

Arkadiusz Babczuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PRZESŁANKI KSZTAŁTOWANIA STRUKTURY DŁUGU KOMUNALNEGO W POLSCE

1. Wstęp

W gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego istotną rolę odgrywa dług komunalny. W literaturze przedmiotu panuje powszechna zgoda co do zasadności jego zaciągania w przypadku realizowania komunalnych projektów inwestycyjnych. Przedmiotem kontrowersji pozostaje jedynie dopuszczalność sięgania po przychody zwrotne w celu finansowania wydatków bieżących¹.

Istnienie długu komunalnego na porządku dziennym stawia kwestię zarządzania nim. Jednym z najważniejszych jego obszarów jest kształtowanie struktury długu poprzez odpowiedni dobór instrumentów, w których dług jest wyrażony. W procesie tym zarządzający długiem komunalnym mogą uwzględniać różne kryteria, pod kątem spełnienia których oceniają poszczególne dostępne instrumenty dłużne – kredyty, pożyczki, obligacje oraz inne papiery dłużne, a także zadłużenie poprzez nieregulowanie zobowiązań przypadających do zapłaty.

Celem niniejszego opracowania jest określenie przesłanek, którymi kierują się polskie jednostki samorządu terytorialnego, dokonując wyboru instrumentów zaciągania długu komunalnego. W części pierwszej przedstawiono pojęcie oraz instrumenty zarządzania długiem komunalnym. W kolejnym fragmencie zaprezentowano cel oraz metodę badania. W ostatniej części omówiono uzyskane wyniki badania.

2. Istota oraz instrumenty zarządzania długiem komunalnym

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak inne komponenty długu publicznego, podlega procesowi zarządzania. Może on być rozumiany jako:

¹ Szerzej patrz: B. Dafflon, *The theory of subnational balanced budget and debt control*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2002; A. Kopańska, *Wykorzystanie instrumentów dłużnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001 (praca doktorska).

- proces określania i realizacji strategii zarządzania długiem po to, aby zdobyć wymaganą kwotę środków pożyczkowych, osiągnąć cele w zakresie ryzyka i kosztów obsługi oraz jakiegokolwiek inne cele zarządzania długiem²,
- wybór dokonywany przez władze publiczne odnośnie do struktury ich zobowiązań³,
- całokształt działań dotyczących obsługi długu, tzn. zaciągania, spłacania, refinansowania, konwersji, wypłaty odsetek itp.⁴,
- ogół działań związanych z pozyskiwaniem środków służących zaspokojeniu potrzeb pożyczkowych, obsługą długu oraz innymi operacjami dokonywanymi na składnikach długu⁵.

W niniejszym opracowaniu przez zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego rozumie się ogół usystematyzowanych działań (planowanie, organizowanie, realizowanie, kontrola) kształtujących wielkość i strukturę długu oraz poziom i strukturę kosztów obsługi zadłużenia i innych rozchodów związanych z długiem⁶.

W procesie zarządzania długiem publicznym dąży się do osiągnięcia wielu celów. S. Gray do najważniejszych zalicza:

- pozyskiwanie odpowiednich kwot w celu sfinansowania publicznych potrzeb pożyczkowych,
- minimalizację kosztów obsługi zadłużenia przy jednoczesnym braniu pod uwagę czynników ryzyka⁷.

Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego najważniejszym celem zarządzania długiem publicznym jest: *zapewnienie zaspokojenia potrzeb pożyczkowych oraz wypełnienie jego zobowiązań w zakresie obsługi istniejącego długu, przy najniższych możliwych kosztach w długim okresie, utrzymując rozsądny poziom ryzyka*⁸.

Osiągnięcie określonych powyżej celów zarządzania długiem komunalnym wymaga zastosowania odpowiednich narzędzi prawno-finansowych. Instrumentarium zarządzania długiem komunalnym obejmuje instrumenty prawno-organizacyjne, in-

² *Draft Guidelines for Public Debt Management*, International Monetary Fund and the World Bank, Washington D.C. (November) 2000, s. 11; *Guidelines for Public Debt Management*, International Monetary Fund and the World Bank, Washington D.C. (21 March) 2001, s. 2; *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document*, International Monetary Fund and the World Bank, Washington D.C. (November) 2002.

³ A. Missale, *Public Debt Management*, Oxford University Press, New York 1999, s. 10.

⁴ L. Klukowski, E. Kuba, *Optymalizacja zarządzania długiem Skarbu Państwa. Minimalizacja kosztów obsługi instrumentów emitowanych na rynku krajowym*, Materiały i Studia NBP nr 199, Warszawa 2001, s. 1-3.

⁵ M. Szczerbak, *Podejście zintegrowane i portfelowe w zarządzaniu długiem publicznym*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 5-6, s. 23.

⁶ A. Babczuk, *Procedury przetargowe w zarządzaniu długiem publicznym*, AE, Wrocław 2007, s. 7.

⁷ S. Gray, *Government Securities: Primary Issuance*, Bank of England, London 1997, s. 11-12.

⁸ M. De Broeck, D. Guillaume, E. van der Stichele, *Structural Reforms in Government Bond Market*, IMF Working Paper nr 108/1998, Washington D.C. 1998, s. 1-10; *Guidelines...* 2001, s. 9.

strumenty dłużne, procedury decyzyjne oraz operacje na składnikach długu⁹. Instrumenty prawno-organizacyjne to wszelkiego rodzaju regulacje wpływające na kształt układu instytucjonalnego zarządzania długiem komunalnym, m.in. określające wewnętrzną organizację komórek bezpośrednio odpowiedzialnych za zaciąganie oraz obsługę zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego. Instrumenty dłużne są najszerszej znanymi instrumentami zarządzania długiem komunalnym. Dzieje się tak ze względu na to, iż jest on w nich wyrażony. Do kategorii tej należą obligacje komunalne oraz inne formy dłużnych papierów wartościowych, kredyty bankowe udzielane na warunkach rynkowych, pożyczki udzielane na warunkach rynkowych, kredyty oraz pożyczki o preferencyjnym oprocentowaniu oraz warunkach spłaty, a także zobowiązania wymagalne. Procedury decyzyjne wiążą się z wypracowaniem odpowiednich systemów, technik oraz standardów przy podejmowaniu decyzji dotyczących zadłużenia komunalnego. Mogą one odnosić się szczególnie do kwestii źródeł pozyskiwania środków finansowych, struktury rodzajowej, terminowej oraz podmiotowej zaciąganego długu, dopuszczalnego poziomu ryzyka. Operacje na składnikach długu obejmują działania modyfikujące charakterystyki zaciągniętego uprzednio zadłużenia komunalnego. Do tej kategorii instrumentów zaliczamy nie tylko operacje restrukturyzacji i reorganizacji zadłużenia, przedterminowej spłaty określonych komponentów długu, zamiany dawniej wyemitowanych instrumentów dłużnych na nowe, ale także działania z zakresu zarządzania płynnością budżetu¹⁰.

3. Cel i metoda badania

Dążąc do określenia przesłanek kształtowania struktury długu komunalnego w Polsce poprzez odpowiedni dobór instrumentów dłużnych, przeprowadzono badanie ankietowe. Respondentów zapytano o to, jakie kryteria decydują o wyborze instrumentu dłużnego spośród kredytów, pożyczek oraz obligacji. Ankietowani mieli wskazać dwie lub trzy najważniejsze przesłanki, oznaczając je kolejnymi liczbami od 1 do 3, przy czym przyczyna uznawana przez nich za najważniejszą miała być oznaczana liczbą 1, a mniej istotne kolejnymi liczbami. Respondenci mogli dokonywać wyboru pomiędzy możliwościami wskazanymi w kwestionariuszu ankiety, do których należały:

- koszt pozyskania kapitału (odsetki, dyskonto, prowizje, opłaty, inne),
- małe skomplikowanie procedury pozyskania kapitału,
- możliwość swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału (m.in. pozycja negocjacyjna względem kapitałodawców, ich skłonność do dostosowywania warunków obsługi długu do indywidualnych potrzeb i preferencji jednostki samorządu terytorialnego, dopuszczalność podziału emisji obligacji na transze),

⁹ A. Missale, wyd. cyt., s. 3-9.

¹⁰ A. Babczuk, wyd. cyt., s. 6-17; L. Klukowski, *Kompleksowa optymalizacja decyzji w zarządzaniu długiem: koncepcja sformułowania zadań optymalizacyjnych* (maszynopis powielony), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 8-9.

- elastyczność zarządzania powstałym długiem (np. możliwość renegotjowania warunków umowy, możliwość wcześniejszej spłaty części lub całości zadłużenia),
- kryteria psychologiczne (np. zwyczaje w zakresie wyboru zwrotnych źródeł finansowania, naśladowanie innych jednostek samorządu terytorialnego),
- efekty promocyjne związane z funkcjonowaniem na rynku finansowym, a zwłaszcza na rynku obligacji komunalnych,
- kryteria organizacyjne (np. zdobyte doświadczenie, wiedza i umiejętności kadry), inne.

Jak łatwo zauważyć, część z nich odnosi się do charakterystyk samych instrumentów dłużnych. Trzy ostatnie wskazują na określone cechy podmiotów zarządzających długiem komunalnym.

Ankiety skierowano do monokratycznych organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów), a także przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych powiatów oraz województw (starostów, marszałków województw). Zakres podmiotowy badania objął wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, tj. 16 województw, 65 miast na prawach powiatów, 314 powiatów ziemskich oraz 2413 gmin. W populacji gmin wyróżniono gminy miejskie, wiejskie oraz miejsko-wiejskie, a w każdej z tych grup dodatkowo wyodrębniono jednostki małe oraz duże.

4. Omówienie wyników badania

Do 30.10.2008 r. uzyskano poprawne odpowiedzi z 600 jednostek samorządu terytorialnego (tab. 1). Jedyne w populacji województw samorządowych nie udało się uzyskać zakładanego minimalnego poziomu zwrotności ankiet, tj. 10%. W pozostałych wyróżnionych grupach wspólnot samorządowych zwrotność wahała się od 11,22% (dla gmin wiejskich o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 5 tys. osób) do 38,46% (dla gmin miejskich o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 25 tys. osób). Przeciętna zwrotność wyniosła 21,37%.

W przypadku miast na prawach powiatów 88,24% ankietowanych jako najważniejszy powód wyboru określonego instrumentu zaciągania długu wskazało koszt pozyskania kapitału (tab. 2). Małe skomplikowanie procedury pozyskania kapitału uznało za najistotniejszą przesłankę wyboru instrumentu dłużnego jedynie 11,76% respondentów. Za istotne, choć nie pierwszorzędne czynniki wyboru formy zadłużania się decydenci z miast na prawach powiatów uznali także możliwość swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału oraz elastyczność zarządzania powstałym długiem.

W powiatach jako zasadniczy powód wyboru określonego instrumentu zaciągania długu komunalnego najczęściej wymieniane były koszt pozyskania kapitału (na który to czynnik wskazało 77,78% ankietowanych) oraz elastyczność zarządzania powstałym długiem (na który to czynnik wskazało 9,52% ankietowanych). Za dru-

Tabela 1. Poziom zwrotności wysyłanych ankiet

Wyszczególnienie	Liczba zwróconych ankiet	Liczba jednostek poszczególnych typów	Zwrotność ankiet (%)
Województwa samorządowe	1	16	6,25
Miasta na prawach powiatu	17	65	26,15
Powiaty	63	314	20,06
Gminy ogółem	519	2413	21,51
Gminy miejskie	59	241	24,48
w tym powyżej 25 tys. mieszkańców	24	150	16,00
w tym poniżej 25 tys. mieszkańców	35	91	38,46
Gminy wiejskie	312	1586	19,67
w tym powyżej 5 tys. mieszkańców	198	570	34,74
w tym poniżej 5 tys. mieszkańców	114	1016	11,22
Gminy miejsko-wiejskie	148	586	25,26
w tym powyżej 15 tys. mieszkańców	69	374	18,45
w tym poniżej 15 tys. mieszkańców	79	212	37,26
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	600	2808	21,37

Źródło: opracowanie własne.

gorzędne, lecz istotne przesłanki wyboru określonego instrumentu zaciąganiu długu wielu respondentów uznało takie kryteria, jak małe skomplikowanie procedur pozyskiwania kapitału pożyczkowego oraz możliwość swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału.

Podobnie jak w przypadku miast na prawach powiatów oraz powiatów, wśród wszystkich typów gmin daje się zauważyć wyraźna dominacja kosztu pozyskiwanego kapitału pożyczkowego jako podstawowego kryterium wyboru instrumentu zaciągania długu komunalnego. Jest ona jednak wyraźnie mniejsza w przypadku dużych gmin miejskich. Jako najważniejsza przyczyna wyboru instrumentu dłużnego wskazywana jest także mało skomplikowana procedura pozyskiwania środków. Ten czynnik nabiera szczególnego znaczenia w przypadku małych gmin wiejskich (17,54%) oraz dużych gmin miejskich (16,67%). Jest on też uznawany przez bardzo wielu ankietowanych za ważne, choć nie pierwszorzędne kryterium wyboru instrumentu zaciągania długu komunalnego we wszystkich typach gmin. Do tego rodzaju czynników respondenci zaliczają również umożliwianie przez charakterystyki instrumentu dłużnego elastycznego zarządzania długiem. W małych gminach wiejskich oraz gminach miejsko-wiejskich (niezależnie od potencjału ludnościowego) istotna część respondentów wskazuje również na znaczenie możliwości swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału.

W żadnym typie jednostki samorządu terytorialnego nie można zauważyć istotnego udziału odpowiedzi wskazujących na czynniki organizacyjne, czynniki psychologiczne oraz efekty promocyjne (związane głównie z emisją obligacji) jako kry-

Tabela 2. Struktura uzyskanych wyników badania ankietowego (w %)

Wyszczególnienie		Koszt pozyskania kapitału	Małe skomplikowanie procedury pozyskania kapitału	Możliwość swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału	Elastyczność zarządzania długiem	Efekty promocyjne	Kryteria psychologiczne	Kryteria organizacyjne	Inne
Miasta na prawach powiatu	1	88,24	11,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2	6,67	40,00	26,67	26,67	0,00	0,00	0,00	0,00
	3	0,00	25,00	31,25	18,75	6,25	0,00	18,75	0,00
Powiaty	1	77,78	4,76	3,17	9,52	1,59	1,59	1,59	0,00
	2	17,24	25,86	13,79	31,03	0,00	1,72	10,34	0,00
	3	10,00	16,00	26,00	24,00	6,00	8,00	10,00	0,00
Gminy miejskie, w tym	1	71,19	10,17	8,47	8,47	0,00	0,00	1,69	0,00
	2	18,64	33,90	11,86	25,42	1,69	1,69	6,78	0,00
	3	0,00	21,43	17,86	19,64	10,71	8,93	21,43	0,00
powyżej 25 tys. mieszkańców	1	66,67	16,67	8,33	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00
	2	25,00	29,17	12,50	25,00	0,00	0,00	8,33	0,00
	3	0,00	29,17	16,67	12,50	12,50	8,33	20,83	0,00
poniżej 25 tys. mieszkańców	1	74,29	5,71	8,57	8,57	0,00	0,00	2,86	0,00
	2	14,29	37,14	11,43	25,71	2,86	2,86	5,71	0,00
	3	0,00	15,63	18,75	25,00	9,38	9,38	21,88	0,00
Gminy wiejskie, w tym	1	71,15	13,14	2,88	8,65	1,60	0,00	2,24	0,32
	2	17,51	34,68	11,11	26,60	3,37	2,02	4,38	0,34
	3	6,98	24,81	23,64	18,99	6,59	4,26	14,73	0,00
powyżej 5 tys. mieszkańców	1	71,72	10,61	3,03	9,60	2,02	0,00	3,03	0,00
	2	18,58	34,43	8,74	28,42	3,28	1,09	4,92	0,55
	3	6,21	26,09	25,47	16,77	7,45	2,48	15,53	0,00
poniżej 5 tys. mieszkańców	1	70,18	17,54	2,63	7,02	0,88	0,00	0,88	0,88
	2	15,79	35,09	14,91	23,68	3,51	3,51	3,51	0,00
	3	8,25	22,68	20,62	22,68	5,15	7,22	13,40	0,00
Gminy miejsko-wiejskie, w tym	1	77,03	8,78	2,03	10,14	0,00	0,00	1,35	0,68
	2	8,57	44,29	17,14	24,29	2,14	0,71	2,86	0,00
	3	4,17	19,17	21,67	29,17	9,17	2,50	13,33	0,83
powyżej 15 tys. mieszkańców	1	79,71	8,70	2,90	7,25	0,00	0,00	0,00	1,45
	2	12,12	40,91	19,70	19,70	3,03	0,00	4,55	0,00
	3	3,77	20,75	22,64	33,96	5,66	3,77	9,43	0,00
poniżej 15 tys. mieszkańców	1	74,68	8,86	1,27	12,66	0,00	0,00	2,53	0,00
	2	5,41	47,30	14,86	28,38	1,35	1,35	1,35	0,00
	3	4,48	17,91	20,90	25,37	11,94	1,49	16,42	1,49

Źródło: opracowanie własne.

teria wyboru instrumentów zaciągania długu komunalnego. Jednocześnie brakuje zauważalnej ilości odpowiedzi wskazujących na istnienie innych czynników decydujących o doborze instrumentów, w których wyrażony jest dług komunalny, niż wyspecyfikowane przez autora niniejszego opracowania.

W zaprezentowanych badaniach wynika, iż polskie jednostki samorządu terytorialnego zdecydowanie preferują zaciąganie długu na jak najkorzystniejszych warunkach finansowych. Jest to zgodne z zasadą oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. W ten sposób decydenci starają się w jak najmniejszym stopniu obciążać budżety zarządzanych przez siebie wspólnot obsługą zadłużenia. Takie podejście do zarządzania długiem komunalnym wiązać się może jednak z niebezpieczeństwem niedoceniaenia innych niż niskie koszty obsługi, ważnych charakterystyk długu komunalnego, które powinny być uwzględniane przez zarządzającego nim. Zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu terytorialnego znacząco obciążonych długiem oraz w okresach utrudnionego dostępu do zwrotnych źródeł finansowania uwzględnianie w niedostatecznym stopniu takich kwestii, jak dopasowanie struktury terminów obsługi długu do indywidualnych potrzeb i preferencji jednostki samorządu terytorialnego oraz możliwość elastycznego zarządzania zakumulowanym długiem może rodzić poważne zagrożenia w sferze płynności budżetu samorządowego¹¹.

Z powyższych badań wynika także wspólne większości jednostek samorządu terytorialnego pragnienie upraszczania procedur pozyskiwania przychodów zwrotnych. Na procesy zaciągania długu komunalnego w istotny sposób wpływają regulacje państwowe. Wyniki te mogą zatem stanowić przesłankę formułowania propozycji *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy mających na celu uczynienie zaciągania długu komunalnego mniej skomplikowanym. Zagadnienia te wykraczają jednak poza zakres niniejszego opracowania.

5. Podsumowanie

Przychody zwrotne mogą być pozyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez emisje obligacji komunalnych oraz innych dłużnych papierów wartościowych, zaciąganie kredytów, a także pożyczek. Dług komunalny może przyrastać również z powodu wzrostu stanu zobowiązań wymagalnych jednostek samorządu terytorialnego. W procesie wyboru spośród dostępnych instrumentów dłużnych mogą być stosowane przez decydentów samorządowych różne kryteria. Z przeprowadzonych badań wynika, iż polskie samorządy zdecydowanie preferują utrzymywanie kosztów obsługi długu komunalnego na jak najniższym poziomie. Inne kryteria, takie jak np. małe skomplikowanie procedury pozyskania kapitału, możliwość swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału pożyczkowego czy elastyczność zarządzania powstałym długiem są uwzględniane w zdecydowanie mniejszym stopniu.

¹¹ Szerzej patrz: *Raport o sytuacji finansowej powiatu kłodzkiego*, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Literatura

- Babczuk A., *Procedury przetargowe w zarządzaniu długiem publicznym*, AE, Wrocław 2007.
- Dafflon B., *The theory of subnational balanced budget and debt control*, [w:] B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2002.
- De Broeck M., Guillaume D., van der Stichele E., *Structural Reforms in Government Bond Market*, IMF Working Paper nr 108/1998, Washington D.C. 1998.
- Draft Guidelines for Public Debt Management*, International Monetary Fund and the World Bank, Washington D.C. (November) 2000.
- Gray S., *Government Securities: Primary Issuance*, Bank of England, London 1997.
- Guidelines for Public Debt Management*, International Monetary Fund and the World Bank, Washington D.C. (21 March) 2001.
- Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document*, International Monetary Fund and the World Bank, Washington D.C. (November) 2002.
- Kopańska A., *Wykorzystanie instrumentów dłużnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001 (praca doktorska).
- Klukowski L., *Kompleksowa optymalizacja decyzji w zarządzaniu długiem: koncepcja sformułowania zadań optymalizacyjnych* (maszynopis powielony), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
- Klukowski L., Kuba E., *Optymalizacja zarządzania długiem Skarbu Państwa. Minimalizacja kosztów obsługi instrumentów emitowanych na rynku krajowym*, Materiały i Studia NBP nr 199, Warszawa 2001.
- Missale A., *Public Debt Management*, Oxford University Press, New York 1999.
- Raport o sytuacji finansowej powiatu kłodzkiego*, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Szczerbak M., *Podejście zintegrowane i portfelowe w zarządzaniu długiem publicznym*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 5-6.

THE RATIONALE OF POLISH MUNICIPAL DEBT COMPOSITION

Summary

In this article, the author describes why municipalities choose a particular kind of debt instruments to run up municipal debt. After short theoretical literature review, results of empirical research are presented. Polish municipalities strongly prefer to minimize cost of municipal debt. Other criteria for selection debt instruments are underappreciated.