

Jerzy Rutkowski

*Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku*

## **Niestandardowe finansowanie inwestycji komunalnych w warunkach spowolnienia gospodarczego, wzrastającego długu publicznego i ograniczeń zadłużania samorządów**

---

### **Streszczenie**

Od 2014 roku obowiązują nowe formuły zindywidualizowanego limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego dostosowujące jego poziom do zdolności płatniczej każdej z nich blokując tym samym nadmierny wzrost długu.

Przewidziane dla Polski środki nowej perspektywy finansowej 2014–2020 wymagają współfinansowania realizowanych przedsięwzięć w warunkach wprowadzonych ograniczeń. Implikuje to celowość wykorzystania niestandardowych źródeł finansowania inwestycji komunalnych. W pracy przedstawiono metody, które nie są powszechnie stosowane w naszym kraju, choć ich wprowadzenie może stymulować wzrost aktywności inwestycyjnej samorządów. Wymaga to badań, które umożliwiłyby określenie obszarów stosowania tych form i oceny związanego z tym ryzyka.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, inwestycje, finansowanie, zadłużenie, limity

### **Non-standard financing of municipal investments during the economy slowdown, rising public debt and local government debt limits**

### **Abstract**

The growing public debt caused the need to suspend the first prudential threshold which enabled the adoption of the budget for 2014. The formulas individualising the indebtedness of local government entities were introduced adapting its level to their payment capacity and thus impeding the debt growth. Under the arrangements of new financial perspective 2014–2020, favourable for Poland, and functioning debt limitations, the need has arisen to search for the most conve-

nient sources of financing the communal investment. This study presents methods which are not commonly applied in our country although their implementation could prompt the investment activity of local governments. This calls for extensive studies which would allow specifying the areas of application of these forms, evaluating the associated risks, determining and propagating the procedures for optimisation of complex contracts.

**Keywords:** communes, projects financing, financing, debt, limits

## 1. Wstęp

Uchwalona w 2009 r. ustawa o finansach publicznych wprowadza, począwszy od 2014 r., nową formułę ustalania limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zakłada ona zindywidualizowanie tego limitu w zależności od wyniku finansowego każdej z jednostek. Oznacza to z jednej strony próbę dostosowania zadłużenia do możliwości spłacania kredytów, a z drugiej – konstrukcja wskaźnika ma sprzyjać ograniczaniu zadłużenia samorządów i tym samym hamować wzrost długu publicznego. Opracowanie ma na celu przedstawienie innych od kredytowych sposobów pozyskiwania środków na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Metody te w praktyce działalności samorządów nie są jeszcze wykorzystywane lub ich stosowanie ma ograniczony zasięg.

## 2. Dług publiczny i spowolnienie gospodarki a finansowanie inwestycji komunalnych

Współczesną gospodarkę wielu państw osiągnął kryzys gospodarczy przede wszystkim o podłożu finansowym. Obserwuje się wzrost deficytów budżetowych i w rezultacie długu publicznego. To z kolei rodzi pytanie o możliwości finansowania procesów rozwojowych. Problem ten tworzy poważne implikacje praktyczne w tym kluczowym obszarze polityki gospodarczej. Niełatwa sytuacja gospodarcza kraju bez wątpienia nie sprzyja kreowaniu środków na finansowanie inwestycji. Dług publiczny Polski na koniec trzeciego kwartału 2013 r. wyniósł 890,6 mld zł<sup>1</sup>, natomiast pro-

---

<sup>1</sup> <http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/szeregi-czasowe>.

dukt krajowy brutto na ten rok osiągnął 1635,7 mld zł<sup>2</sup>. Oznacza to, że relacja długu do PKB (z 2013 r.) według stanu na dzień 30 września ukształtowała się na poziomie 54,4%. Opracowana przez Ministerstwo Finansów *Strategia zarządzania długiem na lata 2014–2017* przewidywała na koniec 2013 r. poziom długu publicznego w wysokości 899,5 mld zł, co miało dać wskaźnik udziału w PKB w wysokości 54,8%<sup>3</sup>, co jest wynikiem bliskim drugiemu progowi ostrożnościowemu. Podkreślić należy, że dług sektora *general government* (według metodologii UE) przewidywany był na poziomie 952,1 mld zł, co stanowi 58,0% PKB<sup>4</sup>. W rzeczywistości dług ten wyniósł 932,51 mld zł<sup>5</sup>, co odpowiada 57,1% PKB. Prezydent Rzeczypospolitej podpisał ustawę, na mocy której zawieszeniu na rok 2013 uległ pierwszy próg ostrożnościowy ustawy o finansach publicznych. „W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto [...] jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej” (art. 86 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885), oraz następnie dodano, że „Przepisu art. 86 ust. 1 pkt 1 nie stosuje się w roku 2013”<sup>6</sup>.

Złagodzenie rygorystycznych przepisów blokujących nadmierny wzrost zadłużenia umożliwiło kontynuację powiększania długu, a tym samym finansowanie bardzo trudnych do ograniczenia wydatków.

<sup>2</sup> [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RN\\_komunikat\\_skor\\_szac\\_war\\_nom\\_i\\_pkb\\_za\\_lata\\_2012-2013.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/RN_komunikat_skor_szac_war_nom_i_pkb_za_lata_2012-2013.pdf).

<sup>3</sup> [http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1175510/strategia\\_zarzadzania\\_dlugiem\\_2014-2017.pdf](http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1175510/strategia_zarzadzania_dlugiem_2014-2017.pdf).

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> <http://www.finanse.mf.gov.pl/web/wp/szeregi-czasowe>.

<sup>6</sup> <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240>.

**Tabela 1.** Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 w mln zł

<b>Wyszczególnienie</b>	XII 2011	III 2012	VI 2012	IX 2012	XII 2012	III 2013	VI 2013	IX 2013	XII 2013
<b>Dług sektora finansów publicznych</b>	815 345,7	824 581,5	842 661,2	835 498,4	840 476,8	870 014,8	888 545,7	890 579,6	880 204,5
<b>Zadłużenie sektora rządowego</b>	748 805,9	759 540,3	777 382,3	769 265,0	770 819,5	801 956,2	820 574,9	823 465,9	813 527,7
<b>Zadłużenie sektora samorządowego</b>	64 260,8	63 657,3	63 814,1	64 656,1	67 398,3	66 611,9	66 642,0	66 743,6	66 296,7
<b>Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych</b>	2 279,1	1 384,0	1 464,8	1 577,3	2 259,1	1 446,7	1 328,7	370,1	380,1

Źródło: <http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe>.

Dane powyższej tabeli uwzględniają skutki umorzenia obligacji państwowych stanowiących aktywa Otwartych Funduszy Emerytalnych<sup>7</sup> i pokazują, że w analizowanym okresie dług sektora finansów publicznych wzrósł o 9,2%. Wskaźnik ten jest wypadkową wzrostu zadłużenia sektora rządowego o 10,0%, samorządowego o 3,9% oraz spadku zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych o 83,8%. Wskazać trzeba na dominujący udział zadłużenia sektora rządowego. Wskaźnik ten z 91,8% na koniec 2011 r. wzrósł do 92,4% na koniec roku 2013. Udział długu sektora samorządowego spadał w ciągu 2013 r. z 8,0% do 7,5%. Podkreślić trzeba niski i regularnie spadający udział zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych. Uległ on zmniejszeniu z 0,28% do 0,04%, co jest rezultatem wprowadzonych zmian w zakresie rozliczeń z OFE, polegających na przekazywaniu części składki do ZUS-u, co bez wątpienia służy wspomaganie wypłat bieżących świadczeń, ale jednocześnie pociąga za sobą wzrost zobowiązań wobec przyszłych emerytów. Kolejne zmniejszenie długu wiąże się z umorzeniem obligacji państwowych stanowiących aktywa OFE i zaliczeniem tej kwoty na konta ubezpieczonych w ZUS-ie. Operacja ta dotyczyła kwoty 153,15 mld zł, co stanowiło 9,36% PKB. Mimo przeprowadzenia tej operacji przy jednoczesnej konieczności finansowania bieżących wydatków budżetowych dług publiczny na koniec 2013 r. wyniósł 880,2 mld zł. PKB liczony w cenach bieżących ukształtował się na poziomie 1635,7 mld zł (skorygowane dane GUS), co daje wskaźnik udziału długu w PKB na poziomie 53,8%. Procesy te dokonują się w warunkach spowolnienia gospodarczego.

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1717).

Tabela 2. PKB Polski i jego dynamika w mln zł

Wyszczególnienie	2010				2011				
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	
<b>Produkt krajowy brutto (ceny bieżące, mln zł)</b>	323 206,6	344 700,0	350 607,2	398 071,5	348 858,9	369 749,9	377 079,8	432 438,6	
	2012				2013				
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	
	370 117,7	389 122,4	393 792,4	442 231,4	377 815,2	395 506,8	404 310,4	453 872,2	
<b>Dynamika produktu krajowego brutto (ceny stałe)</b>	2010				2011				
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	
	A	102,7	103,7	104,2	104,7	104,5	104,3	104,4	104,9
	A <sub>1</sub>	x	103,2	103,6	103,9	x	104,4	104,4	104,5
	2012				2013				
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	
A	103,5	102,3	101,3	100,7	100,5	100,8	101,9	101,8	
A <sub>1</sub>	x	102,9	102,3	101,9	x	100,7	101,1	102,7	

A – analogiczny okres poprzedniego roku=100

A<sub>1</sub> – od początku roku do końca okresu (analogiczny okres poprzedniego roku=100)

Źródło: [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm).

Dane tabeli 2 pokazują, że jest ono wyraźnie zauważalne. Przedstawione dane zawierają obserwacje w stosunku do analogicznego kwartału roku poprzedniego, uwzględniając tym samym wahania sezonowe produkcji. O ile wzrost gospodarczy w latach 2010–2011 można uznać za umiarkowany (kształtował się na poziomie 2,7–4,0%), o tyle w roku 2012 i 2013 nastąpiło wyraźne obniżenie tempa przyrostu PKB do poziomu 0,5% w I kwartale 2013 r. i 0,8 w II kwartale, ale w III kwartale – 1,9%, a w IV – 1,8%, co może być postrzegane jako wyraźna przesłanka dalszego wzrostu.

**Tabela 3.** Porównanie głównych stóp procentowych NBP (październik 2012– grudzień 2013)

Wyszczególnienie	Październik 2012	Grudzień 2013
Stopa kredytu refinansowego	7,25	5
Na finansowanie inwestycji centralnych	6,25	4
Stopa redyskontowa weksli	5,00	2,75
Stopa kredytu lombardowego	6,25	4,00
Stopa depozytowa	3,25	1,00
Stopa dyskontowa	4,00	
Stopy rezerw obowiązkowych	3,50	
Oprocentowanie rezerw obowiązkowych	0,9 stopy redyskontowej	

Źródło: <http://www.nbp.gov.pl/home.aspx?f=/statystyka/instrumenty/instrumenty.html>.

W okresie spowolnienia gospodarczego szczególna rola przypada Radzie Polityki Pieniężnej, która stoi przed trudnym zadaniem pogodzenia celu inflacyjnego ze stymulowaniem popytu przez wzrost podaży pieniądza, w szczególności kredytowego. Na kolejnych posiedzeniach podejmowane były decyzje o obniżeniu stóp procentowych

Tak wyraźne obniżenie podstawowych stóp procentowych NBP spowodowało zmniejszenie ceny kredytów, co powinno oddziaływać na wzrost popytu. W szczególności dotyczy to stopy kredytu refinansowego i stopy lombardowej, ich obniżenie wywołuje bowiem redukcję stopy procentowej na rynku międzybankowym i tym samym potanieenie kredytu dla kredytobiorców. Zapewne nie jest to bez znaczenia dla jednostek samorządu terytorialnego, które muszą niejednokrotnie korzystać z kredytów bankowych dla sfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Warunkiem kredytowania jest jednak nieprzekroczenie ustawowych limitów zadłużenia.

### **3. Przemiany limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego**

Ustawa o finansach publicznych w brzmieniu z 2005 r. ustalała, że suma spłat zaciągniętych kredytów, wydatków związanych z wykupieniem wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnym oprocentowaniem i dyskontowaniem, wydatkami związanymi z realizacją udzielonych

poręczeń kredytowych nie może być większa od 15% przewidywanych na dany rok dochodów budżetowych<sup>8</sup>. Jeżeli relacja długu publicznego do PKB przekroczy 55%, wymieniony wyżej wskaźnik 15% zostaje obniżony do 12%. Sumaryczna kwota długu tak w trakcie roku budżetowego, jak i na jego zakończenie jest z góry ograniczona wskaźnikiem 60% realizowanych dochodów budżetowych. Jednak ograniczeń tych nie stosuje się do realizowanych programów pomocowych Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Od 2014 r. obowiązuje inna formuła<sup>10</sup>. Główną przyczyną zmian wprowadzonych przez nową ustawę o finansach publicznych jest wzrost długu publicznego, a także wysoki poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Nowa formuła zakłada indywidualizację limitu zadłużenia jako funkcję wyniku operacyjnego danej jednostki samorządu terytorialnego.

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

W formule tej poszczególne symbole oznaczają:

*R* – planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie inwestycji, a także wykup papierów wartościowych emitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego i planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zobowiązania te podlegają spłacie, a wyemitowane papiery wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

*O* – planowane na rok budżetowy odsetki od wymienionych kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

*D* – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym.

<sup>8</sup> Por. art. 169 i 170 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Przepis art. 243 powołanej wyżej ustawy.

*Db* – dochody bieżące.

*Sm* – dochody ze sprzedaży majątku.

*Wb* – wydatki bieżące.

*n* – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

*n-1* – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

*n-2* – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata.

*n-3* – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Powstaje pytanie o ekonomiczną interpretację wprowadzonej formuły i jej konsekwencje. Licznik lewej strony przedstawionej wyżej nierówności reprezentuje koszty obsługi zadłużenia w roku *n*, odniesione do dochodów wskazują na udział kosztów związanych z długiem i jego obsługą w dochodach. Z kolei w licznikach formuł ułamkowych prawej strony nierówności ujęta została suma dochodów budżetowych i wpływów ze sprzedaży majątku pomniejszona o kwotę bieżących wydatków budżetowych. Reprezentuje ona wynik finansowy (operacyjny) badanej jednostki samorządu terytorialnego. Jego dodatnia wartość wskazuje nie tylko na zdolność samorządu do finansowania wydatków bieżących ale także inwestycyjnych. Ujęcie po lewej stronie nierówności relacji wydatków związanych ze spłatą i obsługą kredytów do dochodów jako miara względna umożliwia dokonywanie porównań między jednostkami samorządu terytorialnego, a także obserwację zmian w czasie.

Konfrontacja lewej i prawej strony nierówności oznacza, że średnia arytmetyczna z trzech lat poprzedzających rok, dla którego ocenia się możliwość zaciągnięcia zobowiązań przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, wymaga, aby jej wynik operacyjny odniesiony do dochodów był nie mniejszy od przewidywanego udziału spłaty długu i kosztów jego obsługi w dochodach, co zwiększa prawdopodobieństwo spłaty kredytów.

Powstaje pytanie o wpływ nowej formuły na możliwości zadłużania gmin, a tym samym możliwości finansowania inwestycji.

Poziom zadłużenia i możliwości jego spłaty przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są bez wątpienia wysoce zróżnicowane. Posłużenie się wielkościami średnimi ma ograniczone wartości poznawcze, nie mniej jednak daje makroekonomiczny obraz ich przeciętnej zdolności do obsługi zadłużenia.

Według opublikowanych obliczeń indywidualny wskaźnik zadłużenia wynosi odpowiednio: dla jednostek samorządu terytorialnego ogółem – 13,51%, dla gmin – 14,29%, dla powiatów – 8,66%, dla miast na prawach powiatu – 13,61% i dla województw – 16,56%<sup>11</sup>.

Jak już wspomniano, w myśl rozwiązań poprzednio obowiązujących uregulowań suma należnych do spłaty kwot kredytów i pożyczek razem z odsetkami oraz wartością wykupu papierów dłużnych wraz z odsetkami, a także potencjalnie możliwymi spłatami wynikającymi z udzielonych gwarancji i poręczeń, nie mogła przekroczyć 15% planowanych dochodów budżetowych. Zatem możliwości zadłużania jednostek samorządu terytorialnego ulegną wyraźnemu zmniejszeniu. Jeśli uznać za mało prawdopodobne zmniejszenie rygorów nowych rozwiązań, zachodzi konieczność poszerzenia spektrum możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych i wykorzystania mechanizmów, których zastosowanie wydaje się obecnie stosunkowo wąskie.

#### **4. Sekurytyzacja jako metoda finansowania inwestycji w samorządach**

Proces sekurytyzacji aktywów jest metodą pozyskania kapitałów poprzez emisję papierów wartościowych zabezpieczonych wydzieloną częścią majątku jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Procedury przewidują powołanie Funduszu Sekurytyzacyjnego lub Spółki Specjalnego Przeznaczenia, których zadaniem byłoby gospodarowanie przekazanymi aktywami (często wydzielonym majątkiem komunalnym), tak aby uzyskane dochody umożliwiły spłatę pozyskanych przez jednostkę samorządu środków przeznaczonych na sfinansowanie określonej inwestycji. Majątek ten zostaje przekazany wymienionej spółce, a tym samym jest wyłączony z bilansu danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Fundusz lub spół-

<sup>11</sup> Por. Marchewka-Bartkowiak K, Wiśniewski M, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Biuro Analiz Sejmowych 2012, nr 21/88, s. 2–6.

<sup>12</sup> M. Rapkiewicz, <http://www.sobieski.org.pl/skad-wziac-dodatkowe-pieniadze-na-samorzadowe-inwestycje/>.

<sup>13</sup> P. Galiński, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/sekurytyzacja-jako-sposob-finansowania-inwestycji-gmin-w-czasie-kryzysu-na-rynku-finansowym>.

ka mogą wyemitować papiery wartościowe i stać się uczestnikiem rynku kapitałowego. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych uzyskane przez jednostkę samorządową środki nie powiększają zadłużenia tej jednostki. Podstawowym walorem sekurytyzacji jest pozyskanie środków pieniężnych w krótkim czasie, a nie w dłuższym okresie ich systematycznego pozyskiwania.

Sekurytyzacji mogą podlegać np. obiekty sportowe, hale widowiskowe, zasoby mieszkaniowe, a nawet przyszłe wpływy z tytułu wskazanych podatków i opłat.

## 5. Finansowanie w drodze leasingu komunalnego

Transakcje leasingu komunalnego wiążą się z przekazaniem leasingobiorcy (gminie, powiatowi lub województwu) przez leasingodawcę przedmiotu leasingu, którym może być mienie ruchome bądź nieruchomości na warunkach określonych w umowie leasingowej<sup>14</sup>.

Postępowanie w zakresie wykorzystania leasingu komunalnego jest skomplikowane. Mają tu zastosowanie procedury dotyczące zamówień publicznych<sup>15</sup>. Zatem punktem wyjścia winno być rozpisanie przetargu. Są tu dwie możliwości: jednostka samorządu terytorialnego ogłasza przetarg na dostawę przedmiotu leasingu łącznie z finansowaniem – w takim przypadku leasingodawca tworzy konsorcjum z dostawcą, lub ogłasza osobne przetargi, pierwszy na dostarczenie, a drugi na leasingowe finansowanie. Ta druga procedura jest dogodniejsza nie tylko z punktu widzenia negocjacji cenowych, ale także ze względu na niebudzącą wątpliwości odpowiedzialność dostawcy z tytułu gwarancji i rękojmi za jakość i funkcjonowanie przedmiotu leasingu. Z zasad leasingu wynika, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest właścicielem przedmiotu leasingu, lecz jego użytkownikiem. Przedmiot leasingu może być wykupiony za stosunkowo niską kwotę po zakończeniu umowy leasingowej.

---

<sup>14</sup> B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 35.

<sup>15</sup> A. Okrański, *Leasing komunalny dla gmin i powiatów*, [http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/387078,leasing\\_komunalny\\_dla\\_gmin\\_i\\_powiatow.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387078,leasing_komunalny_dla_gmin_i_powiatow.html).

Szczególną formą tego typu transakcji jest tzw. leasing zwrotny. Dotyczy on w szczególności majątku nieruchomego. Leasingodawca dokonuje zakupu nieruchomości, za określoną kwotę, a następnie sprzedający staje się leasingobiorcą i uiszcza czynsz leasingowy za jej użytkowanie. W ten sposób jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje środki na sfinansowanie ważnych zadań inwestycyjnych<sup>16</sup>.

## **6. Odrolnienie i sprzedaż odrolnionych gruntów jako źródło dochodów budżetów samorządowych.**

Nie tylko w miastach ale także w gminach znajduje się znaczna ilość gruntów nadających się na budownictwo mieszkaniowe, które są zakwalifikowane jako tereny rolnicze. Część tych gruntów stanowi mienie komunalne. Nie ulega wątpliwości, że na władzach samorządowych spoczywa obowiązek zabezpieczenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Dokonuje się także rozwój terytorialny obszarów miejskich i jest to proces niemożliwy do zahamowania, który grozi rozkwitem niekontrolowanej suburbanizacji. Przeznaczenie gruntów na cele budownictwa mieszkaniowego i ich sprzedaż inwestorom może przysporzyć jednostkom samorządu terytorialnego sporych dochodów budżetowych. Komercjalizacja tych zasobów wymaga przeprowadzenia dosyć złożonych procedur ich odrolnienia.

Znacząco prostsze jest odrolnienie gruntów położonych na terenie miast. Nie mają bowiem zastosowania procedury przewidziane w ustawie o ochronie gruntów rolnych. Wystarczającą przesłanką uzyskania zezwolenia na budowę jest zgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych<sup>17</sup> definiuje grunty podlegające ochronie, a także określa cele ochrony tych gruntów. Przede wszystkim chodzi o przeciwdziałaniu ich przeznaczaniu na cele nierolnicze, degra-

---

<sup>16</sup> Por. P. Filifon, Samorządowcy chcą leasingu zwrotnego, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Strategie/samorzadowcy-chca-leasingu-zwrotnego,10824,1>.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst ujednolicony na podstawie: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, z późn. zmianami).

dacji itp. Na podstawie tych przesłanek określone zostały procedury wyłączenia tych gruntów spod ochrony. Organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych – dyrektor regionalny Lasów Państwowych. W sprawach o wyłączenie gruntów rolnych zaliczonych do klas I–III, a także gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymagana jest zgoda odpowiednich ministrów, a w zakresie pozostałych gruntów leśnych – zgoda marszałka województwa po zasięgnięciu opinii Izby Rolniczej. Niezależnie od tego, czy inicjatywa odrolnienia wyszła od zainteresowanych obywateli, czy z urzędu – stroną w postępowaniu jest zawsze wójt, burmistrz lub prezydent miasta, którzy stanowią stroną w sprawie.

Wniosek o odrolnienie winien zawierać określenie gruntów, uzasadnienie, odpowiednie mapy, kalkulację należności i opłat za te grunty, oszacowanie strat rolnictwa (leśnictwa) z powodu wyłączenia ziemi z produkcji.

Dochody z tytułu opłat za odrolnienie są zaliczone na rzecz budżetu samorządowego województwa. Obejmują one grunty klas I–III a i b, grunty wszystkich klas wytworzone z gleb pochodzenia organicznego oraz grunty pod stawami. Opłaty te są stosunkowo wysokie, zależne od klasy bonitacyjnej ziemi i wynoszą np. z 1 ha gruntów klasy I – 437 175 zł, a z klasy III b – 262 500 zł. Oprócz tego przez okres 10 lat wnosi się opłatę roczną w wysokości 10% kwot przykładowo wymienionych<sup>18</sup>. Trzeba jednak dodać, że grunty orne klas I–III stanowią w Polsce jedynie 27,4% ogółu powierzchni gruntów ornych i 14,3% powierzchni użytków zielonych<sup>19</sup>. Jak z tego wynika, opłaty te nie występują często, ale – jak się wydaje – mogą być skutecznym narzędziem ochrony najbardziej wartościowych z punktu widzenia produkcji rolnej obszarów.

## 7. Faktoring samorządowy

Faktoring nie jest nową formą finansowania. Rozwinął się w drugiej połowie XIX w., w Stanach Zjednoczonych, a w Europie Zachodniej jego

<sup>18</sup> A. Brożyna, *Jak odrolnić działkę?*, Farmer 2010, nr 21

<sup>19</sup> A. Józefowska, *Ustalanie glebowych klas bonitacyjnych*, <http://matrix.ur.krakow.pl/~ajozefowska/Podstawy%20klasyfikacji%20bonitacyjnej.pdf>.

rozwój przypadł na lata 50. ubiegłego stulecia. Faktor jest w istocie pośrednikiem finansowym. Funkcję tę pełnią banki lub wyspecjalizowane firmy. Dłużnik to osoba fizyczna lub prawna zobowiązana do zapłaty za produkt lub usługę. Nabywcą jest podmiot, na rzecz którego wytworzono towar lub usługę. Z faktoringiem samorządowym mamy do czynienia, gdy nabywcą jest jednostka samorządu terytorialnego, a dostawcą określony podmiot gospodarczy. Zastosowanie może tu mieć faktoring pełny, w którym faktor przejmuje na siebie finansowanie oraz ryzyko związane z niewypłacalnością nabywcy, tj. jednostki samorządu terytorialnego. Trzeba jednak podkreślić, że ryzyko to praktycznie nie jest znaczące. Ma z reguły charakter przejściowy i może wynikać z czasowej kumulacji zobowiązań. Z faktoringiem wiążą się poważne korzyści tak dla jednostki samorządu terytorialnego, jak i dostawcy.

Podmiot samorządowy może finansować różne przedsięwzięcia (np. inwestycje) nawet w wypadku przejściowego niedostatku środków na te cele, nie ponosząc z tego tytułu kosztów. Z kolei dostawca nie podlega ocenie zdolności kredytowej, uzyskuje szybki dostęp do środków finansowych za wykonanie umowy, omija system przetargów publicznych. Dodać trzeba, że w sumie wpływa to na ograniczenie zatorów płatniczych<sup>20</sup>.

W warunkach poważnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzenia zaostrzonych mechanizmów ograniczających dalszy jego wzrost coraz większego znaczenia nabiera finansowanie inwestycji komunalnych poprzez wykup wierzytelności inwestorów, który ze swej istoty jest odmianą faktoringu.

Przedsiębiorstwo realizujące kontrakt z jednostką samorządu terytorialnego może się zwrócić do banku z wnioskiem o wykupienie wierzytelności. Bank jako nabywca wierzytelności uzgadnia terminy rozliczeń z przedsiębiorstwem, którego należności nabył. Z reguły podstawę rozliczeń stanowią wystawione faktury za wykonane prace. Bank przekazuje środki na rachunek wykonawcy, a jednostka samorządu terytorialnego reguluje zobowiązania wobec banku zgodnie z uzgodnionym harmonogramem.

---

<sup>20</sup> Por. K. Orłowska, *Samorzędy otworzyły się na faktoring*, <http://www.parkiet.com/artykul/953694.html?p=1>.

Takie rozwiązanie może być korzystne dla wszystkich stron kontraktu. Jednostka samorządu terytorialnego może z bankiem wynegocjować dogodne terminy i wysokość spłaty zadłużenia. Prowadzi to z reguły do poprawy płynności finansowej, a także może umożliwić finansowanie innych przedsięwzięć. Transakcja tego typu poprawia także płynność finansową przedsiębiorstwa, obniża jego zapotrzebowanie na kredyt, ogranicza zatory płatnicze, a tym samym umożliwia poszerzenie działalności o realizowanie innych przedsięwzięć. Trzeba także nadmienić korzyść w postaci przeniesienia na bank ryzyka niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego. Bank z kolei otrzymuje przychody z tytułu oprocentowania i prowizji.

Ten typ działań znajduje się jeszcze w początkowej fazie rozwoju, jednak propozycje wykupu wierzytelności można znaleźć w ofercie wielu banków (np. Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Śląski, Bank Ochrony Środowiska, BRE Bank, Bank Spółdzielczy w Jastrzębiu).

## **8. Forfaiting samorządowy**

Forfaiting nie jest często wykorzystywany jako metoda finansowania inwestycji samorządowych. Inicjatorem postępowania jest jednostka samorządu terytorialnego, która zawiera umowę z wykonawcą inwestycji oraz umowę z odpowiednią instytucją finansową, zwaną forfaiterem, którą jest najczęściej bank. Forfaiter wypłaca wykonawcy należność przewidzianą w umowie po dokonaniu formalnego odbioru inwestycji przez jednostkę samorządu terytorialnego, która jest inwestorem. Inwestor spłaca forfaiterowi ustaloną należność powiększoną o wynegocjowane oprocentowanie w umówionych terminach. Termin spłat jest z reguły długi, może sięgać nawet kilkunastu lat, a więc nie tylko łagodzi napięcia finansowe samorządu, a także może umożliwić finansowanie innych ważnych przedsięwzięć.

Trzeba podkreślić, że prawdopodobieństwo niewypłacalności inwestora z reguły jest znikome, niemniej jednak to forfaiter bierze na siebie ryzyko z tego tytułu. Wyprzedzający w stosunku do terminów zapłaty charakter rozliczeń z wykonawcą może być uznany za dogodny, gdyż należności te nie są jeszcze wymagalne.

W zakresie wyboru inwestora, jak i instytucji finansującej, zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych, powinny funkcjonować procedury przetargowe<sup>21</sup>.

## 9. Prywatyzacja w jednostkach samorządu terytorialnego

Uwłaszczenie jednostek samorządu terytorialnego to rezultat procesów transformacji. Stosunkowo niedawno uwłaszczone samorzady niechętnie patrzą na prywatyzację, niemniej jednak prywatyzacja spółek komunalnych może dostarczyć samorządom poważnych dochodów, szczególnie istotnych w warunkach słabej kondycji finansowej wielu z nich. Może pokrywać zapotrzebowania na środki pieniężne związane z finansowaniem inwestycji. Szacuje się, że funkcjonuje jeszcze 4,2 tys. komunalnych przedsiębiorstw<sup>22</sup>. Są one często niekompetentnie zarządzane, ale mogą stanowić rezerwuar atrakcyjnych miejsc pracy. Część tych podmiotów jest w złej kondycji finansowej, liczne wymagają modernizacji. Około połowy ma status przedsiębiorstw, znaczna część to jeszcze zakłady budżetowe, które docelowo winny zostać przekształcone w spółki. Wymaga to podjęcia odpowiedniej uchwały przez organ stanowiący samorządu. Jej konsekwencją jest likwidacja zakładu budżetowego, co umożliwi powołanie spółki, która dysponuje pozostawionym jej majątkiem, ale i odpowiada za zobowiązania. Okoliczności te stanowią poważne przesłanki prywatyzacji.

Prywatyzacja bezpośrednia podmiotów komunalnych może polegać na sprzedaży przedsiębiorstwa albo jego zorganizowanej części, na oddaniu do odpłatnego użytkowania, na wykupie przez załogę lub kadrę kierowniczą. Prywatyzacja bezpośrednia pomija zatem etap przekształcenia w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Zawarta umowa zapewnia realizację zobowiązań wobec pracowników (pakiet socjalny, programy osłonowe).

Do najważniejszych obszarów prywatyzacyjnych w samorządach należy zaliczyć zagospodarowanie odpadów, gospodarkę ciepłowniczą oraz

<sup>21</sup> B. Gładysz, A. Polewczak, *Forfeiting jako sposób finansowania samorządów*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosc/aktualnosc/forfeiting-jako-sposob-finansowania-samorzadow/>.

<sup>22</sup> J. Krzemiński, *Samorzady w potrzebie sprywatyzują firmy komunalne*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/samorzady-w-potrzebie-zaczna-sprzedawac-firmy-komunalne/>.

komunikację miejską. W pierwszym obszarze samorzady często nie były w stanie sprostać konkurencji firm prywatnych. Jeśli chodzi o gospodarkę ciepłowniczą, prywatyzację tę uważać można za bezpieczną z punktu widzenia konsumentów, gdyż ceny ciepła podlegają regulacji. Wysoce niezadowolająco przebiega zaś prywatyzacja komunikacji miejskiej. Wynika to zapewne z dużego stopnia zużycia środków komunikacji. Ich wymiana wiąże się w wysokimi nakładami inwestycyjnymi. Odnotować trzeba postępy w zakresie prywatyzacji sektora mieszkaniowego, działek i innych nieruchomości, natomiast samorzady nie przejawiają woli prywatyzowania lokali użytkowych, które z reguły przynoszą stabilne dochody.

## **10. Podsumowanie**

Rosnący dług publiczny spowodował konieczność zawieszenia pierwszego progu ograniczeń długu publicznego, co umożliwiło uchwalenie budżetu na rok 2014. Wprowadzono formuły indywidualizujące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, jednocześnie ograniczając dalszy wzrost ich długu. W sytuacji korzystnych dla Polski ustaleń perspektywy finansowej 2014–2020 i funkcjonowania ograniczeń długu zachodzi konieczność poszukiwania najbardziej dogodnych źródeł finansowania inwestycji komunalnych. W opracowaniu przedstawiono metody, które nie są powszechnie w naszym kraju praktykowane, a ich wdrażanie mogłoby pobudzić działania inwestycyjne samorządów. Problem ten wymaga przeprowadzenia szerokich badań, które pozwolą sprecyzować obszary wykorzystania tych form, ocenić ryzyka temu towarzyszące, wskazać procedury optymalizacji niejednokrotnie wysoce złożonych kontraktów i mechanizmów finansowania, a także opracować modele optymalizujące dobór źródeł i kosztów realizacji inwestycji.

## Bibliografia

- Brożyna A., *Jak odrolnić działkę?*, Farmer 2010, nr 21.
- Filifon P., *Samorządowcy chcą leasingu zwrotnego*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/Strategie/samorzadowcy-chca-leasingu-zwrotnego,10824,1>.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Galiński P., *Sekurytyzacja jako sposób finansowania inwestycji gmin w czasie kryzysu na rynku finansowym*, <http://www.samorzad.lex.pl/koczytaj/-/artykul/sekurytyzacja-jako-sposob-finansowania-inwestycji-gmin-w-czasie-kryzysu-na-ryнку-finansowym>.
- Gładysz B., Polewczak A., *Forfaiting jako sposób finansowania samorządów*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/forfaiting-jako-sposob-finansowania-samorzadow>.
- Herbst I., Jadach-Sepiło A., *Raport z analizy danych zastanych*, Warszawa 2012.
- [http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1175510/strategia\\_zarządzania\\_dlugiem\\_2014-2017.pdf](http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1175510/strategia_zarządzania_dlugiem_2014-2017.pdf).
- <http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/szeregi-czasowe>.
- Józefowska A., *Ustalanie glebowych klas bonitacyjnych*, <http://matrix.ur.krakow.pl/~ajozefowska/Podstawy%20klasyfikacji%20bonitacyjnej.pdf>.
- Krzemiński J., *Samorzady w potrzebie sprywatyzują firmy komunalne*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/samorzady-w-potrzebie-zaczna-sprzedawac-firmy-komunalne/>.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Biuro Analiz Sejmowych 2012, nr 21/88.
- Okrański A., *Leasing komunalny dla gmin i powiatów*, [http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/387078,leasing\\_komunalny\\_dla\\_gmin\\_i\\_powiatow.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387078,leasing_komunalny_dla_gmin_i_powiatow.html).
- Orłowska K., *Samorzady otworzyły się na faktoring*, <http://www.parkiet.com/artykul/953694.html?p=1>.

Rapkiewicz M., *Skąd wziąć dodatkowe pieniądze na samorządowe inwestycje?*, <http://www.sobieski.org.pl/skad-wziac-dodatkowe-pieniadze-na-samorzadowe-inwestycje/>.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240>.

abstrakcyjny

Słowa kluczowe: gmin, finansowania projektów, finansowanie, zadłużenie, limity