

# Pomysł na gminę

STANISŁAW BRZEG-WIELUŃSKI

**Polskie samorządy mają coraz trudniejszą sytuację finansową. Brakuje im pieniędzy na inwestycje i domknięcie budżetów. Tymczasem ogromne kwoty z funduszy unijnych czekają na wykorzystanie. Jak to zrobić? Skorzystać z pomocy banków i firm leasingowych.**

Cykl konferencji zorganizowanych przez ZBP oraz Centrum Prawa Bankowego i Informacji nazwanych „Planowanie i realizacja inwestycji z udziałem funduszy europejskich dla ożywienia gospodarczego Polski – praktyczne rekomendacje dla beneficjentów w czasie spowolnienia gospodarczego” był bezprecedensowym przedsięwzięciem. Banki i około 2 tys. samorządowców (prezydenci miast, członkowie zarządów, sołtysi i wójtowie) mogli porozmawiać, jak pozyskać pieniądze z UE na inwestycje. To było ciekawe i unikalne doświadczenie, któremu patronował EDS. Podczas spotkania EDS z samorządowcami z 16 województw można było wiele dowiedzieć się o ich potrzebach i oczekiwaniach i skonfrontować to z realną ofertą instytucji finansowych. W wielu miastach można było odnieść wrażenie, że samorządowcy nie rozumieją oferty firm z sektora finansowego, zaś banki nie potrafią „mówić” do nich zrozumiałym językiem. A muszą się porozumieć, bo drugiej szansy na pieniądze z Brukseli nie będzie. Nasze samorządy, przez dekady „Kopciuszek” dla metropolii, pokazały skuteczność po roku 2004, ale same zaczynają mieć kłopoty. W 2009 r. o 40 proc. wzrosło zadłużenie polskich samorządów. I co paradoksalne, biorąc pod uwagę fundusze unijne, lata 2008–2009 są najgorszymi od roku 1989 pod względem inwestycji w samorządach. Coś trzeba z tym zrobić, skoro banki wręcz palą się do pośrednictwa w dostępie do „manny” z UE. Problemem są kłopoty ze składanymi wnioskami (trudność wypełniania aplikacji), fundusze dla samorządów pochowane pod różnymi pojęciami i terminami dla wybranych, brak środków własnych na zgłoszenie się po unijne środki. Gminy mają rację, gdy mówią, że państwo wymaga od nich więcej niż od siebie w dziedzinie dyscypliny budżetowej (i rocznych kosztów spłat zadłużenia). Chodzi o ustawę budżetową (60/15). Co gorsza, ulgi podatkowe z czasów PiS dały spadek dochodów dla gmin z podatków od osób fizycznych, czynności cywilnoprawnych etc. A to oznacza, że mimo „spowolnienia gospodarczego” – choć samorządowi jest trudno, to wykazują zadziwiającą samokontrolę finansową – tylko 3 gminy w Polsce miały w 2008 r. roczne zadłużenie przekraczające 60 proc. przychodów rocznych ogółem.

## Niechciane PPP

Według danych z raportów ZBP program PPP budzi u wielu samorządowców wciąż spore obawy. Po pierwsze z powodu odpowiedzialności za niepowodzenia i rozliczenie inwestycji. Media nie potrafią wskazać pozytywnych przykładów na udane wspólne przedsięwzięcia. Gminy boją się, że „prywaciarz”

dostanie za darmo działkę inwestycyjną i trudno będzie zmusić go do poniesienia obiecanych nakładów. Prywatny przedsiębiorca obawia się, że wchodząc w interes z samorządem, wystawia się na kontrolę NIK i skarbówki. I w tym tkwi ten chocholi taniec wzajemnych podejrzeń. Jest to błędne myślenie, ale brak poparcia ze strony państwa dla programu PPP nie może o wszystkim decydować. W Anglii i we Francji przepisy ustawodawcze i wykonawcze dotyczące PPP można zapisać na kilku kartkach papieru. W Polsce krytycy PPP akcentują fakt, że brakuje ustawy i szczegółowych aktów prawnych. To prawda, ale nie zapominajmy, że w Wielkiej Brytanii duży procent inwestycji w samorządach to PPP. A przepisy są zapisane na 2–4 kartkach formatu A4! A mimo to obu stronom się to opłaca. Podobnie jest w Hiszpanii, Francji i w krajach skandynawskich, a sam pomysł sprawdza się od 100 lat w USA. Dlaczego miałoby się nie opłacać w Polsce, zwłaszcza że do wydania są miliardy euro z funduszy unijnych?

## Niedoceniane obligacje komunalne

Kolejnym mitem jest podejście samorządów do kwestii działań budowlanych i szeroko rozumianych nieruchomości. Polskie samorządy dość łatwo się ich pozbywają, często za cenę poniżej ich realnej wartości, zwłaszcza gdy przypomnimy fakt, że ich cena stale rośnie, a i tak jest niższa od średniej unijnej. Zachodnie samorządy starają się nie sprzedawać gruntów, wychodząc z założenia, że można to zrobić tylko raz. A zgodnie z zasadą: „ludzi przybywa, ziemi ubywa”, taki fakt jest jednorazowym aktem rozpaczy. Dlatego wolą stworzyć „biznes” z firmą prywatną (aport rzeczowy), niż na zawsze oddać ziemię, która w przyszłości może być działką budowlaną lub np. zastawem bankowym. Co więcej, unijne samorządy, dysponując gruntem z budynkiem, czasami korzystają z leasingu zwrotnego. Czasami stosują technikę preferencyjnych stawek podatkowych dla inwestorów. Kolejnym ważnym zauważalnym faktem w Polsce jest to, że obligacje komunalne stanowią minimalną część środków pozyskiwanych przez samorządy do domknięcia budżetu i dokończenia inwestycji. A to oznacza, że 80–90 proc. pożyczanych pieniędzy to kredyty bankowe, a tylko mniej niż 10 proc. to wyemitowane papiery wartościowe.... W UE struktura jest dokładnie odwrotna: tam najpierw szuka się różnych form pozyskania kapitału z emisji obligacji, bonów municypalnych i dopiero na końcu myśli się o kredycie bankowym. Co gorsza, są w naszym kraju województwa, w których gminy nie wypuściły ani razu serii obligacji komu-



Uniejowska Geotermia wykorzystwała unijne dotacje.

nalnych! Na mapie takich emisji są wciąż te same 2–4 województwa. Na Zachodzie obligacje są na ogół 10-, 15- i nawet 30-letnie, zaś w Polsce 2–5-letnie. Tak krótki termin utrudnia obsługę zadłużenia i planowanie budżetu i jest dodatkowym ryzykiem. A przecież i dla nabywcy obligacji, i dla banku (gwaranta emisji) wiadomo, że im późniejszy termin ich wykupu, tym więcej zarobią. Jednak tylko wtedy, gdy raty rozłożone są na lata, a tak skumulowane na parę lat sumy odsetkowe są tylko dla wszystkich kłopotem. Zgadza się też z opinią, że państwo polskie nie jest zainteresowane rozwojem obligacji komunalnych, bo te ściągają z rynku wolne środki, które powinny wędrować poprzez obligacje państwowe na obsługę długu publicznego. Ale z drugiej strony nikt w Warszawie nie może zabronić emisji obligacji gminnych. A banki chcą to sfinansować (pomóc w emisji), bo to dla nich pewny biznes.

### Pomoc BGK

Samorządowcy nie potrafią patrzeć na swoje gminy jako na małe i średnie firmy. Robią błąd. Bank BGK pomaga firmom, które mają zdolność kredytową, ale brakuje im zabezpieczenia tej pożyczki i wtedy pojawia się fundusz pożyczkowy lub poręczenia. Pytanie, ile samorządów w ogóle o tym wie? BGK powstało jeszcze przed wojną właśnie do tego celu. BGK nie tylko ułatwia dostanie się do środków z UE, ale dodatkowo pomaga w pozyskaniu środków na wkłady własne właśnie przez system poręczeń. BGK współpracuje w tej dziedzinie z bankami komercyjnymi, a to oznacza, że uzyskując kredyt z innego banku, możemy wystąpić o poręczenia z BGK. Ten bank ma jeszcze jeden atut: może pozyskiwać dla samorządów i firm prywatnych preferencyjne kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które są najkorzystniej oprocentowane. Krytycy BGK, w tym z samych banków komercyjnych, uważają, że marże, jakie są im narzucane przez bank, są dość wysokie. Odpowiedź ekspertów bankowych BGK jest niezmiernie ta sama: bez pewnego poziomu marż Komisja Euro-

pejska uznałaby działalność banku za pomoc publiczną i skończyłoby się to tak samo jak ze Stoczną Szczecińską i Gdyfińską. Samorządowcy zapominają, że dla banków ich działania inwestycyjne są łakomym kąskiem, na którym można zarobić. Po pierwsze dlatego, że we wszelkich badaniach ZBP samorządy oceniane są jako znakomity i przewidywalny klient. Ponadto spadek kredytów udzielanych firmom, mniejsza niż kiedyś opłacalność lokat bankowych oraz problemy z kredytami hipotecznymi (14 proc. zagrożonych!) – to wszystko podnosi rangę samorządów w oczach bankowców. Ale jak twierdzą eksperci, samorządy nie potrafią negocjować z bankami, nie rozumieją, na czym polega bankowy biznes. Zbyt wiele gmin, orientując się, że budżet się nie domyka z powodu inwestycji, idzie do banku jak do kasy zapomogowo-oszczędnościowej rodem z PRL. Tymczasem życie jest bardziej skomplikowane. Jeżeli bank słyszy, że samorząd domaga się przekazania transzy kredytu już za miesiąc lub kwartał, automatycznie podnosi oprocentowanie pożyczki. Eksperci wręcz mówią, że taka czasowa presja na bank oznacza podniesienie oprocentowania kredytu o 1 do 1,5 proc! Bankowcy apelują, aby z minimum półrocznym wyprzedzeniem sygnalizować potrzeby kredytowe, wynikające ze stanu wpływu do budżetu. Podobnie jest z emisją „ratunkowych obligacji” – tu liderem od lat jest bank PKO BP. Ale także jego eksperci apelują o elastyczne sygnalizowanie potrzeb finansowych. W istocie każda emisja obligacji komunalnych sżyta jest na miarę i wszelkie uproszczone standaryzacje dają większe koszty dla gmin i mniejszy zysk dla banku.

### Przykład Uniejowa

Coraz więcej bogatych mieszkańców dostrzega, że spekulacyjne granie na giełdzie jest zajęciem tylko dla zawodowców, dlatego chętnie zainwestują w coś, co latami daje pewny zysk: lokalną elektrownię wodną i wiatrową, most, oczyszczalnię ścieków, kompleksy wypoczynkowe (baseny, ośrodki SPA, lotniska regionalne, farmy piękności itp.). I chętnie kupią takie obligacje. Ale trzeba mieć koncepcję, jak wydać te pieniądze i dostrzec własne atuty: lasy, jeziora, brak toksycznych odpadów, bliskość szlaków komunikacyjnych etc. Czasami pomaga atut lokalizacji i zwykle odwierty geologiczne. Tak było w przypadku Uniejowa (woj. łódzkie), który jest krajowym rekordzistą w uzyskiwaniu pomocy unijnej w gminach miejsko-wiejskich do 100 tys. mieszkańców. Włodarze Uniejowa wykorzystali zaplombowane odwierty do uruchomienia ogrzewania domów geotermią i stworzenia sieci kąpielisk, krytych i otwartych basenów także wykorzystujących naturalne podziemne źródła gorącej wody. Prezydent miasta oraz szef uniejowskich term pytani przez samorządowców tłumaczyli, że potrafili przekonać do tego pomysłu Ministerstwo Ochrony Środowiska, resort rolnictwa, łódzkie uczelnie i urzędy wojewódzkie. Samorządowcy z Opola wypytawali o poziom zadłużenia z tytułu inwestycji w stosunku do budżetu (około 60 proc.). Generalnie można było odnieść wrażenie, że fakt jednego odwiertu naftowego z lat Gierka był dla Uniejowa darem niebios. Oni tylko wykorzystali niepowodzenia w poszukiwaniu gazu i ropy naftowej. Rzecz w tym, że takich odwiertów pojawi się wkrótce o wiele więcej. Poszukiwania gazu w łupkach skalnych czynione przez amerykańskie koncerny na obszarze 14 proc. terytorium Polski dadzą szanse na odkrycie nie tylko kolejnych źródeł geotermalnych, ale także pokażą inne nieznanne wcześniej złoża surowców. Pytanie, czy gminy potrafią z tego skorzystać? ■