

Autor: Luiza Kluka, Krzysztof Kluza

Tytuł: **Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych**

Streszczenie

W warunkach kryzysu gospodarczego budżety państwowe silnie odczuwają trudności związane ze wzrostem zadłużenia oraz pogłębieniem deficytu. Poszukując sposobów na ich ograniczenie polskie Ministerstwo Finansów zaproponowało szereg rozwiązań dotyczących m.in. jednostek samorządu terytorialnego, jako części sektora finansów publicznych. Nowe przepisy należy jednak poddać analizie z uwzględnieniem ich wpływu na JST, zarówno w kontekście realizacji powierzonych JST zadań jak i roli inwestycji samorządowych w gospodarce. Niniejszy artykuł porównuje istniejące i nowowprowadzane ograniczenia dotyczące zaciągania zobowiązań finansowych przez JST. W artykule przedstawiono także symulacje, z których wynika, że skutki wprowadzenia niektórych zmian legislacyjnych odczuje nawet 75% JST, w szczególności w zakresie możliwości realizacji swoich zadań inwestycyjnych.

1. Wprowadzenie

Począwszy od 2009 r., pojawiło się wiele istotnych inicjatyw legislacyjnych, mających wpływ na gospodarkę finansową oraz zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Nowe przepisy to m.in.: wprowadzenie wymogu nadwyżki operacyjnej w JST, nowy katalog tytułów dłużnych (rozporządzenie Ministra Finansów z 23.12.2010 r.¹), nowe wskaźniki limitów zadłużenia (z art. 243 ustawy o finansach publicznych²) oraz propozycje reguł budżetowych, wprowadzające ograniczenie deficytu poszczególnych JST w relacji do ich dochodów. W większości przypadków rozwiązania te skutkują ograniczeniem potencjału JST do zaciągania zobowiązań.

Za główny powód wprowadzania nowych uregulowań przyjmuje się zapoczątkowany na świecie w 2008 r. kryzys finansowy, a następnie kryzys gospodarczy. Kryzys ten oraz stosowane w jego następstwie polityki fiskalne, głównie poza Polską, bardzo silnie wpłynęły na zwiększenie deficytów budżetowych, wzrost zadłużenia rządu centralnego oraz trudności państw z refinansowaniem swych potrzeb pożyczkowych. W Polsce zjawiskom tym towarzyszył równocześnie szybki przyrost zadłużenia JST. Łącznie trendy te groziły przekroczeniem drugiego progu ostrożnościowego z ustawy o finansach publicznych.

Niniejszy artykuł prezentuje symulacje wpływu proponowanych zmian legislacyjnych na możliwość zaciągania nowych zobowiązań finansowych przez JST. Przedstawia, w jaki sposób poszczególne propozycje legislacyjne wpływają na ograniczenie dostępu do finansowania zewnętrznego lub możliwości realizacji inwestycji przez poszczególne grupy JST. W szczególności bardzo restrykcyjnym ograniczeniem mogłoby być wprowadzenie docelowego limitu 1% deficytu budżetu JST w relacji do dochodów.

¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767).

² Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 150, poz. 1240 ze zm.).

W drugiej części przedstawione zostały instrumenty finansowe dostępne w Banku Gospodarstwa Krajowego, które zgodnie z obowiązującymi, a także planowanymi do wprowadzenia przepisami umożliwiają realizację zadań samorządowych, nie obciążając wskaźników zadłużenia JST. Prezentowane instrumenty związane są z finansowaniem podmiotów świadczących usługi zdrowotne, inwestycji komunalnych oraz poprawy płynności w rozliczeniach pomiędzy JST i jej spółkami (faktoring). Są to więc jedne z najbardziej istotnych (oprócz wydatków na edukację) obszarów gospodarki finansowej JST i podległych im podmiotów.

2. Rola inwestycji JST w gospodarce

W Polsce JST odgrywają bardzo istotną rolę w realizacji funkcji publicznych państwa. Odpowiadają m.in. za takie zadania, jak edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, ład przestrzenny, kultura i ochrona zabytków, transport publiczny, zaopatrzenie w wodę, kanalizację, utrzymanie czystości itp.³ Wzrost skali realizowanych przez nie zadań i znaczenia w gospodarce odzwierciedla rosnąca relacja dochodów JST do Produktu Krajowego Brutto (PKB). Przez ostatnią dekadę zwiększyła się ona o blisko 20% do poziomu 11,5% PKB (tabela 1).

Wykonując swoje zadania, samorzady realizują wiele projektów inwestycyjnych, szczególnie w obszarze rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury. Skala tych przedsięwzięć jest istotna z perspektywy kraju, oscyluje na poziomie ok. 2% PKB. Znaczenie inwestycji samorządowych wzrosło w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010, kiedy to inwestycje komunalne nie tylko pozwalały na modernizację i poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych rejonach, lecz stały się także istotnym stabilizatorem makroekonomicznym (i społecznym) w okresie dekoniunktury, szczególnie przy równoczesnym głębokim spadku inwestycji sektora przedsiębiorstw. W latach 2009–2010 udział wydatków majątkowych samorządów w PKB przekroczył 3%. W okresie tym wynosiły one odpowiednio 15,8 i 15,1% akumulacji brutto⁴ w Polsce (tabela 1).

Istotne jest również to, że wiele projektów samorządowych realizowano wówczas przy bezzwrotnym dofinansowaniu ze środków Unii Europejskiej. Stymulowało to popyt krajowy za pomocą środków zagranicznych. Przełożenie realizacji tych projektów na późniejsze lata mogłoby oznaczać nie tylko negatywne skutki makroekonomiczne dla kraju, lecz także konieczność poszukiwania dla nich nowych źródeł finansowania, najprawdopodobniej zwrotnego.

Tabela 1

Znaczenie JST dla polskiej gospodarki – wybrane wskaźniki (w %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody JST/PKB	9,8	10,2	9,9	9,4	9,9	10,5	11,0	11,2	11,2	11,5	11,5

³ Szczegółowy zakres zadań zawierają: ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.); ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) i ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

⁴ Akumulacja brutto - przyrost majątku narodowego w określonym czasie obejmujący, w ujęciu wartościowym, nakłady brutto na środki trwałe, przyrost rzeczowych środków obrotowych, nabycie aktywów o wyjątkowej wartości pomniejszone o ich rozdysonowanie.

Wydatki majątkowe JST/PKB	1,8	1,8	1,7	1,5	1,6	1,9	2,4	2,3	2,5	3,2	3,1
Wydatki majątkowe JST/akumulacja brutto	7,3	8,7	9,0	8,0	8,2	9,7	11,2	9,4	10,5	15,8	15,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, zawartych w *Informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego* i Eurostatu (internetowa baza danych).

3. Finansowanie zewnętrzne JST

Zgodnie z art. 89 u.f.p. JST mogą pozyskiwać finansowanie zewnętrzne na takie cele, jak:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST lub planowanego deficytu budżetu JST,
- spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych i zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W praktyce oznacza to możliwość finansowania projektów inwestycyjnych realizowanych przez JST, w tym także finansowanie wkładu własnego w projektach współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Głównym źródłem finansowania zewnętrznego JST niezmiennie pozostaje kredyt bankowy. W całości źródeł finansowania JST stanowił on na koniec 2010 r. 51% (tabela 2). Wspólnie ze środkami z emisji obligacji komunalnych samorządy pozyskały poprzez banki 2/3 środków pokrywających niedobór ich dochodów.

Tabela 2

Struktura źródeł finansowania JST (w %)

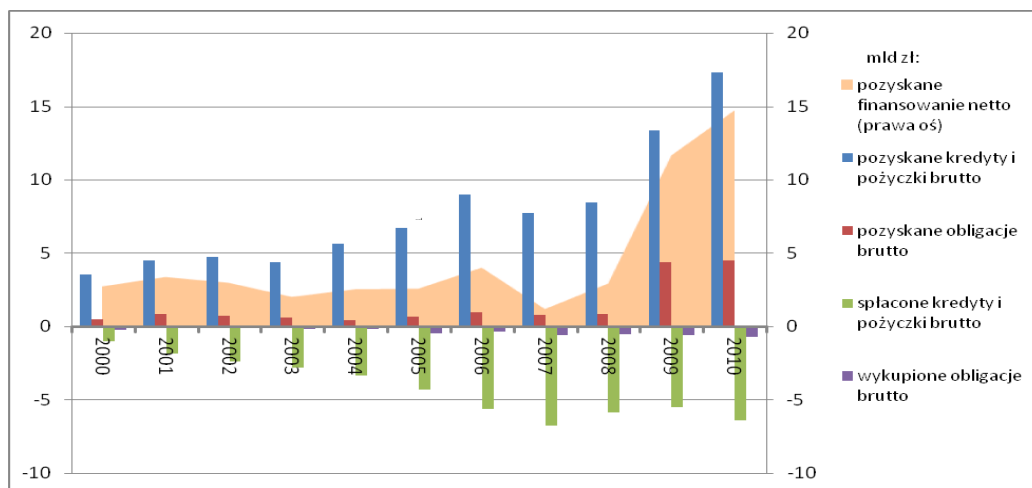
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kredyty i pożyczki	59	60	55	55	62	52	52	47	40	45	51
Obligacje i papiery wartościowe JST oraz związków komunalnych	8	12	9	8	6	5	6	5	4	15	14
Nadwyżka z lat ubiegłych	19	12	11	9	11	18	15	14	17	13	8
Pozostałe źródła	14	16	25	28	22	25	27	34	38	27	27

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów zawartych w *Informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*.

W czasie spowolnienia gospodarczego środki pozyskane poprzez kredyty, obligacje i pokrewne instrumenty wyniosły netto w 2009 r. 12 mld zł a w 2010 r. 15 mld zł. Dla porównania w latach 2000–2008 było to średnio jedynie 2,7 mld zł rocznie (wykres 1). Środki netto z kredytów, pożyczek i obligacji w relacji do inwestycji samorządowych realizowanych w latach 2008–2010 wyniosły odpowiednio: 9%, 27% i 33%, czyli w dwóch ostatnich latach najwięcej w historii.

Wykres 1

Przychody i rozchody JST z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji (mld zł)



Źródło: Ministerstwo Finansów, *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*.

W okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010 można było zaobserwować dwie podstawowe tendencje zmian w strukturze źródeł finansowania JST. Pierwsza to wspomniany powyżej wyraźny powrót do korzystania z takich instrumentów, jak kredyt i obligacje, przy czym udział obligacji w całości finansowania bankowego od lat się zmniejsza (tabela 3). Oznacza to, że albo w ten sposób pozyskiwane jest finansowanie o krótszym terminie niż poprzez kredyt bankowy, albo finansowanie to jest droższe, a przez to szybciej refinansowane. Wzrost popularności obligacji mógłby nastąpić wraz z rozwojem rynku obrotu wtórnego dla tego instrumentu.

Tabela 3

Charakterystyka finansowania pozyskiwanego przez JST – wybrane wskaźniki (w %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Udział papierów wartościowych i obligacji w finansowaniu obcym	11,5	14,6	16,3	17,0	16,7	15,7	15,3	15,8	9,9	12,9	8,0%
Udział zagranicznych źródeł finansowania w finansowaniu obcym	2,8	2,4	3,3	4,4	8,3	11,0	10,5	11,4	15,0	18,0	17,5%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów zawartych w *Informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*.

Drugą tendencją jest bardzo dynamicznie rosnące znaczenie środków zagranicznych w finansowaniu samorządów. Środki te pochodzą przede wszystkim z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Obecnie stanowią one ok. 18% wszystkich kredytów i obligacji JST wobec niecałych 3% dekadę temu. Z makroekonomicznej perspektywy jest to bardzo korzystne zjawisko. Oznacza ono wykorzystanie długoterminowych oszczędności zagranicznych do finansowania polskich inwestycji, co jest szczególnie korzystne w okresach utrudnionego pozyskiwania finansowania przez budżet państwa.

4. Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST

Istnieje wiele ograniczeń regulujących maksymalny poziom zadłużenia i deficytu samorządu, pojawiają się także nowe projekty regulacji. Najważniejsze z obowiązujących reguł zawarte są w ustawie o finansach publicznych. Intencją ich wprowadzania jest niedopuszczenie do sytuacji, w której zbyt ekspansywna polityka danej JST w zakresie inwestycji lub deficytu doprowadzi do trudności z

obsługą zaciągniętych długów czy wręcz niewypłacalności. Czasem jednak ograniczenia te mogą być zbyt restrykcyjne, co uniemożliwia samorządom realizację prowadzonych przez nie projektów modernizacyjno-rozwojowych. W tej części pracy przedstawione są wyniki symulacji poziomu restrykcyjności poszczególnych reguł na ogół JST.

4.1. Reguły 60% i 15%

Zgodnie z obowiązującymi przepisami zadłużenie pojedynczego samorządu nie może przekraczać 60% jego dochodów w danym roku budżetowym, a koszty obsługi jego zadłużenia (spłaty kapitału i odsetek) – 15% dochodów. Zadłużenie wyznaczone na potrzeby powyższych wskaźników nie obejmuje zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych. Dokładną definicję powyższych limitów zawiera art. 169 i 170 ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych. Warunki te obowiązywać będą do końca 2013 r.

Ostatnie lata charakteryzują się coraz wyższym poziomem wskaźników zadłużenia samorządów. Wpłynęły na to dwa podstawowe czynniki zewnętrzne. Po pierwsze, samorzady odczuły spowolnienie gospodarcze oraz obniżkę stawek podatku PIT (oznaczającą niższe dochody dla JST), która weszła w życie z początkiem 2009 r. Po drugie, nastąpił okres wzmożonej aktywności inwestycyjnej samorządów, która związana jest z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych przez Unię Europejską oraz projektów związanych z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Mimo to odsetek samorządów, które nie spełniają kryteriów ustawowych, uznać należy za niewielki, gdyż w 2010 r. zaledwie 0,6% JST przekroczyło dopuszczalne limity zadłużenia (tabela 4). Problem z podwyższonym wskaźnikiem długu miały głównie małe jednostki (12 gmin wiejskich, 5 gmin miejsko-wiejskich), w praktyce jednak kryteria te są najbardziej ograniczające dla dużych miast. Z ich perspektywy wprowadzenie nowej formuły wskaźników od 2014 r. (art. 243 u.f.p.) będzie korzystniejsze.

4.2. Wymóg nadwyżki operacyjnej

Z początkiem 2011 r. weszło w życie dodatkowe ograniczenie dotyczące gospodarki finansowej JST. Zgodnie z art. 242 u.f.p. organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pochodzące z niewykorzystanej części zaciągniętego wcześniej długu. Z analizowanych danych finansowych JST wynika, że gdyby ograniczenie obowiązywało od 2010 r., problem z uchwaleniem budżetu, z uwagi na odnotowany deficyt operacyjny, miałyby niemal 16% samorządów (tabela 4). W konsekwencji, samorzady te musiałyby zrewidować swoje budżety, ograniczając wydatki bieżące, których ograniczenie jest co najmniej kłopotliwe. Zaliczają się do nich bowiem takie wydatki, jak wynagrodzenia pracowników samorządowych i nauczycieli (stanowią około 44% wszystkich wydatków bieżących JST), zakup towarów i usług (około 19%), świadczenia społeczne (około 11%) oraz pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem JST wraz z jednostkami budżetowymi.

4.3. Rozporządzenie MF w sprawie klasyfikacji tytułów dłużnych

Rozporządzenie z 23.12.2010 r. zmieniło klasyfikację tytułów dłużnych, wliczanych przez samorzady do wskaźników zadłużenia. Zgodnie z rozporządzeniem, począwszy od 1.01.2011 r., do zadłużenia JST wliczane będą także:

- zobowiązania wynikające z umów partnerstwa publiczno-prywatnego,
- papiery wartościowe o ograniczonej zbywalności,
- umowy sprzedaży płatne w ratach (kredyt handlowy),
- umowy leasingu oraz umowy nienazwane (finansowanie usług, robót budowlanych, dostaw) o terminie zapłaty dłuższym niż rok.

W rezultacie rozszerzenia katalogu zobowiązań wliczanych do długu JST zasadniczo wzrost raportowany przez samorzady poziom zadłużenia, a według danych z 2010 r. wskaźniki przekroczyłyby 54 jednostki (tabela 4). Należy jednak zauważyć, że przytoczone wyliczenia mogą być istotnie zaniżone, ponieważ opierają się na udostępnionych przez MF danych ze sprawozdań JST, w których jednostki w 2010 r. nie zawierały jeszcze wszystkich kategorii wprowadzonych rozporządzeniem. Szacunki regionalnych izb obrachunkowych mówią o możliwym przekroczeniu wskaźników przez 83 JST w III kwartale 2010 r.

Tabela 4

Liczba JST, które nie spełniły ograniczeń dotyczących zadłużenia bądź deficytu

Grupa	Liczba JST	Jednostki, które przekroczyły ustawowy wskaźnik zadłużenia 60%	[%]	Jednostki, które nie odnotowały nadwyżki operacyjnej	[%]	Jednostki, które przekroczyłyby ustawowy wskaźnik zadłużenia 60% po rozporządzeniu MF	[%]
Województwa	16	0	0,0	0	0,0	1	6,3
Powiaty ziemskie	314	0	0,0	58	18,5	3	1,0
Miasta na prawach powiatu	65	0	0,0	13	20,0	2	3,1
Gminy miejskie	241	0	0,0	64	26,6	6	2,5
Gminy miejsko-wiejskie	597	5	0,8	119	19,9	14	2,3
Gminy wiejskie	1.576	12	0,8	189	12,0	28	1,8
Ogółem	2.809	17	0,6	443	15,8	54	1,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań JST na koniec 2010 r., udostępnionych przez Ministerstwo Finansów.

4.4. Ograniczenie deficytu JST

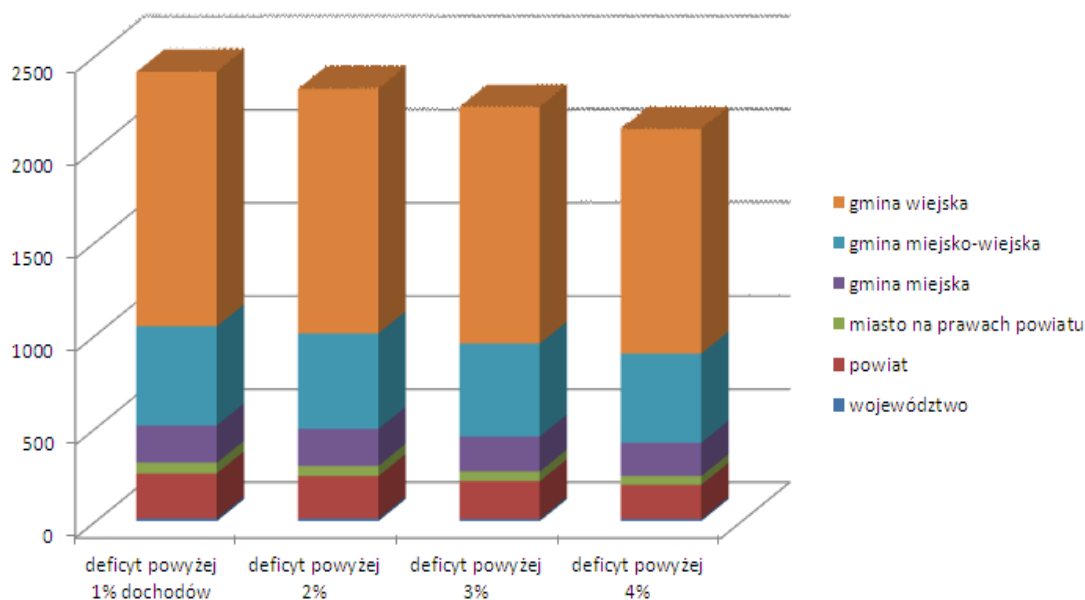
Wśród prac legislacyjnych mających na celu ograniczenie deficytu budżetowego w sektorze samorządowym pojawiła się propozycja, aby, począwszy od 2011 r., ograniczać deficyt JST do 4% dochodów, po czym zmniejszać go o 1% rocznie – do 2014 r., w którym deficyt każdej JST byłby nie większy niż 1% jej dochodów.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że nawet relacji deficytu do dochodów na poziomie 4% w 2010 r. nie spełniłoby aż 2105 JST (wykres 2). Wprowadzenie tego ograniczenia jest posunięciem wyjątkowo rygorystycznym. Skłoni ono samorzady do ograniczenia wydatków budżetowych, co – biorąc pod uwagę ich strukturę (ok. 3/4 stanowią trudne do szybkiego ograniczenia wydatki bieżące, pozostałe to wydatki majątkowe) – przełoży się na rezygnację z zaplanowanych inwestycji komunalnych. Konsekwencje takiego posunięcia to m.in. niewykorzystanie przyznanych Polsce dotacji unijnych i niedotrzymanie postanowień dyrektyw UE dotyczących modernizacji infrastruktury

(m.in. sieci wodno-kanalizacyjnych). Co więcej, tego typu ograniczenie nie postrzega deficytu sektora samorządowego jako całości, a z punktu widzenia finansów publicznych wydaje się to bardziej istotne.

Wykres 2

Liczba JST niespełniających wymogu dotyczącego ograniczenia deficytu



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań JST na koniec 2010 r.

4.5. Nowy wskaźnik zadłużenia – art. 243 u.f.p.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza nowy, obowiązujący od 2014 r., wskaźnik zadłużenia samorządów w następującej postaci:

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

Gdzie:

R - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych;

O - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty odsetek od kredytów, pożyczek i papierów wartościowych oraz dyskonta od tych papierów;

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;

Db - dochody bieżące;

Sm - dochody ze sprzedaży majątku;

Wb - wydatki bieżące.

W swojej konstrukcji wskaźnik jest logiczny, ponieważ opiera się na generowanych przez samorząd przepływach pieniężnych, a do ograniczenia poziomu zadłużenia podchodzi w sposób indywidualny (w zależności od zdolności JST do generowania nadwyżek), co jest jego niewątpliwą zaletą.

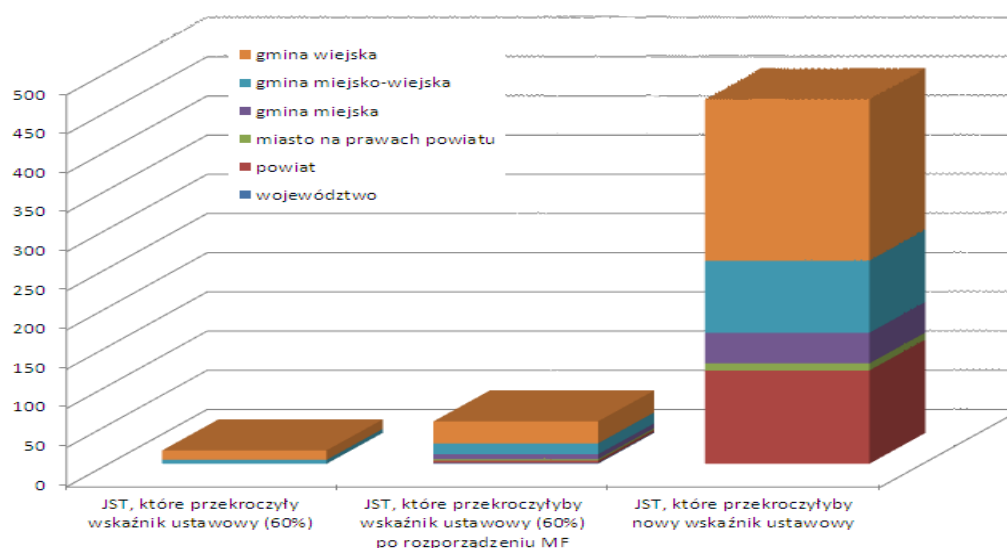
Niestety, wskaźnik obarczony jest także wadami. Uwzględniając we wzorze dochody ogółem, ustawodawca karze samorzady, które w poprzednich latach korzystały z dotacji z budżetu UE.

Kontynuując, wskaźnik stanowić będzie dla samorządów zachętę do zaciągania kredytów długoterminowych, a jest to najdroższy rodzaj finansowania i zaciągnięcie tego typu kredytów niekoniecznie jest ekonomicznie uzasadnione. Konstrukcja wskaźnika powoduje także, że koszt nowego zadłużenia jest brany pod uwagę dwukrotnie: zwiększa koszty obsługi długu (O), obniżając jednocześnie nadwyżkę samorządu, gdyż jest wliczony do wydatków bieżących (Wb).

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że wprowadzenie nowego wskaźnika spowoduje skokowy przyrost liczby JST, które nie spełnią limitu ustawowego i stracą możliwość zewnętrznego finansowania swoich potrzeb. Nowy wskaźnik znacząco utrudni funkcjonowanie 464 JST, przy czym grupą najbardziej dotkniętą jego wprowadzeniem będą powiaty ziemskie, aż 37% z nich nie będzie już miało możliwości zaciągania długu (wykres 3).

Wykres 3

Porównanie liczby JST, które przekroczyły ustawowe wskaźniki zadłużenia



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań JST na koniec 2010 r., udostępnionych przez Ministerstwo Finansów.

4.6. Propozycja modyfikacji nowego wskaźnika zadłużenia JST

Dostrzegając potencjał nowego wskaźnika, środowisko bankowe zaproponowało wprowadzenie w jego wzorze kilku poprawek, które eliminują najistotniejsze niedoskonałości, a mianowicie:

- dochody ogółem zostały zastąpione dochodami bieżącymi,
- wprowadzono korektę o odsetki od zadłużenia.

W efekcie, propozycja modyfikacji wskaźnika ze strony Związku Banków Polskich (ZBP) przyjęła postać:

$$\left(\frac{R+O}{Db}\right)_n \leq \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1} + O_{n-1}}{Db_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2} + O_{n-2}}{Db_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3} + O_{n-3}}{Db_{n-3}} \right)$$

Gdzie:

R - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych;

O - planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty odsetek od kredytów, pożyczek i papierów wartościowych oraz dyskonta od tych papierów;

Db - dochody bieżące;

Sm - dochody ze sprzedaży majątku;

Wb - wydatki bieżące.

W zmodyfikowanej formie wskaźnik ogranicza zadłużanie się ogółem w przypadku 357 jednostek, co stanowi 12,7% ogółu JST, w porównaniu z 16,5% samorządów eliminowanych wskaźnikiem ustawowym (tabela 5). Po wprowadzeniu opisanych modyfikacji wskaźnik w mniejszym stopniu dyskryminuje powiaty ziemskie.

Tabela 5

Porównanie ograniczenia zadłużania się JST w przypadku nowego wskaźnika ustawowego i propozycji jego modyfikacji zgłoszonej przez ZBP

Grupa	Liczba JST	Jednostki, które przekroczyłyby nowy wskaźnik zadłużenia (art. 243)	[%]	Jednostki, które przekroczyłyby zmodyfikowany wskaźnik zadłużenia	[%]
Województwa	16	0	0,0	0	0,0
Powiaty ziemskie	314	119	37,9	84	26,8
Miasta na prawach powiatu	65	9	13,8	5	7,7
Gminy miejskie	241	39	16,2	30	12,4
Gminy miejsko-wiejskie	597	92	15,4	69	11,6
Gminy wiejskie	1.576	205	13,0	169	10,7
Ogółem	2.809	464	16,5	357	12,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań JST na koniec 2010 r.

5. Nowe formy finansowania zadań samorządowych – instrumenty wprowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego

W obliczu prac legislacyjnych, mających na celu ograniczenie poziomu zadłużenia i deficytu JST, samorzady stają przed koniecznością poszukiwania alternatywnych metod finansowania stojących przed nimi zadań i projektów inwestycyjnych.

Naprzeciw potrzebom sektora samorządowego wychodzi Bank Gospodarstwa Krajowego ze swoją ofertą produktową, w skład której wchodzi m.in.:

- Program Partnerstwa Inwestycyjnego (PPI),
- kredyty dla podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych,
- faktoring.

5.1. Program Partnerstwa Inwestycyjnego

Bank aktywnie wspiera przedsięwzięcia inwestycyjne sektora publicznego, w tym projekty realizowane przez spółki komunalne, które coraz częściej przejmują od samorządów odpowiedzialność za realizowanie inwestycji komunalnych.

Program Partnerstwa Inwestycyjnego (PPI) to wyjątkowa oferta dająca spółkom komunalnym pełen zakres instrumentów potrzebnych do realizacji inwestycji, także bez konieczności zaangażowania JST.

W ramach Programu Partnerstwa Inwestycyjnego spółki wodno-kanalizacyjne, transportowe oraz ciepłownicze mogą pozyskać finansowanie na realizację małych i średnich inwestycji w trybie bez przetargu, dzięki czemu proces realizacji inwestycji może zostać przyspieszony nawet o kilka miesięcy, ograniczone jest także ryzyko błędów popełnianych przez zamawiających w specyfikacjach przetargowych. PPI daje spółkom komunalnym dostęp do szerokiej gamy produktów ułatwiających obsługę takich inwestycji, jak:

- komunalny kredyt inwestycyjny,
- kredyt inwestycyjny *Smart Metering* (przeznaczony na modernizację sieci przesyłowych),
- kredyt na finansowanie VAT,
- pełna oferta produktów bankowości transakcyjnej.

Bank nie wymaga zaangażowania samorządu w realizację inwestycji, nie jest konieczne poręczenie JST, choć samorząd może uczestniczyć w sfinansowaniu dokumentacji projektowej (np. w ramach rządowego Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych). Parametry oferty dobierane są indywidualnie do potrzeb spółek komunalnych, z uwzględnieniem charakteru i harmonogramu realizowanych projektów.

5.2. Oferta kredytowa dla szpitali

Ochrona zdrowia jest jednym z najistotniejszych zadań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego. Niestety, poszukując możliwości finansowania swojej działalności, szpitale napotykają na niechęć banków i barierę w postaci wysokich kosztów finansowania.

Aby złagodzić odczuwane przez szpitale negatywne skutki wysokich kosztów finansowych, Bank Gospodarstwa Krajowego wprowadził do swojej oferty kredyt obrotowy, przeznaczony właśnie dla podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.

Z kredytu skorzystać mogą podmioty (SPZOZ-y, spółki kapitałowe), które posiadają kontrakty z Narodowym Funduszem Zdrowia na kwotę przekraczającą 2,5 mln zł w skali roku. BGK honoruje zabezpieczenia w postaci weksla własnego *in blanco* oraz cesji wierzytelności z jednej lub kilku umów zawartych z NFZ. Bank nie wymaga poręczenia JST ani zabezpieczeń rzeczowych, co oznacza, że finansowanie opieki zdrowotnej odbywa się bez obciążenia wskaźników zadłużenia samorządu.

5.3. Faktoring samorządowy

Do poprawy płynności finansowej JST może przyczynić się współpraca z usługodawcą lub dostawcą korzystającym z faktoringu. Faktoring samorządowy polega na sprzedaży wystawionych i nieuregulowanych jeszcze przez JST faktur bankowi, który w bardzo krótkim czasie przekazuje sprzedającemu niemal 100% wartości wierzytelności. Po upływie umownego okresu JST reguluje swoje zobowiązanie, wpłacając do banku kwotę, na jaką opiewa faktura od dostawcy.

Taki obieg gotówki umożliwia skorzystanie przez JST z wydłużonego terminu płatności i swobodne dysponowanie w tym czasie swoimi środkami pieniężnymi. Zobowiązania wobec faktora nie będą wliczane do wskaźników zadłużenia gminy lub powiatu, pod warunkiem że terminy płatności za faktury nie będą przekraczały jednego roku.

6. Podsumowanie

Odczuwalne w sferze finansów publicznych skutki kryzysu gospodarczego znalazły swoje odzwierciedlenie w licznych próbach ograniczenia zarówno zadłużenia, jak i deficytu budżetowego

jednostek samorządu terytorialnego. Spośród przeanalizowanych prób legislacyjnych największymi ograniczeniami dla sektora samorządowego, szczególnie w kontekście realizacji powierzonych mu zadań, są:

- propozycja ograniczenia deficytu budżetowego JST (w zależności od propozycji wykluczenia co najmniej 2100 JST),
- nowy ustawowy wskaźnik zadłużenia (wykluczenie 464 JST),
- konieczność odnotowywania nadwyżki operacyjnej (443 JST).

W rezultacie, samorządy będą poszukiwały nowych sposobów finansowania działalności, w tym realizacji inwestycji komunalnych czy finansowania opieki zdrowotnej, a odpowiedzią na te potrzeby może okazać się oferta Banku Gospodarstwa Krajowego.

Bibliografia

- Eurostat; baza danych pod adresem:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- Kluza K., *Determinanty kosztu finansowania samorządów*, w: *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, A. Alińska (red.), Warszawa 2011, s. 144–165
- Kluza K., *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, A. Alińska, B. Pietrzak (red.), Warszawa 2011, s. 21–30
- Ministerstwo Finansów, *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz o stanie należności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006*, Warszawa 2007
- Ministerstwo Finansów, *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych w I półroczu w latach 2006–2008*, Warszawa 2008
- Ministerstwo Finansów, *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2000 (a także za lata: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 i I poł. 2010)*, www.mf.gov.pl
- Ministerstwo Finansów, *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007–2009*, Warszawa 2010
- Ministerstwo Finansów, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w I kwartale 2010 r.*, Warszawa 2010
- Ministerstwo Finansów, *Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w I półroczu 2009 r.*, www.mf.gov.pl
- Narodowy Bank Polski, *Należności i zobowiązania monetarnych instytucji finansowych i banków*, www.nbp.pl
- Opracowanie regionalnych izb obrachunkowych, *Analiza potencjalnego wpływu zobowiązań niewymagalnych wykazanych w części D sprawozdania RB-Z na wskaźnik zadłużenia w związku ze zmianą rozporządzenia w sprawie tytułów dłużnych*, www.rio.gov.pl (dostęp: ?)
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005

Luiza Kluza

Pełni obowiązki Naczelnika w Departamencie Zarządzania Produktami Banku Gospodarstwa Krajowego. Jest absolwentką Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

dr Krzysztof Kluza

Jest Dyrektorem Banku nadzorującym Pion Zarządzania Produktami i Wsparcia Handlu Zagranicznego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jest również adiunktem w Katedrze Skarbowości w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, gdzie m.in. zajmuje się tematyką finansów publicznych i jednostek samorządu terytorialnego.