

Wojciech Misterek

Porównanie determinant wyboru źródła finansowania bieżących niedoborów w kontekście działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 187-194

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECII MISTEREK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

PORÓWNANIE DETERMINANT WYBORU ŹRÓDŁA FINANSOWANIA BIEŻĄCYCH NIEDOBORÓW W KONTEKŚCIE DZIAŁALNOŚCI INWESTYCYJNEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Zadłużanie się samorządów jest głównie konsekwencją ograniczonych środków własnych oraz braku możliwości uzyskania wystarczającej dotacji celowej na realizację planowanych i oczekiwanych przez społeczeństwo inwestycji. Dlatego, chcąc rozwiązać wiele problemów natury infrastrukturalnej, gminy, powiaty i województwa sięgają po zwrotne źródła finansowania¹.

Proces pozyskiwania tego typu środków jest następstwem realizacji w polskim prawie zasady dopuszczalności dochodów zwrotnych. Mówi ona, że chociaż podstawowym źródłem finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej są określone prawnie dochody, to jednak dopuszczalne jest uzupełnianie ich o przychody zwrotne. Kluczowym aktem prawnym, który narzucił uregulowanie tej zasady w Polsce jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, której art. 9 ust. 8 stanowi, że dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem².

Polskie normy prawne znacznie szerzej regulują tę sferę, dopuszczając finansowanie długiem zarówno działalności inwestycyjnej, jak i bieżącego deficytu budżetowego³. Dodatkowo nowelizacja Ustawy o finansach publicznych dopuściła pozyskiwanie zwrotnych środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych⁴. Znacznie ułatwiło to jednostkom samorządu terytorialnego planowanie działalności inwestycyjnej, pozwalając na tzw. rolowanie długu.

¹ A. Alińska: *Działalność inwestycyjna jednostek samorządowych i źródła jej finansowania*. „Ekonomia” kwartalnik Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, nr 10/2003, s. 92.

² J. Gliniecka: *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*. Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz 2001, s. 79–82.

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. DzU 05.249.2104, z późn. zm. art. 82, ust. 1 i 2.

⁴ *Ibidem*, art. 82, ust. 3.

Wieloletnie doświadczenie jednostek samorządowych w zadłużaniu się pokazuje, że odmienne są mechanizmy, procedury, a w szczególności instrumenty pozyskiwania kapitału długo- i krótkoterminowego. Istotne jest więc przeanalizowanie przesłanek pozyskiwania środków w obu przypadkach, celem zidentyfikowania głównych determinant wyboru źródła finansowania.

Pozyskiwanie kapitału na pokrycie bieżących niedoborów finansowych

Budżet jako instrument planowania finansowego w jednostkach samorządowych nie jest narzędziem, które pozwala na prognozowanie stanów gotówkowych w kolejnych okresach. Tym samym nie stwarza podstaw do zabezpieczenia się przed krótkotrwałymi niedoborami finansowymi. Gminy, powiaty i województwa, podobnie jak przedsiębiorstwa, zmuszone są do planowania przepływów finansowych i podejmowania decyzji o strategii płynności. Możliwe są dwa podejścia w zarządzaniu gotówką:

- pasywne – zabezpieczające wypłacalność gotówkową poprzez utrzymywanie znacznej rezerwy płynności w kolejnych okresach,
- aktywne – zwiększające wydatki kosztem mniejszej rezerwy płynności.

To drugie rozwiązanie związane jest z większym ryzykiem wystąpienia krótkookresowych braków środków płynnych i wymaga większego zaangażowania czasu i wiedzy pracowników działów finansowych. Stwarza jednak możliwości aktywizacji posiadanych, lecz ograniczonych, środków finansowych na realizację zadań społecznych, zwłaszcza w pierwszych kwartałach roku.

Wystąpienie krótkoterminowych niedoborów finansowych nie powinno być w tym kontekście analizowane jako zjawisko bardzo niekorzystne. Nie musi oznaczać bowiem zawieszenia wypłacalności gminy, powiatu czy województwa, gdyż stworzone zostały wyżej opisane możliwości pozyskiwania zwrotnych środków finansowych.

W przypadku zaciągania zobowiązań na pokrycie bieżących niedoborów znacznym ograniczeniem są zapisy art. 82 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych, z których wynika, że dług zaciągnięty na pokrycie bieżących wydatków należy spłacić w danym roku budżetowym⁵. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą, tak jak przedsiębiorstwa, utrzymywać stałego zadłużenia na rachunku bieżącym, zwiększając sobie tym samym dostęp do środków finansowych i w szerszym zakresie realizować swoje zadania. Newralgicznym momentem jest bowiem zamknięcie roku, kiedy to zgodnie z przytoczonym powyżej aktem prawnym dług powinien zostać spłacony.

Procedura pozyskiwania kapitału na pokrycie bieżących niedoborów finansowych jest znacznie prostsza, niż zaciąganie zobowiązań na sfinansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki.

⁵ M. Jastrzębska: *Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatów*. „Finanse Komunalne” 2004, nr 1, s. 19-20.

Już na etapie podejmowania decyzji widoczna jest pewna swoboda. Zarząd samodzielnie podejmuje decyzję o zaciągnięciu zobowiązania i bez zgody organów nadrzędnych przeprowadza całą procedurę. Jedynym wymogiem formalnym jest zawarcie w uchwale budżetowej wartości maksymalnej kwoty kredytu w danym roku budżetowym. W przypadku finansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach, konieczne jest podjęcie odrębnej uchwały organu stanowiącego o zaciągnięciu danego zobowiązania, przeprowadzenie skomplikowanej i czasochłonnej procedury przetargu publicznego oraz uzyskanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty tego długu⁶.

Następnym krokiem jest wybór instrumentu dłużnego oraz instytucji finansowej. W tym przypadku najczęstszą formą jest kredyt lub pożyczka bankowa, zaś instytucją finansującą bank prowadzący obsługę budżetową jednostki. Jest to najprostsza i często bardzo efektywna droga pozyskiwania kapitału. Wynika to z oferty banków, które chcąc realizować obsługę danej jednostki, proponują różne atrakcyjne instrumenty dłużne. Banki traktują często te produkty jako narzędzia marketingu przyciągające jednostki samorządu terytorialnego do danej instytucji. Dlatego nierzadkim przypadkiem jest stosowanie preferencyjnych stóp procentowych, prowizji lub też dogodnych terminów spłaty. Do najczęstszych instrumentów, podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw, należą: overdraft, kredyt w rachunku bieżącym, kredyt w rachunku kredytowym. W przypadku finansowania bieżących niedoborów finansowych, praktycznie nie stosuje się pożyczek z sektora pozafinansowego czy papierów dłużnych.

Po wyborze instrumentu oraz instytucji finansującej kolejnymi krokami ubiegania się o środki finansowe są:

- złożenie wniosku o udzielenie kredytu (pożyczki),
- ocena zdolności kredytowej,
- negocjacje warunków finansowania oraz podpisanie umowy,
- pozyskanie kapitału⁷.

Działania te, poza sposobem oraz zakresem oceny zdolności kredytowej, nie odbiegają od standardowych procedur stosowanych w przypadku innych uczestników rynku.

Pozyskiwanie kapitału na finansowanie planowanego deficytu budżetowego

Zaciąganie zobowiązań na finansowanie planowanego deficytu budżetowego jest najczęściej wynikiem realizacji wielu przedsięwzięć infrastrukturalnych, które nie mogą zostać udźwignięte przez budżet bieżący. Większość z nich to inwestycje długoterminowe, wymagające znacznych nakładów kapitałowych. Zaciągnięcie zobowiązania ma wtedy

⁶ D. Korenik: *Usługi finansowe dla gmin*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 77–78.

⁷ R. Mikołajczak: *Obsługa bankowa bieżącej działalności samorządu terytorialnego*. W: *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*. Red. E. Denck. Biblioteka Menadżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 89.

bardzo duży wpływ na funkcjonowanie jednostki nie tylko w okresie realizacji inwestycji, ale i przez kolejne lata spłaty zadłużenia. W takiej sytuacji wrasta znaczenie wyboru odpowiedniego źródła pozyskania kapitału. Gminy, powiaty i województwa mogą w tych przypadkach korzystać z kredytów, pożyczek oraz emisji dłużnych papierów wartościowych. Najczęściej przedstawiciele samorządów kierują się do banków, rozpoczynając procedurę kredytową. W przeciwieństwie jednak do działalności bieżącej kredyt uzupełniany jest o inne instrumenty, z których pożyczki preferencyjne oraz obligacje komunalne mają największe znaczenie. Warto także zaznaczyć, że rynek długoterminowego długu samorządowego stale się rozwija i systematycznie pojawiają się nowe instrumenty, takie jak leasing czy euroobligacje. Przykładem mogą być także udane emisje obligacji przychodowych, których cechą charakterystyczną jest możliwość ograniczenia przez emitenta swojej odpowiedzialności do kwoty przychodu lub wartości majątku przedsięwzięcia⁸.

Ta różnorodność instrumentów powoduje znaczne dysproporcje w procesie pozyskiwania kapitału. Jeżeli chodzi o stronę proceduralną, najbardziej skomplikowana jest emisja obligacji komunalnych, która pociąga za sobą znaczne nakłady czasu, sięgające nawet kilku miesięcy. Wpływ na to wywiera zarówno konieczność wyboru i ustanowienia agenta emisji, jak i przygotowanie niezbędnych dokumentów, których forma i treść uzależniona jest od trybu emisji. Długotrwałe i pracochłonne jest także pozyskanie obligatariuszy oraz przeprowadzenie ostatecznej emisji. Mniej skomplikowane jest pozyskiwanie środków poprzez pożyczki lub kredyt komercyjny. W obu przypadkach procedura zbliżona jest do zaciągania zobowiązań na finansowanie bieżących niedoborów, z tą jednak różnicą, że konieczne jest podjęcie uchwały przez radę gminy, powiatu czy sejmik wojewódzki w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu⁹. Ten akt prawny jest rzeczywistą podstawą rozpoczęcia przez organy wykonawcze samorządu dalszych działań zmierzających w kierunku pozyskania zwrotnych środków finansowych. Bardziej sformalizowana i czasochłonna jest także procedura wyboru instytucji finansującej, z zachowaniem odpowiedniego trybu wynikającego z Prawa zamówień publicznych¹⁰. Dodatkowo bank, aby móc sfinansować projekt inwestycyjny przeprowadza szczegółową weryfikację zdolności kredytowej samorządu oraz efektywności przedsięwzięcia, które wymagają dostarczenia wielu niezbędnych dokumentów.

⁸ P. Łasak: *Obligacje przychodowe – mało popularne papiery wartościowe*. „Finanse Komunalne” 2006, nr 7–8, s. 56.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 01.142.1591, z późn. zm., art. 18, ust. 2, pkt 9, lit.c Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 01.142.1592, z późn. zm., art. 12, pkt 8, lit.c Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa DzU 01.142.1590, z późn. zm., art. 18, pkt 19, lit.c.

¹⁰ M. Maciejasz-Świątkiewicz: *Kredyt bankowy oraz operacje nabywania i zbywania wierzytelności samorządowych*. W: *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*. Red. D. Korenik. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 121.

Siła oddziaływania poszczególnych determinant wyboru źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Jednym z celów badań przeprowadzonych w ramach grantu badawczego nr 1 H02C 099 27 było wskazanie siły oddziaływania poszczególnych czynników na wybór źródła finansowania bieżących niedoborów i działalności inwestycyjnej. Analiza dokonana została na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych we wszystkich samorządach województwa lubelskiego. W badaniu uczestniczyły 233 jednostki, na pytania związane z instrumentami krótkoterminowymi odpowiedziały 73 samorzady, zaś w przypadku działalności inwestycyjnej uzyskano 162 odpowiedzi. Strukturę ankietowanych jednostek prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Struktura badanych jednostek samorządu terytorialnego

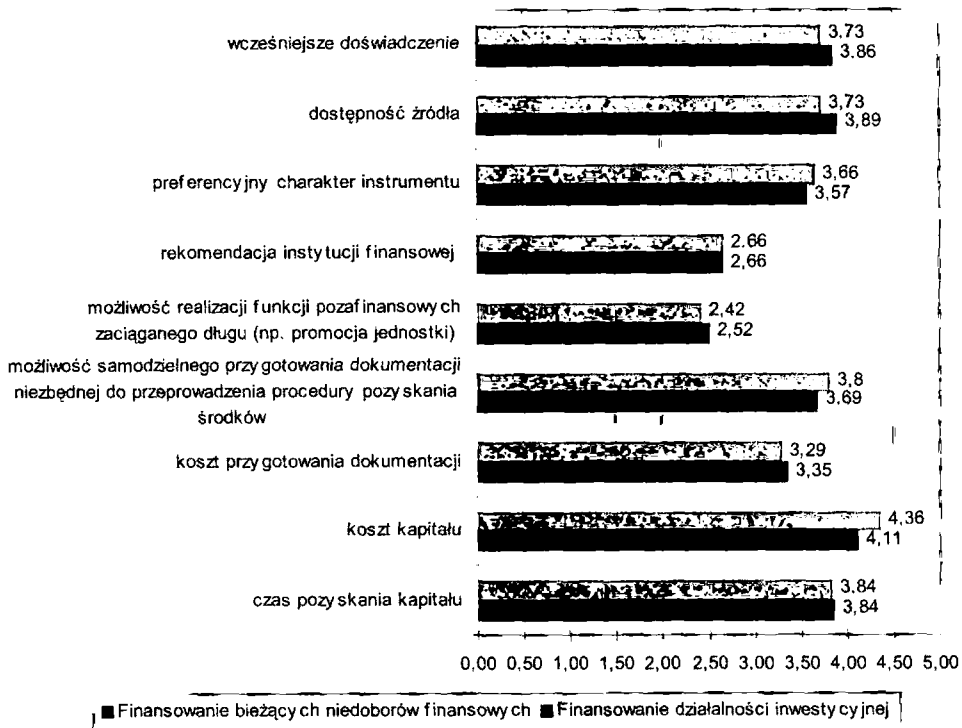
Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Samorząd województwa
Województwo lubelskie	16	20	173	4	20	1
Liczba jednostek uczestniczących w badaniu:						
Finansowanie działalności inwestycyjnej	7	19	119	4	12	1
Finansowanie bieżących niedoborów finansowych	1	12	53	1	6	0

Źródło: opracowanie własne.

W ankiecie poszczególne jednostki oceniały determinanty wyboru nie tylko dla rzeczywiście wykorzystanych przez siebie instrumentów, ale w wielu przypadkach także dla źródeł rozpatrywanych w procesie podejmowania decyzji. W konsekwencji wiele z podmiotów oceniło kilka instrumentów jednocześnie i tym samym odpowiedzi jest więcej niż analizowanych jednostek

Respondenci oceniali wagę poszczególnych czynników wpływających na wybór źródła finansowania działalności inwestycyjnej, przypisując im odpowiednie oceny w skali 1–5 przyjmując, że (1) oznacza czynnik nieistotny, a (5) czynnik bardzo istotny.

Analiza danych zamieszczonych na rysunku 1 wskazuje na niewielkie rozbieżności wpływu poszczególnych zmiennych na wybór źródła finansowania zarówno bieżących niedoborów, jak i działalności inwestycyjnej. W obu przypadkach kluczową zmienną jest koszt kapitału, gdyż ocena tego czynnika jest największa i wynosi odpowiednio 4,11 i 4,36. Noty te znacznie przewyższają pozostałe kategorie od kilkudziesięciu setnych do kilku punktów. Należy jednak zauważyć, że rola tego czynnika jest znacznie ważniejsza w przypadku dzia-



Stosowana skala: od 1 – czynnik nieistotny do 5 – czynnik bardzo istotny

Rys. 1. Ocena wpływu poszczególnych czynników na wybór źródła finansowania bieżących niedoborów i działalności inwestycyjnej JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

łałości inwestycyjnej. Jest to zasadne, gdyż w tym przypadku pozyskiwane są znacznie większe środki finansowe, a obciążenia rozłożone są w dłuższym okresie czasu. W konsekwencji możliwość uzyskania niższego nominalnego oprocentowania przekłada się na znacznie większe redukcje kosztów obsługi zadłużenia.

Podobnie jak w przypadku kosztu kapitału, większą siłą oddziaływania na wybór źródła finansowania działalności inwestycyjnej niż bieżących niedoborów mają preferencyjny charakter instrumentu oraz możliwość samodzielnego przygotowania niezbędnej dokumentacji.

W przypadku pierwszego czynnika sytuacja ta może być tłumaczona poprzez bardzo niewielkie znaczenie preferencji stosowanych w sytuacji finansowania bieżących niedoborów. Banki starając się pozyskać tak wiarygodnego klienta jak samorządy, co prawda wprowadzają udogodnienia w zakresie obniżki kosztu kapitału czy też uproszczonej lub skróconej procedury pozyskania środków, mają one jednak mniejsze znaczenie niż te stosowane

dla instrumentów finansowania działalności inwestycyjnej, zwłaszcza tych oferowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnoprawnych lub Bank Gospodarstwa Krajowego.

Wyżej wspomniana rozpiętość oceny dla drugiego czynnika może być tłumaczona prostszą procedurą oraz znacznie skromniejszymi wymaganiami formalnymi związanymi z pozyskaniem środków na finansowanie bieżących niedoborów finansowych. Brak konieczności przygotowania wielu dokumentów technicznych, wpływu oddziaływania na środowisko czy też udowodnienia efektywności ekonomicznej inwestycji znacznie ułatwia przeprowadzenia całej procedury bez wsparcia instytucji zewnętrznych. Dla odmiany wiele jednostek samorządowych realizujących projekty infrastrukturalne finansowane ze zwrotnych źródeł finansowania korzysta z pomocy firm consultingowych lub doradców bankowych, zwłaszcza w przypadku pozyskiwania kapitału drogą emisji dłużnych papierów wartościowych.

Do determinant, które mają większy wpływ na wybór źródła finansowania bieżących niedoborów należą zaś przede wszystkim: wcześniejsze doświadczenia oraz dostępność źródła. W obu przypadkach może być to następstwo związania jednostki samorządowej z instytucją finansową prowadzącą jej obsługę budżetową. Banki chcąc pozyskać gminy, powiaty czy też województwa samorządowe oferują im dogodne warunki i uproszczone procedury pozyskania środków, głównie w zakresie finansowania krótkoterminowego. W konsekwencji rzadko samorządowcy decydują się na poszukiwanie środków krótkoterminowych w innej instytucji. Odmienne niż w przypadku wykorzystania długoterminowych instrumentów, gdzie częściej zaciągane są kredyty w bankach nieprowadzących obsługi budżetowej jednostki, a nierzadkie jest stosowanie pozakredytowych instrumentów finansowych, w szczególności pożyczek preferencyjnych lub obligacji komunalnych.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego pozyskując środki na finansowanie bieżących niedoborów oraz działalności inwestycyjnej kierują się innymi przesłankami, jednak bardzo zbliżone jest znaczenie w obu przypadkach determinant wyboru poszczególnych instrumentów finansowych. Warto zauważyć, że do czynników mających większy wpływ na pozyskiwanie kapitału długoterminowego należą: koszt kapitału, preferencyjny charakter instrumentu oraz możliwość samodzielnego przygotowania niezbędnej dokumentacji. Dla odmiany silniejsze oddziaływanie na wybór instrumentu finansowania bieżących niedoborów mają przede wszystkim: wcześniejsze doświadczenia oraz dostępność źródła.

**COMPARISON DETERMINANT FOR SELECTING A SOURCE
OF FUNDING SHORTAGES AND THE CURRENT ACTIVITIES
OF LOCAL GOVERNMENT INVESTMENT**

Summary

Article compares the return of capital mobilization by local government on the current shortage of finance and investing activities. Draws attention to the differences in procedures, conditions and scope of cooperation with financial institutions. Then, based on surveys identify the main reasons of choosing sources of funding, comparing the strength of their impact.