

PAWEŁ GALIŃSKI

## KREDYTY I POŻYCZKI DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE – STAN I PERSPEKTYWY ROZWOJU

### Wprowadzenie

Kredyty i pożyczki stanowią istotne źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Dotyczy to w szczególności finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Wynika to przede wszystkim z konieczności realizacji powierzonych JST zadań przy ograniczonych możliwościach zwiększania ich dochodów, szczególnie w okresie pogarszającej się sytuacji gospodarczej w kraju. Na wysokość zaciąganych przez JST kredytów i pożyczek wpływa wiele czynników, w tym m.in. czynniki o charakterze finansowym (np. sytuacja finansowa JST, wysokość stóp procentowych), prawnym (np. ustawowe ograniczenia zadłużania się JST), gospodarczym (stan koniunktury gospodarczej) jak również rozwój rynku finansowego w tym zakresie. Istotne znaczenie ma również funkcjonujący w kraju system finansowania działalności JST oraz struktura i wielkość powierzonych tym jednostkom zadań do realizacji.

Celem artykułu jest przedstawienie specyfiki kredytów i pożyczek dla JST oraz perspektyw ich rozwoju do 2015 roku.

### Charakterystyka rozwoju kredytów i pożyczek dla JST w Polsce

Kredyty i pożyczki są najbardziej powszechnym instrumentem zaciągania długu przez JST w Polsce. W 2010 roku ich udział w zadłużeniu JST ogółem wynosił 91,50% i wzrósł o 4,80 pkt proc. w stosunku do 2009 roku<sup>1</sup>. W konsekwencji w latach 2002–2010 można zauważyć znaczący wzrost wartości udzielanych kredytów i pożyczek dla tych jednostek (tab. 1). W 2010 roku JST zaciągnęły kredyty i pożyczki o wartości 17,32 mld zł, z czego 15,1% stanowiły kredyty i pożyczki związane z realizacją projektów unijnych. Spośród poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego najwięcej kredytów i pożyczek zaciągają gminy, a w dalszej kolejności miasta na prawach powiatu (mnp), powiaty ziemskie i województwa samorządowe. Gminy zaciągają również najwięcej kredytów i pożyczek na realizację projektów unijnych. Można również zauważyć, że w 2010 roku zmalał udział

<sup>1</sup> *Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000–2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 27.

kredytów i pożyczek na realizację projektów unijnych dla JST w ogólnej wartości kredytów i pożyczek dla tych jednostek. Dotyczyło to wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w Polsce (tab. 1).

Warto również wspomnieć, że znaczący wzrost kredytów i pożyczek dla JST latach 2008–2010 miał miejsce w okresie pogarszającej się koniunktury gospodarczej w Polsce i na świecie. Oddziaływała na to specyfika funkcjonowania usług w ramach bankowości korporacyjnej. Bankowość korporacyjna dotyczy bowiem obsługi dużych przedsiębiorstw i JST. Stąd w latach 2008–2010 w warunkach pogarszającej się sytuacji finansowej przedsiębiorstw (łącznie wartość kredytów udzielonych przedsiębiorstwom spadła z 216 mld zł do 204 mld zł) banki modyfikowały swoje strategie rozwoju stawiając jako priorytet obsługę JST (łącznie wartość kredytów udzielonych JST wzrosła z 17,5 mld zł do 33,3 mld zł)<sup>2</sup>.

Tabela 1

Wartość kredytów i pożyczek udzielonych JST w latach 2002–2010

Wyszczególnienie	2002	2006	2010
Gminy			
Kredyty i pożyczki ogółem (mld zł)	2,20	3,92	8,93
w tym na projekty unijne (%)	–	27,78	19,35
Mnpp			
Kredyty i pożyczki ogółem (mld zł)	1,92	2,53	5,00
w tym na projekty unijne (%)	–	27,49	13,13
Powiaty			
Kredyty i pożyczki ogółem (mld zł)	0,48	1,18	1,96
w tym na projekty unijne (%)	–	23,57	10,37
Województwa			
Kredyty i pożyczki ogółem (mld zł)	0,13	1,35	1,43
w tym na projekty unijne (%)	–	8,13	1,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2002, 2006, 2010*, Ministerstwo Finansów.

Rynek kredytów i pożyczek dla JST charakteryzuje się znaczącą koncentracją. Z badań wynika bowiem, że w 2010 roku siedem dużych banków posiadało blisko 80% udziału w ogólnej wartości udzielonych kredytów i pożyczek dla JST w tym okresie. Były to banki: Pekao SA, BGK SA, PKO BP SA, ING Bank Śląski SA, BRE Bank SA, Nordea SA, oraz BOŚ SA<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> B. Lepczyński: *Usługi bankowe dla samorządów*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2011, nr 4, s. 56.

<sup>3</sup> P. Galiński: *Biznes i ryzyko dla banków w obsłudze jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie średniookresowej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011, s. 8, maszynopis powielony.

W 2010 roku spośród kredytów dla JST, największym zainteresowaniem cieszyły się kredyty o charakterze inwestycyjnym. Wynikało to z potrzeby realizacji wielu inwestycji w JST, w tym projektów unijnych, przy ograniczonych możliwościach zwiększania dochodów własnych. Jednocześnie, w perspektywie 2015 roku ze strony JST można spodziewać się dalszego dużego zainteresowania kredytami inwestycyjnymi<sup>4</sup>. Można również spodziewać się spadku wielkości udzielanych kredytów o charakterze unijnym z uwagi na zbliżający się koniec perspektywy finansowej Unii Europejskiej (UE) na lata 2007–2013 i konieczność ewentualnego dostosowania procedur bankowych w zakresie udzielania takich kredytów do specyfiki nowej perspektywy finansowej UE, tj. na lata 2014–2020.

### Rodzaje kredytów i pożyczek dla JST

Według przepisów prawa JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki na<sup>5</sup>:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego (przy czym podlegają one spłacie w tym samym roku),
- finansowanie planowanego deficytu budżetowego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- prefinansowanie działań współfinansowanych ze środków unijnych.

W tak funkcjonujących warunkach prawnych kredyty dla JST można podzielić na:

- 1) kredyty o charakterze obrotowym,
  - kredyty w rachunku bankowym (bieżącym, kredytowym),
  - kredyty odnawialne;
- 2) kredyty o charakterze inwestycyjnym:
  - typowe kredyty inwestycyjne,
  - kredyty współfinansujące projekty unijne (kredyty unijne), w tym:
    - kredyty pomostowe,
    - kredyty finansujące wkład własny i koszty niekwalifikowane projektu.

Celem kredytu w rachunku bankowym jest bieżące wyrównywanie ujemnych różnic pomiędzy wpływami a wypływami środków finansowych z tego rachunku. Umowa na ten rodzaj kredytu może być zawierana na rok, bądź na dłuższy okres, w ramach umowy o świadczenie usług bankowej obsługi budżetu danej jednostki. Wysokość tego kredytu uzależniona jest w konsekwencji od limitów dopuszczalnego zadłużenia JST i podjętej uchwały budżetowej przez władze JST.

Specyfika kredytu odnawialnego polega zaś na możliwości wielokrotnego zadłużania się JST w ramach wcześniej przyznanego limitu. Zatem spłata określonej kwoty tego kredytu powoduje odnowienie limitu o tę wartość. Przyznanie kredytu odnawialnego (z reguły na rok) poprzedzone jest zawarciem określonej umowy, która nie jest związana z umową o świadczenie usług w ramach bankowej obsługi budżetu JST.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>5</sup> Art 89, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

Jeżeli zaś chodzi o kredyty o charakterze inwestycyjnym, to udzielane są one z reguły na okres powyżej roku, w celu modernizacji i powiększenia majątku trwałego<sup>6</sup>. Wśród tych kredytów wyróżnia się kredyty inwestycyjne związane z realizowaniem przez JST projektów unijnych, w tym kredyty pomostowe i kredyty finansujące wkład własny i koszty niekwalifikowane projektu.

Pierwszy rodzaj kredytów unijnych, tj. kredyty pomostowe, zapewnia JST zachowanie właściwej płynności finansowej w procesie realizacji inwestycji, tj. od momentu ponoszenia pierwszych wydatków w ramach zakwalifikowanej do współfinansowania środkami unijnymi inwestycji, aż do chwili całkowitej refundacji kosztów. Są one udzielane tym JST, którym przyznano dotacje ze środków unijnych na finansowanie projektów. Kredyty pomostowe przeznaczone są na finansowanie kosztów kwalifikowanych inwestycji w okresie jej realizacji. Spłaca się je środkami z otrzymanych dotacji po rozliczeniu projektu. Dzięki tym kredytom JST dysponują wymaganą wielkością środków finansowych w celu zrealizowania inwestycji. Tego typu kredyty udzielane są zazwyczaj do pełnej kwoty przydzielonych dotacji unijnych, jednakże niektóre banki wymagają niewielkiego udziału własnego<sup>7</sup>. Kredyty pomostowe należą do bankowych produktów, które są dostosowywane do potrzeb danego klienta. Wynika to z dość dużych trudności w dokładnym określeniu daty wypłaty dotacji. Stąd, umożliwiają one beneficjentowi środków unijnych spłatę długu w późniejszym terminie, jednorazowo lub w ratach<sup>8</sup>.

Drugą grupą kredytów oferowanych JST przez banki w ramach projektów unijnych są kredyty finansujące wkład własny beneficjenta pomocy unijnej i koszty niekwalifikowane projektu. Należą one do grupy kredytów uzupełniających. JST zaciągają tego typu kredyty w przypadku braku innych źródeł sfinansowania tej części wydatków inwestycyjnych. Niektóre banki komercyjne uruchamiają kredyt uzupełniający jeszcze przed decyzją o przyznaniu dofinansowania ze środków UE. Dotyczy to sytuacji ewentualnego wcześniejszego rozpoczęcia realizacji projektu. Nie może się to jednak odbyć przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie, ponieważ jest to warunek konieczny do uznania określonych kosztów inwestycji jako kwalifikowanych.

Kredyty i pożyczki udzielane JST można również klasyfikować według innych kryteriów, w tym przede wszystkim ze względu na:

- czas na jaki zostały udzielone – krótko- (obrotowe), średnio- lub długoterminowe (głównie inwestycyjne),
- koszty obsługi – standardowe lub preferencyjne,
- walutę – w walucie krajowej lub zagranicznej.

W następstwie zaciągnięcia kredytu, JST ponosi określone koszty jego obsługi. Na wysokość tych kosztów wpływa głównie wysokość prowizji i marży. Czynniki te kształtują

---

<sup>6</sup> D. Korenik, S. Korenik: *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzemi*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 128.

<sup>7</sup> Zob. W. Wojnowski: *Co z kredytami?*, „Fundusze Strukturalne” 2008, nr 11, s. 18–20.

<sup>8</sup> S. Sarba: *Jak sfinansować unijną pomoc*, „Fundusze Europejskie” 2006, nr 6, s. 39–40.

w konsekwencji cenę takiego kredytu, która zdeterminowana jest przez zapewnienie bankowi określonej rentowności, wynagrodzenie za przyjęte ryzyko, możliwości spłaty kredytu, konkurencyjność rynku, jak również od dostępność pieniądza na rynku<sup>9</sup>.

### Ryzyko, dochodowość i marże kredytów dla JST

Udzielenie kredytu JST przez bank komercyjny poprzedzone jest analizą zdolności kredytowej danej jednostki. Metodologia oceny zdolności kredytowej JST uzależniona jest od wielu czynników, w tym od rodzaju kredytu i przeznaczenia otrzymanych środków. W przypadku zadłużania się JST w celu pokrycia bieżącego niedoboru środków dokonywana jest wyłącznie ocena jej sytuacji finansowej. Natomiast w przypadku zadłużania się JST w celu realizacji inwestycji analizą zostaje objęty również projekt oraz wpływ jego realizacji na budżet JST.

W procesie analizy sytuacji finansowej JST banki komercyjne posługują się indywidualnie skonstruowanymi procedurami i metodami jej oceny. Wykorzystuje się tu przede wszystkim punktową metodę oceny zdolności kredytowej JST w oparciu o czynniki<sup>10</sup>:

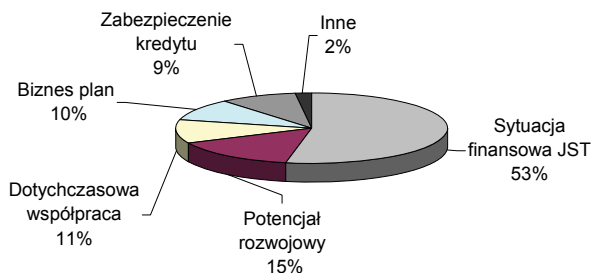
- 1) ilościowe, analizując wskaźniki:
  - oceniające stan zadłużenia,
  - oceniające poziom nadwyżki operacyjnej (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi),
  - określające strukturę dochodów i wydatków JST, w tym samodzielność finansową jednostki (np. udział dochodów własnych w dochodach ogółem),
  - oceniające elastyczność wydatków JST (np. udział wydatków „sztywnych” w wydatkach ogółem),
  - oceniające płynność finansową JST,
  - oceniające poziom realizowanych inwestycji,
- 2) jakościowe – wyznaczane na podstawie ogólnych wybranych aspektów funkcjonowania JST, tj.:
  - wywiązywania się z dotychczasowych zobowiązań,
  - atrakcyjności inwestycyjnej,
  - stanu posiadanego mienia, w tym zasobów komunalnych,
  - jakości zarządzania (kwalifikacje władz lokalnych, sytuacja polityczna), w tym jakości planowania budżetowego.

W ocenie banków, najważniejszym aspektem w procesie analizy zdolności kredytowej JST jest ocena sytuacji finansowej danej jednostki (rys. 1). W dalszej kolejności banki analizują czynniki determinujące potencjał rozwojowy JST, a także dotychczasową współ-

<sup>9</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, W.L. Jaworski, Z. Zawadzka: *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, Poltext, Warszawa 2007, s. 205.

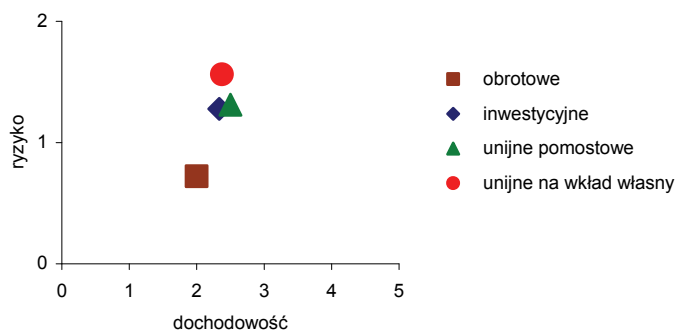
<sup>10</sup> W. Misterek: *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 52–53.

pracę danej jednostki z bankiem, przedstawiony biznes plan i formy zabezpieczenia kredytu. W ramach oceny projektu inwestycyjnego, analizie podlega również wiarygodność montażu finansowego inwestycji, co dotyczy w szczególności projektów unijnych.



Rysunek 1. Ważność wybranych czynników w procesie oceny zdolności kredytowej JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Galiński: *op.cit.*, s. 30.



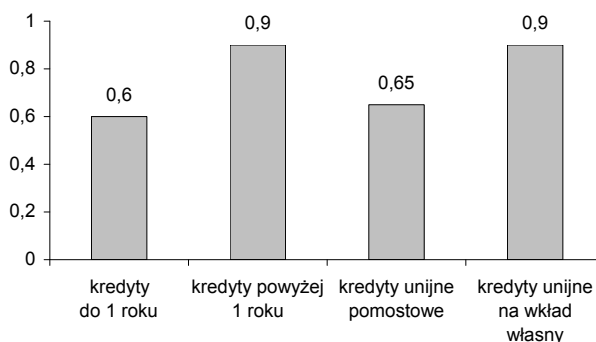
Rysunek 2. Ryzyko i dochodowość głównych rodzajów kredytów dla JST w 2011 roku oceniane w skali od 0 – brak ryzyka, dochodowości do 5 – bardzo wysokie ryzyko, dochodowość

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Galiński: *op.cit.*, s. 41.

Z przeprowadzonych badań wynika, że spośród głównych rodzajów kredytów dla JST, najniższym ryzykiem charakteryzują się kredyty obrotowe (rys. 2). Niższe ryzyko tych kredytów determinuje z kolei niższą ich dochodowość. Najwyższym ryzykiem charakteryzują się zaś kredyty finansujące wkład własny i koszty niekwalifikowane projektu. Wynika to z występowania dodatkowych źródeł ryzyk w grupie kredytów unijnych. Najwyższą dochodowością charakteryzują się zaś kredyty pomostowe. Dochodowość tych kredytów zbliżona jest jednak do kredytów unijnych na finansowanie wkładu własnego i innych kredytów inwestycyjnych (rys. 2).

Analizując z kolei marże dla kredytów udzielanych JST w 2011 roku można zauważyć, że banki posiadające wysoki udział w tym rynku charakteryzują się niższą marżą

kredytową w stosunku do pozostałych konkurentów. Ponadto, kredyty dla dużych JST (szczególnie dla miast na prawach powiatu), często o wysokiej wartości, udzielane są przy niższej marży w stosunku do kredytów dla mniejszych JST (głównie gmin o charakterze miejsko-wiejskim i wiejskim)<sup>11</sup>.



Rysunek 3. Przeciętna wysokość marży<sup>12</sup> dla kredytów złotówkowych udzielanych JST w 2010 roku (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Galiński: *op.cit.*, s. 42.

W konsekwencji, w 2011 roku występowała zbliżona wysokość marż dla (rys. 3):

- kredytów powyżej roku i kredytów unijnych na wkład własny dla JST;
- kredytów do 1 roku i kredytów pomostowych dla JST.

Pierwsze z wymienionych kredytów mają bowiem, jak wspomniano, charakter typowo inwestycyjny, zaś drugie służą sfinansowaniu swego rodzaju deficytu pomiędzy posiadanymi obecnie środkami na prowadzoną działalność (np. realizowana inwestycja – kredyt pomostowy; zakup środków trwałych – kredyt obrotowy), a przewidywanymi wpływami środków finansowych, które posłużą ich spłacie (otrzymanie refundacji kosztów inwestycji – kredyt pomostowy; przyszłe dochody – kredyt obrotowy).

Jeżeli zaś chodzi o przewidywania banków w zakresie kształtowania się tych marż do 2015 roku, to widać znaczące zróżnicowanie tych ocen, tj. 30% banków przewiduje spadek tych marż, 30% – ich wzrost, zaś 40% – że pozostaną bez zmian. Taka rozbieżność ocen wynika przede wszystkim z rosnącej zmienności sytuacji na rynku kredytów i pożyczek dla JST. Wpływają na to m.in. stosunkowo częste zmiany i przedstawiane propozycje legislacyjne w zakresie uwarunkowań zadłużania się JST w Polsce. W konsekwencji na wysokość tych marż do 2015 roku, oprócz ogólnych czynników o charakterze makroekonomicznym, będą miały wpływ:

<sup>11</sup> P. Galiński: *op.cit.*, s. 43.

<sup>12</sup> Dotyczy banków posiadających łącznie dominujący udział w rynku.

- rosnąca konkurencja cenowa banków,
- modyfikacja strategii banków w zakresie polityki kredytowej, tj. większe zaangażowanie w podsektor samorządowy,
- zmiany w zakresie finansowych uwarunkowań zaciągania długu przez JST,
- kształtowanie się popytu na pieniądź wśród pozostałych kredytobiorców, w tym w szczególności wśród innych klientów korporacyjnych,
- kształtowanie się poszczególnych ryzyk działalności JST.

Należy także zaznaczyć, że udzielanie kredytów dla JST w warunkach zmienności sytuacji gospodarczej, może wpływać na poprawę struktury portfela kredytowego banków. W przypadku dobrej sytuacji finansowej JST i jej stabilności, banki nie muszą tworzyć dodatkowych odpisów kapitałowych<sup>13</sup>.

Stąd, w przypadku wzrostu ryzyka na rynku kredytów dla przedsiębiorstw, banki mogą obniżać marże na kredytach dla JST w celu zwiększenia swojego udziału na tym rynku i wynikającej z tego poprawy swojego portfela kredytowego. W perspektywie 2015 roku JST będą bowiem w większym stopniu zainteresowane pozyskiwaniem długu po jak najniższych kosztach.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że w ostatniej dekadzie doszło do znaczącego rozwoju rynku kredytów i pożyczek dla JST. Wynikało to z potrzeby finansowania przez te jednostki powierzonych im zadań, przy ograniczonych środkach własnych, oraz realizowania wielu inwestycji o charakterze technicznym. Do rozwoju tego rynku przyczyniła się także możliwość absorpcji środków unijnych, która wiązała się z koniecznością wnoszenia wkładu własnego. Stąd JST często wykorzystywały kredyt w tym celu. Wzrost wartości kredytów i pożyczek dla JST wystąpił również w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce i na świecie, tj. w latach 2008–2010. Wynikało to, jak wspomniano, z faktu, że w ramach rynku bankowości korporacyjnej w warunkach pogarszającej się sytuacji finansowej przedsiębiorstw, banki komercyjne modyfikowały swoje strategie w kierunku obsługi JST.

Jeżeli zaś chodzi o perspektywy rozwoju kredytów i pożyczek dla JST do 2015 roku, to należy spodziewać się dalszego rozwoju oferty bankowej w tym względzie oraz wzrostu ich wartości. Wpływać na to będzie konkurencja bankowa oraz pojawiające się potrzeby JST w zakresie finansowania różnorodnych działań. W rezultacie może poprawić się atrakcyjności oferty kredytowej dla tych jednostek. Rozwój tego rynku będzie jednak uzależniony od różnorodnych uwarunkowań funkcjonowania JST i banków, w tym m.in. od: sytuacji finansowej w podsektorze samorządowym i ryzyk jego działalności, zmian w systemie

---

<sup>13</sup> W. Kiciński: *Dobry klient dla banków*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2011, nr 4, s. 52.



finansowego zasilania JST i ograniczeń w ich zadłużaniu się oraz od dostępności pieniądza na rynku.

### Literatura

- Galiński P.: *Biznes i ryzyko dla banków w obsłudze jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie średniookresowej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011, maszynopis powielony.
- Iwanicz-Drozdowska M., Jaworski W.L., Zawadzka Z.: *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, Poltext, Warszawa 2007.
- Kiciński W.: Dobry klient dla banków, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2011, nr 4.
- Korenik D., Korenik S.: *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Lepczyński B.: *Usługi bankowe dla samorządów*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2011, nr 4.
- Misterek W.: *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Sarba S.: *Jak sfinansować unijną pomoc*, „Fundusze Europejskie” 2006, nr 6.
- Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000–2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Wojnowski W.: *Co z kredytami?* „Fundusze Strukturalne” 2008, nr 11.

*dr Paweł Galiński  
Uniwersytet Gdański  
Wydział Zarządzania  
Katedra Finansów*

### Streszczenie

Kredyty i pożyczki stanowią najbardziej popularny instrument zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. W latach 2002–2010 ich wartość zwiększyła się z 4,74 do 17,32 mld zł. W artykule zaprezentowano specyfikę kredytów dla jednostek samorządu terytorialnego oraz perspektywy ich rozwoju do 2015 roku. Scharakteryzowano ryzyko, dochodowość i marże poszczególnych rodzajów tych kredytów. Omówiono także czynniki, które poddawane są analizie w procesie oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego.

**CREDITS AND LOANS FOR LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND  
– PRESENT AND FUTURE SITUATION**

**Summary**

Credits and loans are the most popular kinds of debt in the local governments in Poland. Between 2002 and 2010 the volume of these credits rose from 4.74 to 17.32 billion PLN. The article presents specific aspects of credits for local governments and perspectives of their development until 2015. Risk, profitability and margins of some types of these credits were characterized. The paper also described factors which are analyzed during the process of credit scoring of local governments.