

DŁUG PUBLICZNY A ROZWÓJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

Paweł PIĄTKOWSKI¹

1. Wstęp

Polskie jednostki samorządu terytorialnego (JST) są obecnie jednymi z podstawowych podmiotów wspierających rozwój regionalny. Powoduje to konieczność wygospodarowania przez nie środków na działania wspierające rozwój. Rozpoczęcie wdrażania środków unijnych to dla nich prawdziwe wyzwanie. Obok dotychczasowych zadań, społeczności lokalne oczekują od samorządów maksymalnego wykorzystania środków unijnych. Aby temu sprostać, realizuje się o wiele większe plany inwestycyjne. W okresie szybkiego wzrostu gospodarczego ich sfinansowanie nie stanowi problemu. Jednak wraz z załamaniem koniunktury pojawi się kwestia pozyskania dodatkowych środków. Wówczas to najprostszym sposobem jest sięgnięcie po zadłużenie. Celem referatu jest analiza możliwości wykorzystania długu publicznego jako środka wsparcia rozwoju regionalnego.

2. Pojęcie długu

Dług publiczny, jako kategorię ekonomiczną, definiuje m.in. Traktat z Maastricht (zapisana jest ona w dokumentach uzupełniających do niego). Wg tego dokumentu, oznacza on: *łączne zobowiązanie Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego lub które były gwarantowane lub ubezpieczone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa.*

W Polsce rozważane pojęcie definiuje przede wszystkim Ustawa o finansach publicznych [Ustawa... 2005, art. 6]. Zgodnie z tym aktem prawnym, **państwo-wy dług publiczny** to nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Obejmuje on następujące zobowiązania sektora finansów publicznych:

¹ Mgr Paweł Piątkowski – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku.

- wyemitowanych papierów wartościowych, opiewających na zobowiązania pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymaganych zobowiązań jednostek budżetowych;
- zobowiązań wynikających z ustaw i orzeczeń sądu;
- udzielonych poręczeń i gwarancji oraz innych tytułów [Ustawa... 2005, art. 6].

W teorii finansów publicznych **dług publiczny** definiowany jest na różne sposoby. J. Ciak określa go jako ogół zobowiązań finansowych władz publicznych, wynikających z nadwyżki wydatków nad dochodami w poprzednich okresach, na które składają się zobowiązania wobec podmiotów krajowych i zagranicznych, publicznych i prywatnych [Ciak 2002 s. 114]. Z kolei A. Komar określa **dług publiczny** jako ogół kredytów zaciągniętych przez państwo i samorząd terytorialny [Komar 1996 s. 220]. Takie określenie długu wydaje się jednak być niepełne i nieprecyzyjne. G. Krasowska-Walczak definiuje **dług publiczny** jako sumę wszelkich zobowiązań władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz innych działań podmiotów publicznych, powodujących wzrost ich zobowiązań [Krasowska-Walczak 1997 s. 109]. Podobnie definiuje dług publiczny S. Owsiak [Owsiak 2005 s. 217]. Obie definicje skupiają się na zobowiązaniach z tytułu zaciągniętych kredytów. Obecnie dominować zaczyna jednak finansowanie długu poprzez emisję papierów dłużnych. Oczywiście obie definicje ujmują również tę kategorię, chodzi raczej o rozłożenie akcentów.

3. Dług publiczny a teoria ekonomii

Założenie o konieczności zrównoważenia budżetu było naturalną podstawą zarządzania państwowymi finansami od początku powstania tej instytucji. Praktyka była różna, lecz generalnie za stan naturalny uznawano zrównoważenie budżetu. Założenie to zostało poważnie podważone po raz pierwszy przez teorię Keynesa. Wskutek realizacji postulowanej przez tę teorię polityki budżetowej, deficyt budżetowy zaczął być narzędziem stabilizacji gospodarki. Pierwotną przyczyną stosowania deficytu budżetowego było więc stabilizowanie gospodarki poprzez pobudzenie popytu globalnego w gospodarce w okresie kryzysu i stagnacji. Wydatki kierowane są przede wszystkim do działów gospodarki o wysokich efektach mnożnikowych. Wskutek spadku w poziomie dochodów budżetowych i zwiększenia (lub utrzymania na stałym poziomie) wydatków, budżet państwa wykazuje ujemne saldo. Przykładami takich działań są roboty publiczne podjęte na szeroką skalę w Szwecji od 1933 r. Finansowane były one pożyczkami zaciąganyymi przez państwo na okres 4 lat. Wydatki na ten cel sięgały 15 – 20% wydatków budżetu, a deficyt wynosił 25% wydatków. Po 1935 r. osiągnięto wyraźne ożywienie gospodarcze.

Praktyka stosowania deficytów budżetowych z czasem zaczęła odbiegać od założeń teorii Keynesa. Istotny wkład w wyjaśnianie mechanizmów korzystania

z długu publicznego wniosła wówczas teoria wyboru publicznego (*public choice theory*). Podstawowym kierunkiem zainteresowań tej teorii jest kwestia mechanizmów podejmowania decyzji w sferze polityki [*Teoria wyboru publicznego...* 2005 s. 11 – 14]. Z punktu widzenia deficytu budżetowego i długu publicznego najistotniejsze znaczenie ma część teorii wyboru publicznego, poświęcona niezrównoważonemu budżetowi. Występowanie deficytów budżetowych uznaje ona za zjawisko powszechne w gospodarce, a równowaga stanowi obecnie zjawisko wyjątkowe. Wystąpienie deficytu wymaga jednak dokonania odpowiedniego wyboru przez społeczeństwo. Jak dowodzi autor, wybór ten może być nie tylko świadomy, lecz również wynikający z racjonalnych przesłanek. W przypadku dostępności długu publicznego, jako narzędzia finansowania wydatków publicznych, podatnik ma możliwość dokonania wyboru pomiędzy wzrostem stopy opodatkowania w celu pokrycia zwiększonych wydatków publicznych, lub zwiększenia zadłużenia państwa. Wybór drugiej z opcji wywołuje odmienne skutki dla podatnika. Przede wszystkim zanika bezpośredni pomost pomiędzy decyzją o dodatkowych wydatkach a poniesieniem ich kosztów. Jednostka w mniejszym stopniu odczuwa dolegliwość przyszłych zdyskontowanych podatków, niż tych ponoszonych obecnie. Stąd też jednostka będzie bardziej skłonna do podnoszenia wydatków publicznych. Jednocześnie jednostka nie czuje się osobiście zobowiązana do ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania, które w ten sposób powstają. Dlatego też najczęściej ignoruje ryzyko nadmiernego wzrostu zadłużenia. Tak więc, jak stwierdza J. Buchanan, możliwość zadłużania się przez rząd przyczynia się do rozrastania się długu publicznego [Buchanan 1997 s. 127 – 134]. J. Buchanan proponuje, jako optymalne rozwiązanie, w kwestii finansowania usług i dóbr publicznych przy pomocy długu publicznego następujące podejście. Na podstawie przeprowadzanego przez siebie rachunku decyzyjnego podatnika wyciąga on wniosek, że jedynie finansowanie inwestycji kapitałowych poprzez dług publicznych jest uzasadnione z punktu widzenia podatnika [Buchanan 1997, s. 311 – 315].

W polskiej literaturze K. Marchewka-Bartkowiak podkreśla również, iż powstanie deficytu budżetowego może być zarówno wynikiem świadomie przyjętej strategii rządu, nieprzewidzianych wydarzeń wpływających na dochody lub wydatki budżetu państwa, jak i wynikiem zobowiązań przyjętych przez poprzednie rządy. Wśród przyczyn powstania deficytu budżetowego wymienia ona [Marchewka-Bartkowiak 2003 s. 9 – 10]:

- konieczność spłaty zaciągniętego wcześniej długu publicznego;
- zwiększenie wydatków państwa w wyniku realizacji nowych zadań;
- mniejsze dochody niż zakładane w budżecie;
- zwiększenie wydatków wskutek nieprzewidzianych wydarzeń, np. klęsk żywiołowych;
- realizację strategii budżetu wg teorii Keynesowskiej.

4. Miejsce JST w systemie finansów publicznych a poziom długu publicznego²

Jednostki samorządu terytorialnego mają dość słabą pozycję w systemie finansów publicznych. Dysponują stosunkowo dużymi środkami finansowymi, lecz trudno mówić o decentralizacji tego systemu. Struktura dochodów JST wskazuje, iż samorządy mają niewielki wpływ na ich wielkość – w większości są ustalane przez rząd lub zależne od czynników losowych (np. ilości osób dokonujących czynności administracyjnych). Ponadto, sektor JST jest rozdrobniony, co skutkuje mniejszą ich „siłą” w zdobywaniu nowych środków.

Z przytoczonych powyżej powodów, JST sięgają po instrumenty dłużne. Potrzeby w tym zakresie są dość znaczne, zwłaszcza w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej. Należy jednak zauważyć, iż możliwości zadłużania się samorządów są ograniczone przez kształt regulacji prawnych w systemie finansów publicznych oraz przez wysoki poziom zadłużenia sektora centralnego. Wskutek tego poziom zadłużenia sektora finansów publicznych jest bliski pierwszemu progowi ostrożnościowemu. Udział JST w tym zadłużeniu jest znikomy (4,6%).

Na koniec 2007 r. JST w Polsce wykazały zadłużenie ogółem na poziomie 25,88 mld zł. Stanowiło ono więc 19,7% ich dochodów wykonanych w tym roku. Tak więc, poziom zadłużenia samorządów w Polsce osiągnął około 1/3 dopuszczalnego limitu. Nie jest to wysoka kwota, szczególnie w świetle wdrażania programów współfinansowanych przez Unię Europejską. Ponadto, koszty obsługi zadłużenia nie obciążały nadmiernie budżetów JST. W skali roku wyniosły 994 mln zł, czyli jedynie 0,77% wykonanych wydatków ogółem. Dla porównania, koszty obsługi zadłużenia przez władze centralne to kilkanaście procent budżetu. Poziom zadłużenia samorządów jest bezpieczny, nawet w przypadku wzrostu odsetek wskutek wysokiego poziomu inflacji.

Większość zadłużenia JST to kredyty bankowe (na koniec 2007 r. – 83,6%). Samorządy są stosunkowo pewnym kredytobiorcą, stąd uzyskują korzystne warunki. Popularne w innych krajach papiery wartościowe, emitowane przez JST, nie mogą wciąż zdobyć popularności w Polsce. W końcu 2007 r. stanowiły one 15,7% ogółu zobowiązań samorządów. Ograniczenia wprowadzone w systemie finansów publicznych uszczuplają wachlarz papierów wartościowych, możliwych do wyemitowania przez JST. Ponadto, rozdrobnienie w sektorze JST powoduje, że poszczególne samorządy są małymi podmiotami na rynku finansowym. Ich emisje, nawet w przypadku największych miast, są małe jak na standardy tego rynku. JST w Polsce nie korzystają również z poddania się ocenie ratingowej. Utrudnia to ocenę ich sytuacji finansowej i wiarygodności na rynku finansowym. Procedura oceny nie jest obowiązkowa, więc niewiele JST z niej korzysta. Tym samym każda emisja obligacji wiąże się dla nich z wyższymi kosztami.

² Dane w rozdziale podane za: [Sprawozdanie roczne... 2008].

Kolejnym niekorzystnym zjawiskiem w zadłużeniu JST jest struktura wierzycieli. Większość zobowiązań została sfinansowana przez banki (73,43%). Ich udział jest szczególnie duży w grupie papierów wartościowych. Objęły one ponad 78,6% wyemitowanych obligacji. Oznacza to, że na rynek trafiła jedynie niecały 1 mld zł obligacji (mniej niż 4% całości zadłużenia). Mniejszy jest natomiast udział banków w finansowaniu zadłużenia JST z tytułu zaciągniętych kredytów i wynosi jedynie 63,1%. Duży jest tu bowiem udział zobowiązań wobec sektora finansów publicznych. Sytuację tę można wiązać z zadłużeniem samorządowych zakładów opieki zdrowotnej oraz kredytów zaciągniętych na oddłużenie JST.

Z kolei strukturę długu publicznego JST ilustruje tabela 1. Przedstawiono tam zarówno zobowiązania JST na mieszkańca w poszczególnych województwach, jak również udział poszczególnych szczebli samorządu w zobowiązaniach.

Tabela 1. Struktura zadłużenia JST w poszczególnych województwach

Lp.	Województwa	Zobowiązania ogółem na 1 mieszkańca	W tym (w %):			
			gminy	powiaty	miasta na prawach powiatu	województwa
1.	dolnośląskie	744,52	50,16	15,88	26,46	7,50
2.	kujawsko-pomorskie	857,00	27,15	4,50	53,04	15,30
3.	lubelskie	506,82	35,76	14,60	36,90	12,74
4.	lubuskie	728,74	42,56	17,76	18,93	20,75
5.	łódzkie	662,39	38,19	8,89	50,60	2,31
6.	małopolskie	910,60	33,17	7,75	53,78	5,31
7.	mazowieckie	852,82	26,76	5,43	59,81	8,00
8.	opolskie	534,67	45,59	13,50	17,04	23,88
9.	podkarpackie	568,62	49,74	15,63	27,29	7,34
10.	podlaskie	501,96	32,50	7,63	47,73	12,13
11.	pomorskie	640,66	44,56	11,32	39,16	4,96
12.	śląskie	507,62	34,07	6,02	59,73	0,17
13.	świętokrzyskie	461,21	55,18	19,32	17,39	8,12
14.	warmińsko-mazurskie	712,85	47,18	21,27	15,99	15,56
15.	wielkopolskie	645,70	45,89	10,64	38,57	4,91
16.	zachodniopomorskie	650,25	53,16	11,96	29,23	5,65

Źródło: [Sprawozdanie roczne... 2008].

Podsumowując, samorządy w Polsce mogą się zadłużać w znacznie mniejszym stopniu niż sektor centralny. Do tej pory wykorzystwały jedynie 1/3 możliwości zadłużania się, a koszty obsługi zadłużenia są niewielkie. Tak więc, pozostaje jeszcze duże pole do wykorzystania długu przez JST, choć istniejące przepisy to utrudniają. Dużą nadzieję należy więc wiązać z planowanymi zmianami regulacji oraz rozwojem rynku komunalnych papierów dłużnych.

5. Sytuacja finansowa JST Podlasia a zdolność absorpcji funduszy europejskich³

W przededniu uruchomienia programów współfinansowanych przez Unię Europejską powraca pytanie o możliwości absorpcji tych środków przez JST oraz o możliwość wsparcia tego procesu wykorzystaniem długu publicznego. W szczególności pytanie to dotyczy samorządów ze słabszych ekonomicznie województw, do których zalicza się również województwo podlaskie.

Pierwszym ze wskaźników może być poziom środków, które będą mogły być przeznaczane na inwestycje. Do jego szacunku wykorzystam dotychczasowy udział wydatków inwestycyjnych w budżetach JST w województwie podlaskim. W 2006 r. średni poziom wydatków inwestycyjnych JST w Polsce wzrósł do poziomu 20%. Przy założeniu utrzymania poziomu wydatków inwestycyjnych na zbliżonym poziomie ok. 20% budżetu i przyjęciu dotychczasowego tempa wzrostu poziomu dochodów JST województwa podlaskiego (średnio 8,9% rocznie w latach 1999-2006) można oszacować, iż w okresie budżetowym 2007-2013 wydadzą one na inwestycje około 6,73 miliarda złotych, co znacznie przekracza środki potrzebne na pokrycie wkładu własnego na programy RPO i RPW. Są to jednak środki wszystkich JST w województwie. Dofinansowywanie projektów nie jest przyznawane równomiernie wszystkim JST, nie można więc oczekiwać, iż z tych środków zostanie wygospodarowany cały wkład własny. Samorządy finansują bowiem cały wachlarz inwestycji, nie tylko te wspierane środkami Unii Europejskiej. Świadczy to jednak o potencjale inwestycyjnym regionu.

Warto również zwrócić uwagę na możliwości zaciągania długu publicznego w celu finansowania inwestycji. W chwili obecnej zadłużenie JST województwa podlaskiego gmin stanowi 19,7% ich rocznych dochodów (najmniej zadłużone są powiaty ziemskie, najbardziej – samorządu województwa). Jest więc jeszcze znaczna możliwość zwiększenia zadłużenia do ustawowej granicy 60% rocznych dochodów. Przy poziomie dochodów z 2006 r. dałoby to kwotę 1,36 miliarda złotych, a uwzględniając coroczny szacunkowy wzrost dochodów samorządów (na dotychczasowym średnim poziomie) nawet 3 miliardów złotych. Wielkości te są maksymalnym, teoretycznie możliwym, zadłużeniem JST województwa podlaskiego. Należy jednak uwzględnić, iż nie każda jednostka samorządu terytorialnego byłaby w stanie zadłużyć się w takim stopniu, a następnie obsłużyć tak duży poziom zadłużenia. Ponadto, jak już wspomniano, środki z funduszy unijnych nie są rozdzielane równomiernie pomiędzy wszystkie samorządy. Dług publiczny może jednak być traktowany jako istotny instrument wsparcia JST w wykorzystaniu unijnych środków, z dwoma uwagami.

Po pierwsze, do niedawna niepokój budziła kwestia zaciągania zobowiązań na tzw. prefinansowanie inwestycji, które są rozliczane po ich zrealizowaniu. Aby zapobiec przekraczaniu granic zadłużenia JST wskutek zaciągania krótkoterminowych zobowiązań tego typu, 8 grudnia 2006 r. uchwalona została

³ Dane w rozdziale podane za: [Sprawozdanie roczne... 2007].

Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych [Ustawa... 2006]. Wprowadziła ona nowe regulacje w zakresie norm ostrożnościowych, obowiązujących JST. Wprowadzono zapisy, które znoszą te normy w odniesieniu do zobowiązań zaciągniętych w związku z realizacją projektów unijnych. Regulacja ta obowiązuje jedynie w okresie realizacji projektu do czasu jego ostatecznego rozliczenia. Konsekwencją tej nowelizacji jest możliwość zaciągania zobowiązań przez JST na prefinansowanie projektów, jednak nie zwiększa zdolności do pozyskiwania zwrotnych źródeł finansowania wkładu własnego. Jest to jednak regulacja idąca w dobrym kierunku, ułatwiająca korzystanie ze środków unijnych.

Po drugie, największym zagrożeniem dla możliwości wykorzystania długu publicznego jako instrumentu wsparcia rozwoju regionalnego jest poziom krajowego długu publicznego, generowanego głównie przez sektor rządowy. Już w chwili obecnej zbliża się on do pierwszych progów ostrożnościowych, przy niskim poziomie zadłużenia JST. Tak więc, możliwości zadłużania się JST mogą zostać zablokowane przez konstytucyjne normy ostrożnościowe. Obowiązują one sektor finansów publicznych jako całość, bez wskazania kto zaciągnął dług, a udział sektora JST jest tu niewielki.

6. Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego mają słabą pozycję w systemie finansów publicznych, mimo dysponowania stosunkowo dużymi środkami. Powoduje to, iż mają mały wpływ na kształtowanie swoich dochodów, będąc jednocześnie podstawowym ogniwem wsparcia rozwoju regionów. Dlatego też liczą na wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiona na przykładzie województwa podlaskiego, pozwala optymistycznie patrzeć na ich zdolność wykorzystania dostępnych funduszy unijnych, ale głównie w oparciu o własne dochody (często kosztem innych inwestycji). W znacznie mniejszym stopniu możliwe będzie posiłkowanie się długiem publicznym, gdyż poziom długu całego sektora finansów publicznych jest już wysoki. Regulacje, dotyczące zarządzania nim i norm ostrożnościowych, sprawiają, iż to nadmierne zadłużenie Skarbu Państwa może okazać się największym zagrożeniem dla wykorzystania funduszy strukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Buchanan J. 1997 *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Warszawa.
2. Ciak J. 2002 *Polityka budżetowa*, Toruń.
3. Komar A. 1996 *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz.
4. Krasowska-Walczak G. 1997 *Finanse publiczne*, Poznań.
5. Marchewka-Bartkowiak K. 2003 *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa.

6. Owsiak S. 2005 *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
7. *Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2006 r.* 2007, Warszawa (dostępne na www.mf.gov.pl).
8. *Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2007 r.* 2008, Warszawa (dostępne na www.mf.gov.pl).
9. *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do polityki i funkcjonowania sfery publicznej* 2005, red. J. Wilkin, Warszawa.
10. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.
11. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 249 z 2006 r., poz. 1832.