

*Joanna Nargiello**

ZDOLNOŚĆ KREDYTOWA JAKO ELEMENT POTENCJAŁU FINANSOWEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Zdolność kredytowa, podobnie jak możliwość generowania dochodów oraz efektywnego ich wydatkowania, jest jednym z podstawowych elementów potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego (JST), bowiem umożliwia ona pozyskanie dodatkowych zewnętrznych środków, głównie na realizację zadań inwestycyjnych. Możliwość zadłużania się przez samorządy jest ograniczona prawnie ustawowymi limitami zadłużenia oraz ekonomicznie poprzez wysokość zdolności kredytowej. Każdorazowo przed podjęciem decyzji o skorzystaniu z zewnętrznego zwrotnego finansowania lub o finansowym zaangażowaniu zarówno banki, jak i same jednostki samorządu terytorialnego powinny dokonać wnikliwej analizy obecnego oraz przyszłych prognozowanych budżetów jednostki pod kątem możliwości pełnego i terminowego wywiązywania się z obowiązków dłużnika.

Podstawowym zadaniem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jest jak najpełniejsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Z tego powodu władze samorządów są zobowiązane do prowadzenia racjonalniej polityki finansowej, mogącej sprostać stale rosnącym potrzebom społecznym. Ze względu na ciągłą presję podnoszenia jakości i ilości świadczonych przez samorządy usług, co wiąże się z koniecznością realizowania nowych inwestycji, władze wielu JST decydują się na zaciągnięcie zadłużenia. Świadome i celowe uchwalanie deficytu budżetowego w celu szybszej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, przy założeniu istnienia nadwyżki budżetowej w latach następnych, przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki.

Celem niniejszego artykułu jest podkreślenie znaczenia zdolności kredytowej w procesie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz zaprezentowanie metod jej zwiększania.

1. Znaczenie zdolności kredytowej dla funkcjonowania samorządów

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego oraz ich rozwój społeczno-gospodarczy w znacznym stopniu zdeterminowane są wielkością potencjału finansowego. Pojęcie to, choć często spotykane w literaturze, nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. Wg M. Miszczuk (2004) przez potencjał finansowy należy rozumieć zdolność jednostek samorządu terytorialnego do

* Zakład Finansów Rolnictwa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.

pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania. Z kolei M. Szpak (2001) pojęcie to definiuje jako zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych oraz do zaciągania i obsługi długu. Oznacza to, że posiadanie zdolności kredytowej, pozwalającej na spłatę wszystkich zobowiązań wraz z należnymi odsetkami w terminie, jest jednym z ważniejszych elementów tworzących potencjał finansowy.

Gminy oraz inne jednostki samorządu terytorialnego w świetle Ustawy o finansach publicznych mogą zaciągać kredyty na następujące cele:

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

Korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania zwrotnego wiąże się z koniecznością podjęcia pewnego ryzyka, nie tylko przez JST, jako kredytobiorcę, lecz także przez kredytodawcę. Jest rzeczą oczywistą, że pewne ryzyko jest wkomponowane w naturę każdego instrumentu dłużnego, a jego stopień zależy od rodzaju tego instrumentu. Kredytodawca godzi się na ryzyko, ale w zamian za to żąda wynagrodzenia adekwatnego do jego stopnia (im wyższe ryzyko, tym większe wynagrodzenie). Dzięki posiadaniu wysokiej zdolności kredytowej JST mogą taniej pozyskiwać środki dłużne (głównie kredyty) na realizację dodatkowych zadań. Ma to szczególne znaczenie w obliczu konieczności utrzymania płynności budżetu w warunkach niestabilności oraz rozbieżności sezonowej dochodów i wydatków gmin.

Można zatem stwierdzić, że w ostatnich latach z powodu rosnącego zainteresowania samorządów finansowaniem zadań inwestycyjnych zewnętrznymi zwrotnymi środkami finansowymi posiadanie przez nie wysokiej zdolności kredytowej nabiera szczególnego znaczenia. Według „złotej reguły” zrównoważonego budżetu, nie zaleca się władzom JST zaciągania zobowiązań na realizację zadań bieżących. Niemniej jednak taka forma finansowania jest dopuszczalna, a nawet w wielu przypadkach zalecana przy realizacji zadań inwestycyjnych. Istnieje szereg argumentów przemawiających za powyższą rekomendacją. Do najważniejszych z nich należą (Swianiewicz 2004):

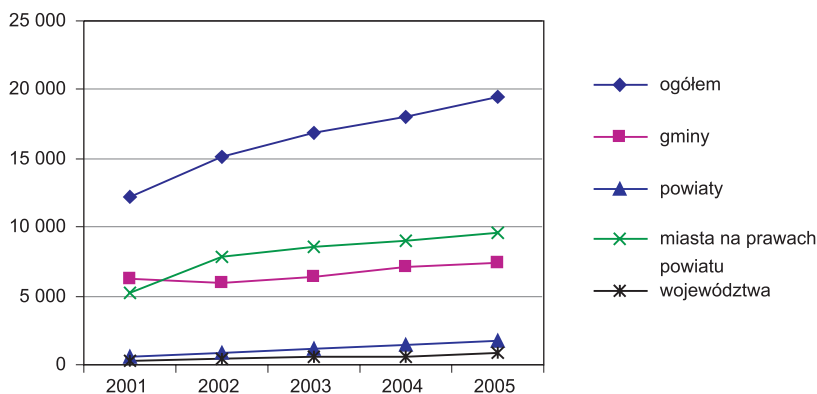
1. **Równość międzypokoleniowa i geograficzna.** Ponieważ nakłady inwestycyjne ponosi się w momencie realizacji, natomiast inwestycja przynosi rozłożone w czasie korzyści dopiero po jej ukończeniu, może okazać się, że w przypadku finansowania inwestycji ze środków bieżących podmioty inwestujące nie będą już czerpać z niej korzyści. Finansowanie za pomocą kredytu sprawia, że korzystający partycypują w kosztach, co sprzyja również efektywnej alokacji środków. Ponadto w wielu przypadkach korzyści z przyspieszonego rozwoju gospodarki przewyższają koszt obsługi kredytu.
2. **Obniżenie bieżących kosztów funkcjonowania.** Sytuacja taka ma miejsce, gdy środki z kredytu służą wymianie lub modernizacji infrastruktury, co przyczynia się do oszczędności poprzez zmniejszenie kosztów eksploatacji.

3. **Długo prowadzona inwestycja kosztuje więcej.** Stopniowe odkładanie środków z dochodów bieżących powoduje zazwyczaj wydłużenie cyklu inwestycyjnego i w efekcie ponoszenie pewnych kosztów stałych oraz wzrost łącznej wysokości wymaganych nakładów.
4. **Stabilizacja wielkości potrzebnych środków budżetowych.** Finansowanie inwestycji ze środków bieżących powoduje, iż zapotrzebowanie na środki pieniężne wahałoby się znacznie, zgodnie ze zmianami potrzeb inwestycyjnych, czego skutkiem mogłyby być niepotrzebne modyfikacje w wysokości podatków lokalnych.
5. **Łatwiejszy dostęp do środków z Unii Europejskiej i innych programów pomocowych.** Wykorzystanie kredytów pomostowych pozwalających na wniesienie wymaganego wkładu własnego przy minimalnym zaangażowaniu własnych środków otwiera drogę do środków unijnych nawet małym i niezamożnym gminom.

Z powyższego wynika, że zainteresowanie JST kredytami i innymi instrumentami dłużnymi będzie z dużym prawdopodobieństwem rosnać, a wraz z nim presja na zwiększanie zdolności kredytowej.

2. Zmiany poziomu i struktury zadłużenia

Na zadłużenie JST składają się: wyemitowane papiery wartościowe, przyjęte depozyty oraz wymagane zobowiązania, a także zaciągnięte kredyty i pożyczki. Z ryc. 1 wynika, że realna wartość zobowiązań zaciąganych przez JST w latach 2001–2005 rośnie w stałym tempie. Do wzrostu tego w największym stopniu przyczyniają się zobowiązania miast na prawach powiatu i gmin, charakteryzujących się najwyższą wartością oraz największą dynamiką.



Ryc. 1. Zobowiązania ogółem JST w latach 2001–2005 w ujęciu realnym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Na podstawie analizy struktury zadłużenia JST (por. tab. 1) możemy stwierdzić, że zdecydowanie w tej kategorii dominują kredyty i pożyczki. W latach 2001–2005 najniższy średni poziom zadłużenia z tego tytułu odnotowały województwa (w roku 2002 zadłużenie to nie przekraczało 66%), a najwyższe gminy (w 2004 roku 87%). Na koniec 2005 roku udział zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek powiatów, miast na prawach powiatu oraz województw kształtował się na poziomie około 77%, natomiast gmin – 85%. Drugim co do znaczenia źródłem pozyskiwania zewnętrznych zwrotnych środków finansowych jest emisja obligacji. Na tę formę pozyskiwania kapitału najczęściej decydowały się województwa (w 2002 roku udział tego instrumentu w strukturze zadłużenia wynosił prawie 29%). Wartość przyjętych depozytów i wymaganych zobowiązań, w porównaniu z wyżej wymienionymi instrumentami, jest pomijalnie niska.

Tab. 1. Struktura zobowiązań JST w latach 2001–2005 wg tytułów dłużnych (w %)

Rodzaje zobowiązań	Rok	Ogółem	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Papiery wartościowe	2001	13,7	7,4	19,4	20,3	19,4
	2002	15,5	10,0	22,4	18,2	28,8
	2003	16,3	10,0	19,6	20,3	19,4
	2004	16,4	9,7	20,0	20,9	21,4
	2005	15,5	10,7	19,3	25,2	13,2
Kredyty i pożyczki	2001	79,8	84,9	66,4	75,6	69,7
	2002	79,7	83,3	72,4	78,5	65,9
	2003	79,8	84,7	75,5	76,8	77,6
	2004	81,6	87,0	79,2	78,0	75,6
	2005	83,3	86,9	80,2	74,0	86,1
Przyjęte depozyty	2001	0,6	0,7	1,7	0,3	0,3
	2002	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
	2003	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
	2004	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
	2005	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wymagane zobowiązania	2001	6,0	7,0	12,6	3,7	10,6
	2002	4,6	6,5	4,9	3,2	5,3
	2003	3,8	5,0	4,7	2,8	3,0
	2004	1,9	3,1	0,8	1,0	3,1
	2005	1,2	2,4	0,5	0,8	0,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO.

3. Ocena wiarygodności finansowej JST

Z punktu widzenia banków, przy procedurze przyznawania kredytu ocenia-
na jest przede wszystkim wiarygodność oraz kondycja finansowa jednostki.
Wiarygodność finansowa jest pojęciem szerszym niż zdolność kredytowa. Jej
ocena uwzględnia takie czynniki, jak: otoczenie gospodarcze, obecny i przyszły
potencjał finansowy, jakość i stabilność zarządzania, perspektywy rozwoju lo-
kalnej gospodarki, a także stosunek mieszkańców i inwestorów prywatnych do
zadań realizowanych przez gminę (Cichocki 2001d).

Powszechnie uważa się, że jednostki samorządu terytorialnego należą do naj-
bardziej wiarygodnych i ekonomicznie bezpiecznych klientów banków. Wynika
to z następujących czynników (Gonet 2004):

- JST są osobami prawa publicznego, utworzonymi przez państwo;
- ich gospodarka finansowa jest jawna;
- ich działalność opiera się na budżecie odzwierciedlającym całość ich gospo-
darki;
- mają wiele stałych, rytmicznych dochodów publiczno-prawnych;
- nie można ogłosić w stosunku do nich upadłości¹;
- ich wypłacalność jest zagwarantowana ustawowo;
- Ustawą o finansach publicznych ograniczono możliwości ich zadłużania się
oraz rodzaje zaciąganych kredytów;
- JST podlegają kontroli budżetowej dokonywanej przez regionalne izby obra-
chunkowe;
- JST podlegają kontroli społecznej sprawowanej przez organ stanowiący JST
(radę lub sejmik) oraz komisje rewizyjne;
- JST są ustawowo zobowiązane do terminowego regulowania swoich zobow-
wiązań;
- samorządy nie mogą nie spłacić zaciągniętego zgodnie z prawem zadłużenia,
mogą natomiast mieć trudności z terminową regulacją zobowiązań; z tego
tytułu ryzyko kredytowe JST jest niższe niż dla innych podmiotów.

O tym, że jednostki samorządu terytorialnego są wiarygodnym klientem ban-
ków, świadczą wyniki analizy struktury jakościowej kredytów udzielonych im
przez krajowe banki, co przedstawiono w tab. 2.

Na podstawie powyższego zestawienia można wywnioskować, że wartość
kredytów zagrożonych jest dużo niższa w przypadku sektora instytucji samorzą-
dowych niż sektora niefinansowego. Jeżeli rozpatrzymy poszczególne kategorie
kredytów przeterminowanych w sektorze samorządowym, to zauważymy, że na
przełomie lat 2001/2002 nastąpił znaczący wzrost ich udziału w kredytach ogół-
łem. W przypadku kredytów wątpliwych i straconych taka sytuacja utrzymała
się jeszcze w następnym roku, natomiast już w 2004 roku odnotowano ich spa-
dek. Jedynie w odniesieniu do kredytów poniżej standardu tendencja wzrostowa

¹ W szczególnych przypadkach, gdy termin płatności zostanie przekroczony o więcej niż rok
budżetowy, może zostać ogłoszona niewypłacalność gminy, jednakże ma ona jedynie charakter
przejściowy (Cichocki 2001a).

utrzymała się do końca 2004 roku, a spadek nastąpił dopiero w roku następnym. Podobne trendy odnotowano w sektorze niefinansowym, choć udziały kredytów przeterminowanych były kilkukrotnie wyższe. Szczególną uwagę przykuwa tutaj kategoria kredytów straconych, dla której różnica ta jest zdecydowanie największa (szczególnie w 2001 roku). Dodatkowo, analizując strukturę kredytów zagrożonych, można stwierdzić, że dominują tu kredyty poniżej standardu, co świadczy o tym, że w większości przypadków problemy ze spłatą zobowiązań mają charakter przejściowy, a zaburzenia te są najczęściej spowodowane nieregularnym wpływem środków z poszczególnych źródeł dochodów (Gonet 2004).

Tab. 2. Udział kredytów zagrożonych w kredytach ogółem w latach 2001–2005 (w %)

Kategoria kredytów	Sektor	Okres sprawozdawczy				
		12.2001	12.2002	12.2003	12.2004	12.2005
Poniżej standardu	samorządowy	0,077	0,333	0,517	0,642	0,431
	niefinansowy	4,453	4,780	4,499	2,615	1,374
Wątpliwe	samorządowy	0,161	0,978	1,074	0,381	0,390
	niefinansowy	4,727	5,438	5,690	2,589	1,648
Stracone	samorządowy	0,028	0,301	0,285	0,166	0,050
	niefinansowy	7,422	10,586	10,884	9,552	7,786
Łącznie należności zagrożone	samorządowy	0,266	1,612	1,875	1,189	0,871
	niefinansowy	16,602	20,804	21,074	14,755	10,808

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i RIO.

4. Metody pomiaru zdolności kredytowej

Tak jak już wcześniej wspomniałam, posiadanie zdolności kredytowej oznacza możliwość terminowej spłaty wszelkich zaciągniętych zobowiązań wraz z należnymi odsetkami i innymi opłatami. Można zatem stwierdzić, że JST otrzyma kredyt, gdy w ocenie banku będzie w stanie sprostać obowiązkowi dłużnika.

Ocena wiarygodności finansowej i zdolności kredytowej w szerszym ujęciu jest procesem wieloetapowym i dość skomplikowanym. Najważniejszą jego częścią jest badanie budżetu JST, w którym uwzględnia się następujące aspekty (Bakalarczyk 2005):

- kontrolę struktury dochodów w przekroju źródeł²;
- monitoring bieżącej płynności finansowej, czyli zdolności do regulowania bieżących zobowiązań;

² Poziom zdolności kredytowej JST jest dodatnio skorelowany z wysokością dochodów własnych. Im większy jest udział wspomnianych dochodów w dochodach ogółem, tym lepiej to świadczy o gospodarce finansowej danej jednostki. Ponadto dochody własne charakteryzują się stosunkowo największą stabilnością oraz jest możliwość oddziaływania na ich wysokość.

- nadzór równowagi budżetowej, czyli stopnia samodzielności finansowej budżetu gminy;
- ocenę efektywności wykorzystania środków budżetowych.

Ponadto w procedurze ocenie poddaje się także dynamikę poszczególnych kategorii budżetowych, trafność planowania budżetowego oraz zgodność planowania z wykonaniem budżetu, a także politykę kształtowania dochodów i wydatków.

Kluczowe znaczenie w omawianym procesie ma też opinia na temat jakości dotychczasowego zarządzania długiem, która uwzględnia następujące czynniki (Cichocki 2001a):

- zasady dotyczące zarządzania zadłużeniem: wskaźniki bezpieczeństwa, procedury postępowania przy zaciąganiu zadłużenia, plan postępowania w sytuacjach kryzysowych;
- politykę kształtowania zadłużenia w perspektywie wieloletniej.

W kwestii zarządzania zadłużeniem oceniane są ponadto czynniki determinujące koszt jego obsługi, do których zalicza się:

- dopasowanie terminu zaciągnięcia zadłużenia do terminów realizacji przedsięwzięć;
- właściwe oszacowanie wielkości niezbędnych środków;
- precyzyjne określenie harmonogramu spłat.

Kolejnym etapem weryfikacji zdolności kredytowej JST jest ocena systemu planowania inwestycji pod kątem (Cichocki 2001a):

- budowy planów i programów inwestycyjnych, struktury inwestycji oraz źródeł ich finansowania (na tym etapie ocenie podlegają strategie rozwoju danej JST oraz metody finansowania inwestycji); porównuje się także poziom inwestycji rozwojowych w stosunku do odtworzeniowych, oceniając tym samym ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy;
- istnienia alternatywnych wariantów programów inwestycyjnych;
- określenia zasad współpracy na płaszczyźnie wieloletniego planowania inwestycyjnego i finansowego oraz kształtowania zadłużenia.

Nie bez znaczenia w omawianym procesie jest ocena sposobu zarządzania majątkiem, w szczególności opracowanie strategii jego rozdysponowania, a także ocena sposobu świadczenia usług komunalnych. W tym aspekcie szczególny nacisk kładzie się na efektywność i racjonalizację wydatków związanych z tymi usługami oraz kształtowanie polityki cenowej.

W praktyce jednak, ze względu na różnorodność dochodów i zadań poszczególnych JST oraz na konieczność unifikacji procedury badania zdolności kredytowej, nacisk kładzie się przede wszystkim na badanie budżetu danej jednostki. W tej perspektywie głównym wyznacznikiem zdolności kredytowej jest posiadanie wolnych środków budżetowych, które mogą być rozdysponowane na obsługę zadłużenia, a także posiadanie dodatnich nadwyżek w całym okresie kredytowania. Wolne środki, o których mowa powyżej, to pula służąca między innymi spłacie zadłużenia (zarówno już istniejącego, jak i planowanego) lub

finansowaniu inwestycji. Wartość wolnych środków budżetowych można wyznaczyć na podstawie wzoru 1 (Dylewski 2001).

$$WS = DB - (WOC + WOI), \quad (1)$$

gdzie:

- DB* – dochody budżetu ogółem,
- WOC* – wydatki obligatoryjne cykliczne,
- WOI* – wydatki obligatoryjne incydentalne.

O tym, jaka część tych środków będzie mogła być przeznaczona wyłącznie na inwestycje, po uregulowaniu wszelkich zobowiązań związanych ze spłatą kredytu, informuje kolejna kategoria, zwana czystą nadwyżką inwestycyjną.

Wspomniane powyżej kategorie, mimo że w znacznym stopniu determinują wysokość zdolności kredytowej poprzez wyznaczenie ekonomicznej granicy zadłużania, stanowią warunek podrzędny w stosunku do ustawowych limitów zadłużenia. Limity te zostały określone w Ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 169 pkt 1 wspomnianej ustawy, łączna kwota zobowiązań³ do spłaty w danym roku budżetowym nie może przekroczyć 15% planowanych na ten rok dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast gdy ogłoszona przez ministra finansów relacja państwowego długu publicznego do planowanych dochodów przekroczy 55%, zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu, kwota łącznego zadłużenia nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów. Ograniczenie to uwzględnia również całkowitą kwotę zobowiązań, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń. Oznacza to, że obciążenie budżetu JST z tytułu poręczeń i gwarancji wylicza się przy założeniu, że będzie musiała ona spłacić te zobowiązania. Drugie ograniczenie, zgodnie z art. 170, dotyczy maksymalnej wysokości długu, który nie może przekroczyć 60% wartości planowanych na dany rok dochodów (Misiąg 2004).

Chociaż wyznaczone przez ustawodawcę limity zadłużenia uznawane są za granicę bezpieczeństwa, częstokroć zdarza się, że mimo ich przestrzegania wiele JST staje w obliczu problemów z płynnością finansową. Takie przypadki stanowią rzeczywiste uzasadnienie dla każdorazowego, zindywidualizowanego badania ekonomicznej zdolności do zaciągania i późniejszej obsługi zobowiązań. Mając na uwadze powagę ewentualnych problemów wynikających z utraty płynności, wiele JST wyznacza wewnętrzne, niższe limity zadłużenia. Działanie takie prowadzi do powstania tzw. przedziałów bezpieczeństwa, które służą ochronie jednostki przed nadmiernym zadłużeniem, spowodowanym chociażby niższym poziomem realizacji zaplanowanych dochodów, bądź też wzrostem kosztów obsługi kredytu. Najczęściej przedział bezpieczeństwa ustala się na

³ Zobowiązania kredytowe, o których mowa, to: raty kredytów i pożyczek oraz potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, a także należne odsetki i dyskonta oraz przypadające w danym roku budżetowym wykupy papierów wartościowych emitowanych przez nie.

poziomie 1–2 pkt procentowych, w związku z czym roczne koszty obsługi zadłużenia nie powinny, w świetle tych norm ostrożnościowych, przekroczyć 14% (11% w przypadku, gdy relacja długu publicznego do PKB mieści się w przedziale 55%–60%), natomiast maksymalna łączna wartość długu powinna być obniżona do 58% wartości planowanych dochodów.

Banki, dokonując oceny zdolności kredytowej danej JST, weryfikują jej zdolność do obsługi zobowiązań w przyszłości, co sprowadza się do oceny poziomu prognozowanych wolnych środków budżetowych. Wiarygodność tej oceny uzależniona jest w znacznym stopniu od jakości danych wejściowych oraz od trafności prognozy. Dlatego też z punktu widzenia banków istotne jest, aby wszelkie oceny dotyczące przyszłej wypłacalności danej jednostki opierać na wiarygodnych dokumentach, takich jak sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego sporządzonych przez regionalne izby obrachunkowe.

Drugim warunkiem prawidłowej oceny zdolności kredytowej jest możliwość precyzyjnego oszacowania wielkości przyszłych wolnych środków jednostki. W tym celu trzeba dokonać prognozy wartości przyszłych dochodów, wydatków bieżących oraz wydatków związanych z obsługą długu. Szacując wydatki związane ze spłatą zadłużenia, ze względu na brak możliwości przewidzenia wysokości przyszłych stóp procentowych, przyjmuje się dla celów obliczeniowych stopę procentową z dnia rozpatrywania wniosku kredytowego. Pozostałe wartości, takie jak wysokość rat kredytowych, czy też kwota wykupu obligacji, są z góry określone dla całego okresu kredytowania. Podobnie w kwestii innych wydatków, nie istnieje potrzeba sporządzania prognozy. Wynika to z faktu, że ich zaplanowana wysokość zapisana w budżecie stanowi nieprzekraczalny limit (chyba że dana JST zrealizuje wyższy niż planowano dochód). Jak się zatem okazało, przy ocenie zdolności kredytowej prognozuje się jedynie wartość przyszłych dochodów jednostki. Ze względu na liczne zmiany, które dokonują się w otoczeniu prawno-ekonomicznym jednostek samorządu terytorialnego, a także ze względu na znaczną zmienność poziomu dochodów samorządów oraz zakresu wykonywanych przez nie zadań, istnieje wiele przeszkód w zastosowaniu matematyczno-statystycznych technik prognozowania. Wg K.S. Cichockiego (2001c) prognoza dochodów JST powinna opierać się na analizie empirycznej sytuacji budżetowej danej jednostki przeprowadzonej za okres co najmniej 3 lat poprzedzających rok wyjściowy. Dzięki takim działaniom możliwe jest dostrzeżenie pewnych prawidłowości, które są charakterystyczne dla konkretnej jednostki i często nie wykazują zgodności z trendami makroekonomicznymi. Wspomniane trendy służą sporządzeniu prognozy. K.S. Cichocki (2001c) zalicza do nich:

- bieżącą sytuację budżetu JST, diagnozę obecnego stanu i potencjału zmian;
- przewidywane tempo wzrostu PKB i inflacji;
- spodziewany kierunek zmian poszczególnych źródeł dochodów JST.

W celu uwiarygodnienia prognozy wartości wolnych środków budżetowych należy dokonać korekty prognozowanych dochodów o tzw. średni wskaźnik realizacji dochodów zgodnie wzorem 2 (Gonet 2004):

$$\acute{S}WRD = \frac{Rd_{r-1} + Rd_{r-2} + Rd_{r-3} + K + Rd_{r-n}}{n}, \quad (2)$$

gdzie:

Rd_{r-1} , Rd_{r-2} , Rd_{r-1} , Rd_{r-2} , Rd_{r-3} , Rd_{r-n} – stopień realizacji dochodów w latach ubiegłych w stosunku do roku rozpatrywania wniosku,

n – liczba lat minionych, dla których dostępne są dane.

Obliczona na podstawie powyższego wzoru średnia wartość realizacji dochodów może przyjąć wartość mniejszą bądź większą od jedności. W pierwszym przypadku wskazane jest dokonanie korekty prognozowanych dochodów, by uczynić prognozę bardziej wiarygodną. W drugim przypadku, mimo że dane historyczne wskazują na wyższy niż planowany stopień realizacji dochodów, nie powinno się dokonywać korekty prognozowanych dochodów, aby zachować margines bezpieczeństwa. Warto tutaj także podkreślić, że wszelkie prognozy powinny być sporządzane w trzech wariantach: realistycznym, optymistycznym i pesymistycznym.

Podsumowując, można stwierdzić, że warunkiem zaciągnięcia zobowiązania jest posiadanie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego w ciągu całego okresu kredytowania zapasu wolnych środków oraz nadwyżki inwestycyjnej, które to środki stanowią zabezpieczenie przed niekorzystnymi zmianami, takimi jak wzrost inflacji albo wzrost kosztów obsługi zadłużenia.

Określając zdolność kredytową, można także posłużyć się tzw. metodą wskaźnikową, która pozwala na szybką ocenę kondycji finansowej danej JST na podstawie ogólnodostępnych danych. W celach porównawczych zaleca się obliczanie poszczególnych wskaźników dla kilku kolejnych lat. Pozwala to na uzyskanie wiarygodnego obrazu sytuacji finansowej jednostki. Zagadnienie to szeroko prezentuje K.S. Cichocki (2001b), który w analizie wskaźnikowej wyróżnia cztery podstawowe grupy wskaźników:

- dochodowe,
- wydatkowe,
- zadłużenia,
- płynności budżetu.

Wskaźniki dochodowe pozwalają na ocenę potencjału dochodowego danej JST, a także świadczą o stopniu jej samodzielności finansowej. Wyróżnia się tu następujące rodzaje wskaźników:

- Dochody gminy ogółem i dochody *per capita* – jest to podstawowy wskaźnik odzwierciedlający sytuację dochodową jednostki. Przyjmuje się, że wartość tego wskaźnika powinna rosnać w tempie szybszym niż inflacja. Dochody na jednego mieszkańca powinny także wykazywać tendencję rosnącą, bądź też ostatecznie pozostać na tym samym poziomie. Spadek wartości dochodów

per capita oznacza, że dana jednostka będzie zmuszona do obniżenia poziomu świadczonych usług.

- Stosunek dochodów własnych do dochodów ogółem najlepiej przedstawia stopień samodzielności finansowej JST. Wynika to stąd, że dochody własne stanowią tę część dochodów JST, na którą dana jednostka ma stosunkowo największy wpływ. Przyjmuje się, że jeżeli wskaźnik ten maleje w dwóch kolejnych latach o więcej niż 10%, należy dokonać dogłębnej analizy wszystkich źródeł dochodu danej JST.
- Udział wolnych środków w dochodach ogółem. Wskaźnik ten informuje o możliwości podjęcia działalności inwestycyjnej oraz obsługi zadłużenia, to kluczowy wskaźnik przy ocenie zdolności kredytowej. Spadek jego wartości jest dla banku przesłanką do dokładniejszego zbadania budżetu danej JST przed podjęciem decyzji o zaangażowaniu kapitałowym, gdyż wskazuje on na wzrost zadłużenia danej jednostki, przy założeniu, że wydatki obligatoryjne nie uległy zmianie. Wzrost wartości tego wskaźnika z kolei może świadczyć o niewielkim zainteresowaniu danej JST działalnością o charakterze rozwojowym lub, gdy jednocześnie odnotowywany jest wzrost wydatków inwestycyjnych, traktowany jest on jako sygnał świadczący o rozwoju jednostki.
- Wskaźnik struktury dochodów gminy pozwala na porównanie na przestrzeni lat tendencji w kształtowaniu poszczególnych kategorii dochodów składających się na dochody ogółem. Zgodnie z wcześniejszymi stwierdzeniami najkorzystniejsza struktura dochodów JST powinna charakteryzować się największym udziałem dochodów własnych.

Kolejną grupę stanowią wskaźniki wydatkowe. Wartość tych wskaźników także ma wpływ na ocenę zdolności kredytowej, ponieważ pomagają one ocenić efektywność gospodarowania dostępnymi środkami finansowymi. Do podstawowych wskaźników w tej grupie zaliczamy:

- Wydatki ogółem i wydatki *per capita*. Wskaźnik ten pozwala między innymi ocenić, czy wzrost wydatków w danej JST wynika wyłącznie ze wzrostu liczby ludności, czy może z rosnących kosztów świadczonych usług. Rosnące w tempie większym niż inflacja wydatki *per capita* mogą świadczyć o spadku wydajności świadczonych usług, przy założeniu, że nie nastąpiło jednoczesne rozszerzenie zakresu świadczonych przez JST usług. Jest to czynnik zniechęcający do zaangażowania kapitałowego.
- Stosunek wydatków bieżących do dochodów ogółem, który także informuje o efektywności działalności i wielkości zadań nałożonych na JST. Wysoka wartość tego wskaźnika może być interpretowana dwojako, w zależności od sytuacji finansowej JST. Generalnie zakłada się, że im wyższy jest udział wydatków bieżących w dochodach ogółem, tym mniejsza jest efektywność usług komunalnych. W wielu przypadkach jednak wysoka wartość tego wskaźnika jest naturalną konsekwencją prawidłowo prowadzonej gospodarki budżetowej, dzięki której realizacja wszystkich niezbędnych działań inwestycyjnych nie stanowi dużego obciążenia dla budżetu. Taka sytuacja świadczy o dobrobycie społeczności lokalnej.

- Stosunek wydatków inwestycyjnych do dochodów bieżących przedstawia taką samą wartość informacyjną. Warto jednak tutaj zauważyć, że na jego podstawie można na przykład uzyskać informację na temat skali wydatków inwestycyjnych, natomiast nie objaśnia on struktury finansowania. W trochę innym ujęciu aspekt ten przedstawia wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Odnosi on bowiem rozmiar działalności inwestycyjnej nie tylko do dochodów danej JST, lecz także do jej przychodów oraz środków pochodzących z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz z kredytu.
- Wskaźnik przedstawiający relację wydatków inwestycyjnych do wolnych środków netto informuje o strukturze zadłużenia. Indykator ten może przyjmować wartość mniejszą bądź większą od jedności. Pierwsza sytuacja oznacza, że władze danej jednostki zaplanowały w budżecie nadwyżkę środków, a w drugim – znacznie częściej spotykanym przypadku – deficyt, który musi być pokryty funduszami zewnętrznymi zwrotnymi. W skrajnym przypadku, gdy zadłużenie danej jednostki jest zbyt duże, wskaźnik ten może przyjmować wartości ujemne, co wynika z dużych obciążeń związanych z kosztami obsługi kredytu.
- Wskaźnik struktury wydatków. Na jego podstawie można ocenić, jakie zadania mają charakter priorytetowy oraz jak kształtuje się relacja pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi.

Ostatnia grupa wskaźników odgrywających kluczową rolę przy analizie zdolności kredytowej służy do analizy zadłużenia JST. Zalicza się do nich następujące wskaźniki:

- 1) wolne środki do dochodów ogółem;
- 2) obsługa zadłużenia jako procent wolnych środków;
- 3) obsługa zadłużenia ujęta jako procent dochodów ogółem;
- 4) łączna wysokość pozostającego do spłaty zadłużenia, wyrażona jako procent dochodów.

Maksymalne wartości dla wskaźnika 3 i 4 – jak już wspomniałam wcześniej – zostały określone w Ustawie o finansach publicznych i nie mogą przekroczyć odpowiednio 15% i 60%. Dla wskaźnika 2 przyjmuje się, że łączna kwota obsługi zadłużenia nie powinna być wyższa niż 60% wartości wolnych środków budżetowych. Na podstawie wskaźnika 2 można także skonstruować dwa inne indykatory, które w sposób bezpośredni informują o zdolności gmin do obsługi długu, są to (Dylewski 2001):

- wskaźnik pokrycia obsługi długu pierwszego stopnia, określony wzorem 3:

$$WPOD_1 = \frac{WS}{D_t + KOB_t}, \quad (3)$$

- wskaźnik pokrycia obsługi długu drugiego stopnia wyrażony wzorem 4:

$$WPOD_2 = \frac{WS}{KOB_t}, \quad (4)$$

gdzie:

- WS – wolne środki w danym roku budżetowym,
 D_t – wartość zadłużenia przypadająca do spłaty w danym roku budżetowym,
 KOB_t – koszty obsługi długu.

Oba wskaźniki mogą przyjmować wartości z dwóch przedziałów: od zera do jedynki i powyżej jedności. Pierwszy wskaźnik informuje, w jakim stopniu wolne środki budżetowe pokrywają koszty całkowitej obsługi długu (spłata kapitału wraz z odsetkami oraz innymi kosztami). Gdy przyjmuje on wartość poniżej jedności, oznacza to, że wolne środki budżetowe nie są wystarczające do spłaty rat kapitałowych oraz pełnych kosztów obsługi kredytu. Drugi wskaźnik stanowi kategorię podrzędną w stosunku do poprzedniego i obrazuje stopień pokrycia kosztów obsługi długu wolnymi środkami budżetowymi. W przypadku, gdy ten wskaźnik będzie miał wartość mniejszą niż jeden, dana JST może spodziewać się dużych problemów z wypłacalnością, a także z finansowaniem zadań własnych, zwłaszcza że wydatki na spłatę zadłużenia mają charakter priorytetowy.

5. Rodzaj kredytu a poziom zdolności kredytowej

O tym, czy dana jednostka jest w stanie spłacić w terminie zaciągnięte zobowiązanie wraz z wszelkimi kosztami towarzyszącymi, decyduje nie tylko jej sytuacja finansowa, lecz także rodzaj kredytu. Samorządy, oprócz wielu kredytów o charakterze komercyjnym, mogą zaciągać również kredyty preferencyjne, które najczęściej są udzielane ze środków pochodzących z:

- Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (FRIK),
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP),
- Fundacji Wspomagania Wsi (FWW),
- budżetu państwa,
- Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

Kredyty te są udzielane na bardzo korzystnych warunkach. Ich oprocentowanie jest przeważnie niższe od komercyjnego oraz istnieje możliwość skorzystania z okresu karencji w spłacie rat kapitałowych oraz odsetek. Kredyty te mają charakter inwestycyjny. Częstokroć warunkiem zaciągnięcia takiego zobowiązania jest ubieganie się o środki unijne. W takim przypadku środki pochodzące z kredytów preferencyjnych pełnią funkcję prefinansującą (finansują opracowanie pełnej dokumentacji i studiów wykonalności inwestycji oraz innych kosztów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji) bądź też służą uzupełnieniu obowiązkowego wkładu własnego. Ponadto muszą być spożytkowane zgodnie z określonym w umowie celem. Środki pochodzące z tego źródła często nie są uwzględniane przy kalkulacji maksymalnego poziomu zadłużenia określonego przez Ustawę o finansach publicznych.

Korzystanie z tego rodzaju preferencyjnego finansowania nie wymaga tak restrykcyjnej oceny zdolności kredytowej. Niemniej jednak istnieje szereg innych

warunków, które należy spełnić, aby mieć możliwość skorzystania z preferencji.

6. Metody poprawy zdolności kredytowej

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że zdolność kredytowa w głównej mierze wyrażona jest przez dwa czynniki: sytuację finansową, bazującą na pełnych i wiarygodnych sprawozdaniach, oraz subiektywną ocenę wiarygodności danej JST. Gmina bądź inna jednostka może zastosować szereg technik w celu poprawy swojej wiarygodności kredytowej. Do najważniejszych z nich zalicza się:

- opracowanie wieloletniego programu finansowego (WPF);
- stosowanie zasad budżetowania zadaniowego opartego na wieloletnich programach inwestycyjnych;
- poddanie się ocenie ratingowej.

Wieloletni plan finansowy jest dokumentem, w którym zapisana jest struktura finansowania zarówno zadań bieżących, jak i inwestycyjnych. Ma on charakter strategii finansowej, dzięki której możliwe jest racjonalne zarządzanie budżetem poprzez (Ziółkowski, Goleń 2003):

- przyporządkowanie celom strategicznym konkretnych środków finansowych;
- kontrolowanie efektywności wydatkowania środków budżetowych;
- harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków budżetu JST.

Ponadto zadaniem WPF jest określenie priorytetów realizacji poszczególnych zadań, tak aby w jak największym stopniu przyczyniły się do rozwoju społeczno-gospodarczego. Jedną z ważniejszych części WPF dotyczy technik związanych z zarządzaniem zobowiązaniami. Ma ona za zadanie dopasowanie harmonogramu i wielkości spłat do płynności budżetu oraz zaplanowanie wydatków w taki sposób, aby jak najefektywniej spożytkować pożyczone środki i jednocześnie nie doprowadzić do chwilowych niedoborów finansowych. Dzięki starannemu planowaniu pozyskiwania i wydatkowania zewnętrznych zwrotnych funduszy możliwe jest tańsze ich finansowanie na rynku.

Istotą budżetowania zadaniowego jest ujmowanie wydatków wg poszczególnych zadań, zarówno własnych, jak i zleconych, wykonywanych przez samorządy. Ten rodzaj budżetu stanowi alternatywę dla klasycznych rozwiązań. Powszechnie uważa się, że zastosowany w nim układ zadaniowy sprzyja racjonalizacji alokacji zasobów finansowych samorządu, przejrzystości oraz czytelności zapisów. Ponadto dzięki dokładnemu przyporządkowaniu wydatków do konkretnych zadań łatwiej ocenić efektywność działalności.

Zewnętrzny rating kredytowy poprzez ocenę wiarygodności danej JST powoduje redukcję ryzyka kredytowego, a tym samym przyczynia się do obniżenia cen pozyskania środków dłużnych. Rating to niezależna i obiektywna ocena ryzyka kredytowego podmiotu zaciągającego dług na rynku (<http://www.nbportal.pl>). Głównym jego zadaniem jest poinformowanie obecnych i przyszłych

inwestorów, krajowych i zagranicznych, o wiarygodności i wypłacalności podmiotu. Obecnie decyzję o poddaniu się procedurze ratingowej podejmują już nie tylko duże miasta, lecz także mniejsze gminy. Ocena taka polega na wskazaniu silnych i słabych stron oraz poinformowaniu, jak dana jednostka będzie wywiązywała się z zaciągniętych zobowiązań. Rating odzwierciedla dotychczasowe wyniki budżetowe, poziom i strukturę aktualnego oraz przyszłego zadłużenia, a także uwzględnia sytuację lokalną i gospodarczą oraz perspektywę rozwoju gminy (Myczkowska 2005).

Ratingi nadawane są przez agencje ratingowe, wg charakterystycznej dla nich skali. Ocena wiąże się z ustaleniem poziomu inwestycyjnego bądź spekulacyjnego. Poziom inwestycyjny pokazuje, że jednostka ma określone, wymierne źródła spłaty długu. Natomiast poziom spekulacyjny informuje o tym, że źródła spłaty długu są niejednoznacznie ustalone, co obniża wiarygodność finansową gminy, powodując tym samym, że jedynymi podmiotami skłonnyymi do zaangażowania finansowego są podmioty spekulacyjne (Korenik 2003).

Ponieważ kredyty stały się w ostatnich latach istotnym instrumentem finansowania zadań samorządów, coraz częściej pojawiają się propozycje zmiany kryteriów decydujących o możliwości zaciągnięcia zobowiązania. Jako przykład można podać lobby samorządowców na rzecz zniesienia restrykcyjnego ustawowego limitu zadłużenia przy ocenie zdolności kredytowej. Odnosi się to przede wszystkim do przepisu mówiącego, że koszt obsługi zadłużenia nie może przekraczać 15% przewidywanych dochodów JST. Zdaniem wielu specjalistów, między innymi P. Swianiewicza, nie ma uzasadnienia dla stosowania jednakowych kryteriów dla wszystkich samorządów, niezależnie od ich wielkości, sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz potencjału dochodowego. Sytuacja taka powoduje, że wyznaczone przez ustawodawcę limity są mało miarodajne. Należy bowiem tutaj rozróżnić prawną zdolność do zaciągania długu, którą wyznacza Ustawa o finansach publicznych oraz zdolność ekonomiczną. W wielu przypadkach może okazać się, że mimo iż dana jednostka z punktu widzenia prawa nie przekroczyła limitów ustawowych określanych jako granica bezpieczeństwa, może napotkać problemy z płynnością wynikające z przekroczenia limitu ekonomicznego. Rozpatrując tę kwestię z punktu widzenia innych JST, szczególnie dużych miast, ustawowe limity stanowią barierę rozwoju, bowiem jednostki te mogłyby z powodzeniem zwiększyć swoje zadłużenie powyżej limitu, bez zagrożenia utratą płynności.

W celu rozwiązania problemu opisanego powyżej, przedstawiciele JST postulują uelastycznienie piętnastoprocentowego limitu i dostosowanie go do sytuacji finansowej konkretnych jednostek. Kryterium rozstrzygającym o zdolności kredytowej, zdaniem samorządowców, powinna być wysokość nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi (Dymkowska 2006). Jeżeli zostałyby uwzględnione powyższe postulaty, ocena zdolności kredytowej byłaby podstawowym i jedynym kryterium przyznania kredytu.

W świetle dzisiejszych tendencji oraz dążenia do jak najpełniejszego zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności poprzez dostarczanie wielu usług o wysokim standardzie, wiele samorządów przykłada coraz większą wagę do środków dłużnych. Możliwość skorzystania z tego rodzaju finansowania wymaga prowadzenia przemyślanej gospodarki finansowej, która dopuszcza zaistnienie deficytu budżetowego w latach realizacji dużych inwestycji pod warunkiem, że w następnych latach możliwe będzie osiągnięcie nadwyżki budżetowej umożliwiającej spłacenie zaciągniętego zobowiązania. Można zatem stwierdzić, że przy ocenie działalności danego samorządu szczególną uwagę zwraca się na stopień zaspokojenia lokalnych potrzeb z dochodów jednostki oraz poziom zdolności kredytowej umożliwiającej pozyskanie dodatkowych środków na szybszą i bardziej efektywną realizację planowanych dużych inwestycji. Ponadto znaczenie zdolności kredytowej w dzisiejszych czasach jest tym większe, im więcej oferuje się produktów finansowych przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego.

W Polsce zadłużenie JST jest w dalszym ciągu stosunkowo niewielkie. Wynika to ze sceptycznego podejścia do tego rodzaju finansowania oraz ze skłonności do przesadnie ostrożnej oceny możliwości finansowych. Należy jednak pamiętać, że zewnętrzne zwrotne środki nie mogą stanowić remedium na wszelkie trudności finansowe. W przeciwnym razie jednostka może popaść w tzw. pętlę zadłużenia bądź refinansowania.

Podsumowując, należy stwierdzić, że prawidłowo przeprowadzona ocena zdolności kredytowej pozwala na bezpieczny wzrost zadłużenia, a tym samym przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego wielu jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Bakalarczyk S., 2005, *Usługi bankowe dla gmin*, Bydgoszcz: AJG.
- Cichocki K.S., 2001a, „Budowanie wiarygodności finansowej gminy i jej zdolności kredytowej” (w:) K.S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, Warszawa: MUNICIPIUM.
- Cichocki K.S., 2001b, „Etap 1. Diagnoza sytuacji finansowej gminy – struktura, trendy” (w:) K.S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, Warszawa: MUNICIPIUM.
- Cichocki K.S., 2001c, „Etap 2. Opracowanie prognozy budżetu gminy na 5–10 lat” (w:) K.S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, Warszawa: MUNICIPIUM.
- Cichocki K.S., 2001d, „Podstawy metodologii i krótki opis etapów WPF” (w:) K.S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności*

- kredytowej w gminie, najtańszy pieniądź we właściwym czasie*, Warszawa: MUNICIPIUM.
- Dylewski M., 2001, „Analiza wskaźnikowa pozycji i atrakcyjności finansowej jednostki samorządu terytorialnego” (w:) M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa: MUNICIPIUM.
- Dymkowska B., 2006, „Gminy więcej zainwestują”, *Rzeczpospolita*, nr 93.
- GUS, 2005, „Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2004”, <http://www.stat.gov.pl/>.
- Gonet W., 2004, „Ocena zdolności kredytowej samorządów”, *Bank i Kredyt*, nr 7. <http://www.bankier.ae.wroc.pl>.
<http://www.nbportal.pl>.
- Korenik D., 2003, *Usługi finansowe dla gmin*, Wrocław: Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów.
- Misiąg W., 2004, *Budżet gminy dla praktykantów. Wzory i przykłady uchwał*, Warszawa: MUNICIPIUM SA, Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego.
- Miszczuk M., 2004, „Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego” (w:) R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Myczkowska A., 2005, „Dla miast i wsi coraz bardziej liczy się wiarygodność w oczach inwestorów”, *Rzeczpospolita*, nr 173.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Warszawa: MUNICIPIUM SA, Wydawnictwo Samorządu Terytorialnego.
- Szpak M., 2001, „Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta poziomu zadłużenia” (w:) K.S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądź we właściwym czasie*, Warszawa: MUNICIPIUM.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.
- Ziółkowski M., Goleń M., 2003, „Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym” (w:) H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie finansami i gospodarką gminy*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- „Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz o stanie należności jednostek samorządu terytorialnego po 2 kwartałach w latach 2003–2005”, 2005, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/index.php?wysw=2&sgl=2&dzial=230>.

CREDITWORTHINESS AS AN ELEMENT OF LOCAL GOVERNMENTS' FINANCIAL POTENTIAL

Creditworthiness, similar to the ability of generating profit and efficient disposal of financial resources, is one of the basic elements of local governments' financial potential, since it enables gaining additional funds for investment purposes. However, the possibility of obtaining credit is limited not only by law regulations, but also by economic restraints, which determine creditworthiness. Each time, before deciding about incurring debts or about financial involvement, banks as well as local governments themselves should analyze thoroughly the current and future budgets in respect of credit facilities.