

*Agnieszka Czajkowska-Hamdi**

PRAWNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA KREDYTOWANIA GMIN PRZEZ BANKI W POLSCE

1. DECENTRALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Decentralizacja finansów publicznych dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny. Oznacza to z reguły zmianę formy własności z państwowej na samorządową¹. Silnie scentralizowany do 1999 r. system rządzenia krajem pociągał za sobą również zintegrowanie systemu budżetowego, nie pozostawiając wiele swobody finansowej władzom gminnym. Budżet gmin był mocno uzależniony od budżetów szczebla wojewódzkiego, te zaś z kolei od budżetu państwa. Podstawowym warunkiem decentralizacji finansów publicznych była radykalna reforma ustrojowa polegająca na przywróceniu samorządu terytorialnego. Ideą zmian było organizacyjne i finansowe oddzielenie władz państwowych od władz samorządowych, oczywiście na gruncie obowiązującego porządku prawnego, a zwłaszcza konstytucji².

Przed rokiem 1990 Polska podzielona była na ok. 2,5 tys. gmin i 49 województw. W jednostkach tych działał system jednolitych organów władzy państwowej (Rady Narodowe), oparty na połączeniu elementów dekoncentracji i decentralizacji. Jednym z ważniejszych posunięć w ramach przemian ustrojowych w Polsce było utworzenie w 1990 r. na szczeblu gminnym samorządu terytorialnego³. Odtąd gminy w Polsce wyposażone zostały w osobowość prawną, własny majątek oraz w pełni demokratycznie wybierane

* Dr w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 122, 124.

² *Ibidem*, s. 333.

³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1990, nr 13, poz. 74.

organy. Ta ułomna, bo sprowadzona tylko do szczebla gminnego, decentralizacja funkcji państwa została uzupełniona w 1998 r. tzw. reformą ustrojową, w ramach której utworzono samorząd terytorialny na dwóch dodatkowych szczeblach – powiatowym⁴ i wojewódzkim⁵, dokonując jednocześnie reformy podziału terytorialnego kraju. W wyniku reformy ustrojowej powstały 373 powiaty i 16 województw (regionów). Podobnie jak gminy, jednostki te zostały wyposażone w odrębne od państwa: majątek i osobowość prawną, ustawowe gwarancje samodzielności (w tym ochronę sądową), własne zadania i budżety. Mają one własne organy stanowiące, wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich (odpowiednio – rady powiatów i sejmiki województw), oraz wyłaniane przez nie organy wykonawcze (zarządy)⁶.

Decentralizacja finansów publicznych najpełniej dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny. Wynika to z faktu, że decyzje finansowe odnośnie do wydatków publicznych podejmują władze publiczne, które z natury rzeczy powinny mieć najlepsze rozeznanie co do potrzeb zbiorowości lokalnych. Decentralizacja finansów publicznych do szczebla lokalnego oznacza zmiany jakościowe, gdyż własność samorządowa i wchodzące w jej skład samorządowe zasoby finansowe mają na ogół znaczną autonomię, są chronione prawem, najczęściej na podstawie aktu o najwyższej randze, tj. konstytucji⁷. Zasady ustrojowe, istotne z punktu widzenia samorządu terytorialnego, jak posiadanie przez gminy własnej osobowości prawnej czy wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, znajdują później potwierdzenie w *Ustawie konstytucyjnej*, zwanej Małą Konstytucją⁸. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza się, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych”⁹.

Istotą finansów samorządu terytorialnego jest ich odrębność i niezależność od państwa. Oznacza to zerwanie z zasadą jednolitego funduszu środków, zarządzanego z jednego ośrodka dyspozycyjnego. Odrębność finansów

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578.

⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, DzU 1998, nr 91, poz. 576.

⁶ E. Rusikowski (red.), *Finanse publiczne i prawo publiczne*, t. 1, Biblioteka Przeglądu Podatkowego – Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 193–194.

⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 122–124.

⁸ Ustawa z 17 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej, DzU 1992, nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁹ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997, nr 78, art. 16 ust. 2.

samorządu terytorialnego jest zawsze względna, gdyż finanse lokalne w żadnym współczesnym państwie nie mogą być w pełni autonomiczne, a więc w pełni zdecentralizowane. Zawsze jest to decentralizacja ograniczona, względna. Dlatego finanse samorządu terytorialnego nazywane są finansami quasi-zdecentralizowanymi¹⁰.

Na szczeblu narodowym polityka regionalna oznacza terytorialnie ukierunkowane działania krajowych władz publicznych, zmierzające do zapewnienia trwałego, zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych regionów kraju, zwłaszcza poprzez wspieranie rozwoju regionów oraz dostosowań strukturalnych regionów zacofanych do rozwoju państw członkowskich Unii Europejskiej. Zasady wspierania rozwoju regionalnego w Polsce realizowane są na podstawie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹¹. Warto w tym miejscu podkreślić, co wynika z doświadczenia krajów Unii Europejskiej, że samorządy rozwijają się w oparciu o kredyty, a nie o środki własne. Dług samorządowy w Polsce rośnie zaś w bardzo wolnym tempie¹².

Projekt narodowej strategii rozwoju regionalnego przygotował początkowo Minister Gospodarki, a obecnie opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Następnie dokument uchwała Rada Ministrów na co najmniej sześć kolejnych lat budżetowych. 31 października 2000 r. wyznaczono termin przedstawienia Radzie Ministrów przez ministra do spraw rozwoju regionalnego pierwszej narodowej strategii rozwoju regionalnego (DzU 2000, nr 79, poz. 892). Ostatecznie Rada Ministrów przyjęła w drodze uchwały z 28 grudnia 2000 r. Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego w latach 2001–2006. Uchwała Rady Ministrów nie stanowi prawa, gdyż nie jest ona obowiązującym źródłem prawa przewidzianym w *Konstytucji*. Jest to dokument rządowy, który nie wymaga akceptacji Sejmu, Rada Ministrów zobowiązana jest jedynie do przedłożenia Sejmowi raz na trzy lata informacji na temat realizacji strategii. Strategia rozwoju regionalnego powinna być zharmonizowana z programami ogólnokrajowymi. Strategia uwzględniać powinna w szczególności długofalową strategię rozwoju regionalnego kraju, przygotowaną w trybie prac nad strategią rozwoju społecznego i gospodarczego kraju przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych¹³. Z punktu widzenia

¹⁰ C. Kosikowski, E. Rusikowski, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1993, s. 43.

¹¹ Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, DzU 2000, nr 48, poz. 550.

¹² M. Weber, *Kredyty dewizowe. Ministerstwo zmieniło zdanie*, „Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego” 2000, nr 37, s. 22.

¹³ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, DzU 1996, nr 106, poz. 495, z późn. zm.

kredytodawców polityka rozwoju regionalnego jest istotna ze względu na jej cele, które mogłyby być przez nich finansowane, np.: kreowanie rynków pracy, realizacja zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie nauki, szkolnictwa, kultury itp.

2. PODSTAWY PRAWNE GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY

Reforma samorządowa została przeprowadzona na mocy ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁴. Z punktu widzenia kredytodawców i pożyczkodawców ustawa ta rozstrzygnęła podstawowe sprawy dla gospodarki finansowej potencjalnego wierzyciela:

- postanowienie, że gmina może zaciągać kredyty i pożyczki, a także emitować papiery wartościowe,
- nadanie gminom osobowości prawnej, co było formalną podstawą ich samodzielności i umożliwiło wchodzenie gminy w stosunki cywilno-prawne,
- uzyskanie przez gminy możliwości prowadzenia szeroko rozumianej działalności gospodarczej, co rokowało na pozyskiwanie nowych źródeł przychodów,
- wyposażenie gmin w mienie komunalne, które mogło być przedmiotem zabezpieczenia wierzytelności bankowych,
- określenie podstawowych rodzajów dochodów, co było podstawą do obiektywnej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej gminy i jej zdolności kredytowej,
- ustanowienie autonomii finansowej gminy, wyrażającej się zwłaszcza oddaniem części dochodów gminy do wyłącznej jej dyspozycji, pozostawieniem całkowitej samodzielności władzom gminnym w sprawach budżetowych.

Specyfika gminy jako podmiotu prawnego polega na tym, że w przypadku faktycznej niewypłacalności gminy dochodzenie przez wierzycieli swych roszczeń jest niezwykle skomplikowane. Gmina może bowiem posiadać nawet duży majątek, który mógłby stanowić źródło pokrycia roszczeń, jednakże znaczna część majątku gminy nie ma praktycznie wartości rynkowej. Z kolei pozbawienie gminy tych składników majątkowych, które mają swą wartość rynkową, mogłoby uniemożliwić gminie wykonywanie jej zadań. Polskie przepisy nie przewidują możliwości ogłoszenia upadłości gminy, co jest poważnym utrudnieniem w dochodzeniu roszczeń wierzyciela od zadłużonej w znacznym stopniu gminy¹⁵.

¹⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95.

¹⁵ W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce – przewodnik*, Presspublika, Warszawa 1996, s. 240.

Do najważniejszych podstaw prawnych gospodarki finansowej gmin należy zaliczyć ustawę o finansowaniu gmin¹⁶, zawierającą wykaz dochodów gmin, zasady obliczania subwencji dla gmin oraz wykaz dochodów gmin i przepisy dotyczące finansowania deficytu budżetowego w gminach. W rozdz. 4 ustawa sprecyzowała warunki zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych przez gminy. Określono, że gmina może zaciągać kredyty i pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu gminy oraz na finansowanie wydatków niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy. Kredyty i pożyczki o takim przeznaczeniu muszą być spłacone w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte, przy czym nie mogą przekroczyć wysokości określonej w budżecie gminy. W przypadku zwrócenia się przez gminę z wnioskiem o udzielenie kredytu lub pożyczki do podmiotu innego niż bank wykonujący obsługę bankową budżetu gminy, regionalna izba obrachunkowa obowiązana jest wydać, na wniosek kredytodawcy lub pożyczkodawcy, opinię o możliwościach spłaty tego kredytu lub pożyczki¹⁷.

Jednocześnie wprowadzono ograniczenie zadłużenia gminy:

Łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów, pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz przypadających do wykupu w danym roku papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę, pomniejszona o kwotę przypadających na dany rok spłat rat i odsetek od zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek, dla których ustanowiono zabezpieczenie na mieniu gminy, nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów budżetu gminy¹⁸.

Przepis ten ma przeciwdziałać sytuacjom, w których kumulujące się koszty obsługi długu i obciążenie budżetu spłatami z tytułu kredytów i pożyczek zagrazi możliwościom wykonywania przez gminę jej podstawowych zadań. Przyjęta została również zasada, że łączna kwota długu jednostek samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym¹⁹.

Ustawa o finansowaniu gmin umożliwiła Radzie Ministrów udzielanie gminie poręczenia spłaty kredytów bankowych, zaciągniętych na finansowanie inwestycji stanowiącej zadania własne gminy, w ramach łącznej kwoty zobowiązań określonych w ustawie budżetowej, które mogą być objęte

¹⁶ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, DzU 1993, nr 129, poz. 600, z późn. zm.

¹⁷ *Ibidem*, art. 22, 23.

¹⁸ *Ibidem*, art. 24.

¹⁹ S. Owsiak, *Kontrowersje wokół reformy systemu finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finanse w gospodarce rynkowej – wybrane zagadnienia*, t. 1, Absolwent, Łódź 1999, s. 49.

poręczeniami. Wniosek o udzielenie gminie poręczenia przedstawia Radzie Ministrów Minister Finansów. Ministrowi Finansów przysługuje prawo przejmowania z należnej gminie subwencji ogólnej kwot na poczet refundacji środków przekazanych z budżetu państwa na spłatę kredytów bankowych²⁰.

Niejednokrotnie pożyczka lub kredyt bankowy jest źródłem pokrycia deficytu budżetowego gminy, dlatego trzeba podkreślić, że przy jego uchwalaniu obowiązują następujące podstawowe zasady ogólne:

- wysokość deficytu budżetowego określa rada gminy w uchwale budżetowej,
- uchwalając deficytowy budżet rada gminy musi w uchwale budżetowej wskazać źródła pokrycia niedoboru,
- jeśli źródłem pokrycia niedoboru ma być nowo zaciągnięty dług, to do zaciągnięcia tego długu upoważniony jest – przez radę gminy – wyłącznie zarząd gminy²¹.

Ustawa o finansowaniu gmin utraciła moc w 1999 r. Wprowadzeniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego w Polsce towarzyszyły pewne zmiany w dotychczas obowiązującym systemie dochodów budżetowych gmin. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000²² przyjęła założenia tymczasowe – obowiązujące jedynie dwa lata.

Gminy w dalszym ciągu mogą zaciągać kredyty i pożyczki. Zasady nie uległy większym zmianom. Wprowadzono jednak dodatkowe ograniczenia. Do 1998 r. zasadniczym prawnym ograniczeniem zaciągania pożyczek i kredytów było to, iż wydatki z tytułu obsługi długu gminy w danym roku nie mogły przekraczać 15% planowanych dochodów budżetu gminy. Ograniczenie to nadal występuje. W przypadku jednak, gdy relacja łącznej kwoty państwowego długu publicznego (powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) przekroczy 55% produktu krajowego brutto, wydatki samorządu z tytułu obsługi długu nie mogą przekroczyć 12% planowanych dochodów danego budżetu samorządowego. Należy zaznaczyć, że przez państwowy dług publiczny rozumie się nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów między podmiotami należącymi do tego sektora²³. Zachowano również ograniczenie dotyczące łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego.

²⁰ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin..., art. 26, ust. 1, 2, 4.

²¹ W. Misiąg, *op. cit.*, s. 238.

²² Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000, DzU 1998, nr 150, poz. 983, z późn. zm.

²³ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 192.

3. POTRZEBA SPECJALIZACJI BANKÓW W ZAKRESIE OBSŁUGI FINANSOWEJ GMIN

W Polsce istnieje konieczność utworzenia wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się obsługą potrzeb finansowych gmin, powiatów i województw. Może to nastąpić bądź przez powołanie banków komunalnych, bądź wykorzystanie w tym celu banków spółdzielczych, zdecentralizowanych kas oszczędności czy małych banków komercyjnych. Tylko bankowość regionalna może być naturalnym partnerem samorządu terytorialnego, która nie tylko zapewnia samorządowi usługi bankowe, ale także stwarza warunki do rozwoju podmiotów gospodarczych w danym regionie²⁴.

Wprawdzie obsługę bankową mogą sprawować istniejące już banki, ale problem reaktywowania bankowości komunalnej w jej przedwojennym kształcie stał się aktualny. Przed wojną działały 353 komunalne kasy oszczędności zrzeszone w trzech bankach komunalnych. Do niedawna działał Bank Komunalny SA w Gdyni²⁵. Gdynia i sąsiednie gminy miały niewielki udział w kapitale tego Banku Komunalnego, dlatego też nie pełnił on funkcji banku komunalnego, ale raczej dynamicznego banku komercyjnego, dążącego do maksymalizacji zysku²⁶. Obecnie bank ten został wykupiony przez Nordea – największą grupę finansową w krajach skandynawskich – i nosi nazwę Nordea Bank Polska. Bank ten ma charakter uniwersalny, obsługuje ok. 400 tys. klientów w 75 oddziałach i 75 punktach sprzedaży²⁷. Jest prawdopodobne, że w ciągu najbliższych lat bogate gminy i związki gmin ponownie powołają w Polsce swoje banki komunalne, z oczywistą szkodą dla interesów banków komercyjnych²⁸.

Banki przyjmują założenie, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, pomimo wielostopniowego systemu samorządowego (gminy, powiaty, województwa) i do niej odnoszą się zasady procedury badania zdolności kredytowej²⁹. Obecnie samorządy mają prawo wyboru banku, który będzie obsługiwał ich działalność (depozyty, pożyczki, emisja obligacji, obsługa kasowa). Samorządy są atrakcyjnymi klientami, gdyż są to jednostki samodzielne w prowadzeniu gospodarki finansowej, o względnie stałych

²⁴ W. L. Jaworski (red.), *Banki w Polsce – wyzwania i tendencje rozwojowe*, Poltext, Warszawa 2001, s. 110.

²⁵ Z. Krzyżkiewicz, *Podręcznik do nauki bankowości*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1999, s. 56.

²⁶ Z. Dobosiewicz, *Podstawy bankowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 28.

²⁷ *Skandynawskie idee*, <http://nordea.blue.pl/article/1168.html>, 2001.10.20.

²⁸ Z. Dobosiewicz, *op. cit.*, s. 28.

²⁹ E. Bogacka (red.), *Usługi i procedury bankowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 545.

dochodach, nad którymi ustawowy nadzór w zakresie działalności finansowej sprawuje regionalna izba obrachunkowa³⁰.

Szansa dla banków regionalnych (spółdzielczych, komunalnych, oszczędnościowych) w walce konkurencyjnej z bankami uniwersalnymi polega na tym, że bank regionalny może osiągać swoje cele obsługując wąski segment strategiczny sprawniej i skuteczniej niż czynią to konkurenci działający w szerszej skali. Decyduje w tym przypadku lepsze rozpoznawanie potrzeb klientów, lepsze ich zaspokojenie przy niskich kosztach³¹.

Zakres współpracy między samorządem a bankiem dotyczy w szczególności:

- bezpiecznego i dochodowego przechowywania środków finansowych oraz dokonywanie poleceń płatniczych,
- wspomagania rozliczenia się samorządu terytorialnego z jego pracownikami,
- doradztwa finansowego,
- pomocy w restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych,
- organizowania obsługi emisji obligacji,
- udzielania gwarancji dla kredytów,
- operacji w zakresie faktoringu³².

Z punktu widzenia potrzeb samorządu terytorialnego, współczesny bank powinien specjalizować się w dwóch obszarach: kompleksowej obsługi finansowej dostosowanej do specyfiki samorządu i aktywnego doradztwa w sprawach kształtowania lokalnego rozwoju i zarządzania finansami samorządu³³. Banki powinny zapewnić m. in. stały i szybki dostęp do bankowych i niebankowych źródeł finansowania, dostępnych za pośrednictwem banku, jak również aktywne doradztwo w zakresie zarządzania finansami samorządu.

Obecnie nie stać państwa, ani samorządu bądź prywatnego kapitału na stworzenie banków komunalnych obsługujących potrzeby finansowe samorządów w Polsce. Dlatego też jedyną możliwością z jednej strony utrzymania instytucji bankowych o kapitale polskim, a z drugiej strony – zapewnienia środków samorządom i regionom – jest wykorzystanie w tym celu aparatu PKO BP SA i banków spółdzielczych. Te instytucje są w stanie w pełni wykonać powyższe zadanie pod warunkiem odpowiedniego wsparcia ze strony władz monetarnych i fiskalnych, a równocześnie dostosowania swej struktury do potrzeb regionu³⁴.

³⁰ W. L. Jaworski (red.), *op. cit.*, s. 111.

³¹ *Ididem*, s. 111.

³² *Ididem*, s. 111.

³³ E. Bogacka-Kisiel (red.), *op. cit.*, s. 537.

³⁴ W. L. Jaworski (red.), *op. cit.*, s. 112.

J. Beniowski twierdzi, że „Pomysł sprywatyzowania PKO BP SA przy pomocy jednostek samorządu terytorialnego budzi wiele wątpliwości”³⁵. Często pojawiają się pomysły sprzedaży akcji PKO BP SA jednostkom samorządu terytorialnego. W sytuacji braku środków na zakup akcji banku przez jednostki samorządu terytorialnego, sugeruje się im emisję obligacji komunalnych. Barierą jest jednak brak środków, zwłaszcza na inwestycje komunalne. Z szacunków Agencji Rozwoju Komunalnego wynika, że chcąc dorównać komunalnym standardom unijnym, polskie gminy musiałyby wydać co najmniej 65 mld zł. Z tego na budowę sieci kanalizacyjnych powinny wydawać w okresie przedakcesyjnym nie mniej niż 883 mln zł rocznie, wodociągowych – 443 mln zł, oczyszczalni ścieków – 865 mln zł, sieci gazowych – 989 mln zł, na komunikację miejską – 450–500 mln zł, a na utylizację odpadów 122 mln zł rocznie. Przy przyjęciu takiej opcji prywatyzacji PKO BP SA, na zakup akcji tego Banku z pewnością zdecydowałyby się wyłącznie duże miasta i gminy, które są obecnie najbardziej zadłużone. Jednostki samorządu terytorialnego, mimo posiadanej osobowości prawnej, mają drastyczne ograniczenia w możliwości zaciągania długu, dotkliwie odczuwane przez gminy zwłaszcza w przypadku kredytów i pożyczek długoterminowych³⁶.

„Inwestycje samorządu terytorialnego w sektorze finansowym miałyby sens, gdyby polegały na tworzeniu kas komunalnych oraz instytucji zbliżonych do SKOK, nastawionych na obsługę społeczności lokalnych oraz finansowanie niewielkich inwestycji komunalnych”³⁷. Zadaniem kas oszczędnościowych jest ściśle powiązanie oszczędnościowej działalności tych instytucji z potrzebami drobnych wytwórców i gospodarstw domowych, a także samorządów. Podstawowe założenia organizacji systemu kas oszczędnościowych można scharakteryzować następująco:

- kasy oszczędnościowe są samodzielnymi bankami uniwersalnymi, tj. mogącymi dokonywać wszystkich operacji przewidzianych prawem bankowym,

- organem założycielskim kas oszczędnościowych są samorządy lokalne, które przyjmują statut kasy oraz wybierają radę kasy,

- rada złożona z przedstawicieli samorządu oraz w części z pracowników kasy, wybiera zarząd kasy, ustala główne warunki jej działalności oraz decyduje o otwarciu oddziałów,

- zarząd prowadzi bieżącą działalność kasy,

- nadzór nad kasami oszczędnościowymi sprawuje lokalna władza wykonawcza oraz nadzór bankowy sprawowany przez bank centralny,

³⁵ J. Beniowski, *Nie dla gmin*, „Gazeta Bankowa” 2000, nr 50, s. 14.

³⁶ *Ibidem*, s. 14.

³⁷ *Ibidem*, s. 14.

– centralami finansowymi kas oszczędnościowych są banki komunalne, do których funkcji należy: obsługa obrotu żyrowego, udzielanie kredytu kasom oszczędnościowym, obsługa kredytów konsorcjalnych dla samorządów, obsługa emisji obligacji³⁸.

Jeżeli przyjąć, że samorządność w krajach Unii Europejskiej nierozzerwalnie łączy się z regionalizacją, to w następstwie reformy administracyjnej w Polsce po 1.01.1999 r. naturalnym partnerem samorządów lokalnych w realizacji przedsięwzięć gospodarczych i gospodarowaniu posiadanymi środkami finansowymi będą zdrowe i odpowiednio silne banki spółdzielcze. Zapewne w tę niszę rynkową będą usiłowały wejść banki komercyjne, co wytworzy silną konkurencję. Przewaga banków spółdzielczych może jednak zawierać się w tym, że członkowie ich organów dobrze znają lokalne realia ekonomiczne i społeczne, a jednocześnie mogą być poddani społecznemu ostracyzmowi w przypadku nieidentyfikowania się z celami czy aspiracjami społeczności lokalnych. Starosta czy wójt, mając miejsce w radzie nadzorczej banku spółdzielczego, może wpływać na kierunki jego działalności³⁹.

Banki świadczą usługi finansowe na rzecz gminy, tj. takie, które prowadzą do zwiększenia środków płatniczych (kredyty, obligacje, weksle, faktoring itp.). Podstawowymi czynnikami decydującymi o ocenie usług świadczonych przez bank są:

- cena (oprocentowanie, dyskonto, rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych, parametry typu LIBOR, WIBOR, czy FIBOR), prowizje i marże,
- czas oceny transakcji przez bank, zależy m. in. od kwalifikacji pracowników banku, procedur obowiązujących w danym banku,
- ocena elastyczności banku w perspektywie przyszłościowej współpracy; gmina powinna przewidywać możliwość zwiększenia zaangażowania kredytowego w danym banku, ocenić zdolność banku do szybkiej reakcji przy występowaniu nieplanowanych potrzeb finansowych, możliwości maksymalnego zaangażowania się banku w daną transakcję itp.⁴⁰

Gmina wykorzystując kredyt w rachunku bieżącym, musi się liczyć z opłatą za rozpatrzenie wniosku kredytowego od 20 do 150 zł. Prowizja od zaangażowania kredytu wynosi minimum 2% w skali roku. Przyjęcie i rozpatrzenie kredytu w rachunku kredytowym kosztuje od 30 do 150 zł, a prowizja od zaangażowania kredytu – minimum 2% w skali roku⁴¹.

³⁸ W. L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki – rynek, operacje, polityka*, Poltext, Warszawa 1997, s. 25. Kasy oszczędnościowe na takich założeniach są popularne na Zachodzie, np. w Niemczech działają pod nazwą Sparkassen.

³⁹ J. Szambelańczyk (red.), *Ekonomika banku spółdzielczego*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1999, s. 17.

⁴⁰ E. Bogacka-Kisiel (red.), *op. cit.*, s. 541.

⁴¹ MAW, *Kredyty dla samorządów. Sposób na wydatki bieżące i inwestycje*, „Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego” 2000, nr 36, s. 25.

Natomiast oprocentowanie kredytu dewizowego kształtuje się według stawki LIBOR (dla 3 lub 6 miesięcy), powiększonej o marżę banku od 2 do 5%, lub EURIBOR (stopa lokat w 46 bankach Unii Europejskiej), powiększonej o marżę banku do 1%. Kredytobiorca ponosi też koszty w postaci: jednorazowej prowizji przygotowawczej w wysokości 0,5% oraz prowizji za gotowość w wysokości 0,75% rocznie. Oprocentowanie i prowizje mogą być przedmiotem negocjacji pomiędzy bankiem a jednostką samorządową⁴².

W Polsce banki obserwują, że gminy wiejskie i małe miejsko-wiejskie należą do obszarów rozwijających się bardzo dynamicznie. Spośród nich wywodzą się te, które osiągają najwyższe dochody ogółem i własne (w przeliczeniu na mieszkańca), a także najwyższe wskaźniki obrazujące aktywność inwestycyjną. Gminy z tej grupy stanowią więc dla banków interesujący obszar działań. Natomiast w odniesieniu do dużych miast banki obserwują dużą zależność od rozwiązań ustawowych, które ustalają udział gmin w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Banki uznają, że określona gmina ma ponadprzeciętne szanse na zamożność, jeśli na jej terenie są zlokalizowane duże, rentowne firmy przemysłowe, a także wtedy, gdy jest położona atrakcyjnie pod względem turystycznym, w sąsiedztwie wielkiego miasta lub ważnych uczęszczanych przejść granicznych. Znaczenie ma też społeczna akceptacja poczynań lokalnej władzy⁴³.

4. ZEWNĘTRZNE ŹRÓDŁA POZYSKIWANIA ŚRODKÓW FINANSOWYCH PRZEZ GMINY

Zakres finansowania zadań publicznych przez samorząd terytorialny jest zdeterminowany zakresem ich decentralizacji. Na ogół przyjmuje się, że gminy prowadzą swoją gospodarkę finansową samodzielnie⁴⁴.

Wypożyczenie w odpowiednie środki finansowe jest podstawowym warunkiem właściwego wykonywania przez organy lokalne ich zadań. Rozwiązania prawne dotyczące dochodów determinują zakres i możliwości działania tych organów⁴⁵.

Zarówno władze państwowe jak i samorządowe charakteryzuje ten sam system pozyskiwania środków finansowych, oparty na sięganiu do dochodów

⁴² M. Weber, *Dewizowe dla samorządów*, „Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego” 2000, nr 38, s. 27.

⁴³ E. Bogacka-Kisiel (red.), *op. cit.*, s. 545.

⁴⁴ B. Guziejewska, *Rola samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych – pojęcie i istota samodzielności finansowej gminy*, [w:] *Finanse w gospodarce...*, s. 121.

⁴⁵ W. Nykiel, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Finanse w gospodarce...*, s. 103.

wypracowanych przez inne podmioty (gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa)⁴⁶. Środki stawiane do dyspozycji władz samorządowych można podzielić na dochody własne, dochody wyrównawcze i wpływy z pożyczek lub kredytów.

Finansowe podstawy działalności władz samorządowych są uzależnione m. in. od możliwości zaciągania pożyczek lub kredytów przez władze samorządowe, tak krótkoterminowych, jak średnio- oraz długoterminowych. Wpływy środków pieniężnych gmin (np. podatków, subwencji, opłat) są z reguły nieregularne, a w związku z tym – niedopasowane do bieżących potrzeb wydatków władz lokalnych. Zapewnienie płynności finansowej władz samorządowych może być osiągnięte m. in. na drodze zaciągania pożyczek lub kredytów bankowych. Władze samorządowe mogą występować na rynku pieniężnym na takich samych zasadach jak każdy podmiot gospodarczy, a kredyty i pożyczki zaciągane są na warunkach konkurencyjnych. Komercyjne warunki finansowania przez banki zmniejszają możliwości wydatkowania środków pieniężnych na statutową działalność gmin. Wynika to z faktu, że część dochodów z tytułu podatków, subwencji, z majątku itp. musi być przeznaczona na pokrycie kosztów zaciągania pożyczek i kredytów. Z tych właśnie względów, a także, aby nie dopuścić do nadmiernego zadłużania się władz lokalnych, władze państwowe mogą wprowadzić ograniczenia poziomu zaciąganych pożyczek (kredytów) w skali roku fiskalnego⁴⁷.

Jednostki samorządowe muszą stosować ustawę o zamówieniach publicznych i organizować przetargi na otwarcie rachunku lub kredytodawcę, dlatego banki starają się dostosować swoją ofertę do istotnych warunków zamówienia. Banki walczą o dobrych klientów, a takim są samorządy, i potrafią obniżyć oprocentowanie poniżej swoich kosztów⁴⁸.

W przypadku pożyczek średnio- i długoterminowych chodzi o zwiększenie wydatków majątkowych władz lokalnych, najczęściej związanych z finansowaniem obiektów infrastrukturalnych. Również w tym zakresie państwo może wprowadzić pewne ograniczenia, aby uchronić jednostki samorządowe przed utratą wypłacalności⁴⁹.

Śród pieniężnych warunków, w których ewentualnie zachodzą zjawiska kryzysowe w finansach publicznych, konieczne jest uwzględnienie poziomu oraz zmian w czasie: stopy inflacji, stopy procentowej na rynku pożyczkowym oraz kursu walutowego⁵⁰.

⁴⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 125.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 127.

⁴⁸ MAW, *Jak w lombardzie*, „Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego” 2000, nr 45, s. 31.

⁴⁹ M. Kosek-Wojnar, *Gmina na rynku pożyczkowym*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1996.

⁵⁰ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 438.

5. POŻYCZKI I KREDYTY BANKOWE

Pożyczka jest sposobem zdobycia zasobów pieniężnych, który polega na przyrzeczeniu pożyczkodawcom rozmaitych korzyści, takich jak wypłacanie odsetek i zwrot wypłaconej sumy w przyszłości⁵¹.

Rodzaje zobowiązań zaciąganych przez gminy mogą być różne, od kredytów w bankach komercyjnych poczynając, przez pożyczki zaciągane w różnych instytucjach finansowych, w tym publicznych, aż po emisję własnych papierów wartościowych skierowanych do sprzedaży publicznej⁵². Grono pożyczkodawców jest stosunkowo liczne. Należą do nich nie tylko banki komercyjne, ale również instytucje ubezpieczeniowe, gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa krajowe, rząd, instytucje i przedsiębiorstwa zagraniczne⁵³.

Pożyczkę można wykorzystać jako instrument finansowania inwestycji. W przypadku gdy tymi inwestycjami są inwestycje produkcyjne, korzystanie z pożyczki będzie uzasadnione, jeśli korzyści z inwestycji pokryją co najmniej koszty obsługi pożyczki. Przeznaczenie zatem pożyczki na sfinansowanie budowy obiektu publicznego (np. zapory wodnej) jest uzasadnione, gdyż efekt inwestycji (wartość wytworzonej energii) pozwoli pokryć koszty pożyczki, a także zapewni transfer dochodu na rzecz pożyczkodawców, bez uciekania się do podatku⁵⁴.

Duże znaczenie mają pożyczki zagraniczne zaciągane przez samorząd terytorialny. Mają one tę zaletę, że nie obciążają krajowego produktu społecznego. Następuje bowiem transfer środków między poszczególnymi krajami. Pożyczkodawcami są przede wszystkim zagraniczne banki komercyjne i rządy. Banki komercyjne udzielają pożyczek na zasadach rynkowych i mogą domagać się od rządu poręczenia, gdy zaufanie do dłużnika jest ograniczone, m. in. ze względu na jego wysoki stopień zadłużenia. Mogą to być również pożyczki typowo komercyjne i bez poręczeń rządowych⁵⁵.

Z punktu widzenia samorządów lokalnych pożyczki bankowe mają wiele wad i zalet (szczególnie w porównaniu z alternatywą podwyższenia obciążeń podatkowych). Pozytywną stroną pożyczek jest ich dobrowolny charakter, działanie dezinflacyjne oraz fakt, że mogą być narzędziem zmiany struktury gospodarki (np. poprzez finansowanie inwestycji). Z kolei wadą pożyczek

⁵¹ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 357.

⁵² S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, s. 128.

⁵³ A. Komar, *Finanse publiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 207.

⁵⁴ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 365.

⁵⁵ A. Komar, *op. cit.*, s. 209.

jest potencjalne zubożenie podatników w przyszłości oraz obciążenie przyszłych pokoleń kosztami spłaty długu.

Banki komercyjne udzielają kredytów budżetowi na warunkach rynkowych. Warunki te odnoszą się zarówno do terminu spłaty, jak i wysokości odsetek. Odsetki stanowią cenę korzystania z kredytu. Spłata kredytu i odsetek stanowi obciążenie przyszłych wpływów podatkowych. Dlatego istotnego znaczenia nabiera kształtowanie polityki zadłużenia publicznego. Obsługa długu publicznego odgrywa bowiem coraz większą rolę w dziedzinie polityki finansowej państwa i samorządu terytorialnego⁵⁶.

Kredyty są zaciągane zarówno dla zapewnienia płynności kasowej (tzw. kredyty kasowe), jak i pokrycia wydatków budżetowych. Kredyty kasowe stanowią jedynie formę przejściowego finansowania trudności związanych z zapewnieniem płynności i nie są one ujęte w budżecie. Natomiast kredyty zaciągnięte w celu pokrycia wydatków budżetowych są ujęte w budżecie i należą do długu publicznego⁵⁷.

Banki kredytują również działalność inwestycyjną gmin ze względu choćby na łatwość zabezpieczenia kredytu i minimalne ryzyko kredytowe. Obsługa finansowa dużych gmin, zwłaszcza miejskich, spowodowała rosnące zainteresowanie bankowców tym segmentem rynku, a w skrajnych wypadkach doprowadziła nawet do zaciętej rywalizacji o względy samorządów⁵⁸. Przedmiotem kredytów inwestycyjnych dla gmin są najczęściej przedsięwzięcia związane z budową lub remontami: dróg i mostów, kanalizacji sanitarnej, oczyszczalni ścieków i wysypisk śmieci, szkół, sieci wodociągowej, oświetlenia, stacji uzdatniania wody pitnej, budynków komunalnych, parków i placów zabaw, sieci ciepłowniczej i energetycznej, ośrodków zdrowia i domów pomocy społecznej, domów bazy turystycznej, domów kultury i świetlic⁵⁹. Każdy bank kredytujący działalność bieżącą czy inwestycyjną samorządu terytorialnego powinien postępować według własnych opracowanych procedur badania i monitorowania zdolności kredytowej tego rodzaju klientów⁶⁰.

Rodzaje kredytów udzielanych samorządom lokalnym:

1. Kredyty obrotowe:

– kredyty w rachunku bieżącym – są to kredyty krótkoterminowe, czyli ze spłatą do jednego roku. Jest to kredyt odnawialny, co pozwala, po wpłynięciu na konto pieniędzy, na ponowne skorzystanie z przyznanego limitu kredytowego. Kwota kredytu może wynosić maksymalnie dwukrotność średnich miesięcznych wpływów (z ostatnich 6 miesięcy) na rachunek

⁵⁶ *Ibidem*, s. 208.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 211.

⁵⁸ E. Bogacka-Kisiel (red.), *op. cit.*, s. 538.

⁵⁹ *Ididem*, s. 543.

⁶⁰ Szerzej na temat specyfiki badania zdolności kredytowej gminy w: E. Bogacka-Kisiel (red.), *op. cit.*, s. 542–558.

bieżący kredytobiorcy. Od wykorzystanego kredytu bank nalicza co miesiąc odsetki, zaś spłata przypada zawsze na ostatni dzień roboczy miesiąca i jest dokonywana automatycznie z najbliższych wpływów na rachunek klienta. Nie można porównywać oprocentowania kredytów udzielonych dwóm różnym miastom. Zależy ono od ich sytuacji finansowej, wysokości kredytu, okresu zapadalności i umiejscowienia rachunku. Zwykle jest to oprocentowanie zmienne, dla którego stawką bazową jest WIBOR, powiększone o kilka punktów procentowych marży banku, zależnej m. in. od ryzyka kredytowego związanego z danym klientem;

- kredyty dyskontowe – udzielane są pod przyjęte do dyskonta weksle, związane z operacjami gospodarczymi, na okres nie przekraczający 180 dni;

- kredyty lombardowe – udzielane są pod zastaw papierów wartościowych lub lokat terminowych. Przyznaje się je na okres do 12 miesięcy, a gdy przedmiotem zastawu są akcje – na okres nie przekraczający 6 miesięcy;

- *overdraft* – stanowi możliwość dokonywania w ciężar rachunku podstawowych operacji, nie znajdujących pokrycia w środkach na rachunku jednostki. Wysokość debetu określa umowa, zawierana najczęściej na 12 miesięcy. W okresie jej obowiązywania wielokrotnie można spowodować ujemne saldo, jednak musi być ono najpóźniej spłacone w ciągu 14 dni roboczych od jego powstania. Zasady oprocentowania i spłaty kredytu są identyczne jak dla kredytu w rachunku bieżącym;

- kredyty w rachunku kredytowym – są dostępne tylko dla posiadaczy rachunku podstawowego i są przeznaczone na finansowanie bieżących potrzeb;

2. Kredyty inwestycyjne – mogą być wykorzystane na sfinansowanie wydatków związanych z zakupem lub wytworzeniem materialnych składników majątku jednostki, na budowę lub przebudowę obiektów, na inwestycje finansowe, np. na zakup akcji lub udziałów w spółce, a także na finansowanie studiów techniczno-ekonomicznych i usług konsultantów. Są to kredyty krótko-, średnio- i długoterminowe (nawet do 15 lat), z możliwością negocjacji karencji (do 3 lat). W ofertach banków spotyka się następujące rodzaje kredytów inwestycyjnych:

- kredyt na sfinansowanie określonej transakcji – spłata jego nie powoduje odnowienia limitu;

- linia kredytowa – ma najczęściej charakter odnawialny, co oznacza, że każda spłata powoduje odnowienie limitu o kwotę spłaty, aż do wygaśnięcia umowy z jednostką. Może też mieć charakter linii nieodnawialnej. Jest przeznaczona na sfinansowanie wielu powtarzalnych transakcji (dostaw towarów lub usług). Odsetki pobierane są co miesiąc lub co kwartał;

- konsorcjum kredytowe – jest organizowane w przypadku bardzo wysokich kwot kredytu na sfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych;

– kredyty preferencyjne na cele rolnicze, z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do odsetek – są przeznaczone na zakup gruntów rolnych, inwestycje podstawowe w rolnictwie, realizację programów branżowych restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa oraz wspólnego użytkowania maszyn rolniczych oraz na wznowienie działalności i produkcji rolnej na obszarach objętych klęską żywiołową;

– kredyty preferencyjne z dopłatami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – udzielane są gminom, które modernizują lub wznoszą budynki pod kątem użytkowania ich przez osoby niepełnosprawne;

– kredyty na inwestycje finansowane ze środków fundacji „Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – Counterpart Fund” – są przeznaczone na inwestycje związane z budową wiejsko-gminnych szkół podstawowych i zawodowych szkół rolniczych oraz związane z gazyfikacją i telekomunikacją wsi;

– kredyty dofinansowane przez Fundację Wspomagającą Zaopatrzenie Wsi w Wodę – finansują budowę wodociągów wiejskich i oczyszczalni ścieków;

– kredyty na sfinansowanie budownictwa mieszkaniowego – jest to oferta dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczona na inwestycje mieszkaniowe, remonty budynków oraz wspólnot mieszkaniowych;

– kredyt na inwestycje termomodernizacyjne z premią Banku Gospodarstwa Krajowego – są przeznaczone na przedsięwzięcia inwestycyjne prowadzące do oszczędności energii cieplnej w budynkach komunalnych oraz obiektów służących jednostkom samorządowym do wykonywania zadań publicznych. Wspomagają również remonty prowadzące do zmniejszenia strat energii w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je źródłach ciepła. Pozwalają też sfinansować całkowitą lub częściową tylko zmianę konwencjonalnych źródeł energii na inne mniej konwencjonalne, lecz oszczędne w jej zużyciu. Maksymalny okres spłaty kredytu wynosi 7 lat, po którym może być umorzone 25% kredytu;

– kredyt na inwestycje ekologiczne – linie kredytowe Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone są na: zaopatrzenie wsi i małych miast w wodę, budowę małych oczyszczalni ścieków, zagospodarowanie odpadów stałych, inwestycje wykorzystujące odnawialne źródła energii (małe elektrownie wodne i wiatrowe, kolektory słoneczne, pompy ciepła), zakup i instalację urządzeń ograniczających emisję spalin z komunikacji masowej na terenach uzdrowiskowych, poprzez dostosowanie silników do paliwa gazowego. Ponadto celem finansowanym przez takie kredyty może być zakup elektronicznych systemów ważących, obsługujących wysypiska i kompostownie odpadów;

– kredyty dewizowe – służą finansowaniu inwestycji komunalnych w dziedzinie zaopatrzenia w wodę, ułożenia kanalizacji, zagospodarowania odpadów,

ciepłownictwa, budowy szkół, gazownictwa, oświetlenia ulic, transportu miejskiego oraz modernizacji dróg. Kredyty te są udzielane w dewizach, względnie mogą być nominowane w walutach, a wypłacane i obsługiwane w złotych polskich, jako równowartość określonej kwoty dewiz według bieżącego kursu wymiany walut. Odsetki płacone są na bieżąco w okresach uzgodnionych z bankiem. Uzupełniającym źródłem finansowania inwestycji mogą być kredyty udzielane ze środków własnych banku⁶¹.

Znaczenie zwrotnych komercyjnych instrumentów zadłużenia w finansowaniu inwestycji komunalnych nie jest jeszcze duże i w roku 1998 wynosiło ok. 8,3% (w 1995 r. było to jednak tylko mniej więcej 3,7–3,8%). Ponad 77% jego wartości przypadało na kredyty i pożyczki bankowe. Jako zjawisko pozytywne należy uznać przy tym to, że w zadłużeniu bankowym wzrósł udział kredytów długoterminowych (powyżej 5 lat). Na pozytywną ocenę zasługuje również stopniowo rosnące zainteresowanie banków kredytowaniem jednostek samorządowych. Ostatnie badania pokazują, że banki zaczynają preferować współpracę z gminami miejskimi i miejsko-wiejskimi o średniej wielkości (poniżej 100 tys. mieszkańców). Niepokoić natomiast powinno utrzymywanie się tendencji spadkowej jednostkowej wartości kredytu, co świadczyłoby o podejmowaniu przez samorządy mniejszych zadań inwestycyjnych⁶². Dotychczasowe zadłużenie samorządów jest stosunkowo skromne, mimo że zwiększa się o kilkadziesiąt procent co roku. Na koniec 1998 r. wynosiło ono 2,5 mld zł. Przeznaczone jest w szczególności na wodociągi, budownictwo oraz komunikację. Obciążenie z tego tytułu dochodów samorządów jest jeszcze nieduże – na koniec 1998 r. wynosiło 390 mln zł. Z tych danych wynika, że możliwość zadłużenia się samorządów jest jeszcze stosunkowo duża. Środki samorządów (2814 jednostek) stanowią bardzo znaczną sumę, gdyż według szacunku na 1999 r. wynosiły ok. 65 mld zł (budżet państwowy na 1999 r. wynosił 142 mld zł)⁶³. Na koniec czerwca 1999 r. zadłużenie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wynosiło ok. 4,8 mld zł, z czego 96,4% przypadało na źródła krajowe, a 3,6% na dług zagraniczny⁶⁴.

⁶¹ Opracowanie własne na podstawie ofert: Banku Pekao SA, PKO BP SA, PBK SA, BISE SA, BOŚ SA, Kredyt Banku SA, BGŻ SA, BRRE, BPH SA, BZ WBK SA oraz: MAW, *Kredyty dla samorządów...*, „Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego” 2000, nr 36, s. 25; nr 37, s. 24; M. Weber, *op. cit.*, nr 38, s. 27; MC-M, *Na inwestycje ekologiczne*, „Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego” 2000, nr 39, s. 25; MAW, *Szczepionki i inwestycje*, *ibidem*, nr 40, s. 28; MAW, *Preferencje dla wodociągów i szkół*, *ibidem*, nr 42, s. 24; MAW, *Zalatać dziurę finansową*, *ibidem*, nr 43, s. 26; MAW, *Inwestowanie bez pieniędzy*, *ibidem*, nr 44, s. 27; MAW, *Jak w lombardzie*, *ibidem*, nr 45, s. 31.

⁶² J. Kulawik, *Zwrotne instrumenty finansowania infrastruktury technicznej wsi i rolnictwa*, „Bank i Rolnictwo” 2000, nr 2, s. 11.

⁶³ W. L. Jaworski (red.), *op. cit.*, s. 110–111.

⁶⁴ J. Kulawik, *op. cit.*, s. 10.

Skonsolidowane pożyczki (minus spłaty) udzielone instytucjom samorządowym w 1995 r. wyniosły 67 mln zł, w 1998 r. 294 mln zł, zaś w 1999 r. 767 mln zł. Deficyt szczebla lokalnego finansowany przez sektor bankowy wyniósł w 1995 r. 258 mln zł, natomiast w 1998 r. wystąpiła nadwyżka w wysokości 788 mln zł ulokowana w bankach, a w 1999 r. znacznie niższa, bo tylko 83 mln zł⁶⁵. Samorządy nie wykorzystują potencjalnych możliwości maksymalnego zadłużenia w formie kredytów i pożyczek (zważywszy na dopuszczone prawem normy i potrzeby finansowe, o czym świadczy dużo wyższy od dochodów poziom wydatków), na co wskazują wyliczenia przedstawione w tab. 1.

Tabela 1

Wysokość wydatków i dochodów budżetów samorządowych w Polsce w latach 1993–2000
(w mld zł)

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wydatki	7,2	11,4	15,3	24,7	32,2	37,7	56,2	66,7
Dochody	6,9	9,4	12,8	18,7	24,3	27,7	29,9	32,9
Potencjalna łączna kwota długu = 60% dochodów	4,14	5,64	7,68	11,22	14,58	16,62	17,94	19,74

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych w: W. Ziółkowska, *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 29.

6. PODSUMOWANIE

Rygorystyczne przepisy wprowadzone w ustawie o finansowaniu gmin, z jednej strony ograniczyły zaciąganie przez gminę zobowiązań, a z drugiej strony dobrze informują potencjalnych wierzycieli gminy o jej sytuacji finansowej. Dzięki niezależnej opinii z regionalnej izby obrachunkowej, banki mogą łatwiej ocenić stopień ryzyka kredytowego związanego z określonym wnioskodawcą.

W usługach bankowych na rzecz samorządów lokalnych wyraźny jest trend indywidualizacji i znacznego poszerzania zakresu oferty produktowej skierowanej do gmin m. in. poprzez wzbogacenie klasycznej oferty kredytowej o produkty niestandardowe, np. kredyty rewolwingowe, kredyty denominowane w walutach obcych, *overdraft* w rachunku bieżącym gminy oraz wielu kredytów na warunkach preferencyjnych dofinansowywanych przez agencje i fundusze.

⁶⁵ Opracowanie własne na podstawie: *Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000, s. 495.

Agnieszka Czajkowska-Hamdi

THE LEGAL AND THE ECONOMIC CONDITIONS OF GIVING CREDITS TO GMINAS BY BANKS IN POLAND

This report has the aim to perform the legal and the economic bases of direct financing of local self – government entities by banks. It presents most important legal acts regulating a matter of financial independence of gminas in Poland. Besides, the article presents the role of banks and the necessity of their specialization in the range of financial services of gminas. Furthermore the special attention is sacrificed to the importance, kinds and destinations of banks credits for gminas.