Program Wspierania Budownictwa Mieszkaniowego i Doradztwa Finansowego dla Gmin
finansowany przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego

Rozwój komunalnego rynku kapitałowego w Polsce: 1994-1996

Tony Levitas
Research Triangle Institute

Wrzesień, 1997

Kontrakt Nr EUR-0034-C-00-4029-00 RFS 23I

PADCO Inc.
1025 Thomas Jefferson St. NW
Suite 170
Washington D.C. 20007

Research Triangle Institute
P.O. Box 1294
Research Triangle Park
North Carolina 27709

tłumaczenie KMM SC

I. Cele i źródła

W raporcie niniejszym przedstawiono na podstawie danych statystycznych obraz rozwoju komunalnego rynku kapitałowego w Polsce w latach 1994 - 1996. Celem naszym jest przedstawienie władzom samorządowym, krajowym decydentom politycznym oraz instytucjom finansowym lepszych informacji na temat współpracy pomiędzy gminami, a różnymi instytucjami finansowymi. Raport ten ma także za zadanie dostarczyć USAID danych porównawczych na temat komunalnego rynku kapitałowego, które to dane mogą posłużyć do oceny efektów programów komunalnych Agencji.

Raport koncentruje się wokół tendencji dotyczących wielkości, struktury i terminów spłaty głównych zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji komunalnych. Jako główne źródła zewnętrznego finansowania inwestycji rozumiemy kredyty z banków komercyjnych, emisje obligacji komunalnych oraz dotacje i pożyczki z Narodowych, Wojewódzkich i Gminnych Funduszy Ochrony Środowiska (NFOŚ, WFOŚ, GFOŚ).

Raport niniejszy przygotowano w oparciu o cztery główne źródła informacji:

1) dane Wydziału Statystycznego Narodowego Banku Polskiego (NBP), na temat kredytów udzielanych gminom przez banki komercyjne,

2) dane Wydziału Ekonomiczno-Finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska na temat finansowania infrastruktury komunalnej przez NFOŚ, WFOŚ and GFOŚ,

3) dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz Departamentu Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów na temat dochodów i wydatków gmin,

4) dane z ankiety rozesłanej do 20 wybranych banków dotyczącej udzielanych przez nie kredytów dla gmin[1]

W pierwszej części niniejszego raportu przedstawiono ogólny obraz rozwoju rynku kredytów komunalnych w latach 1994 -96 na podstawie statystyki NBP. W drugim rozdziale obraz uzupełniono o informacje ilościowe i jakościowe dotyczące interakcji pomiędzy gminami a bankami komercyjnymi. Informacje te pochodzą głównie z badania 20 banków przeprowadzonego przez Financial Services Ltd. dla Research Triangle Institute w lecie 1997 roku.

W trzecim rozdziale powiązano dane na temat przepływu środków z Funduszów Ochrony Środowiska z informacjami z dwóch pierwszych części po to, aby ocenić zmiany w strukturze i wielkości wszystkich głównych źródeł zewnętrznego finansowania inwestycji dostępnych dla gmin. W ostatniej części

[1] Dzięki pomocy prof. Antoniego Kanteckiego, Dyrektora Fundacji na rzecz Edukacji i Reformy Bankowości oraz Olgierda Dziekońskiego, Prezesa Agencji Rozwoju Komunalnego, 18 z 20 badanych banków odpowiedziało na 25 pytań ankiety. Dziękuję także Wojciechowi Desce za cenne uwagi na temat ankiety oraz Bobowi Rafuse i Miachałowi Bitnerowi za uwagi na temat niniejszego raportu.

pokazano finansowanie zewnętrzne na tle budżetów gmin i całkowitych wydatków inwestycyjnych.

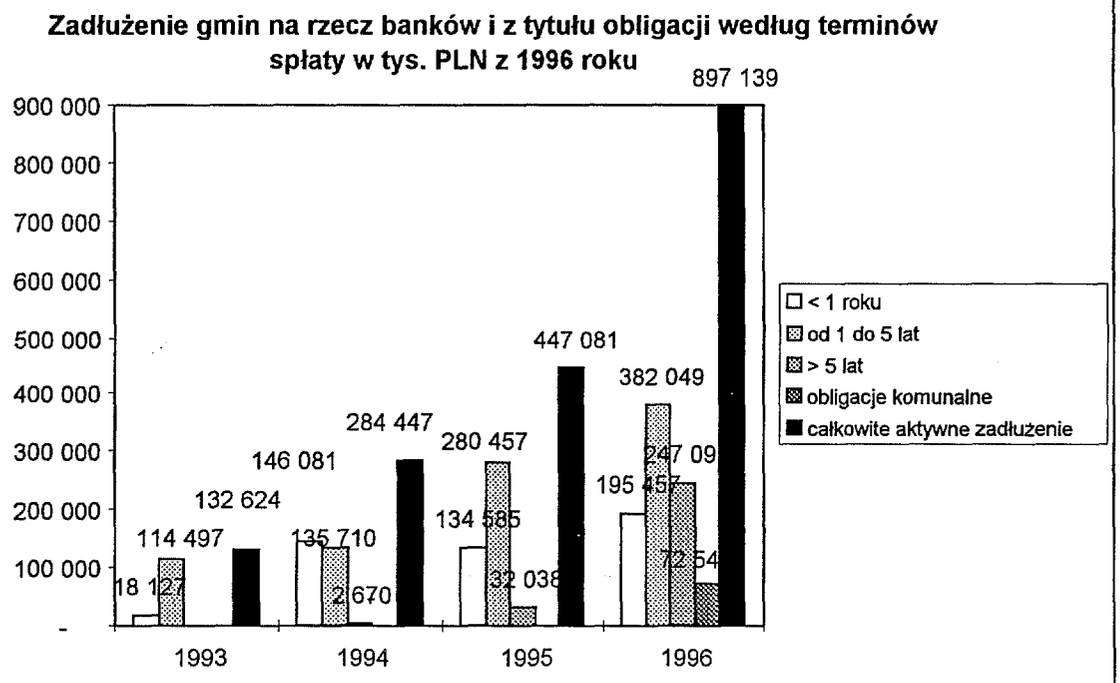
Mamy nadzieję, że udało nam się zdobyć najlepsze dostępne dane na temat rozwoju komunalnego rynku kapitałowego, lecz mimo to, dane te nie są doskonałe ze względu na szybki rozwój tego rynku, różnice w sposobie w jaki różne instytucje ewidencjonują swoje operacje finansowe oraz niejasność lub niekompletność odpowiedzi na wiele pytań ankiety. Omówienie tych problemów znajduje się w tekście poniżej.

Wszystkie wartości złotówkowe podane są w PLN z 1996 roku. W związku z tym dane z końca 1994 roku zostały skorygowane o stopę inflacji od grudnia do grudnia za rok 1995 (22%) i 1996 (18%), zaś dane z 1995 roku skorygowano o inflację od grudnia do grudnia tylko za 1996 rok. Nie próbowano badać tendencji występujących w oprocentowaniu kredytów komercyjnych i dotowanych.

II. Kredyty banków komercyjnych dla gmin, 1994-1996: dane NBP

W tabeli I przedstawiono dane Narodowego Banku Polskiego na temat całkowitej wielkości aktywnych kredytów udzielonych gminom przez banki komercyjne oraz emisji obligacji komunalnych w latach 1993 - 1996.

Rysunek I



Dane pokazują wyraźną i raczej logiczną progresję rozwoju komunalnego rynku kapitałowego. W 1993 roku udzielono pewnej ilości kredytów

inwestycyjnych od 1 do 5 lat, lecz gminy w niewielkim stopniu korzystały z kredytów krótkoterminowych. W roku 1994 wielkość kredytów krótszych niż jeden rok wzrosła o 700%, co wskazuje na dramatyczny wzrost wyrafinowania finansowego gmin. Mimo to, ani gminy, ani banki nie były zbyt zainteresowane kredytami inwestycyjnymi i wartość rzeczywista krótkoterminowych kredytów inwestycyjnych wzrosła w bardzo niewielkim stopniu.

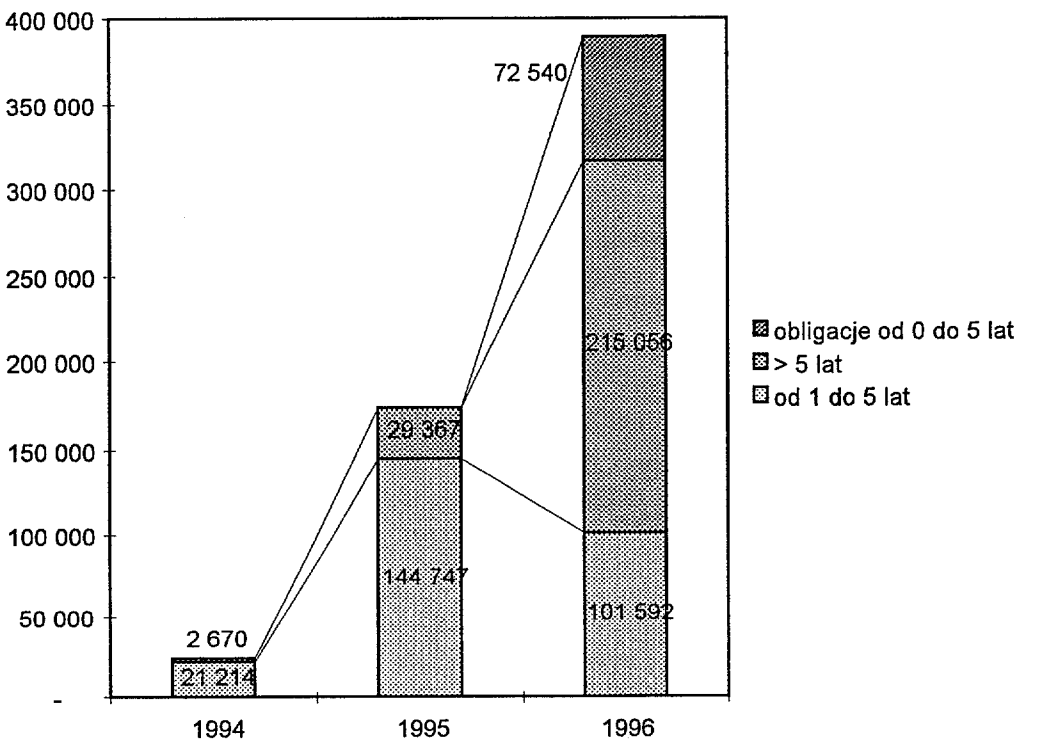
W 1995 roku jednak zainteresowanie wzrosło. Ilość krótkoterminowych kredytów inwestycyjnych wzrosła ponad dwukrotnie, ilość kredytów dłuższych niż 5 lat wzrosła dziesięciokrotnie. Ilość kredytów krótszych niż 1 rok nieznacznie zmalała.

W 1996 roku natomiast rynek przeżył gwałtowny wzrost i wielkość aktywnego zadłużenia wzrosła ponad dwukrotnie. Nastąpił gwałtowny wzrost kredytów z terminem spłaty dłuższym niż 5 lat, a także zauważalne stało się wykorzystywanie przez gminy obligacji komunalnych.

Tendencje te stają się wyraźniejsze, jeśli przyjrzymy się wielkościom różnych typów kredytów udzielonych w danym roku, w porównaniu do całkowitego aktywnego zadłużenia.

Rysunek II

Wartość nowych kredytów inwestycyjnych i obligacji według terminów spłaty w tys. PLN z 1996 roku



Najbardziej uderzający w roku 1996 jest ponownie niezwykle szybki wzrost wielkości kredytów z terminem spłaty powyżej 5 lat oraz szybki rozwój finansowania za pomocą obligacji.

Należy zauważyć, że NBP jeszcze nie prowadzi oddzielnej statystyki dla kredytów udzielanych gminom na okres dłuższy niż 10 lat i dla kredytów dłuższych niż 5 lat, a więc trudno jest stwierdzić w jakim stopniu wzrost kredytów średnioterminowych dotyczy w rzeczywistości kredytów długoterminowych. Ponadto, nie jest jasne, czy NBP uwzględnia w swych danych wszystkie, zarówno prywatne, jak i publiczne emisje obligacji komunalnych, czy też wartość obligacji w posiadaniu banków. Jeśli to drugie, to dane zaniżają wielkość rynku obligacji komunalnych.

Dane NBP nie zawierają także informacji na temat kredytów udzielonych spółkom prawa handlowego będącym własnością gminy, ponieważ kredyty udzielane przedsiębiorstwom użyteczności publicznej klasyfikowane są przez banki jako "kredyty dla przedsiębiorstw". W ten sposób zaniżony jest w statystykach przepływ funduszy do szeroko rozumianego sektor komunalnego.

Na koniec, statystyka NBP uwzględnia wszystkie kredyty udzielone gminom zarówno przez banki komercyjne, jak i spółdzielcze, nie zawiera natomiast danych na temat tego, czy kredyty udzielane są na warunkach rynkowych, czy też nie, a banki udzielają gminom wielu kredytów na warunkach preferencyjnych. Większość, choć z pewnością nie wszystkie bankowe kredyty preferencyjne udzielane są przez BOŚ, który ze względu na specjalizację w dziedzinie infrastruktury ekologicznej, najbliżej współpracuje z NFOŚ i WFOŚ. Z tych względów statystyka NBP nie jest dokładna w dziedzinie kredytów udzielanych na warunkach „rynkowych".

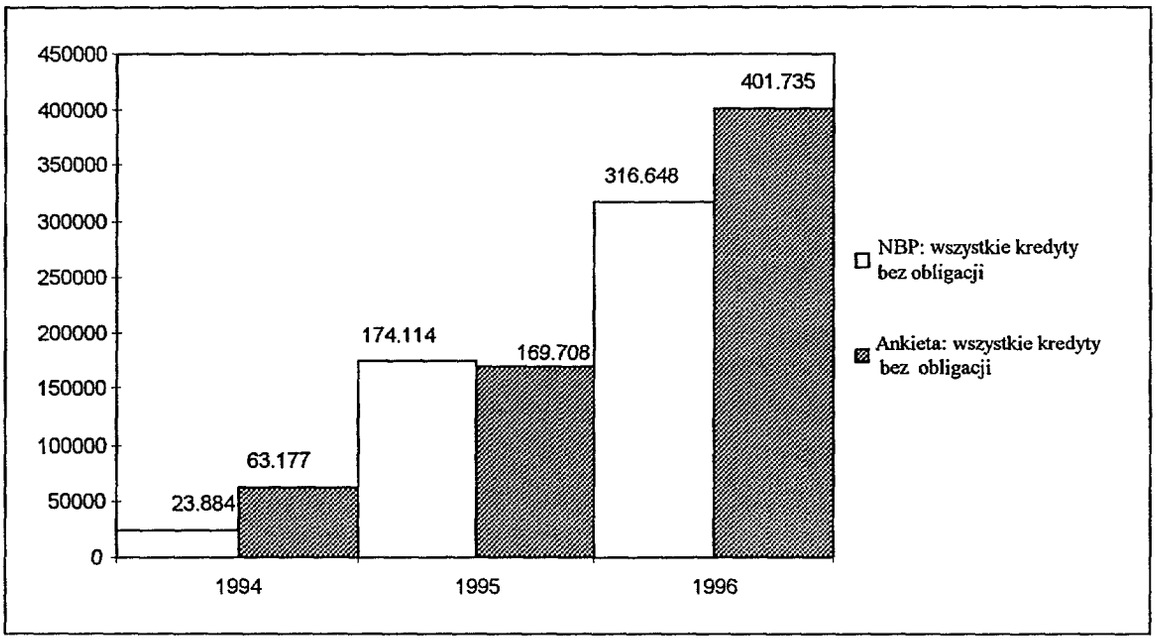
III. Banki komercyjne a gminy: dane z ankiety dotyczącej 20 wybranych banków

Podstawowy obraz rozwoju rynku kredytów komunalnych wyłaniający się z danych NBP potwierdza i wzbogaca porównanie z danymi uzyskanymi przez RTI/FSL.

Ankietę wysłano do 20 banków, wybranych bądź to ze względu na fakt przynależności do grupy 15 największych banków w Polsce, bądź to ze względu na znaną szczególną aktywność ma rynku komunalnym. Z tych powodów wyniki ankiety nie są statystycznie reprezentatywne, lecz chodziło o zdobycie informacji z banków odgrywających największą rolę na komunalnym rynku kapitałowym.

Osiemnaście banków nadesłało w miarę pełne odpowiedzi na ankietę. Na rysunku III przedstawiono porównanie danych NBP na temat wszystkich nowych kredytów inwestycyjnych (bez uwzględnienia obligacji) z danymi na ten sam temat, uzyskanymi od banków.

Rysunek III
Porównanie danych NBP i danych ankietowych na temat nowych kredytów bankowych w tys. PLN z 1996 roku



Rysunek III pokazuje, że 18 zapytanych banków odpowiedziało, że w 1994 roku, a szczególnie w 1996 roku, udzieliło więcej kredytów gminom, niż według danych NBP udzieliły wszystkie banki.

Na pierwszy rzut oka wydaje się to nieprawdopodobne. Należy sądzić, że przynajmniej niektóre banki zawyżyły dane na temat swoich kredytów udzielonych gminom, zwłaszcza że 2 banki nie odpowiedziały na ankietę, a jeden bank nie podał danych ilościowych.

Jest także możliwe, że NBP nie wie o wszystkich kredytach udzielanych gminom, ze względu na różnice w sposobie prezentowania przez banki swoich ogólnych bilansów. Nawet jeśli pominąć te różnice, wyniki są mniej dziwne, niż się to na pierwszy rzut oka wydaje, z co najmniej czterech powodów:

1. Dwadzieścia banków objętych ankietą zostało wybranych ze względu na wielkość i/lub ich znaną działalność w sektorze komunalnym. Dlatego należało oczekiwać, że kredyty udzielone przez te właśnie banki stanowić będą bardzo dużą część wszystkich kredytów dla gmin uwzględnionych przez NBP.

2. Siedemnaście z 18 banków, które odpowiedziały na ankietę, podało szczegóły na temat swej współpracy kredytowej z gminami, siedem banków nie udzielało kredytów gminom w 1994 i 1996 roku, a cztery banki - w 1995 roku. Oznacza to, że nawet niektóre największe banki polskie tylko w niewielkim stopniu zaangażowane są na komunalnym rynku kapitałowym, oraz że informacje z tych trzech banków, które nie podały danych ilościowych mogłyby nie wpłynąć znacząco na wyniki ankiety. Jeden z ankietowanych banków nie podał także podziału na kredyty inwestycyjne i kredyty krótkoterminowe. Na rysunku III i IV wszystkie

kredyty udzielone przez ten bank potraktowano jako kredyty inwestycyjne, chociaż NBP prawdopodobnie traktuje je oddzielnie.

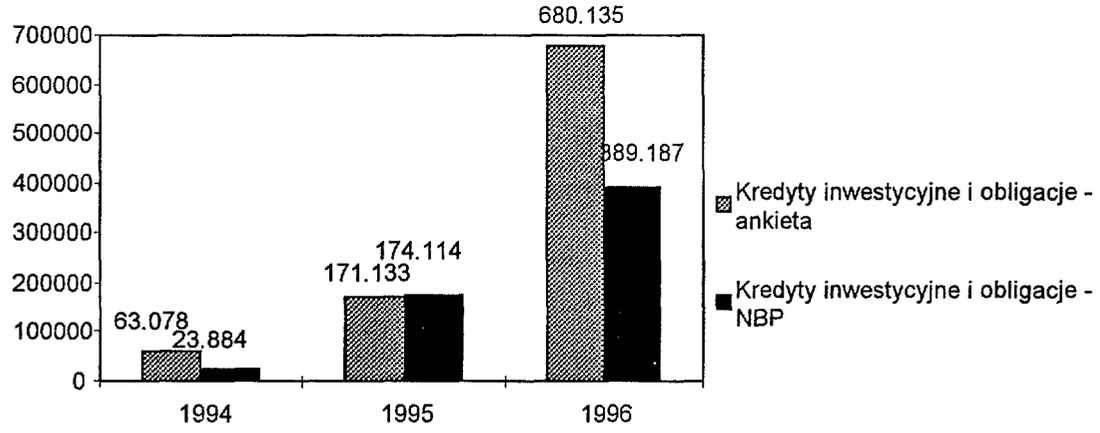
3. W danych NBP kredyty dla gmin podzielone są na udzielane przez banki komercyjne i udzielane przez banki spółdzielcze. Jednakże kredyty udzielane przez banki spółdzielcze stanowią mniej niż 0,5% wszystkich kredytów inwestycyjnych. Ponadto, kredyty poniżej 1 roku udzielane przez banki spółdzielcze stanowią mniej niż 2% wszystkich tego typu kredytów udzielonych w 1996 roku. Oznacza to, że najliczniejsza grupa banków w Polsce nie jest ważnym uczestnikiem rynku komunalnego i włączenie tych banków do badania ankietowego nie zmieniłoby rezultatów w znaczącym stopniu.

4. Co najważniejsze, banki objęte naszą ankietą prawdopodobnie podawały wielkość kredytów rozumianych jako podpisane umowy kredytowe, NBP natomiast uwzględnia jedynie te środki, które zostały faktycznie pożyczone i zaewidencjonowane jako aktywa w bilansie. Pomaga to w wyjaśnieniu rozbieżności danych za rok 1996, choć w mniejszym stopniu dotyczy różnic w roku 1994.

Na rysunku IV do porównania dodano dane NBP i dane ankietowe na temat emisji obligacji.

Rysunek IV

Porównanie danych NBP i ankietowych na temat kredytów inwestycyjnych i emisji obligacji w tys. PLN z 1996 roku



Po włączeniu danych na temat obligacji, różnice dotyczące roku 1996 wzrastają z trzech powodów:

1. W ankiecie banki podały pełną wartość podpisanych umów o emisji obligacji, a nie pełną wartość faktycznie wyemitowanych obligacji. Ponieważ wiele z tych umów dotyczy seryjnej emisji obligacji w ciągu kilku lat, nie dziwi więc to, że ankieta wykazuje ich więcej niż dane NBP.

2. Wydaje się, że w ankiecie banki podawały wszystkie emisje obligacji, w których uczestniczyły, a nie tylko te emisje, w przypadku których dany bank był odpowiedzialny za wprowadzenie do obrotu. W związku z tym, przynajmniej w

jednym przypadku, pełna wartość jednej emisji została podana przez więcej niż jeden bank.

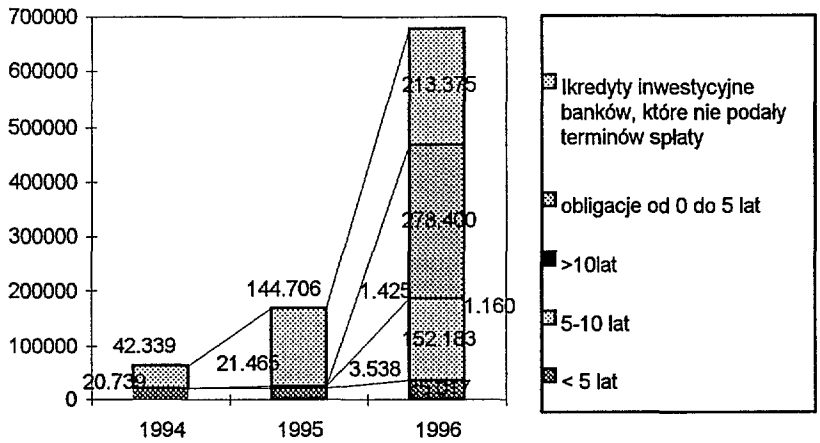
3. Jak już wspomniano wcześniej, być może NBP odnotowuje tylko te obligacje, które banki trzymają jako papiery wartościowe, a nie pełną wartość tych, które zostały wyemitowane.

Pomimo omówionych powyżej problemów z danymi jest oczywiste, że wprowadzenie w końcu 1995 roku nowego prawa dotyczącego emisji obligacji umożliwiło taki wzrost oraz, że i banki i gminy aktywnie wykorzystały nowe możliwości w 1996 roku.

Na rysunku V pokazano strukturę i terminy spłaty kredytów wymienionych przez banki w ankiecie. Dane te pokazują szczegółowo dlaczego rok 1996 powinien być uznany za przełomowy dla komunalnego rynku kapitałowego.

Rysunek V

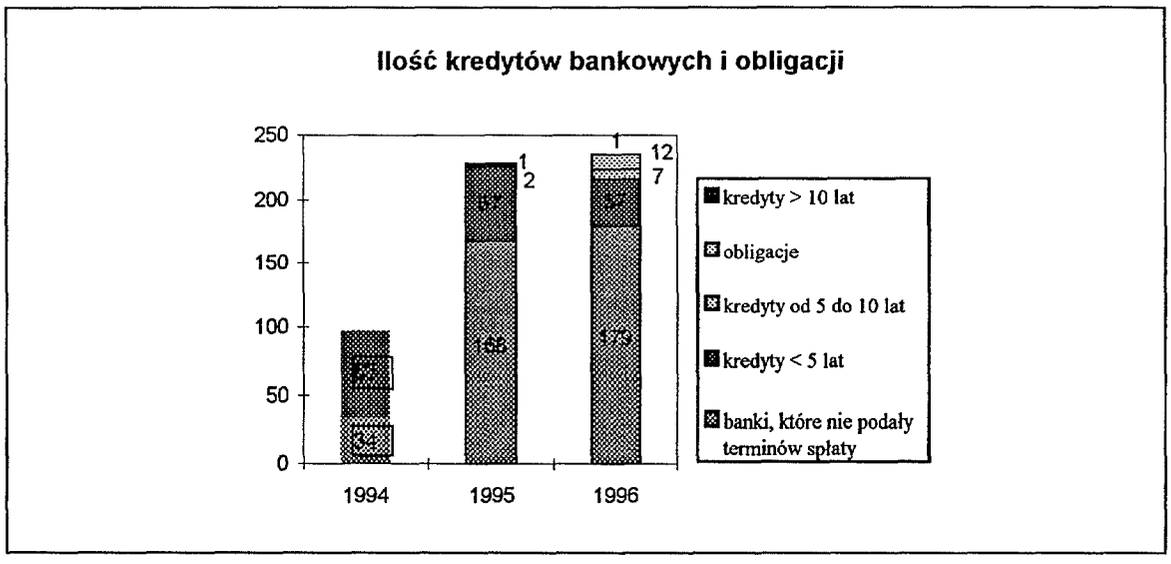
Kredyty i emisje obligacji według banków komercyjnych w tys. PLN z 1996 roku



Widzimy tutaj, że z jednej strony dramatycznie wzrosła ilość kredytów udzielanych na okres dłuższy niż 5 lat - od 3,5 miliona PLN w roku 1995 do ponad 152 milionów PLN w 1996 roku. Z drugiej zaś strony, równie dramatycznie wzrosła ilość emisji obligacji - od prawie zera w 1995 roku do ponad 278 milionów PLN, lecz z powodów wymienionych powyżej, wzrost emisji obligacji należy traktować ostrożnie.

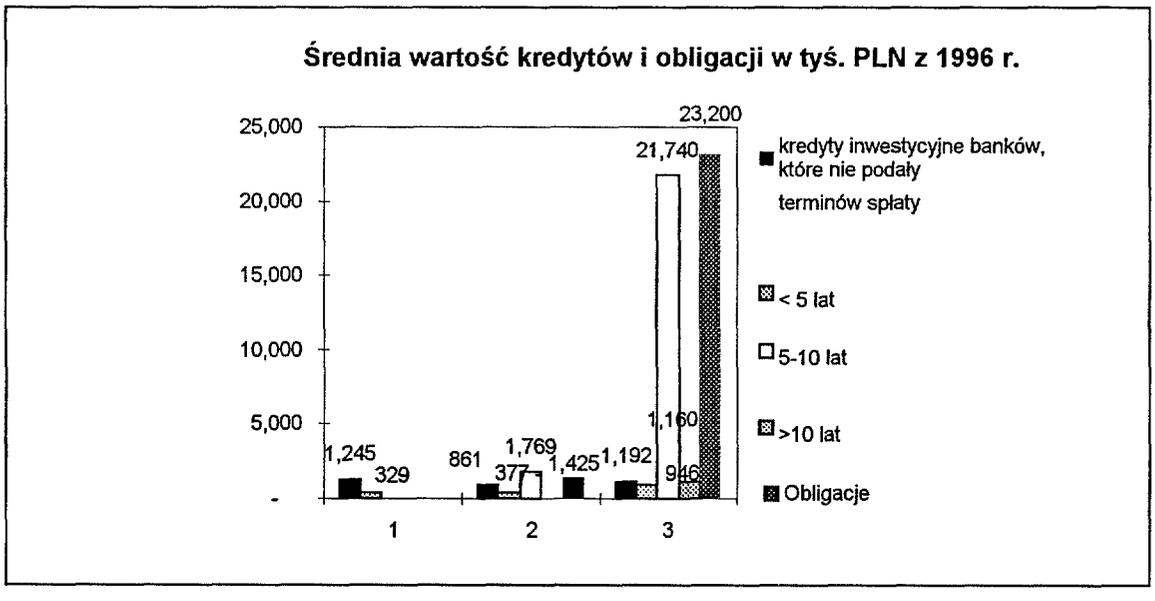
Jeżeli przyjmiemy że wszystkie emisje obligacji w 1996 roku zgłoszone w ankiecie przez banki doszły - lub dojdą do skutku na warunkach rynkowych lub blisko tego, staje się jasne, że gminy coraz chętniej pożyczają pieniądze na prawdziwie rynkowych warunkach.

Rysunek VI



Rysunek VI pokazuje, że mimo gwałtownego wzrostu wartości kredytów dla gmin, ilość kredytów udzielonych gminom, nadal pozostaje względnie mała. Na rysunku VII pokazano dane na temat średniej wielkości kredytów.

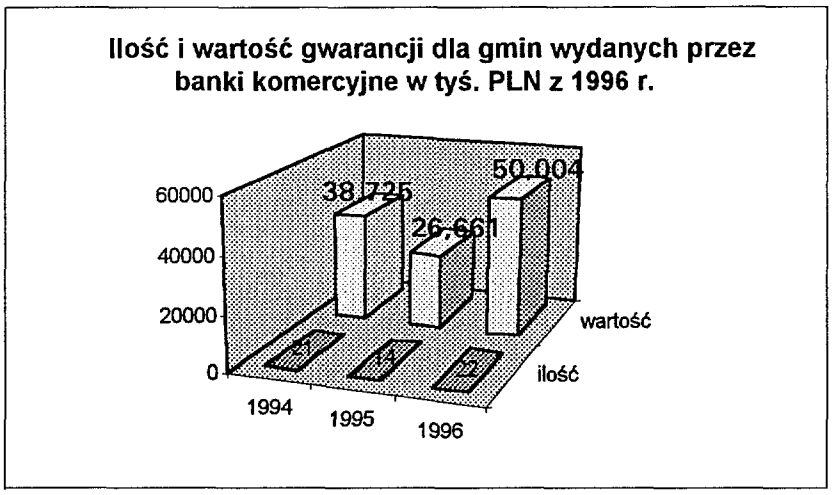
Rysunek VII



Powyższy rysunek pokazuje, że średnia wielkość krótkoterminowego kredytu inwestycyjnego jest nadal mała, a ostatni gwałtowny wzrost wielkości rynku spowodowany został kilkoma dużymi kredytami długoterminowymi oraz emisjami obligacji dokonanymi przez kilka dużych miast.

W ankiecie zapytano także banki, czy udzielały gwarancji na kredyty zaciągane przez gminy. Na rysunku VIII pokazano wyniki.

Rysunek VIII



Około 50% gwarancji dotyczyło kredytów udzielanych na okres krótszy niż 5 lat. Gwarancji na kredyty komunalne udzielało od 5 do 10 banków, w zależności od roku. Pozostaje jednak tajemnicą, kto udzielił gminom tych kredytów.

Dziesięć banków podało, że udzielało kredytów bezpośrednio spółkom prawa handlowego, będącym własnością gmin. Tu jednak większość banków nie podała informacji na temat wielkości kapitału, częściowo dlatego, że uznały te informacje za poufne, częściowo zaś dlatego, że większość banków nie oddziela informacji na temat kredytów dla zakładów użyteczności publicznej od informacji o kredytach dla innych typów przedsiębiorstw, tak więc zebranie odpowiednich danych było bardzo trudne.

Poproszono banki o informacje jaki odsetek udzielanych przez nie kredytów komunalnych przeznaczony został na poszczególne rodzaje inwestycji. Niestety, tylko trzy banki dostarczyły na ten temat pełnych informacji dotyczących poszczególnych lat i w związku z tym trudno jest wyciągnąć ogólne wnioski na podstawie tych odpowiedzi.

Jednak w 1994 i 1996 roku udział kredytów przeznaczonych na finansowanie inwestycji w takich dziedzinach jak drogi, transport publiczny, ochrona zdrowia i oświata wzrósł w stosunku do inwestycji w sieci wodne i kanalizacyjne, wysypiska śmieci i ogrzewanie.

Odzwierciedla to wzrastające zainteresowanie gmin finansowaniem przy pomocy kredytów komercyjnych takich dziedzin, które nie mogą być finansowane z dotowanych kredytów z Funduszy Ochrony Środowiska lub innych instytucji udzielających tego typu kredytów[2].

Nic dziwnego zatem, że istnieje pewna segmentacja rynku pomiędzy Funduszami Ochrony Środowiska z jednej strony, a bankami komercyjnymi z drugiej: te pierwsze dostarczają dotowanych funduszy na infrastrukturę ekologiczną, te drugie zaś finansują inwestycje w innych sektorach.

---

[2] Banki dostarczyły bardzo ograniczonych informacji na temat przeznaczenia kredytów, podały natomiast cele dla ponad 142 milionów z 278 milionów PLN obligacji, które gwarantowały w 1996 roku. 98% środków z emisji tych obligacji przeznaczono na poprawę systemów transportu publicznego.

Wrażenie segmentacji rynku potęgują odpowiedzi banków na pytanie dotyczące przeszkód na drodze kredytów komunalnych. Na rysunku IX podsumowano odpowiedzi na to pytanie.

Rysunek IX
Kredyty komunalne: wymienione przez banki czynniki hamujące leżące po stronie gmin

	Odpowiedzi *: (ilość banków)		
	1	2	3
1. Brak przejrzystości finansowej wynikający ze sposobu opracowania budżetu przez gminy	1	6	11
2. Niestabilność finansowa	3	5	10
3. Niejasne plany inwestycyjne gmin	6	7	5
4. Nieznajomość procedur bankowych	1	10	7
5. Nieznajomość procedur emisji obligacji	10	6	2
6. Większe zainteresowanie dotowanymi kredytami z Funduszy Ochrony Środowiska, niż kredytami komercyjnymi	10	4	4

* 1 - czynnik zdecydowanie hamujący; 2 - czynnik raczej hamujący; 3 - czynnik raczej nie hamujący

Jak wynika z odpowiedzi, w opinii banków po braku wiedzy wśród gmin na temat emisji obligacji, najważniejszą przeszkodą na drodze rozwoju kredytów komunalnych jest konkurencja ze strony Funduszy Ochrony Środowiska.

Pomimo konkurencji, z odpowiedzi 7 banków wynika, że współfinansowały one projekty z zakresu infrastruktury środowiskowej wraz z Narodowymi lub Wojewódzkimi Funduszami, a 5 oświadczyło, że otrzymało od Funduszy dotacje do odsetek od kredytów udzielonych gminom na finansowanie infrastruktury środowiskowej.

Taka współpraca pomiędzy bankami komercyjnymi a Funduszami Ochrony Środowiska jest dobra i powinno się do niej zachęcać, aby powstrzymać dalszą segmentację rynku.

Banki na ogół uważają gminy za stabilne finansowo. Ciekawym pytaniem jest, czy przedstawiciele gmin są tego samego zdania. Jest jednak oczywiste, że dla banków gminy są stabilnymi klientami, szczególnie w porównaniu z kredytobiorcami przemysłowymi.

Porównanie z przedsiębiorstwami prawdopodobnie wyjaśnia względnie pozytywną ocenę przez banki przejrzystości budżetów gmin oraz względnie negatywną ocenę planowania inwestycyjnego gmin.

Nie jest jednak jasne, czy krytyczna ocena planowania inwestycyjnego gmin dotyczy słabego planowania poszczególnych inwestycji, czy też braku jasności w ogólnych planach inwestycyjnych całej gminy.

Chodzi prawdopodobnie o obie te sprawy, ale warto jest rozróżnić znaczenie tych odpowiedzi. Jeśli banki miały na myśli to pierwsze, nie jest jasne, czy banki rzeczywiście

rozumieją, że w przypadku większości komunalnych kredytów inwestycyjnych wiarygodność kredytowa związana jest z budżetem gminy, a nie z oczekiwanymi zyskami z inwestycji.

Jeśli banki miały na myśli to drugie, oznacza to, że niepokoją się o spłatę kredytów, w sytuacji kiedy inne projekty zaczną rywalizować o gminne środki. Nie jest jasne wobec tego, czy budżety gmin są rzeczywiście tak przejrzyste jak to sugerowały banki w innym miejscu.

Dziewięć z 18 banków, które wypełniły ankietę oświadczyło, że utworzone zostały wyspecjalizowane wydziały komunalne w ich centralach, a cztery stwierdziły także, że wydziały takie powstały również w oddziałach banku.

Tylko 4 banki stwierdziły, że obsługiwały linie kredytów komunalnych Banku Światowego, EBOiR lub Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi. Dwanaście banków stwierdziło jednak, że współfinansowało inwestycje komunalne wspólnie z innymi bankami, co wskazuje na raczej wysoki stopień chęci do współpracy w sektorze.

Sześć banków oświadczyło, że woli udzielać kredytów na okres krótszy niż 5 lat, 8 banków preferowało kredyty na okres od 5 do 10 lat, a 2 banki - na okres krótszy niż 10 lat.

Na rysunku X przedstawiono odpowiedzi banków na dwa pytania dotyczące najdłuższych kredytów udzielonych przez banki i najdłuższych kredytów, jakie banki wzięłyby pod uwagę.

Rysunek X

Kredyty o najdłuższym terminie spłaty faktycznie udzielone i możliwe do udzielenia

Liczba banków	Faktycznie udzielone	Możliwe do udzielenia
7	10 do 12 lat	12 do 15 lat
4	6 do 9 lat	12 do 15 lat
3	5 do 8 lat	8 do 10 lat
2	1 do 4 lat	3 do 5 lat

Tabela powyższa pokazuje, że banki ostatnio coraz chętniej udzielają kredytów na dłuższe okresy, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że jeszcze w 1994 praktycznie nie udzielano kredytów dłuższych niż 5 lat.

Siedem banków oświadczyło, że nie ma preferencji co do rodzaju inwestycji na jaką przeznaczony jest kredyt. Dziewięć banków natomiast preferuje inwestycje w sektorach przynoszących dochody, takich jak sieci wodne i kanalizacyjne, wysypiska śmieci, centralne ogrzewanie i transport publiczny.

Na rysunku XI zaprezentowano odpowiedzi na pytania dotyczące preferowanej przez banki wielkości gmin. Nie budzi zdziwienia stwierdzenie, że banki preferują współpracę z większymi gminami. Tak więc mniejsze gminy mogą napotkać problemy

starając się o kredyty komercyjne. Mogą one jednak - i prawdopodobnie nawet powinny - mieć lepszy dostęp do kredytów i dotacji preferencyjnych.

Rysunek XI: Preferowana wielkość kredytobiorców komunalnych

Preferowana wielkość gminy	Ilość banków
mała (<30,000)	0
mała i średnia (<30,000-100,000)	2
średnia (30,000 -100,000)	3
średnia i duża (30,000 - >100,000)	5
duża (>większa niż >100,000)	5
wielkość nie ma znaczenia	1

Zapytano także banki o ilość prowadzonych przez nie podstawowych rachunków gmin, udział depozytów i kredytów komunalnych w całości depozytów i kredytów banku oraz o oczekiwania dotyczące wzrostu rynku komunalnego. Na rysunku XII zaprezentowano te dane razem z wielkością i ilością kredytów inwestycyjnych w roku 1996 oraz wielkością krótkoterminowych pożyczek udzielonych w tym samym roku.

Rysunek XII: Informacja zbiorcza na temat depozytów i kredytów bankowych

	Ilość rachunków gmin	Depozyty gmin w stosunku do wszystkich depozytów	Kredyty dla gmin w stosunku do wszystkich udzielonych kredytów	Kredyty krótkoterminowe w 1996 roku	Kredyty inwestycyjne w 1996 roku	Ilość kredytów inwestycyjnych w 1996 roku	Spodziewany wzrost w 1997 roku	Spodziewany wzrost w 1998 roku
	Banki z większym udziałem depozytów niż kredytów gminnych							
1	80	4.00%	1.00%	7,180	177	2	2%	3%
2	53	1.50%	0.02%	1,400	1,400	4	15%	20%
3	4	23.00%	10.50%	16,100	0	0	brak danych	brak danych
4	40	6.90%	2.30%	1,476	53,700	8	brak danych	brak danych
5	6	18.00%	6.00%	1,258	1,450	2	brak danych	brak danych
6	297	8.60%	0.80%	12,277		brak danych	brak danych	brak danych
7	75	30.00%	3.00%	7,730	0	0	300%	100%
	Banki z większym udziałem kredytów niż depozytów gminnych							
8	21	0.07%	1.10%	41,730	1,730	2	brak danych	brak danych
9	86	1.90%	9.00%	5,115	126,000	10	brak danych	brak danych
10	0	0	10%	0	980	8	30%	50%
11	7	10%	42%	4,200	201,000	123	20%	20%
	Banki, które dostarczyły niepełne dane							
12	1	ilość minimalna	ilość minimalna	5,000	0	0	0	100%
13	50	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych
14	2	brak danych	0.44%	180	0	brak danych	brak danych	brak danych
15	brak danych	brak danych	2.44%	16,791	2,215	9	brak danych	brak danych
16	0	0.00%	0.00%	0	0	brak danych	brak danych	brak danych
17	0	0.71%	0.75%	brak danych	brak danych	brak danych	2.75%	2.75%
18	0	0	0	0	0	0	brak danych	brak danych

Dane te są interesujące z kilku powodów. Po pierwsze, i jest to prawdopodobnie najważniejsze, wykazują, że 3 banki (numery 4,9, 11) udzieliły 95% wszystkich kredytów inwestycyjnych wymienionych w ankiecie dotyczącej 1996 roku.

Po drugie, wynika z nich, że tylko o czterech czy pięciu bankach można powiedzieć, że specjalizują się w kredytach dla gmin, choć na różne sposoby. Bank nr 10 jest tu prawdopodobnie najbardziej interesujący, ponieważ nie prowadzi rachunków gmin i nie udziela pożyczek krótkoterminowych, a mimo to 10% wszystkich kredytów udziela gminom.

Banki nr 4, 9 i 11 udzielają niewielkiej ilości kredytów gotówkowych, ale jak już wspomniano wyżej, udzielają one 95% wszystkich kredytów inwestycyjnych. Jednak tylko banki nr 9 i 11 mają więcej kredytów komunalnych w swoim portfelu kredytów niż depozytów komunalnych w portfelu depozytów. Przypadek banku nr 8 jest ciekawy, ponieważ wydaje się, że bank ten specjalizuje się krótkoterminowych kredytach dla gmin mimo, że prowadzi względnie niewielką ilość rachunków i depozytów gmin. Nie wydaje się także być zainteresowany komunalnymi kredytami inwestycyjnymi.

Po trzecie, w przypadku 5 banków (nr 1, 2, 5, 6 i 7) stosunek depozytów komunalnych do depozytów ogółem jest przynajmniej 3 razy większy niż stosunek kredytów komunalnych do wszystkich kredytów. Jest to szczególnie uderzające w przypadku banku nr 2, 6 i 7, gdzie stosunek ten wynosi 10:1. Ponadto, we wszystkich pięciu bankach wielkość kredytów inwestycyjnych i krótkoterminowych jest bardzo niewielka. Innymi słowy banki te traktują gminy jako dobrych klientów dla depozytów, ale tylko depozytów.

Na koniec, warto zauważyć, że banki albo nie chciały prognozować na temat przeszłego wzrostu swojej działalności w sektorze komunalnym, albo też miały bardzo różne zdanie na ten temat. Wydaje się także, że nie ma związku pomiędzy obecnym poziomem działalności w sektorze komunalnym banku, a jego chęcią do prognozowania wzrostu.

Nawet te banki, które są w największym stopniu odpowiedzialne za szybki rozwój rynku od 1994 roku, niechętnie prognozują rozwój sytuacji w przyszłości. Sugeruje to, że poczucie niepewności rynku nadal przeważa nad opinią o przyspieszeniu rozwoju w 1996 roku.

IV. Pożyczki i dotacje Funduszy Ekologicznych oraz szacunkowa łączna wartość dostępnego dla gmin zewnętrznego finansowania inwestycji[3]

Kredyty komercyjne to tylko jeden z możliwych sposobów pozyskania przez gminy z zewnątrz środków na finansowanie inwestycji. Aby uzyskać lepsze rozeznanie ogólnej puli dostępnych dla gmin środków inwestycyjnych, należy zbadać tendencje w zakresie pożyczek i dotacji udzielanych przez NFOŚ, WFOŚ i GFOŚ.

[3] W dalszej części niniejszego opracowania pominięto takie źródła środków inwestycyjnych, jak Europejski Fundusz Rozwoju Polskich Wsi i Agencję Modernizacji Rolnictwa, jak również bilateralne programy pomocy czy wyspecjalizowane fundacje. Wszystkie te źródła razem wzięte są bez wątpienia istotne, jednak z pewnością nie na tyle, by w poważniejszym stopniu zmienić przedstawiony tu obraz.

Rysunek XII przedstawia całkowitą wartość pożyczek i dotacji inwestycyjnych udzielonych przez wszystkie trzy fundusze w latach 1994 - 1996. Należy podkreślić, że dane przekazywane przez 49 WFOŚ do NFOŚ nie zawierają dokładnych informacji na temat wartości pożyczek i dotacji w podziale na odbiorców końcowych.

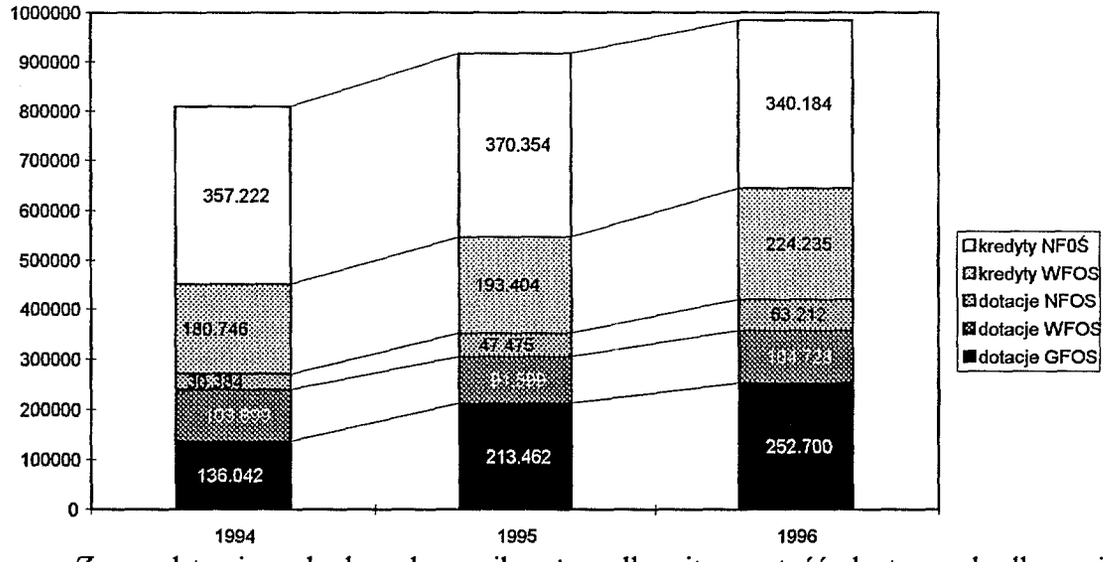
Dlatego też odjęliśmy kwotę pożyczek i dotacji ewidentnie przyznanych na cele komunalne od kwoty wszystkich innych pożyczek i dotacji udzielonych przez WFOŚ, aby uzyskać ostrożną ocenę szacunkowej wartości wszystkich środków, jakie gminy otrzymują od WFOŚ w formie pożyczek i dotacji inwestycyjnych.

Następnie przyjęliśmy, że wszystkie dotacje udzielone przez GFOŚ to dotacje inwestycyjne dla gmin, chociaż w rzeczywistości niektóre z tych dotacji przekazano na inne cele lub innym odbiorcom końcowym. W rezultacie mogliśmy uzyskać zawyżoną ocenę wartości dotacji o charakterze czysto inwestycyjnym, jakie trafiają do gmin z tego źródła.

W odróżnieniu od statystyk NBP dane te obejmują dotacje i pożyczki przeznaczone dla komunalnych zakładów użyteczności publicznej, gdyż Fundusze Ekologiczne prowadzą ewidencję w podziale na funkcję (komunalną lub przemysłową), a nie według formy prawnej odbiorcy.

Rysunek XIII

Łączne szacunkowe dotacje i kredyty dla gmin na cele inwestycyjne z Funduszów Ochrony Środowiska w tyś. PLN z 1996r.

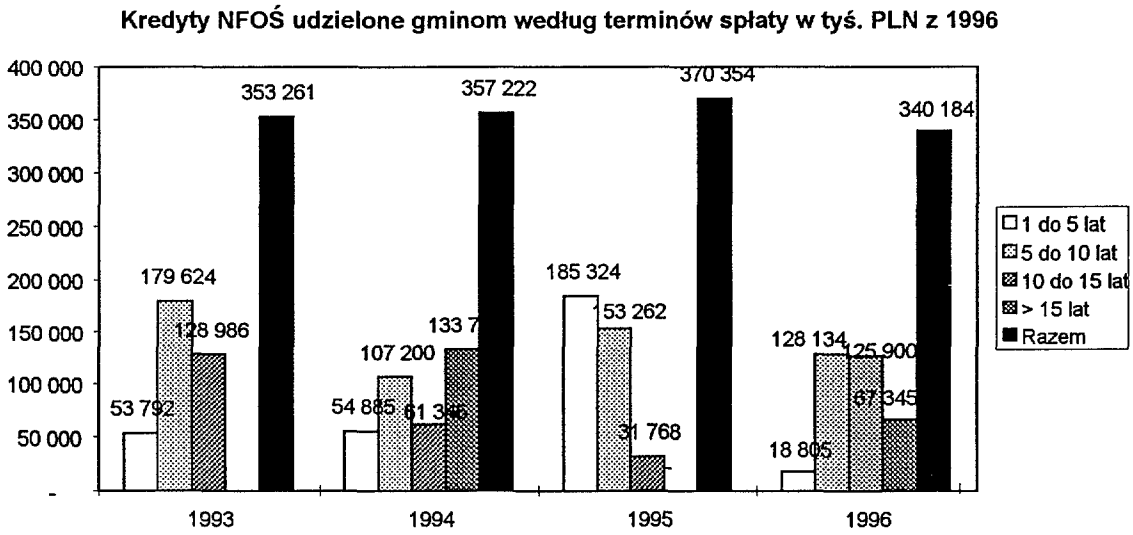


Z przedstawionych danych wynika, że całkowita wartość dostępnych dla gmin funduszy zewnętrznych zwiększyła się o około 20% od 1994 r. Jednak subsydiowane kredyty utrzymują się na stosunkowo stabilnym poziomie, natomiast uległ zwiększeniu udział dotacji, głównie w wyniku wzrostu poziomu dotacji przekazanych z GFOŚ.

Ze względu na to, że GFOŚ udzielają wyłącznie dotacji, wzrost ten jest wynikiem zmian w podziale między te trzy fundusze środków uzyskanych z tytułu opłat i kar za zanieczyszczenie środowiska. Ponadto, inne dane wskazuję, że poziom kredytów udzielanych przez NFOŚ i WFOŚ wzrasta w porównaniu z poziomem dotacji.

Na rysunku XIV przedstawiono udzielone w latach 1993 - 1996 pożyczki NFOŚ według terminu spłaty:

Rysunek XIV



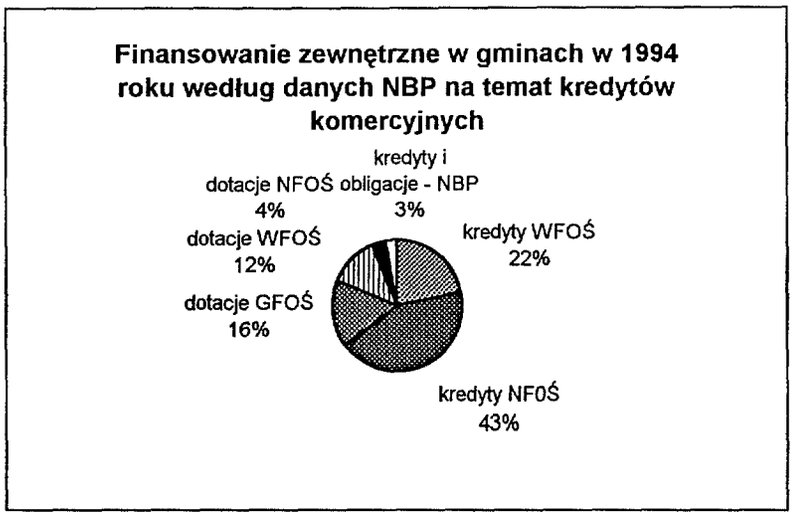
Z powyższej tabeli wynika, że chociaż w 1996 r. odnotowano pewien wzrost wartości długoterminowych pożyczek inwestycyjnych udzielonych przez NFOŚ, to jednak wzrost ten nastąpił po gwałtownym spadku, który miał miejsce w 1995 roku. Wskazuje to, że polityka NFOŚ dotycząca terminu spłaty pożyczek jest w dalszym ciągu nie ustabilizowana.

Niestety, przekazywane do NFOŚ przez WFOŚ informacje na temat ich działalności pożyczkowej nie zawierają danych na temat terminu spłaty pożyczek. Z nieoficjalnych informacji wynika, że poszczególnych fundusze stosują odmienną politykę w tym zakresie, przy czym wiele z nich przedłużyło termin spłaty do 10 lub więcej lat.

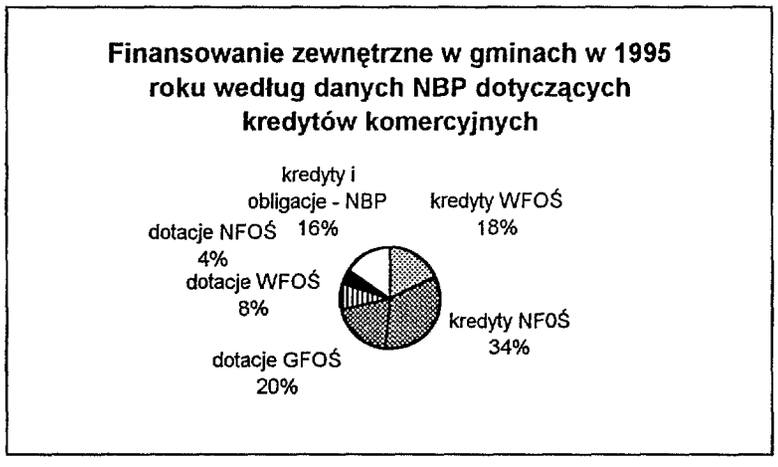
Rysunki XV, XVI i XVII zawierają zbiorcze zestawienie danych na temat rynku kredytów komercyjnych, które uzyskano od NBP i funduszy ekologicznych. Dane te ilustrują zmiany udziałów poszczególnych rodzajów zewnętrznego finansowania gmin w latach 1994, 1995 i 1996.

Należy tu podkreślić, że dane te ujmują podwójnie niektóre z tych zasobów, gdyż część dotacji z NFOŚ kierowana jest do BOŚ i innych banków komercyjnych w formie dotacji do kredytów o oprocentowaniu niższym od stopy rynkowej.

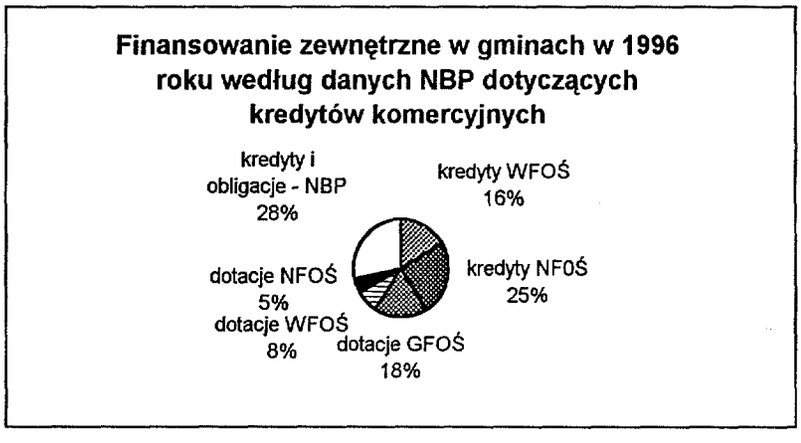
Rysunek XV



Rysunek XVI



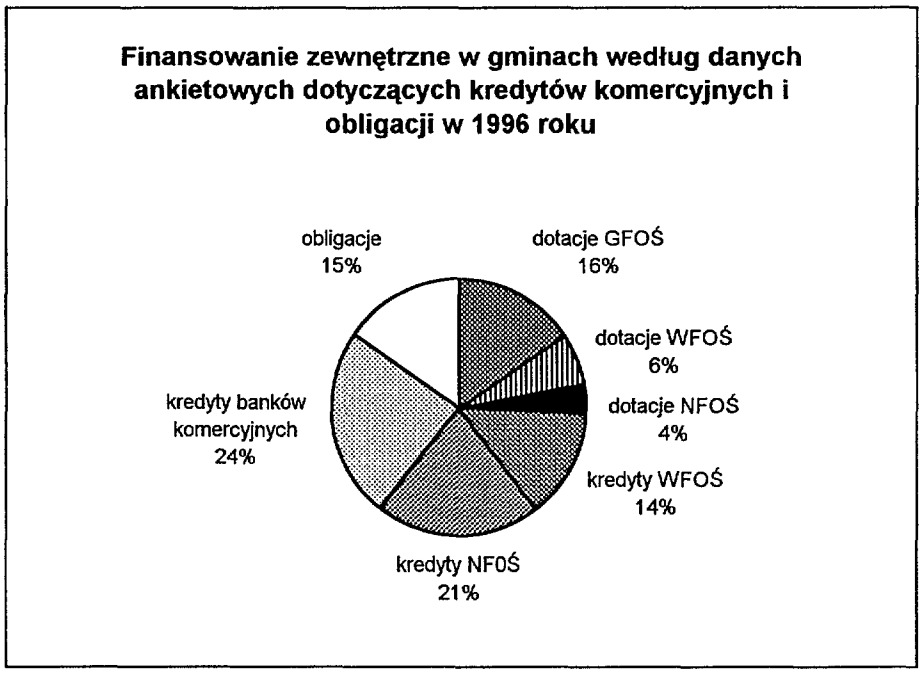
Rysunek XVII



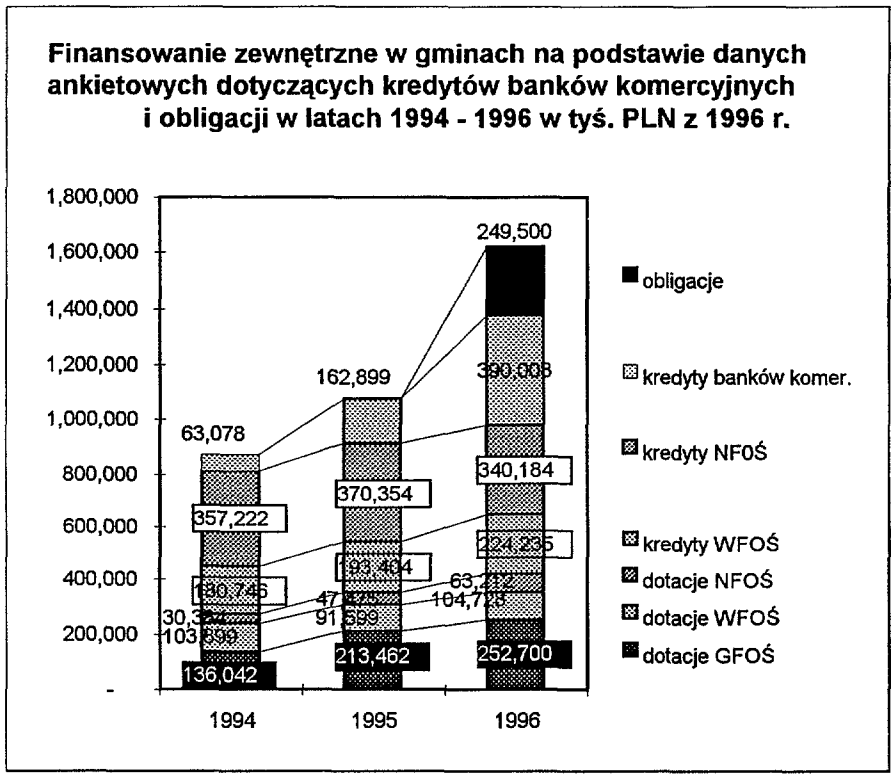
Z rysunków XV - XVII wynika, że wielkość kredytów komercyjnych i obligacji w stosunku do całości finansowania zewnętrznego gmin wzrosło z 4% w 1994 roku do 28% w 1996 roku według danych NBP. Jest to rozwój bardzo dynamiczny, chociaż poziom początkowy był bardzo niski.

Na rysunku XVIII przedstawiono te same pozycje dla roku 1996, przy czym dane te pochodzą z odpowiedzi na ankietę i obejmują także oddzielną kategorię obligacje. Na rysunku XIX, również przygotowanym w oparciu o wyniki ankiety, przedstawiono całkowitą wartość finansowania zewnętrznego gmin (wyrażoną w złotych z 1996 roku).

Rysunek XVIII



Rysunek XIX



Z rysunków XVIII i XIX wynika, że poziom finansowania ze strony funduszy ekologicznych utrzymuje się na względnie stałym poziomie, a na rozwój rynku wpływają przede wszystkim kredyty banków komercyjnych oraz emisje obligacji komunalnych.

V. Porównanie budżetów i nakładów inwestycyjnych gmin z całkowitą kwotą środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych:

W okresie ostatnich trzech lat gminy niezmiennie przeznaczały na inwestycje 22 - 23% wszystkich wydatków.

Taki udział procentowy nakładów inwestycyjnych w całkowitych wydatkach jest porównywalny z poziomem spotykanym w jednostkach samorządu terytorialnego wielu krajów wysoko rozwiniętych. Jednak w przypadku Polski udział ten jest zbyt niski, zważywszy konieczność nadrobienia wieloletnich zaniedbań w tym zakresie.

W tabelach XX i XXI przedstawiono na podstawie odpowiednio danych NBP i wyników ankiety inwestycje w podziale na projekty finansowane bezpośrednio z budżetów gmin i projekty finansowane ze źródeł zewnętrznych.

Należy jednak zauważyć, że dane te nie mówią nic na temat zadłużenia gmin. Wynik ten otrzymano po prostu poprzez odjęcie ogólnej sumy środków zewnętrznych od sumy wydatków inwestycyjnych podawanych przez gminy w swoich budżetach.

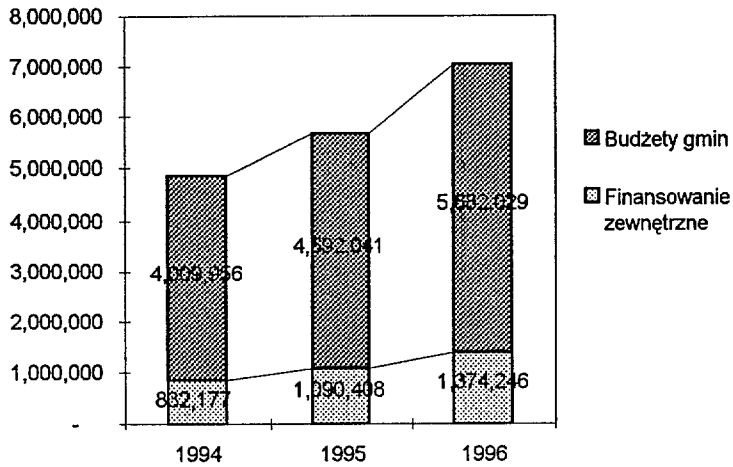
Ta bardzo przybliżona i w pewnym sensie także myląca kalkulacja jest konieczna, ponieważ nie jest możliwe wywnioskowanie na podstawie danych zbiorczych, a bardzo trudne na podstawie budżetów poszczególnych gmin, ile wydaj gminy rocznie na obsługę zadłużenia (spłaty odsetek i rat kapitałowych).

Ponadto, obecne zasady sprawozdawczości finansowej gmin zawierają bardzo niewiele informacji na temat całkowitych zobowiązań z tytułu zadłużenia (kredyty, gwarancje, duże zobowiązania kontraktowe) oraz nie oddzielają krótkoterminowych zobowiązań od kredytów inwestycyjnych.

Ogólnie mówiąc, z wielu powodów związanych z systemem klasyfikacji budżetowej oraz planem kont, w budżetach gmin nie ma jasnego podziału na dochody i wydatki bieżące oraz dochody i wydatki inwestycyjne.

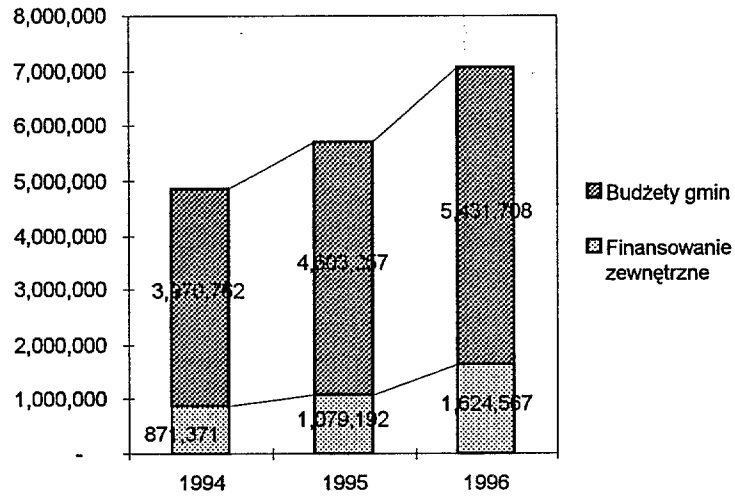
Rysunek XX

Wydatki inwestycyjne według źródeł finansowania na podstawie danych NBP dotyczących kredytów komercyjnych i obligacji, w PLN z 1996 r.



Rysunek XXI

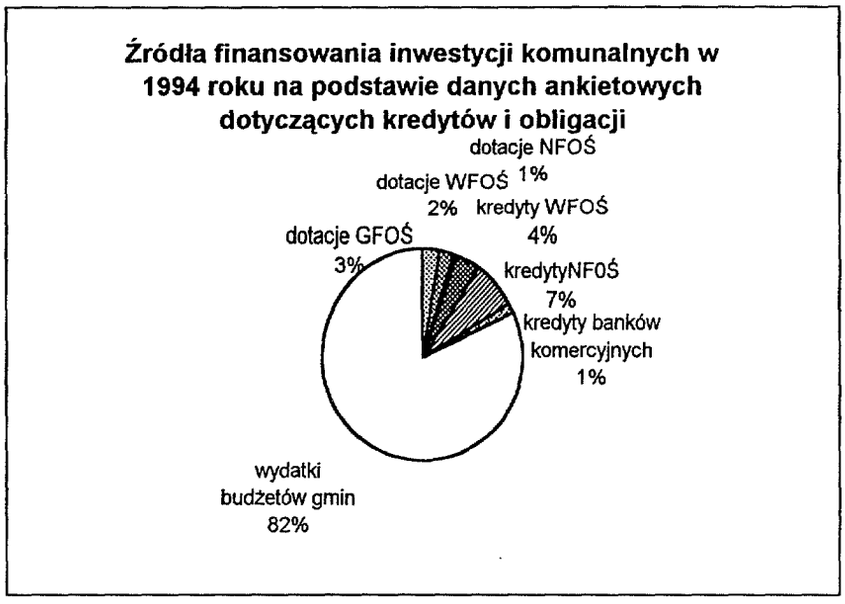
Wydatki inwestycyjne według źródeł finansowania na podstawie danych ankietowych dotyczących kredytów bankowych i obligacji, w PLN z 1996 r.



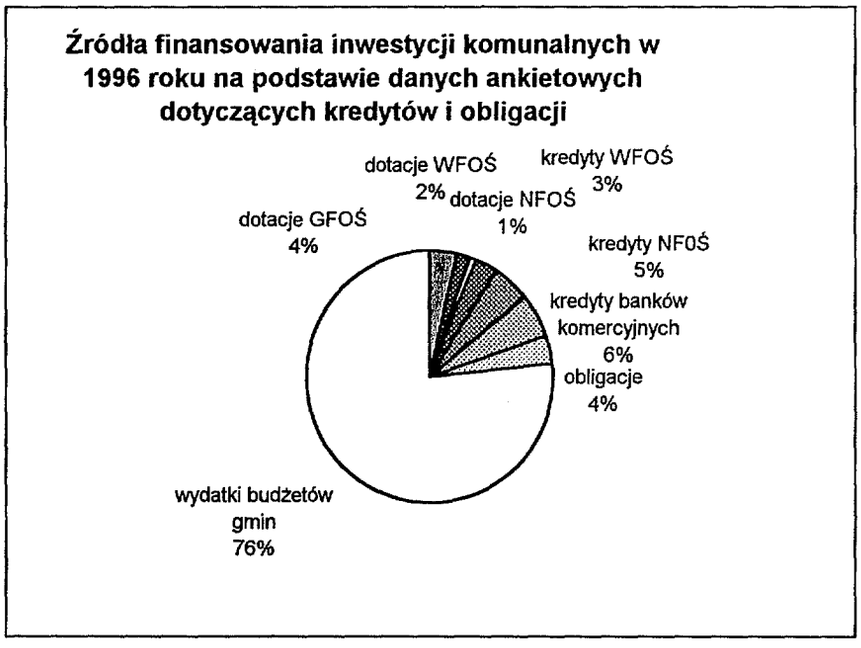
Z powyższych dwóch rysunków wynika, że ze środków zewnętrznych finansuje się 15 - 25% wszystkich inwestycji komunalnych rocznie. Podkreśla to z jednej strony przeważające finansowanie inwestycji przez same gminy. Z drugiej zaś strony widać wyraźnie, że gminy w niewielkim tylko stopniu finansują inwestycje z kredytów i obligacji, pomimo szybkiego rozwoju w ciągu ostatnich trzech lat obsługującego gminy rynku kapitałowego.

Te dwa elementy stają się jeszcze bardziej wyraźne w świetle pochodząc ı z ankiety danych na temat źródeł środków i ich udziałów procentowych w łą ych nakładach inwestycyjnych.

Rysunek XXII



Rysunek XXIII



Z tabeli XXIII wyraźnie wynika, że pomimo szybkiego rozwoju rynku kapitałowego obsługującego gminy tylko 17% gminnych inwestycji finansowanych jest z kredytów, pożyczek i obligacji, w tym zaledwie 5% z kredytów udzielanych przez banki komercyjne.

Z kolei przeważająca część nakładów inwestycyjnych pochodzi z budżetów gmin na zasadzie finansowania bieżącego. Oznacza to, że gminy nie korzystają z instrumentów dłużnych, aby uzyskać środki niezbędne do szybkiej realizacji dużych projektów inwestycyjnych, oraz że powstaje mniej obiektów infrastruktury technicznej, niż możnaby zrealizować przy częstszym wykorzystaniu instrumentów dłużnych.

Ponadto wysoki poziom finansowania bieżącego oznacza, że obecne pokolenie podatników musi ponosić wszystkie koszty budowy infrastruktury, z której będą korzystać następne pokolenia.

Tak więc, chociaż rok 1996 był bez wątpienia w Polsce przełomowy dla rozwoju komunalnego rynku kapitałowego, to jednak pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, aby rynek ten mógł w istotnym stopniu wspierać wysiłki inwestycyjne gmin.