

Gabriel Główka

Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Szkoła Główna Handlowa

Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym

Wstęp

Samorząd terytorialny w Polsce ma możliwość skorzystania z różnych źródeł finansowania inwestycji. Ze względu jednak na to, że jednostki samorządu terytorialnego (JST) zaliczone są do sektora finansów publicznych, zdecydowana większość środków finansowych przeznaczonych na realizację podejmowanych przez samorządy inwestycji pochodzi z podatków i opłat lokalnych oraz dochodów związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, a także redystrybucji środków między budżetem państwa a strukturami lokalnymi. Jednak w przypadku niedoboru środków finansowych, zasady finansowania projektów inwestycyjnych podejmowanych przez gminy dają możliwość ich pozyskania przy pomocy innych sposobów, w tym również komercyjnych instrumentów finansowych. Jedną z tych form jest kredyt bankowy.

Celem opracowania jest ocena poziomu, dynamiki i warunków finansowania kredytem bankowym inwestycji realizowanych jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Kredyt bankowy jako źródło finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego

Organy samorządu terytorialnego samodzielnie decydują o wyborze konkretnej formy pozyskania środków. Są one jednak zobowiązane do przestrzegania wielu ograniczeń ustawowych w tym zakresie [Rudzka-Lorentz 2008, s. 173–174, Ustawa 2005]. Ograniczenia dotyczą zarówno celów zadłużania się jak również poziomów, czy źródeł pozyskiwania środków. Należy nadmienić, że istnieją znaczne różnice w regulacjach tych kwestii między państwami, również tymi funkcjonującymi w ramach Unii Europejskiej. Z badań Wiewióry [2009] wynika, że w krajach europejskich podstawowym celem zaciągania kredytów

i pożyczek przez samorządy może być pozyskanie środków na realizację projektów inwestycyjnych. Finansowanie działalności bieżącej jest w wielu krajach, np. Belgii Grecji czy Holandii, Włoszech, Irlandii niedopuszczalne, natomiast w niektórych krajach takie finansowanie jest dozwolone, jednak z reguły¹ podlega mniejszym lub większym ograniczeniom. Z analizy zapisów prawnych regulujących ten problem w Polsce wynika, że jest możliwe zaciąganie kredytów i pożyczek zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. Sprzyja temu brak rozdzielienia budżetu inwestycyjnego od bieżącego.

Efektom zaciągania kredytów i pożyczek jest powstanie zadłużenia. Ustawa o finansach publicznych nakłada na samorządy ograniczenie w zakresie poziomu zadłużenia. Jego łączna wysokość (ze wszystkich tytułów) na koniec roku budżetowego może sięgać maksymalnie do 60% dochodów tej jednostki w roku budżetowym. Ponadto, łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym kredytów i pożyczek² wraz z odsetkami nie może przekraczać 15% planowanych na dany rok dochodów³ [Ustawa 2005].

Źródłem zewnętrznego finansowania JST mogą być zarówno kredyty bankowe, jak i emisje papierów wartościowych (obligacji komunalnych). Z danych NBP wynika, że podstawowym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych JST w Polsce pozostawały kredyty i pożyczki. Szacuje się, że na koniec 2008 roku kredyty bankowe i pożyczki stanowiły około 84% zobowiązań JST, natomiast obligacje komunalne około 15,5% [Rozwój systemu 2009]⁴. W związku z tym dostęp JST do kredytu bankowego ma i, można przypuszczać, będzie miał nadal istotne znaczenie dla realizacji projektów inwestycyjnych, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Z analizy danych z tabeli 1 wynika, że poziom zadłużenia JST rośnie w bardzo wysokim tempie, na początku badanego okresu nawet w kilkudziesięcioprocentowym. Również 2009 rok charakteryzował się bardzo wysokim przyrostem zadłużenia. Takie tempo w zestawieniu ze strukturą terminową zadłużenia z wysokim udziałem zadłużenia długoterminowego wskazuje na inwestycyjne cele kredytów i pożyczek, i wiąże się z realizacją inwestycji współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE. W ich przypadku istnieje konieczność udziału własnego JST w wysokości 15–25% kosztów kwalifikowanych. Ponadto, JST

¹ Wyjątkiem od tej reguły są np. Węgry.

² Łącznie z wykupem papierów wartościowych.

³ Z tego 15% limitu zostały w 2006 r. wyłączone spłaty rat kapitałowych i pożyczkowych związanych z przejściowym deficytem budżetowym oraz poręczenia i gwarancje udzielane przez JST samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST z wykorzystaniem środków z funduszy UE.

⁴ Jednak należy podkreślić, że głównymi inwestorami na rynku obligacji komunalnych są właśnie banki.

muszą finansować inwestycję środkami własnymi, gdyż refundację środków pieniężnych z funduszy strukturalnych UE otrzymują dopiero po poniesieniu wydatków inwestycyjnych. Spadający szybko udział zadłużenia do 1 roku w ogóle zadłużenia świadczy o zmniejszaniu się roli kredytów i pożyczek w finansowaniu działalności bieżącej JST.

Tabela 1

Poziom, struktura i dynamika należności banków od instytucji samorządowych w latach 2000–2009 (stan na 31.XII)

| Rok | Poziom należności (mln zł) | Struktura należności wg terminu (%) | | Dynamika (rok poprzedni =100) |
|------|-------------------------------|--|----------------|----------------------------------|
| | | Do 1 roku | Powyżej 1 roku | |
| 2000 | 4 479,3 | 11,14 | 88,86 | 167,5 |
| 2001 | 6 789,7 | 4,95 | 95,05 | 151,6 |
| 2002 | 8 919,9 | 4,52 | 95,48 | 131,4 |
| 2003 | 10 137,7 | 3,67 | 96,33 | 113,7 |
| 2004 | 10 658,1 | 4,60 | 95,40 | 105,1 |
| 2005 | 11 422,1 | 2,85 | 97,15 | 107,2 |
| 2006 | 14 013,6 | 1,98 | 98,02 | 122,7 |
| 2007 | 14 986,1 | 1,27 | 98,73 | 106,9 |
| 2008 | 16 393,2 | 2,10 | 97,90 | 109,4 |
| 2009 | 22 685,1 | 1,70 | 98,30 | 138,4 |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego [www.nbp.gov.pl].

W związku z inwestycyjnym przeznaczeniem większości kredytów i pożyczek pojawia się problem dostosowania warunków tego kredytu do specyfiki przedsięwzięć oraz kredytobiorców/pożyczkobiorców. Kredyt inwestycyjny dobrze dostosowany do finansowania tego rodzaju projektów powinien być szczególnym produktem bankowym, a jego cechy charakterystyczne uwarunkowane specyfiką finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych głównie o charakterze infrastrukturalnym. Z obserwacji tego rynku⁵ wynika, że atrakcyjny dla JST kredyt inwestycyjny powinien spełniać przynajmniej trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, powinien być kredytem o dużej wartości, pokrywającym co najmniej 80% nakładów inwestycyjnych. Po drugie, musi to być kredyt długoterminowy, udzielany nawet na 10 i więcej lat. Nieruchomości komunalne, jako obiekty kapitałochłonne i długowieczne, powinny być bowiem finansowane kredytami rozkładającymi obciążenie kredytobiorcy ich spłatą na wiele lat. Rata spłaty kapitału

⁵ Autor opracowania, oprócz działalności naukowej w zakresie finansowania nieruchomości, ma kilkunastoletnie doświadczenia w zakresie praktyki z tytułu pracy w zarządach dużych banków komercyjnych.

wraz z odsetkami musi być niska, najlepiej około 1% wartości kredytu. Wreszcie po trzecie, kredyt tego rodzaju powinien być kredytem tanim, oprocentowanym nie wyżej niż 5–6% w stosunku rocznym. Jest to możliwe z uwagi na relatywnie ograniczony poziom ryzyka, wynikający ze statusu kredytobiorcy, którym jest JST oraz sposobu jego zabezpieczenia na przykład w formie hipoteki.

Międzynarodowe instytucje finansowe jako źródło kredytów inwestycyjnych dla JST

Wśród instrumentów finansowych, z których obecnie mogą skorzystać w Polsce JST do finansowania podejmowanych projektów inwestycyjnych, jest kredyt oferowany przez międzynarodowe instytucje finansowe (MIF). Kredyty takie polskie samorządy mogą uzyskać w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI), Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Banku Rozwoju Rady Europy (BRRE), oraz Banku Światowym (BS). Produkty oferowane przez te instytucje mają zróżnicowany charakter. W przypadku EBI, EBOR i BRRE są to wieloletnie kredyty inwestycyjne (10–20 lat), ale co do zasady – finansujące projekty w wysokości maksymalnie do 50% ponoszonych nakładów. Reguła ta nie dotyczy kredytów pochodzących z Banku Światowego, przy czym występuje tutaj innego rodzaju ograniczenie polegające na konieczności uzyskania przez kredytobiorcę gwarancji skarbu państwa. Wszystkie kredyty z MIF muszą być rozliczone w ciągu 3 lat od uruchomienia ich pierwszej transzy. Kredyty pochodzące od tych instytucji mogą być udzielane zarówno na stałą, jak i zmienną stopę procentową. Doświadczenia pokazują jednak, że kredyty na stałą stopę procentową są rzadkością, zdecydowanie dominują kredyty na zmienną stopę, co oznacza, że ryzyko stopy procentowej ponosi gmina zaciągająca kredyt. Kredyty MIF mogą być zaciągane zarówno w PLN, jak i w EURO. Stąd też ich oprocentowanie oparte jest, w zależności od sposobu spłaty kredytu, na trzy lub sześciomiesięcznej (3M lub 6M) stawce WIBOR oraz stawce EURIBOR, do których dodawana jest marża kredytodawcy. Z obserwacji rynku wynika, że taki kredyt gminy mogą, w obecnych warunkach, uzyskać na poziomie około 2,5% w EURO oraz 5,5% w PLN. Oznacza to, że kredyty tego rodzaju są tańsze niż możliwe aktualnie do uzyskania w bankach działających w naszym kraju.

Warto dodać także, że gminy mogą również uzyskać w MIF tego rodzaju kredyty z karencją w spłacie odsetek nawet do pięciu lat. Jednak wówczas marża kredytu jest znacznie wyższa. I tak w przypadku kredytu w złotych polskich może być ona podwyższona nawet około 0,6 punkta procentowego. Stąd też samorządy, decydując się na taki kredyt, muszą zawsze brać pod uwagę jego opłacalność.

Z uwagi na znaczną różnicę w kosztach pozyskania kredytu powstaje dylemat, czy gminy powinny ubiegać się o kredyty w polskiej walucie czy w obcej. Z analizy struktury wartości zadłużenia według kryterium waluty wynika, że udział zadłużenia w walutach obcych wahał się w latach 2000–2009 od 15,8% w grudniu 2003 roku do 0,7% w grudniu 2009 roku [www.nbp.gov.pl]. W przypadku kredytów w walutach obcych ich oprocentowanie jest, jak to pokazano wyżej, wyraźnie niższe, ale pojawia się ryzyko kursowe, przed którym samorządom niezwykle trudno jest się zabezpieczyć.

Kredyty inwestycyjne możliwe do uzyskania w MIF są o różnym stopniu dostępności dla polskich gmin. Z przeprowadzonej analizy wynika, że do finansowania projektów inwestycyjnych zdecydowanie najczęściej gminy wykorzystują kredyt oferowany przez EBI. Jednocześnie praktycznie niedostępny jest aktualnie dla nich kredyt z BŚ, który nie ma ograniczeń co do wysokości kredytowania projektu inwestycyjnego, ale niezwykle trudno jest uzyskać w tym przypadku gwarancję skarbu państwa. W warunkach obecnego kryzysu, którego skutki są w ostatnim czasie wyraźnie widoczne w spadających dochodach samorządów terytorialnych w Polsce powinno to się zmienić⁶. Niepewność co do rozwoju koniunktury gospodarczej wskazuje, że polskie samorzady niekoniecznie będą funkcjonowały w lepszych warunkach w najbliższych latach. Oznacza to, że realizacja planowanych wcześniej, jak i ewentualnie nowych projektów inwestycyjnych będzie wymagała, oprócz ograniczania innych wydatków, szerszego korzystania z zewnętrznych, komercyjnych źródeł ich finansowania. Szerszy dostęp gmin do tego rodzaju gwarancji skarbu państwa mogłyby się znaleźć w zestawie działań rządu mających na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu finansowego i gospodarczego.

Uwarunkowania zaangażowania się banków w kredytowanie JST w kontekście kryzysu finansowego

Kredyty i pożyczki komercyjne są oferowane JST przez banki działające na polskim rynku finansowym zarówno przez banki uniwersalne, jak i specjalistyczne banki hipoteczne. Dominującą pozycję w tym segmencie polskiego rynku kredytowego zajmują jednak, jak dotąd, banki uniwersalne. Zasadniczym sposobem refinansowania ich akcji kredytowej, związanej z udzielaniem dłu-

⁶ Z szacunków Unii Metropolii Polskich wynika, że w połowie 2009 roku wpływy do budżetów 12 największych miast polskich były o 2 mld zł niższe niż planowano. Dla przykładu można jeszcze podać, że prognozuje się, iż w Krakowie dziura budżetowa sięgnie w 2009 roku 247 mln, a we Wrocławiu ok. 200 mln zł [Antkiewicz 2009].

goterminowych kredytów przeznaczonych na finansowanie inwestycji na rynku nieruchomości, są depozyty gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Banki uniwersalne udzielające kredytów na podstawie depozytów muszą po pierwsze zwracać szczególną uwagę na ich długość w kontekście ich refinansowania z reguły krótkimi depozytami. Generalna zasada bankowa mówi bowiem, że długie aktywa bankowe powinny finansować długie pasywa [Rybiński 2005]. Po drugie, udzielane przez banki uniwersalne na podstawie depozytów kredyty inwestycyjne są na zmienną stopę procentową. Oznacza to, że ryzyko stopy procentowej zostaje w pełni przeniesione na kredytobiorcę. Stąd też zmienne oprocentowanie przy długim z natury okresie spłaty kredytów, przeznaczonych na finansowanie projektów inwestycyjnych, jest istotnym elementem ryzyka dla kredytobiorcy. Należy o tym pamiętać w odniesieniu do możliwości wykorzystania przez JST tego rodzaju kredytów bankowych do finansowania projektów inwestycyjnych.

Za główną zaletę tego sposobu refinansowania kredytów uznaje się szeroki dostęp banków do dosyć stabilnego i w miarę taniego źródła pozyskania środków. Z obserwacji rynków finansowych w krajach rozwiniętych wynika jednak, że koszt pozyskania przez banki środków poprzez depozyty nie zawsze jest niższy od kosztu środków pochodzących z innych źródeł, w tym z rynku kapitałowego poprzez emisję papierów wartościowych [Lea 2003]. Trzeba jednak podkreślić, że w Polsce jak dotąd, depozyty były najtańszym sposobem refinansowania przez banki długoterminowych kredytów przeznaczonych na finansowanie projektów inwestycyjnych. I chociaż odsetkowe koszty depozytów i rachunków różniły się w poszczególnych bankach, to można przyjąć, że średni koszt depozytów kształtował się poniżej stawki WIBID.

W zasadzie do końca 2007 roku dla większości banków uniwersalnych refinansowanie portfela kredytowego prawie wyłącznie przez depozyty nie stanowiło specjalnego problemu. W okresie tym tylko część pasywów zgromadzonych w polskim systemie bankowym finansowała akcję kredytową dla sektora niefinansowego. Związana z tym nadpłynność sektora bankowego sprzyjała bankom uniwersalnym. Posiadały one bowiem w tamtym okresie znaczną nadwyżkę środków, pochodzących z rachunków bieżących, oszczędnościowych oraz lokat terminowych, nad wielkością akcji kredytowej. W tych warunkach nie odczuwały one presji na bieżącą płynność. Poza tym, było to wówczas również najtańsze źródło refinansowania działalności kredytowej.

Jednak, jak to już zaznaczono, zasadniczą wadą refinansowania akcji kredytowej związanej z udzielaniem przez banki długoterminowych kredytów na finansowanie projektów inwestycyjnych poprzez depozyty jest z reguły krótki okres, na jaki są one lokowane. Kreuje to problem ryzyka płynności banków wynikający z niedostosowania terminów zapadalności ich aktywów, jakimi są długoterminowe kredyty i finansujących je krótkich pasywów. W scharaktery-

zowanym powyżej stanie nadpłynności polskiego sektora bankowego, kwestia ta nie wywoływała, w skali całego systemu bankowego, znaczącego ryzyka. Nie mniej jednak, taki sposób refinansowania kredytów długoterminowych przy notowanym w kilku ostatnich latach szybkim wzroście akcji kredytowej⁷ oznaczał pewną zgodę na powstawanie luki płynności, gdyż równolegle do rosnących tak szybko portfeli kredytów długoterminowych nie obserwowano, w tym samym okresie, podobnej dynamiki wzrostu długoterminowych (choćby o zapadalności 2–3 lata) depozytów w polskich bankach uniwersalnych.

W konsekwencji tego, w ostatnim okresie omówiona powyżej sytuacja w obszarze ryzyka płynności zaczęła podlegać szybkim zmianom. Niezwykle dynamiczny wzrost wolumenu długoterminowych kredytów hipotecznych i towarzyszące temu, przede wszystkim w latach 2005–2008, wydłużenie terminów ich spłaty, doprowadziły do innej oceny pojawiającego się ryzyka płynności. Pod wpływem zjawiska boomu długoterminowego kredytowania hipotecznego banki stały w obliczu przerastającej ich możliwości realizacji popytu na kredyty hipoteczne. Ponadto w tym samym czasie polski system bankowy zaczął również funkcjonować pod wpływem negatywnych zjawisk kryzysowych obserwowanych na światowych rynkach finansowych. Kryzys ten spowodował brak zaufania i dużą niepewność wśród instytucji finansowych i inwestorów.

Najważniejsze konsekwencje tych obu zjawisk dla kredytowania długoterminowego w Polsce (w tym JST) to przede wszystkim utrata przez polski sektor bankowy, tak charakterystycznej dla niego wcześniej, stałej strukturalnej nadpłynności. Już bowiem w ostatnich miesiącach 2007 roku zaczęła występować w polskim systemie bankowym, w zasadzie po raz pierwszy w warunkach gospodarki rynkowej, niewielka nadwyżka wartości kredytów dla sektora niefinansowego nad wartością depozytów tego sektora i wyniosła ona na koniec tego roku około 8 mld złotych [Raport 2008]. W roku następnym zjawisko to znacznie się pogłębiło i w końcu 2008 roku różnica ta osiągnęła już poziom 100 mld złotych, czyli blisko 17% depozytów sektora niefinansowego [Raport 2009]. Analiza danych NBP pokazuje, że w 2009 roku luka ta zmniejszyła się do 68 mld zł (około 11% depozytów) [Raport 2010]. Zmienia to możliwości i warunki oferowania przez banki uniwersalne kredytu, jako najważniejszego dotąd dla JST komercyjnego instrumentu finansowania projektów ich inwestycyjnych⁸. Tym samym ograniczona może zostać dostępność tego rodzaju instrumentu do finansowania podejmowanych przez te podmioty projektów inwestycyjnych.

⁷ Szczególnie jeśli chodzi o mieszkaniowe kredyty hipoteczne na poziomie ponad 40% w skali roku.

⁸ Szacuje się, że w latach poprzednich udział kredytu bankowego w finansowaniu na zasadach komercyjnych projektów inwestycyjnych realizowanych przez samorządy kształtował się na poziomie ok. 80%.

Dodatkowo, poważnym problemem bieżącym, co wynika przede wszystkim z kryzysu finansowego i charakterystycznego dla niego braku zaufania na rynkach, jest złe funkcjonowanie w Polsce rynku międzybankowego jako regulatora płynności systemu bankowego. Rynek ten na przełomie lat 2008–2009 mocno skurczył się. I tak według ogólnych szacunków zmalał on w ostatnim kwartale 2008 roku z 10–12 PLN do około 6 mld złotych, a następnie z początkiem 2009 roku praktycznie przestał działać. Od II połowy 2009 roku sytuacja ulega powolnej stabilizacji, ale ciągle daleko jest jeszcze do normalnego funkcjonowania tego rynku [Raport 2009]. W tej sytuacji banki rozpoczęły między sobą ostrą konkurencję cenową o depozyty głównie gospodarstw domowych, gdyż w tych warunkach musiały gromadzić więcej depozytów w celu finansowania i refinansowania akcji kredytowej. Doprowadziło to do wysokiego wzrostu oprocentowania pozyskiwanych depozytów, a jego poziom zaczął wyraźnie przekraczać stopę procentową dla pożyczek międzybankowych. W tych warunkach wycena pieniądza na rynku międzybankowym straciła praktycznie jakąkolwiek wartość. WIBOR, chociaż praktycznie istniał, nie miał wcześniejszego znaczenia, skoro za depozyty banki płaciły dwa, trzy punkty procentowe powyżej stawki WIBOR-u. W tej sytuacji banki zdecydowanie ograniczają dostępności kredytów, w pierwszej kolejności tych najdłuższych na cele finansowania inwestycji, a więc najszerzej wykorzystywanych dotąd przez JST komercyjnych instrumentów finansowania projektów inwestycyjnych.

Należy zakładać, że stan nadwyżki wielkości kredytów nad wielkością depozytów, i związany z tym brak strukturalnej nadpłynności, będzie prawdopodobnie trwale charakteryzował w przyszłości polski system bankowy, podobnie jak ma to miejsce na dojrzałych rynkach. Generalnie nie rozwiążą bowiem tego problemu ani poprawa funkcjonowania rynku międzybankowego w wyniku wygaśnięcia zjawisk kryzysowych, ani też incydentalne działania poprawiające jego płynność przez uwalnianie środków w wyniku obniżania poziomu rezerwy obowiązkowej. Z dużym bowiem prawdopodobieństwem można bowiem przyjąć, że w przyszłości znaczna część środków zostanie zainwestowana, również przez gospodarstwa domowe, w inne bardziej atrakcyjne, pod względem stóp zwrotu, instrumenty rynku finansowego.

W przedstawionej powyżej sytuacji banki uniwersalne finansujące projekty inwestycyjne JST, będą funkcjonowały pod wpływem co najmniej dwóch ograniczeń, jeśli chodzi o refinansowanie tego rodzaju akcji kredytowej. Po pierwsze, ograniczonej ilości i wartości depozytów, spowodowanej utratą przez polski system bankowy typowej dla niego wcześniej trwałej nadpłynności, a po drugie krótkich terminów lokowania środków w postaci depozytów, co stanowi naturalną cechę klasycznych depozytów. Ta ostatnia kwestia będzie miała szczególnie

istotne znaczenie właśnie w sytuacji ogólnego niedoboru depozytów w stosunku do wielkości akcji kredytowej w polskim systemie bankowym.

W konkluzji można zatem stwierdzić, że kredyt bankowy zaciągany w bankach uniwersalnych pozostanie nadal, z uwagi na ich absolutnie dominującą pozycję w systemie bankowym, istotnym źródłem finansowania działalności gospodarczej. Jednak przedstawione uwarunkowania będą powodowały, że dostępność kredytów będzie trudniejsza, w tym szczególnie określonych ich rodzajów. Może dotyczyć to w znacznym stopniu długoterminowych kredytów przeznaczonych na finansowanie projektów inwestycyjnych. W tej sytuacji JST, nie rezygnując z tej formy pozyskania środków na finansowanie swoich projektów inwestycyjnych, muszą jednocześnie poszukiwać innych źródeł ich komercyjnego finansowania.

W pełni potwierdza to analiza bieżącej sytuacji w zakresie warunków kredytowania JST przez banki uniwersalne. Ogólnie można powiedzieć, że dostępność tego źródła finansowania projektów inwestycyjnych jest aktualnie mocno ograniczona. Oferta banków w tym zakresie jest bardzo droga, często oczekują one marży nie niższej niż 2,5–3%, a ponadto wymagają one niezwykle szerokiej gamy różnorodnych zabezpieczeń tego rodzaju kredytów. Natomiast maksymalny okres, na jaki udzielane są kredyty inwestycyjne samorządom, wynosi w ostatnim okresie pięć lat. W związku z tym możliwość wykorzystania przez gminy tego źródła komercyjnego finansowania projektów inwestycyjnych jest bardzo utrudniona. Warunki na jakich dostępne są tego rodzaju kredyty są bowiem mało dostosowane do specyfiki finansowania projektów inwestycyjnych.

Banki hipoteczne jako źródło finansowania inwestycji JST

Przewidywane potencjalne problemy z płynnością banków uniwersalnych kredytujących nieruchomości, z uwagi na brak możliwości długoterminowego ich refinansowania oraz doświadczenia w tym zakresie krajów o rozwiniętych rynkach kredytowania nieruchomości, legły u podstaw stworzenia w Polsce w 1997 roku regulacji prawnych⁹ umożliwiających powołanie banków hipotecznych, wyspecjalizowanych w udzielaniu długoterminowych kredytów na finansowanie nieruchomości i posiadających przywilej ich refinansowania poprzez emisję szczególnego rodzaju długoterminowych papierów wartościowych, jakimi są listy zastawne.

⁹ Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych z dn. 29.08.1997 r. (DzU 2003 r., nr 99, poz. 9).

Listy zastawne są rodzajem dłużnych papierów wartościowych i ze względu na swoją istotę bardzo podobnymi do obligacji [Jajuga 2009]. W treści listu zastawnego jego emitent zobowiązuje się wobec inwestora do spełnienia określonych świadczeń pieniężnych zawartych w warunkach emisji.

Wyróżniamy dwa podstawowe rodzaje listów zastawnych. Pierwszy z nich to hipoteczny list zastawny, którego podstawę emisji stanowią udzielane przez bank hipoteczny kredyty zabezpieczone hipotekami na nieruchomości. Jako drugi rodzaj wyróżnia się publiczny list zastawny, którego podstawę emisji stanowią udzielane przez bank hipoteczny kredyty zabezpieczone do pełnej wysokości gwarancją lub poręczeniem enumeratywnie wymienionych w Ustawie podmiotów (wśród nich znajdują się jednostki samorządu terytorialnego) oraz wierzytelności banku hipotecznego z tytułu kredytów udzielonych wymienionym w Ustawie podmiotom.

Wynika z tego, że zasadniczym przesłaniem regulacji prawnych stworzonych w Polsce, określających ramy funkcjonowania banków hipotecznych, było przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa emitowanym przez banki hipoteczne listom zastawnym oraz stworzenie podstaw do wysokiej wiarygodności ich emitentów. Stąd też, wśród regulacji umieszczonych w przywołanej wyżej Ustawie, zawarto następujące rozwiązania:

- emitentem listów zastawnych może być tylko bank hipoteczny,
- zakres działania banku hipotecznego, poza czynnością zasadniczą, jaką jest emisja listów zastawnych, ograniczono praktycznie wyłącznie do udzielania kredytów długoterminowych na finansowanie nieruchomości lub kredytów o bardzo niskim ryzyku dla wyselekcjonowanej grupy kredytobiorców, w tym samorządów terytorialnych.

Podejmując próbę oceny dotychczasowego, ponaddziesięcioletniego, funkcjonowania banków hipotecznych w Polsce trzeba wyraźnie stwierdzić, że jak dotąd pełnią one niewielką rolę w systemie bankowym i w finansowaniu podmiotów gospodarczych, w tym JST. Ocena ta wynika przede wszystkim ze stopnia instytucjonalnego ich rozwoju, wartości udzielonych kredytów (tab. 2), jak również wartości wyemitowanych listów zastawnych oraz ich znaczenia w refinansowaniu długoterminowych kredytów. Obecnie w Polsce działają tylko trzy banki hipoteczne¹⁰, a mianowicie BRE Bank Hipoteczny S.A, Pekao Bank Hipoteczny S.A, ING Bank Hipoteczny S.A. JST stały się klientami banków hipotecznych dopiero w 2004 roku. Zadłużenie ogółem z tytułu udzielonych przez banki hipoteczne kredytów systematycznie rosło, a dynamika tego wzrostu w latach 2004–2008 była wysoka, jednak ich udział na rynku kredytów był niewielki

¹⁰ Z dniem 16.11.2008 r. zakończył swą działalność w Polsce Oddział Nykredit Realkredit A/S.

– 1,2% w 2008 r. [Monitoring 2009]. Jeszcze wyższa z wyjątkiem 2008 roku była dynamika zadłużenia JST w tych bankach. Najwyższy, bo aż 76% wzrost, miał miejsce w 2006 roku. Udział JST w zadłużeniu ogółem w bankach hipotecznych był stosunkowo niewielki, bo jednocyfrowy. Po znacznym wzroście w 2006 roku ustabilizował się na poziomie około 8–9%.

Tabela 2

Wartość, dynamika i struktura podmiotowa zadłużenia w bankach hipotecznych (31 XII)

| Rok | Zadłużenie ogółem | | Zadłużenie JST | | Udział zadłużenia JST w zadłużeniu ogółem (%) |
|------|-------------------|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|---|
| | wartość | dynamika (rok poprzedni = 100) | wartość | dynamika (rok poprzedni = 100) | |
| 2004 | 3209,2 | 100 | 150,7 ¹ | | 4,7 ¹ |
| 2005 | 3745,6 | 116,7 | 217,1 | 144,1 | 5,8 |
| 2006 | 4402,8 | 117,5 | 382,2 | 176,0 | 8,7 |
| 2007 | 6076,9 | 138,0 | 529,1 | 138,4 | 8,7 |
| 2008 | 7704 | 126,8 | 622,1 | 117,6 | 8,1 |

¹ sektor budżetowy ogółem

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Bilansowe wyniki finansowe banków w 2004 r., GUS, Warszawa 2005, Monitoring banków 2005–2008 GUS, Warszawa, 2009.

Szansę wykorzystania tego źródła przez JST do finansowania projektów inwestycyjnych płyną stąd, że specjalistyczne banki hipoteczne mogą udzielać jednostkom samorządu terytorialnego niejako dwóch odmian kredytu inwestycyjnego. Po pierwsze, może być to klasyczny kredyt długoterminowy zabezpieczony hipoteką, oferowany na ogólnych zasadach obowiązujących w tych bankach, wszystkim podmiotom na rynku. Po drugie, JST mogą się ubiegać w bankach hipotecznych o kredyt szczególny i łatwiej dostępny, gdyż z uwagi na swój status jako potencjalnego kredytobiorcy zostały one, obok nielicznej grupy innych tego rodzaju podmiotów, wskazane przez Ustawę o listach zastawnych i bankach hipotecznych jako uprzywilejowani kredytobiorcy. Kredytobiorcy o tym statusie mogą otrzymać kredyt zakwalifikowany do produktów o bardzo niskim ryzyku i w związku z tym tańszy i z reguły bez ustanawiania jego prawnego zabezpieczenia.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy poziomu i dynamiki zadłużenia JST w bankach wynika, że JST coraz chętniej sięgają do kredytu bankowego jako źródła finansowania wydatków. Pozytywnym zjawiskiem jest praktycznie marginalizacja zjawiska pokrywania kredytem bankowym wydatków związanych z działalno-

ścią bieżącą JST, a wykorzystywanie tego źródła do finansowania projektów inwestycyjnych. Jest to źródło bardzo ważne w kontekście możliwości realizacji projektów inwestycyjnych przy wykorzystaniu środków unijnych. Bez kredytu bankowego wiele projektów nie mogłoby zostać podjętych z uwagi na konieczność wniesienia wkładu własnego, jak i sposób rozliczania dotacji. Podstawowe potencjalne ograniczenie dostępności do kredytu bankowego dla JST wynika ze zmian, jakie zaszły w sytuacji płynności sektora bankowego.

Istotnym źródłem kredytowania JST mogą być banki hipoteczne. Świadczy o tym dynamika zadłużenia JST w tego rodzaju bankach. Przyspieszenie rozwoju bankowości hipotecznej w Polsce pozyskującej długoterminowe środki na rynku kapitałowym poprzez emisję listów zastawnych, w świetle uwarunkowań kredytowania inwestycji przez banki uniwersalne, powinno być bardzo ważnym kierunkiem działań. Zdecydowanie sprzyjałoby to większej stabilności polskiego systemu bankowego, a także stwarzało realną możliwość wykorzystania również przez JST tego źródła finansowania podejmowanych projektów inwestycyjnych. W przyszłości prawdopodobnie możliwe byłoby również udzielanie samorządom terytorialnym kredytów o stałej stopie procentowej z uwagi na ich refinansowanie poprzez listy zastawne.

Literatura

- ANTKIEWICZ Ł. 2009: Miasta tną wydatki i zaciągają kredyty, *Dziennik* z dn. 31.08.2009 r.
- Bilansowe wyniki finansowe banków w 2004 r., GUS, Warszawa 2005.
- Finansowanie nieruchomości przez banki w Polsce- stan na grudzień 2008 r., Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- JAJUGA K. 2009: Instrumenty finansowe rynku nieruchomości – elementy wyceny i analizy ryzyka, *Finansowanie Nieruchomości*, nr 2.
- LEA M. 2000: Global models for funding housing; What is the best model for Poland?, U.S. Agency for International Development, The Urban Institute.
- Monitoring banków 2005–2008, GUS, Warszawa 2009.
- Raport o sytuacji banków w: 2007, 2008, 2009 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2008, 2009, 2010.
- RUDZKA-LORENTZ Cz. 2008: System finansowy jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *System finansowy w Polsce*, pod red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- RYBIŃSKI K. 2005: Perspektywy rozwoju bankowości hipotecznej w Polsce, *Finansowanie Nieruchomości*, nr 1.
- Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2008 r., NBP, Warszawa 2009.
- Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych z dn. 29.08. 1997 r. (DzU 2003 r., nr 99, poz. 9).
- Ustawa o finansach publicznych z dn. 30.06.2005 r. (DzU 2005 r., nr 249, poz. 2104).

- WIEWIÓRA M. 2009: Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich, *Materiały i Studia*, Zeszyt nr 239.
- WYMAN M.O., LOW S., SEBAG-MONTEFIORE M., DUBEL A. 2003: Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets, Mercer Oliwer Wyman & European Mortgage Federation.

Bank credit in financing of local government investments

Abstract

The aim of the paper is the evaluation of the scope, tendencies and terms of financing by bank credits the investments which are undertaken by local governments.

The analyses showed that dynamics of bank debt of local governments is high. The structure of debt indicates that local government entities take mainly investment credits. They can borrow from international financial institutions like World Bank or European Bank of Development and Reconstruction or domestic banks: universal and mortgage banks. The universal banks dominate on investment credit market. However, the growth of activity of mortgage banks is observed. The rate of growth of self governments entities debt in mortgage banks is high, although, their share in total debt is stable and one digital.

