przepis art. 242 ustawy o finansach publicznych wprowadził podstawową zasadę dla finansów samorządowych. Z jednej strony uniemożliwił zaciąganie długu na wydatki inne niż majątkowe, a z drugiej dokonał wyodrębnienia części bieżącej i inwestycyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego – co ma walor gwarantujący utrzymanie kontroli nad równowagą budżetową zwłaszcza w przypadku finansowania zadań publicznych ze środków pożyczkowych⁴.

Bezpośrednim skutkiem przepisu art. 242 ustawy jest wprowadzenie pojęcia „nadwyżka operacyjna” rozumianej jako różnica pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi. Pojęcie to, nie mające nic wspólnego z nadwyżką operacyjną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, weszło do potocznego użycia w dyskusjach osób zajmujących się finansami publicznymi. Nadmienić przy tym należy, że pomimo powszechnego używania tego pojęcia w samej ustawie o finansach publicznych nie zostało ono użyte. Nadwyżka ta może być zatem przeznaczona na wydatki inwestycyjne bądź też na spłatę zadłużenia.

Od zasady zawartej w przepisie art. 242 ustawy o finansach publicznych ustawodawca wprowadził trzy wyjątki, kiedy to reguła może być naruszona:

- 1) kiedy wydatki bieżące w części przekraczającej dochody bieżące finansowane są z nadwyżki budżetowej z lat poprzednich,
- 2) kiedy powyższa różnica jest finansowana z „wolnych środków” o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- 3) gdy różnica dotyczy kwoty związanej z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (środki „unijne”), w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Wyjątek pierwszy i trzeci nie budzą wątpliwości. Zastrzeżenia musi jednak budzić zgoda na finansowanie wydatków bieżących wolnymi środkami za lata poprzednie. Bilansowanie części bieżącej budżetu wolnymi środkami jest rozwiązaniem wątpliwym z uwagi na okoliczność, że de facto oznacza to finansowanie wydatków bieżących papierami wartościowymi, kredytami i pożyczkami (z lat poprzednich)⁵.

⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 331

⁵ P. Walczak. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych* Pod. red Piotra Walczaka C.H. Beck Warszawa 2017, s. 726.

Co do skutków jakie dla oceny zdolności kredytowej niosą ze sobą te wyjątki to zostaną one opisane w dalszej części artykułu przy omawianiu regulacji art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W tabeli nr 1 przedstawiono dochody, wydatki oraz wynik gmin w latach 2012-2016 w podziale na dochody i wydatki bieżące i majątkowe⁶

Tabela nr 1. Nadwyżka operacyjna gmin w latach 2012 – 2016.

Wyszczególnienie	Wykonanie				
	2012	2013	2014	2015	2016
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
I. DOCHODY OGÓLEM, z tego:	78 407	80 043	84 549	87.667	101.795
I.1 Dochody bieżące	70 547	73 611	77 712	80.186	97.583
I.2 Dochody majątkowe	7 861	6 433	6 837	7.482	4.212
II. WYDATKI OGÓLEM, z tego:	78 491	79 443	85 070	85.944	98.175
II.1 Wydatki bieżące	64 306	66 270	69 615	71.455	87.222
II.2 Wydatki majątkowe	14 185	13 172	15 455	14.489	10.954
III. WYNIK OGÓLEM (I-II)	- 84	601	-521	1.723	3.620
WYNIK BIEŻĄCY (I.1-II.1)	6 241	7 340	8 097	8.731	10.361
WYNIK MAJĄTKOWY (I.2-II.2)	- 6 325	- 6 740	- 8 618	-7.008	-6.742

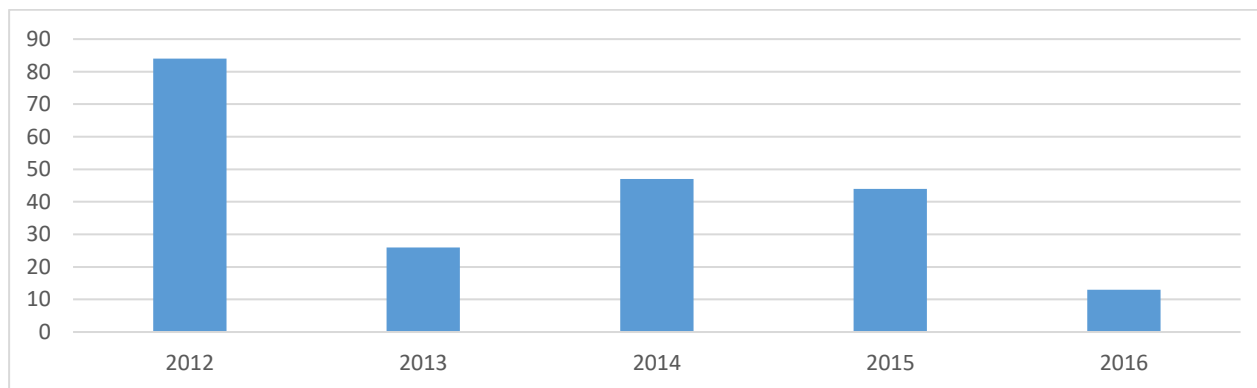
Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów gmin za lata 2012-2016 (Min. Fin.)

Jak widać w ciągu 5 lat nadwyżka operacyjna (wynik bieżący) nie tylko, że wzrasta nominalnie ale zwiększa się też jej wielkość liczona jako procent do dochodów ogółem - od roku 2012 do roku 2016 ta wielkość wynosiła odpowiednio: 7,96 %, 9,17 %, 9,58 %, 9,96 % i 10,18 %. Oznacza to, że gminy są w stanie przeznaczać średnio 1/10 dochodów na spłatę długu.

⁶ Ministerstwo finansów. *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2012 – 2014. Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2014 – 2016.*
<http://www.finanse.mf.gov.pl>

Istotne jest również, że spada liczba gmin nie wypracowujących nadwyżki operacyjnej – co zostało przedstawione na rysunku nr 1

Rysunek 1. Liczba gmin które nie wypracowały nadwyżki operacyjnej w latach 2012 – 2016



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin.

Tym samym można stwierdzić, że po początkowych trudnościach gminy dostosowały się do wymogów określonych art. 242 ustawy o finansach publicznych, potrafią wypracować coraz wyższe nadwyżki operacyjne co pozytywnie wpłynie na możliwość zaciągania długu i w konsekwencji absorpcji środków unijnych.

2. Ograniczenia w zaciąganiu długu przez gminy.

Drugą istotną regulacją wpływającą na zdolność absorpcji środków unijnych jest norma zawarta w art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadzająca limit w zakresie obciążania budżetów lat kolejnych spłatami długu i odsetek.

W obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych zrezygnowano z górnego progu zadłużenia (60 %), zaś dawny limit dopuszczalnego obciążania budżetu spłatami zadłużenia (15 % planowanych dochodów) został zastąpiony indywidualnie wyliczanym wskaźnikiem zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskaźnik ten dla każdego roku wyliczany jest wg 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 poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, oraz wykupów papierów wartościowych – do rozchodów z tego tytułu nie wlicza się spłat długu zaciąganego na płynność i spłacanego do końca roku budżetowego,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od spłacanych kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych a także spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

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.

Przesłanką wprowadzenia tej regulacji było powiązanie zdolności kredytowej w rozumieniu prawnym ze zdolnością kredytową w ujęciu ekonomicznym. Przyjęto, że o zdolności ekonomicznej decyduje „nadwyżka operacyjna” czyli różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi. W ocenie autora przeniesienie tej koncepcji na przepis prawa nastąpiło w sposób nie do końca udany – o czym w dalszej części opracowania.

„Lewa strona” wzoru to nic innego jak wyliczenie proporcji (procentu) w jakim do dochodów danego roku pozostają rozchody z tytułu spłaty długu i odsetki od zaciągniętego długu do planowanych dochodów. Do obciążeń dolicza się również odsetki od długu zaciąganego na płynność i spłacanego do końca roku budżetowego (art. 89 ust 1 pkt 1 ustawy) oraz potencjalne wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Gdyby po prawej stronie wzoru wpisać „15 %” to mielibyśmy regulację identyczną z obowiązującą do roku 2013. Z woli ustawodawcy jednakże ustalony ma być indywidualny wskaźnik dla każdej jednostki samorządu. Prawa strona wzoru służy zatem wyliczeniu tego wskaźnika, na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok dla którego dokonuje się wyliczenia. Dla każdego roku wylicza się różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi powiększa się ją o dochody ze sprzedaży majątku i dzieli przez dochody ogółem z danego roku. Tak ustalone nadwyżki operacyjne po uśrednieniu za trzy poprzednie lata stanowią limit obciążeń budżetu. Przyjęta

przez ustawodawcę koncepcja obarczona jest niestety licznymi błędami, do których należy zaliczyć:

- 1) przyjmowanie do wyliczenia „zdolności kredytowej” danych historycznych,
- 2) powiększanie nadwyżki operacyjnej o sprzedaż majątku,
- 3) nie uwzględnianie jednorazowych skoków dochodów wynikających z otrzymania dotacji lub środków unijnych na inwestycje – co wpływa na spadek wskaźnika poprzez zwiększenie mianownika prawej strony wzoru a nie ma żadnego wpływu na faktyczną zdolność spłaty zadłużenia,
- 4) dopuszczenie do wystąpienia wskaźnika spłat „ujemnego”.

Opieranie się na danych historycznych, czyli wyliczanie nadwyżki operacyjnej na podstawie lat poprzednich jest obarczone istotnym błędem metodologicznym. Jakie bowiem znaczenie dla możliwości spłat w danym roku mają dochody uzyskane dwa lub trzy lata wcześniej. Jeżeli nawet sytuacja finansowa gminy była doskonała (w wyniku np. dużej sprzedaży majątku), to środki te zostały w roku sprzedaży majątku skonsumowane w ramach zrównoważonego budżetu.

Jak wspomniano przy omawianiu regulacji przepisów z art. 242 ustawy o finansach publicznych pojęciem nadwyżki operacyjnej określano różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi czyli różnicę która w budżetach może być przeznaczona na inwestycje lub spłatę długu. W art. 243 wyżej wymienionej ustawy postanowiono, że różnicę tą będzie się powiększać o dochody ze sprzedaży majątku. Efektem jest notoryczne zafałszowywanie wskaźników poprzez planowanie w budżetach i wieloletnich prognozach finansowych nierealnych do pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku.

Od zasady wyrażonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych wprowadzono trzy wyjątki. Nie zauważono jednak, że wydatkowanie w danym roku wydatków bieżących w wysokości wyższej niż zrealizowane dochody bieżące (a pokrytych np. z nadwyżki z lat poprzednich) spowoduje, że po podstawieniu tych wielkości do prawej strony wzoru z art. 243 dany ułamek da wartość ujemną. W pojedynczych przypadkach zdarzało się, że cała prawa strona wzoru nawet po uśrednieniu wychodziła ujemna, co uniemożliwiało spłatę nie tylko kapitału ale również odsetek od zadłużenia. O ile spłatę kapitału można odroczyć to zgodnie z przepisem art. 92 ustawy o finansach publicznych odsetki muszą być spłacane corocznie a ich kapitalizacja jest niedopuszczalna. Spowodowało to konieczność wprowadzenia przepisów o programie naprawczym - 240a ustawy jak i art. 240b który przyznaje regionalnym izmom

obrachunkowym prawo ustalania budżetu dla jednostek samorządu bez zachowania relacji ustawowych.

Powyższe okoliczności powodują, że wyliczony zgodnie z art. 243 ustawy wskaźnik nie odpowiada faktycznej zdolności kredytowej gmin. Dodatkowo w przepisie art. 243 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy przewidziano szereg wyjątków, kiedy to spłata zadłużenia nie jest wliczana do limitu z art. 243 tej ustawy. Takie rozwiązanie umożliwić miało absorpcję środków UE nawet w sytuacji gdyby limit obliczony zgodnie z art. 243 ustawy na to nie pozwalał. Nie zmienia to faktu, że zadłużenie nie wliczane do limitu podlega realnej spłacie i winno mieścić się w obliczonej zdolności kredytowej gminy. Przewidziane ustawą wyjątki dotyczą:

- 1) spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, wraz z należnymi odsetkami i ew. dyskontem od obligacji,
- 2) wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, środków z budżetu Unii Europejskiej

- z tym, że możliwość „nie wliczania” tych spłat do wskaźnika ograniczono do terminu 90 dni od czasu zakończenia programu i otrzymaniu refundacji z tych środków. Ograniczenie to nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy (własny).

Pomimo uwzględnienia zapisu powyższych wyjątków nie można było wykluczyć problemów z absorpcją środków unijnych. Dlatego też zdecydowano się na wprowadzenie kolejnej regulacji. W art. 243 ust. 3a ustawy o finansach postanowiono, że w przypadku programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków unijnych ograniczenia z art. 243 ust 1 nie stosuje się do spłaty długu zaciągniętego na wkład krajowy wraz z odsetkami.

Opisane powyżej regulacje ustawy o finansach publicznych mają istotne znaczenie dla oceny zdolności gminy do współfinansowania projektu. Przede wszystkim należy mieć świadomość, że zdolność prawna czyli spełnianie warunku z art. 243 ustawy pozostaje w nikłym związku z faktyczną zdolnością kredytową. Dodatkowo konieczność spełniania warunku z art. 243 powoduje, że po stronie j.s.t. w tym gmin często dochodzi do zakłamywania danych przy sporządzaniu podstawowego dokumentu planistycznego jakim jest wieloletnia prognoza finansowa.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń to właśnie wieloletnia prognoza finansowa będzie tym dokumentem w oparciu o który dokonuje się oceny zdolności kredytowej gminy.

3. Wieloletnia Prognoza Finansowa jako regulator prawny absorpcji środków UE przez gminy.

Od 1 stycznia 2011 roku instrumentem planowania wieloletniego w jednostkach samorządu terytorialnego jest Wieloletnia Prognoza Finansowa, o której mowa w artykułach: 226 – 232 ustawy o finansach publicznych. Dokument ten w wierszach od 12.1 do 12.8.1 przedstawia planowane do pozyskania środki z Unii Europejskiej. Dane tam wykazane muszą być skorelowane z wielkością zaciąganego długu. Z kolei dług i jego spłaty (wiersze od 5.1 do 5.1.1.3 prognozy) muszą mieścić się w limitach obliczonych zgodnie z przepisami art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych (wiersze od 9.1 do 9.7.1 prognozy). Ze względu na wyżej opisane wady przepisu art. 243 ustawy bardzo często opracowane w gminach prognozy zawierają dane nierzetelne - które zamieszczane tam są w celu spełnienia wskaźnika z art. 243. Obowiązkowym elementem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej są objaśnienia, które rzetelnie sporządzone zapewniają spełnienie ustawowego wymogu realistyczności prognozy. Tej roli objaśnień nie odzwierciedlają w pełni przepisy ustawy o finansach publicznych co umożliwia zafałszowywanie danych⁷. Podmiot dokonujący oceny zdolności gminy do współfinansowania projektu a w rezultacie oceny zdolności kredytowej gminy musi, analizując zapisy wieloletniej prognozy finansowej, wziąć pod uwagę następujące kwestie:

- 1) planowana sprzedaż mienia niejednokrotnie ma charakter życzeniowy i służy jedynie spełnieniu wskaźnika z art. 243 ustawy,
- 2) stopień samodzielności dochodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego jest niewielki co wynika z katalogu źródeł ich dochodów⁸,
- 3) większość gmin planuje stały wzrost dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz subwencji ogólnej. Te dwa rodzaje dochodów pozostają w ścisłym

⁷ *Ibidem*, s 646.

⁸ K. Piotrowska-Marczak *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*. Pod red. E. Denek, M. Dylewski. Difin SA. Warszawa 2013 s. 25.

- związku z liczbą mieszkańców. Analiza realności zaplanowanych dochodów z tych dwóch tytułów winna zatem uwzględniać zmianę liczby ludności w gminie,
- 4) nie planuje się wzrostu wydatków bieżących na wynagrodzenia, podczas gdy pogłębiona analiza wskazuje, że nie jest to możliwe bez rezygnowania z realizacji obowiązkowych zadań ustawowych,
 - 5) wzrost wydatków bieżących na utrzymanie infrastruktury nie uwzględnia oddawania do użytku nowych obiektów realizowanych często w ramach projektów,
 - 6) nie uwzględnia się faktu, że inwestycje komunalne mają charakter ciągły, czyli systematycznie obciążają budżet.⁹

Podsumowanie

Celem opracowania była ocena uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń w zadłużaniu się gmin i ich wpływu na zdolności absorpcyjne środków finansowych z unii europejskiej. Przeprowadzona analiza potwierdza słuszność koncepcji uzależnienia zdolności kredytowej gmin od wielkości wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Zaprezentowane w artykule dane pokazują, że coraz mniej gmin ma problem ze spełnieniem wymogu ustawowego w tym zakresie a wielkość wypracowywanych nadwyżek w stosunku do dochodów ogółem rośnie.

Rozwinięcie idei finansowania spłaty długu z nadwyżek operacyjnych w postaci limitu z art. 243 ustawy o finansach publicznych kwalifikuje się jednak do istotnych zmian. Konieczność spełniania limitu spłaty długu ustalane historycznie i korygowanego o sprzedaż majątku doprowadziła bowiem do wykazywania nierealnych wielkości w wieloletnich prognozach finansowych co utrudnia ocenę faktycznej zdolności kredytowej gmin

W celu umożliwienia pozyskiwania środków unijnych w art. 243 ust. 3 i ust. 3a ustawy postanowiono o nie wliczaniu do limitu obciążeń spłatą długu obciążeń z tytułu spłat długu zaciąganego w związku z realizacją umów finansowanych ze środków UE. W ocenie autora jest to rozwiązanie doraźne, które powoduje rozbieżność pomiędzy limitami prawnymi a ekonomiczną oceną zdolności kredytowej gmin. Widoczna poprawa w zakresie wypracowywania nadwyżki operacyjnej przez gminy winna skłonić ustawodawcę do rezygnacji z wyjątków przewidzianych w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Będzie to

⁹ W. Misterek Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Difin sp. z o.o. Warszawa 2008, s. 35.

jednak możliwe jedynie wtedy gdy samodzielność finansowa gmin nie będzie ograniczana np. poprzez niedofinansowywanie zadań zleconych.

Literatura:

- 1) Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin sp. z o.o. Warszawa 2008.
- 2) *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2012 – 2014*, Ministerstwo Finansów www.finanse.mf.gov.pl.
- 3) *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2014 – 2016*, Ministerstwo finansów, www.finanse.mf.gov.pl.
- 4) Nowicki M., *Jak integracja z Unią Europejską wpłynie na polskie regiony*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkowa, Gdańsk 2003.
- 5) Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- 6) Piotrowska – Marczak K., *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*. Pod red. Emilia Denek, Marek Dylewski Difin SA. Warszawa 2013.
- 7) Tartanus-Oryszczak M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia wymaga korekty*. Wolters Kluwer 2014, www.samorzad.lex.pl.
- 8) Walczak P., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych* Pod. red Piotra Walczaka C.H. Beck Warszawa 2017.

Streszczenie:

Celem opracowania była ocena uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń w zadłużaniu się gmin i ich wpływu na zdolności absorpcyjne środków finansowych z unii europejskiej.

Ocena uregulowań prawnych została przeprowadzona z zastosowaniem metody analizy dokumentów o charakterze legislacyjnym, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych jak również rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z dnia 10 stycznia 2013 r. Analizy zawarte w artykule obejmują lata od 2011 (reguła pokrywania wydatków bieżących z dochodów bieżących z art. 242 ustawy o finansach publicznych) ze szczególnym uwzględnieniem okresu

od roku 2014 (indywidualny wskaźnik zadłużenia z art. 243 ww. ustawy). Oceny funkcjonowania regulacji dokonano za okres od wprowadzenia przedmiotowych zasad do roku 2017.

Przedstawione dane i uregulowania potwierdzają słusność koncepcji uzależnienia zdolności kredytowej gmin od wielkości wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Zaprezentowane w artykule dane pokazują, że coraz mniej gmin ma problem ze spełnieniem wymogu ustawowego w tym zakresie a wielkość wypracowywanych nadwyżek w stosunku do dochodów ogółem rośnie.