

# Dlaczego banki chcą finansować samorządy?

W ostatnim czasie marże odsetkowe, jakich banki oczekują od samorządów i spółek komunalnych, spadły w porównaniu z okresem sprzed 2–3 lat. Mimo że samorządy pożyczają coraz więcej na inwestycje, banki są chętne udostępniać im niemal każdą kwotę pieniędzy. Dlaczego one chętniej pożyczą pieniądze miastu czy gminie, nawet bez zabezpieczenia, a przysłowiowy Kowalski odchodzi z kwitkiem albo musi dać w zastaw cały swój majątek? **Autor: Mariusz Gołaszewski\***

**P**ożyczając pieniądze bank przede wszystkim myśli o tym, jakie jest ryzyko, że klient tych pieniędzy nie zwróci. Generalnie ryzyko braku spłaty określa się ryzykiem kredytowym i jego analiza jest kluczowa dla tego, czy bank będzie chciał nam pieniądze pożyczyć czy nie.

Porównajmy ryzyko pożyczania pieniędzy osobie fizycznej (np. na zakup samochodu), spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (np. na zakup półproduktów) i wreszcie samorządowi (na cokolwiek). Za każdym razem bank postawi sobie kilka pytań:

1. Czy dłużnik nie zniknie?
2. Z czego dłużnik będzie spłacał kredyt i czy te źródła są stabilne?
3. Czy wartość zabezpieczeń, jakie dał dłużnik, nie spadnie wraz z upływem czasu?
4. Czy bank jest w stanie efektywnie wyegzekwować spłatę długu z zabezpieczeń?

Pierwsze pytanie, czy dłużnik nie zniknie. Jeśli chodzi o osobę fizyczną, to może ona umrzeć lub wyjechać

z kraju bez podania miejsca zamieszkania. W pierwszym przypadku bank oczywiście może szukać spadkobierców, którzy przyjmą spadek w całości, ale równie dobrze spadkobiercy mogą spadek odrzucić (a więc odmówią przejęcia długów). W drugim przypadku trzeba by uruchamiać procedurę karną międzynarodową, co jest mało wykonalne. A więc osoba fizyczna

jest z tego punktu widzenia dla banku bardzo ryzykowna. Podobnie spółka – może ogłosić upadłość i w tym sensie zniknąć z obrotu pozostawiając nieregulowane zobowiązania.

Biorąc pod uwagę kryterium trwałości samorząd jest najbardziej bezpieczny – nie może fizycznie zniknąć (np. uciec z kraju), nie ma zdolności upadłościowej, a nawet gdyby miał zostać zlikwi-

---

**Samorząd ma na swoim obszarze tzw. władztwo podatkowe, a więc prawo do ściągania danin publicznych, których płacenie jest obowiązkowe (PIT, CIT, podatki lokalne). Są to pieniądze pewne i wiadomo, że nie znikną z dnia na dzień, więc na spłaty zobowiązań nie powinno ich zabraknąć. Dodatkowo ustawodawca zadbał, by samorządy brały tyle kredytów, ile są w stanie spłacić (art. 243 ustawy o finansach publicznych).**

dowany, to jego zobowiązania przejmie podmiot przejmujący. Ta ostatnia sytuacja jest rozważana w kontekście gminy Ostrowice. Kolejne pytanie, jakie stawia sobie bank, dotyczy tego, z czego dłużnik będzie spłacał kredyt i czy te źródła są stabilne. W przypadku osoby fizycznej źródłem spłaty kredytu jest zazwyczaj dochód z pracy (pensja). Jeśli osoba straci zatrudnienie albo zachoruje i nie będzie osiągała dochodów, to będzie miała problem ze spłatą kredytu. Analogicznie w przypadku firmy. Jeśli przyjdzie dekonstrukcja albo pojawi się konkurencja, to firma może mniej sprzedawać i osiągać niższe zyski (albo wręcz zaliczyć stratę) i nie będzie miała pieniędzy na obsługę długu.

Zupełnie inaczej jest w przypadku samorządu. Ma on na swoim obszarze tzw. władztwo podatkowe, a więc prawo do ściągania danin publicznych, których płacenie jest obowiązkowe (PIT, CIT, PCC, podatki lokalne). Są to pieniądze pewne i wiadomo, że nie znikną z dnia na dzień, więc na spłaty zobowiązań nie powinno ich zabraknąć. Dodatkowo ustawodawca zażądał, by samorządy brały tyle kredytów, ile są w stanie spłacić (sławny art. 243 ustawy o finansach publicznych). A nawet jeśli weźmie za dużo, to przewidziano programy naprawcze, które mają na celu doprowadzenie do sytuacji wypłacalności samorządu, także wobec banków. A więc w kontekście posiadania środków na regulowanie obsługi długu samorządy są wręcz wzorcowym klientem dla banków.

Jeśli chodzi o zabezpieczenia to samorząd nie musi żadnych udzielać, bo najlepszym zabezpieczeniem jest fakt, że osiąga regularne dochody z podatków. Co więcej w przypadku, gdyby z jakichś powodów samorząd odmówił spłacania swoich długów, bank w prosty sposób (wysyłając komornika) może zająć środki na rachunku JST, który jest regularnie zasilany z budżetu centralnego udziałami w podatkach PIT i CIT.

Co innego, jeśli chodzi o osoby fizyczne. Poręczyciel kredytu może tak samo jak kredytobiorca umrzeć albo stracić pracę. Działka, która jest zabezpieczeniem kredytu, może okazać się bezwartościowa, bo zmieni się plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku spółki podobnie: cesja z przychodów od klientów może stracić wartość, a sama spółka może w pewnych przypadkach zafalszować wartość zabezpieczeń (np. zapasów), które okażą się dużo mniej warte, jeśli przejmie je bank.

I na koniec sama egzekucja z majątku dłużnika. Osoby fizyczne ukrywają majątek, przepisują go na krewnych, a ostatecznie mogą przeprowadzić upadłość konsumencką i bank nie odzyska całej kwoty. Podobnie ze spółek może być wyprowadzany majątek albo inne aktywa, które mogłyby zająć bank.

Z tego punktu widzenia samorząd jest klientem, który nic nie może kombinować, a jego sytuacja finansowa jest transparentna (informacja publiczna) i w dużym stopniu przewidywalna. Dlatego banki chętnie pożyczają pieniądze takim klientom i to zdecydowanie taniej niż przedsiębiorstwom czy osobom fizycznym. O wiarygodności klientów samorządowych niech świadczy fakt, że kiedy ostatnio zadałem pytanie osobie z jednego z większych banków w Polsce, która od 20 lat zajmuje się pożyczaniem pieniędzy samorządom, czy pamięta, żeby jakiś samorząd spóźnił się ze spłatą raty więcej niż 30 dni, padła odpowiedź: „Nie było takiej sytuacji”.

*\*ekspert i praktyk rynku kapitałowego z ponad 15-letnim stażem, w szczególności w zakresie finansowania długu samorządowego; ekspert w dziedzinie zarządzania ryzykiem, posiadacz dyplomu Professional Risk Manager i ACCA; Szkoleniowiec i wykładowca akademicki; prezes Zarządu Aesco Group, instytucji zajmującej się opracowywaniem rozwiązań dla JST w zakresie zarządzania finansami i zadłużeniem.*



◀ Małgorzata Zielińska\*

### Samorząd to rzetelny klient

Jednostki samorządu terytorialnego są jednym z najbezpieczniejszych podmiotów pod względem wiarygodności kredytowej spośród wszystkich podmiotów działających w naszej gospodarce. Samorządy posiadają wyższą np. od przedsiębiorstw umiejętność wygoszczania wolnych środków na spłatę pożyczanego kapitału. Zgodnie z prawem upadłościowym i naprawczym, JST nie mogą zbankrutować. Owszem, nie można całkowicie wykluczyć, że JST krótkoterminowo wstrzyma wywiązywanie się ze swoich zobowiązań finansowych, ale ostatecznie zobowiązanie zostanie ono spłacone.

Według danych publikowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, udział należności bankowych ze stwierdzoną utratą wartości w sektorze samorządowym (dane za 2016 r.) oscyluje na poziomie ok. 0,55 proc. i jest istotnie niższy niż w przypadku przedsiębiorstw (9,21 proc.) czy gospodarstw domowych (6,03 proc.). Nie znam sytuacji, żeby jakiś samorząd nie spłacił swojego długu, a opóźnienia w spłacie przekroczyły 30 dni.

W ostatnich latach wzmocniono bezpieczeństwo finansowe JST. Od 2014 roku zaciąganie zobowiązań dłużnych przez JST zostało ograniczone przez regulacje ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. przez wprowadzenie wymogu równowagi w ramach części operacyjnej budżetu oraz wprowadzenie nakazu uchwalenia budżetu z tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. Bezpieczeństwo wzmocniono także poprzez kontrolę legalności, racjonalności i gospodarności JST przez organy nadzorujące.

Rynek finansowania inwestycji w Polsce jest bardzo aktywny, a apetyt banków na współpracę z samorządami w realizacji projektów nieustannie rośnie. DNB Bank koncentruje się na finansowaniu JST i ich spółek komunalnych przy wykorzystaniu poręczenia umowy wsparcia lub cesji z umowy powierzenia. W takiej sytuacji ryzyko inwestycji bierze na siebie samorząd, dzięki czemu nawet nowo utworzone spółki SPV mogą uzyskać finansowanie. Główne inwestycje finansowane w takiej formule to m.in. szkoły, domy komunalne, drogi, infrastruktura wodociągowa, transport miejski, deficyt budżetowy JST. Nasza polityka kredytowa jest selektywna – inwestycje powinny przede wszystkim posiadać sens ekonomiczny lub społeczny dla samorządu, a sam samorząd musi być w stanie terminowo obsługiwać swój dług. Od 2015 roku bank w swojej ofercie posiada finansowanie inwestycji przy wykorzystaniu obligacji przychodowych, które w naszej ocenie są najbezpieczniejszą formą finansowania.

*\*dyrektor Biura Sektora Publicznego DNB Bank Polska SA, ekspert w finansowaniu samorządów oraz spółek komunalnych z 20-letnim doświadczeniem zdobytym w kilku największych bankach w Polsce; specjalizuje się w finansowaniu infrastruktury, w szczególności poprzez emisję obligacji; absolwent Szkoły Głównej Handlowej, kierunek: finanse i bankowość, prelegent na konferencjach i warsztatach organizowanych dla JST.*