

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DŁUGU PUBLICZNEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO INSTRUMENTU WSPARCIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Paweł PIĄTKOWSKI¹

1. Wstęp

Polskie województwa należą do najuboższych regionów w Unii Europejskiej. Dlatego też konieczna staje się dyskusja na temat dynamizacji rozwoju regionów, tak aby maksymalnie zmniejszyć dystans dzielący Polskę od tzw. starych krajów Unii Europejskiej. Okazją do tej dyskusji jest przede wszystkim rozpoczęcie nowej perspektywy finansowej w Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych beneficjentów tej pomocy są jednostki samorządu terytorialnego (JST). Łączna wielkość środków, które zostaną przeznaczone na regionalne programy operacyjne wyniesie ok. 16 mld euro. Ponadto samorzady będą mogły starać się o pomoc z innych programów. Środki te nie wystarczą do pełnego nadrobienia zaległości rozwojowych, lecz powinny stanowić istotny impuls w tym kierunku. W tym momencie pojawia się dyskusja nad możliwościami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego. Muszą one być w stanie sfinansować wkład własny niezbędny do absorpcji środków unijnych. Wśród dostępnych opcji znajduje się wykorzystanie długu publicznego do sfinansowania tych inwestycji. Celem referatu jest przedstawienie możliwości wykorzystania długu publicznego jako instrumentu wsparcia rozwoju Polski przez JST poprzez ukazanie koncepcji teoretycznych dotyczących długu publicznego, stanu zadłużenia JST, dopuszczalnych granic zadłużenia oraz skonfrontowania ich z pojawiającymi się możliwościami.

2. Deficyt budżetowy i dług publiczny w teorii ekonomii

Deficyt budżetowy i dług publiczny stanowią nierozzerwalnie związane ze sobą pojęcia. Ich definicje są na pozór jednoznaczne. Jednak dokładniejsza analiza powala wskazać wiele szczegółów istotnych przy ich definiowaniu. Deficyt budżetowy najprościej jest definiowany jako nadwyżka wydatków budżetu państwa nad przychodami. Stąd też deficyt budżetowy można zapisać jako [2, s. 13]:

¹ Mgr Paweł Piątkowski – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet w Białymstoku.

$$D = O - R,$$

lub dokładniej:

$$D = (G + H + rB) - T$$

gdzie :

D – deficyt budżetu państwa;

O – wydatki (*outlay's*) budżetu państwa;

R – dochody (*revenues*) budżetowe;

G – wydatki państwa na dobra i usługi;

H – transfery;

r – stopa oprocentowania długu publicznego;

B – wielkość długu publicznego;

T – dochody z tytułu podatków.

Przyjmowanie strategii niezrównoważonego budżetu z przewagą wydatków nad dochodami w kolejnych latach powoduje powstanie zadłużenia Skarbu Państwa. Powstaje wówczas wielkość ekonomiczna określana jako dług publiczny. Pojęcie to jest niejednoznaczne, nie tylko wśród teoretyków ekonomii, ale również wśród polityków.

Jako pierwszą przytoczę definicję długu publicznego zapisaną w dokumentach uzupełniających do Traktatu z Maastricht. W tym rozumieniu oznacza on „łączone 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”.

Z kolei ustawa o finansach publicznych definiuje państwowy dług publiczny jako nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Obejmuje on następujące zobowiązania sektora finansów publicznych:

- 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.

W literaturze przedmiotu można także spotkać klasyfikacje długu publicznego wyróżnione wg różnych kryteriów. Z punktu widzenia analizowanego w tej pracy zagadnienia najistotniejszy jest podział na dług centralny (państwowy) i lokalny (samorządowy) – podział ten dokonywany jest w oparciu o kryterium podmiotu zaciągającego zobowiązanie – władze centralne lub samorządowe [5, s. 218-220].

W procesie ewolucji poglądów na kwestię równowagi budżetowej (a poprzez to również deficytu budżetowego) ścierały się skrajnie różne opinie. Wśród nich można wyróżnić cztery podstawowe teorie:

- klasyczną,
- systematycznego deficytu,
- budżetów cyklicznych,
- impasu.

Pierwsza z nich powszechnie obowiązywała w XIX w. i na początku XX w. Zakłada ona, iż budżet państwa, tak jak przedsiębiorstwa, powinien być zrównoważony. Wydawanie więcej niż się posiada prowadzić bowiem może do szybkiego bankructwa. Wskazane jest za to realizowanie budżetu państwa z nadwyżką. Wadami tej teorii są dwa fakty. Po pierwsze w praktyce trudne jest realizowanie zrównoważonych budżetów. Uchwalając budżet, nie jest się w stanie przewidzieć precyzyjnie poziomu dochodów oraz wszystkich wydatków. Dlatego też deficyt budżetowy może powstać na etapie realizacji budżetu mimo jego braku na etapie uchwalania. Po drugie zasadę tę w praktyce omijano poprzez wyłączanie części wydatków poza budżet w formie np. budżetów nadzwyczajnych lub inwestycyjnych.

Teoria systematycznego deficytu została oparta na teoriach J.M. Keynesa. Wg tej teorii deficyt budżetowy miał być korzystny dla gospodarki. Deficyt budżetowy nie może jednak występować jednocześnie z deficytem w bilansie płatniczym. Efekt występowania obu deficytów jednocześnie nazywany jest mianem deficytów bliźniaczych (*twin deficits*) i zostanie poruszony w dalszej części rozprawy. Deficyt budżetowy jest korzystny dla gospodarki ponieważ zwiększa wartość krajowej siły nabywczej. Stanowi to bodziec do zwiększenia stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych w gospodarce, szczególnie istotny w okresach niekorzystnej koniunktury w gospodarce. Dzięki temu miały być wchłaniane nadwyżki siły roboczej na rynku pracy. Teoria ta powszechnie obowiązywała do lat siedemdziesiątych, gdy w okresach tzw. szoków naftowych przestała się sprawdzać w gospodarkach wielu państw. Wśród słabości tej teorii wskazywane są następujące kwestie. Po pierwsze finansowanie deficytu budżetowego może doprowadzić do napięć inflacyjnych w gospodarce. Po drugie ciągłe zadłużanie się państwa powoduje spadek jego wiarygodności i może doprowadzić do pogorszenia warunków na jakich uzyskuje pożyczki. Po trzecie stałe występowanie deficytów wiąże się z koniecznością ponoszenia coraz większych kosztów związanych z obsługą rosnącego długu publicznego.

Teoria budżetów cyklicznych wiąże saldo budżetu z aktualną fazą cyklu koniunkturalnego. W okresie ożywienia i rozkwitu powinna występować nadwyżka budżetowa, która zostanie przeznaczona na sfinansowanie deficytów budżetowych w okresach kryzysu. Teoria ta jest jednak trudna w praktycznej realizacji. Przede wszystkim cykle koniunkturalne nie są kategorią dokładnie określoną i łatwo identyfikowalną. Ustalenie *ex-ante*, w której fazie będzie się znajdowała gospodarka narażona na liczne problemy. Ponadto wypracowane nadwyżki będą

powodowały powstawanie pokusy przeznaczania ich na realizację różnych celów decyzjami politycznymi. Należy również podkreślić, iż nie ma możliwości precyzyjnego określenia jakie powinny być nadwyżki budżetowe, aby pokryły późniejsze deficyty. Rozpatrując, w długim okresie teoria budżetów cyklicznych nie zakłada równowagi budżetu państwa.

Teoria impasu również dopuszcza występowanie deficytu budżetowego, ale jedynie w określonych warunkach. Mianem impasu określane jest tu pewien, określony poziom deficytu budżetowego. Dopuszczalna wielkość impasu jest określana następująco:

1. W okresie ożywienia koniunktury gospodarczej dodatkowa emisja pieniądza zostanie skompensowana większą produkcją. Dlatego też budżet może pozwolić sobie na dodatkową emisję pieniądza. Sprawą kluczową jest precyzyjne prognozowanie przyszłej stopy wzrostu gospodarczego.
2. W przypadku sfinansowania z deficytu inwestycji produkcyjnych, dopuszczalna wielkość impasu określana jest jako ta część przyrostu oszczędności, którą budżet będzie w stanie przejąć.

Tak określona wielkość impasu wydaje się być bezpieczna dla gospodarki. Wskazać jednak należy dwie wady tej teorii: po pierwsze trudno jest określić, jaka wielkość impasu będzie właściwa w stanie gospodarki w następnych okresach; po drugie występowanie inflacji w gospodarce utrudnia zastosowanie impasu, który może spowodować dodatkowy impuls inflacyjny.

Podsumowując, powyższe teorie nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o możliwość zastosowania deficytu budżetowego. Ich zastosowanie w praktyce zwykle wiąże się z czerpaniem z elementów różnych teorii. W czystej postaci nie są już stosowane [3, s. 106-109].

Jednym z nowych kierunków w ekonomii politycznej, który podejmuje się wyjaśniania mechanizmów rządzących sektorem publicznym jest teoria wyboru publicznego. Podstawowym kierunkiem zainteresowań tej teorii jest kwestia mechanizmów podejmowania decyzji w sferze polityki. Czerpie elementy normatywne z teorii wyboru społecznego, przenosząc je na poziom decyzji zbiorowych. W odróżnieniu od teorii wyboru społecznego koncentruje się ona na dokonywaniu wyborów kolektywnych [10, s. 11-14].

Z punktu widzenia deficytu budżetowego i długu publicznego najistotniejsze znaczenie ma część teorii wyboru publicznego poświęcona nie zrównoważonemu budżetowi. Tę kwestię obszernie przedstawia J.M. Buchanan [1]. Występowanie deficytów budżetowych uznaje on 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. Deficyt ten może być sfinansowany na dwa sposoby: poprzez kreację pieniądza oraz przez sprzedaż oprocentowanych obligacji. W warunkach pełnego wykorzystania mocy wytwórczych w gospodarce podatnicy skłonni są więc znacznie mniej odpowiedzialnie zachowywać się w stosunku do

zaciągania długu niż w stosunku do kreacji długu. Jednak praktyka gospodarcza pokazuje, że stan pełnego wykorzystania mocy produkcyjnych jest rzadkim stanem. Dlatego też podatnicy w znacznie mniejszym stopniu odczuwają koszty kreacji pieniądza i są znacznie bardziej skłonni do tolerowania jej nadmiernego poziomu niż wynikało z poprzedniej sytuacji. Dlatego też kreacja pieniądza jest równie niebezpiecznym sposobem finansowania niedoborów publicznych [1, s. 143]. Poruszyć jednak należy jeszcze jedną kwestię. Dług publiczny może być traktowany przez podatników jako forma redystrybucji w czasie swoich zobowiązań podatkowych, przy zachowaniu obecnego poziomu usług publicznych. Jeśli zakładałby, że w określonym horyzoncie czasowym musi spłacić odpowiadającą mu część zadłużenia, wówczas mógłby dogodnie dla siebie zaplanować zgromadzenie odpowiednich środków. W ten sposób finansowanie dóbr i usług publicznych poprzez zaciąganie długu byłoby dla niego korzystniejszym rozwiązaniem. Jednak założenie, iż wszyscy obywatele zachowują się równie racjonalnie jest założeniem nierealistycznym. Stąd też każdy z obywateli musi zaplanować również pewną trudną do przewidzenia wielkość dodatkowego obciążenia fiskalnego, które znacznie obniża atrakcyjność długu publicznego jako formy finansowania nierównowagi budżetowej. Jest to tzw. iluzja budżetowa. Jednym ze sposobów na zmniejszenie jej oddziaływania na decyzje podatników jest finansowanie z zaciąganego długu inwestycji kapitałowych, które przełożą się na wzrost przyszłych dochodów podatników. Takie też podejście proponuje J. Buchanan jako optymalne rozwiązanie w kwestii finansowania usług i dóbr publicznych przy pomocy długu publicznego. Na podstawie przeprowadzanego przez siebie rachunku decyzyjnego podatnika wyciąga on wniosek, że jedynie finansowanie inwestycji kapitałowych poprzez dług publiczny jest uzasadnione z punktu widzenia podatnika [1, s. 311-315].

3. Dług publiczny w systemie finansowym JST

Regulacje prawne dotyczące długu publicznego JST są sformułowane w dwójki sposób. Po pierwsze dotyczą ich procedury ostrożnościowe i sanacyjne zapisane w konstytucji i ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Odnoszą się one do poziomu długu publicznego jako całości. Progi 50, 55 i 60% relacji dług publiczny do PKB wiążą się z konsekwencjami w postaci ograniczeń w zaciąganiu nowych zobowiązań i planowaniu deficytu budżetowego w kolejnym roku po przekroczeniu określonego progu. Po przekroczeniu pierwszego progu relacja deficytu budżetowego do dochodów JST nie może przekroczyć stosunku deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku, w którym nastąpiło przekroczenie. Oznacza to, że JST mają narzucone z zewnątrz ograniczenie poziomu deficytu budżetowego, które nie uwzględnia ich sytuacji finansowej. Przekroczenie drugiego progu ostrożnościowego wiąże się z kolei ze zmniejszeniem współczynnika występującego w poprzednim progu o odpowiedni wskaźnik (podany w ustawie o finansach publicznych). Oznacza to dalsze ograniczenie możliwości finansowania działalności JST poprzez deficyt budże-

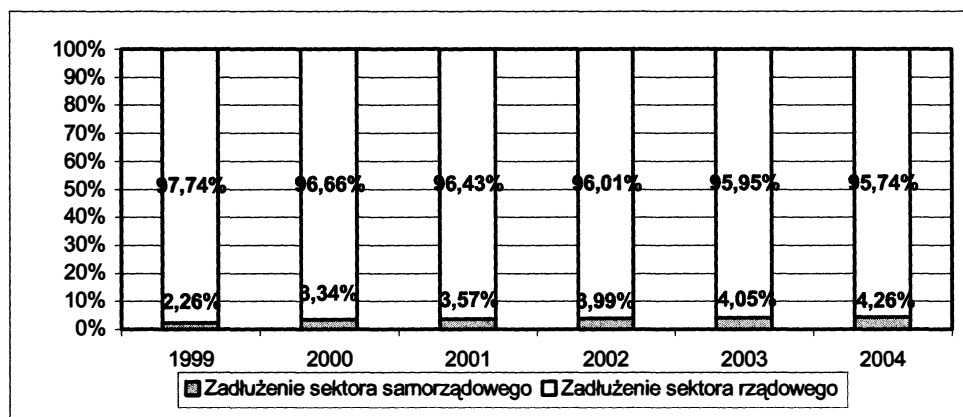
towy. Przekroczenie trzeciego progu wiąże się z zakazem konstruowania budżetu JST, w którym wydatki przekraczałyby dochody.

Druga z form ograniczania poziomu zadłużenia JST dotyczy już ich bezpośrednio. Po pierwsze poziom długu JST nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów jednostki z poprzedniego roku, a po każdym kwartale danego roku budżetowego nie może przekroczyć 60% dochodów planowanych na dany rok. Po drugie koszty obsługi długu JST nie mogą przekroczyć 15% dochodów JST (po przekroczeniu drugiego progu ostrożnościowego nie może przekroczyć 12%). Po trzecie wprowadzono znaczne ograniczenia w zakresie instrumentów finansowania długu publicznego dostępnych JST takich jak wymóg określenia wartości zobowiązania w momencie jego zaciągania oraz ograniczenie wysokości dyskonta jakiego można udzielić na sprzedawane papiery wartościowe [9]. Tak więc są to normy będące formą przeniesienia ogólnych ograniczeń w zaciąganiu długu publicznego na JST, lecz nie uwzględniające specyfiki i potencjału finansowego poszczególnych JST. W 2004 r. wyłączono spod tych ograniczeń zobowiązania przeznaczone na prefinansowanie inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. Jednak wciąż pojawiają się postulaty teoretyków i praktyków, aby złagodzić lub znieść ograniczenia JST i oprzeć się na ogólnych procedurach ostrożnościowych [6].

4. Jednostki samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce

System administracyjny w Polsce podzielony jest na administrację rządową (centralną) i pozarządową. Od czasu reformy administracyjnej z 1998 r. stopień decentralizacji władzy w Polsce rośnie. Jednak wciąż większy jest udział administracji centralnej. Jeśli za miarę przyjąć wielkość dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego to na ten pierwszy sektor przypada prawie dwukrotnie większa kwota. Analizując strukturę długu publicznego w Polsce (rysunek 1), można zauważyć, że udział sektora samorządowego jest nieadekwatny do roli, jaką odgrywa on w sektorze finansów publicznych. Można jednak zauważyć rosnącą tendencję – w porównaniu z 1999 r. udział sektora samorządowego wzrósł w 2004 r. dwukrotnie. Niepokojąca jest jednak struktura zadłużenia JST (tabela 1). Niepokoi duży udział zadłużenia samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, dla których JST są organami założycielskimi. Są to bowiem długi wynikające częściowo z niedoinwestowania, częściowo ze złego zarządzania jednostkami służby zdrowia. Nie są to bowiem środki przeznaczone na rozwój, po których można spodziewać się zwrotu w przyszłości.

Rysunek 1. Struktura zadłużenia sektora finansów publicznych wg udziału poszczególnych części



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF [10, 09.02.2006].

Tabela 1. Struktura zadłużenia sektora samorządowego

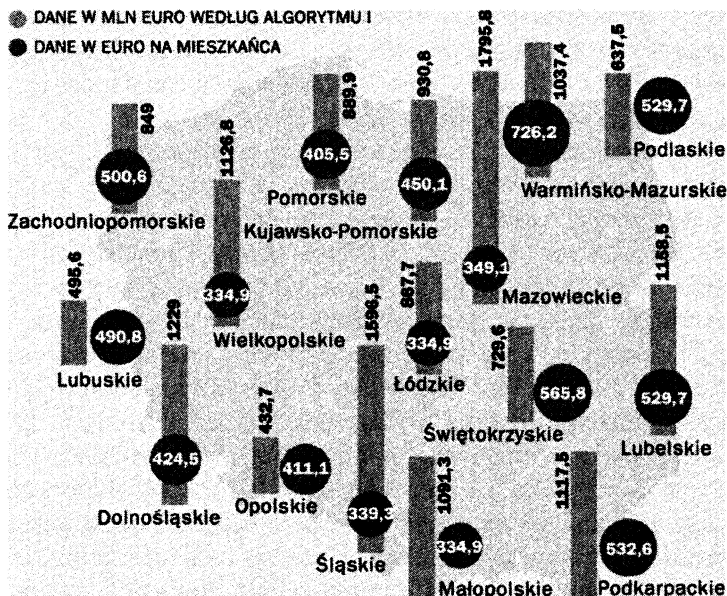
| WYSZCZEGÓLNIENIE | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Jednostki samorządu terytorialnego (JST) | 83,52% | 85,37% | 83,38% | 83,50% |
| Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną | 0,03% | 0,04% | 0,00% | 0,02% |
| Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej | 15,85% | 14,15% | 16,34% | 16,20% |
| Samorządowe instytucje kultury | 0,32% | 0,23% | 0,12% | 0,08% |
| Pozostałe samorządowe osoby prawne utworzone na podst. odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego | 0,29% | 0,20% | 0,16% | 0,20% |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF [11, 09.02.2006].

Jednostki samorządu terytorialnego są zorganizowane w Polsce w systemie trójszczeblowym. Największymi budżetami dysponują samorzady gminne (44% ogółu dochodów JST), następnie miasta na prawach powiatów łączące funkcje gmin i powiatów (34%) – zwykle są to średnie i duże miasta. Trzecie pod względem dochodów są samorzady powiatów ziemskich (13%). Najmniejszymi budżetami dysponują samorzady województw (7%). Analiza struktury budżetów JST wskazuje, że jedynie nieco ponad połowa ich dochodów to dochody własne. Pozostałą część stanowią dotacje i subwencje z budżetu państwa. JST nie posiadają więc zbyt dużych możliwości finansowych: w skali roku gromadzą ok. 54 miliardów złotych (dane z 2004 r.). Wśród wydatków JST najistotniejszą pozycją ze względu na rozwój społeczno-gospodarczy regionów są wydatki inwestycyjne. Jak pokazują dane, w 2004 r. JST przeznaczyły na inwestycje ok. 21 miliardów złotych, co stanowi 19,29%.

Wydatki inwestycyjne będą stanowiły najistotniejszy czynnik polityki regionalnej w Polsce w kolejnym okresie budżetowym Unii Europejskiej. Polska będzie miała w latach 2007-2013 do wykorzystania 60 miliardów euro. Z tego na regionalne programy operacyjne będzie przeznaczony ok. 16 miliardów euro. Wg podanego przez rząd wstępnego projektu podziału środków pomiędzy regiony zastosowano algorytm, w którym większe kwoty na mieszkańca przeznaczono na regiony uboższe, czyli przede wszystkim na regiony Polski wschodniej. Szczegółowo podział tych funduszy przedstawia rysunek 2. Do regionów będzie należała decyzja, jaka część z unijnych funduszy będzie przeznaczona na wsparcie JST, a jaka na wsparcie rozwoju przedsiębiorstw. Łącznie na wsparcie małej i średniej przedsiębiorczości samorządy przeznaczyły 3,5 mld euro [Dziennik]. Oznacza to, iż ok. 12,5 mld euro będzie przeznaczony na wsparcie projektów realizowanych przez JST. Do tego należy doliczyć 2,2 mld euro specjalnego funduszu „Wsparcie Polski wschodniej”. Przyjrzyjmy się więc jakie są możliwości finansowe regionów i jakie znaczenie będzie miał dług publiczny jako instrument wsparcia rozwoju regionów.

Rysunek 2. Propozycja rządu w kwestii podziału środków na regionalne programy operacyjne



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego za: [4].

5. Poziom zadłużenia JST a możliwości finansowania dalszych inwestycji

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych, potrzeby finansowe regionów w zakresie wkładu własnego w regionalnych programach operacyjnych wyniosą ok. 12,8 mld zł (przy założeniu średniego poziomu wkładu własnego 20% i kursie 4,1 zł/euro) oraz 1,6 mld zł w programie „Wsparcie Polski wschodniej”. Do tego należy dodać, iż z pozostałych funduszy unijnych część będzie mogła być wykorzystana przez JST. Pozostałe 44 mld euro będzie wymagało wkładu własnego na poziomie 45-180 mld zł (poziom wkładu własnego 20-50%). Część z tych środków będzie przeznaczona na wsparcie przedsiębiorstw, część na inwestycje centralne (szczególnie drogowe), część będą mogły wykorzystać JST. Tak więc potrzeby JST w zakresie wkładu własnego do projektów współfinansowanych z funduszy unijnych będą się kształtowały na poziomie kilkudziesięciu miliardów złotych. Ponadto należy wskazać, iż wiele z projektów wymaga prefinsansowania. Wiąże się ono z koniecznością posiadania znacznie większych środków lub zdolności kredytowej. Nie są one wprawdzie wliczane do limitów długu publicznego, lecz wpłyną na ograniczenie zdolności kredytowej JST.

Sytuacja budżetowa JST zostanie oceniona na podstawie sprawozdań JST z wykonania budżetów opublikowanych przez Ministerstwo Finansów. Dane odnoszące się do samorządów województw, powiatów i miast na prawach powiatów dotyczą wykonania budżetów z 2005 r. Z kolei dane dotyczące dochodów i zadłużenia gmin dotyczą 2004 r. w związku z brakiem odpowiednich danych w raporcie Ministerstwa Finansów za rok 2005.

Analizując wynik finansowy JST w 2005 r. (rysunek 3, 4 i 5), to najmniejszym deficytem charakteryzują się samorządy województw. Jedynie dwa z nich (warmińsko-mazurskie i lubelskie) wykazały deficyt. Pozostałe regiony wykazały nadwyżki budżetowe, w tym 10 z nich osiągnęło nadwyżkę na poziomie powyżej 10% swoich rocznych dochodów. Można by się spodziewać, iż samorządy województw mają znaczące zdolności finansowe. Jednak pod względem poziomu zadłużenia jest to najbardziej zróżnicowana grupa. Z jednej strony przeciętny poziom zadłużenia samorządów województw jest jedynie nieznacznie niższy od poziomu zadłużenia innych typów JST. Z drugiej strony w tej grupie występuje największe zróżnicowanie poszczególnych województw. Trzy województwa mają nieznaczny poziom zadłużenia (1,46-2,175% dochodów). Są to zamożne regiony: dolnośląskie, mazowieckie i śląskie. Jednocześnie trzy najuboższe regiony w Polsce (lubelskie, podolskie i warmińsko-mazurskie) mają poziom zadłużenia powyżej 30%. Tak więc nie wszystkie samorządy województw korzystały w równym stopniu z długu publicznego. Przy przeciętnym poziomie zadłużenia wynoszącym 17,67% możliwości zaciągania zobowiązań są wciąż znaczne: ponad 3,3 mld zł. Niepokoi jednak wysoki poziom zadłużenia regionów najuboższych, które będą potrzebowały największego wsparcia. Ponadto do nich będą kierowane znaczne środki pomocowe.

Tabela 2. Stosunek dochodów do zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w układzie regionalnym

| | Gminy (2004 r.) | | | Województwa | | | Miasta-powiaty | | | Powiaty | | |
|---------------------|--------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|----------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|
| | Dochody | Zobowiązania | D/Z | Dochody | Zobowiązania | D/Z | Dochody | Zobowiązania | D/Z | Dochody | Zobowiązania | D/Z |
| dolnośląskie | 3 557 843 676 | 868 964 929 | 24,42% | 621 412 638 | 13 457 561 | 2,17% | 2637488716 | 798137747 | 30,26% | 1201222753 | 224802502 | 18,71% |
| kujawsko-pomorskie | 2 026 117 169 | 322 947 254 | 15,94% | 324 482 890 | 42 764 661 | 13,18% | 1915560815 | 671755948 | 35,07% | 682589540 | 54814231 | 8,03% |
| lubelskie | 2 409 501 205 | 332 886 321 | 13,82% | 302 648 162 | 135 027 224 | 44,62% | 1245813221 | 318562275 | 25,57% | 839573735 | 90530790 | 10,78% |
| lubuskie | 1 271 311 541 | 207 043 162 | 16,29% | 205 970 882 | 37 916 443 | 18,41% | 620057305 | 93408224 | 15,06% | 479537143 | 87851943 | 18,32% |
| łódzkie | 2 627 143 435 | 470 233 343 | 17,90% | 311 681 420 | 44 229 444 | 14,19% | 2145724499 | 685190038 | 31,93% | 888894796 | 125873394 | 14,16% |
| małopolskie | 3 467 140 449 | 674 753 629 | 19,46% | 469 719 627 | 132 499 191 | 28,21% | 2567571810 | 1184198237 | 46,12% | 1074782216 | 127651643 | 11,88% |
| mazowieckie | 4 795 528 922 | 817 164 722 | 17,04% | 1 592 089 641 | 23 314 411 | 1,46% | 8722355091 | 3095884459 | 35,49% | 1584065358 | 188416453 | 11,89% |
| opolskie | 1 386 856 356 | 224 216 724 | 16,17% | 219 310 153 | 44 664 670 | 20,37% | 375712556 | 31521888 | 8,39% | 480274651 | 52203547 | 10,87% |
| podkarpackie | 2 657 644 584 | 490 261 221 | 18,45% | 307 867 355 | 32 213 198 | 10,46% | 864112586 | 262544322 | 30,38% | 895304554 | 136 897 261 | 15,29% |
| podlaskie | 1 160 673 333 | 178 295 535 | 15,36% | 168 907 896 | 52 056 011 | 30,82% | 1015782654 | 298719552 | 29,41% | 418272025 | 38124233 | 9,11% |
| pomorskie | 2 280 591 445 | 449 471 230 | 19,71% | 391 094 394 | 41 920 952 | 10,72% | 2406710208 | 688204523 | 28,60% | 788284341 | 104051066 | 13,20% |
| śląskie | 3 138 668 148 | 579 566 968 | 18,47% | 920 792 215 | 14 908 508 | 1,62% | 6756722847 | 986345488 | 14,60% | 961466554 | 91282227 | 9,49% |
| świętokrzyskie | 1 630 208 336 | 268 645 091 | 16,48% | 172 628 316 | 19 754 129 | 11,44% | 507603183 | 68100147 | 13,42% | 612374411 | 60669437 | 9,91% |
| warmińsko-mazurskie | 1 844 572 066 | 383 125 137 | 20,77% | 231 258 762 | 80 819 279 | 34,95% | 789721652 | 172184717 | 21,80% | 742990867 | 171592719 | 23,09% |
| wielkopolskie | 4 016 455 345 | 836 270 990 | 20,82% | 553 677 483 | 113 778 027 | 20,55% | 2352923556 | 686414771 | 29,17% | 1386612814 | 142846665 | 10,30% |
| zachodniopomorskie | 2 038 273 671 | 448 089 305 | 21,98% | 272 664 422 | 53 297 597 | 19,55% | 1345939740 | 374312836 | 27,81% | 726438719 | 101239092 | 13,94% |
| | Średnia | | 18,32% | Średnia | | 17,67% | Średnia | | 26,44% | Średnia | | 13,06% |

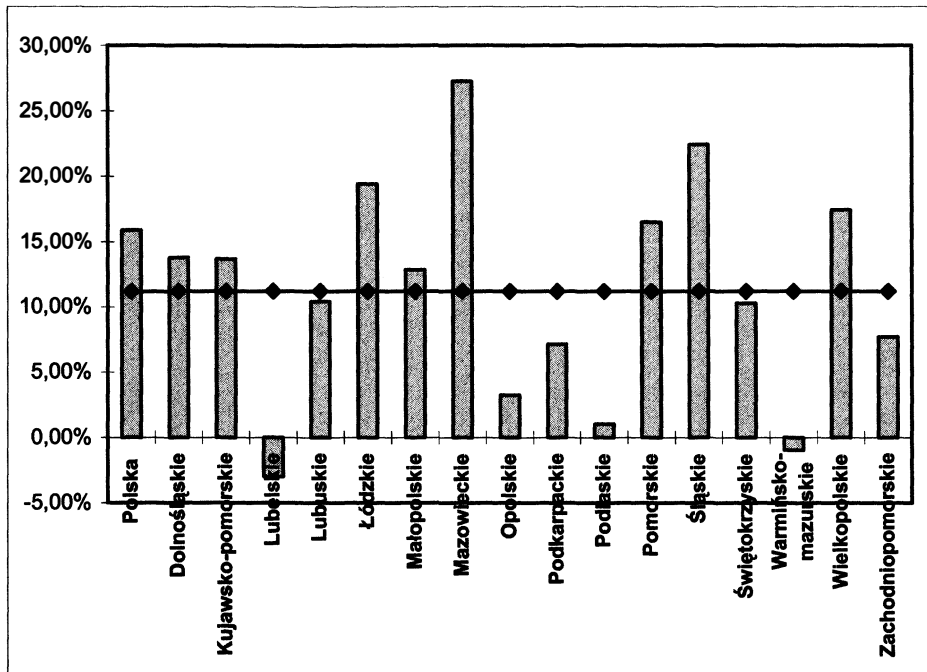
D/Z – dochody/zobowiązania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [sprawozdanie]

Zdigitalizowano i udostępniono w ramach projektu pn.
Rozbudowa otwartych zasobów naukowych Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku,
dofinansowanego z programu „Społeczna odpowiedzialność nauki” Ministra Edukacji i Nauki na podstawie umowy SONB/SP/512497/2021



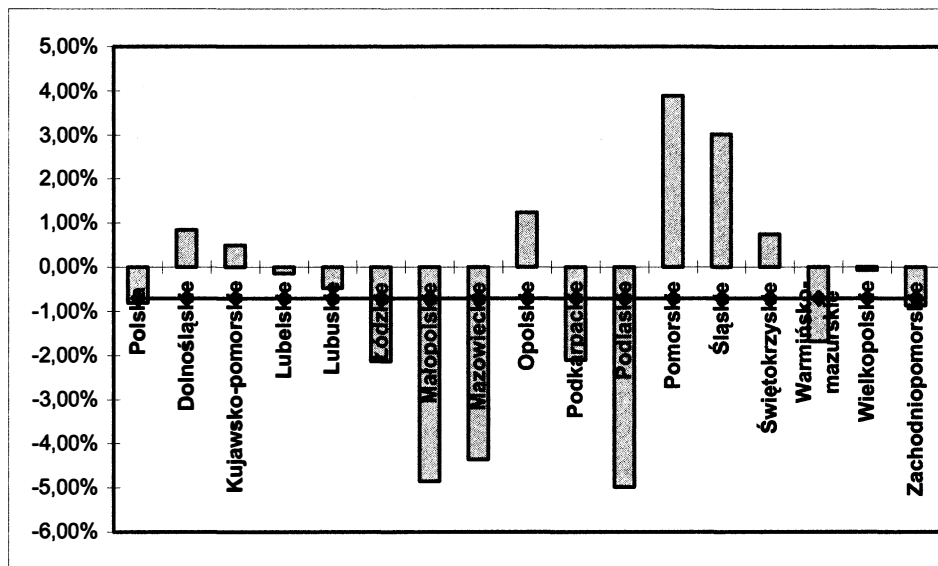
Rysunek 3. Wynik finansowy budżetów samorządów województw w 2004 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [7].

Z kolei w grupie powiatów sytuacja pod względem wyniku finansowego znacznie różni się w stosunku do samorządów województw. W większości regionów zbiorczy wynik jest ujemny. Sześć regionów ma dodatni bilans. Jednocześnie trzy regiony: Podlasie, Małopolska i Mazowsze mają duży poziom nierównowagi – powyżej 4% dochodów. Analizując poziom zadłużenia rozdzielić powiaty na miasta na prawach powiatu i powiaty ziemskie. Wyraźnie bardziej zadłużone są miasta na prawach powiatów. Najniższy poziom zadłużenia mają powiaty grodzkie w województwie opolskim. Sześć województw ma poziom zadłużenia powyżej 30% rocznych dochodów, a kolejne 4 zbliżony do tego poziomu. Świadczy to o wysokim poziomie aktywności inwestycyjnej miast na prawach powiatów. Są to bowiem największe miasta w Polsce. Mają one jeszcze możliwość zaciągnięcia zobowiązań w kwocie 11,3 mld zł. Tak więc możliwości inwestycyjne są wciąż duże. Z kolei o połowę mniejszy jest poziom zadłużenia powiatów ziemskich – średnio 13% dochodów. Oznacza to, że mają one wciąż duże możliwości zaciągania zobowiązań – prawie 6,5 miliarda zł. Powiaty ziemskie charakteryzują się nie tylko niższym poziomem aktywności inwestycyjnej, lecz również mniejszym potencjałem finansowym. Ponadto dysponowały dotąd mniejszą „siłą przebicia” niż duże miasta – powiaty grodzkie.

Rysunek 2. Wynik finansowy budżetów samorządów powiatów w 2004 r.

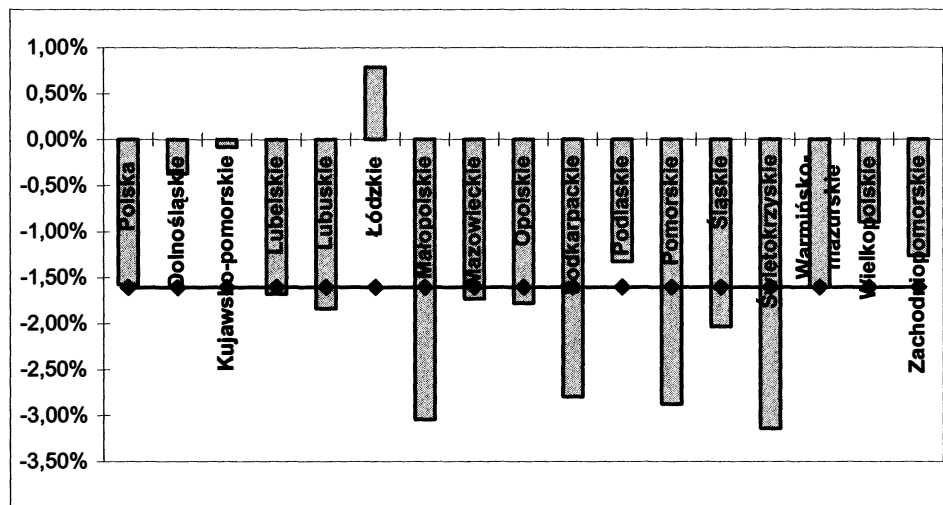


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [7].

Samorzady gminne są w największym stopniu zadłużone spośród wszystkich JST. Jedynie w województwie łódzkim bilans gmin był dodatni. Trudno również wskazać typ województw o mniejszej nierównowadze. Zarówno gminy w województwach najbogatszych i najuboższych są w grupie najbardziej zadłużonych. Analizując poziom zadłużenia po 2004 r. można wskazać, iż pod względem zadłużenia gmin województwa reprezentują przeciętny (średnio 18,32% dochodów) i najbardziej wyrównany poziom (13,2-24,4% dochodów). Do granic bezpieczeństwa brakuje gminom jeszcze 16,6 mld złotych, tj. ponad dwukrotnie wyższy poziom niż jest obecnie. Świadczy to o wciąż wysokim poziomie zadłużenia jakie może być zaciągnięte przez gminy w Polsce.

Jednostki samorządu terytorialnego są zadłużone w umiarkowanym stopniu. Dług publiczny pozostaje dla nich dostępnym instrumentem wsparcia rozwoju regionalnego. Wśród poszczególnych typów JST widać wyraźne zróżnicowania. Najaktywniejsze w korzystaniu z instrumentów dłużnych są miasta na prawach powiatów. Są to duże ośrodki miejskie, mające znaczną siłę przebicia w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Wśród powiatów grodzkich z poszczególnych regionów nie widać znaczących zróżnicowań. Widać je jednak wśród samorządów województw. Ta grupa JST jest bardzo zróżnicowana. Niekorzystną tendencją jest wysoki poziom zadłużenia samorządów najuboższych regionów, a to do nich będą kierowane szczególnie duże kwoty. Najmniej zadłużone są samorzady powiatów ziemskich. Łącznie zobowiązania samorządów wynoszą ponad 20 mld zł, a ich możliwości zaciągnięcia zobowiązań można oszacować na 38 mld zł.

Rysunek 3. Wynik finansowy budżetów gmin w 2004 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [7].

6. Podsumowanie

Dług publiczny nie jest głównym instrumentem wykorzystywanym we wspieraniu rozwoju Polski, lecz może się stać kluczowym w kontekście właściwego wykorzystania napływających do Polski funduszy unijnych. Za wzrostem znaczenia jednostek samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych nie podąża ich proporcjonalny udział w długu publicznym. Ograniczenia zawarte w ustawie o finansach publicznych ograniczają możliwości zadłużania się JST w znacznie większym stopniu niż w przypadku budżetu państwa. Ponadto ograniczenia w możliwych do wykorzystania instrumentach dodatkowo utrudniają wykorzystanie długu publicznego do wsparcia rozwoju regionów. Wydaje się jednak, że wraz z coraz większym napływem środków unijnych zwiększa się również aktywność JST w sięganiu po dług publiczny. Największym zagrożeniem w pełnym wykorzystaniu tych możliwości wydaje się być zbliżanie się wielkości długu publicznego do progów ostrożnościowych.

Literatura

1. Buchanan J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997
2. Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

3. Krasowska-Walczak G., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1997
4. Kuźmich M., *Miliardy z UE dla najbiedniejszych*, „Gazeta Wyborcza” 2006 z dnia 1 sierpnia.
5. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
6. Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
7. *Rocznik statystyczny województw 2005*, GUS, Warszawa 2005.
8. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Załącznik*, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
9. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104.
10. Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005
11. www.mf.gov.pl

