Marcin Wiśniewski
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

NOWE PODEJŚCIE DO LIMITOWANIA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Wstęp

Samorząd terytorialny stanowi ważny element polskiej gospodarki. Ustawodawca powierzył jednostkom samorządu terytorialnego (JST) wykonanie wielu istotnych zadań. Przydzielone JST dochody publiczne na ich wykonywanie okazują się jednak najczęściej zbyt ograniczone, w szczególności gdy władze JST chcą wywiązać się z powierzonych zadań w jak najlepszy sposób. Powoduje to w ostateczności powstawanie tzw. potrzeb pożyczkowych, których zaspokojenie skutkuje powstaniem długu JST. Aby jednostki samorządowe nie korzystały z długu jako źródła finansowania zadań w sposób nadmierny (a przez to czasem nieodpowiedzialny), ustawodawca zdecydował się ograniczać możliwość zaciągania przez nie zobowiązań. Dotychczasowe rozwiązania miały charakter egalitarny – limity zadłużenia były takie same w stosunku do wszystkich JST, bez względu na ich charakter (szczebel samorządu) czy też potencjał finansowy. Analitycy rynku długu samorządowego postulowali od wielu lat, aby ograniczenia wielkości długu jednostek samorządu terytorialnego były niejednorodne, by w szczególności wielkość zadłużenia jednostki była uzależniona od posiadanej przez nią zdolności kredytowej.

Zmiany, które znalazły się w nowej ustawie o finansach publicznych, wychodzą naprzeciw tym postulatom. Najważniejszą zmianą jest uzależnienie wielkości zadłużenia JST od możliwości jego obsługi, co sprowadzono do limitowania długu w zależności od możliwości generowanej przez JST nadwyżki operacyjnej, będącej jednym z przejawów zdolności JST do obsługi długu. Zdaniem autora, rozwiązanie to stanowi krok w odpowiednim kierunku, jednakże jest niewystarczająco kompleksowe. W niniejszym artykule zostaną przedstawione dotychczasowe polskie rozwiązania w zakresie limitowania długu samorządu terytorialnego oraz dokonane zmiany. Stanowić to będzie bazę do zaproponowania nowego, zarazem kompleksowego, jak i łatwego w użyciu, sytemu, który stanowi propozycję autorską.

1. Regulacje dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Nadanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności, osobowości prawnej i prawa do zaciągania zobowiązań (Konstytucja 1997) spowodowało, iż zyskały one dodatkową możliwość finansowania swojej działalności – przede wszystkim inwestycyjnej. Jednakże wykorzystywanie tego źródła może rodzić niebezpieczeństwa związane z brakiem możliwości spłaty zaciągniętego długu w przyszłości. Sytuacja taka byłaby niekorzystna zarówno dla JST (jej władz i mieszkańców), jak i podmiotów pożyczających kapitały pieniężne jednostkom.

Z punktu widzenia interesu JST, limity zadłużenia chronią jej mieszkańców przed nieodpowiedzialnym zadłużaniem jednostki przez wybrane władze. Działania władz mogą mieć czasami charakter populistyczny, a zaciągnięcie zobowiązań stanowi łatwy sposób pozyskania środków na sfinansowanie różnego rodzaju przedsięwzięć, stawiających władze JST w lepszym świetle, tym samym zapewniających im niejednokrotnie sukces wyborczy. Jednakże każda władza przemija, a zaciągnięty przez nią dług pozostaje zobowiązaniem wspólnoty samorządowej, obciążając jej przyszłe dochody.

Dobrze skonstruowany i dobrze funkcjonujący system limitowania zobowiązań JST ma również ogromne znaczenie dla inwestorów. Jednostki samorządu terytorialnego stały się ważnym klientem banków, a także uczestnikiem polskiego rynku kapitałowego. Podmioty pożyczające kapitały pieniężne zainteresowane są wiarygodnością podmiotów, którym je pożyczają. W przypadku JST nie występuje ryzyko upadłości (DzU 2003), jednakże spłata zaciągniętego długu wraz z odsetkami może zostać opóźniona w czasie. Oznacza to z punktu widzenia inwestora, że podejmowane przez niego ryzyko kredytowe nie jest tak wysokie, jak w przypadku kredytowania przedsiębiorstw prywatnych, jednakże nie jest całkowicie równe zeru, jak to można założyć w przypadku finansowania Skarbu Państwa.

Powyższe przesłanki wskazują na konieczność limitowania wielkości zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo restrykcje w zadłużaniu się ogółu JST w Polsce związane są z koniecznością wypełniania kryteriów konwergencji nominalnej, związanych z uczestnictwem naszego kraju we Wspólnocie Europejskiej. Twórcy Unii Europejskiej i strefy euro uznali, iż jednym z warunków zrównoważonego wzrostu gospodarczego powinna być dyscyplina finansów publicznych. Stąd w traktacie z Maastricht oraz uzupełniającym go protokole określono, iż relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto w poszczególnych krajach UE nie powinna przekraczać 60%. Należy tę kwestię również brać pod uwagę w odniesieniu do długu samorządowego, który stanowi integralną część długu publicznego.

Wśród dotychczasowych – w większości przypadków nadal obowiązujących – regulacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (wprowadzonych głównie ustawą o finansach publicznych z 2005 r.) znajdują się:

1. Regulacje ilościowe:
   - ograniczenie wielkości państwowego długu publicznego PDP (w tym długu gmin) do 60% wartości rocznego PKB[1] (działania sanacyjne[2] zostają rozpoczęte już z chwilą przekroczenia przez dług 50% PKB);
   - zakaz posiadania przez gminę w danym roku długu wyższego niż 60% jej dochodów wykonanych (lub planowanych w trakcie roku);
   - określenie, iż łączna kwota płatności związanych z obsługą zadłużenia (spłaty kapitału i odsetek) nie może być wyższa niż 15% dochodów gminy, planowanych na dany rok (12% dochodów, jeżeli stosunek PDP do PKB przekroczy 55%);
   - zakaz emisji walorów z dyskontem powyżej 5% wartości nominalnej;
2. Regulacje jakościowe:
   - obowiązek ponoszenia kosztów obsługi długu przynajmniej raz do roku;
   - zakaz kapitalizacji odsetek od długu;
   - konieczność uzyskania przez gminę opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości zaciągnięcia długu;
   - zakaz zaciągania zobowiązania finansowego, którego maksymalnej wartości nominalnej nie można określić w złotych w dniu zaciągnięcia zobowiązania.

Większość analityków rynku długu samorządowego krytykowała niektóre z powyższych regulacji – w szczególności te dotyczące wielkości długu, jaki może zaciągnąć JST[3]. Uznawano, iż progi 60% w relacji dług do dochodów ogółem oraz

[1] Ograniczenie to jest konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i zobowiązania się do przyjęcia wspólnej waluty – euro. Traktat z Maastricht (ratyfikowany przez Polskę jako umowa międzynarodowa) zobowiązuje państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu budżetowego, zaś szczegółowy protokół określa, iż w poszczególnych państwach członkowskich relacja deficytu budżetowego (planowanego i rzeczywistego) do PKB nie powinna przekraczać 3%, a relacja długu publicznego do PKB – 60%. *Treaty on the European Union* (1992), *Protocol on the excessive deficit procedure* (1992).

[2] Działania ostrożnościowe i sanacyjne na wypadek przekroczenia przez państwowy dług publiczny (PDP) wartości progowych w stosunku do produktu krajowego brutto (PKB) – dotyczące gmin – są następujące:
- gdy 50% ≤ PDP/PKB < 55%: relacja deficytu budżetowego gminy do jej dochodów ogółem w planowanym budżecie nie może być wyższa niż analogiczna relacja dotycząca budżetu państwa z roku poprzedniego;
- gdy 55% ≤ PDP/PKB < 60%: górna granica relacji deficytu budżetowego gminy do jej dochodów ogółem w planowanym budżecie nie może być wyższa niż analogiczna relacja dotycząca budżetu państwa, przy której planowana relacja długu Skarbu Państwa do PKB nie przekroczy 60%, przemnożona przez mnożnik R = (0,6 - PDP/PKB) : 0,05, gdzie PDP i PKB we wzorze oznaczają wartości tych wielkości za rok poprzedni;
- gdy 60% ≤ PDP/PKB: gminy nie mają prawa uchwalania budżetu z deficytem oraz udzielania nowych poręczeń i gwarancji.

[3] Przykładowo, wskazywały na to wyniki badań przeprowadzonych w latach 2004–2005 przez Bank Światowy na zlecenie NBP (Por. Noel, Brzeski 2006).

15% spłaty długu wraz z odsetkami do dochodów ogółem są nieadekwatne dla tak zróżnicowanej populacji podmiotów samorządu terytorialnego. W przypadku jednostek silnych finansowo limit ten stanowił niepotrzebną barierę w ich rozwoju, zaś w przypadku jednostek słabych ekonomicznie jego osiągnięcie mogło oznaczać brak wypłacalności.

Próby zmian przedstawionych regulacji podjęto już w 2006 r., określając, że wysokość zadłużenia powinna być ustalana niezależnie dla każdej JST. Punktem wyjścia miała być zdolność JST do obsługi zaciągniętego długu – mierzona jako średnia z ostatnich trzech lat różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, powiększona o wpływy ze sprzedaży majątku. Rozwiązanie takie miało wiele zalet (indywidualny charakter, aktywizacja władz JST w zarządzaniu długiem, nadwyżką operacyjną i majątkiem), jednakże posiadało wady, a wśród nich za najważniejszą należało uznać „historyczny" charakter wskaźnika (Kuniewicz 2008).

Ostatecznie zmiany w sposobie limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła nowa, uchwalona w 2009 r., ustawa o finansach publicznych. Pierwsza zmiana polega na tym, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym występowałby deficyt bieżący w szczególności, gdy planowane wydatki bieżące byłyby wyższe od planowanych dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych lub zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów i pożyczek (DzU 2009, poz. 1240).

Druga zmiana, mająca kluczowe znaczenie dla wielkości zadłużenia JST, polega na zniesieniu limitu poziomu długu JST i uzależnieniu jego wielkości od możliwości jego spłaty, mierzonej za pomocą historycznych wartości nadwyżki operacyjnej JST. W szczególności określono, iż organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym relacja spłacanych kwot pożyczonego kapitału wraz z odsetkami do dochodów ogółem byłaby wyższa od średniej relacji nadwyżki operacyjnej (dochody bieżące – wydatki bieżące), powiększonej o wpływy ze sprzedaży majątku, do dochodów ogółem. Zależność ta musi być spełniona nie tylko dla planowanego roku budżetowego, ale dla wszystkich lat budżetowych następujących po nim (DzU 2009).

Ustawa wprowadza także wiele innych zmian, jednakże powyżej wskazane mają decydujące znaczenie dla budowania nowego systemu limitowania zadłużenia samorządowego. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że zmiany wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych posiadają swoje *vacatio legis*. Zgodnie z ustawą wprowadzającą, regulacje te będą stosowane przy uchwalaniu budżetów dopiero od 2011 r. (dla przypadku braku deficytu bieżącego) oraz 2014 (w regulacji wysokości długu w zależności od nadwyżki operacyjnej) (DzU 2009, poz. 1241).

Nowe rozwiązania posiadają wiele zalet, gdyż ich skutkiem powinna być przede wszystkim poprawa zarządzania długiem w JST i bardziej elastyczne, a zarazem odpowiedzialne prowadzenie polityki inwestycyjnej. Jednakże wskazuje się także

na wiele wad nowych rozwiązań, do których należy zaliczyć: brak możliwości zaliczenia nadwyżki z lat ubiegłych do budżetu JST, w przypadku gdy zostaną przekroczone limity państwowego długu publicznego do PKB, brak zróżnicowania limitu w zależności od szczebla samorządu, brak możliwości finansowania przejściowego niedoboru budżetu, nieuwzględnianie w kalkulacji zobowiązań innych niż kredyt i pożyczka oraz emisja papierów wartościowych (np. leasingu, faktoringu, kredytu kupieckiego) (Jastrzębska 2009; Przybylska 2009), historyczny charakter oceny zdolności JST do spłaty nowego zadłużenia (ocena na podstawie danych za trzy poprzedzające lata).

2. Ocena zdolności kredytowej podstawą limitowania zadłużenia JST – propozycja nowego sposobu limitowania długu JST

Przedstawione zmiany w regulacjach dotyczących sposobów ograniczania zadłużenia JST, a w szczególności ich wady, skłaniają do zastanawiania się nad innymi potencjalnymi rozwiązaniami. W literaturze przedmiotu można znaleźć propozycje, alternatywnych dla ustawowych konstrukcji, systemów ograniczania długu samorządowego (Jastrzębska 2009). Również autor chciałby przedstawić swój pomysł na zbudowanie systemu limitowania zadłużenia JST.

Punktem wyjścia tworzenia regulacji ograniczających zobowiązania JST powinna być – zdaniem autora – ocena zdolności kredytowej jednostki, czyli zdolności JST do spłaty zaciągniętych zobowiązań wraz z należnymi odsetkami[4]. Na podstawie prowadzonych od kilku lat badań z problematyki oceny zdolności kredytowej JST opracowano oryginalną autorską metodę badania kredytowego JST, a także skonstruowano alternatywę dla obecnego sposobu limitowania zadłużenia JST. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze wnioski z przeprowadzonych przez autora badań.

W przypadku zaciągania przez JST długu „komercyjnego", właściwe wydaje się traktowanie jednostek jak podmioty „komercyjne", co implikuje stosowanie do oceny ich zdolności kredytowej instrumentów i metod podobnych do tych wykorzystywanych wobec podmiotów prywatnych[5]. Nowe regulacje wprawdzie uzależniają wielkość długu od możliwości jego spłaty, jednakże badanie tej możli-

[4] Pojęcie „zdolności kredytowej" autor rozumie *sensu largo*, tzn. w odniesieniu do wszystkich zobowiązań JST, a nie tylko tych związanych z zaciągniętymi kredytami. Innymi słowy, pojęcie to, zdefiniowane w przepisach prawnych (DzU 1997, art. 69, ust. 1), stosowane jest również w odniesieniu do innych niż kredyt tytułów zwrotnych.

[5] Autor jest świadomy tego, iż JST wykonują zadania publiczne, które nie powinny lub nie mogą być wykonywane przez inne podmioty, stąd jednostki te stanowią element sfery publicznej gospodarki. Jednakże sytuacja, w której zaciągają one zobowiązanie wobec podmiotu komercyjnego (np. banku) na warunkach rynkowych, czyni je podmiotami komercyjnym (w tym konkretnym stosunku).

wość zredukowano w gruncie rzeczy do badania informacji historycznych na temat nadwyżki operacyjnej generowanej przez JST. Do oceny ryzyka kredytowego (w praktyce banków, jak również innych kapitałodawców) posiadanie historycznej zdolności do generowania nadwyżek finansowych również stanowi ważną, ale nie jedyną przesłankę posiadania zdolności kredytowej. Skutkiem tego, należałoby zaproponować bardziej kompleksowy (niż dotychczas) sposób oceny zdolności JST do spłaty długu, dzięki któremu można by limitować wysokość zadłużenia tych podmiotów[6].

Sposobem pomiaru zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego jest stworzenie syntetycznej miary, agregującej wpływ wielu czynników determinujących tę zdolność. Odpowiednio skonstruowany wskaźnik pozwalałby na oszacowanie jakości JST jako potencjalnego kredytobiorcy, a zarazem umożliwiałby określenie limitu bezpiecznego zadłużenia danej JST. Kluczowym elementem budowy takiego miernika wydaje się odpowiedni dobór wyznaczników badanej zdolności.

Zdolność do spłaty zobowiązań uzależniona jest od wielu czynników zarówno o charakterze ekonomicznym, finansowym, społecznym, demograficznym, jak i moralnym (Filipiak 2005). Możliwość spłaty zaciągniętych i potencjalnych zobowiązań wiąże się z wieloma rodzajami ryzyka występującymi w działalności JST (szerzej na temat ryzyka w działalności JST w: Korenik i Korenik 2007). Jednakże w praktyce ziszczenie się jakiegokolwiek ryzyka w tej działalności będzie miało swój wymiar finansowy, w szczególności np. wystąpienie niemożność spłaty zaciągniętego długu. Wniosek ten skłonił autora do poszukiwania wyznaczników zdolności kredytowej JST we wskaźnikach opisujących sytuację finansową tych jednostek.

Skupienie się w ocenie zdolności kredytowej JST na wyznacznikach finansowych posiada dodatkowo ważną cechę, jaką jest dostępność danych. Ministerstwo Finansów dysponuje danymi na temat sprawozdań finansowych każdej z JST w Polsce, co pozwala na łatwą konstrukcję miary na podstawie zebranych informacji. Właśnie zgromadzone przez ministerstwo dane, prezentowane w formie zestawienia wskaźników opisujących sytuację finansową każdej JST, stanowiły punkt wyjścia do analiz istotności wskaźników finansowych dla oceny zdolności kredytowej JST.

Z przeprowadzonych przez autora badań (Wiśniewski 2009a; 2009b) wynika, że za pomocą zmiennych opisujących sytuację finansową JST niemal ze stuprocentowym prawdopodobieństwem można odtworzyć nadane im przez agencje ratingowe zewnętrzne, publiczne oceny kredytowe. Autor zdecydował się przyjąć

[6] W rzeczywistości banki, analizując zdolność kredytową JST, biorą pod uwagę czynniki, które tę zdolność określają. Aby w sposób syntetyczny zagregować wiele informacji o kredytobiorcy, najczęściej wykorzystywane są metody *credit scoringu*. Przykłady takich technik można znaleźć w: T.A. Galbarczyk (2007).

za punkt wyjścia oceny międzynarodowe nadane polskim JST przez największe agencje ratingowe (Moody's, Standard & Poor's, Fitch), gdyż jedynie one posiadają (w myśl postanowień CEBS) wzajemną porównywalność. Oceny bankowe stanowią poufne informacje każdego z banków, stąd trudno je uzyskać i problematyczne jest ich porównywanie.

Wnioski z przeprowadzonych badań potwierdzają możliwość bazowania w procesie oceny zdolności kredytowej wyłącznie na danych finansowych, a także pozwalają wskazać na istotność poszczególnych wyznaczników. Przykładowe zestawy zmiennych, których agregacja pozwoliłaby na utworzenie miernika zdolności kredytowej JST, przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zestawy zmiennych diagnostycznych zdolności kredytowej JST

Zestaw 1. **Zmienne diagnostyczne wytypowane ze zbioru wskaźników Ministerstwa Finansów**
W1 – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem
W2 – udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem
W3 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem
W4 – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych
W5 – udział dochodów podatkowych w dochodach bieżących
W6 – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem
W7 – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne
W8 – relacja transferów bieżących do wydatków bieżących
W9 – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem
W10 – udział wydatków bieżących powiększonych o spłatę rat kapitałowych w dochodach bieżących
Zestaw 2. **Zmienne o największej statystycznej istotności dla klasyfikowania JST według nadanej im przez agencje ratingowe oceny wiarygodności kredytowej**
W2 – udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem
W3 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem
W5 – udział dochodów podatkowych w dochodach bieżących
W6 – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem
W8 – relacja transferów bieżących do wydatków bieżących
W10 – udział wydatków bieżących powiększonych o spłatę rat kapitałowych w dochodach bieżących

Pierwszy zestaw składa się ze zmiennych wytypowanych przez autora spośród ogółu wskaźników publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Celem selekcji było przede wszystkim wyeliminowanie wskaźników, które dublowałyby informacje i zniekształcały przez to ocenę. Dodatkowym kryterium było dostarczenie informacji o wszystkich możliwych zakresach (aspektach) działalności finansowej JST, stąd w zestawie znajdują się wskaźniki dotyczące zadłużenia, dochodów, wydatków i wyniku.

Przeprowadzone przez autora badania na zestawie tych wskaźników, z wykorzystaniem głównie metod analizy dyskryminacyjnej, pozwoliły wskazać te wskaźniki,

które posiadają największą moc dyskryminacyjną (i przez to klasyfikacyjną)[7]. Wskaźniki te przyjmowały najbardziej odmienne (statystycznie różne) wartości dla JST o dobrej ocenie kredytowej i dla JST o przeciętnej ocenie, dzięki czemu to one powinny stanowić w przyszłości wyznaczniki w procesie oceny zdolności kredytowej.

Kolejnym problemem konstrukcyjnym miary zdolności kredytowej jest agregacja wytypowanych wskaźników. Z pomocą przychodzą tutaj metody taksonomii i taksonometrii, w których określa się sposoby standaryzacji i agregacji zmiennych. Najbardziej odpowiednią z metod wydaje się metoda wskazywana przez krakowskich ekonometryków, zajmujących się zastosowaniem taksonomii do opisu zjawisk gospodarczych (Grabiński, Wydymus i Zeliaś 1989). Metoda ta pozwala na ujednolicenie różnoimiennych wskaźników, o różnych znakach (co ważne z punktu widzenia analizy finansowej), zapewnia jednocześnie relatywnie najmniejsze zniekształcenia wpływu wartości zmiennej na ostateczną wartość miary syntetycznej (przekształcenia głównie liniowe) (Cieślak red. 2005).

Skonstruowane w ten sposób miary pozwalają osiągnąć wyniki klasyfikacji niemal stuprocentowo zgodne z tymi nadanymi JST przez agencje ratingowe. Ponadto, co warto podkreślić, wartości mierników syntetycznych zbudowanych dla różnych zestawów zmiennych finansowych są ze sobą wysoce skorelowane. Oznacza to, że każdy z aspektów działalności finansowej JST jest ważny do oceny zdolności kredytowej tych podmiotów, a jednocześnie każdy z nich samodzielnie w dużym stopniu odzwierciedla badaną zdolność. Innymi słowy, jeżeli dana JST charakteryzuje się dobrą jakością kredytową, to odzwierciedlenie tego faktu znajdzie się we wszystkich wymiarach jej działalności finansowej.

Konkludując, mając skonstruowany wskaźnik zdolności kredytowej, możliwe byłoby uzależnienie od jego wartości limitu zadłużenia przysługującego określonej JST. Granicę należałoby wyrazić w sposób względny, np. jako procent dochodów ogółem JST. Wysoka wartość miernika zdolności kredytowej oznaczałaby większą możliwość zadłużania się. Limity mogłyby zostać ustalane w sposób ciągły (co wymagałoby utworzenia funkcji, która wartościom miernika przyporządkowywałaby wysokość ograniczenia) lub w sposób dyskretny, gdzie odpowiednim przedziałom wartości miernika odpowiadałaby wysokość ograniczenia.

Do zalet takiego rozwiązania należałoby zaliczyć w szczególności bardziej niż w przypadku dotychczasowego, kompleksowe podejście do oceny zdolności JST do spłaty długu, stanowiącej wyznacznik wielkości dopuszczalnego zadłużenia. Ponadto, pomimo pozornej złożoności, miara ta jest stosunkowo łatwa do zastosowania, a dane, potrzebne do obliczeń – powszechnie dostępne. Proponowany system

[7] W szczególności wskaźniki te najczęściej występowały jako istotne zmienne oszacowanych (procedurą krokową wprzód i wstecz) funkcji dyskryminacyjnych dla różnych prób (przedziałów czasowych). Ponadto większość z nich cechowała się bardzo poprawnymi wartościami współczynnika λ-Wilksa, który charakteryzuje indywidualną moc dyskryminacyjną zmiennych.

byłby pozbawiony także wielu wad obecnego systemu, wskazanych w poprzednim punkcie.

Z kolei wśród wad przedstawionej propozycji należałoby wymienić nadal mało prospektywny charakter oceny – zdolność kredytowa byłaby bardziej kompleksowo przebadana, ale nadal byłaby to analiza historyczna. Wada ta wydaje się być nie do przezwyciężenia przez żaden z potencjalnych systemów, ponieważ perspektywiczna ocena zdolności kredytowej jest trudna i skomplikowana (zatem kosztowna), a co najważniejsze – subiektywna, gdyż wymaga przyjęcia założeń. Inną wadą proponowanego systemu jest bazowanie przy doborze zmiennych diagnostycznych na ocenach kredytowych dokonanych przez agencje ratingowe. Jednakże trudno znaleźć w praktyce równie obiektywne źródło informacji na temat jakości kredytowej JST, źródło, które dodatkowo posiada swoje umocowanie prawne[8].

Największym problemem konstrukcyjnym proponowanego systemu byłoby uzależnienie wielkości limitu zadłużenia od wartości miernika zdolności kredytowej. Trudno w tym przypadku określić jakiś obiektywny, możliwy do empirycznej weryfikacji, sposób ustalenia tej zależności. Ostatecznie należałoby w sposób arbitralny określić tę zależność, np. przyjmując w sposób ekspercki możliwy, akceptowalny poziom relacji długu do dochodów ogółem (X), a następnie podzielić przedział potencjalnych wartości od zera do X i przypisać im wartości miernika zdolności kredytowej.

Zakończenie

Zaproponowany w artykule sposób limitowania zadłużenia JST stanowi wariantowe, w stosunku do obowiązującego, rozwiązanie. Powstał on na kanwie rozważań nad wadami obecnego systemu. Najważniejszym przesłaniem przyświecającym jego konstrukcji było uzależnienie limitu zadłużenia JST od posiadanej przez nią zdolności kredytowej. Za słusznością takiego podejścia, zdaniem autora, przemawia fakt, iż w przypadku korzystania przez JST z komercyjnych źródeł finansowania działalności, należy te jednostki traktować na równi z podmiotami komercyjnymi, zatem należy badać ich zdolność kredytową.

Przedstawiony projekt stanowi propozycję rozwiązań mogących ulepszyć system ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest on pozbawiony wad, na co wskazano w artykule, ale wiele jego rozwiązań posiada swoje zalety, które mogą zostać wykorzystane przy kolejnej próbie reformowania sposobów limitowania długu JST.

[8] Działalność agencji ratingowych podlega weryfikacji CEBS i CESR, a nadane oceny mogą stanowić podstawę określania ryzyka ekspozycji kredytowych w świetle Nowej umowy kapitałowej, wdrożonej do ustawodawstwa krajów UE i wielu innych.

Bibliografia

Filipiak B. (2005), *Badanie wiarygodności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących limitów zadłużenia* w: L. Patrzałek (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław.

Galbarczyk T.A. (2007), *Zarządzanie ryzykiem banku w procesach kredytowania jednostek samorządu terytorialnego* w: J. Węcławski, M. Kicia (red.), *Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A. (1989), *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-ekonomicznych*, PWN, Warszawa.

Jastrzębska M. (2009), *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, Finanse Komunalne, nr 4.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Korenik D., Korenik S. (2007), *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa.

Kuniewicz K. (2008), *Nowy wskaźnik zadłużenia samorządów*, Wspólnota, z dnia 13 października.

Noel M., Brzeski J. (2006), *Rynek obligacji samorządowych w Polsce – stan, podstawowe problemy i największe wyzwania* w: *Obligacje komunalne w Polsce*, Zeszyty BRE Bank – CASE, nr 84.

Cieślak M. (red.) (2005) *Prognozowanie gospodarcze – metody i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Protocol on the excessive deficit procedure (1992), Official Journal of European Communities No C 191/84.

Przybylska J. (2009), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ustawy o finansach publicznych,* [w:] B. Filipiak, B. Walczak (red.) *Finanse 2009 – teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Treaty on the European Union (1992), Official Journal of European Communities No C 191/1

Wiśniewski M. (2009a), *Analiza dyskryminacyjna jako narzędzie szacowania ocen wiarygodności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego – przegląd badań i próba aplikacji w Polsce,* w: D. Appenzeller (red.) *Wielowymiarowa analiza danych gospodarczych – metody i zastosowania*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 124, Poznań.

Wiśniewski M. (2009b), *Wskaźniki finansowe jako wyznaczniki wiarygodności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle analizy dyskryminacyjnej,* w: B. Filipiak, B. Walczak (red.) *Finanse 2009 – teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 547, Szczecin.

DzU nr 157, poz. 1241, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.*

DzU nr 157, poz. 1240, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

DzU nr 60, poz. 535, z późn. zm, Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze.

DzU nr 140, poz. 939 z późn. zm, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

THE NEW APPROACH TO LOCAL GOVERNMENT UNITS' DEBT LIMITATION IN POLAND

Summary

The limitation of the local government unit's debt is a crucial matter of legal regulations of their financial activity. Due to the previous legal solutions, the equal limit has been applied to all the units. This regulation was not proper for such a diversified population as a local government units in Poland. The propositions of new regulations assumed that the maximum amount of the unit's debt has to be correlated with the unit's ability to repay it. Therefore, in the new Public Finance Act, stated in year 2009, the limit system has changed in this direction. Nevertheless, in authors opinion, the new solutions, which reduce the analysis of the unit's ability to repay the debt to check its mean current surplus during last three year, is rather too big simplification. In this paper the proposal of the more complex solution has been presented. The main assumption of the new model of local government debt limitation system is to assess the unit's creditability and make it a basis to estimate the safe debt level of the unit. Due to create this system, the multidimensional analysis methods have been used.