

Ewa Łosiewicz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

ZDOLNOŚĆ KREDYTOWA A OCENA RATINGOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Jednostki samorządu terytorialnego jako kredytobiorcy

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą występować w formie gmin, powiatów i województw oraz miast na prawach powiatów. Te ostatnie stanowią specyficzną formę JST o dużym potencjale finansowym i dużych możliwościach prowadzenia stabilnej polityki finansowej. W sytuacji utrzymujących się niedoborów środków pieniężnych samorząd terytorialny może zaciągać pożyczki i kredyty, emitować papiery wartościowe, przejmować depozyty oraz wymagane zobowiązania.

JST mogą zaciągać kredyty na [Gonet 2004, s. 79]:

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

Kredytowanie JST dotyczy, podobnie jak jednostek gospodarczych, dwóch obszarów działalności: bieżącej i inwestycyjnej. Kredyty jako instrumenty najbardziej uniwersalne dzięki odpowiedniemu doborowi warunków pozwalają na różnorodne ich zastosowanie. JST najczęściej korzystają z finansowania bieżących potrzeb poprzez kredyty obrotowe w rachunku bieżącym i kredytowym oraz kredyty dyskontowe. W obszarze działalności inwestycyjnej JST mogą korzystać z tradycyjnej, komercyjnej oferty banków lub z kredytów preferencyjnych [*Perspektywy współpracy...* 2005, s. 118-121].

Najwięcej kredytów i pożyczek w bankach komercyjnych w latach 1999-2000 zaciągały gminy – 51,6% całości zadłużenia w 2000 r. i miasta na prawach powia-

tu: 75,6%. W roku 2002 wielkość ta spadła do 47,6% dla gmin, lecz wzrosła dla miast dla prawach powiatu do wartości 80,6% [Gonet 2004, s. 76].

Splata kredytów przez samorządy terytorialne odbywa się w większości terminowo. W latach 1997-2002 tylko raz została przekroczona wartość 1% całego zadłużenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z tytułu kredytów i pożyczek bankowych (w 2002 r. osiągnięto poziom 1,8%, a rok wcześniej 0,2%) [Gonet 2004, s. 77].

Mimo niewielkiego wzrostu wskaźników dotyczących zadłużenia JST banki bezpiecznie udostępniają środków finansowych tego rodzaju klientom. Na poziom tego bezpieczeństwa wpływają następujące czynniki [Gonet 2004, s. 78]:

- 1) JST to osoby prawa publicznego, utworzone przez państwo,
- 2) ich gospodarka finansowa jest jawna,
- 3) ich działalność opiera się na budżecie odzwierciedlającym całość ich gospodarki,
- 4) posiadają wiele stałych dochodów publicznoprawnych,
- 5) nie można ogłosić w stosunku do nich upadłości,
- 6) ustawowo ograniczono możliwości ich zadłużania się oraz rodzaje zaciąganych kredytów,
- 7) regionalne izby obrachunkowe sprawują kontrolę budżetową JST,
- 8) organ stanowiący JST (rada, sejmik) oraz komisje rewizyjne sprawują kontrolę społeczną,
- 9) JST ustawowo są zobowiązane do terminowego regulowania swoich zobowiązań,
- 10) JST nie mogą nie spłacić zaciągniętego zgodnie z prawem zadłużenia, mogą mieć jedynie trudności z terminową regulacją zobowiązań z tego tytułu,
- 11) ryzyko kredytowe JST jest niższe niż u innych podmiotów.

Analiza udziału zadłużenia poszczególnych form JST w całości zadłużenia JST oraz braków występujących w infrastrukturze komunalnej [Skuza 2003, s. 39] pozwala wysnuć wniosek, że w najbliższej przyszłości małe gminy będą potrzebowały najwięcej środków finansowych z zewnątrz, w tym również kredytów od banków komercyjnych. Inwestycje komunalne mogą być finansowane trzema metodami: z oszczędności (rezerw) samorządowych, z bieżących dochodów samorządowych oraz poprzez zaciąganie kredytów i pożyczek [Borodo 2002, s. 11].

Małe gminy nie mają doświadczenia w korzystaniu z dofinansowania zewnętrznego, nie są dobrze znanymi klientami w bankach komercyjnych i charakteryzują się z reguły niewysokim poziomem dochodów i niższym stanem majątkowym od pozostałych JST. Ponadto w ostatnich latach systematycznie malała realizacja dochodów w stosunku do zaplanowanych (w 1999 r.: 100,07%, w 2001 r.: 97,45%, w 2002 r.: 94,9%) [Gonet 2004, s. 80], co może wskazywać, że w ich przypadku wystąpi wyższe ryzyko kredytowe, co powinno wywołać potrzebę zwrócenia uwagi na metodologię badania zdolności kredytowej JST, zwłaszcza gmin.

2. Istota badania zdolności kredytowej JST

Do niedawna bieżącą obsługą gmin zajmowały się przede wszystkim banki spółdzielcze, które mają bardzo dobrą sieć jednostek w kraju i są znane z dobrych relacji z JST. W ostatnich latach wzrosło również zainteresowanie dużych banków komercyjnych obsługą gmin, jednak banki te często wciąż nie mają dopracowanych procedur oceny ryzyka kredytowego dla tej grupy klientów. Rozwiązania w tym obszarze do oceny zdolności kredytowej proponują trzy kryteria: jakościowe, ilościowe i charakteryzujące inne rodzaje ryzyka związane z finansowaniem gminy [Usługi bankowe... 2000, s. 92-98].

W ocenie jakościowej badane są następujące podstawowe czynniki:

- 1) atrakcyjność inwestycyjna gminy,
- 2) zarządzanie gminą,
- 3) jakość planowania budżetowego,
- 4) wywiązywanie się gminy ze zobowiązań.

Ocena ilościowa dotyczy analizy wybranych wskaźników określających wiarygodność kredytową gminy, np. wskaźnik obsługi zadłużenia, łącznego zadłużenia, inwestycji, deficytu, dochodu na 1 mieszkańca, ustawowy wskaźnik zadłużenia gminy.

Jako przykład pozostałych rodzajów ryzyka towarzyszących zaangażowaniu środków finansowych w działalność gminy wyróżnia się:

- 1) ryzyko wynikające ze zobowiązań warunkowych,
- 2) ryzyko projektu,
- 3) ryzyko finansowe,
- 4) ryzyko systemowe.

Poszczególnym kryteriom oceny zdolności kredytowej gminy przypisuje się wartości punktowe, które pozwalają zakwalifikować gminę do klasy ryzyka. Jest niezwykle ważne, w jaki sposób będą poddawane ocenie poszczególne elementy wymienionych trzech przykładów kryteriów oceny zdolności kredytowej.

Zauważony malejący stopień realizacji dochodów gmin powoduje, że na pierwszy plan wysuwa się jakość sporządzanych przez gminy planów budżetowych na lata kredytowania [Gonet 2004, s. 80-81]. Ważne jest przyjęcie wiarygodnych wartości planowanych dochodów oraz wydatków. Do obliczenia kwoty dochodów można przyjąć prognozę dochodów własnych korygowaną średnim wskaźnikiem realizacji dochodów własnych budżetu w przynajmniej trzech minionych latach, a przy prognozowaniu wydatków należy bezwzględnie przestrzegać zasady o nieprzekraczaniu limitu, chyba że osiągnięto dochody wyższe od planowanych.

Różny poziom dochodów JST powoduje, że posiadają one różny poziom samodzielności finansowej, choć ich działalność charakteryzują wspólne zasady przygotowania, planowania i realizacji budżetu; dlatego metoda badania zdolności kredy-

towej JST oparta na budżecie powinna być uniwersalna i dać się zastosować do wszystkich typów JST oraz wszystkich dostępnych dla nich kredytów.

Badanie zdolności kredytowej jest indywidualnym rozwiązaniem konkretnego banku. Może się zatem zdarzyć, że jeden bank oceni zdolność kredytową klienta pozytywnie, a inny negatywnie. Wypracowanie jednolitej metodologii oceny zdolności kredytowej na rynku bankowym dałoby bardziej czytelny obraz kondycji danej JST i mogłoby przyspieszyć ocenę jej zdolności kredytowej w innym banku.

W dużym stopniu obiektywną metodą oceny sytuacji ekonomicznej badanego podmiotu, stosowaną również w ocenie dużych JST, jest rating, którego zasady mogłyby być zastosowane również przy ocenie zdolności kredytowej gmin.

Konieczność wdrożenia zasad ratingu do oceny ekonomicznej podmiotu ubiegającego się o dokapitalizowanie, w tym też w formie kredytu, wynika z „Nowej umowy kapitałowej” (Basel 2). Jeżeli warunki tego dokumentu zaczną obowiązywać w Polsce, to gminy będą musiały posiadać ocenę ratingową, aby starać się o dofinansowanie kredytem długoterminowym w banku komercyjnym.

3. Metodyka oceny ratingowej JST

Ocena ratingowa JST jest obowiązkowa w sytuacji, gdy jednostka ubiega się o pozyskanie środków na międzynarodowym rynku finansowym. Inny powód, coraz częściej występujący w Polsce, dla którego JST stara się o ocenę agencji ratingowej, to zamiar emisji papierów wartościowych na rynku kapitałowym – wtedy JST sama występuje do agencji z inicjatywą sporządzenia ratingu w celu zwiększenia wiarygodności u potencjalnych inwestorów.

Zainteresowanie uzyskaniem oceny agencji ratingowych w Polsce dotychczas wykazują duże miasta o liczbie mieszkańców powyżej 500 tys., takie jak: Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin czy Bydgoszcz, które aktualnie posiadają oceny od BBB+ do BBB- [www.szczecin.pl/finanse/rating/inne.htm]. Oznaczenia ratingowe stosowane przez międzynarodowe agencje są opisane w wielu opracowaniach poruszających tę tematykę [*Perspektywy współpracy...* 2005, s. 84; bip.city.poznan.pl/rating/system_ocen.html; <http://www.nbportal.pl>].

Przy ocenie samorządu terytorialnego agencja ratingowa szczegółowo bada dochody operacyjne samorządów i strukturę wydatków [*Metodyka ...* 2002, s. 2].

W zakresie dochodów analizowane są następujące zagadnienia:

- wielkość i udział transferów w dochodach,
- przeznaczenie transferów,
- prawne przypisanie źródeł dochodów,
- wpływ samorządu lokalnego na dochody podatkowe,
- ryzyko prawne i polityczne krajowego systemu podziału dochodów.

W zakresie struktury wydatków agencja ratingowa bada takie aspekty, jak:

- obowiązkowe wydatki samorządu,

- źródło finansowania wydatków operacyjnych,
- wpływ samorządu lokalnego na zmiany wydatków budżetowych,
- trendy społeczno-ekonomiczne w popycie na usługi publiczne.

W analizie ratingowej JST agencja ratingowa bierze pod uwagę te czynniki ilościowe i jakościowe, które są istotne dla ostatecznej oceny, ponieważ obejmują takie elementy, jak struktura instytucjonalna, czynniki polityczne występujące w relacjach w zarządzaniu, sytuacja społeczno-ekonomiczna i inne elementy pozwalające ocenić skłonność ocenianej jednostki do spłaty swoich zobowiązań.

Przy ocenie czynników ilościowych tworzone są modele finansowe pozwalające na przeprowadzenie analizy trendów i prognoz w obszarze finansów publicznych i poziomu zadłużenia badanej jednostki [Metodyka... 2002, s. 3-5].

Ocena ratingowa JST jest przeprowadzana na zasadach nawiązujących do badania zdolności kredytowej, ale w sposób, który wydaje się bardziej wnikliwie i bardziej szczegółowo badać sytuację JST w przyszłości, gdy będą spłacane zobowiązania.

Ze względu na wysokie koszty oceny ratingowej przez wyspecjalizowaną agencję, mniejsze JST, takie jak gminy, nie są w stanie pokryć kosztów takiej oceny, które w zależności od wielkości ocenianego podmiotu, w przypadku Fitch IBCA, wahają się od 10 000 do 1 500 000 USD [<http://www.fitchpolska.com.pl>].

4. Podsumowanie

Wysokie koszty oceny ratingowej przez wyspecjalizowane agencje, takie jak Fitch IBCA, Moody's Investors Service czy Standard&Poor's, nie wskazują, aby małe JST, takie jak gminy, na szeroką skalę korzystały z ich usług w celu zdobycia zaufania przyszłych inwestorów. Gminy, szczególnie małe, jako jednostki wykazujące największe braki w infrastrukturze komunalnej, w najbliższej przyszłości będą wykazywać rosnące potrzeby na dofinansowanie zewnętrzne. Z drugiej strony zauważona malejąca tendencja wartości współczynnika realizacji dochodów może wskazywać na konieczność zwrócenia większej uwagi na szacowanie ryzyka podczas badania zdolności kredytowej gminy na etapie ubiegania się o kredyt w banku komercyjnym. Argument przemawiający na korzyść JST, że z założenia nie mogą one ogłosić upadłości, nie zwalnia banków z obowiązku wnikliwego przeprowadzenia analizy zdolności kredytowej.

W opracowaniu metodologii badania zdolności kredytowej JST banki komercyjne powinny wzorować się na zasadach dokonywania oceny ratingowej przez agencje ratingowe. Problemem jest nie to, że gminy nie są w stanie pokryć wysokich kosztów oceny ratingowej przez niezależną agencję, lecz to, aby banki mogły określać zdolność kredytową na zasadach bardziej czytelnych dla otoczenia. Rozwiązaniem mogłoby być przeprowadzanie przez banki ratingów wewnętrznych w ramach badania zdolności kredytowej JST, co być może wymusi „Nową umowę kapitałową”. Ratingi wewnętrzne łączyłyby zasady badania zdolności kredytowej

podmiotu i oceny ratingowej przeprowadzanej przez wyspecjalizowane, niezależne agencje. Korzyść z takiego rozwiązania odniósłby i bank, i oceniana jednostka: bank udzielałby kredytów obciążonych mniejszym ryzykiem, a oceniana jednostka mogłaby wykorzystać ocenę do zwiększenia swojej wiarygodności również poza bankiem.

Literatura

- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Gonet W., *Ocena zdolności kredytowej samorządów*, „Bank i Kredyt” lipiec 2004.
- Metodyka ratingu jednostek samorządowych*, Fitch Ratings, 4 kwietnia 2002, <http://www.fitchpol-ska.com.pl>.
- Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, red. D. Korenik, Wydawnictwo AE, Wrocław 2005.
- Skuza S., *Bariery w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego*. Cz. I, „Bank i Kredyt” 2003, nr 2.
- Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000.
- <http://www.szczecin.pl/finanse/rating/inne.htm>.
- <http://www.nbportal.pl>.
- http://bip.city.poznan.pl/rating/system_ocen.html.

THE LOCAL GOVERNMENT'S CREDIT ABILITY VERSUS RATING EVALUATION

Summary

This paper presents the local government's specificity as the banking clients and the problem of credit ability. The trends of local government's financial need show that it will be a bigger and more important client for commercial banks in the nearest futures. But decreasing rate of revenue points to rising credit risk of the local government. A good mark of economical position of local government is rating of the independent agency, but for a small institution it is too expansive. The proposition of internal rating of local government instead of credit ability evaluation prepared by banks is presented in the article. The banks should give less risky credits and the clients – local governments should get bigger credibility out of the bank for lower cost.