

RADOSŁAW MURKOWSKI
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Ograniczenia ustawowe zadłużania się a wielkość zobowiązań jednostek samorządowych województwa lubuskiego w latach 2002-2015

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach pojawiło się w Europie dość duże zainteresowanie kwestiami finansów państwa i samorządów, w szczególności w zakresie poziomu ich deficytu oraz długu publicznego. Wiele krajów europejskich posiada relatywnie duży dług publiczny, którego wielkość w niektórych przypadkach przekracza wartość ich rocznego PKB, co może w dłuższym okresie ograniczać ich możliwości rozwojowe. W związku z tym większość państw przyjmuje w ostatnich latach strategię ograniczania długu polegającą na zmniejszaniu wydatków czy kreowaniu oszczędności, a w ramach swojego ustawodawstwa wprowadza formalno-prawne ograniczenia możliwości zaciągania długu przez państwo czy samorządy.

Dług publiczny oznacza łączne finansowe zobowiązania podmiotów sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawno-finansowych, przede wszystkim – niedoborów powstałych w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach¹. Częścią państwowego

¹ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 157.

długu publicznego jest dług jednostek samorządu terytorialnego, które są jednym z ważniejszych elementów sektora publicznego. Prawo do zaciągania długu daje samorządom już Konstytucja RP², która przyznaje im osobowość prawną, czyli m.in. również zdolność do zaciągania zobowiązań. Natomiast szczegółowe regulacje dotyczące długu samorządowego zawiera ustawa o finansach publicznych, która w art. 89 pozwala samorządom zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Długi samorządów są bezpośrednią konsekwencją ich deficytu budżetowego, czyli sytuacji niedoboru środków finansowych niezbędnych do sfinansowania planowanych w budżecie wydatków. Deficyt jest jedną z prawnie określonych sytuacji, w których ustawodawca dopuszcza zaciąganie przez jednostki samorządowe zobowiązań. Wykorzystywanie przez gminy zwrotnych źródeł finansowania wywołuje zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla jej finansów. Dzięki kredytom czy pożyczkom samorząd przyspiesza realizację inwestycji w zakresie użyteczności publicznej. Jednakże korzystanie z kredytów powoduje konieczność obsługi zadłużenia, czyli m.in. spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów, co może w przyszłości nawet ograniczyć wydatki na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych.

Polski sektor samorządowy tworzą przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, tj.: 2479 gmin, w tym 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów i 16 województw. W skład województwa lubuskiego wchodzi jedno województwo samorządowe, dwa powiaty grodzkie, dwanaście powiatów ziemskich, 81 gmin obejmujących: 7 gmin miejskich, 41 gmin wiejskich, 33 gminy miejsko-wiejskie. Ponadto, z początkiem 2015 r. nastąpiło połączenie powiatu grodzkiego Zielona Góra z powiatem zielonogórskim w jedną jednostkę samorządową.

W ramach niniejszego artykułu zostaną poruszone kwestie wpływu przepisów prawa na wielkość zadłużenia samorządów. Postawiona została hipoteza, że nowe zasady ograniczające możliwość zaciągania długu, które zostały wprowadzone ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.³ istotnie wpłynęły na możliwość zaciągania nowych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.).

³ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

Jako okres czasowy analizy wybrano lata 2002-2015, które obejmują ważne wydarzenia mające niebagatelny wpływ na funkcjonowanie finansów samorządów terytorialnych w Polsce. Okres ten obejmuje moment, w którym Polska została członkiem UE, dzięki czemu samorzady mogły w kolejnych latach uzyskiwać dofinansowanie do realizowanych inwestycji ze środków UE, które wiązało się jednak z posiadaniem odpowiedniego wkładu własnego finansowanego (najczęściej za pomocą zaciąganych kredytów). Ponadto, w okresie tym miały również miejsce reformy finansów samorządów terytorialnych, które zostały wprowadzone poprzez następujące akty prawne:

- ustawa o z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴, która weszła w życie 1 stycznia 2004 r. zmieniła system finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie dochodów własnych przy jednoczesnym zmniejszeniu udziału dotacji i subwencji;

- ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.⁵, która ustalała limity zadłużania się samorządów obowiązujące częściowo aż do 2014 r.;

- ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., która zmieniła stopniowo dotychczas obowiązujące zasady dotyczące zaciągania długu przez samorzady.

2. Ograniczenia prawne możliwości zaciągania długu przez samorzady

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być poddane procedurze upadłościowej, choć mogą stać się niewypłacalne. Jednakże w takiej sytuacji następuje zawieszenie działalności władz lokalnych i wprowadzany jest zarząd komisaryczny. Aby temu przeciwdziałać ustawodawca nałożył na samorzady ustawowe ograniczenia w zakresie możliwości zadłużania się przez nie.

Podstawowym ograniczeniem w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. była relacja pomiędzy zadłużeniem jednostki samorządu terytorialnego a ogółem jej dochodów. Relacja ta stanowiła podstawowy wskaźnik zadłużenia

⁴ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 roku (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104).

jednostek samorządu terytorialnego i zgodnie z art. 170 tej ustawy nie mogła przekraczać dla danej jednostki samorządowej limitu 60%. Dodatkowo ograniczenie to nie obejmowało wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych. Z kolei zgodnie z art. 169 tej ustawy kwota przeznaczona na obsługę zadłużenia – a więc na spłatę kredytów, pożyczek i wykupu obligacji oraz zobowiązań wynikających z udzielonych przez nie poręczeń i gwarancji – nie mogła być wyższa niż 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekraczał 55%. Ponadto, ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. wprowadzała dodatkowe ograniczenie zaciągania długu przez jednostki samorządowe, w zależności od relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB. Przykładowo w przypadku, gdy ta relacja była równa lub większa od 60%, to poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia tej relacji, jednostki sektora finansów publicznych nie mogły udzielać nowych poręczeń i gwarancji, a w uchwalonych budżetach samorządów na kolejny rok kwota wydatków musiałaby być równa kwocie dochodów lub niższa od niej. Historycznie ograniczenia możliwości zadłużania się przez polskie samorzady w zależności od relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB nie znalazły jednak zastosowania, ponieważ relacja ta nie przekroczyła nigdy wielkości 50% pod reżimem obowiązywania ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Wszystkie te wskaźniki same nie były jednak doskonałymi narzędziami diagnostycznymi sytuacji finansowej gminy, gdyż nie uwzględniały m.in. wielkości nadwyżki operacyjnej. Dopiero w przypadkach, kiedy zadłużenie samorządu jest wysokie oraz jednostka nie osiąga nadwyżki operacyjnej, to sytuacja jej jest faktycznie groźna, co w długim okresie może powodować dla niej poważne konsekwencje ekonomiczne.

1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., która zmieniła obowiązujące dotychczas ograniczenia w zakresie zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego jak i uchwalania budżetów z deficytem, w szczególności dotyczącym części operacyjnej. Jedną z zasadniczych zmian była wynikająca z art. 242 tej ustawy konieczność zrównoważenia części operacyjnej budżetu jednostki samorządu terytorialnego, za-

również na etapie planowania, jak i wykonania. W ramach nowej ustawy o finansach publicznych organ stanowiący danej jednostki nie mógł już uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. „wolne środki”. Przez wolne środki należy rozumieć nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Przez dochody bieżące budżetu rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Natomiast do dochodów majątkowych zalicza się dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przez wydatki bieżące budżetu rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Do wydatków majątkowych zalicza się natomiast wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Nadwyżka operacyjna obrazuje sytuację finansową samorządu, ponieważ określa zdolność do spłaty rat od zaciągniętych kredytów, pożyczek czy wyemitowanych obligacji oraz możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. W momencie, w którym jednostka samorządu terytorialnego osiąga deficyt operacyjny to wydatki przekraczają jej możliwości finansowe, a zadania bieżące są realizowane również kosztem sprzedaży majątku czy poprzez zaciąganie nowych zobowiązań⁶. Dlatego w długim okresie brak nadwyżki operacyjnej może stanowić poważne wyzwanie dla jednostki samorządowej. Obowiązek uchwalania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego zrównoważonych na poziomie operacyjnym miał zastosowanie po raz pierwszy dla uchwał budżetowych uchwalanych na 2011 r. Ponadto, kategorią nadwyżki operacyjnej coraz częściej posługują się również instytucje bankowe i ratingowe w celu oceny zdolności kredytowych jednostek samorządu terytorialnego⁷.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. zniósła również dotychczasowe limity poziomu długu jednostek samorządu terytorialnego. Te jednolite dla wszystkich samorządów zasady przestały obowiązywać z początkiem 2014 r. i zostały zastąpione przez tzw. Indywidualny Wskaźnik Zadłu-

⁶ Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007-2009, www.mf.gov.pl, Warszawa, sierpień 2010.

⁷ P. Świaniewicz, *Nadwyżka operacyjna*, www.wspolnota.org.pl.

zenia, którego definicję podaje art. 243 tej ustawy. Wskaźnik ten określany jest wzorem, w którym stosunek spłaty długu i odsetek w danym roku (rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wykupu obligacji powiększonych o wydatki bieżące na obsługę długu obejmujące odsetki i dyskonto) do dochodów ogółem danego roku nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczanej odrębnie dla każdego roku z kolejnych trzech lat poprzedzających dany rok w następujący sposób:

- 1) dla każdego roku z tych 3 lat obliczamy sumy dochodów bieżących powiększone o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszone o kwotę wydatków bieżących;
- 2) obliczamy stosunek tej sumy do dochodów ogółem odpowiedniego roku;
- 3) wyliczamy średnią arytmetyczną z tych trzech lat.

Relacja ta opisana jest za pomocą następującego wzoru:

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

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych;

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, 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;

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.

Lewa strona wskaźnika określa obsługę długu jednostki, podczas gdy prawa strona tego wskaźnika wyznacza limit obsługi długu danej jednostki.

Nowe zasady okazały się bardziej restrykcyjne w stosunku do dotychczas obowiązujących, w szczególności dla małych gmin, którym znacznie trudniej będzie zaciągać nowe zobowiązania. Z drugiej strony niektóre duże miasta

dzięki nowym rozwiązaniom będą mogły łatwiej przekraczać limit długów wynoszący 60% dochodów, wcześniej hamujący ich kolejne inwestycje. Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych nowe rozwiązania, gdyby obowiązywały już w 2012 r., byłyby korzystniejsze tylko dla 8,1% ogółu jednostek samorządu terytorialnego⁸. Środowiska naukowe wniosły dotychczas wiele uwag dotyczących konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczą one m.in. oparcia wyliczeń na danych historycznych, które nie odzwierciedlają aktualnej i przyszłej sytuacji finansowej samorządów, uniemożliwienie zadłużania się tym samorządom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, wywierania presji na samorządy, aby sprzedawały majątek komunalny w celu poprawienia zdolności obsługi długu, konieczności przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co nastąpi wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach czy wyłączenia kosztów odsetkowych z wielkości wydatków bieżących we wzorze⁹.

Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła także obowiązek sporządzania przez samorządy wieloletniej prognozy finansowej, która stanowiła w pewnym sensie połączenie już funkcjonujących dokumentów planistycznych, zwłaszcza wieloletniego planu inwestycyjnego, limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z UE i bezzwrotnej pomocy państw członkowskich EFTA oraz prognoz kwoty długu samorządów¹⁰. Wieloletnia prognoza finansowa jest instrumentem, który zwiększa racjonalizację gospodarki środkami publicznymi, gdyż obrazuje konsekwencje podejmowanych aktualnie decyzji w perspektywie kilku lat. Obejmuje ona między innymi takie kategorie finansowe jak: dochody bieżące, wydatki bieżące, wydatki na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, dochody majątkowe, wynik budżetu, przychody i rozchody, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz

⁸ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 184-185.

⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Analizy Biura Analiz Sejmowych nr 21 (88) 2012.

¹⁰ S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia, 5(2/2012), s. 21.

planowanego do zaciągnięcia czy kwotę długu samorządu¹¹. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje swym zakresem czasowym okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, z tym, że prognozę kwoty długu, stanowiącą jej część, sporządza się na okres, na który go zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby prognoza ta była realistyczna, czyli powinna opierać się na obiektywnie ustalonych wartościach. Wieloletnia prognoza finansowa stała się instrumentem zarządzania środkami publicznymi, zwiększa gospodarność i oszczędność jednostek samorządu terytorialnego, stanowi zatem narzędzie ograniczające pośrednio chęć zadłużania się przez samorządy.

Podsumowując, poprzednia ustawa o finansach publicznych za punkt odniesienia do oceny zdolności do zaciągania długu przez samorządy przyjmowała poziom dochodów ogółem budżetu. Jednakże o możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego decyduje przede wszystkim nadwyżka operacyjna, czyli różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi¹². W świetle przepisów nowej ustawy zindywidualizowano ustawowe ograniczenia w zakresie możliwości zadłużania się przez samorządy. Nowa ustawa zmusza samorządy do efektywnego zarządzania długiem, jednakże należy zauważyć, że z limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wyłączono finansowanie przejściowego niedoboru budżetu, co może czasami powodować, że niektóre samorządy będą finansować długoletnie inwestycje instrumentami krótkoterminowymi. W artykule poddano analizie wpływ ograniczeń legislacyjnych na wielkość zobowiązań samorządów na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego wszystkich szczebli.

¹¹ *Ibidem*, s. 46–47.

¹² M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 20.

3. Zróżnicowanie wielkości długu jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego

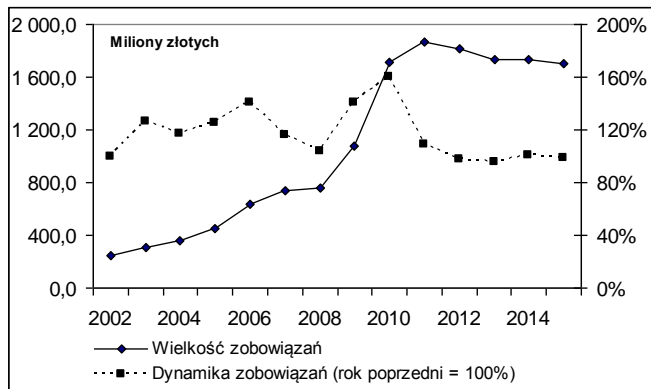
Zadłużenie sektora samorządowego jest częścią państwowego długu publicznego, dlatego sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności poziom ich zadłużenia jest przedmiotem stałego zainteresowania ze strony państwa, czego wyrazem są jego działania w sferze instytucjonalnej, organizacyjnej i legislacyjnej. Państwowy dług publiczny (w tym również dług samorządowy) obejmuje zgodnie z ustawą o finansach publicznych zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych oraz wynikających z ustaw i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz z innych tytułów. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją pojawiającej się w budżecie nierównowagi pomiędzy osiągniętymi dochodami a poziomem realizowanych w danym roku wydatków oraz wynikiem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jako podstawową przyczynę zadłużenia się samorządów jest zapewnienie płynności finansowej w gospodarce budżetowej oraz równomierne rozłożenie kosztów inwestycji adekwatnie do czasu korzystania z niej¹³.

Zadłużenie danej jednostki samorządowej jest zawsze konsekwencją jej ujemnego wyniku budżetowego (różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi) zanotowanego w bieżącym okresie i/lub okresach wcześniejszych. Dopiero w momencie wystąpienia deficytu budżetowego istnieje konieczność uzupełnienia dochodów samorządu poprzez dodatkowe źródła będące przychodami, a obejmujące najczęściej kredyty i pożyczki. Wśród 96 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli województwa lubuskiego 43 jednostki zanotowały w 2002 r. deficyt. Ujemną różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi zanotowały wtedy prawie wszystkie powiaty ziemskie, podczas gdy aż 63% gmin wiejskich zanotowało wtedy nadwyżkę budżetową. Łączne zadłużenie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego wynosiło w 2002 r. niespełna 250 milionów złotych,

¹³ Z. Łękawa, *Zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 167, s. 193.

z czego zadłużenie dwóch miast na prawach powiatu stanowiło aż 31% ogółu zobowiązań wszystkich badanych jednostek. Natomiast stosunkowo niewielkie było zadłużenie samorządu województwa lubuskiego, którego wielkość wynosiła wtedy tylko 6 milionów złotych, co stanowiło tylko 2% ogółu zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Wśród całego długu samorządów województwa lubuskiego dominowały wtedy kredyty i pożyczki (66% wszystkich zobowiązań) oraz wyemitowane papiery wartościowe (21,8% ogółu zobowiązań). Niepokój mógł budzić stosunkowo wysoki odsetek zobowiązań wymagalnych, który stanowił w 2002 r. 12,2% długu wszystkich samorządów województwa lubuskiego. Zobowiązania wymagalne są to takie zobowiązania publicznoprawne bądź cywilnoprawne, których termin płatności minął, co przesądza o ich wymagalnym charakterze. Wzrost zadłużenia przy jednoczesnym wzroście udziału w nim zobowiązań wymagalnych wskazuje najczęściej na pogarszającą się sytuację finansową tego typu jednostek samorządu terytorialnego. W niektórych samorządach poziom zobowiązań wymagalnych w 2002 r. mógł budzić niepokój i świadczył o ich złej kondycji ekonomicznej.

Zobowiązania wszystkich jednostek samorządowych województwa lubuskiego stanowiły w 2002 r. 11,2% ich dochodów ogółem. Relacja zobowiązań w stosunku do dochodów ogółem była wtedy najwyższa dla powiatów grodzkich oraz gmin miejskich, a najniższa dla województwa (zob. tabela 1). Wśród wszystkich jednostek samorządowych najwięcej było wtedy takich, dla których relacja pomiędzy zobowiązaniami a dochodami całkowitymi nie przekraczała 10% – jednostki takie stanowiły blisko 60% wszystkich samorządów województwa lubuskiego (zob. tabela 2). Tylko w przypadku jednego samorządu, tj. gminy wiejskiej Niegosławice relacja ta przekraczała wielkość 60%. Przeciętny mieszkaniec województwa lubuskiego był w 2002 r. zadłużony przez samorządy terytorialne województwa lubuskiego wszystkich szczebli na poziomie 244 złote na osobę. W największym stopniu to zadłużenie było generowane przez powiaty grodzkie, które, pomimo że zamieszkiwała je tylko jedna czwarta wszystkich mieszkańców województwa, to odpowiadały za aż 31% przeciętnego zadłużenia. Ponadto, gmina wiejska Niegosławice była w 2002 r. średnio najbardziej zadłużona ze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a jej przeciętne zadłużenie na mieszkańca wynosiło aż 1444 złotych. Jednakże przeciętny dług na mieszkańca większości samorządów województwa lubuskiego wszystkich szczebli nie przekraczał wtedy wielkości 500 złotych.



Rysunek 1. Wielkość i dynamika zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze

Tabela 1 Wybrane charakterystyki samorządów terytorialnych województwa lubuskiego

Wyszczególnienie	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wszystkie samorzady województwa lubuskiego											
Liczba jednostek deficytowych	43	51	66	43	79	86	66	33	24	44	17
Zobowiązania (mln zł)	246	361	632	762	1073	1712	1869	1813	1730	1731	1706
Udział zobowiązań w dochodach (%)	11,2	14,8	20,6	21,4	24,9	40,5	42,3	41,7	36,5	35,6	34,5
Zadłużenie na osobę (zł)	244	358	626	755	1062	1673	1827	1771	1694	1696	244
Wydatki na obsł. długu (mln zł)	21,4	19,4	19,1	47,9	51,2	67,1	133,5	113,6	91,3	66,9	54,8
Spląty rat kredytów (mln zł)	61,4	93,6	221,0	195,1	160,9	180,4	281,2	325,7	502,0	165,8	198,7
Samorząd wojewódzki											
Liczba jednostek deficytowych	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1

Zobowiązania (mln zł)	6	10	68	137	144	173	204	203	191	173	170
Udział zobowiązań w dochodach (%)	3,4	4,8	24,3	39,0	19,0	36,5	40,9	46,3	31,9	32,2	34,8
Zadłużenie na osobę (zł)	6	10	68	135	142	169	199	199	187	169	bd
Wydatki na obsł. długu (mln zł)	0,0	0,3	0,5	8,0	8,5	7,7	8,8	11,5	9,1	7,8	6,5
Spląty rat kredytów (mln zł)	0,0	2,1	46,7	24,2	13,9	5,3	4,3	5,8	13,1	17,2	20,7
Powiaty grodzkie											
Liczba jednostek deficytowych	0	1	2	1	2	2	1	1	1	1	0
Zobowiązania (mln zł)	76	73	144	170	262	394	419	400	395	398	408
Udział zobowiązań w dochodach (%)	14,0	13,9	21,7	21,5	30,4	44,5	46,6	42,9	40,2	38,2	35,4
Zadłużenie na osobę (zł)	75	72	143	169	260	385	410	391	387	390	bd
Wydatki na obsł. długu (mln zł)	5,4	3,4	3,7	7,8	9,6	14,4	21,1	24,8	15,3	12,4	9,8
Spląty rat kredytów (mln zł)	23,5	30,6	47,5	47,6	37,8	44,6	74,1	76,2	120,5	29,1	40,1
Powiaty ziemskie											
Liczba jednostek deficytowych	10	7	10	7	10	11	8	4	3	7	2
Zobowiązania (mln zł)	35	71	115	134	184	293	299	281	267	261	296
Udział zobowiązań w dochodach (%)	8,6	16,5	23,4	24,6	27,4	42,9	38,3	42,3	38,1	37,1	42,5
Zadłużenie na osobę (zł)	35	70	114	133	183	287	292	275	261	256	bd
Wydatki na obsł. długu (mln zł)	4,4	4,6	5,5	15,4	14,8	18,6	58,3	20,6	24,0	13,9	12,5
Spląty rat kredytów (mln zł)	5,4	12,8	35,4	30,0	26,6	33,4	37,3	45,1	115,7	8,6	11,4

Gminy miejskie											
Liczba jednostek deficytowych	4	4	7	2	6	5	7	1	2	3	0
Zobowiązania (mln zł)	30	46	65	46	74	133	163	162	162	154	141
Udział zobowiązań w dochodach (%)	14,7	19,1	21,3	13,5	20,1	33,3	38,6	36,6	37,0	32,8	28,4
Zadłużenie na osobę (zł)	30	46	64	46	74	130	159	158	158	151	b.d.
Wydatki na obsł. długu (mln zł)	2,5	3,0	2,2	3,6	3,6	4,0	7,7	11,7	9,0	5,5	4,6
Spląty rat kredytów (mln zł)	6,3	7,2	12,3	14,4	13,8	17,1	17,9	38,9	34,5	12,3	13,7
Gminy miejsko-wiejskie											
Liczba jednostek deficytowych	13	21	22	21	29	31	25	13	13	17	8
Zobowiązania (mln zł)	63	109	158	206	300	500	544	536	512	546	534
Udział zobowiązań w dochodach (%)	11,0	16,5	18,5	20,8	28,3	43,4	46,9	45,2	39,4	40,2	38,5
Zadłużenie na osobę (zł)	62	108	156	204	297	489	532	524	501	535	62
Wydatki na obsł. długu (mln zł)	6,6	5,6	4,5	9,4	10,7	16,5	26,9	32,2	24,2	20,0	16,2
Spląty rat kredytów (mln zł)	19,5	27,8	52,7	52,4	46,9	52,9	90,6	98,7	142,6	55,2	70,7
Gminy wiejskie											
Liczba jednostek deficytowych	15	18	24	12	31	36	24	13	5	16	6
Zobowiązania (mln zł)	37	52	81	69	108	219	240	230	203	198	157
Udział zobowiązań w dochodach (%)	12,2	14,1	17,4	12,6	18,5	34,5	36,4	33,6	28,3	26,2	21,8
Zadłużenie na osobę (zł)	36	51	81	68	106	214	234	225	199	194	36

Wydatki na obsł. długu (mln zł)	2,5	2,5	2,7	3,8	4,1	6,1	10,7	12,9	9,7	7,2	5,3
Spląty rat kredytów (mln zł)	6,7	13,1	26,3	26,5	21,8	27,2	56,9	60,9	75,6	43,4	42,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze.

Konsekwencją zaciąganych zobowiązań są płacone odsetki i dyskonto od zaciągniętych kredytów czy pożyczek oraz konieczność spłacania rat kapitałowych od tych zobowiązań, rzadziej wykup wyemitowanych obligacji. Jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego wydały w 2002 r. na obsługę zadłużenia 21,4 mln zł, co stanowiło przeciętnie tylko około 1% ich dochodów. Jednakże gmina wiejska Niegosławice wydała wtedy na obsługę długu aż 7% swoich dochodów, co było konsekwencją zaciągniętych wcześniej relatywnie dużych zobowiązań. Na spłatę zobowiązań wszystkie samorządy województwa przeznaczyły wtedy blisko 65 mln zł czyli 2,8% ich ówczesnych dochodów. Jednakże w przypadku niektórych gmin, takich jak Kostrzyn nad Odrą, Niegosławice czy Cybinka spłacone zobowiązania w tym roku stanowiły ponad 8% ich dochodów całkowitych.

Tabela 2. Liczba jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w zależności od wielkości udziału zobowiązań w ich dochodach ogółem

Wielkość wskaźnika zadłużenia	Liczba jednostek samorządu terytorialnego													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
poniżej 10%	56	44	42	33	30	31	33	21	6	5	6	5	6	10
10%-20%	20	26	19	29	20	28	28	20	8	6	8	14	10	14
20%-30%	14	15	17	20	26	17	18	25	11	14	10	16	21	25
30%-40%	1	5	10	10	12	13	10	18	26	21	22	29	26	16
40%-50%	3	2	5	4	5	4	5	8	18	28	32	16	19	20
50%-60%	1	2	2	0	2	3	2	4	21	15	15	12	12	6
powyżej 60%	1	2	1	0	1	0	0	0	6	7	3	4	2	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze

Kluczowe zmiany wielkości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego miały miejsce w latach 2009 i 2010, kiedy to nastąpił istotny wzrost wielkości ich deficytu budżetowego czy zobowiązań. Liczba budżetów deficytowych jednostek samorządowych województwa lubuskiego wszystkich szczebli wyniosła w 2009 r. aż 79, a w 2010 r. aż 86-90% wszystkich samorządów województwa. Deficyt gminy wiejskiej Skąpe stanowił w 2009 r. prawie 50% ich całkowitych dochodów, natomiast deficyt gmin wiejskich Zwierzyn oraz Wymiarki wyniósł w roku 2010 prawie 60% ich całkowitych dochodów. Generalnie bardzo wysokie wartości deficytu w relacji do dochodów notowano w tym okresie zwłaszcza w gminach wiejskich oraz gminach miejsko-wiejskich, co można tłumaczyć ich mniejszą samodzielnością dochodową. Ujemna różnica między zrealizowanymi dochodami i wydatkami budżetowymi samorządów pokrywana była głównie kredytami i pożyczkami. Zobowiązania samorządów województwa lubuskiego wzrosły w roku 2010 w stosunku do roku poprzedniego aż o 60%, pomimo że już w poprzednim roku zanotowano równie wysoką dynamikę (zob. rys. 1). Dynamiczny wzrost długu samorządów województwa lubuskiego w latach 2009 i 2010 był konsekwencją wzrostu wydatków majątkowych, w szczególności na zadania inwestycyjne z udziałem środków UE. Szansa na poprawę słabo rozwiniętej infrastruktury lokalnej i stworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarczego regionu za pomocą pieniędzy z UE wiązała się z koniecznością uzupełnienia tych środków wkładem własnym, który pochodził najczęściej z zaciąganych na ten cel nowych kredytów, pożyczek, a rzadziej z emisji papierów wartościowych. Ponadto, uruchomienie samorządowych inwestycji współfinansowanych z funduszy pomocowych UE zbiegło się z kryzysem gospodarczym, który spowodował spadek dochodów własnych samorządów terytorialnych, co dodatkowo potęgowało potrzebę ich zadłużania się. Niektórzy autorzy wskazują również na mobilizację podmiotów samorządowych do zadłużania się w tym okresie na zasadach obowiązujących do końca 2013 r. w obawie przed formalną utratą zdolności kredytowej w obliczu nowych zasad¹⁴.

¹⁴ M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 38.

Tabela 3. Liczba jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego wszystkich szczebli w zależności od ich przeciętnego zadłużenia na osobę

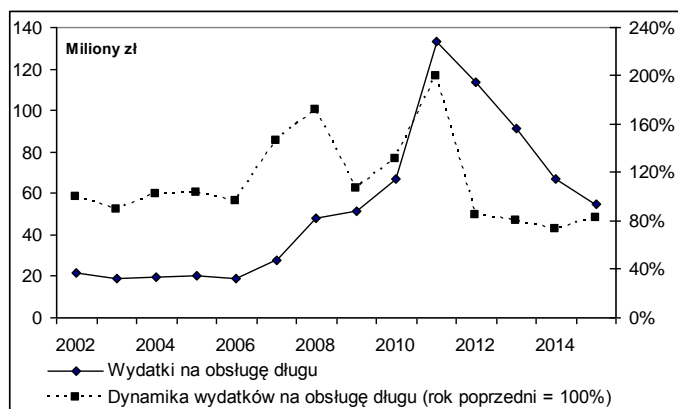
Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0 – 500 zł	89	87	79	75	64	65	69	50	23	20	22	24	22
500 – 1000 zł	6	8	15	19	29	27	23	30	24	19	18	24	31
1000 – 1500 zł	1	1	2	2	2	3	4	13	30	30	34	32	20
1500 – 2000 zł	0	0	0	0	1	1	0	3	16	22	19	9	17
powyżej 2000 zł	0	0	0	0	0	0	0	0	3	5	3	7	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Środki z UE przyczyniły się z jednej strony do wzrostu wydatków majątkowych samorządów województwa lubuskiego, ale z drugiej strony wzrosły również zobowiązania samorządów. Wielkość długu samorządów województwa lubuskiego osiągnęła w 2011 r. wartość 1860 mln zł i była o 660% wyższa niż w 2002 r. Zobowiązania wszystkich samorządów województwa lubuskiego stanowiły w 2011 r. aż 42,3% ich całkowitych dochodów. Ponadto, w aż 7 jednostkach samorządu terytorialnego relacja pomiędzy zobowiązaniami a ich dochodami przekraczała wielkość 60%. Sytuacja taka wystąpiła w gminach miejsko-wiejskich Witnica, Nowe Miasteczko, Lubsko i Słubice oraz w gminach wiejskich Kolsko, Nowa Sól i Krzeszyce. Wśród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego dominowały w 2011 r. takie, w których relacja pomiędzy zobowiązaniami a dochodami kształtowała się w przedziale od 30% do 50% (zob. tabela 2). Natomiast jedynie w 11 samorządach województwa lubuskiego relacja ta nie przekraczała wielkości 20%.

Przeciętny mieszkaniec województwa lubuskiego był w 2011 r. zadłużony aż na 1827 zł z tytułu zobowiązań samorządów lokalnych wszystkich szczebli – to około 7,5 razy więcej niż w roku 2002, o czym w największym stopniu decydowały gminy miejsko-wiejskie (zob. tabela 1). Przeciętne zadłużenie mieszkańców gminy wiejskiej Lubrza przekroczyło w 2011 r. nawet wielkość 2500 zł na osobę. Jednakże wśród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego dominowały te, dla których poziom zadłużenia ich mieszkańców kształtował się na poziomie średnio od 1000 do 1500 zł na osobę (zob. tabela 3). Kon-

sekwencją zaciągnięcia wysokich zobowiązań w latach 2009-2010 były wysokie wydatki na obsługę długu, które osiągnęły w 2011 r. wielkość ponad 133 mln zł – 3% dochodów wszystkich samorządów województwa lubuskiego (zob. rys. 2). Ponadto, w przypadku trzech powiatów ziemskich (powiat strzelecko-drezdenecki, krośnieński i żagański) zapłacone odsetki od zaciągniętych kredytów stanowiły wtedy nawet około 20% ich rocznych dochodów. Zmianie uległa również struktura podmiotowa zobowiązań samorządów województwa lubuskiego, w ramach której zaczęły dominować kredyty i pożyczki, które wynosiły aż 97,4% wszystkich zobowiązań, podczas gdy odsetek zobowiązań wymagalnych stał się marginalny i już od 2007 roku nie przekraczał wielkości 1% ogółu zobowiązań.

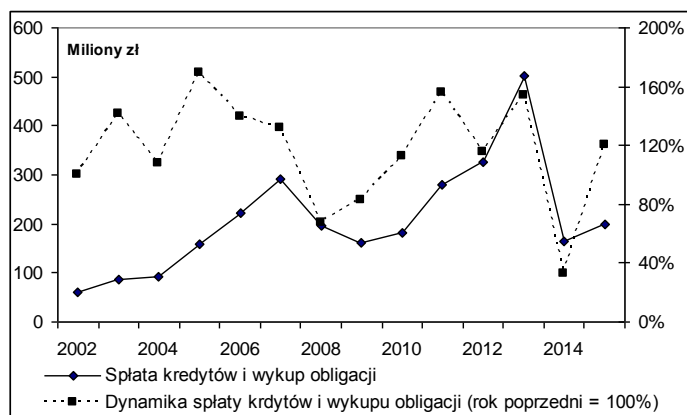


Rysunek 2. Wielkość i dynamika wydatków na obsługę długu jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze

Nowa ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., jednakże zasady ograniczające możliwość zadłużania się przez samorządy były wprowadzane stopniowo. Najpierw samorządy musiały z początkiem 2011 r. uchylać budżety zrównoważone na poziomie operacyjnym. Natomiast wprowadzenie nowego zindywidualizowanego wskaźnika długu odbywało się w dłuższym okresie, gdyż ustawodawca dał samorządom kilka lat na przygotowanie się do jego stosowania. Dopiero rok 2013 był formalnie ostatnim, w którym obowiązywała 60% granica zadłużenia wy-

znaczonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wedle której wielkość długu nie mogła przekroczyć 60% dochodów planowanych na koniec poszczególnych kwartałów czy na koniec roku dochodów wykonanych. Nowe ograniczenia wymusiły na większości samorządów bardziej restrykcyjne podejście w zakresie możliwości zadłużania się przez te jednostki. Poziom zadłużenia samorządów województwa lubuskiego zaczął się od 2011 r. systematycznie zmniejszać, czego przyczyną było początkowo wyczerpanie się możliwości finansowania inwestycji ze środków zewnętrznych, a później coraz większe znaczenie miały nowe ograniczenia poziomu długu dla samorządów. Wielkość spłaconych rat kredytów osiągnęła w 2013 r. wielkość ponad 500 mln zł (o 54% więcej niż w i tak wysokim pod tym względem roku poprzednim), co stanowiło aż 10,6% ich całkowitych dochodów (zob. rysunek 3). Spłata zadłużenia osiągnęła w 2013 r. w przypadku powiatu gorzowskiego, gminy wiejskiej Kolsko czy gminy miejsko-wiejskiej Witnica nawet ponad połowę ich rocznych dochodów.



Rysunek 3. Wielkość i dynamika spłat rat kredytów oraz wykupu wyemitowanych obligacji samorządów terytorialnych województwa lubuskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze

Na koniec 2015 r. wśród 96 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli województwa lubuskiego tylko 17 jednostek zanotowało deficyt – o 80% mniej niż w szczytowym pod tym względem 2009 r. Co czwarta gmina miejsko-wiejska zanotowała w 2015 r. deficyt, a tylko 15% gmin wiejskich.

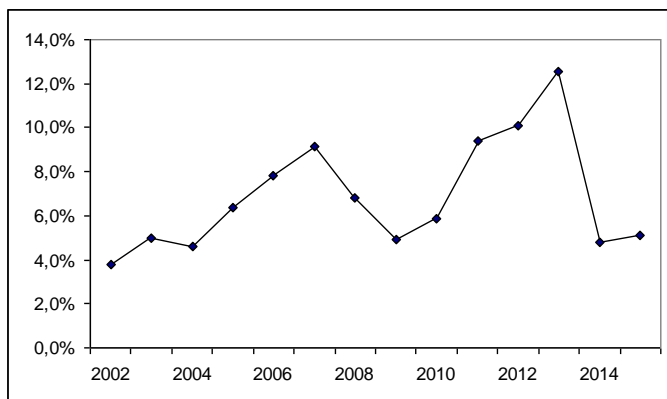
W 2015 r. wielkość zobowiązań samorządów województwa lubuskiego wynosiła 1706 mln zł – o 1% mniej niż w roku poprzednim i o prawie 9% mniej niż w 2011 r. Zobowiązania dwóch powiatów grodzkich, tj. Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego stanowiły wtedy jedną czwartą wszystkich zobowiązań samorządów województwa lubuskiego. Ponadto, dług województwa lubuskiego był w 2015 r. blisko 30 razy większy niż w 2002 r. i stanowił już 10% ogółu zobowiązań wszystkich jednostek samorządowych. Zobowiązania wszystkich samorządów województwa lubuskiego stanowiły już tylko 34,5% ich całkowitych dochodów – o prawie 8 punktów procentowych mniej niż w 2011 r. Relacja pomiędzy zobowiązaniami a dochodami była zdecydowanie najniższa w gminach wiejskich (tylko 21,8% i o aż 14,5 punktu procentowego mniej niż w 2011 r.), które w świetle nowych przepisów najbardziej zostały zmuszone do ograniczenia swojego zadłużenia. Z drugiej strony w powiatach ziemskich udział zobowiązań w dochodach ogółem stanowił aż 42,5% i był wyższy o ponad 4 punkty procentowe niż w 2011 r., co świadczy o tym, że przepisy nowej ustawy w najmniejszym stopniu ograniczyły możliwość zadłużania się przez te jednostki. Ponadto, zwiększyła się liczba jednostek, w których relacja pomiędzy długiem a ich dochodami kształtowała się na poziomie poniżej 20% (wzrost z 11 do 24 samorządów w porównaniu z 2011 r.). Z drugiej strony na koniec 2015 r. były aż 4 jednostki samorządu województwa lubuskiego (gmina wiejska Bojadła, gminy miejsko-wiejskie Lubsko i Szprotawa oraz powiat gorzowski), dla których relacja ta przekraczała wielkość 60%.

Przeciętny mieszkaniec województwa lubuskiego był w 2014 r. zadłużony na 1696 zł z tytułu zobowiązań samorządów wszystkich szczebli – to o około 7% mniej niż w szczytowym 2011 r. Relatywnie największy udział w wielkości przeciętnego zadłużenia mieszkańców województwa lubuskiego miały nadal gminy miejsko-wiejskie, podczas gdy najbardziej na znaczeniu traciło zadłużenie gmin wiejskich. W przypadku samych mieszkańców gminy miejsko-wiejskiej Lubsko zadłużenie na osobę przekroczyło w 2014 r. wielkość 3200 zł. Jednakże wśród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego dominowały te, których poziom zadłużenia swoich mieszkańców kształtował się już na poziomie poniżej 1000 zł. Wydatki na obsługę długu samorządów zmniejszyły się do około 55 mln zł w 2015 r. – o blisko 60% mniej niż w 2011 r., co wynikało ze zmniejszania się wielkości zaciągniętych kredytów i jednocześnie ze znacznego obniżenia się kosztów kredytów związanych spadkiem wysokości stóp procen-

towych. Dzięki czemu maksymalna wielkość zapłaconych odsetek od kredytów stanowiła dla powiatu żarskiego 3,5% jego dochodów, choć kilka lat wcześniej było to ponad 3 razy więcej. Samorządy województwa lubuskiego spłaciły w 2015 r. raty kapitałowe z tytułu zaciągniętych kredytów na kwotę prawie 200 mln zł – o 60% mniej niż dwa lata wcześniej, co stanowiło około 4% ich całkowitych dochodów.

4. Wpływ nowych ograniczeń ustawowych zadłużania się na wielkość długu jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego

Rok 2011 okazał się kulminacyjnym rokiem, jeżeli chodzi o wielkość zobowiązań wszystkich samorządów województwa lubuskiego. Nowe zasady dotyczące ograniczenia możliwości zadłużania się przez samorządy jeszcze nie miały zastosowania, choć były już znane decydom. Aby samorządy mogły się odpowiednio przygotować do tych zasad musiały już w kolejnych latach zacząć się stopniowo do nich stosować. W celu weryfikacji hipotezy o tym, że zasady wprowadzone w ramach nowej ustawy o samorządzie ograniczyły możliwość zadłużania się przez samorządy województwa lubuskiego obliczono wartość odsetek i spłat rat kapitałowych w dochodach ogółem, tj. lewą stronę wzoru na Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia (zob. rys. 4).



Rysunek 4. Odsetek spłat rat kapitałowych, wykupu wyemitowanych obligacji oraz zapłaconych odsetek w dochodach ogółem samorządów terytorialnych województwa lubuskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze

Im mniejszy stosunek pomiędzy wydatkami na spłatę długu oraz rozchodami związanymi ze spłatą zaciągniętych zobowiązań w danym roku w relacji do dochodów całkowitych, tym korzystniejsza sytuacja samorządu, tj. większa szansa na spełnienie relacji opisanej za pomocą Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia.

Zmiana przepisów prawa ograniczająca ustawowe możliwości zadłużania się przez samorządy spowodowała, że zintensyfikowały one w latach 2011-2013 spłatę zaciągniętych zobowiązań, dzięki czemu mogły spełnić relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wielkość spłaconych zobowiązań wraz z kosztami obsługi długu samorządów województwa lubuskiego stanowiła w 2013 r. (czyli roku poprzedzającym wejście w życie nowych przepisów) aż 12,5% ich dochodów ogółem (zob. rys. 4). Natomiast w kolejnym latach relacja ta zmniejszyła się do wartości 4,8% w 2014 r. oraz 5,1% w 2015 r. Wielkość zobowiązań spadła w 2013 r. w stosunku do 2011 r. dla aż 70 z 96 wszystkich badanych samorządów województwa lubuskiego. Ponadto, średnia wielkość zobowiązania poszczególnych samorządów była w 2013 r. niższa o 1,5 mln zł niż w 2011 r., a w 2015 r. aż o 1,7 mln zł. Ponadto, w okresie 2011-2015 zmniejszyło się również przeciętne zadłużenie na mieszkańca czy udział zobowiązań w dochodach badanych samorządów. Reasumując, można stwierdzić, że zmiany wprowadzone ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. wywarły istotny wpływ na zachowania się samorządów województwa lubuskiego, ograniczając po 2011 r. ich skłonność do zaciągania kolejnych zobowiązań i jednocześnie zwiększając chęć do spłaty długów w latach poprzedzających wejście w życie nowych przepisów.

5. Podsumowanie

W badanym okresie dokonała się zasadnicza zmiana podejścia jednostek samorządowych do finansowania inwestycji za pomocą długu. Jeszcze na początku badanego okresu samorządy województwa lubuskiego niechętnie sięgały do finansowania wydatków inwestycyjnych przy udziale środków pochodzących z kredytu. Natomiast w latach 2009-2010 samorządy zaczęły powszechnie zaciągać wieloletnie zobowiązania i tylko bardzo nieliczne gminy nie finansowały wtedy swoich wydatków inwestycyjnych kredytem. Niestety te wzmożone wydatki jednostek samorządu terytorialnego zbiegły się w czasie z kryzysem go-

spodarczym, w wyniku którego nastąpił spadek ich dochodów z tytułu podatków od osób fizycznych i przedsiębiorstw czy ze sprzedaży majątku. Dlatego nastąpiło również wyraźne pogorszenie się ich sytuacji ekonomicznej, a ich zobowiązania zaczęły mieć coraz większe znaczenie w ramach całego sektora finansów publicznych.

Państwo odgrywa jednak istotną rolę w kształtowaniu zasad dotyczących gospodarki finansowej polskich samorządów. Dynamiczny wzrost zobowiązań samorządów terytorialnych w Polsce w latach 2009-2010 był pewnie jedną z przyczyn, które spowodowały wprowadzenie nowych zasad ograniczających możliwość nieskrępowanego zadłużania się przez poszczególne samorzady. W ramach nowej ustawy o finansach publicznych wprowadzono Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia, którego obligatoryjne stosowanie skutecznie ograniczyło możliwość zaciągania nowych zobowiązań przez większość samorządów województwa lubuskiego. Państwo odegrało zatem zasadniczą rolę w zmniejszeniu się wielkości zadłużenia się samorządów województwa lubuskiego w ostatnich latach.

Statutory restriction on assuming debt and the amount of liabilities of self-government units in the province of Zielona Góra in 2002-2015

Summary

The state regulates the principles of financial management of self-governments introducing, among others, the regulations restricting their possibilities of assuming unlimited debt. The amount of debt incurred by the self governments from the province of Zielona Góra more than doubled only in two years: 2009 and 2010. The law on public finances of 2009 stipulates new regulations restricting the amount of debt incurred by self-governments in Poland introducing the so-called Individual Debt Ratio. Implementation of new regulations resulted in consistent decrease of liabilities of the self-governments in the province of Zielona Góra after 2011.

**Die gesetzlichen Begrenzungen der Selbstverschuldung
und die Höhe der Verbindlichkeiten
der Selbstverwaltungseinheiten der Woiwodschaft Lebus
in den Jahren 2002-2015**

Zusammenfassung

Der Staat gestaltet die Grundsätze der Finanzwirtschaft der Selbstverwaltungen indem er u. a. Grundsätze zur Begrenzung der ungezwungenen Eingehung von Verbindlichkeiten für sie einführt. Die Höhe der kommunalen Verschuldung der Woiwodschaft Lebus innerhalb von lediglich zwei Jahren, dem Jahr 2009 und 2010 ist mehr als zweimal gestiegen. Das Gesetz über die öffentlichen Finanzen aus dem Jahr 2009 hat neue Grundsätze im Bereich der Begrenzung der Selbstverschuldung durch die polnischen Selbstverwaltungen eingeführt, und zwar die sog. Individuelle Schuldenquote. In der Praxis hatten die neuen Regeln dazu geführt, dass die kommunale Verschuldung der Woiwodschaft Lebus nach dem Jahr 2011 systematisch zu sinken begann.