

# Ocena zdolności kredytowej samorządów

Wojciech Gonet

Zadłużenie z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych w samorządach stale rośnie. Specyfika jednostek samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) jako kredytobiorców powoduje, że do badania ich zdolności kredytowej banki muszą stosować odmienne metody niż wobec podmiotów komercyjnych. Od 1999 r. funkcjonują trzy rodzaje j.s.t. – gminy, powiaty i województwa. Implikuje to tezę o możliwość opracowania wspólnej dla wszystkich rodzajów j.s.t. metodyki ceny zdolności kredytowej. Poprzedzi ją krótka analiza zadłużenia j.s.t. wraz ze strukturą jakościową, co pozwoli zaklasyfikować j.s.t. do bezpiecznych lub niepożądanych klientów banków.

## Wielkość zadłużenia j.s.t.

Na zadłużenie j.s.t. składają się zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe, przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania. Tabela 1 przedstawia kształtowanie się łącznego zadłużenia j.s.t. od początku funkcjonowania trójstopniowego podziału administracyjnego kraju do 2002 r.

Z tabeli 1 wynika, że na dług j.s.t. składają się głównie zaciągnięte kredyty i pożyczki (największy udział w łącznym zadłużeniu j.s.t.). Jedynie w 2000 r. w powiatach większy udział miały wymagalne zobowiązania. Duży udział w łącznym zadłużeniu mają także wyemitowane papiery wartościowe. Najwięcej kredytów i pożyczek w latach 1999-2001 zaciągały gminy,

ponad 50% w każdym z zanalizowanych lat; ten udział jednak malał. Drugim typem j.s.t., który zaciąga najwięcej kredytów i pożyczek, są miasta na prawach powiatu, najwięcej w 2002 r. Widoczny jest wyraźny wzrost zadłużenia j.s.t.

Poniżej zostanie scharakteryzowane zadłużenie j.s.t. z tytułu kredytów i pożyczek, jego struktura i jakość. Najwięcej kredytów i pożyczek j.s.t. zaciągały w 2001 r. w bankach komercyjnych i NBP. Kwota zaciągniętych w tych instytucjach kredytów i pożyczek stanowiła w każdym typie j.s.t. ponad 50% wszystkich kredytów i pożyczek i wynosiła odpowiednio: województwa – 98,7%, miasta na prawach powiatu – 75,6%, powiaty – 76,5%, gminy – 51,6%, wszystkie j.s.t. – 63,1%. W 2002 r. kwota zaciągniętych w tych instytucjach kredytów i pożyczek wynosiła odpowiednio: w województwach – 99,4%, miastach na prawach powiatu – 80,6%, powiatach – 83,2%, gminach – 47,6%, wszystkich j.s.t. – 67,6%.

Ze względu na to, że największymi wierzycielami j.s.t. są banki krajowe, analiza struktury zadłużenia kredytowego w tych instytucjach powinna odpowiedzieć na pytanie o wiarygodność j.s.t. jako dłużników.

## Jakimi dłużnikami są j.s.t.

W tabeli 2 zaprezentowano jakościową strukturę należności j.s.t. w bankach krajowych w latach 1997-2002.

Tabela 1 *Zadłużenie j.s.t. w latach 1999-2002*

Rok	Typ jednostki samorządowej	Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki		Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania		Łączne zadłużenie
		tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%	Tys. zł	%	
1999	Gminy	197.338,0	5,3	3.243.045,7	87,1	50.571,3	1,4	232.404,0	6,2	3.723.359,0
	Powiaty	55,1	0,1	35.249,9	64,0	5.152,0	9,4	14.621,0	26,5	55.078,0
	M.n.p.p.*	50.092,7	21,0	1.786.638,4	74,9	21.227,0	0,9	76.572,0	3,2	1.934.530,1
	Województwa	0,0	0,0	16.713,1	71,5	398,9	1,8	6.263,0	26,7	23.375,0
	J.s.t. łącznie	247.485,8	11,3	5.081.647,1	82,1	77.349,2	1,3	329.860,0	5,3	5.736.342,1
2000	Gminy	271.293,0	5,3	4.279.173,0	83,4	130.214,0	2,5	451.926,0	8,8	5.132.606,0
	Powiaty	19.500,0	5,2	169.086,0	44,7	8.624,0	2,3	180.841,0	47,8	378.051,0
	M.n.p.p.	666.491,0	17,7	2.843.579,0	75,6	60.048,0	1,6	191.682,0	5,1	3.761.800,0
	Województwa	0,0	0,0	77.823,0	74,4	427,0	0,4	26.367,0	25,2	104.617,0
	J.s.t. łącznie	957.284,0	10,2	7.369.661,0	78,6	199.313,0	2,1	850.816,0	9,1	9.377.074,0
2001	Gminy	459.957,6	7,4	5.307.109,4	84,9	41.388,5	0,7	439.656,5	7	6.248.112,0
	Powiaty	102.800,0	16,3	352.355,9	66,3	9.088,4	1,7	66.848,1	15,7	531.092,4
	M.n.p.p.	1.058.381,4	20,3	3.938.429,6	75,6	17.788,3	0,3	194.780,7	3,8	5.209.380,0
	Województwa	54.000,0	19,4	193.566,0	69,7	729,6	0,3	29.492,2	10,6	277.787,8
	J.s.t. łącznie	1.675.139,0	13,7	9.791.460,9	79,8	68.994,8	0,6	730.777,5	5,9	12.266.372,2
2002	Gminy	603.888,6	10,0	5.028.680,2	83,3	15.175,8	0,2	391.597,2	6,5	6.039.341,8
	Powiaty	199.650,0	22,4	644.642,9	72,4	2.659,9	0,3	43.611,2	4,9	890.564,0
	M.n.p.p.	1.452.724,9	18,2	6.278.278,0	78,5	9.767,5	0,1	254.132,0	3,2	79.94.902,6
	Województwa	124.700,0	28,8	285.856,3	65,9	1,5	0,0	23.025,5	5,3	433.583,3
	J.s.t. łącznie	2.380.963,5	15,5	12.237.457,6	79,7	27.604,7	0,2	712.365,9	4,6	15.358.391,7

\* m.n.p.p. - miasta na prawach powiatu.

Źródło: strony internetowe MF, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) oraz Informacja o stanie zobowiązań wg tyt. dłużnych za lata 1999-2002 oraz o stanie należności za lata 2001-2002 r. j.s.t. Warszawa 2003, Ministerstwo Finansów.

Z analizy danych zaprezentowanych w tabeli 2 wynika, że udział kredytów spłacanych nieterminowo, z opóźnieniem większym niż 1 miesiąc w latach 1997-2002 tylko raz przekroczył 1% całego zadłużenia wszystkich j.s.t z tytułu kredytów i pożyczek bankowych. Na koniec 2002 r. osiągnął najwyższy poziom, wynoszący 1,8%, a na koniec 2001 r. – 0,2%. Dla porównania na koniec tych samych lat udział kredytów

zagrożonych w sektorze niefinansowym wyniósł odpowiednio 20,5% i 17,9%. Kształtowanie się wszystkich należności zagrożonych z podziałem na kategorie podmiotów niefinansowych przedstawia tabela 3.

Z danych zamieszczonych w tabeli 3 wynika, że udział kredytów nieprawidłowych j.s.t. w ich łącznym zadłużeniu jest bardzo mały. W kategorii kredytów zagrożonych udział kredytów w sytuacji stracone (opóź-

Tabela 2 *Udział kredytów i pożyczek j.s.t. w poszczególnych kategoriach jakościowych (w %)*

Lp.	Kategoria	Okres sprawozdawczy (miesiąc – rok)					
		12.1997	12.1998	12.1999	12.2000	12.2001	12.2002
1.	Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2.	Kwota kredytów i pożyczek w sytuacji normalne	99,9	99,9	99,3	99,1	98,9	97,6
3.	Kwota kredytów w sytuacji pod obserwacją	-	-	0,6	0,8	0,9	0,5
4.	Kwota kredytów w sytuacji zagrożone, w tym:	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	1,8
	- poniżej standardu	0,06	0,05	0,06	0,03	0,07	0,67
	- wątpliwe	0,0	0,00	0,01	0,05	0,12	0,86
	- stracone	0,04	0,05	0,03	0,02	0,01	0,27
5.	Odsetki od należności zagrożonych	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	- niezapadłe	27,9	2,1	15,9	23,4	38,3	35,1
	- zapadłe	72,1	97,9	84,1	76,6	61,7	64,9

Uwaga: kategorie normalne i zagrożone (poniżej standardu, wątpliwe, stracone) zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 13/94 Prezesa NBP z dnia 10.12.1994 r. (Dz.Urz. NBP z 1994 r., nr 23, poz. 23 z późn. zm.). Uchwałą Komisji Nadzoru Bankowego nr 13/98 z 22.12.1998 r., w 1999 r. została wprowadzona kategoria pod obserwacją jako obowiązująca do wykazywania w sprawozdaniach od 1.01.1999 r. (Dz.Urz. NBP z 1998 r., nr 29, poz. 65 z późn. zm.). Dane za lata 1997-1998 dotyczą wyłącznie gmin, w pozostałych latach wszystkich j.s.t. łącznie.

Źródło: NBP opracowanie własne.

Tabela 3 *Udział należności zagrożonych w należnościach od sektora niefinansowego (w %)*

Okres sprawozdawczy	Ogółem	w tym:		
		poniżej standardu	wątpliwe	stracone
Grudzień 1997 r.	10,2	3,8	1,2	5,2
Grudzień 1998 r.	10,5	3,9	1,9	4,7
Grudzień 1999 r.	13,3	5,1	3,4	4,8
Grudzień 2000 r.	15,0	4,4	5,1	5,5
Grudzień 2001 r.	17,9	4,6	5,1	8,2
Grudzień 2002 r.	20,5	4,6	5,2	10,7

Źródło: *Sytuacja finansowa banków w latach 1997-2002 r.*, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl), opracowanie własne.

nienie w spłacie przekracza 6 miesięcy) był znikomy. Na koniec 2002 r. osiągnął najwyższą wartość – 0,3% łącznego zadłużenia j.s.t. Na koniec 2002 r. udział kredytów w sytuacji stracone zaciągniętych przez podmioty niefinansowe osiągnął najwyższy poziom w badanych latach i wyniósł 10,7%, co jest wartością bardzo dużą w porównaniu z najwyższą wartością tej kategorii. Podobnie kształtują się relacje kredytów zagrożonych od podmiotów niefinansowych do kredytów zagrożonych j.s.t. w innych latach. Na ogół są to udziały procentowe większe o dwa, trzy rzędy wielkości lub jeden rząd w porównaniu z udziałami poszczególnych kategorii kredytów zagrożonych j.s.t.

Udział opóźnienia w płaceniu rat w j.s.t., jest podobny dla kategorii poniżej standardu (zaległości w spłacie od 1 miesiąca do 3 miesięcy) jak dla kategorii wątpliwe (opóźnienie w spłacie od 3 miesięcy do 6 miesięcy). Również kwota kredytów z opóźnieniem spłaty do 1 miesiąca, zakwalifikowanych przez banki do kategorii pod obserwacją ze względu na kryteria ustalone dla kredytów wymagających szczególnej uwagi, nie przekroczyła 1% w j.s.t., w latach 1997-2002. Najwyższy poziom kredytów w tej kategorii wyniósł 0,9% i dotyczył stanu na koniec 2001 r. Świadczy to, że kłopoty j.s.t. z regularnym płacaniem rat kredytowych są krótkotrwałe i przejściowe<sup>1</sup>, gdyż zdecydowana większość należności zagrożonych dotyczy opóźnienia w spłacie rat dla okresów do 3 i do 6 miesięcy. Zaburzenia w terminowej spłacie zaciągniętych kredytów i pożyczek najczęściej wynikają z nierytmicznego spływania środków z poszczególnych źródeł dochodów<sup>2</sup>.

Na bezpieczeństwo udostępniania przez banki środków finansowych j.s.t. w formie kredytów ma także wpływ to, że:

- są to osoby prawa publicznego, utworzone przez Państwo,
- ich gospodarka finansowa jest jawna,
- ich działalność opiera się na budżecie odzwierciedlającym całość ich gospodarki,
- mają wiele stałych, rytmicznych dochodów publiczno-prawnych,

e) nie można ogłosić w stosunku do nich upadłości (art. 6 pkt. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego<sup>3</sup>),

f) ustawą o finansach publicznych (u.f.p.) ograniczono możliwości ich zadłużania się (art. 49, 113 i 114 u.f.p.<sup>4</sup>) oraz rodzaje zaciąganych kredytów,

g) kontrola budżetowa sprawowana jest przez Regionalne Izby Obrachunkowe,

h) kontrola społeczna sprawowana jest przez organ stanowiący j.s.t. (rada, sejmik) oraz komisje rewizyjne,

i) j.s.t. są ustawowo zobowiązane do terminowego regulowania swoich zobowiązań (art. 138 ust. 1, pkt 11 u. f. p.),

j) j.s.t. nie mogą nie spłacić zaciągniętego zgodnie z prawem zadłużenia, mogą natomiast mieć trudności z terminową regulacją zobowiązań z tego tytułu,

k) ryzyko kredytowe j.s.t. jest niższe niż u innych podmiotów, lecz j.s.t. nie są go pozbawione.

Prezentowany w tabeli 2 procentowy udział kredytów j.s.t. w sytuacji nieprawidłowej w ich łącznym zadłużeniu oraz zaprezentowane wyżej argumenty pozwalają uznać j.s.t. za bezpiecznych i wiarygodnych kredytobiorców. Dostęp do kredytu dla tych podmiotów powinien być łatwiejszy, lecz nie nieograniczony. W tabeli 2 widać bowiem wzrost udziału kredytów zagrożonych w łącznym zadłużeniu j.s.t.

### Budżet jako podstawa oceny zdolności kredytowej samorządów

j.s.t. dysponują różnym poziomem dochodów, w szczególności własnych. Powoduje to, że mają różny poziom samodzielności finansowej. Wspólny dla wszystkich typów j.s.t. jest sposób ich działania, oparty na budżecie, sposób jego przygotowywania, planowania i realizacji. W związku z powyższym metoda badania zdolności kredytowej j.s.t. oparta na budżecie, powinna być uniwersalna i dać się zastosować do wszystkich typów j.s.t. oraz rodzajów dostępnych dla nich kredytów. Zgodnie z art. 48 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych (u.f.p.), j.s.t. mogą zaciągać kredyty na:

<sup>1</sup> E. Denek (red.): *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*. Warszawa 2000, Biblioteka Menadżera i Bankowca, s. 117.

<sup>2</sup> E. Stolorz-Krzysz: *Niewypłacalność gminy. „Wspólnota”*, 18.04.1998 r., s. 11.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2003 r., nr 60, poz. 535.

<sup>4</sup> Ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu,
- finansowanie wydatków niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

### Środki na obsługę długu w samorządach

Zarówno środki na spłatę odsetek od kredytów i pożyczek (obligacji), będące wydatkami budżetowymi, jak i na spłatę kredytów, pożyczek (wykup obligacji), będące rozchodami budżetowymi, pochodzą z tego samego źródła – dochodów j.s.t. Dochody j.s.t. dzielą się na własne, subwencję (część oświatowa i wyrównawcza w każdym typie, część równoważąca w gminach i powiatach, część regionalną w samorządach wojewódzkich<sup>5</sup>) i dotację. O przeznaczeniu dwu pierwszych decyduje organ stanowiący j.s.t. W przypadku części oświatowej subwencji dzieje się tak w sytuacji zaoszczędzenia pochodzących z niej środków, tj. po zaspokojeniu potrzeb z nią związanych. Trudno przyjąć, aby część oświatowa subwencji mogła być skierowana na inne cele niż oświatowe<sup>6</sup>. Z dotacji j.s.t. ściśle się rozliczają. Zwykle jest przy tym wymagany udział własny w danym przedsięwzięciu aby móc otrzymać środki z innego źródła. Jeśli zadeklarowany udział własny okaże się faktycznie mniejszy, j.s.t. zwraca proporcjonalnie część dotacji. Dotacje nie należą do dochodów j.s.t., niebędących do ich swobodnej dyspozycji. Powyższe spostrzeżenia potwierdzają, że nie wszystkimi dochodami j.s.t. mogą swobodnie dysponować. Dotyczy to dotacji, a także części subwencji – oświatowej. Środki, jakie j.s.t. może przeznaczyć na obsługę długu, będą nazywane swobodnymi środkami budżetowymi. Sposób ich wyliczenia jest następujący: suma dochodów własnych j.s.t. i subwencji wyrównawczej plus – w przypadku gmin, powiatów i miast na prawach powiatu – subwencja równoważąca, a w przypadku samorządów wojewódzkich – subwencja regionalna.

Nadwyżka swobodnych środków budżetowych jest natomiast rozumiana jako różnica pomiędzy swobodnymi środkami budżetowymi a wydatkami na obsługę długu (przypadające do spłaty raty i odsetki od już zaciągniętych kredytów i pożyczek, ewentualne wydatki z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, ratami i odsetkami od wnioskowanego kredytu, wykup emitowanych przez j.s.t. papierów wartościowych i obligacji). Określa ona, jaką kwotą dysponuje j.s.t. po spłacie wszystkich ww. zobowiązań. Nadwyżka swobodnych środków budżetowych służy zaspokajaniu po-

trzeb bieżących (np. płace) i finansowaniu inwestycji. Dodatkowo do wyznaczenia środków, jakie może j.s.t. przeznaczyć na obsługę długu, należy obliczać jeszcze dwie wielkości:

1) wolne środki budżetowe rozumiane jako różnica pomiędzy dochodami j.s.t. a jej wydatkami bieżącymi,

2) czystą nadwyżką inwestycyjną, będącą różnicą pomiędzy wolnymi środkami a przypadającymi do spłaty ratami od już zaciągniętych kredytów i pożyczek, ratami i odsetkami od wnioskowanego kredytu, wykupem emitowanych przez j.s.t. papierów wartościowych i obligacji.

W wydatkach bieżących ujęte są kwoty na obsługę już istniejącego długu (odsetek) oraz wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Pierwsza wartość daje odpowiedź na pytanie, czy j.s.t. dysponuje wystarczającymi środkami na pokrycie rozchodów – rat kredytów i pożyczek. Druga wartość informuje natomiast, jakimi środkami dysponuje j.s.t. po uwzględnieniu wydatków na obsługę nowego zadłużenia i wszystkich rozchodów budżetu związanych z wcześniej zaciągniętym długiem. Czysta nadwyżka inwestycyjna może być przeznaczona na wydatki majątkowe. Aby można było uznać, że j.s.t. ma zdolność kredytową, muszą być spełnione następujące zależności:

$$S_{sb} > r + o$$

$$W_{sb} > r_n + o_n$$

$$NS > 0$$

$$NI > 0$$

gdzie:

$S_{sb}$  – swobodne środki budżetowe,

$W_{sb}$  – wolne środki budżetowe,

$NS$  – nadwyżka swobodnych środków budżetowych,

$NI$  – czysta nadwyżka inwestycyjna,

$r$  – przypadające do spłaty raty od kredytów i pożyczek już zaciągniętych i wnioskowanych, wykup obligacji, papierów wartościowych, ewentualne wydatki z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń,

$r_n$  – przypadające do spłaty raty od kredytów i pożyczek już zaciągniętych i wnioskowanych, wykup obligacji, papierów wartościowych,

$o$  – spłata odsetek od kredytów, pożyczek (obligacji) już zaciągniętych (wyemitowanych), jak i wnioskowanych,

$o_n$  – spłata odsetek od kredytów, pożyczek (obligacji) wnioskowanych.

Posiadanie przez j.s.t. swobodnych i wolnych środków budżetowych na obsługę długu oraz ich dodatnich nadwyżek w wszystkich latach objętych wnioskowanym kredytem będzie świadczyć o posiadaniu przez nią zdolności kredytowej.

Analiza zdolności kredytowej j.s.t. jest możliwa tylko wtedy, gdy spełnione są wszystkie wymogi prawne odnośnie limitu zadłużenia. Obecnie dotyczy to pro-

<sup>5</sup> Zgodnie z ustawą z 13.11.2003 r. o dochodach j.s.t., art. 7.

<sup>6</sup> A. Borodo: *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa 2000, Wydawnictwo Prawnicze PWN, s. 141.

Tabela 4 Średni stopień realizacji dochodów i wydatków j.s.t. w latach 1999-2002 (w %)

	1999		2000		2001		2002		Średnia z lat 1999-2002	
	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki
Gminy	100,07	95,21	97,93	94,48	97,45	93,36	94,9	90,6	97,59	93,41
Powiaty	99,63	98,55	99,41	98,06	99,05	97,76	99,3	97,8	99,35	98,04
M.n.p.p.*	98,78	95,96	98,38	96,08	98,15	95,64	96,5	99,6	97,95	96,82
Województwa	95,59	94,42	94,84	93,91	94,26	93,25	95,8	94,4	95,12	94,00
J.s.t. łącznie	99,40	95,90	98,20	95,50	97,70	94,8	96,1	92,7	97,85	94,73

\* M.n.p.p. - miasta na prawach powiatu. Nie jest to osobny typ samorządu, lecz dane dla powiatów grodzkich będą prezentowane osobno.

Źródło: strony internetowe MF, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), opracowanie własne.

gów określonych w art. 113 i 114 u.f.p., a także w art. 49 tej ustawy. Wg art. 113 u.f.p. łączna kwota rat kredytów i pożyczek przypadających do spłaty w danym roku budżetowym oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez j.s.t. poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez j.s.t., nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów j.s.t. Jeżeli ogłoszona przez ministra finansów wartość relacji PDP do PKB zawiera się w przedziale od 55% do 60%, to ww. kwota nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów j.s.t. Wg art. 114 u.f.p., łączna kwota długu j.s.t. na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym. Artykuł 49 stanowi, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać kwoty określonej w budżecie j.s.t. Wymóg ten musi być spełniony w każdym roku objętym rozpatrywanym wnioskiem kredytowym. Prezentowana niżej metodyka oceny zdolności kredytowej j.s.t., skonstruowana jest zgodnie z założeniem, że j.s.t. spełnia wymogi zawarte w art. 49, 113 i 114 u.f.p. w każdym roku objętym wnioskowanym kredytem.

### Jakość sporządzanych planów budżetowych

Obecnie j.s.t. są zobowiązane do sporządzania rocznych planów budżetowych. Przy ubieganiu się przez j.s.t. o kredyt na finansowanie wydatków niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach j.s.t. (kilkuletnich) do oceny zdolności kredytowej potrzebne są plany budżetów na lata kredytowania. W przypadku kredytu na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu potrzebna jest uchwała budżetowa. Pojawia się pytanie o jakość planów i uchwały budżetowej, sporządzanych przez służby finansowo-księgowej j.s.t. W planach załączanych do wniosków kredytowych j.s.t.<sup>7</sup> zdarza się zawyżone prognozowanie dochodów w celu uwiarygodnienia możliwości spłaty zacią-

ganych kredytów i pożyczek. Wiarygodność tych planów i uchwały budżetowej można ocenić na podstawie danych historycznych, stopnia realizacji dochodów i wydatków w minionych latach. Zgodnie z art. 26 ust. 1, pkt. 1 i 2 u.f.p., ujęte w budżetach dochody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki i rozchody ich nieprzekraczalny limit. Z artykułu tego wynika, że zaplanowanego poziomu wydatków i rozchodów j.s.t. nie może przekroczyć. Możliwe są natomiast zmiany w planie wydatków i dochodów, zgodnie z art. 128 u.f.p. W proponowanej metodologii oceny zdolności kredytowej j.s.t. duże znaczenie ma stopień realizacji dochodów i wydatków w minionych latach przez j.s.t. Tabela 4 przedstawia średni stopień realizacji dochodów i wydatków w j.s.t.

Z analizy tabeli 4 wynika, że z roku na rok maleje realizacja dochodów i wydatków we wszystkich typach j.s.t. Najbardziej jest to widoczne na przykładzie gmin (spadek o 5,17% realizacji zaplanowanych dochodów i o 4,61% zaplanowanych wydatków w okresie 1999-2002 w stosunku do zakładanych planów). Najlepiej z realizacją budżetów radzą sobie powiaty (spadek realizacji zaplanowanych dochodów i wydatków odpowiednio o 0,33% i 0,75%). W ocenie stopnia realizacji budżetu j.s.t. nie można wykorzystywać średnich wartości wyliczonych dla wszystkich j.s.t., gdyż wartości te odbiegają najbardziej od wartości stopnia realizacji budżetów samorządów wojewódzkich. Prowadziłoby to do fałszywego wniosku, że wiele samorządów wojewódzkich źle planowało i realizowało budżety w minionych latach i – co jest z tym związane – ich plany na okresy kredytowania również byłyby mało wiarygodne.

Korekt dochodów i wydatków w planowanych budżetach na lata objęte kredytowaniem, niezbędnych do wyliczenia środków na spłatę długu, należy dokonać, tak jak to zaprezentowano w dalszej części artykułu.

### Rezerwa na limity zadłużania się

W sytuacji gdy Państwo powszechnie obowiązującymi aktami prawnymi narzuca j.s.t. limity zadłużania się, celowe jest, aby j.s.t. stworzyły wewnętrzne niższe limity zadłużania się. Takie ostrzejsze kryteria zadłużania się powinny uchronić j.s.t. przed przekroczeniem ustawowych progów. Będzie to niejako rezerwa na wypa-

<sup>7</sup> Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa kwiecień 2003, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl), Najwyższa Izba Kontroli, s. 10.



dek wystąpienia trudno przewidywalnych negatywnych okoliczności. W celu zapobieżenia niekorzystnej sytuacji, gdy j.s.t. na skutek niezrealizowania zaplanowanych dochodów czy wzrostu kosztów obsługi zadłużenia przekroczyłaby limity określone w art. 113 i 114 u.f.p., celowe jest obniżenie progu określonego w art. 113 u.f.p. z 15% do 14%. W przypadku gdy wartość relacji PDP do PKB zawiera się w przedziale od 55% do 60% i ww. limit nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów j.s.t. (art. 113 ust. 1, 2 u.f.p.), wartość tej relacji nie powinna przekroczyć 11%. Wymóg zawarty w art. 114 u.f.p., aby na koniec roku budżetowego łączna kwota długu j.s.t. nie przekraczała 60% dochodów, należy obniżyć w j.s.t. do 58%. Na niekorzystne zmiany wartości tego limitu prawie wyłączny wpływ ma poziom realizacji dochodów. Kwotę długu na koniec roku można obliczyć z dużą precyzją. Limity określone w art. 113 u.f.p. są bardziej wrażliwe na zmiany, gdyż ma na to wpływ zarówno podniesienie stóp procentowania kredytów czy pożyczek, jak i niezrealizowanie zakładanych w budżecie dochodów. Spełnienie przez j.s.t. przedstawionych w tym podrozdziale kryteriów we wszystkich latach objętych wnioskowanym kredytem jest warunkiem koniecznym by przejść do dalszej części analizy jej zdolności kredytowej. Nie może to świadczyć o posiadaniu przez nią zdolności kredytowej.

Do obliczeń ww. limitów należy stosować kwotę dochodów j.s.t. korygowaną średnim współczynnikiem realizacji dochodów wg zasad podanych poniżej.

### Prognozowanie środków finansowych na obsługę zadłużenia

Na etapie rozpatrywania wniosku kredytowego j.s.t. należy oprócz ustalenia co do kształtowania się środków na obsługę i spłatę zadłużenia na wiarygodnych dokumentach. Należą do nich sprawozdania z wykonania budżetów z lat ubiegłych wraz z opiniami do nich RIO.

Jak zaznaczono wyżej, o zdolności kredytowej j.s.t. decyduje posiadanie przez nią środków na spłatę w przyszłości rat i odsetek. Świadczą o tym posiadane swobodne i wolne środki budżetowe oraz ich nadwyżki. Do możliwie precyzyjnego obliczenia ww. wielkości niezbędna jest znajomość kwoty dochodów, w tym własnych, i wydatków bieżących w latach objętych kredytowaniem. Przy obliczaniu wielkości kwot potrzebnych na obsługę zadłużenia wielkościami niezmiennymi, w pełni wiadomymi są raty już zaciągniętych i wnioskowanych kredytów i pożyczek oraz kwota wykupu emitowanych przez j.s.t. papierów wartościowych. Do wielkości zmiennych, których kwotę można wyznaczyć w przybliżeniu na dzień rozpatrywania wniosku kredytowego, należą: kwota odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych i wnioskowanych, należne odset-

ki i dyskonta oraz potencjalne kwoty wynikające z udzielonych gwarancji i poręczeń. Jeśli nie są one określone przez stałą stopę oprocentowania, to mogą ulec podwyższeniu lub obniżeniu. Zwykle w czasie rozpatrywania wniosku kredytowego j.s.t. nie sposób przewidzieć, jak będą się kształtowały stopy procentowe w całym okresie objętym kredytowaniem. Dlatego wielkości zmienne należy obliczać wg wartości stóp procentowych na dzień rozpatrywania wniosku kredytowego we wszystkich latach objętych kredytowaniem. W związku z tym, że kwota dochodów budżetowych określona w uchwale budżetowej stanowi prognozę ich wielkości (dotyczy to także dochodów własnych), a wydatki i rozchody budżetowe stanowią nieprzekraczalny limit (ich zwiększenie możliwe jest tylko wtedy, gdy zrealizowano dochody większe, niż planowano, oraz gdy zmiana wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu i nie zmniejszy planowanych wpłat do budżetu zgodnie z art. 26 ust. 3 u.f.p.). Do obliczeń swobodnych środków budżetowych należy przyjąć prognozę dochodów własnych korygowaną średnim wskaźnikiem realizacji dochodów własnych budżetu co najmniej w trzech minionych latach, wyliczonym wg wzoru:

$$\bar{S}WRDW = \frac{Rdw_{r-1} + Rdw_{r-2} + Rdw_{r-3} + \dots + Rdw_{r-n}}{n}$$

gdzie:

$Rdw_{r-1}$ ,  $Rdw_{r-2}$ ,  $Rdw_{r-3}$  – stopień realizacji dochodów własnych (wykonanie/plan po zmianach) w roku odpowiednio o jeden, dwa, trzy mniejszym od roku rozpatrywania wniosku,

$Rdw_{r-n}$  – stopień realizacji dochodów własnych w roku najwcześniejszym, z którego są dostępne dane o wykonaniu budżetu, gdy  $n = 3$ ,  $Rd_{r-n} = Rd_{r-3}$ ,

$n$  – liczba lat minionych, z których dostępne są dane o wykonaniu budżetów j.s.t., minimum  $n = 3$ ,

$\bar{S}WRDW$  – średni wskaźnik realizacji dochodów własnych.

Przy wyliczaniu tego wskaźnika mogą wstąpić dwie sytuacje:

- 1) wskaźnik ten będzie mniejszy od 1,
- 2) wskaźnik ten będzie większy lub równy 1.

W pierwszym przypadku należy we wszystkich latach objętych kredytowaniem przemnożyć prognozowane dochody własne j.s.t. przez średni wskaźnik realizacji dochodów w latach minionych. Doprowadzi to do ich zmniejszenia, przez co uczyni je bardziej realnymi. Jeżeli zdarzy się wariant drugi, nie należy mnożyć planowanych przez służby finansowo-księgowo kwot dochodów przez wskaźnik korygujący, gdyż doprowadziłoby to do zwiększenia dochodów, które niekoniecznie musi nastąpić. Bezpieczniej jest przyjąć ich mniejszą wartość. Realizacja dochodów na wyższym poziomie niż zakładany w okresie kredytowania zawsze będzie korzystna. Średni stopień realizacji dochodów własnych w j.s.t. w latach 1999-2002 przedstawia tabela 5.

Tabela 5 Realizacja dochodów własnych w j.s.t. w latach 1999-2002 (w %)

	1999	2000	2001	2002
Województwa	98,6	96,4	96,7	95,4
Powiaty	105,2	103,2	99,8	98,8
Miasta na prawach powiatu	98,6	97,3	97,0	93,7
Gminy	100,8	96,8	96,0	91,5
Wszystkie j.s.t. średnio	100,1	97,1	96,5	92,7

Źródło: strony internetowe MF, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), opracowanie własne.

W tabeli 5 widoczny jest wyraźny spadek realizacji dochodów własnych we wszystkich typach j.s.t. Świadczy to, że do planowanych dochodów własnych j.s.t. należy podejść ostrożnie, tak jak to powyżej zaproponowano.

Co do wydatków, to ich wartości w planach budżetowych nie wymagają korekt ze względu na to, że – jak już zaznaczono – ich kwoty ujęte w prognozach budżetowych stanowią nieprzekraczalny limit. Warunki jego przekroczenia także zostały podane wyżej. Jeżeli nawet j.s.t. w minionych trzech latach realizowała większe wydatki, niż planowała, to zazwyczaj wynikało to stąd, że zrealizowała większe dochody. Analogiczny sposób postępowania należy stosować w przypadku dochodów, potrzebnych do wyliczenia wolnych środków budżetowych.

$$\dot{S}WRD = \frac{Rd_{t-1} + Rd_{t-2} + Rd_{t-3} + \dots + Rd_{t-n}}{n}$$

gdzie:

$Rd_{t-1}$ ,  $Rd_{t-2}$ ,  $Rd_{t-3}$  – stopień realizacji dochodów (wykonanie/plan po zmianach) w roku odpowiednio o jeden, dwa, trzy mniejszym od roku rozpatrywania wniosku,

$Rd_{t-n}$  – stopień realizacji dochodów w roku najwcześniejszym, z którego są dostępne dane o wykonaniu budżetu, gdy  $n = 3$ ,  $Rd_{t-n} = Rd_{t-3}$ ,

$n$  – liczba lat minionych, z których dostępne są dane o wykonaniu budżetów j.s.t., minimum  $n = 3$ ,

$\dot{S}WRD$  – średni wskaźnik realizacji dochodów.

Przyjęcie powyższych założeń do obliczania swobodnych i wolnych środków budżetowych może doprowadzić do zmniejszenia ich wartości (w przypadku gdy wskaźnik korygujący będzie mniejszy od jedności), co urealni ich wielkość. Jeżeli w taki sposób wyliczone

swobodne i wolne środki budżetowe wystarczą na pokrycie długu obecnego i przyszłego we wszystkich latach kredytowania, a wyliczona na ich podstawie nadwyżka swobodnych środków budżetowych wraz z czystą nadwyżką inwestycyjną będzie dodatnia (we wszystkich latach objętych kredytowaniem), to będzie to przesłanką posiadania zdolności kredytowej przez j.s.t. Warto przyrzeć się jeszcze kształtowaniu kilku wskaźników.

J.s.t. powinna posiadać zapas swobodnych i wolnych środków oraz nadwyżki swobodnych środków budżetowych i czystej nadwyżki inwestycyjnej na wypadek trudno przewidywalnych, negatywnych zmian, jak wzrost inflacji i kosztów obsługi zadłużenia w wyniku zwiększenia wysokości oprocentowania czy zachwiania zakładanego poziomu dochodów, w szczególności własnych, oraz wzrostu wydatków bieżących. Tabela 6 prezentuje relację kosztów obsługi całkowitego zadłużenia (spłata odsetek + wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji + spłaty kredytów i pożyczek + wykup papierów wartościowych i obligacji) związanych z zadłużeniem do swobodnych środków budżetowych (wskaźnik I) i nadwyżki swobodnych środków budżetowych (wskaźnik II) w poszczególnych typach j.s.t.

Z tabeli 6 wynika, że w 2002 r. – w porównaniu z 2000 r. – nastąpił znaczny wzrost udziału wydatków na obsługę długu ponoszonego przez j.s.t. Relacje te są odmienne w każdym typie j.s.t. (choć zbliżone w powiatach i województwach). W 2002 r. widoczne jest znaczne wyrównanie się relacji całkowitych kosztów obsługi długu do swobodnych środków budżetowych i nadwyżki swobodnych środków budżetowych. Różny poziom tych relacji wynika z różnic w korzystaniu z zewnętrznych źródeł finansowania, jakimi są kredyty i pożyczki, oraz różnego poziomu swobodnych środ-

Tabela 6 Relacja kwoty obsługi całkowitego zadłużenia do swobodnych środków budżetowych j.s.t. w latach 2000-2002 (w %)

	Obsługa całości zadłużenia / swobodne środki budżetowe (wskaźnik I - W I)			Obsługa całości zadłużenia/ nadwyżka swobodnych środków budżetowych (wskaźnik II - W II)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Województwa	1,15	5,17	7,71	1,17	5,45	8,68
Powiaty	1,70	5,45	10,92	1,73	7,88	12,26
Miasta na prawach powiatu	6,78	10,19	12,05	7,28	11,35	13,70
Gminy	4,98	7,30	7,68	5,25	7,88	8,32
Wszystkie j.s.t. średnio	5,34	8,18	9,64	5,64	8,92	10,68

Źródło: strony internetowe MF [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), opracowanie własne.

Tabela 7 Koszty obsługi całkowitego zadłużenia do wolnych środków i czystej nadwyżki budżetowej w latach 2000-2002 (w %)

	Całkowity koszt obsługi długu/wolne środki (wskaźnik III, W III)			Całkowity koszt obsługi długu/ czysta nadwyżka inwestycyjna (wskaźnik IV, W IV)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Województwa	0,93	3,79	6,87	0,94	3,94	7,19
Powiaty	2,70	11,34	30,34	2,77	11,79	38,54
Miasta na prawach powiatu	27,53	45,44	65,00	37,98	83,27	119,04
Gminy	16,79	25,10	27,53	20,17	33,51	34,63
Wszystkie j.s.t.	16,81	26,26	33,77	20,21	35,62	44,62

Źródło: strony internetowe Ministerstwa Finansów ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)), opracowanie własne.

ków budżetowych w poszczególnych typach j.s.t. Charakterystyczne jest, że te j.s.t., które mają największe dochody swobodne (gminy i miasta na prawach powiatu) zaciągają także najwięcej kredytów i pożyczek. Ponadto źródła dochodów swobodnych w tych samorządach charakteryzują się dużą dywersyfikacją, co przyczynia się do ich większej stabilności. Na dochody własne powiatów i województw składają się: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, dochody z majątku i pozostałe dochody. Wielkość dochodów swobodnych poszczególnych j.s.t. jest zdeterminowana liczbą i wielkością ich źródeł. Wobec powyższego trudno jest wskazać jeden optymalny poziom relacji wskaźników I i II dla wszystkich j.s.t.

W sprawie relacji całkowitych kosztów obsługi zadłużenia do wolnych środków w literaturze przedmiotu<sup>8</sup> proponuje się, aby wysokość przypadających do spłaty odsetek, rat kredytów i prowizji oraz kwota potencjalnych spłat poręczeń nie przekraczały 50% wolnych środków. Propozycja ta nie jest poparta żadną argumentacją. Tabela 7 prezentuje, jak kształtowały się koszty obsługi całkowitego zadłużenia (spłata odsetek + wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji + spłaty kredytów i pożyczek + wykup papierów wartościowych i obligacji) do wolnych środków (wskaźnik III) i czystej nadwyżki inwestycyjnej (wskaźnik IV) w latach 2000-2002 r. w poszczególnych typach j.s.t.

Z analizy tabeli 7 wynika, że relacja kosztów obsługi do wolnych środków i czystej nadwyżki inwestycyjnej w różnych typach j.s.t. jest nieporównywalna. Najwyższe wartości obu wskaźników dotyczą miast na prawach powiatu, a najmniejsze – województw. Cechą wspólną tych relacji jest ich znaczny wzrost w latach 2000-2002. Propozycja, aby koszty obsługi stanowiły połowę wolnych środków, jest bardzo elastyczna. Jak wynika z tabeli 7, w 2002 r. przekroczyłyby ją jedynie miasta na prawach powiatu.

Wyznaczenie optymalnej (bezpiecznej), granicznej wielkości zadłużania się j.s.t. oraz relacji kwoty długu do wyżej wybranych wielkości budżetowych nie należy do zadań łatwych i jest przedmiotem ustaleń empi-

rycznych, a nie teoretycznych. Jedno jest pewne. Tak jak w przypadku innych podmiotów zadłużenie j.s.t. nie może stale rosnać, gdyż przyczynia się to do zwiększenia kwot kredytów i odsetek w sytuacji nieprawidłowej, mimo że należności banków od sektora samorządowego należą do najlepszych. Osobnym zagadnieniem jest rozważenie, czy graniczna kwota długu j.s.t. i jej relacja np. do ww. wielkości budżetowych mają być jednakowe dla wszystkich typów, czy też różne. Stosowanie różnych granicznych wartości wskaźników zadłużania się wobec podmiotów mających ten sam status może budzić kontrowersje natury prawnej, związane z nierównym ich traktowaniem. Ze względu na nałożone na nie różne zadania i – co się z tym wiąże – różny poziom dochodów, jaki mają zagwarantowany poszczególne typy j.s.t., skutkuje to odmiennym poziomem samofinansowania się j.s.t. Przypisanie różnych optymalnych i granicznych wielkości wskaźników poszczególnym j.s.t. byłoby poniekąd uzasadnione.

### Elementy zarządzania środkami na obsługę długu oraz monitoring zadłużenia

Kształtowanie się poziomu swobodnych środków budżetowych w j.s.t. można ocenić poprzez wyliczenie ich i odniesienie do wybranych wielkości budżetowych dla lat minionych oraz dla lat objętych prognozą na lata kredytowania. Takimi wskaźnikami mogą być:

1) udział swobodnych środków budżetowych w całkowitych dochodach j.s.t. (wskaźnik V, W V),

2) udział swobodnych środków budżetowych w finansowaniu wydatków bieżących j.s.t. (wskaźnik VI, W VI).

Wskaźnik V daje odpowiedź na pytanie o samodzielność finansową j.s.t., a wskaźnik VI informuje, w jakim stopniu j.s.t. może finansować swą podstawową działalność dochodami, którymi swobodnie rozporządza. Kształtowanie się obu relacji w skali kraju w poszczególnych typach j.s.t. przedstawia tabela 8.

Z tabeli 8 wynika, że najmniej samodzielne pod względem finansowym i najmniej zdolne do finansowania

<sup>8</sup> M. Czekaj, A. Strzelczyk, W. Stachera: *Innowacyjne narzędzia pracy skarbnika gminy*. Materiały szkoleniowe, maszynopis powielony, s. 4.



Tabela 8 *Kształtowanie się wskaźników V i VI w j.s.t. w latach 2000-2002 (w %)*

	Dochody swobodne/dochody (wskaźnik V, W V)			Dochody swobodne/wydatki bieżące (wskaźnik VI, W VI)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Województwa	22,12	18,97	21,44	30,50	25,60	29,37
Powiaty	10,56	11,12	13,46	11,31	11,97	14,16
Miasta na prawach powiatu	48,91	48,10	50,91	55,62	53,92	56,21
Gminy	57,62	56,97	58,71	69,52	68,30	70,21
Wszystkie j.s.t.	45,06	44,05	45,39	52,59	51,06	52,16

Źródło: strony internetowe MF, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), opracowanie własne.

wania swej działalności są powiaty i województwa. Spostrzeżenie to nie powinno dziwić, gdyż jednostki te mają ustawowo zagwarantowane najmniejsze dochody własne, w szczególności swobodne. W powiatach natomiast widoczna jest rosnąca tendencja do zwiększania się udziału dochodów swobodnych w dochodach i wydatkach budżetowych. I w tym przypadku trudno jest wskazać optymalną wartość wskaźników V i VI dla wszystkich typów j.s.t. Ich poziom w dużej mierze zeterminowany jest aktami prawnymi narzuconymi przez państwo, choć samorządy też mają na to wpływ.

Przy wyliczaniu wartości wskaźnika V i VI na lata objęte kredytowaniem należy stosować korygowany poziom swobodnych dochodów budżetowych i dochodów całkowitych, tak jak dla wskaźnika I i II. Przy wyliczaniu wskaźnika VI wydatki bieżące należy przyjąć tak, jak wykazuje j.s.t. w planach budżetowych. Analiza danych historycznych odnoszących się do tych dwóch wskaźników ma na celu zaobserwowanie tendencji ich zmian – czy miały one tendencję rosnącą czy też odwrotnie. Jest to weryfikacja strategii rozwoju (planu rozwoju) j.s.t., jeżeli ma ona taką, głównie w zakresie rozwoju gospodarczego j.s.t. W odniesieniu do prognozy na lata objęte kredytowaniem wystarcza obserwacja tendencji zmian tych wskaźników. Ich wzrost należy ocenić pozytywnie, spadek – negatywnie.

Na elastyczność gospodarki środkami budżetowymi znaczny wpływ mają wydatki płacowe (wynagrodzenia i pochodne od nich), gdyż jest to najbardziej trudna do redukcji część wydatków budżetowych. Budżet obciążony dużym udziałem wydatków płacowych nie może elastycznie reagować na ewentualne zmiany sytuacji, np. konieczność poniesienia niezaplanowanych wydatków, wzrost kosztów obsługi zadłużenia, niespo-

dziewane zmniejszenie dochodów. Kształtowanie się wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w stosunku do nich wydatkami ogółem w samorządach (wskaźnik VII) przedstawia tabela 9.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 9 wynika, że budżety powiatów należą do najmniej elastycznych ze wszystkich typów j.s.t. Wprawdzie udział wynagrodzeń wraz z pochodnymi od nich w powiatach wykazuje tendencję malejącą, jednak w każdym z analizowanych lat stanowił ponad połowę wszystkich wydatków. Najkorzystniej w tym zestawieniu prezentują się samorządy wojewódzkie. Udziały wydatków płacowych w miastach na prawach powiatu i gminach są zbliżone do udziałów wydatków płacowych obliczonych dla wszystkich j.s.t. Przy wyliczaniu wartości wskaźnika VII należy zwrócić uwagę, jak dana j.s.t. w minionych latach realizowała zakładany w planie budżetowym poziom wynagrodzeń i pochodnych od nich. Tak jak w przypadku dochodów należy obliczyć średni wskaźnik realizacji wynagrodzeń ( $\acute{S}WRW$ ) oraz średni wskaźnik realizacji pochodnych od wynagrodzeń ( $\acute{S}WRP$ ), wg poniżej przedstawionych wzorów.

$$\acute{S}WRW = \frac{Rw_{r-1} + Rw_{r-2} + Rw_{r-3} + \dots + Rw_{r-n}}{n}$$

gdzie:

$Rw_{r-1}$ ,  $Rw_{r-2}$ ,  $Rw_{r-3}$  – stopień realizacji wynagrodzeń (wykonanie/plan po zmianach) w roku odpowiednio o jeden, dwa, trzy mniejszym od roku rozpatrywania wniosku,

$Rw_{r-n}$  – stopień realizacji wynagrodzeń w roku najwcześniejszym, z którego są dostępne dane o wykonaniu budżetu, gdy  $n = 3$ ,  $Rw_{r-n} = Rw_{r-3}$ ,

Tabela 9 *Relacja wydatków płacowych do wydatków ogółem w poszczególnych j.s.t. w latach 1999-2002 (wskaźnik VII, W VII) (w %)*

	1999	2000	2001	2002
Województwa	19,69	19,14	15,68	18,51
Powiaty	60,98	57,29	55,24	60,46
Miasta na prawach powiatu	37,79	40,88	40,49	43,59
Gminy	35,98	39,63	39,15	42,15
Wszystkie j.s.t. średnio	39,32	41,84	40,88	44,25

Źródło: strony internetowe MF [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), opracowanie własne.

Tabela 10 Arkusz projekcji obliczeń zdolności kredytowej j.s.t.

Lp.	Wyszczególnienie	Lata kredytowania			
		br.	r + 1	r + 2	r + 3
A	Średni wskaźnik realizacji dochodów w latach poprzednich				
A1	Średni wskaźnik realizacji dochodów własnych w latach poprzednich				
B	Prognozowane dochody budżetu ogółem				
B1	Prognozowane dochody własne				
C	Korygowana prognoza dochodów (iloczyn A i B, jeżeli A < 1, w przeciwnym przypadku C = B)				
C1	Korygowana prognoza dochodów własnych (iloczyn A1 i B1, jeżeli A1 < 1, w przeciwnym przypadku C1 = B1)				
D	Nieprzekraczalny limit prognozowanych wydatków, w tym:				
D.1	Wydatki bieżące				
D.2	Wydatki majątkowe				
E	Prognozowany wynik budżetu (C - D)				
E1	Prognozowane swobodne dochody budżetowe (C1 + odpowiednia część subwencji dla gmin, powiatów wyrównawcza i równoważąca, dla województw wyrównawcza i regionalna)				
F	Prognozowane wolne środki budżetowe (C - D.1)				
G	Obsługa zadłużenia już istniejącego oraz wnioskowanego kredytu, (suma od G.1 do G.7)				
G.1	Przypadające do spłaty raty od zaciągniętych kredytów i pożyczek				
G.2	Odsetki od już zaciągniętych kredytów				
G.3	Raty od wnioskowanego kredytu				
G.4	Planowane odsetki od wnioskowanego kredytu				
G.5	Wykup papierów wartościowych i obligacji emitowanych przez j.s.t.				
G.6	Należne odsetki i dyskonta				
G.7	Potencjalne spłaty kwot wynikające z udzielonych przez j.s.t. gwarancji i poręczeń				
H	Czysta nadwyżka inwestycyjna (różnica F - G.1 - G.3 - G.4 - G.5 - G.7)				
H1	Nadwyżka swobodnych środków budżetowych (E1 - G)				
I	Spełnienie bezpieczniejszych progów niż określone w art. 113 u.f.p. (G/C)				
J	Spełnienie bezpieczniejszych wymagań niż określone w art. 114 u.f.p. (suma od J.1 do J.4)/C				
J.1	Planowane i wyemitowane papiery wartościowe i obligacje				
J.2	Planowane i zaciągnięte kredyty i pożyczki				
J.3	Przyjęte depozyty				
J.4	Wymagalne zobowiązania (jednostek budżetowych, wynikające z ustaw i orzeczeń sądu, udzielone poręczenia i gwarancje, inne tytuły)				
K	Średni wskaźnik realizacji wynagrodzeń w latach poprzednich				
L	Średni wskaźnik realizacji pochodnych od wynagrodzeń w latach poprzednich				
	Wskaźniki I-VII	br.	r + 1	r + 2	r + 3
Ł	Wskaźnik I (całkowite koszt obsługi długu/swobodne środki budżetowe), G/E1				
Ł1	Wskaźnik II (całkowite koszt obsługi długu/nadwyżka swobodnych środków budżetowych), G/(E1-G)				
M	Wskaźnik III (całkowite koszt obsługi długu/wolne środki) G/F				
N	Wskaźnik IV (całkowite koszt obsługi długu/czysta nadwyżka inwestycyjna) (G/H)				
O	Wskaźnik V (swobodne środki budżetowe/dochody całkowite) E1/C				
P	Wskaźnik VI (swobodne środki budżetowe/wydatki bieżące) E1/D1				
R	Wydatki na wynagrodzenia				
R1	Korygowane wydatki na wynagrodzenia (jeżeli K > 1 iloczyn R i K, jeżeli K < 1 to R = R1)				
S	Wydatki na pochodne od wynagrodzeń				
S1	Korygowane wydatki na pochodne od wynagrodzeń (jeżeli L > 1 iloczyn L i S, jeżeli L < 1 to S = S1)				
T	Wskaźnik VII (wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi / wydatki ogółem) (R1 + S1)/D				

r - rok objęty kredytowaniem

Źródło: strony internetowe Ministerstwa Finansów ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)), opracowanie własne.

$n$  – liczba lat minionych, z których dostępne są dane o wykonaniu budżetów j.s.t., minimum  $n = 3$ ,

$\acute{S}WRW$  – średni wskaźnik realizacji wynagrodzeń,

$$\acute{S}WRW = \frac{Rp_{r-1} + Rp_{r-2} + Rp_{r-3} + \dots + Rp_{r-n}}{n}$$

gdzie:

$Rp_{r-1}$ ,  $Rp_{r-2}$ ,  $Rp_{r-3}$  – stopień realizacji pochodnych od wynagrodzeń (wykonanie/plan po zmianach) w ro-

ku odpowiednio o jeden, dwa, trzy mniejszym od roku rozpatrywania wniosku,

$Rp_{r-n}$  – stopień realizacji pochodnych od wynagrodzeń w roku najwcześniejszym, z którego są dostępne dane o wykonaniu budżetu, gdy  $n = 3$ ,  $Rp_{r-n} = Rp_{r-3}$

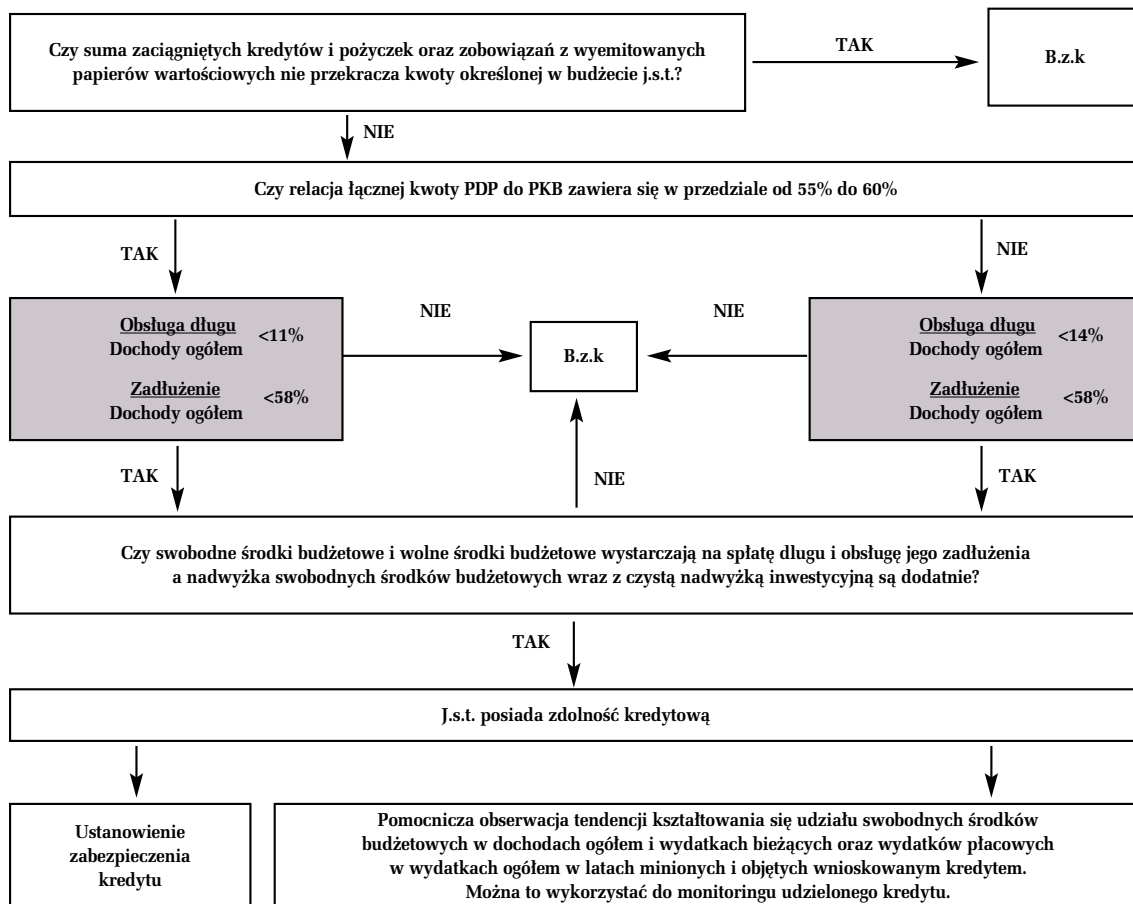
$n$  – liczba lat minionych z których dostępne są dane o wykonaniu budżetów j.s.t., minimum  $n = 3$ ,

$\acute{S}WRP$  – średni wskaźnik realizacji pochodnych od wynagrodzeń.

Jeżeli obliczony za minione lata któryś z ww. średnich wskaźników realizacji wynagrodzeń lub pochodnych od nich przekroczył 1, to w przedstawionych planach budżetowych zakładane wartości kwot wynagrodzeń lub pochodnych od nich należy odpowiednio przemnożyć przez średni wskaźnik realizacji wynagrodzeń lub pochodnych od nich. Doprowadzi to do zwiększenia poziomu wydatków na wynagrodzenia i pochodnych od nich, a co za tym idzie wpłynie na zwiększenie wartości wskaźnika VII. W przypadku gdy któryś ze średnich wskaźników realizacji wynagrodzeń lub pochodnych od nich jest mniejszy od 1, nie należy

dokonywać korekt wydatków na wynagrodzenia lub pochodnych od nich w zakładanych planach budżetowych, gdyż doprowadziłyby to do obniżenia wartości wskaźnika VII. Jeżeli z jakichś powodów j.s.t. w mniejszym stopniu zrealizuje wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich, to nadwyżka ta będzie zawsze korzystna dla j.s.t. Przy ustalaniu kwoty wydatków ogółem potrzebnych do wyliczenia wskaźnika VII należy stosować te same zasady, co przy wyznaczaniu poziomu wydatków bieżących potrzebnych do wyliczenia wskaźnika VI, tzn. przyjąć taką ich wartość, jaka wynika z planów na lata kredytowania. Wzrost wskaźnika

#### Schemat *Etapy analizy zdolności kredytowej j.s.t.*



Objaśnienia zastosowanych skrótów w schemacie:

Obsługa długu - łączna kwota przeznaczona na obsługę zadłużenia, odpowiada pozycji G w arkuszu projekcji obliczeń,

Dochody ogółem - korygowane dochody j.s.t., poz. C w arkuszu projekcji obliczeń,

Zadłużenie - łączne zadłużenia j.s.t. na koniec roku budżetowego, suma poz. J.1 do J.4.,

B.z.k. - brak zdolności kredytowej.

Warunki zawarte w szarych prostokątach muszą być spełnione łącznie i we wszystkich latach objętych wnioskowanym kredytem, aby przy analizie zdolności kredytowej, można było przejść do następnego etapu.

Spełnienie przez j.s.t. wszystkich wyżej przedstawionych wymogów i kryteriów świadczy o posiadaniu przez nią zdolności kredytowej i możliwości udostępnienia jej środków finansowych w ramach kredytu.

Do zalet zaprezentowanej wyżej koncepcji oceny zdolności kredytowej j.s.t. można zaliczyć:

1. Uniwersalność, tzn. może być wykorzystywana do badania zdolności kredytowej wszystkich typów j.s.t.
2. Do jej wykonania wymagana jest stosunkowo nieduża liczba dokumentów.
3. Jest prosta i szybka.
4. Opiera się na uchwale budżetowej j.s.t. dokumencie wiernie odzwierciedlającym stan finansów j.s.t.
5. Zawiera precyzyjne kryteria klasyfikacji j.s.t. na posiadające i nie posiadające zdolności kredytowej (nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków).
6. Opiera się na kryteriach obiektywnych, pozbawiona jest całkowicie subiektywnych elementów oceny.

VII w latach objętych kredytowaniem należy uznać za niekorzystny, spadek zaś za pożądany.

Obserwacja tendencji zmian wskaźników V-VII ma charakter pomocniczy, orientacyjny i nie wpływa na zdolność kredytową j.s.t. Może być wykorzystana do monitoringu j.s.t. w okresie kredytowania.

### Arkusz prognozowania obliczeń zdolności kredytowej i schemat postępowania

Wyżej wymienione relacje wynikające z u.f.p., jak i wskaźniki wygodnie jest ująć w jednym arkuszu projekcji obliczeń zdolności kredytowej j.s.t., który to przedstawia tabela 10.

Kolejność postępowania przy ocenie zdolności kredytowej j.s.t., przedstawia schemat.

Warunki zawarte w szarych prostokątach muszą być spełnione łącznie i we wszystkich latach objętych wnioskowanym kredytem, aby przy analizie zdolności kredytowej można było przejść do następnego etapu.

Spełnienie przez j.s.t. wszystkich wyżej przedstawionych wymogów i kryteriów świadczy o posiadaniu przez nią zdolności kredytowej i możliwości udostępnienia jej środków finansowych w ramach kredytu.

Zalety zaprezentowanej wyżej koncepcji oceny zdolności kredytowej j.s.t. są następujące:

1) jest uniwersalna, tzn. może być wykorzystywana do badania zdolności kredytowej wszystkich typów j.s.t.,

2) do jej wykonania wymagana jest stosunkowo nieduża liczba dokumentów,

3) jest prosta i szybka,

4) opiera się na uchwale budżetowej j.s.t., dokumentem wiernie odzwierciedlającym stan finansów j.s.t.,

5) zawiera precyzyjne kryteria klasyfikacji j.s.t. na mające i niemające zdolności kredytowej (nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków),

6) opiera się na kryteriach obiektywnych, pozbawiona jest całkowicie subiektywnych elementów oceny,

7) wybór powyższych kryteriów do badania zdolności kredytowej pozwala zastosować ją zarówno przy analizie dużych aglomeracji miejskich, jak i małych gmin wiejskich,

8) może być również wykorzystana przy ocenie możliwości spłaty długu w przypadku emisji papierów dłużnych przez samorządy,

9) zabezpieczenie kredytu oddzielone jest od samej oceny zdolności kredytowej j.s.t.; jest zupełnie oddzielnym zagadnieniem.

Wykazanie na początku tekstu, że j.s.t. należą do bezpiecznych kredytobiorców, skutkowało dążeniem do opracowania możliwie krótkiej i nieskomplikowanej metodologii oceny ich zdolności kredytowej. j.s.t. jako całość nie przekroczyły progu bezpiecznego zadłużenia, co nie oznacza, że pojedyncze j.s.t. nie są nadmiernie zadłużone. RIO i NIK zaobserwowały pojedyncze przypadki utraty płynności finansowej przez j.s.t. Ich skutkiem są opóźnienia w spłacie rat kredytowych i odsetkowych, mimo nieprzekraczania przez nie ustawowych progów zadłużenia, wynikających z u.f.p.<sup>9</sup>, gdyż progi te mają charakter prawny, a nie ekonomiczny. Przestrogi w zakresie bankructwa j.s.t. można znaleźć w krajach o dłuższej tradycji zadłużania się samorządów. We Francji znany jest przypadek średniej wielkości miasta Angouleme, które na skutek realizacji dużych wydatków z kredytów, zmuszone było renegować warunki spłaty kredytów. To jednak tylko na chwilę odsunęło problem, gdyż po okresie karencji miasto nadal miało problem ze spłatą długu<sup>10</sup>. Jak w przypadku innych podmiotów do oceny zdolności kredytowej j.s.t. należy podejść rzetelnie. Zauważenie we wszystkich typach j.s.t. podobieństw, tzn. finansowa działalność opiera się na budżecie, środki na spłatę długu pochodzą z tych samych źródeł, pozwala opracować metodologię badania zdolności kredytowej jedną dla wszystkich rodzajów j.s.t. Wprowadzenie w 1999 r. trójstopniowego podziału administracyjnego kraju nie oznacza konieczności opracowywania osobnych metodologii oceny zdolności kredytowej dla każdego typu j.s.t.

<sup>9</sup> Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 r. Warszawa 2002 Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, s. 250-253.

<sup>10</sup> E. Ruśkowski, E. Tegler: *Kontrola działalności gmin we Francji i w Niemczech. Wnioski dla Polski*. Białystok 1991 r., s. 91-92.