

Krzysztof Kluza*

Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów

Wstęp

W niniejszej pracy została podjęta tematyka wpływu, jaki może wywrzeć wejście w życie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych na wysokość kosztu finansowania zewnętrznego dla jednostek samorządu terytorialnego (JST). Jest to najważniejsza zmiana legislacyjna dotycząca sfery finansowania samorządów od wprowadzenia wymogu nadwyżki operacyjnej z początkiem 2011 roku.

Nowe regulacje będą obowiązywać od 2014 roku. Ich wprowadzenie, które zbiegło się ze spowolnieniem gospodarczym, a tym samym z niższą dynamiką wzrostu dochodów samorządowych, już skutkuje zmianami w gospodarce finansowej samorządów. Rośnie liczba JST, które aby nie przekroczyć relacji z art. 243 ustawy, decydują się na refinansowanie swojego dotychczasowego zadłużenia. Zjawisko to osiągnęło rekordowy poziom w II połowie 2012 roku. Analiza przetargów na kredyt z okresu styczeń–luty 2013 roku wskazuje na to, że ono dalej istnieje.

Zmieniają się przy tym parametry zamawianych na przetargach kredytów. Samorządy ubiegają się o coraz dłuższe kilkunastoletnie finansowanie, starając się jednocześnie o kilkuletnie karencje w spłacie kapitału. Wywiera to bezpośredni wpływ na koszt nowo pozyskiwanego przez samorządy finansowania.

1. Kontekst wprowadzanych zmian

Istotna część zadań realizowanych przez sektor finansów publicznych jest w Polsce wykonywana przez samorządy. Patrząc od strony skali wydatków, samorządy stanowią ok. 30% całego sektora finansów publicznych, nie wliczając w to podległych im podmiotów leczniczych. Liczba ta nie uwzględnia również spółek komunalnych należących do JST, przez które dostarczane jest wiele dóbr i usług publicznych dla lokalnych społeczności.

*Dr, Katedra Rynków i Instytucji Finansowych, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa, kkluz@yaho.com.

W swej działalności samorządy muszą się kierować zasadą samofinansowania swojej bieżącej działalności. W przypadku prowadzenia zadań inwestycyjnych samorządy mogą zaciągać zobowiązania finansowe. W praktyce pozyskiwanie finansowania zewnętrznego na inwestycje jest dla JST koniecznością, gdyż ich dochody bieżące i majątkowe nie są zazwyczaj wystarczające do realizacji całości inwestycji.

Taka sytuacja skutkuje z jednej strony zadłużaniem się JST, a z drugiej – poszukiwaniem regulacji, które właściwie będą wyznaczać granice maksymalnego zadłużenia dla poszczególnych samorządów. Szeroki opis gospodarki finansowej JST i zagadnień związanych zarządzaniem ich długiem zawiera praca [Jastrzębska, 2009]. W niniejszym opracowaniu analizowany będzie wycinek tej tematyki, związany z wejściem w życie od 1 stycznia 2014 roku artykułu 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (ufp).

Art. 243 ufp definiuje indywidualny wskaźnik zadłużenia, czyli nowe podejście do oceny maksymalnego poziomu długu dla samorządów. Przygotowane zmiany legislacyjne są jednym z elementów szeroko rozumianej reformy sektora finansów publicznych. Czas ich tworzenia zbiegł się z długotrwałym spowolnieniem gospodarczym w Polsce i kryzysem finansowym na świecie, co zwiększa ryzyko powstania utrudnień po ich wprowadzeniu dla JST. Uwarunkowania, jakie się wiążą z wprowadzaniem reformy sektora finansów publicznych w okresie kryzysu, są przedstawione w [Piotrowska-Marczak, 2011, s. 87–93]. Warto zauważyć, że czas kryzysu często ułatwia przeprowadzanie zmian dzięki ukazaniu ich konieczności i nieuchronności. W tym jednak przypadku wspomniana reforma może powodować wzrost kosztu finansowania JST i tym samym w krótkim lub średnim horyzoncie czasu pogorszyć ich sytuację finansową oraz ograniczyć skalę realizowanych inwestycji. Ważne jest więc także jej przeprowadzenie, aby zminimalizować jej potencjalnie negatywne skutki.

2. Ewolucja rozwiązań ustawowych dotyczących pozyskiwania finansowania przez samorządy

Zgodnie z obowiązującymi przepisami zadłużenie pojedynczego samorządu nie może przekraczać 60% jego planowanych dochodów w danym roku budżetowym, a koszty obsługi jego zadłużenia (spłaty kapitału i odsetek) – 15% dochodów. Zadłużenie wyznaczane na potrzeby powyższych wskaźników nie obejmuje zobowiązań na programy i projekty realizowane z udziałem środków unijnych. W przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego wskaźnik

kosztów obsługi zadłużenia staje się bardziej rygorystyczny: 12% planowanych dochodów. Definicję powyższych limitów zawierają art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Warunki te będą obowiązywać do końca 2013 roku.

Począwszy od 2009 roku pojawiło się wiele inicjatyw legislacyjnych, mających wpływ na gospodarkę finansową oraz zaciąganie zobowiązań przez samorządy. Pierwsze weszło w życie rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 2010 roku, które zmieniło klasyfikację tytułów dłużnych wliczanych przez samorządy do wskaźników zadłużenia. Zgodnie z rozporządzeniem, począwszy od 1 stycznia 2011 roku, do zadłużenia JST są wliczane także m.in. zobowiązania wynikające z umów partnerstwa publiczno-prywatnego, umowy sprzedaży płatne w ratach (kredyt handlowy), umowy leasingu i umowy nienazwane (finansowanie usług, robót budowlanych, dostaw) o terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Równoległe od 2011 roku weszło w życie również inne bardzo istotne ograniczenie dotyczące gospodarki finansowej JST. Zgodnie z art. 242 ufp organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pochodzące z niewykorzystanej części zaciągniętego wcześniej długu.

Wśród prac legislacyjnych mających na celu ograniczenie deficytu budżetowego w sektorze samorządowym pojawiła się także propozycja, aby począwszy od 2011 roku ograniczać deficyt JST do 4% dochodów, po czym zmniejszać go o 1% rocznie – do 2014 roku, w którym deficyt każdego samorządu byłby nie większy niż 1% jego dochodów. Prace nad tym rozwiązaniem zostały obecnie zawieszono. Zarazem w najnowszym projekcie zmian ustawy o finansach publicznych wciąż jest pozostawiony zapis, że pomimo wejścia w życie indywidualnego wskaźnika zadłużenia równoległe ma obowiązywać limit 60% długu do dochodów. Wejście w życie takiego rozwiązania bardzo ograniczy rozwój największych polskich metropolii.

Inną ważną dla finansów samorządów zmianą, a często pomijaną w analizach, było wejście w życie ustawy z 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej. Nakłada ona wiele obowiązków na podmioty tworzące, którymi zazwyczaj są powiaty i województwa. W szczególności art. 59 tej ustawy wprowadza wymóg pokrycia przez podmiot tworzący ujemnego wyniku pomniejszonego o amortyzację samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (SP ZOZ), jeśli podmiot tworzący nie zdecyduje się na likwidację lub przekształcenie SP ZOZ. Zarazem art. 72 wprowadza

przy przekształceniu SP ZOZ wymóg pokrycia przez podmiot tworzący zobowiązań przekraczających 50% jego przychodów.

Najważniejszą obecnie zmianą prawną dla JST, wchodzącą w życie od 2014 roku, jest art. 243 ufp. Przepis ten wprowadza nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów. Uzależnia zdolność do zaciągania zadłużenia przez JST od generowanego przez nie średniego z ostatnich trzech lat poziomu nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku. W niniejszej pracy koncentruję się na skutkach wejścia tego wskaźnika.

Wskaźnik ten jest logiczny i co do zasady właściwie opracowany, ponieważ zdolność kredytową samorządu opiera na generowanych przez niego nadwyżkach przepływów pieniężnych oczyszczanych o pozyskiwane finansowanie, a do ograniczenia poziomu zadłużenia podchodzi w sposób indywidualny. Niestety, wskaźnik jest obarczony także wadami, takimi jak pomniejszenie nadwyżki środków, z której ma być spłacany kapitał i odsetki, właśnie o odsetki bądź przyjęcie jako miary normalizującej dochodów ogółem, a nie dochodów bieżących [Kluka, Kluz, 2012, s. 92–94].

W związku z powyższymi mankamentami tego wskaźnika korporacje samorządowe, Związek Banków Polskich i środowisko akademickie zaproponowali wiele jego modyfikacji. Symulacje wpływu przedstawionych powyżej zmian ustawowych oraz alternatywnych metod konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia są zawarte między innymi w kilku opracowaniach [Kluka, Kluz, 2012] oraz [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2012]. Wskazują one, że w zależności od wariantu zmian od 200 do nawet ponad 2000 samorządów może doświadczyć problemów w pozyskiwaniu nowego finansowania bądź realizacji planowanych inwestycji i musiałoby dokonać dostosowań w swoim istniejącym zadłużeniu.

3. Czynniki wpływające na wzrost kosztu finansowania samorządów związane z wprowadzeniem art. 243 ufp

Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na pozyskiwanie finansowania przez samorządy nie byłby tak silny, gdyby nie utrzymujące się spowolnienie gospodarcze w 2012 roku oraz jeszcze słabsze prognozy makroekonomiczne na rok 2013. Warto zauważyć, że dochody budżetu państwa w 2013 roku są planowane na poziomie 299,4 mld zł, co oznacza nominalnie wzrost o 2,4% w stosunku do 2012 roku. W ujęciu realnym jest to spadek o 0,3%. Dla porównania w 2012 roku dochody budżetu państwa wzrosły nominalnie o 5,4%, a w 2011 roku – o 10,9%.

Patrząc na pozycje dochodów istotne z punktu widzenia samorządów, widać, że nie będą się kształtować na wysokim poziomie. W szczególności wpływy do budżetu centralnego z tytułu podatku od dochodów osób fizycznych mają wynieść 42,9 mld zł. Oznacza to 6,2% wzrost w stosunku do ich prognozy wykonania za 2012 rok (40,4 mld zł), a wobec planu na 2012 rok (42,4 mld zł) jest to już wzrost tylko na poziomie 1,1%. Jeszcze bardziej napięta sytuacja jest po stronie podatku dochodowego od osób prawnych. Tu wpływy do budżetu centralnego w 2013 roku mają wynieść 29,6 mld zł, czyli o 11,3% więcej niż prognoza wykonania za 2012 rok (26,6 mld zł), przy czym jeśli spojrzymy na pierwotny plan dla 2012 roku wynoszący 29,6 mld zł, to brak jest już wzrostu.

Przyglądając się bliżej środkom planowanym do przekazania z budżetu centralnego do samorządów, można zaobserwować wyjątkowo skromne przyrosty tych kwot. Planowane na 2013 rok subwencje ogólne dla JST mają wynieść 51,3 mld zł, co oznacza wzrost o 2,1% w porównaniu z 3,8% wzrostem w 2012 roku. Planowane na 2013 rok dotacje dla JST wynoszą 17,6 mld zł, czyli o 0,2% mniej niż w 2012 roku. Planowane na 2013 rok dochody JST z podatku od dochodów osób fizycznych to 33,7 mld zł. W porównaniu z planem na 2012 rok wynoszącym 33,1 mld zł oznaczałoby to wzrost o 1,2%. Z kolei planowane dochody JST z podatku od dochodów przedsiębiorstw to 8,8 mld zł – tyle samo co plan na 2012 rok.

Na powyższe dane należy nałożyć jeszcze dodatkowe zastrzeżenie – założenia do budżetu państwa (szczególnie 2,2% realny wzrost PKB w 2013 r.) są oceniane jako zbyt optymistyczne, więc realizacja powyższych planów będzie dość trudna.

W efekcie pogłębiają się napięcia po stronie dochodowej JST oraz zdolność do spełnienia relacji z indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów. Wynika to z trzech czynników. Po pierwsze, opisany powyżej problem z realizacją zakładanych wzrostów dochodów ze strony JST. W 2012 roku samorzady zrealizowały plan dochodów na poziomie 97,5% planu. W efekcie wzrost ich dochodów wyniósł niecałe 3%, czyli najmniej od początku spowolnienia gospodarczego. Po drugie, problemem jest sztywny charakter wydatków JST. Ponad połowa z nich jest prawnie zeterminowana, co zarówno uniemożliwia ich dostosowanie w przypadku gorszej koniunktury gospodarczej, jak i skutkuje deficytem, jeśli rząd centralny nie przekaże na realizację tych zadań właściwych kwot. Nota bene od 2010 roku samorządowcy wskazują, że nie uzyskują odpowiednich środków do realizacji swych zadań.

Trzecim czynnikiem jest kwestia dochodów ze sprzedaży majątku. Wiele wieloletnich prognoz finansowych (WPF) bazowało na założeniu

uzyskiwania stabilnego strumienia tych dochodów. Tymczasem spowolnienie gospodarcze nie tylko utrudniło ich realizację, ale wręcz spowodowało, że dokonywanie tych operacji w tych okolicznościach rynkowych jest nieuzasadnione ekonomicznie i wręcz odbywałoby się ze stratą dla lokalnej społeczności.

W efekcie samorządy, które jeszcze na koniec 2010 lub 2011 roku w opracowywanych WPF spełniały wymogi art. 243 ufp, od 2014 roku, planując pod koniec 2012 roku budżet na 2013 rok i WPF, zaobserwowały, że jednak mogą mieć trudność ze spełnieniem tego ustawowego wskaźnika.

Sytuacja ta wymusiła odpowiednie strukturyzowanie długu przez poszczególne samorządy. Po pierwsze, to kwestia wydłużenia okresu ostatecznej spłaty kredytu. W latach 2009–2010 typowe okresy spłaty kredytu (mediana) oscylowały w granicach 7–8 lat [Kluza 2011a, s. 153–154]. W 2012 roku zwiększyły się do około 9 lat.

Po drugie, samorządy zaczęły stosować długie okresy karencji w spłacie kapitału lub zawierać w specyfikacjach zamówienia zapisy zezwalające na praktycznie nieograniczone możliwości przesunięcia spłaty kapitału czy nawet na przesunięcie ostatecznego terminu spłaty kredytu (skrajnym przykładem tego typu zapisów był przetarg na kredyt dla Siemianowic Śląskich z 11 września 2012 roku, gdzie miasto zastrzegło sobie pełną dowolność spłat kapitału, a nawet możliwość przedłużenia ostatecznego terminu spłaty kredytu o 2 lata). W efekcie karencje w spłacie kapitału, które historycznie były zjawiskiem rzadkim i generalnie nie przekraczały roku, obecnie stały się typową praktyką przy przetargach na kredyty. Pod koniec 2012 roku ponad połowa przetargów dotyczyła już kredytów z karencją dwuletnią lub dłuższą. Zestawienie karencji dla grudnia 2012 roku zawiera tablica 1. Dodatkowo w wielu przypadkach występowały w specyfikacjach zamówienia tzw. ukryte karencje, czyli formalnie samorząd od początku dokonywał spłat kapitału, ale w pierwszych latach raty kapitałowe były określone na niewspółmiernie niskim, czasem wręcz symbolicznym poziomie (np. spłaty po kilka tysięcy złotych). Nawet w przypadku dużych miast pojawiały się bardzo długie ukryte karencje, np. w przetargu na 16-letni kredyt dla Legnicy z 14 września 2012 roku ukryta karencja wynosiła 12 lat. Ukryte karencje nie są uwzględnione w danych prezentowanych w tablicy 1.

Warto przy tym zauważyć, że poza skutkiem w postaci wzrostu kosztu finansowania (lub problemów z uzyskaniem finansowania w ogóle) wydłużenie okresu karencji pozwala na ponadprzeciętny wzrost poziomu długu, który może w przyszłości skutkować wpadnięciem samorządu w spiralę zadłużenia. Szczególnie jeśli wzrosną rynkowe stopy procentowe,

które obecnie znajdują się na historycznie niskich poziomach. W Polsce całość finansowania samorządów kredytem odbywa się na zmiennych stopach procentowych.

Tablica 1. Karencje w spłacie kredytów dla przetargów z grudnia 2012 r.

Okres karencji	Odsetek przetargów
Karencja poniżej 2 lat	48%
2 lata karencji	21%
3–4 lata karencji	21%
5 lat lub powyżej	10%

Źródło: Opracowanie własne.

Trzecim skutkiem nadchodzącego wejścia w życie przepisów z art. 243 ufp dla nowo pozyskiwanego przez samorzady finansowania jest zjawisko konsolidacji istniejącego zadłużenia. Rok 2012 oznaczał istotne zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto samorządów – według szacunkowych danych do ok. 5 mld zł. Zarazem w 2012 roku wystąpiła największa skala refinansowania istniejącego zadłużenia – o ponad 9 mld zł. Nie było to jednak wcześniejsze spłacanie starych długów, aby zastąpić je nowszym, tańszym kredytem, tylko wymuszone koniecznością art. 243 zamienianie długów o dużych ratach kapitałowych w najbliższych trzech latach na kredyty o długim okresie spłaty i dużej karencji. W przypadku wybranych gmin spłacie podlegała połowa lub więcej istniejącego zadłużenia (np. przetarg dla gminy Lubicz z 23 listopada 2012 r.; nierozstrzygnięty z powodu braku złożonych ofert). W rezultacie ogłaszano przetargi na duże kwoty, a bank, który decydował się podjąć to finansowanie, automatycznie brał na siebie ryzyko zwiększonej koncentracji, spłacając dotychczasowych rozdrobnionych wierzycieli. Z punktu widzenia sektora finansowego oznacza to pogorszenie profilu ryzyka transakcji i skutkuje wyższym kosztem oferowanego kredytu.

Warto podkreślić, że zjawisko to przybrało na sile w styczniu i lutym 2013 roku. Początek roku to tradycyjnie bardzo niewielka liczba przetargów na kredyty dla samorządów. Tymczasem w 2013 roku już w styczniu i lutym pojawiły się kredyty konsolidacyjne, np. dla powiatu ostrowieckiego na kwotę 58,7 mln zł i okres 10 lat oraz dla powiatu jędrzejowskiego na kwotę 30,5 mln zł i okres 15 lat, które to jednostki podjęły decyzję o refinansowaniu całości swojego zadłużenia długoterminowymi kredytami.

4. Zmiany kosztu finansowania samorządów

Przedstawione w części 3. uwarunkowania makroekonomiczne i budżetowe oraz reakcje na nie samorządów powodują, że jednostki te, aby uniknąć przekroczenia w 2014 roku maksymalnego indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ufp, zwracają się do sektora finansowego po coraz droższy pieniądź.

Zmiany kosztu finansowania samorządów w latach 2008–2010 oraz czynników, które miały na to wpływ, są opisane w [Kluza 2011b, s. 21–30]. Przed wybuchem kryzysu koszt finansowania zewnętrznego JST był bardzo niski. Utrzymywał się w przedziale 15 pb–35 pb powyżej stawek WIBOR1M i WIBOR3M.

Jesienią 2008 roku banki ograniczyły udzielanie nowych kredytów dla wszystkich segmentów klientów, podnosząc przy tym marże. W przypadku rynku finansowania samorządów poskutkowało to wzrostem cen powyżej 60 pb w IV kwartale 2008 roku oraz do ponad 150 pb w 2009 roku. Apogeum ceny osiągnęły w lipcu 2009 roku – średnia cena kredytu wygrywająca na przetargach w tym miesiącu wynosiła 225 pb. Tak wysoki poziom cen zaczął przyciągać nowe banki do uczestnictwa w przetargach, co zwiększyło poziom konkurencyjności. Wraz ze wzrostem konkurencyjności tego rynku został zapoczątkowany trend spadku cen kredytu. Od czerwca 2010 roku kształtowały się one już poniżej 100 pb, we wrześniu spadając średnio do poziomu 65 pb. Od tego momentu nastąpiło ustabilizowanie cen na poziomie 60–70 pb.

W IV kwartale 2010 roku średnia cena wyniosła 63 pb i jak się później okazało, był to najniższy poziom z okresu obecnego spowolnienia gospodarczego. Dalszy spadek cen kredytu dla samorządów nie był już uzasadniony. Ceny z 2010 roku oznaczały, że samorzady zaczęły pozyskiwać finansowanie taniej niż koszt analogicznego długu dla Skarbu Państwa, z uwzględnieniem kosztu właściwego Interest Rate Swap, umożliwiając porównanie pomiędzy finansowaniem opartym na stałej i zmiennej stopie procentowej. Pod koniec 2010 roku różnica ta wynosiła 60 pb na korzyść samorządów. Analizę tego zjawiska zawiera praca [Kluza 2011a, s. 152–153 i 161].

Rok 2011 ze średnią ceną 79 pb to nieznaczny wzrost kosztu finansowania samorządów w porównaniu z poprzednim rokiem. Prawdziwy skok kosztu finansowania nastąpił dopiero w 2012 roku. Nałożyły się na to dwa wzajemnie powiązane zjawiska. Z jednej strony rosnący poziom zadłużenia JST do dochodów, który po III kwartale 2012 roku przekroczył już poziom 36% (bez wyłączeń ustawowych). Dla porównania na koniec przedkryzysowego 2008 roku było to tylko 20%. Z drugiej strony realna stała się

konieczność dostosowania parametrów długu do wymogów art. 243 ufp, co zostało opisane w części 3. Szczególnie dotkliwie wpłynęło to na koszt finansowania powiatów, które najsilniej będą skrepowane wymogami art. 243 ufp. W rezultacie w III kwartale 2012 roku średni koszt kredytu wyniósł 163 pb. Jest to o tyle istotne, że w okresie sierpień–październik odbyła się największa liczba przetargów. Kształtowanie się cen kredytów dla samorządów w latach 2011–2012 przedstawiono w tabelicy 2. Porównując koszt finansowania samorządów pomiędzy 2011 a 2012 rokiem, to jego przyrost średniorocznie wyniósł aż 54 pb.

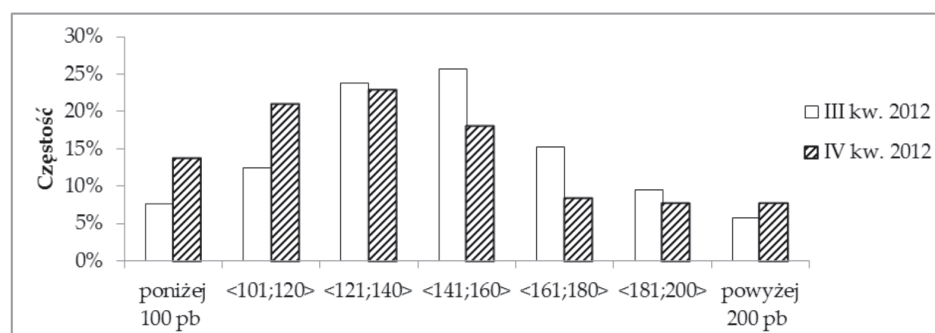
Tabela 2. Średnie marże kredytowe (z uwzględnieniem prowizji) uzyskane na przetargach przez JST w latach 2011–2012

2011 Q1	2011 Q2	2011 Q3	2011 Q4	2012 Q1	2012 Q2	2012 Q3	2012 Q4
1,00%	0,79%	0,75%	0,85%	1,20%	1,13%	1,63%	1,24%

Źródło: Opracowanie własne.

W efekcie wprowadzanych zmian ustawowych nastąpiło również duże zróżnicowanie kosztu finansowania pomiędzy poszczególnymi samorządami. Część z nich, nisko zadłużona i niewymagająca dostosowań swoich WPF na skutek wejścia w życie art. 243 ufp, dalej pozyskuje finansowanie w cenie ok. 100 pb lub taniej. Ale już co szósty samorząd w II połowie 2012 roku uzyskiwał kredyt po koszcie powyżej 180 pb. Rozkład cen na przetargach zilustrowano na rysunku 1. Cena ta odzwierciedla charakter potrzebnego finansowania, czyli zazwyczaj kilkunastoletniego kredytu z kilkuletnią karencją w spłacie kapitału.

Rysunek 1. Rozkład średnich cen kredytu dla JST w II połowie 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne.

Początek 2013 roku to kontynuacja wyżej opisanej tendencji. W styczniu pojawiało się relatywnie dużo jak na ten miesiąc przetargów i oprócz

kredytów krótkoterminowych na finansowanie bieżącego deficytu dotyczyły głównie refinansowania istniejącego zadłużenia. Przykłady takich przetargów to zamówienia na kredyt gminy Kcynia, gminy Zbójna, miasta Łukowa, powiatu jędrzejowskiego, powiatu ostrowieckiego itd.

W 2013 roku jak dotąd pozyskane finansowanie jest droższe od I kwartału 2012 roku. Ceny na kredyty, z wyłączeniem kredytów na finansowanie przejściowego deficytu, wyniosły według wstępnych oszacowań w I kwartale 2013 roku 144 pb, czyli o 24 pb więcej niż w I kwartale 2012 roku.

Na podstawie danych o marżach można oszacować dodatkowy koszt, jaki poniosą JST. Dla kredytów zaciągniętych w II połowie 2012 roku oraz I kwartału 2013 roku wynosi on 13 mln zł w pierwszym roku finansowania i ok. 60 mln zł za cały okres finansowania. Koszt ten jest dodatkowo wyższy, jeśli weźmiemy pod uwagę, że przy ok. 30% kredytów dla JST przy ich udzielaniu jest pobierana prowizja. A te kredyty również podlegały refinansowaniu.

Ostateczny wzrost kosztu finansowania będzie można określić po zakończeniu 2013 roku. Szczególnie istotne będzie, czy tendencja wzrostu marży się utrzyma w pozostałych trzech kwartałach 2013 roku, kiedy to samorzady planują pozyskać jeszcze ponad 5 mld zł. Zależać to będzie przede wszystkim od dynamiki dochodów samorządów w 2013 roku, w tym od możliwości zrealizowania zakładanych dochodów majątkowych. Bez tego wiele samorządów może mieć trudność ze spełnieniem wymogów indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ufp, a tym samym zostanie przymuszona do kosztownego refinansowania swoich kredytów.

Zakończenie

W niniejszej pracy została przedstawiona analiza wpływu wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych na koszt finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2009–2011 nie wystąpiły widoczne zmiany kosztu finansowania JST związane z wejściem w życie od 2014 roku art. 243. Za to od II połowy 2012 roku widać, że koszt finansowania dla samorządów znacząco rośnie, a dokonywane przez nie zmiany w gospodarce finansowej są bardzo mocno powiązane ze spełnieniem relacji z art. 243 w WPF. Dostosowania po stronie samorządów okazały się konieczne, w szczególności na skutek przedłużającego się spowolnienia gospodarczego skutkującego napięciami po stronie ich dochodów bieżących, trudnością w realizacji dochodów majątkowych oraz

na skutek wzrostu zadłużenia ich w celu realizacji dużej skali inwestycji związanych z absorpcją pomocy unijnej.

W rezultacie zaistniała potrzeba refinansowania istniejącego zadłużenia przez samorządy. Skala refinansowania w 2012 roku sięgnęła rekordowego poziomu 9 mld zł. Zapotrzebowanie było zgłaszane na kredyty, które charakteryzują się kilkuletnimi karencjami w spłacie kapitału oraz dłuższymi, często nawet kilkunastoletnimi okresami spłaty. Finansowanie o tego typu parametrach jest droższe do zapewnienia przez sektor bankowy. W rezultacie w następstwie dostosowań JST do wymogów z art. 243 ufp koszt finansowania dla samorządów wzrósł w 2012 roku o 54 bp w porównaniu z rokiem 2011. Sytuacja ta prawdopodobnie utrzyma się też w 2013 roku. Wyniki przetargów z okresu styczeń–luty 2013 roku wskazują na wzrost kosztu finansowania o kolejne 10 pb w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku.

Literatura

1. Jastrzębska M. (2009), *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Zarządzanie, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
2. Kluka L., Kluza K. (2012), *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” nr 1–2, s. 156–175.
3. Kluza K. (2011a), *Determinanty kosztu finansowania samorządów*, [w:] *Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, Alińska A. (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
4. Kluza K. (2011b), *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, Alińska A., Pietrzak B. (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
5. Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M. (2012), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, *Analizy*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 21 (88).
6. Piotrowska-Marczak K. (2011), *Iluzje reformy finansów publicznych w warunkach kryzysu*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, Alińska A., Pietrzak B. (red.), Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
7. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 i 1241 z późn. zm.

Streszczenie

Autor analizuje wpływ wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych na koszt finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego. Nowe regulacje będą obowiązywać od 2014 roku. Ich wprowadzenie w połączeniu ze spowolnieniem gospodarczym skutkującym niską dynamiką dochodów samorządów powoduje, że wiele samorządów musi dokonać ponownego ustrukturyzowania swojego długu, aby spełnić ograniczenia ustawowe. W efekcie 2012 rok był rekordowy pod względem refinansowania zadłużenia przez samorządy.

Nowo pozyskiwane kredyty charakteryzują się kilkuletnimi karencjami w spłacie kapitału oraz dłuższymi, często kilkunastoletnimi okresami całkowitej spłaty. Finansowanie o tego typu parametrach jest droższe do zapewnienia przez sektor bankowy. W rezultacie koszt finansowania dla samorządów wzrósł w 2012 roku o ponad 50 bp w porównaniu z rokiem 2011. Ponadto wyniki przetargów z początku 2013 roku wskazują na to, że koszt ten dalej będzie rósł w bieżącym roku.

Słowa kluczowe

jednostki samorządu terytorialnego, wskaźnik zadłużenia, finanse publiczne

The impact of changes in the Public Finance Act on the cost of financing for local governments (Summary)

The author analyzes the impact of implementation the individual debt limit, as defined in the article 243 of Public Finance Act of August 27, 2009, on cost of external financing for local governments. New regulations will come into force in 2014. Their implementation combined with economic slowdown resulting in low growth of local government revenues causes that number of these institutions have to structure their debt in a new way in order to fulfill latest legal requirements. As a result, in the 2012 there was a record high activity of local governments in refinancing old debts.

Newly acquired loans are characterized by several year grace periods for capital as well as over ten year repayment periods. Providing a financing with such parameters is more expensive for banks. Consequently, the cost of financing for local governments increased in 2012 by over 50 basis points compared to year 2011. Moreover, the results of recent tenders for loans for local governments indicate that this cost may still be rising in 2013.

Keywords

local governments, debt limit, public finance