Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 36/2011

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

Pozafinansowe instrumenty zarządzania samorządowym długiem publicznym*

Streszczenie. *Zarówno w polskiej praktyce gospodarczej, jak i w opracowaniach teoretycznych dotyczących problematyki finansów lokalnych, często niedocenianym i zbyt słabo akcentowanym elementem są pozafinansowe instrumenty zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego (JST). Niezbędne staje się szersze wyeksponowanie tego aspektu w lokalnych politykach zadłużenia, chociażby z tego powodu, że ma on istotny wpływ na poziom zaufania inwestorów i instytucji finansowych, a w konsekwencji na koszty pozyskiwania kapitałów zwrotnych oraz obsługi długu, a także na efektywność wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST. Celem artykułu jest określenie specyfiki i znaczenia pozafinansowych instrumentów w aspekcie efektywnego zarządzania samorządowym długiem publicznym.*

1. Wprowadzenie

Zarówno w polskiej praktyce gospodarczej, jak i w opracowaniach teoretycznych dotyczących problematyki finansów lokalnych, często niedocenianym i zbyt słabo akcentowanym elementem są pozafinansowe instrumenty zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zaliczamy do nich instrumenty organizacyjne, instytucjonalne, informacyjne, marketingowe itp. Niezbędne staje się szersze wyeksponowanie tego aspektu w lokalnych politykach zadłużenia, chociażby z tego powodu, że ma on istotny wpływ na poziom zaufania inwe-

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

storów i instytucji finansowych, a w konsekwencji na koszty pozyskiwania kapitałów zwrotnych oraz obsługi długu, a także na efektywność wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST.

Celem artykułu jest określenie specyfiki i znaczenia pozafinansowych instrumentów w aspekcie efektywnego zarządzania samorządowym długiem publicznym.

2. Zarządzanie długiem JST jako proces decyzyjny

Kluczowym obszarem zarządzania finansami JST jest zarządzanie długiem[1]. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji aktualnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Warunki kryzysowe nie tylko przekładają się na system finansów lokalnych w aspekcie ograniczonych dochodów budżetowych, ale i determinują możliwości zadłużania się jednostek samorządowych i pozyskiwania przez nie przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek, przychodów z tytułu emitowanych papierów wartościowych itp.).

W warunkach niedoboru środków własnych JST, a jednocześnie zwiększonej aktywności inwestycyjnej samorządów związanej z wykorzystywaniem środków dostępnych w ramach aktualnej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej (2007–2013)[2] obserwujemy niezwykle dynamiczny wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (por. tab. 1).

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że od 2007 roku (często traktowanego jako ostatni rok przedkryzysowy) ma miejsce istotny spadek udziału dochodów własnych JST w dochodach ogółem (z 57,1% w 2007 roku do zaledwie

[1] Jako przykłady innych szczegółowych płaszczyzn (obszarów) zarządzania finansami JST można podać następujące: zarządzanie budżetem, w tym zarządzanie dochodami i wydatkami budżetowymi, planowanie finansowe, sprawozdawczość budżetową, rachunkowość, zarządzanie nadwyżką lub deficytem budżetowym, zarządzanie funduszami nieobjętymi budżetem, majątkiem trwałym i obrotowym, programami inwestycyjnymi, ryzykiem, funduszami pomocowymi Unii Europejskiej czy ściśle powiązane z problematyką zarządzania długiem – zarządzanie płynnością finansową.

[2] Łączna alokacja środków pomocowych UE przewidziana w ramach tzw. polityki strukturalnej dla Polski w okresie programowania 2007–2013 to ok. 67,3 mld euro, przy czym należy sobie uzmysłowić fakt, że blisko 70% unijnych inwestycji to te, o których decyduje się na poziomie lokalnym i regionalnym. Warto pamiętać o tym, że dług lokalny odgrywa ważną rolę jako czynnik podnoszenia zdolności absorpcyjnych JST. Wynika to z obowiązującej w UE zasady współfinansowania. Zgodnie z nią, dofinansowanie UE ma uzupełniać fundusze własne beneficjenta (JST), a nie powinno ich zastępować. Wymagany jest określony „wkład własny" beneficjenta, a wobec ograniczonych dochodów własnych JST jego funkcję często pełnią środki uzyskane z wykorzystania instrumentów zwrotnych przez jednostkę samorządową. Wykorzystywanie środków pozwala samorządom znacznie łagodzić skutki kryzysu gospodarczego w tym sektorze (środki unijne jako swoisty bufor antykryzysowy).

Tabela 1. Podstawowe wielkości i wskaźniki charakteryzujące zmiany w zakresie sytuacji finansowej JST w latach 1999–2010, z uwzględnieniem deficytu i zadłużenia JST

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody JST ogółem	64,9	72,6	79,6	80,0	79,1	91,5	102,9	117,0	129,8	142,6	154,8	162,8
Dochody własne JST	28,3	30,3	32,5	33,5	34,5	47,1	54,9	62,9	74,1	78,3	75,3	78,6
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST (%)	43,6	41,7	40,8	41,9	43,6	51,5	53,4	53,8	57,1	54,9	48,6	48,2
Wydatki ogółem JST	65,8	75,8	82,7	83,2	82,0	91,4	103,8	120,0	129,1	143 ,9	167,8	177,8
Wydatki majątkowe JST	12,5	13,5	14,1	13,5	12,6	15,2	18,4	25,0	27,1	31,2	43,1	44,2
Wskaźnik inwestowania (%)	19,0	17,9	17,0	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21,0	21,5	25,7	24,9
Deficyt JST	–0,9	–3,2	–3,1	–3,2	–2,9	+0,1	–0,9	–3,0	+0,7	–1,3	–13,0	–15,0
Zobowiązania JST	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1
Wskaźnik zadłużenia JST (%)	9,6	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0	33,8
Wskaźnik zadłużenia JST bez UE (%)	x	x	x	x	x	x	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5	30,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999–2010 (Ministerstwo Finansów).

48,2% w 2010 roku)[3]. Jednocześnie w analizowanym okresie obserwujemy ponad 1,6-krotny wzrost wydatków majątkowych oraz ponad 2-krotny wzrost wielkości zobowiązań JST (zobowiązania samorządu za 2010 roku przekroczyły wielkość 55 mld zł). Wskaźnik zadłużenia, liczony jako procentowa relacja zobowiązań do dochodów ogółem JST, osiągnął w 2010 roku rekordową w historii samorządu terytorialnego wielkość blisko 34 %, przy czym najniższy był w powiatach (ok. 24%), najwyższy – w miastach na prawach powiatu, tj. ponad 43%.

W opisanych uwarunkowaniach szczególnego znaczenia nabiera efektywne zarządzanie długiem samorządowym, rozumiane jako wybór optymalnej formy

[3] Obserwowany spadek dochodów własnych JST to nie tylko efekt zjawisk kryzysowych, ale i konsekwencja uchwalonych w 2007 roku zmian w systemie podatku PIT (obniżenie stawek podatkowych do 18 i 32% w miejsce wcześniejszych stawek 19, 30 i 40%).

instrumentów dłużnych, dostosowanie związanych z nimi przepływów gotówkowych do wielkości dochodów i wydatków budżetowych oraz kwantyfikowanie i ograniczanie różnych rodzajów ryzyka towarzyszącego procesom zadłużania się przez jednostkę samorządową[4]. Tak określona definicja zarządzania długiem lokalnym precyzuje proces zarządzania jako proces decyzyjny i wyraźnie akcentuje w nim przede wszystkim instrumenty finansowe. Jako przykłady takich instrumentów można podać następujące: zróżnicowane instrumenty dłużne (kredyty, pożyczki, emisje komunalnych papierów wartościowych itp.), instrumenty planistyczne (budżet – w tym budżet zadaniowy, wieloletnie prognozy finansowe, których kluczowym elementem są prognozy długu), instrumenty analityczne (np. instrumenty związane z analizą finansową, w tym analizą wskaźnikową zdolności JST do zaciągania i obsługi długu), instrumenty kontrolne (np. audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza), instrumenty poręczeniowo-gwarancyjne (np. poręczenia długu JST przez BGK), instrumenty ograniczające ryzyko zadłużenia (np. transfer ryzyka zadłużenia JST na firmę ubezpieczeniową, transfer ryzyka zadłużenia JST na podmiot prywatny – formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, odseparowanie określonych aktywów JST od ryzyka kredytowego – formuła sekurytyzacji), instrumenty ratingowe (np. rating komunalny) itp.

Należy jednak zdać sobie sprawę z tego, że oprócz instrumentów finansowych, decydent samorządowy powinien w ramach lokalnej polityki zadłużenia wykorzystywać również instrumenty pozafinansowe. Składa się na nie szeroko rozumiane instrumentarium organizacyjne, instytucjonalne, kadrowe, informacyjne, marketingowe itp. W warunkach coraz bardziej skomplikowanych rynków finansowych, nasilających się mechanizmów konkurencyjnych pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi oraz zmieniającego się dynamicznie ich otoczenia, ta kategoria instrumentów wydaje się bardzo istotna, aczkolwiek wciąż niedoceniana w lokalnych politykach zadłużenia, zwłaszcza w przypadku najmniejszych jednostek samorządu terytorialnego.

3. Instrumenty organizacyjno-instytucjonalne zarządzania długiem JST

W polskiej literaturze przedmiotu kwestia organizacyjno-instytucjonalnych aspektów zarządzania długiem publicznym ma szersze rozwinięcie teoretyczne

[4] M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 23.

raczej w odniesieniu do sektora rządowego (centralnego) niż samorządowego (lokalnego)[5].

Podobna sytuacja dotyczy praktyki gospodarczej. Można podać tylko nieliczne przykłady JST, w których problematyka zarządzania długiem znalazła określone odzwierciedlenie w strukturze organizacyjnej jednostki samorządowej (por. tab. 2). Okazuje się, że nawet w przypadku 12 największych polskich miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (UMP), tylko w nielicznych (tj. w Warszawie i Krakowie) wydzielono odrębne jednostki organizacyjne specjalizujące się w problematyce długu (np. Biuro Polityki Długu i Zarządzania Płynnością Miasta Stołecznego Warszawy czy też Referat Wieloletniego Planowania Finansowego i Zarządzania Długiem UM Krakowa), natomiast w przypadku Łodzi – w ramach Wydziału Budżetu – stworzono jedynie oddzielne Stanowisko ds. Zarządzania Długiem. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w tym zakresie w województwach samorządowych. Jedyny, zidentyfikowany przez autorkę niniejszego opracowania, przypadek wyodrębnienia organizacyjnego problematyki zadłużenia dotyczy województwa mazowieckiego i jest to Wydział Analiz i Zarządzania Długiem, działający w ramach Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

Z badań przeprowadzonych w 2009 roku przez autorkę, wspólnie z J.M. Salachną oraz D. Perło, dotyczących efektywnego zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego województwa podlaskiego[6] wynika, że w żadnej z ankietowanych jednostek analizowanego województwa nie wyodrębniono w strukturach organizacyjnych urzędów oddzielnych komórek odpowiedzialnych za proces zarządzania lokalnym długiem publicznym. W większości przypadków takie funkcje i zadania zostały przypisane, obok wielu innych zadań z zakresu

---

[5] Jako przykłady opracowań na ten temat można podać następujące: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań*, „Zeszyty Naukowe KZiF SGH – Studia i Prace" 2005, nr 60; K. Marchewka-Bartkowiak, *Reformy instytucjonalne zarządzania długiem publicznym – nowe tendencje i wyzwania*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007; K. Marchewka-Bartkowiak, *Instytucjonalne podstawy zarządzania zadłużeniem Skarbu Państwa*, w: *Współczesne problemy rynku pieniężnego i kapitałowego. Teoria i praktyka*, red. K. Gabryelczyk, E. Gruszczyńska-Brożbar, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu" 2009, nr 113.

[6] Badania przeprowadzono w ramach projektu badawczego własnego, finansowanego ze środków na naukę w latach 2009–2010 (nr NN113241436). Kwestionariusz wywiadu skierowany został do skarbników 132 JST w województwie podlaskim, w tym: 3 miast na prawach powiatów, 10 gmin miejskich, 25 gmin miejsko-wiejskich, 80 gmin wiejskich, 14 powiatów ziemskich. Szczegółowe wyniki badań zawarto w opracowaniu: M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

gospodarki finansowej, departamentom/wydziałom finansowym lub wydziałom skarbu i budżetu. W jednostkach tych nie funkcjonowały nawet takie stanowiska, jak analityk ds. długu, doradzający skarbnikowi w kwestiach kluczowych decyzji związanych z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych.

Tabela 2. Usytuowanie problematyki zadłużenia w strukturze organizacyjnej urzędów największych miast w Polsce

Lp.	JST	Jednostka organizacyjna UM zajmująca się problematykę zadłużenia
1.	Białystok	Departament Finansów Miasta – Referat Panowania, Budżetu i Środków Unijnych
2.	Bydgoszcz	Wydział Budżetu i Finansów
3.	Gdańsk	Wydział Finansowy – Referat Rachunkowości Budżetu Miasta
4.	Katowice	Wydział Budżetu Miasta
5.	Kraków*	Biuro Skarbnika – Referat Wieloletniego Planowania Finansowego i Zarządzania Długiem
6.	Lublin	Departament Finansów – Wydział Budżetu i Księgowości
7.	Łódź*	Departament Finansów Publicznych – Wydział Budżetu – Samodzielne Stanowisko ds. Zarządzania Długiem
8.	Poznań	Wydział Budżetu i Analiz
9.	Rzeszów	Wydział Budżetowy – Oddział Planowania i Sprawozdawczości Budżetowej
10.	Szczecin	Biuro Budżetu i Funduszy Pomocowych
11.	Warszawa*	Biuro Polityki Długu i Zarządzania Płynnością
12.	Wrocław	Departament Finansów Publicznych – Wydział Finansowy

* JST, w przypadku których zarządzanie długiem znalazło wyraźniejsze zaakcentowanie w strukturze organizacyjnej urzędu miasta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych JST.

W opinii autorki niniejszego opracowania brak wyodrębnienia organizacyjnego problematyki zadłużenia w strukturach JST jest czynnikiem negatywnie oddziaływającym na efektywność wykorzystania instrumentów dłużnych w sektorze samorządowym. Pożądane kierunki działalności takich komórek organizacyjnych powinny koncentrować się między innymi na: pozyskiwaniu źródeł finansowania zwrotnego, ciągłym monitorowaniu zdolności i wiarygodności kredytowej, współpracy z instytucjami finansowymi i agencjami ratingowymi, negocjowaniu z instytucjami finansowymi najkorzystniejszych warunków zadłużenia, monitorowaniu zmian legislacyjnych dotyczących (bezpośrednio lub pośrednio) problematyki długu lokalnego (w polskim systemie prawnym takie zmiany są bardzo częste) i określaniu ich ewentualnych skutków na sytuację finansową danej JST, analizie ryzyka związanego z wykorzystaniem zwrotnych źródeł finansowania, monitorowaniu alokacji inwestycji finansowanych za po-

mocą zobowiązań długookresowych, sporządzaniu dla potrzeb planistycznych prognozy długu, opracowywaniu innych dokumentów i analiz ekonomicznych powiązanych ze strategią zarządzania długiem, prowadzeniu polityki informacyjnej dotyczącej długu lokalnego.

4. Uwarunkowania kadrowe zarządzania długiem lokalnym

W procesach zarządzania długiem samorządowym istotną rolę odgrywa czynnik ludzki. Brak dostatecznej wiedzy i znajomości zasad funkcjonowania rynku finansowego osób podejmujących decyzje finansowe, niechęć do wykorzystywania innowacyjnych instrumentów zarządzania długiem, brak umiejętności myślenia strategicznego, wychodzącego poza perspektywę rocznego planowania budżetowego, oraz umiejętności przewidywania długofalowych skutków podejmowanych decyzji finansowych, uleganie naciskom polityków przy podejmowaniu tych decyzji – to tylko nieliczne przykłady barier efektywności zadłużenia, mających swoje źródło w uwarunkowaniach kadrowych. Szczególna funkcja przypada tutaj skarbnikowi JST, którego zadań nie można ograniczać wyłącznie do bycia swoistym „strażnikiem" i głównym księgowym budżetu. W aktualnej rzeczywistości skarbnika należy raczej utożsamiać z kompetentnym menedżerem przygotowującym decyzje w sprawach finansowych oraz analitykiem finansowym, ustalającym optymalne metody pozyskiwania dochodów (również w formule zadłużenia) i wydatkowania pieniędzy przez daną JST. Niestety, badania wskazują, że taką rolę odgrywają tylko nieliczni skarbnicy największych gmin w Polsce[7].

Bardzo istotne są umiejętności skarbnika dotyczące komunikacji interpersonalnej. Dobry skarbnik to taki, który potrafi współpracować wewnątrz organizacji (posiada umiejętność budowania pozytywnych relacji z innymi pracownikami wydziału/departamentu finansowego, pracownikami innych komórek organizacyjnych, radnymi organu stanowiącego JST) i dodatkowo jest dobrym reprezentantem firmy wobec instytucji rynku kapitałowego (w tym aspekcie pożądane są pozytywne relacje skarbnika przede wszystkim z menedżerami instytucji finansowych, ponieważ te relacje mogą się przełożyć na łatwiejszy dostęp JST do instrumentów dłużnych oraz na korzystniejszą pozycję negocjacyjną JST co do warunków finansowych ich pozyskiwania).

[7] Tamże, s. 203.

5. Instrumenty informacyjne wykorzystywane w procesie zarządzania długiem JST

Wspomniane wcześniej cechy skomplikowania, złożoności i zmienności otoczenia JST wykluczają podejmowanie przez decydentów samorządowych decyzji finansowych na zasadach intuicyjnych i wymuszają wykorzystywanie w procesach decyzyjnych różnorodnych źródeł informacji. Jako przykłady źródeł, które nie tylko mogą, ale powinny być wykorzystywane przez lokalnych analityków finansowych, również w kontekście procesu efektywnego zarządzania długiem, można podać następujące:

– Biuletyny Informacji Publicznej (BIP) poszczególnych JST,

– bazy danych Ministerstwa Finansów (w tym: dane informatycznego systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@), publikowane cyklicznie informacje o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz o stanie należności jednostek samorządu terytorialnego; wytyczne MF dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego; cyklicznie publikowane przez MF strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych – najnowsza dotyczy lat 2011–2014),

– dane GUS dotyczące finansów JST (np. pochodzące z Banku Danych Regionalnych),

– dane zwarte w Internetowym Systemie Analiz Samorządowych SAS, opracowanym przez Związek Miast Polskich,

– raporty agencji ratingowych, w tym działającej w Polsce Fitch Polska,

– dane Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich – Eurostatu, dotyczące sektora local governmnet.

Ważnym i innowacyjnym instrumentem, który może znaleźć zastosowanie w procesach podejmowania decyzji finansowych w sektorze samorządowym może być tzw. benchmarking[8]. W interesującej nas płaszczyźnie, czyli w aspekcie lokalnej polityki zadłużenia, benchmarking oznacza ciągły cykl analiz zorientowanych na gromadzenie materiału pozwalającego ocenić i poprawić pozycję danej jednostki samorządu terytorialnego na rynku finansowym, w tym również na rynku instrumentów dłużnych oraz porównywaniu procesów, procedur i osiąganych wyników z najlepszymi JST w danej kategorii (tzw. benchmarking konkurencyjny). Wnioski

[8] W Europie rozwinięty system zbierania i wymiany informacji o dobrych praktykach zarządzania w sektorze publicznym ma Wielka Brytania. Jest to utworzony w 2001 roku *Public Sector Benchmarking Service*. W skali całej Europy działa *European Benchmarking Network (EBN)*. W Polsce działania benchmarkingowe w sektorze samorządowym promuje Umbrella Consulting (umbrella.org.pl). Szerzej na ten temat w opracowaniu: S. Wysocki, *Zastosowanie benchmarkigu. Trzeba badać efektywność administracji*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2005, nr 5.

wynikające z takich porównań powinny się stać impulsem usprawnień w lokalnej polityce zadłużenia, służących zwiększeniu efektywności wykorzystania instrumentów dłużnych przez samorząd terytorialny. Efektywne zarządzanie długiem oznacza ewolucję w lokalnej polityce zadłużenia od wciąż dominującej w Polsce „kultury stosowania przepisów" na rzecz „kultury osiągania efektów". Benchmarking może być niezwykle przydatnym instrumentem w tym zakresie.

6. Instrumenty komunikacji marketingowej zaangażowane w proces zarządzania długiem JST

Proces budowania zaufania mieszkańców, instytucji finansowych, inwestorów w kontekście polityki zadłużenia prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego ma znaczenie kluczowe, chociaż nie zawsze władze samorządowe w dostatecznym stopniu uświadamiają sobie ten fakt. Szczególnie przydatne może być zastosowanie działań w ramach tzw. marketingu terytorialnego (ang. place marketing), koncentrujących się na następujących celach:

– rozwijanie i umacnianie usług świadczonych przez instytucje publiczne, z których korzystają mieszkańcy oraz podmioty gospodarcze (instrumenty dłużne wykorzystywane przez JST, tj. kredyty i pożyczki oraz obligacje komunalne należy traktować jako narzędzia ułatwiające realizację tego celu),

– podnoszenie pozycji konkurencyjnej JST na rynkach finansowych, w tym na rynkach instrumentów dłużnych, głównie w kontekście kształtowania pozytywnego wizerunku jednostki samorządowej jako kredytobiorcy oraz emitenta komunalnych papierów wartościowych.

Jednym z instrumentów tych działań jest public relations, rozumiany jako proces kształtowania optymalnych relacji JST z jej otoczeniem oraz budowania pozytywnego wizerunku jednostki samorządowej. Budowanie owych pozytywnych relacji w aspekcie realizowanej przez JST polityki/strategii zadłużenia dotyczy zarówno tzw. otoczenia wewnętrznego (np. pracowników urzędu JST, przede wszystkim tych, którzy w określony sposób zaangażowani są w politykę zadłużenia, tj. skarbników, audytorów wewnętrznych itp.; mieszkańców jako konsumentów dóbr i usług publicznych finansowanych za pomocą instrumentów dłużnych; lokalnych inwestorów i przedsiębiorców – nabywców komunalnych papierów wartościowych oraz podmiotów zaangażowanych w realizację lokalnych przedsięwzięć publicznych, które są współfinansowane za pomocą instrumentów zwrotnych; lokalnych banków oraz instytucji finansowych, lokalnych mediów itp.), jak i otoczenia zewnętrznego JST (dotyczy władz krajowych, władz samorządowych innych JST, inwestorów krajowych i międzynarodowych, krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych, agencji ratigowych itp.).

Tabela 3. Przykłady instrumentów marketingowych zarządzania długiem JST

Instrumenty budowania relacji wewnętrznych	Instrumenty budowania relacji zewnętrznych
– specjalna strona internetowa dotycząca długu lokalnego, w której należy w prosty i czytelny sposób przekazywać informacje dotyczące wielkości i dynamiki zadłużenia, propagowania jego celów oraz pozytywnych efektów osiągniętych dzięki wykorzystaniu instrumentów dłużnych; – tablice informacyjne – ciekawym rozwiązaniem w tym zakresie może być tzw. zegar długu (przykłady: US National Debt Clock – Nowy Jork; polski zegar długu prof. L. Balcerowicza – Warszawa) na bieżąco informujący o rozmiarach zadłużenia publicznego; – lokalne biuletyny zadłużenia informujące mieszkańców i inwestorów o skali i dynamice procesu; – konferencje i seminaria organizowane przez JST wspólnie z lokalnymi środowiskami naukowymi oraz instytucjami finansowymi na temat długu sektora samorządowego; – informacje na temat zadłużenia w lokalnych mediach (konferencje prasowe, wywiady, informacje prasowe itp.); – konsultowanie kluczowych decyzji zadłużeniowych z władzami lokalnych banków i instytucji finansowych; – przeprowadzanie konsultacji społecznych dotyczących zapisów takich dokumentów, jak: strategia zadłużenia czy wieloletnia prognoza finansowa; – opracowanie programu relacji JST z inwestorami wewnętrznymi; – plasowanie emisji obligacji komunalnych wśród mieszkańców w celu zwiększenia poziomu ich identyfikacji z realizowaną inwestycją.	– identyfikacja cech i walorów danej JST, służących jej wyróżnieniu na tle innych JST oraz rozpropagowanie tej wiedzy wśród podmiotów rynku finansowego; – współpraca JST z renomowanymi agencjami ratingowymi; – upublicznianie uzyskanej oceny ratingowej (pod warunkiem, że jest ona pozytywna) w mediach i publikatorach krajowych (w przypadku planowanej emisji euroobligacji – również w mediach o zasięgu międzynarodowym); – uzyskanie autoryzacji emisji obligacji komunalnych na rynku Catalyst*; – korzystanie przez JST ze specjalistycznych, doradczych usług finansowych, – opracowanie programu relacji JST z inwestorami zewnętrznymi (krajowymi i międzynarodowymi); – kampanie w mediach o zasięgu krajowym i międzynarodowym; – uczestnictwo władz samorządowych w konferencjach krajowych i międzynarodowych, dotyczących problematyki zadłużenia sektora samorządowego; – nawiązywanie kontaktów z samorządami zagranicznymi w celu zapoznania się z przykładami dobrych praktyk w zakresie zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego; – porównywanie stosowanej polityki zadłużenia (jej instrumentów, procedur, efektów) do analogicznych polityk najlepszych JST (leaderów) – benchmarking oraz medialne nagłaśnianie pozytywnych wniosków wynikających z tych porównań.

* Rynek obligacji Catalyst powstał w Polsce we wrześniu 2009 roku jako pierwszy w Europie Środkowowschodniej zorganizowany rynek obligacji samorządów i przedsiębiorstw. Jest on prowadzony na platformach transakcyjnych Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie i BondSpot (dawniej: MTS CeTO). Autoryzacja obligacji komunalnych na rynku Catalyst związana jest z przyjęciem przez emitenta samorządowego określonych obowiązków informacyjnych i stanowi nowe narzędzie marketingowe wykorzystywane do promocji nie tylko konkretnej emisji, ale i całej jednostki samorządu terytorialnego. Przykłady emitentów samorządowych obecnych na tym rynku to: Warszawa, Poznań, Ostrów Wielkopolski, Zamość, Radlin, Rybnik, Kórnik i Ustronie Morskie.

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 3 określono najważniejsze, możliwe działania marketingowe dotyczące budowania relacji wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie realizowanej polityki długu przez JST.

7. Podsumowanie

Prawidłowe i skuteczne zarządzanie długiem samorządowym wymaga wprowadzenia do lokalnych polityk zadłużenia oprócz instrumentów stricte finansowych również instrumentów pozafinansowych. Ich wykorzystanie wydaje się niezbędne z punktu widzenia tzw. menedżerskiego podejścia do finansów samorządowych. Zgodnie z nim efektywne zarządzanie długiem samorządowym jest traktowane jako: a) proces decyzyjny, wymagający optymalnych rozwiązań organizacyjno-instytucjonalnych, efektywnego wykorzystania czynnika ludzkiego – kapitału ludzkiego (kluczową rolę w tym zakresie odgrywa skarbnik JST, rozumiany jako kompetentny menedżer i analityk finansowy), b) proces bazujący na różnorodnych, w odpowiedni sposób pozyskiwanych, przetwarzanych i interpretowanych informacji dotyczących zmiennego i coraz bardziej skomplikowanego otoczenia JST, c) proces oparty na wykorzystaniu instrumentów marketingowo -wizerunkowych, mających na celu kształtowanie wspomnianego otoczenia pod kątem zwiększenia w nim wiarygodności JST jako dłużnika.

Literatura

Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., *Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań*, „Zeszyty Naukowe KZiF SGH – Studia i Prace" 2005, nr 60.

Marchewka-Bartkowiak K., *Instytucjonalne podstawy zarządzania zadłużeniem Skarbu Państwa*, w: *Współczesne problemy rynku pieniężnego i kapitałowego. Teoria i praktyka*, red. K. Gabryelczyk, E. Gruszczyńska-Brożbar, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu" 2009, nr 113.

Marchewka-Bartkowiak K., *Reformy instytucjonalne zarządzania długiem publicznym – nowe tendencje i wyzwania*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Wysocki S., *Zastosowanie benchmarkigu. Trzeba badać efektywność administracji*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2005, nr 5.