Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

Rafał Koczkodaj
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj
Uniwersytet Szczeciński

Znaczenie zadłużenia województw dla rozwoju terytorialnego w Polsce

Streszczenie. *W artykule omówiono problem zadłużania się sektora publicznego w Polsce wczasie obecnego światowego kryzysu. Poruszono m.in. takie kwestie, jak: zewnętrzne finansowanie samorządów terytorialnych, wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej, współpraca z sektorem bankowym. Zbadano, przy wykorzystaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona, czy istnieje zależność pomiędzy poziomem zadłużania się poszczególnych województw a wzrostem PKB na jednego mieszkańca, przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto, stopą bezrobocia czy poziomem nakładów inwestorów zagranicznych.*

Słowa kluczowe: *finanse samorządowe, samorządowy dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Problem zadłużania się sektora publicznego w Polsce ma fundamentalne znaczenie szczególnie obecnie, w warunkach pogłębiającego się światowego kryzysu. Skutki jego są odczuwalne również w Polsce i to zarówno na szczeblu państwowym, jak i regionalnym, i lokalnym. Powoduje to konieczność racjonalizacji czy nawet ograniczenia wydatków i to nie tylko w sektorze publicznym, ale i prywatnym. Postępujący kryzys ma odzwierciedlenie również w dochodach: mniejsze środki wpływają do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Taka sytuacja powoduje, że bardzo wiele jednostek nie posiada wystarczających środków na realizację zaplanowanych zadań, w tym w szcze-

gólności inwestycyjnych. Jedynym rozwiązaniem może się okazać korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowych, bez których wiele inwestycji nie mogłoby być realizowanych, co utrudniłoby bądź nawet uniemożliwiło rozwój, a także wzrost gospodarczy.

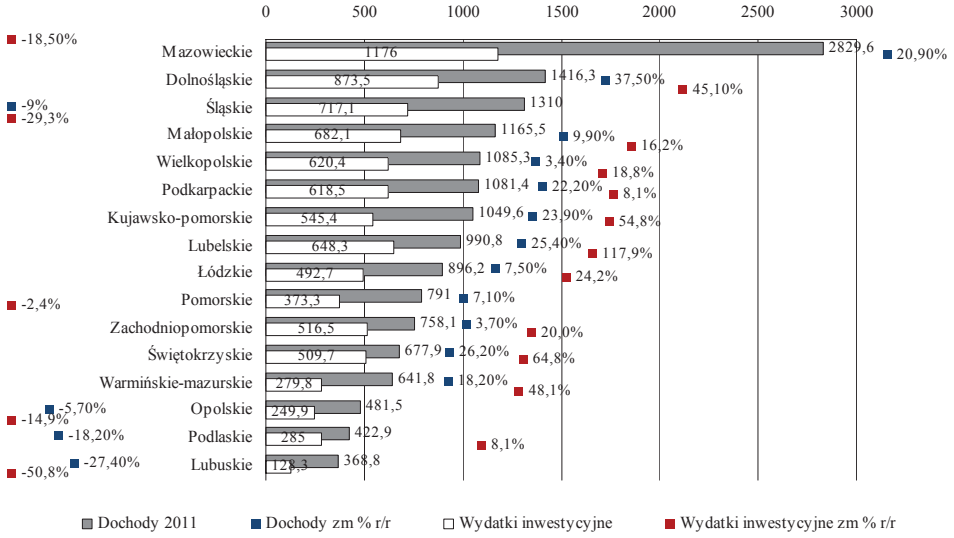
Ponadto za koniecznością zadłużania się przemawia fakt, że Polsce i jej regionom zostały tylko dwa lata do wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w ramach perspektywy finansowej 2007–2013[1]. Niedobrze stałoby się, gdyby Polska nie wykorzystała wszystkich środków, które zostały jej przydzielone, na skutek braku zapewnienia wkładu własnego do zaplanowanych inwestycji.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (art. 242) zabrania jednostkom samorządu terytorialnego uchwalania budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pochodzące z rozliczenia pożyczek i kredytów z lat ubiegłych. Konsekwencją takiego zapisu jest brak możliwości zaciągania kredytów na finansowanie wydatków bieżących. Wynika z tego, że zwrotne źródła finansują wydatki majątkowe bądź spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie: jaki jest wpływ zaciągniętego długu na rozwój gospodarczy? W artykule dokonano próby odpowiedzi na postawione pytanie na przykładzie województw samorządowych, analizując 2011 r. Zbadano, przy wykorzystaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona, czy istnieje zależność pomiędzy poziomem zadłużania się poszczególnych województw a wzrostem PKB na jednego mieszkańca, przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto, stopą bezrobocia czy poziomem nakładów inwestorów zagranicznych.

2. Zadłużenie województw w Polsce

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą się zadłużać na sfinansowanie deficytu wynikającego z realizacji zadań inwestycyjnych. Im wyższe będą wydatki majątkowe i niższe dochody, tym większa kwota do sfinansowania z zewnętrznych źródeł. Wielkości dochodów budżetowych oraz wydatków majątkowych – zob. rys. 1.

[1] Termin rozliczenia inwestycji realizowanych w ramach perspektywy 2007–2013, zgodnie z zasadą *n*+2 upływa w 2015 r.



Rysunek 1. Dochody i wydatki inwestycyjne poszczególnych województw (mln zł)

Źródło: www.rzeczpospolita.pl (25.11.2011).

Jak wynika z rysunku 1, zarówno najwyższe dochody budżetowe, jak i wydatki inwestycyjne, mimo spadku o 18,7% w stosunku do 2010 r., posiada województwo mazowieckie, które także znajduje się na pierwszym miejscu, jeżeli chodzi o poziom zadłużenia. Liderem pod względem wzrostu wydatków inwestycyjnych w stosunku do roku ubiegłego jest województwo lubelskie (117,9%). Odnotowało ono również wzrost dochodów budżetowych o 25,4%, co w konsekwencji spowodowało wzrost zadłużenia do poziomu 47,1% (zob. rys. 2). Wzrost lub spadek dochodów lub wydatków inwestycyjnych w bardzo wyraźny sposób wpływa na poziom zadłużenia poszczególnych regionów (zob. rys. 2).

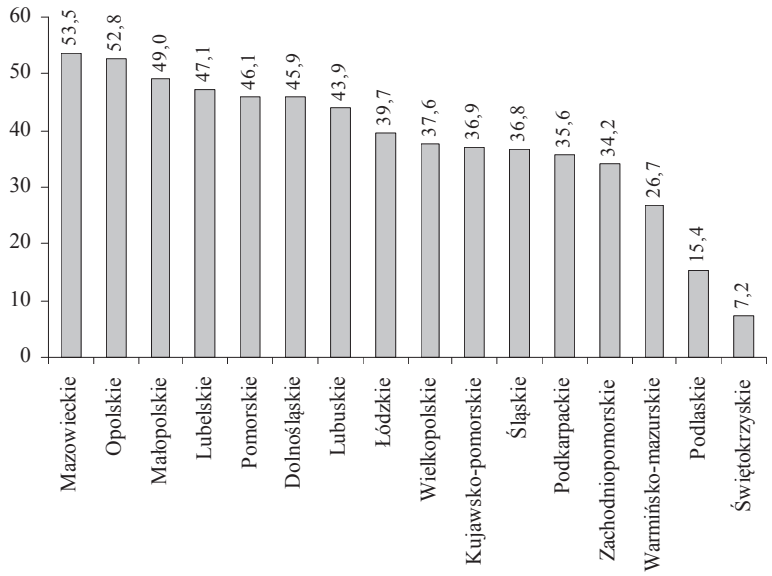
Analizując występujące w sektorze samorządowym zadłużenie, należy odnotować, że na koniec 2011 r. skumulowane zadłużenie samorządów wojewódzkich ma sięgnąć 6,4 mld zł. Będzie ono stanowić ok. 43% planowanych na ten rok dochodów. Jeszcze na koniec III kwartału 2010 r. zadłużenie województw wynosiło ok. 3,5 mld zł, czyli ok. 27%. dochodów[2]. Największy dług ma największe Mazowsze, którego zadłużenie na koniec tego roku może wzrosnąć do 1,5 mld zł, czyli 52,8% dochodów. Dużo do spłacenia ma również Dolny Śląsk – 650 mln zł (46% dochodów). Najmniej województwo świętokrzyskie – niecałe 50 mln zł. Zgodnie z obowiązującymi do grudnia 2013 r. art. 169 oraz 170 ustawy

[2] A. Cieślak-Wróblewska, *Większe inwestycje marszałków*, „Rzeczpospolita", 14 stycznia 2011 r.

o finansach publicznych z 2005 r., dług samorządów nie może przekroczyć 60% rocznych dochodów, a jego obsługa – 15%.

Zdaniem ministra finansów, który stoi na straży długu publicznego i ograniczeń wynikających z Konstytucji RP, samorządy zadłużają się w ostatnich latach zbyt szybko. Ich chęć do sięgania po kredyt na finansowanie inwestycji ma się nawet przyczynić do zwiększenia ryzyka przekroczenia konstytucyjnych limitów zadłużania całego sektora finansów publicznych. Dlatego resort finansów stara się narzucić samorządom swego rodzaju kaganiec. Pod koniec 2010 r. rozpoczęły się prace dotyczące nowych schematów zadłużania się. Jedno z przewidywanych rozwiązań to ograniczenie rocznego deficytu samorządów do 1% dochodów[3]. Na obecny stan prawny jest to tylko propozycja.

Zaplanowane wskaźniki zadłużenia poszczególnych województw w stosunku do ich dochodów w 2011 r. – zob. rys. 2.



Rysunek 2. Wskaźnik długu do dochodów województw (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wieloletnich prognoz finansowych dostępnych w biuletynach informacji publicznej poszczególnych województw.

Wiadomo, że aby samorządy mogły się zadłużać, oprócz spełniania ustawowych dopuszczalnych wskaźników, konieczna jest ich współpraca z sektorem bankowym i wybór, w postępowaniu przetargowym, podmiotu zainteresowane-

[3] Ibidem.

go finansowaniem samorządu. W porównaniu z okresem sprzed kryzysu, podejście banków zmieniło się pod względem zasad współpracy z samorządami. Banki chętniej podejmują współpracę kredytową z samorządami, w szczególności z tymi, którym prowadziły pełną obsługę (rachunki, lokaty, rozliczenia). Samorząd terytorialny jest postrzegany jako solidny i pewny partner, co w warunkach kryzysu nabiera szczególnego znaczenia. Te przesłanki powodują, że samorządy praktycznie nie mają problemów ze znalezieniem banku, który sfinansuje ich potrzeby inwestycyjne. Dokonując analizy sektora bankowego i jego oferty skierowanej do podmiotów publicznych, dało się zaobserwować, mimo tej pozytywnej relacji, wzrost ceny kredytu w stosunku do lat wcześniejszych. Było to podyktowane zwiększonym kosztem pieniądza, ponoszonym przez banki, związanym z finansowaniem akcji kredytowej. Niemniej jednak nie spowodowało to zmniejszenia zainteresowania samorządów pozyskiwaniem zwrotnych źródeł w instytucjach bankowych.

W rezultacie zdecydowanie opóźnionego startu w wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy europejskich z budżetu na lata 2007–2013, znaczący wzrost popytu na zewnętrzne finansowanie wśród samorządów nie pojawił się w 2008 r., lecz dopiero w 2009 r., czyli już w okresie spowolnienia gospodarczego. Koniec 2008 r. i początek 2009 r. przyniósł ograniczenie wzajemnego zaufania wśród uczestników rynku finansowego, które charakteryzowało się mniejszym dostępem do kapitału i wzrastającym kosztem jego pozyskania. Mimo że dotyczyło to praktycznie wyłącznie sektora komercyjnego, nie pozostało bez wpływu na sektor publiczny. Ze względu na pogarszające się warunki funkcjonowania i w trosce o bezpieczeństwo depozytariuszy polityka kredytowa banków musiała ulec zaostrzeniu. Marża w składanych przez banki ofertach była wyższa w stosunku do lat poprzednich, co było odczuwalne w sektorze publicznym i miało odzwierciedlenie w zaplanowaniu wyższych wydatków bieżących związanych z obsługą zadłużenia.

Poza wzajemnym zaufaniem sektora bankowego i samorządowego fakt, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być postawione w stan upadłości nie spowodował znacznego wstrzymania udostępniania kredytów oraz środków z innych źródeł komercyjnych. Poza tym pod koniec 2009 r. można było zauważyć konkurowanie o pozyskanie samorządowego klienta wśród tych banków, które dotychczas nie były aktywne na tym rynku. Wzrost konkurencji na rynku jest bardzo korzystny dla samorządów, gdyż przekłada się to na niższe ceny kredytów (mimo relatywnego wzrostu w stosunku do lat sprzed kryzysu). Ponadto samorządy, ze względu na relatywnie niskie ryzyko kredytowe, są dla instytucji finansowych pożądanym kredytobiorcą[4].

---

[4] W. Kępka, *Rynek kredytów samorządowych*, www.infor.pl/gospodark-samorzad/wiadomosci (25.11.2011).

Niemniej jednak spowolnienie gospodarcze, którego skutkiem jest spadek dochodów budżetowych samorządów przy jednoczesnym zwiększaniu wydatków inwestycyjnych, powoduje pogorszenie się wciąż obowiązujących wskaźników zadłużenia budżetów. To właśnie wzrost zadłużenia samorządów może być najważniejszym problemem w pozyskiwaniu finansowania na rynku bankowym. Głównym czynnikiem ograniczającym wielkość kredytu jest jego cel i wskaźnik zadłużenia do dochodów danego samorządu. W związku z coraz większym zapotrzebowaniem samorządów na finansowanie zewnętrzne ich sytuacja finansowa ulega pogorszeniu. Od 2009 r. notuje się znaczny wzrost zadłużenia samorządów, związany przede wszystkim z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, budowy dróg, zagospodarowania odpadów i innych zadań dotyczących infrastruktury komunalnej. To głównie przed samorządami i spółkami komunalnymi stoją duże wyzwania odnośnie do dostosowania się do przepisów unijnych. W związku z tym występują bardzo duże potrzeby finansowe na realizację zadań współfinansowanych ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz innych. Dlatego, w porównaniu z ubiegłymi latami, obecnie samorządy ogłaszają znacznie więcej przetargów na kredyty. Banki sprawdzając zdolność kredytową samorządów, badają podstawowe wskaźniki wynikające z przepisów o finansach publicznych oraz biorą pod uwagę wielkość nadwyżki operacyjnej. Jednak wskaźniki zadłużenia to nie jedyne czynniki brane pod uwagę przez banki. Odmowa finansowania samorządów zdarza się jednak bardzo rzadko. Jeśli jednak już do tego dochodzi, przyczyny mogą być bardzo różne. Może to być np. negatywna opinia regionalnej izby obrachunkowej, negatywna ocena projektu inwestycyjnego czy rachunek ekonomiczny wynikający ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nieuzasadniający udzielenia finansowania. Skutkuje to nieprzystąpieniem żadnego banku do przetargu, a w efekcie brakiem finansowania projektu ze środków pochodzących z kredytu.

Kłopotów z pozyskaniem finansowania zewnętrznego nie będą miały samorządy o stabilnej sytuacji finansowej. Bardzo ważnym elementem zdolności kredytowej jest ocena wiarygodności finansowej samorządu ze szczególnym uwzględnieniem realizacji budżetów w latach poprzednich. Wiarygodność kredytową zwiększa także, w ocenie banku, posiadanie przez samorząd ratingu, który jest oceną wiarygodności finansowej, wystawianą przez wyspecjalizowane agencje ratingowe. Ma ona zazwyczaj formę symbolu literowego, często uzupełnionego cyfrą albo znakami „+/–". Dla podmiotów, które ubiegają się o finansowanie z Europejskiego Bank Inwestycyjnego lub Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju istotne jest, ażeby posiadały zarówno rating inwestycyjny, jak i nieinwestycyjny. Rating o poziomie inwestycyjnym umożliwia im pozyskanie finansowania z europejskich banków na korzystniejszych warunkach (np. bez

zabezpieczeń) oraz w przypadku emisji papierów dłużnych – na rynku międzynarodowym, ponieważ wielu inwestorów finansowych kupuje tylko obligacje podmiotów posiadających taki rating.

3. Wpływ poziomu zadłużania się województw na rozwój terytorialny

Rozwój terytorialny województw można mierzyć wieloma parametrami. W celu określenia, jaka jest zależność pomiędzy decyzjami organów wykonawczych województw samorządowych w kwestii zadłużania województw a sytuacją ekonomiczną w poszczególnych województwach, przeprowadzono badanie dotyczące kształtowania się wskaźnika zadłużenia województw (wskaźnik długu do dochodów – Y) na tle PKB na 1 mieszkańca (w tys. zł – x_1), nakładów inwestycyjnych spółek zagranicznych (w milionach złotych – x_2), przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (w zł – x_3) oraz stopy bezrobocia (w punktach procentowych – x_4). Poszczególne wskaźniki – zob. tab. 1.

Tabela 1. Wartości badanych zmiennych dla poszczególnych województw

Województwa	Y	x_1	x_2	x_3	x_4
	Wskaźnik długu %	PKB na mieszkańca tys. zł	Nakłady inwestycyjne (zagraniczne) mln zł	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto zł	Stopa bezrobocia %
Dolnośląskie	45,9	38,3	5 367	3 440	12,0
Kujawsko-pomorskie	36,9	29,8	1 952	2 979	15,9
Lubelskie	47,1	23,7	529	3 059	12,4
Lubuskie	43,9	29,9	1 173	2 867	14,4
Łódzkie	39,7	32,2	2 579	3 083	12,1
Małopolskie	49,0	30,4	3 589	3 241	9,8
Mazowieckie	53,5	56,6	40 442	4 263	9,5
Opolskie	52,8	28,5	743	3 146	12,5
Podkarpackie	35,6	24,2	1 441	2 922	14,7
Podlaskie	15,4	25,9	470	3 072	13,3
Pomorskie	46,1	34,2	3 124	3 448	11,5
Śląskie	36,8	37,8	7 293	3 524	9,6
Świętokrzyskie	7,2	27,4	1 107	3 023	14,6
Warmińsko-mazurskie	26,7	25,8	600	2 909	18,5
Wielkopolskie	37,6	37,4	8 047	3 202	8,6
Zachodniopomorskie	34,2	30,5	3 152	3 170	16,3

Źródło: GUS, WPF województw, Państwowa Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Produkt krajowy brutto opisuje zagregowaną wartość dóbr i usług finalnych wytworzonych na terenie danego województwa w określonej jednostce czasu (najczęściej w ciągu roku). Miara ta świadczy o rozwoju gospodarczym danego obszaru.

Zagraniczne nakłady inwestycyjne dowodzą atrakcyjności gospodarczej danego województwa. Wielkość tych nakładów mówi również o przygotowaniu infrastrukturalnym. Poza tym inwestycje te przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia w danym województwie.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie jest miarą pokazującą poziom zamożności społeczności lokalnej. Od jej rozmiarów może zależeć wielkość konsumpcji wewnętrznej, która sprzyja rozwojowi gospodarczemu danego terenu.

Stopa bezrobocia z jednej strony pokazuje skalę osób bezrobotnych w stosunku do wszystkich zatrudnionych, z drugiej – świadczy o skuteczności władz samorządowych w tworzeniu warunków do powstawania nowych miejsc pracy.

Do wyznaczenia zależności pomiędzy poziomem wskaźnika długu a wielkością poszczególnych miar opisujących rozwój poszczególnych województw zostanie wykorzystany współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Wartości poszczególnych współczynników korelacji liniowych będą tworzyć wektor współczynników korelacji liniowej między zmienną objaśnianą y a poszczególnymi zmiennymi objaśniającymi x_1, x_2, x_3, x_4.

$$R_0 = \begin{bmatrix} r_1 \\ r_2 \\ \vdots \\ r_j \end{bmatrix}, \qquad r_j = \frac{c(y, x_j)}{s(y) \cdot s(x_j)},$$

gdzie:

$$c(y,\ x_j) = \overline{yx_j} - \overline{y} \cdot \overline{x_j},$$

$$\overline{yx_j} = \frac{\sum_{p=1}^{n} y_p \cdot x_{pj}}{n},$$

x_j, y – zmienne, pomiędzy którymi badana jest zależność,
$s(x_j)$, $s(y)$ – odchylenia standardowe dla zmiennych x_i i y,
j – numer kolejnego wskaźnika,
p – numer kolejnego województwa,
n – liczba województw.

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona jest miarą unormowaną, przyjmującą wartości z przedziału: $-1 \leq r_{xy} \leq +1$. Jest to miara symetryczna, a więc

wyznaczona na jej podstawie zależność pomiędzy zmienną x a zmienną y jest taka sama jak pomiędzy zmienną y a zmienną x. Dodatni znak współczynnika korelacji wskazuje na istnienie współzależności pozytywnej (dodatniej), ujemny zaś oznacza współzależność negatywną (ujemną). Im wartość bezwzględna współczynnika korelacji jest bliższa jedności, tym zależność korelacyjna między badanymi zmiennymi jest silniejsza.

Po dokonaniu odpowiednich obliczeń wektor współczynników korelacji linowej przyjmuje następującą postać:

$$R_0 = \begin{bmatrix} 0{,}43 \\ 0{,}36 \\ 0{,}44 \\ -0{,}47 \end{bmatrix},$$

$r_1 = 0{,}43$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a PKB na 1 mieszkańca danego województwa jest znacząca dodatnia, wraz ze wzrostem zadłużenia rośnie PKB,

$r_2 = 0{,}36$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a poziomem inwestycji zagranicznych w województwie jest umiarkowana dodatnia, wraz ze wzrostem zadłużenia rosną inwestycje zagraniczne,

$r_3 = 0{,}44$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a przeciętnym wynagrodzeniem jest znacząca dodatnia, wraz ze wzrostem zadłużenia rośnie poziom wynagrodzeń mieszkańców województwa,

$r_4 = -0{,}47$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a stopą bezrobocia jest znacząca ujemna, wraz ze wzrostem zadłużenia maleje poziom bezrobocia w województwie.

Po dokonaniu obliczeń można stwierdzić, że w województwach, w których poziom zadłużenia w stosunku do dochodów jest większy, obserwuje się większy rozwój gospodarczy, a sytuacja ekonomiczna jest lepsza niż w województwach o mniejszym zadłużeniu. Ta zależność nie jest wprawdzie bardzo duża, ale znacząca i można twierdzić, że decyzje władz samorządów województw mają wpływ na rozwój terytorialny – mierzony wskaźnikami ekonomicznymi.

4. Podsumowanie

Dokonując podsumowania przeprowadzonych obliczeń, należy wskazać, że jednostki, które korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania, pozostają na wyższym poziomie rozwoju, a ich mieszkańcy osiągają przeciętne wyższe wynagrodzenie. Bez zadłużania się, jednostki nie będą posiadały wkładu własnego

na realizację zadań współfinansowanych z bezzwrotnych środków Unii Europejskiej. Nie ma wątpliwości, czy jednostki powinny się zadłużać, tylko jak mają to robić, aby nie przekroczyć ustawowych wskaźników, a móc realizować zadania inwestycyjne na szeroką skalę. Należy jednakże bezwzględnie pamiętać o tym, że miarą, wyznacznikiem jednostki do zadłużania się, nie mogą być tylko ustawowe wskaźniki zadłużeniowe, ale poziom nadwyżki operacyjnej, który determinuje możliwości obsługi zadłużenia oraz zapewnienie płynności. Dodatkowo należy pamiętać o tym, że im wyższy dług, tym wyższe wydatki bieżące związane ze spłatą odsetek i prowizji, a jego poziom determinuje zachowanie równowagi budżetu na poziomie operacyjnym.

Literatura

Cieślak-Wróblewska A., *Większe inwestycje marszałków*, „Rzeczpospolita", 14 stycznia 2011 r.
Kępka W., *Rynek kredytów samorządowych*, www.infor.pl/gospodark-samorzad/wiadomosci (25.11.2011).
Materiały statystyczne i informacyjne PAIiIZ.
Roczniki statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego.
Wieloletnie prognozy finansowe województw samorządowych.