

**Jarosław Dziuba**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## KSZTAŁTOWANIE SIĘ KOSZTÓW OBSŁUGI ZADŁUŻENIA W MIASTACH NA PRAWACH POWIATU

---

**Streszczenie:** Jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystując w swojej gospodarce finansowej przychody zwrotne, stają przed koniecznością ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia. Składają się na nie głównie odsetki od kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych. Koszty te stanowią element wydatków budżetowych i jako takie mogą istotnie wpływać na saldo budżetu, zwiększając potrzeby pożyczkowe i powodując dalszy przyrost długu. Celem artykułu jest omówienie podstawowych kategorii kosztów obsługi długu oraz ocena ich znaczenia w strukturze wydatków budżetowych miast na prawach powiatu. Przeprowadzona analiza wskazuje na niewielkie obecnie znaczenie omawianych kosztów i ich znikomy wpływ na poziom zadłużenia badanych jednostek.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, deficyt budżetowy, dług publiczny, koszty obsługi długu.

### 1. Wstęp

Intensyfikacja programów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego (JST), jaka nastąpiła w ostatnich latach w związku z chęcią absorpcji środków unijnych, spowodowała, że dług samorządowy, będący źródłem współfinansowania lub prefinansowania tych inwestycji, zaczął wyraźnie rosnąć, zbliżając się niejednokrotnie do ustawowych barier. Ze względu na jedynie kilkuprocentowy udział długu samorządowego w państwowym długu publicznym nie stanowi on, jak dotąd, istotnego problemu makroekonomicznego. Jedną z konsekwencji występowania długu samorządowego jest konieczność ponoszenia kosztów jego obsługi. Ich nadmierny wzrost może być przyczyną trudności ze zrównoważeniem budżetów i dalszego zwiększania się potrzeb pożyczkowych.

Celem artykułu, obok omówienia podstawowych kategorii kosztów obsługi długu, jest ocena aktualnego znaczenia tych kosztów w strukturze wydatków miast na prawach powiatu oraz próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu wielkość ponoszonych przez JST kosztów obsługi długu wpływa na poziom ich deficytów budżetowych oraz na potrzeby pożyczkowe. Zakresem podmiotowym badań objęto wszystkie miasta na prawach powiatu w Polsce, czyli 65 jednostek, natomiast zakres czasowy obejmuje lata 2007–2009.

## 2. Charakterystyka kosztów kapitału pożyczkowego

Dłużne instrumenty finansowe, które znajdują powszechne zastosowanie w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, to kredyty bankowe, pożyczki i dłużne papiery wartościowe, a zwłaszcza obligacje. Wśród tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, którego częścią jest dług samorządowy, należy wymienić także przyjęte depozyty i zobowiązania wymagalne, jednak nie są to narzędzia polityki równoważenia budżetu.

Tabela 1 przedstawia wielkość i strukturę zadłużenia miast na prawach powiatu według zastosowanych instrumentów dłużnych. Dominują w niej instrumenty pożyczkowe, takie jak kredyty, pożyczki i dłużne papiery wartościowe. Udział kredytów i pożyczek w długu ogółem zachowywał w badanym okresie poziom przekraczający 80%, a w 2008 r. nawet 90%. Zobowiązania z tytułu dłużnych papierów wartościowych stanowiły kilkanaście procent zobowiązań, z wyjątkiem 2008 r., kiedy to po spadku o prawie 45% ich udział zmniejszył się do 8,4%. W strukturze długu miast nie występowały przyjęte depozyty, natomiast udział wymagalnych zobowiązań był marginalny. Dynamika długu miast na prawach powiatu była dodatnia. Na koniec 2009 r. wzrosły one względem końca 2007 r. o ponad 66%, przy czym zasadnicza część tego wzrostu nastąpiła w 2009 r., kiedy poziom długu zwiększył się względem końca 2008 r. o prawie 47%.

**Tabela 1.** Struktura zobowiązań miast na prawach powiatu w latach 2007–2009

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	w mln zł			w %		
Zobowiązania ogółem, w tym:	11 258,69	12 775,29	18 729,82	100,0	100,0	100,0
– papiery wartościowe	1 933,25	1 078,60	2 653,19	17,2	8,4	14,2
– kredyty i pożyczki	9 277,14	11 648,68	16 029,12	82,4	91,2	85,6
– przyjęte depozyty	–	–	–	0,0	0,0	0,0
– wymagalne zobowiązania	48,31	48,00	47,51	0,4	0,4	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie [8].

Kredyty i pożyczki stanowią bardzo niejednorodną grupę tytułów dłużnych. Wnikliwa analiza tej struktury jest mocno utrudniona ze względu na brak wystarczająco szczegółowych wymogów dotyczących sprawozdawczości finansowej JST. Jednostki te nie mają obowiązku publikacji danych dotyczących struktury rodzajowej zobowiązań kredytowo-pożyczkowych i w większości tego nie robią. W sprawozdawczości finansowej nie występuje także podział na kredyty i pożyczki, co sprawia, że dane finansowe obejmują te instrumenty łącznie. Utrudnia to rzetelne przedstawienie zakresu wykorzystania m.in. kredytów i pożyczek preferencyjnych.

Kredyty i pożyczki mogą być udzielane na zasadach zarówno komercyjnych, jak i preferencyjnych, natomiast obligacje komunalne mają charakter komercyjny. Kry-

terium tego podziału jest koszt pozyskania finansowania, który w przypadku operacji komercyjnych wynika z rachunku ekonomicznego przeprowadzonego przez kapitałodawcę, z uwzględnieniem rynkowej ceny pieniądza (rynkowych stóp procentowych), ryzyka konkretnego kapitałobiorcy i danej operacji oraz konkurencji innych podmiotów na rynku kredytowo-pożyczkowym. Na koszty kredytu komercyjnego składają się przede wszystkim odsetki, które obliczane są od kapitału kredytu (zadłużenia) przy wykorzystaniu stopy oprocentowania kredytu. Może ona mieć charakter stały bądź zmienny. W pierwszym przypadku oprocentowanie nie ulega zmianie przez cały okres kredytowania. Ze względu na nieelastyczność dostosowania się takiego oprocentowania do rynkowych stóp procentowych towarzyszy mu wysokie ryzyko stopy procentowej. Z tego też powodu oprocentowanie stałe jest rzadko wykorzystywane i występuje głównie w przypadku kredytów o krótkich terminach spłaty. Dla kredytobiorcy oprocentowanie stałe jest korzystne w sytuacji spodziewanego wzrostu rynkowych stóp procentowych, jednakże w obliczu takich oczekiwań oferowane kredyty są zazwyczaj wyżej oprocentowane niż takie same kredyty o zmiennym oprocentowaniu. Jak zauważa A. Kopańska, „...w ustabilizowanych gospodarkach stałe stopy procentowe kredytów samorządowych są jak najbardziej pożądane. Dzięki temu można całkowicie określić wartość przyszłych płatności odsetkowych, co jest istotne dla planowania budżetu” [3, s. 79].

Zmienna stopa procentowa w ustalonych okresach ulega dostosowaniu do bieżących stóp rynkowych, stanowiących stopę odniesienia (bazową) dla oprocentowania kredytu. Najczęściej przyjmowaną w bankach stopą bazową jest jedna ze stóp rynku międzybankowego, np.: WIBOR, EURIBOR lub LIBOR dla odpowiedniej waluty kredytu. Oprocentowanie kredytu składa się najczęściej z sumy stopy bazowej oraz marży banku. Zastosowanie stopy zmiennej wiąże się z mniejszym ryzykiem stopy procentowej i dlatego jest ona znacznie częściej wykorzystywana w operacjach kredytowych, szczególnie długoterminowych.

Innym znaczącym kosztem finansowania są prowizje i opłaty bankowe, naliczane procentowo lub kwotowo z różnych tytułów i najczęściej płacone jednorazowo. Ich wysokość, podobnie jak w przypadku oprocentowania, może być zróżnicowana, a sposób i moment naliczania są zależne od przyczyny. Do najczęściej występujących prowizji kredytowych należy zaliczyć:

- prowizję za rozpatrzenie wniosku kredytowego (tzw. prowizja przygotowawcza) – liczona jest od całej kwoty udzielanego (wnioskowanego) kredytu,
- prowizję za gotowość – naliczana jest w ustalonych okresach za gotowość banku do uruchamiania środków przyznanego kredytu (jeśli uruchomienie nie nastąpiło jednorazowo),
- prowizję od uruchomienia – pobierana jest od uruchomienia kolejnej transzy kredytu,
- prowizję za spłatę całości lub części kredytu przed terminem – naliczana od kwoty wcześniejszej spłaty,

- prowizję za zmianę warunków umowy (np. zmiana sposobu naliczania odsetek, zmiana waluty kredytu itp.) – naliczana od kwoty pozostałej do spłaty,
- prowizję za podwyższenie kwoty kredytu – liczona od kwoty podwyższenia.

Dodatkowym kosztem kredytu mogą być koszty ustanowienia zabezpieczeń (np. opłaty skarbowe, opłata za wpis hipoteki, składka ubezpieczeniowa itd.). Zasadniczą ich cechą jest to, że stanowiąc koszt zaciągnięcia kredytu po stronie kredytobiorcy, nie są jednocześnie przychodem banku-kredytodawcy.

Kredyty i pożyczki preferencyjne mają oprocentowanie niższe niż rynkowe, dzięki czemu, przy zachowaniu wszystkich zalet finansowania zwrotnego, generują mniejsze koszty po stronie kapitałobiorcy. Następuje zatem mniejsze obciążenie budżetu spłatą rat kapitałowo-odsetkowych. Preferencje, oprócz niższych kosztów finansowych, mogą także dotyczyć np. korzystniejszych warunków spłaty, możliwości karencji w spłacie kapitału i/lub odsetek, rozłożenia spłaty na dłuższe terminy niż oferowane przez rynek, zmniejszenia częstotliwości płacenia rat, możliwości umorzenia części lub całości zadłużenia, łagodniejszych kryteriów oceny zdolności kredytowej itp. Wszystko to sprawia, że korzystanie z tzw. miękkiego finansowania, jak się czasem określa kredyty i pożyczki preferencyjne, wiąże się z mniejszym ryzykiem finansowym, oddala się bowiem zagrożenie utratą wypłacalności dłużnika, stanowiące najważniejszą, negatywną konsekwencję korzystania ze środków zwrotnych.

W Polsce nie istnieje instytucja specjalizująca się w zwrotnym finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Mogą one natomiast korzystać z preferencyjnego finansowania oferowanego przez inne podmioty, do których należą przede wszystkim Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i funkcjonujące przy nim fundusze, międzynarodowe instytucje finansowe (np. Europejski Bank Inwestycyjny), banki komercyjne we współpracy z wymienionymi wyżej instytucjami. Oferta w zakresie preferencyjnego finansowania JST jest w Polsce nadal dosyć szeroka i zróżnicowana. Niewątpliwie korzyści, wynikające z niższego niż rynkowe oprocentowania i atrakcyjnych warunków spłaty (długie terminy, karencja), sprawiają, że cieszy się ona dużym zainteresowaniem wśród samorządów.

Przykładowo, oprocentowanie pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego przez fundusze ochrony środowiska oparte jest na stopie redyskonta weksli Narodowego Banku Polskiego, z jednoczesnym określeniem minimalnego dopuszczalnego poziomu. Ich wysokość waha się od jednej dziesiątej stopy redyskontowej do pełnej stopy redyskontowej, przy poziomach minimalnych w granicach 1,5–4%. Oprocentowanie jest uzależnione od takich czynników, jak rodzaj beneficjenta i typ zadania, a zwłaszcza jego obecność na liście zadań priorytetowych funduszu. Może ono być stałe i nie ulegać zmianie przez cały okres finansowania, lub zmienne i podlegać okresowej (najczęściej rocznej) weryfikacji i dostosowaniu do aktualnego poziomu stopy redyskontowej. Niektóre fundusze (np. WFOŚiGW we Wrocławiu, Kielcach i Białymstoku) stosują także stopę procentową nominalnie

stałą, która może podlegać zróżnicowaniu w zależności np. od dochodów własnych JST na 1 mieszkańca lub w zależności od rodzaju zadania. W większości przypadków oprocentowanie ustalane jest w drodze negocjacji i może być wyższe od tych limitów, które mają charakter minimalnych. Fundusze nie pobierają żadnych prowizji ani opłat charakterystycznych dla kredytów i pożyczek komercyjnych [1, s. 31].

Inną popularną formą pomocy finansowej udzielanej JST ze środków funduszy ochrony środowiska są dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów udzielanych przez banki komercyjne z ich środków i na ich ryzyko. Dopłaty te mogą być udzielane bezpośrednio wnioskodawcom, którzy samodzielnie dokonali wyboru banku, albo bankom wybranym przez fundusz, które udzielają preferencyjnych kredytów na wskazane zadania. Szczegółowe zasady takiej pomocy określa umowa pomiędzy funduszem a bankiem i/lub kredytobiorcą. Fundusz czasem obliguje beneficjenta pomocy do wyboru banku oferującego najkorzystniejsze warunki finansowania w trybie zgodnym z przepisami o zamówieniach publicznych. Wysokość maksymalnej dopłaty bywa różnorodnie konstruowana, ale w prawie wszystkich przypadkach jest ona wyrażona procentowym wskaźnikiem i liczona od wielkości zadłużenia z tytułu kredytu. W przypadku większości funduszy względna wysokość dopłaty oparta jest na stopie redyskonta weksli NBP. Limity tak określone wynoszą od 0,1 stopy redyskontowej do 0,7 tej stopy.

Preferencyjne finansowanie jednostek samorządu terytorialnego jest też domeną działania Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Oferta finansowania skierowana przez BGK do sektora samorządowego jest realizowana głównie poprzez umożliwienie dostępu do środków finansowych pochodzących z utworzonych przy banku funduszy celowych oraz specjalnych programów rządowych, którymi BGK zarządza. Przykładowo, oprocentowanie kredytów preferencyjnych z Funduszy Rozwoju Inwestycji Komunalnych wynosi 0,5 stopy redyskonta weksli NBP, natomiast prowizja stanowi 1% udzielonego kredytu.

Oprocentowanie emitowanych przez JST obligacji komunalnych ma charakter komercyjny, gdyż odsetki są swoistym wynagrodzeniem obligatariuszy za udostępnienie kapitału emitentowi. Jednostka samorządowa, ustalając oprocentowanie, ma pewien wąski margines manewru, ekonomicznie ograniczony od góry oprocentowaniem alternatywnych sposobów pozyskania środków pieniężnych przez samorządy (np. kredytu bankowego), a od dołu innymi formami lokowania kapitałów przez inwestorów (obligacje skarbowe, depozyty bankowe). Ustalone oprocentowanie powyżej lub poniżej tego przedziału jest z finansowego punktu widzenia niekorzystne odpowiednio dla emitenta lub inwestora, przy założeniu, że inne czynniki, takie jak np. świadczenia niepieniężne lub korzyści pozafinansowe, nie występują.

Stopa procentowa służąca do wyliczenia odsetek może być stała w każdym okresie odsetkowym lub zmienna i uzależniona od innych wskaźników (np. inflacji, rentowności bonów skarbowych i in.). Obligacje emitowane przez miasta na prawach powiatu są niemal wyłącznie oprocentowane stopą zmienną. Jest nią w większości przypadków rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych, do której

może być doliczona marża. Jej wysokość nie przekracza zazwyczaj 1,5%. Coraz popularniejszą bazą odsetkową dla obligacji komunalnych stają się, szczególnie w ostatnich latach, także stopy procentowe z międzybankowego rynku kredytowego – głównie WIBOR dla 3 i 6 miesięcy (m.in. obligacje Świnoujścia, Białegostoku, Krakowa, Poznania, Słupska, Szczecina). Do rzadkości należy natomiast oprocentowanie obligacji stopą stałą. Przykładem mogą tu być 10-letnie obligacji Warszawy, wyemitowane w lipcu 2009 r., których oprocentowanie wynosi 6,7% w skali roku [6, s. 23–34].

Kompleksowa informacja o oprocentowaniu powinna zawierać:

- datę, od której nalicza się oprocentowanie,
- okresy, w których nominal obligacji podlega oprocentowaniu (tzw. okresy odsetkowe),
- datę ustalenia prawa do odsetek w każdym okresie odsetkowym,
- dzień płatności odsetek za każdy okres odsetkowy,
- miejsce i formę wypłaty odsetek.

Należy zaznaczyć, że na atrakcyjność obligacji z punktu widzenia inwestora mają wpływ także ewentualne świadczenia niepieniężne. Mogą one rekompensować niższe oprocentowanie i czynić z obligacji interesującą lokatę. Z punktu widzenia JST przyznanie świadczeń niepieniężnych zmniejsza obciążenie przyszłych budżetów ratami odsetkowymi i jednocześnie pozwala na osiągnięcie różnorodnych celów gospodarczych, np. związanych z prowadzoną polityką mieszkaniową poprzez emisje tzw. prywatyzacyjnych obligacji mieszkaniowych [4, s. 271–272].

W przypadku emisji obligacji oprócz kosztów odsetkowych istotne znaczenie mają także koszty organizacji finansowania. Składają się na nie głównie koszty wynagrodzenia podmiotu organizującego emisję, doradców prawnych i finansowych, koszt sporządzenia wymaganej dokumentacji (przede wszystkim memorandum informacyjnego), koszty gwarantowania dojścia emisji do skutku, koszty druku i przechowywania papierów wartościowych u depozytariusza (w przypadku fizycznej formy walorów), koszty wprowadzenia do obrotu wtórnego lub organizacji rynku wtórnego, koszty oceny ratingowej itd. Rosną one zdecydowanie w przypadku oferty publicznej, dlatego też takie emisje należą do rzadkości (np. obligacje Poznania, Rybnika).

### **3. Koszty jako kryterium wyboru instrumentu dłużnego przez JST**

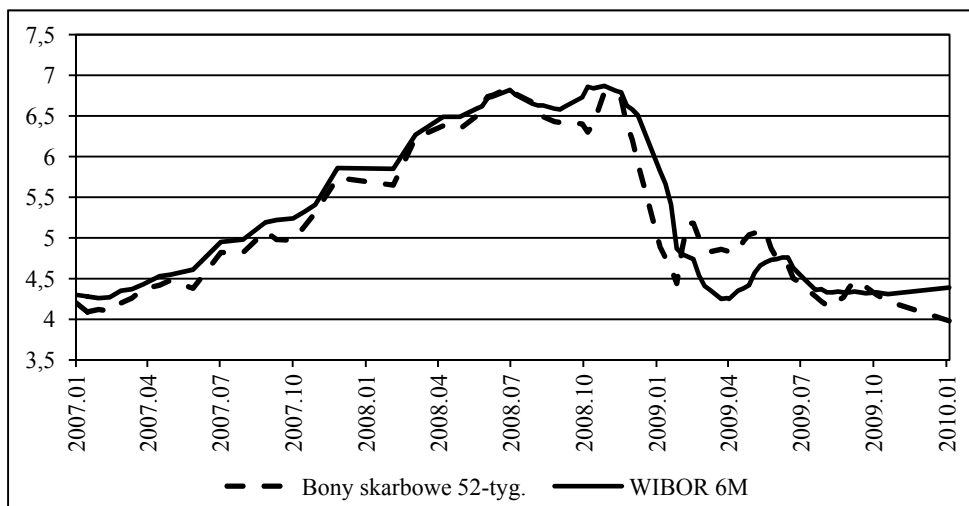
Jedną z podstawowych decyzji w procesie pozyskiwania przez JST przychodów zwrotnych jest więc wybór optymalnego, z punktu widzenia potrzeb i warunków konkretnej jednostki, instrumentu dłużnego. Kryteria wyboru można podzielić na wewnętrzne, związane ze specyfiką danej JST, oraz zewnętrzne, niezależne od samorządu, a związane z instrumentem finansowym, jego cechami i rynkiem. Mogą one mieć charakter finansowy lub pozafinansowy, a część z nich może wynikać także z przepisów prawa. Ta wielokryterialność powoduje, że w praktyce proces podjęcia racjonalnej, jednoznacznej i bezspornej decyzji w zakresie wyboru sposobu fi-



nansowania jest skomplikowany i może powodować konieczność skorzystania z usług wyspecjalizowanych instytucji doradztwa prawno-ekonomicznego.

Koszty pozyskania finansowania i obsługi długu zalicza się do zewnętrznych, finansowych kryteriów wyboru formy zadłużenia. Biorąc pod uwagę koszty odsetkowe, należy odrębnie potraktować instrumenty komercyjne i preferencyjne. Kredyty i pożyczki preferencyjne są najbardziej atrakcyjne dla samorządów, gdyż ze względu na zastosowane preferencje odnośnie do stopy procentowej generują mniejsze koszty. Jednak aby uzyskać taką formę finansowania, jednostka musi spełnić ściśle określone wymogi stawiane przez finansującego, przede wszystkim jeśli chodzi o cel finansowania. Porównując natomiast, zazwyczaj zmienne, oprocentowanie komercyjnych kredytów bankowych i obligacji, można się posłużyć stopami bazowymi. Dla kredytów jest to zazwyczaj WIBOR, a dla obligacji komunalnych – rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych. W ostatnich latach stopa WIBOR dla 6 miesięcy była generalnie wyższa od rentowności bonów skarbowych (rys. 1). Przy porównywalnych marżach dodawanych do stopy bazowej teoretycznie oznacza to wyższy koszt odsetkowy zaciągniętego kredytu niż koszt odsetek od obligacji. Jedynie w pierwszej połowie 2009 r. rentowność bonów skarbowych wyraźnie przewyższała stopę WIBOR 6M.

Na obecnym poziomie stóp procentowych różnica między stopami odniesienia jest jednak znikoma. Przez większość badanego okresu nie przekraczała 0,2 p.p., wyjątkiem była pierwsza połowa 2009 r., gdy różnice sięgały 0,9 p.p. Decydujący wpływ na wysokość oprocentowania długu ma więc marża, której wysokość jest uzależniona



**Rys. 1.** Kształtowanie się stopy procentowej WIBOR 6M oraz średniej rentowności 52-tyg. bonów skarbowych w latach 2007–2009 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)) i NBP ([www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)).

od wielu czynników, a przede wszystkim od ryzyka kredytowego generowanego przez JST i finansowany projekt inwestycyjny, które jest szacowane podczas badania przez bank zdolności kredytowej (przy kredycie) lub też dokonywania oceny ratingowej (przy obligacjach). Banki, konkurując o klienta komunalnego, często oferują bardzo korzystne warunki kredytowania, z marżą zerową lub nawet ujemną. Samorządy skrzętnie to wykorzystują, ustalając np. bardzo ostre wymogi co do zasad kredytowania w warunkach przetargu. Podobna konkurencja występuje także wśród organizatorów emisji obligacji, obniżając koszty organizacji takiego finansowania.

Koszty finansowe, jakie generują poszczególne instrumenty dłużne, są podstawowym czynnikiem wyboru formy pozyskania przychodów zwrotnych. Tezę tę potwierdzają wyniki badania ankietowego, które przeprowadzono wśród skarbników miast na prawach powiatu<sup>1</sup>. Pytanie odnośnie do tej kwestii brzmiało: „Jakie kryteria decydują o wyborze instrumentu dłużnego spośród kredytów, pożyczek i obligacji?”. Ankietowani mieli możliwość wyboru maksymalnie trzech odpowiedzi spośród zaproponowanych ośmiu możliwości wraz z uszeregowaniem ich według stopnia ważności, a także wskazania dodatkowych czynników. Wyniki udzielonych odpowiedzi prezentuje tab. 2.

**Tabela 2.** Kryteria wyboru instrumentu dłużnego przez miasta na prawach powiatu na podstawie badań ankietowych

Jakie kryteria decydują o wyborze instrumentu dłużnego spośród kredytów, pożyczek i obligacji?	Liczba udzielonych odpowiedzi na miejscu:		
	1	2	3
– koszt pozyskania kapitału (odsetki, dyskonto, prowizje, opłaty, inne)	25	3	0
– stopień skomplikowania procedury pozyskania kapitału	0	6	5
– możliwość swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału (pozycja negocjacyjna względem kapitałodawców)	0	5	8
– elastyczność zarządzania powstałym długiem (np. renegowanie warunków umowy, transzowanie, wcześniejsze spłaty)	2	7	3
– efekty promocyjne związane z funkcjonowaniem na rynku finansowym	0	1	3
– polityka i priorytety organów państwowych w zakresie realizacji inwestycji z wykorzystaniem preferencyjnych form finansowania	0	4	2
– kryteria psychologiczne (np. zwyczaje, przyzwyczajenia, naśladowanie innych JST)	0	0	1
– kryteria organizacyjne (np. zdobyte doświadczenie, wiedza i umiejętności kadry)	0	2	6
– inne (jakie?)	1	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

<sup>1</sup> Ankietę zaadresowano do skarbników wszystkich miast na prawach powiatu w połowie 2008 r. Odpowiedziało na nią 28 respondentów, czyli poziom zwrotności wyniósł 43%.



Koszt kapitału jako czynnik najważniejszy w procesie wyboru instrumentu dłużnego wskazało 25 skarbników (89%), a 3 pozostałych skarbników, którzy odpowiedzieli na ankietę, wskazało to kryterium na drugim miejscu. Duża liczba ankietowanych wskazała także kryterium elastyczności zarządzania powstałym długiem (łącznie 12 wskazań – 43%) oraz możliwość swobodnego kształtowania warunków pozyskania kapitału (łącznie 13 wskazań – 46%), choć nie były to przyczyny najważniejsze. Stopień skomplikowania procedury pozyskania kapitału stanowi, w opinii 11 skarbników (39%), istotne kryterium wyboru. Pozostałe odpowiedzi, czyli „efekty promocyjne związane z funkcjonowaniem na rynku finansowym”, „polityka i priorytety organów państwowych w zakresie realizacji inwestycji z wykorzystaniem preferencyjnych form finansowania”, „kryteria psychologiczne” i „kryteria organizacyjne”, okazały się mniej istotne, aczkolwiek dostrzegane.

Warto zaznaczyć, że decyzja co do wyboru właściwego instrumentu dłużnego powinna być elementem szerszego procesu wyboru źródeł finansowania, włączając w to także źródła bezzwrotne. Proces ten powinien uwzględniać znacznie szersze spektrum czynników niż tylko koszty obsługi długu, powinien być dokonany z należytą starannością. Jak zauważa B. Filipiak, „... konsekwencje dokonania pochopnego wyboru źródła finansowania i niezbadania wszystkich alternatyw mogą być bardzo niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto może to spowodować: trudności w realizacji zadań na zadowalającym poziomie jakościowym, brak płynności finansowej, wywołać kryzys, a nawet doprowadzić do okresowej niewyłacalności” [2, s. 50].

#### **4. Koszty obsługi długu w strukturze wydatków miast na prawach powiatu**

Koszty obsługi długu są wydatkami budżetowymi ujmowanymi zgodnie z klasyfikacją budżetową<sup>2</sup> w dziale 757 „obsługa długu publicznego”. Dział ten obejmuje pięć rozdziałów, spośród których dla JST znaczenie mają następujące: 75701 – „Obsługa zadłużenia zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych”, 75702 – „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego”. Tytuły dokonywania wydatków w ramach tych rozdziałów są mocno zróżnicowane i obejmują kilkanaście paragrafów. Najważniejsze z nich to paragrafy: 801 – „Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego”, 806 – „Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego”, 807 – „Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego”.

<sup>2</sup> Do końca 2009 r. klasyfikację budżetową regulowało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU nr 107, poz. 726 z późn. zm.).

wego”, 811 – „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych”. Najwięcej pozycji wydatkowych związanych z obsługą długu JST ujęły w paragrafie 807. W ramach działu 757 wydatków incydentalnie były ujmowane także wydatki z takich tytułów, jak m.in.: „wynagrodzenia bezosobowe” (par. 417), „zakup usług obejmujących tłumaczenia” (par. 438), „podróże służbowe” (par. 441), „zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz, opinii” (par. 439), „zakup usług pozostałych” (par. 430). Obejmowały one czynności związane z organizacją finansowania zwrotnego, jednakże nie stanowiły bezpośrednich kosztów finansowych w postaci odsetek lub dyskonta.

W strukturze wydatków miast na prawach powiatu koszty obsługi długu stanowią względnie niewielką pozycję. W całym badanym okresie 2007–2009 wyniosły one nieco ponad 1,7 mld zł, co stanowiło jedynie 1,12% poniesionych w tym czasie wydatków budżetowych. Podobnie niewielki udział utrzymywał się w każdym z badanych lat. W ujęciu bezwzględny koszty te wykazywały tendencję wzrostową, rosnąc w 2009 r. względem 2007 r. o 32%. Wzrost odnotowano w budżetach 49 miast, natomiast w 16 jednostkach poziom kosztów obsługi długu w 2009 r. był

**Tabela 3.** Koszty obsługi długu miast na prawach powiatu w latach 2007–2009

Miasta na prawach powiatu	2007	2008	2009	2007–2009	2007	2008	2009	2007–2009
	Koszty obsługi długu (tys. zł)				jako % wydatków og.			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Biała Podlaska	2 769,21	4 012,60	4 810,68	11 592,49	1,54	2,15	2,36	2,03
Białystok	9 043,81	10 414,24	8 567,40	28 025,45	1,07	1,09	0,73	0,94
Bielsko-Biała	3 579,94	3 118,30	3 514,15	10 212,39	0,67	0,50	0,47	0,53
Bydgoszcz	14 251,98	18 926,66	27 261,35	60 439,99	1,27	1,48	2,24	1,67
Bytom	390,16	1 600,26	2 570,09	4 560,51	0,08	0,28	0,41	0,27
Chelm	3 069,84	3 870,29	3 571,01	10 511,14	1,79	1,91	1,62	1,77
Chorzów	2 902,66	2 413,48	1 421,29	6 737,43	0,90	0,68	0,37	0,64
Częstochowa	8 892,50	13 538,13	13 029,92	35 460,54	1,23	1,82	1,64	1,57
Dąbrowa Górnicza	1 056,97	3 416,00	2 172,98	6 645,95	0,26	0,81	0,47	0,51
Elbląg	3 862,49	4 886,43	4 085,05	12 833,97	0,99	1,19	0,92	1,03
Gdańsk	11 881,68	13 879,24	22 624,98	48 385,90	0,72	0,77	1,14	0,89
Gdynia	9 683,38	9 812,34	5 939,29	25 435,00	1,05	1,01	0,60	0,88
Gliwice	235,46	412,37	361,26	1 009,09	0,03	0,06	0,05	0,05
Gorzów Wielkopolski	2 090,92	3 247,36	3 720,93	9 059,21	0,57	0,83	0,77	0,73
Grudziądz	3 579,08	4 740,56	4 303,64	12 623,28	0,99	1,16	1,15	1,10
Jastrzębie-Zdrój	657,59	1 516,67	1 043,87	3 218,13	0,27	0,61	0,40	0,43
Jaworzno	925,95	2 608,52	4 642,90	8 177,38	0,31	0,72	1,24	0,79
Jelenia Góra	2 199,05	2 440,61	3 134,04	7 773,69	0,70	0,81	1,08	0,86
Kalisz	2 309,23	5 184,46	5 291,12	12 784,81	0,67	1,25	1,23	1,08
Katowice	6 645,52	7 494,95	9 344,39	23 484,86	0,65	0,65	0,67	0,66
Kielce	4 871,85	5 389,61	4 747,09	15 008,55	0,81	0,73	0,53	0,67
Konin	2 204,83	3 410,88	2 554,27	8 169,98	0,57	1,15	0,81	0,82

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Koszalin	2 275,49	2 473,97	2 669,13	7 418,59	0,74	0,74	0,69	0,72
Kraków	50 691,41	68 492,30	68 665,23	187 848,95	1,68	2,17	2,01	1,96
Krosno	1 969,55	2 873,19	2 909,66	7 752,40	1,09	1,34	1,37	1,28
Legnica	2 671,39	3 004,19	2 489,70	8 165,29	0,85	0,85	0,63	0,77
Leszno	3 702,36	4 737,60	6 752,93	15 192,89	1,70	1,93	2,54	2,08
Lublin	8 712,55	15 465,53	20 606,74	44 784,82	0,82	1,27	1,51	1,23
Łomża	516,82	678,88	1 264,65	2 460,35	0,29	0,33	0,52	0,39
Łódź	29 958,14	38 656,27	36 107,62	104 722,03	1,24	1,49	1,24	1,32
Mysłowice	2 665,49	3 065,63	2 535,47	8 266,59	1,13	1,21	1,17	1,17
Nowy Sącz	2 075,57	2 960,04	2 591,31	7 626,92	0,71	0,91	0,74	0,79
Olsztyn	4 695,18	4 122,96	4 223,11	13 041,25	0,84	0,66	0,59	0,69
Opole	2 299,72	4 514,64	5 154,50	11 968,87	0,39	0,84	1,00	0,73
Ostrołęka	1 519,60	1 560,89	1 833,51	4 914,00	0,91	0,85	0,83	0,86
Piekary Śląskie	1 130,66	1 336,94	1 339,80	3 807,41	0,93	0,91	0,79	0,87
Piotrków Trybunalski	3 111,94	5 032,31	5 162,10	13 306,35	1,22	1,85	1,87	1,66
Płock	7 078,61	10 385,19	10 006,13	27 469,92	1,22	1,70	1,61	1,52
Poznań	28 775,75	37 041,80	29 158,36	94 975,91	1,37	1,58	1,08	1,33
Przemysł	1 455,11	2 153,68	2 547,52	6 156,31	0,65	0,91	0,95	0,85
Radom	3 136,09	3 940,06	5 313,65	12 389,80	0,47	0,51	0,58	0,53
Ruda Śląska	5 991,34	6 474,69	10 573,01	23 039,03	1,15	1,39	2,02	1,53
Rybnik	4 689,85	7 062,24	7 790,69	19 542,78	0,82	1,32	1,47	1,20
Rzeszów	7 119,25	9 916,72	10 261,50	27 297,46	1,24	1,55	1,48	1,43
Siedlce	3 390,95	4 106,95	3 663,62	11 161,52	1,50	1,56	1,28	1,44
Siemianowice Śląskie	2 349,74	3 108,90	3 315,36	8 774,00	1,25	1,51	1,48	1,42
Skiermiewice	645,92	662,87	384,86	1 693,65	0,51	0,44	0,24	0,39
Słupsk	4 482,14	7 235,67	6 083,05	17 800,85	1,21	2,02	1,52	1,58
Sopot	745,55	556,89	413,67	1 716,11	0,36	0,17	0,14	0,20
Sosnowiec	3 408,83	2 719,33	2 775,38	8 903,54	0,59	0,46	0,41	0,48
Suwałki	3 339,47	4 480,78	3 084,96	10 905,21	1,57	2,03	1,16	1,56
Szczecin	12 847,98	12 064,88	12 837,17	37 750,03	1,16	0,95	0,92	1,00
Świętochłowice	1 234,45	1 390,83	1 484,53	4 109,81	0,97	1,03	1,08	1,03
Świnoujście	1 837,32	1 918,46	1 969,62	5 725,40	1,01	0,91	1,04	0,99
Tarnobrzeg	2 121,81	2 825,96	1 953,04	6 900,82	1,54	1,75	1,24	1,51
Tarnów	5 926,04	7 309,69	6 449,24	19 684,97	1,70	1,79	1,41	1,62
Toruń	12 397,78	16 870,56	13 655,35	42 923,70	1,83	2,22	1,70	1,92
Tychy	534,31	99,79	51,06	685,16	0,14	0,02	0,01	0,04
Warszawa	111 095,90	122 827,32	120 122,66	354 045,87	1,22	1,17	1,06	1,14
Włocławek	6 977,56	8 480,33	6 752,16	22 210,05	1,84	2,06	1,58	1,82
Wrocław	20 600,48	27 563,84	53 585,96	101 750,28	0,78	0,86	1,48	1,08
Zabrze	2 866,48	3 673,74	3 515,72	10 055,94	0,55	0,56	0,37	0,47
Zamość	1 618,01	1 820,92	2 437,48	5 876,42	0,72	0,76	0,89	0,80
Zielona Góra	3 352,66	4 518,37	5 834,51	13 705,54	0,86	1,04	1,16	1,03
Żory	2 523,14	3 212,82	3 258,63	8 994,59	1,18	1,32	1,61	1,36
Ogółem	477 642,50	599 732,61	632 296,01	1 709 671,12	1,04	1,17	1,13	1,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie [8].

mniejszy niż w 2007. Największa dynamika wystąpiła w przypadku miasta Bytom (wzrost o prawie 560%) i Jaworzno (wzrost o 400%). W relacji do dochodów koszty obsługi długu były największe w przypadku Leszna (2,08%), natomiast najmniejsze w Tychach (0,04%) (tab. 3).

W relacji do średniego poziomu długu publicznego<sup>3</sup> miast na prawach powiatu wydatki na jego obsługę oscylowały w przedziale 4–5%. Opierając się na danych jednostkowych, można zauważyć dodatnią zależność między udziałem kosztów obsługi zadłużenia w wydatkach ogółem a relacją zadłużenia do dochodów ogółem. Oznacza to, że w miastach, gdzie obciążenie dochodów długiem było wyższe, koszty obsługi zadłużenia miały większy udział w wydatkach. Współczynniki korelacji Pearsona wyniosły dla poszczególnych lat około 0,8, co wskazuje na znaczącą zależność liniową. Oczywiście nie można tutaj mówić o pełnej zależności, gdyż istnieje zróżnicowanie długu poszczególnych jednostek nie tylko pod względem wysokości nominalnej stopy oprocentowania, ale także pod względem warunków i terminów płatności rat odsetkowych. Poza tym istnieje opóźnienie czasowe w terminach ponoszenia kosztów zadłużenia a momentem zaciągnięcia długu, przez co przyrost długu może skutkować zwiększonymi kosztami dopiero w kolejnych latach. Przykładowo, w mieście Sopot w 2009 r. dług wzrósł względem końca 2008 r. o ponad 620%, podczas gdy koszty jego obsługi spadły o ponad 25%. Przeciwnymi przykładami wzrostu kosztów obsługi mimo spadku zadłużenia na koniec 2009 r. mogą być Ostrołęka i Piotrków Trybunalski. Przyczyną tych rozbieżności jest także fakt, że koszty ujmowane są w statystykach metodą strumieniową (narastająco), a dług metodą zasobową (statycznie).

Wysoka dodatnia zależność między poziomem długu publicznego oraz kosztów jego obsługi, w kontekście dużej dynamiki wzrostu zadłużenia (szczególnie w 2009 r.), generuje niebezpieczeństwo wystąpienia czy też pogłębienia się nierównowagi budżetowej miast w przyszłości.

Zadłużenie JST i konieczność ponoszenia kosztów jego obsługi są, przynajmniej na gruncie teoretycznym, jedną z przyczyn występowania deficytów budżetowych oraz potrzeb pożyczkowych. Kategorie deficytu i długu publicznego są ze sobą bowiem ściśle powiązane. Jak zauważa K. Marchewka-Bartkowiak, „...jedna z nich jest zazwyczaj skutkiem lub przyczyną występowania drugiej” [5, s. 9]. Z jednej strony konieczność finansowania deficytów budżetowych drogą zaciągania pożyczek tworzy dług publiczny, z drugiej zaś konieczność ponoszenia kosztów obsługi zaciągniętego wcześniej długu może być przyczyną wystąpienia deficytu. Powodem tego jest właśnie fakt, że koszty obsługi długu stanowią element wydatków budżetowych.

Opierając się na danych za lata 2007–2009, można wyciągnąć wniosek, że wpływ kosztów obsługi długu na poziom deficytów budżetowych miast na prawach powiatu jest niewielki. Przeprowadzone obliczenia nie wykazały istotnych zależno-

---

<sup>3</sup> Średni poziom długu publicznego obliczono jako średnią arytmetyczną zadłużenia z początku i końca roku budżetowego.

ści korelacyjnych pomiędzy wielkością kosztów obsługi zadłużenia liczonych względem wydatków a takimi wskaźnikami, jak: relacja salda budżetowego do wydatków ogółem (zarówno według planu, jak i według wykonania budżetu), relacja przychodów zwrotnych do dochodów ogółem, dynamika zadłużenia. Brak zależności statystycznych tłumaczyć można marginalnym udziałem kosztów długu w wydatkach, a także niewielką ich relacją do wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach (deficycie budżetowym). Koszty obsługi długu w nielicznych przypadkach są wyższe niż 50% wielkości deficytu budżetowego miast (w 2007 r. w 7 przypadkach, w 2006 r. w 4, a w 2009 r. w 1), co oznaczałoby ich duży wpływ na poziom deficytu. Zazwyczaj koszty te kształtują się na poziomie poniżej 20% deficytu budżetowego (np. w 2009 r. w 46 miastach spośród 63, które zakończyły rok budżetowy deficytem).

Podkreślić tu można brak podobieństwa do sytuacji budżetu państwa, gdzie koszty obsługi długu Skarbu Państwa regularnie przekraczają w ostatnich kilkunastu latach 10% wydatków ogółem (jedynie w 2008 r. 9%) i stanowią blisko lub ponad 100% deficytu budżetowego (np. w 2007 r. 93%, w 2008 r. 103%, w 2009 r. 135%) [9]. Stanowią w ten sposób istotny czynnik kształtujący potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa.

## 5. Podsumowanie

Wykorzystanie przychodów zwrotnych w gospodarce budżetowej JST wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów obsługi powstałego w ten sposób długu. Rodzaj tych kosztów, ich wysokość i warunki płatności zależą głównie od zastosowanego instrumentu dłużnego. W przypadku miast na prawach powiatu w strukturze zadłużenia dominują kredyty oraz pożyczki, głównie o charakterze komercyjnym, oraz obligacje komunalne. Koszty obsługi powstałego wskutek tego zadłużenia to przede wszystkim koszty odsetkowe, a w mniejszym stopniu prowizyjne czy z tytułu opłat. Jak deklarują władze finansowe jednostek, wysokość tych kosztów jest podstawową determinantą wyboru instrumentu dłużnego w procesie pozyskiwania przychodów zwrotnych.

Ponoszone przez miasta na prawach powiatu koszty obsługi długu stanowią niewielki odsetek wydatków ogółem. Ich udział nie przekraczał w latach 2007–2009 w żadnym mieście 3% wydatków. Z tego m.in. powodu wpływ kosztów obsługi zadłużenia na poziom deficytów budżetowych miast jest niewielki. Nie udało się także wykazać istotnej zależności korelacyjnej pomiędzy wielkością kosztów obsługi a potrzebami pożyczkowymi, mierzonymi wielkością pozyskiwanych przychodów zwrotnych, oraz skalą przyrostu zadłużenia miast na prawach powiatu. Wynika to z tego, że koszty obsługi długu stanowią niewielki procent wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach. Nawet jeśli jest on w pojedynczych przypadkach znaczący, to deficyt budżetowy może być także finansowany ze źródeł bezzwrotnych, zmniejszając wpływ kosztów zadłużenia na potrzeby pożyczkowe. Ponadto potrzeby pożyczkowe wynikają nie tylko z konieczności finansowania deficytu budżeto-

wego, ale także, a w wielu przypadkach głównie, z konieczności pokrycia rozchodów budżetowych, na które składają się niemal wyłącznie raty kapitałowe kredytów i pożyczek oraz wykup dłużnych papierów wartościowych.

Duża zależność poziomu kosztów obsługi zadłużenia względem wielkości zadłużenia generuje duże ryzyko wzrostu tych kosztów już w najbliższych latach. Powodem tego jest dynamiczny przyrost zobowiązań miast na prawach powiatu, jaki nastąpił w 2009 r. Zwiększenie znaczenia kosztów zadłużenia w strukturze wydatków może skutkować wzrostem potrzeb pożyczkowych oraz dalszym przyrostem zadłużenia, tak jak to się dzieje w przypadku budżetu państwa.

## Literatura

- [1] Dziuba J., *Pożyczki preferencyjne z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na przykładzie finansowania miast na prawach powiatu*, [w:] *Nauki o finansach 1*, red. G. Borys, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 61, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- [2] Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
- [3] Kopańska A., *Wykorzystanie instrumentów dłużnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce (praca doktorska)*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2001.
- [4] Maciejasz-Świątkiewicz M., *Obligacje mieszkaniowe*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- [5] Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.
- [6] „Rating&Rynek” nr 9 (265) z 30.09.2009, Fitch Polska SA.
- [7] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU nr 107, poz. 726 z późn. zm.).
- [8] Sprawozdania z wykonania budżetów miast na prawach powiatu w latach 2007–2009, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
- [9] Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007–2009, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

## DEBT SERVICING COSTS IN TOWNSHIPS

**Summary:** Self-government territorial units, by means of using return income in their financial management, face the need of increasing debt servicing costs which mainly consist in interests on credits and loans as well as the issued securities. These costs constitute the component of budgetary expenditure and, as such, may exert significant influence on the budget balance since they increase loan needs and result in further debt augmentation. The objective of the hereby article is to discuss basic categories of costs in servicing debt and their significance evaluation in the structure of townships budgetary expenditure. The conducted analysis confirms the current insignificance of the discussed costs and their negligible effect on the level of the studied units indebtedness.