

Ocena zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego

z wykorzystaniem rachunku
przepływów pieniężnych

Metody i kryteria oceny

Seria: Monografie i Opracowania nr 311

Ewa Gubernat

**Ocena zdolności płatniczej
jednostki samorządu
terytorialnego**

**z wykorzystaniem rachunku
przepływów pieniężnych**

Metody i kryteria oceny



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2023

Recenzja naukowa
Marzanna Poniatowicz, Katarzyna Wójtowicz

Redakcja wydawnicza
Dorota Pitulec

Korekta
Barbara Łopusiewicz

Skład i łamanie
Adam Dębski

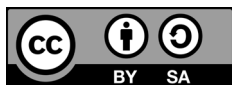
Projekt okładki
Piotr Gorczakowski, Beata Dębska

Na okładce wykorzystano grafikę z Getty Images Pro by Canva Pro

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2023

Nota copyright obowiązuje do 31 maja 2024 roku.
Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 czerwca 2024 roku publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISSN 2084-6193

ISBN 978-83-67400-55-8 (dla wersji papierowej)

ISBN 978-83-67400-56-5 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2023.56.5

Cytuj jako: Gubernat, E. (2023). *Ocena zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych. Metody i kryteria oceny.* Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Ewa Gubernat ORCID: 0000-0003-1364-0886

Druk: TOTEM

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego i jej pomiar	17
1.1. Metody i kryteria oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego	17
1.2. Zdolność płatnicza a mierniki oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego	47
1.3. Rola budżetu, sprawozdawczości budżetowej i finansowej oraz wieloletniego prognozowania finansowego w badaniu i ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego	72
1.4. Rola informacji o przepływach pieniężnych w ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego	88
1.5. Kryteria i zasady analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z perspektywy instytucji finansowej	99
2. Dług podsektora samorządowego w polskim systemie finansów publicznych	111
2.1. Istota i ograniczenia dotyczące długu jednostki samorządu terytorialnego	111
2.2. Czynniki wyboru instrumentu dłużnego przez jednostkę samorządu terytorialnego	121
2.3. Uwarunkowania zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego	131
2.4. Przesłanki oraz ekonomiczne skutki wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowych przez jednostkę samorządu terytorialnego	136
3. Mechanizmy kontroli i reglamentacji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego	145
3.1. Teoretyczne modele kontroli zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego	145
3.2. Model reguł fiskalnych w Polsce	154
3.3. Ewolucja reguł fiskalnych oraz ich znaczenie dla gospodarki finansowej jednostki	165

4. Zasady oceny ryzyka finansowego i zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego	186
4.1. Ryzyko finansowe w działalności jednostek samorządu terytorialnego	186
4.2. Procedury i kryteria oceny ryzyka finansowego jednostki samorządu terytorialnego z perspektywy instytucji finansowych.....	199
4.3. Koncepcja prezentacji rachunku przepływów pieniężnych w analizie finansowej jednostki samorządu terytorialnego.....	207
4.4. Pomiar zdolności płatniczej z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych	221
5. Długoterminowa symulacja zdolności płatniczej wybranych miast na prawach powiatu w Polsce	233
5.1. Analiza finansowania dłużnego jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020	233
5.2. Ocena zdolności płatniczej z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych i innych mierników finansowych na podstawie wyselekcjonowanej próby miast na prawach powiatu	248
Zakończenie	275
Załączniki	285
Bibliografia.....	303
Spis rysunków	325
Spis tabel	325
Abstract.....	328

Wprowadzenie

Problematyka szeroko rozumianego długu jednostek samorządu terytorialnego jest chętnie podejmowana w literaturze przedmiotu i nie traci na aktualności. Ten jakże ważny problem jest dyskutowany przede wszystkim z punktu widzenia przyczyn, konsekwencji oraz dostępnych instrumentów dłużnych, które służą sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych jednostek podsektora samorządowego. Zakres finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest złożony, co daje możliwość prowadzenia badań naukowych na wielu płaszczyznach. Obejmuje dostępne formy prawne, powszechnie stosowane procedury lub dobre praktyki odnoszące się do kontekstu długu publicznego i deficytu budżetowego. Jak wiadomo, jednostki samorządu terytorialnego aktywnie wykorzystują zewnętrzne zwrotne źródła finansowania. Dotychczasowe obserwacje wskazują na niepokojący wzrost zadłużenia wielu jednostek, które z jednej strony pozwalało im zachować bieżącą płynność, a z drugiej strony utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie. Ponadto, w następstwie wprowadzenia pierwotnej koncepcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia, samorządy poszukiwały nowych form finansowania, które obecnie mają wpływ na globalny poziom długu oraz implikują konieczność zapewnienia środków tytułem ich obsługi. To wskazuje, jak ważne jest bieżące zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego mające na celu zachowanie płynności zarówno bieżącej, jak i strategicznej, odnoszące się do określenia kierunków rozwoju, zachowania ciągłości działania w przyszłości oraz sposobu i zakresu jego finansowania.

Przedmiotem pracy jest ocena stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych oraz jej uwarunkowania. Autorka wyraża przekonanie, że możliwość wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych z jednej strony pozwoli dokonać wielokryterialnej oceny stanu finansów samorządowych, a z drugiej strony będzie stanowić podstawę dla racjonalnego zarządzania środkami pieniężnymi przy jednoczesnej koncentracji na osiąganiu założonych celów jednostki.

Istnieje wiele przesłanek skłaniających do podjęcia procesu badawczego. Ocena dorobku nauki o finansach oraz potencjału praktycznego wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych zdecydowała o podjęciu badań poświęconych problematyce modelowego ujęcia rachunku przepływów pieniężnych w rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego. Na gruncie teorii uważa się, że rachunek przepływów pieniężnych można wykorzystać w procesie planowania oraz analizy finansowej, oceny stanu finansów, oceny wiarygodności kredytowej, jak też zarządzania płynnością. Jednocześnie rachunek przepływów pieniężnych może stanowić obiektywne i mocne narzędzie w procesie podejmowania decyzji finansowych. W literaturze przed-

miotu do analizy sytuacji finansowej przedsiębiorstw powszechnie wykorzystywany jest rachunek przepływów pieniężnych. Natomiast badania oceniające sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego na podstawie rachunku przepływów pieniężnych oraz mierników stworzonych na jego bazie są relatywnie innowacyjne. Jednocześnie dokonujące się zmiany otoczenia ekonomiczno-społecznego i prawnego powodują, że wzrasta znaczenie pojemności prezentowanej przez jednostki samorządu terytorialnego informacji finansowej. Zainteresowanie problematyką pomiaru zdolności płatniczej wynika również z dokonywanej aktualnie modyfikacji ustawowych limitów zadłużenia. Kolejny czynnik, który skłaniał do podjęcia badań, to przede wszystkim możliwość weryfikacji obiektywnych dotyczących często wyrażanych poglądów, jakoby jednostki samorządu terytorialnego miały zbyt ograniczone środki konieczne do terminowej obsługi długu. W tym znaczeniu wydaje się zasadne podjęcie problematyki prezentującej możliwość wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych w jednostkach samorządu terytorialnego, analizy kształtowania się przepływów w poszczególnych rodzajach jej działalności, jak też miernika zdolności płatniczej opartego na przepływach pieniężnych.

Co prawda, naukowcy podejmowali próby, by dokonać oceny stanu finansów samorządowych, stosując różne wymiary wskaźników finansowych. Obiektywizacja stanu finansów samorządowych, rozumiana jako ocena kondycji finansowej, nie jest jednak zadaniem łatwym. Ostatecznie to badacz i przyjęty przezeń katalog miar empirycznych decyduje o ocenie stanu finansów. Na podstawie dokonanego przeglądu literatury przedmiotu należy zwrócić uwagę na różnorodność w sposobie oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

R. Berne¹ w swoich badaniach dowodzi, że czynnikami warunkującymi ocenę stanu finansów samorządowych są przede wszystkim: preferencje oraz potrzeby lokalnej społeczności, koszty siły roboczej, kapitału i innych zasobów produkcyjnych czy też rządowa polityka finansowa obejmująca stawki podatkowe, poziom długu i deficytu budżetowego.

K. Nollenberger i in.² podkreślają, że w ocenie stanu finansów samorządowych istotne znaczenie mają czynniki zewnętrzne, na które składają się potrzeby i zasoby społeczności lokalnej, ale też organizacyjne oraz finansowe, jak np. poziom i struktura dochodów i wydatków, struktura zadłużenia. Natomiast według koncepcji opracowanej przez X. Wang i in.³ ocenę stanu finansów samorządowych warunkują czynniki natury społeczno-ekonomicznej, jak np. dochody *per capita*, PKB (w ujęciu regionalnym) *per capita*, procentowa zmiana dochodów osobistych.

¹ R. Berne, *Measuring and reporting financial condition*, [w:] *Handbook of public administration*, J.L. Perry (red.), Jossey-Bass, San Francisco 1996, s. 66-96.

² K. Nollenberger, S.M. Groves, M.G. Valente, *Evaluating financial condition: a handbook for local government*, DC: International City/County Management Association, Washington 2003, <https://www.worldcat.org/title/988942696>

³ X. Wang, L. Dennis, Y.S.J. Tu, *Measuring financial condition: a study of US states*, „Public Budgeting & Finance” 2007, 27(2), s. 1-21.

L. Dennis⁴ postuluje natomiast, by dokonywać oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o indeks kondycji finansowej, tworzony z wykorzystaniem metody grupowania polegającej na przyznawaniu punktów zgodnie z rozkładem normalnym.

Inne podejście w zakresie oceny stanu finansów samorządowych w literaturze polskiej prezentują J. Nargiełło oraz M. Miszczuk⁵, według których ocena koncentruje się odrębnie na analizie sytuacji dochodowej, rozumianej jako zdolność do pozyskiwania dodatkowych zasobów pieniężnych, oraz wydatkowej, rozumianej jako skutek efektywnego wydatkowania środków publicznych w okresie poprzedzającym.

Z kolei A. Standar⁶ skłania się do ustalenia kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem wzorca rozwoju TOPSIS (*technique for order preference by similarity to an ideal solution*).

K.W. Brown⁷ postuluje tzw. dziesięciopunktowy test kondycji finansowej, który polega na określeniu czterech wymiarów kondycji finansowej obliczonej dla 10 wskaźników odwołujących się do dochodów, wydatków, nadwyżki operacyjnej oraz struktury długu.

T. Mercer i M. Gilbert⁸ odwołują się natomiast do indeksu zdrowia finansowego sformułowanego za pomocą analizy wskaźnikowej (17 wskaźników), bazującego na ocenie sytuacji fiskalnej, poziomu dochodów oraz zadłużenia.

Obiektywizacja sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego może być również dokonana w oparciu o zestaw wskaźników sugerowany przez Ministerstwo Finansów⁹. Zostały one zdefiniowane w grupach wskaźników budżetowych, wskaźników na mieszkańca oraz wskaźników dla zobowiązań według tytułów dłużnych.

Powyższe rozważania wskazują, że w teorii finansów występuje wiele narzędzi i procedur wykorzystywanych w ocenie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powszechnym stosowaniem szerokiego wachlarza mierników finansowych w ramach zarządzania samorządowym długiem publicznym rodzi

⁴ L. Dennis, *Determinants of financial condition: a study of US cities*, University of Central Florida, Orlando, FL 2004, s. 38-40.

⁵ J. Nargiełło, *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, 3/(25), s. 99-116; M. Miszczuk, *Finansowe podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka samorządu terytorialnego*, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, PWN, Warszawa 2007, s. 53-58.

⁶ A. Standar, *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, „Wieś i Rolnictwo” 2017, 2/(175), s. 69-92.

⁷ K.W. Brown, *The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities*, „Government Finance Review” 1993, vol. 9.

⁸ T. Mercer, M. Gilbert, *A financial condition index for Nova Scotia municipalities*, „Government Finance Review” 1996, 12/(5), s. 36-38.

⁹ Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017-2019*, Warszawa 2020, www.gov.pl (dostęp 1.12.2021).

się wątpliwość, które z nich i w jakim zakresie tworzą wartość dodaną w gospodarce finansowej samorządów. W ramach przywołanych publikacji wykazano, że nie występuje wstępna analiza rachunku przepływów pieniężnych oraz analiza mierników finansowych odwołujących się do rachunku przepływów pieniężnych w ocenie stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie przeglądu dotychczasowego dorobku naukowego można zaobserwować niedostatek stosownych rozważań teoretycznych oraz badań empirycznych, które mogłyby wykazać, jakie są możliwości wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych w różnych obszarach zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Wciąż nie docenia się argumentacji, że rachunek przepływów pieniężnych może być wartościowym źródłem informacji o ocenianej jednostce samorządu terytorialnego. Studia literatury przedmiotu pozwalają wnioskować, że analiza danych zawartych w sprawozdawczości budżetowej nie dostarcza informacji o terminach spłaty kapitału, jak również nie odzwierciedla stanu gotówki generowanej w ramach realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań ani też nie potwierdza jednoznacznie możliwości spłaty zobowiązań. Oznacza to, że nie jest możliwe uzyskanie kompletnej informacji dotyczącej zdolności generowania z posiadanych aktywów przepływów pieniężnych, które w przyszłości będą mogły stanowić bazę do regulowania zobowiązań finansowych. W dalszym ciągu występuje deficyt opracowań prezentujących kształtowanie się przepływów pieniężnych oraz mierników bazujących na tymże rachunku wydajności i wystarczalności gotówkowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Te ograniczenia przekładają się również na zakres zaspokojenia potrzeb informacyjnych zewnętrznych i wewnętrznych odbiorców informacji finansowej. Tym samym argumentacja ta wskazuje, jak istotne znaczenie mają środki pieniężne, zdolność do ich generowania oraz stały do nich dostęp, by można było zachować ciągłość świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego. Brak lub niedobór środków pieniężnych może determinować powstanie zatorów płatniczych, co długoterminowo może prowadzić do zagrożenia ciągłości świadczenia usług. To potwierdza, że istnieje zapotrzebowanie na opracowanie, które mogłoby zaproponować uniwersalną koncepcję przeprowadzenia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ukazywać ich długoterminową zdolność płatniczą w oparciu o rachunek przepływów pieniężnych. Prawidłowo opracowany rachunek przepływów pieniężnych winien wyróżniać się szerokimi walorami informacyjnymi, istotnymi szczególnie z punktu widzenia wóldarzy, społeczności lokalnej, kredytodawców, dostawców oraz pozostałych wierzycieli.

Zdolność płatniczą jednostek samorządu terytorialnego w niniejszej pracy definiuje się jako zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zapłaty przypadających w danym roku zobowiązań finansowych (obejmujących kapitał i odsetki, również z tytułu umów nienazwanych) z wygenerowanych w tym samym okresie środków pieniężnych z działalności operacyjnej. Zdolność płatnicza zatem wskazuje na nadwyżkę lub niedobór środków pieniężnych koniecznych do zapłaty rat kapitałowo-odsetkowych, a tym samym może stanowić uzupełnienie obecnie funkcjonujących już

mierników. Zaproponowana definicja zdolności płatniczej oraz propozycja jej kwantyfikacji na wzór sektora przedsiębiorstw może w przyszłości doprowadzić do oficjalnych, ustawowych rozstrzygnięć co do zakresu, sposobu kontroli i wielkości zdolności płatniczej każdej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto miernik wyróżnia się znacznym zasobem informacyjnym. Można zatem wnioskować, że będzie odgrywać rolę buforu bezpieczeństwa i stanowić swoisty sygnał ostrzegawczy. Na jego podstawie interesariusze, jak np. banki, będą w stanie zidentyfikować trudności, które mogą się pojawić w przyszłości, a których jednostki samorządu terytorialnego nie będą w stanie zidentyfikować samodzielnie. Pozwoli to oferentom finansowym uniknąć problemów z trudnymi ekspozycjami kredytowymi. Miernik ten stanowi również wartościową miarę dla samego podsektora samorządowego, może bowiem przyczynić się do gruntownego przemodelowania dotychczasowych praktyk i doświadczeń, a w tym prowadzić do opracowania znowelizowanych regulacji w zakresie zarządzania finansami komunalnymi. Należy podkreślić, że w literaturze ekonomicznej występują odmienne interpretacje oraz rozumienie zdolności płatniczej, które nie odwołują się do możliwości obsługi długu z wygenerowanych przepływów pieniężnych w danym okresie, a sam termin „zdolność płatnicza” jest utożsamiany z wypłacalnością lub płynnością finansową. I. Olchowicz¹⁰ uważa, że istnieje wyraźny związek oraz spójność między wymagalnością zobowiązań a płynnością majątku, wyrażony właśnie poprzez zdolność płatniczą. Ciekawe ujęcie zdolności płatniczej proponuje T. Waśniewski¹¹, według którego zdolność płatnicza oznacza możliwość terminowej i ciągłej spłaty większości zobowiązań. Jednocześnie wskazuje, że brak zdolności płatniczej oznacza taką sytuację finansową badanego podmiotu, w której nie realizuje on lub opóźnia płatności do wierzycieli. Twierdzi, że zdolność płatnicza winna zostać zachowana w sposób ciągły, nawet w krótkich przedziałach czasowych, i być okresowo weryfikowana na podstawie odpowiednich rachunków analitycznych.

Przeprowadzone studia literatury przedmiotu, jak również wykonane analizy wyników badań wtórnych pozwoliły zidentyfikować co najmniej cztery **luki badawcze**.

Pierwsza z nich, która stała się bezpośrednim bodźcem do podjęcia wysiłku badawczego, polega na niedostatku opracowań traktujących kompleksowo o ocenie zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych. Należy podkreślić, że dotychczas przeprowadzone badania w zakresie oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego nie pozwoliły jednoznacznie wypracować koncepcji rachunku przepływów pieniężnych. Przedmiot licznych badań i rozważań w literaturze przedmiotu w kontekście oceny stanu finansów samorządowych stanowi problematyka odnosząca się do szeroko rozumianej sprawozdawczości budżetowej. Zdecydowanie mniej uwagi poświęca się możliwości wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych w systemie informacyjnym ra-

¹⁰ I. Olchowicz, *Podstawy rachunkowości*, Difin, Warszawa 2007, s. 314.

¹¹ T. Waśniewski, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1997, s. 393.

chunkowości jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającym potrzeby informacyjne zarówno samych jednostek, jak i zewnętrznych interesariuszy.

Druga luka wyraża się niedostatkiem istniejących metod oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego bazujących głównie na zdefiniowanych prawnie limitach zadłużenia się oraz na tradycyjnej analizie wskaźnikowej. Mankamentem tradycyjnej analizy wskaźnikowej prowadzonej w ramach modelu oceny ryzyka finansowego jest wykorzystywanie danych prezentowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdaniach budżetowych w ujęciu statycznym, wobec czego niejednokrotnie jest ona nieadekwatna do rzeczywistej sytuacji finansowej samorządu.

Trzecia luka badawcza polega na tym, że obecnie nie można wskazać reprezentatywnych badań empirycznych, które odnosiłyby się do możliwości implementacji rachunku przepływów pieniężnych w ocenie stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem miernika zdolności płatniczej.

Czwarta luka odnosi się do niedostatecznego zakresu rekomendacji formułowanych dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i instytucji finansowych (jako potencjalnych wierzycieli) w zakresie kluczowych założeń konstrukcji rachunku przepływów pieniężnych z wykorzystaniem miernika zdolności płatniczej, zapewniającego skuteczne narzędzie wczesnego ostrzegania przed utratą wypłacalności oraz niezdolności do realizacji zadań własnych.

Uwzględniając zidentyfikowane luki badawcze, sformułowano **problem badawczy**, którym jest złożona analiza zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego oraz ryzyka finansowego z nią związanego, wymagająca zastosowania odpowiednich metod jej pomiaru i kryteriów oceny.

W świetle podjętego problemu badawczego **celem** monografii było opracowanie autorskiej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego jako sposobu pomiaru zdolności płatniczej oraz jej weryfikacja w praktyce na przykładzie 16 miast na prawach powiatu.

By zrealizować wyznaczony w pracy cel, zostały postawione **pytania badawcze**, które wymagają ustalenia:

- Czy obecnie funkcjonujące zasady zarządzania długiem samorządowym pozwalają dokonać kompleksowej oceny zarządzania finansami oraz stwarzają możliwość porównania wybranych typów jednostek samorządu terytorialnego ze wskazaniem tych w najlepszej kondycji finansowej?
- Czy obecnie funkcjonujące reguły fiskalne, wielokrotnie modyfikowane, stwarzają dogodne warunki wspomagające ocenę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego? Jaki model finansowania może być właściwy?
- Jaki wpływ na zdolność płatniczą mają niestandardowe instrumenty finansowe?
- Czy obecna forma i zakres informacyjny prezentowanej przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdawczości budżetowej zaspokajają potrzeby informacyjne odbiorców informacji finansowej w zakresie sytuacji majątkowej, finansowej

oraz efektywności działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego?

- Jakiego rodzaju przepływy pieniężne mogą zostać wykorzystane w analizie finansowej jednostek samorządu terytorialnego?
- W jaki sposób można zbudować miernik i w oparciu o jakie elementy składowe, by potwierdzić, lub nie, długoterminową zdolność płatniczą?

W pracy przyjęto następującą **hipotezę**: rachunek przepływów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego stanowi adekwatne narzędzie sposobu pomiaru zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego.

Realizacja celu pracy zdeterminowała dobór adekwatnych metod badawczych. W monografii wykorzystano ogólne metody badawcze, tj.: analizę, dedukcję, indukcję oraz syntezę. Rozważania na temat przyjętego w pracy teoretycznego obszaru badawczego bazowały na analizie opisowej oraz analizie porównawczej, opartej w szczególności na bogatej literaturze krajowej oraz zagranicznej z obszaru ekonomii, finansów publicznych, nauk o zarządzaniu oraz prawnych. Bazę źródłową stanowiły opracowania zwarte, w tym monografie oraz artykuły naukowe publikowane najczęściej w materiałach pokonferencyjnych oraz w profesjonalnej prasie specjalistycznej, przygotowane przez instytucje publiczne, interpretacje resortowe udostępniane na stronach internetowych oraz akty prawne. Wnioski z części teoretycznej monografii sformułowano w drodze rozumowania dedukcyjnego. Część empiryczną natomiast oparto na analizie statystycznej, obejmującej również analizę dynamiki. Ta część monografii bazuje głównie na sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz na wieloletniej prognozie finansowej obejmującej lata 2018-2025. Wyniki zrealizowanego badania empirycznego umożliwiły dokonanie wnioskowania indukcyjnego. Synteza wniosków z części teoretycznej i empirycznej monografii pozwoliła na osiągnięcie celu pracy.

Merytoryczna zawartość przygotowanej rozprawy została ujęta w pięciu rozdziałach, które pozwalają spojrzeć na problematykę oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego od strony zarówno regulacji prawnych podsektora samorządowego, jak i rynku finansowego.

Rozdział pierwszy *Kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego i jej pomiar* pokazuje istotę kondycji finansowej podsektora samorządowego jako trzon szeroko rozumianego bezpieczeństwa finansowego. Rozdział ten ma na celu zdefiniowanie kondycji finansowej oraz ukazanie jej wielowymiarowości. W warstwie pojęciowej konieczne było wskazanie różnic między terminami występującymi w literaturze, jak bezpieczeństwo finansowe, stabilność fiskalna, zdolność kredytowa a kondycja finansowa i potencjał finansowy, oraz odniesienie się do wzajemnych relacji między nimi. W tej części pracy odwołano się do problematyki związanej z pomiarem kondycji finansowej na gruncie badań przeprowadzonych przez naukowców. Rozważania te mają służyć rozpoznaniu mechanizmów działania oraz specyfiki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na płaszczyźnie zarządzania finansami. Rozdział zawiera także zagadnienia związane z zakresem i źródłem informacji finansowej wy-

nikającej ze sprawozdań budżetowych oraz finansowych o jednostkach samorządowych na potrzeby badania kondycji finansowej. Zagwarantowanie jednostkom samorządowym możliwości samodzielnego kształtowania polityki finansowej, zarządzania długiem samorządowym jest tak samo istotne, jak zapewnienie instytucjom finansującym pełnego obrazu wiedzy o długoterminowej zdolności płatniczej w zakresie terminowej obsługi długu. Zawartość merytoryczną tego rozdziału wzbogacają dywagacje związane z możliwością wykorzystania w rachunkowości samorządów rachunku przepływów pieniężnych. W rozdziale wykazano również, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać mechanizmy kreatywnej inżynierii finansowej w celu wypełnienia reguł fiskalnych stanowionych przez prawo oraz płaszczyzny oceny sprawozdań budżetowych przez instytucje finansujące. Rozdział kończą rozważania na temat zasad oraz kryteriów analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

W **rozdziale drugim**, zatytułowanym *Dług podsektora samorządowego w polskim systemie finansów publicznych*, dokonano przeglądu zagadnień związanych z istotą samorządowego długu publicznego oraz przesłanek skłaniających do zaciągania długu. Wyjaśniono istotę czynników determinujących popyt na finansowanie zwrotne, dzieląc je na zewnętrzne, wewnętrzne, zależne od sytuacji finansowej jednostek samorządowych oraz uwzględniające wady i zalety poszczególnych instrumentów dłużnych. Odniesiono się również do kluczowych kryteriów decydujących o wyborze instrumentów dłużnych i systematyki instrumentów finansowania zwrotnego. Możliwości sprawnego funkcjonowania jednostek samorządowych zależą przede wszystkim od systemu funkcjonowania finansów samorządowych, w którym dług samorządowy stanowi ważny element gospodarki finansowej. Kluczowe okazuje się właściwe podejście do długu oraz jego wpływu na bezpieczeństwo finansowe samorządów. W tej części pracy omówiono zasady zarządzania samorządowym długiem publicznym. Poszukano tu jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy zasady zarządzania długiem samorządowym stanowią sztywno zdefiniowane regulacje prawne, czy zazwyczaj są to dobre praktyki. Rozdział podsumowują także rozważania w kontekście podstawowego katalogu tytułów dłużnych, jego modyfikacji i wpływu na stan finansów samorządowych. Ponadto wyjaśniono zjawisko rosnącej atrakcyjności niestandardowych instrumentów dłużnych, które hipotetycznie mogłyby być wykorzystywane przez samorządy. Częstokroć mogą one stanowić alternatywą, względem tradycyjnych form finansowania, ścieżkę pozyskiwania kapitału zwrotnego. Zbadano też praktyczny aspekt wykorzystania tego typu instrumentów dłużnych, w tym orzeczenie sądu oraz rozstrzygnięcia organów nadzoru. Odniesiono się do pokontrolnych zaleceń wykorzystywania niestandardowych struktur finansowania w całości działalności jednostek samorządu terytorialnego.

W **rozdziale trzecim**, noszącym tytuł *Mechanizmy kontroli oraz reglamentacji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego*, zaprezentowano złożoność obowiązujących regulacji odnoszących się do aktywności jednostki samorządu terytorialnego na rynku finansowania dłużnego, jako podstawowego miejsca pozyskiwania kapitału

zwrotnego. Celem tej części jest przedstawienie systematyki obowiązujących reguł fiskalnych, ograniczeń oraz ich ewolucja. Rozdział zawiera omówienie teoretycznych modeli ograniczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Przywołanie regulacji prawnych, wielokrotnie aktualizowanych, pozwala zrozumieć złożoność oraz wieloaspektowość oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Krytycznie odniesiono się również do dysfunkcji nader często nowelizowanych reguł fiskalnych.

W kolejnym, **czwartym rozdziale** *Zasady oceny ryzyka finansowego i zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego* skoncentrowano się na identyfikacji ryzyka występującego w działalności jednostki samorządu terytorialnego. Zaprezentowane elementy wiedzy empirycznej, z uwagi na zakres badań niniejszej pracy, dotyczą ryzyka kredytowego, jego oceny, kwantyfikacji i znaczenia w procesie aplikowania o finansowanie przez jednostki samorządowe w instytucjach kredytujących. W rozdziale podjęto próbę kompleksowego ukazania schematu oceny ryzyka kredytowego z perspektywy instytucji finansowej, jako procesu identyfikującego mocne i słabe strony samorządowej kondycji finansowej. Takie ujęcie implikuje konieczność rozważenia ryzyka kredytowego nie tylko związanego z pozyskiwaniem finansowania, ale i z jego spłatą, co stanowi immanentną cechę bankowych procedur kredytowych. W rozdziale zaproponowano koncepcję prezentacji rachunku przepływów pieniężnych w analizie finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz pomiar zdolności płatniczej z wykorzystaniem właśnie rachunku przepływów pieniężnych. Opracowana metodologia może być pomocna w procesie decyzyjnym podczas ustalania struktury finansowania, determinującej również zdolność płatniczą samorządu w długim horyzoncie czasowym. Rozważania poczynione w tej części pracy zawierają konkluzje, które wskazują, że zaproponowany, alternatywny do ustawowych wskaźników, miernik zdolności płatniczej może zostać wykorzystany w praktyce.

W **rozdziale piątym**, zatytułowanym *Długoterminowa symulacja zdolności płatniczej wybranych miast na prawach powiatu w Polsce*, ukazano tendencje na rynku finansowania dłużnego, wskazując na potencjał współpracy instytucji finansujących z podsektorem samorządowym. Przedstawiono na bazie dostępnych danych finansowych przebieg zdolności płatniczej w przyszłości dla wyselekcjonowanej grupy miast na prawach powiatu.

Podsumowanie zawiera kluczowe dla badanego tematu wnioski końcowe, które stanowią jednocześnie próbę odpowiedzi na postawiony we wstępie problem badawczy oraz pytania pomocnicze. Konkluzje te odnoszą się także do stwierdzenia praktycznej przydatności i możliwości implementacji analizy finansowej oraz miernika zdolności płatniczej bazującego na rachunku przepływów pieniężnych zarówno do praktyki zarządzania finansami w jednostce samorządu terytorialnego, jak i do sektora bankowego.

Autorka wyraża przekonanie, że przygotowane opracowanie, oferujące nową metodologię oceny kondycji finansowej poprzez miernik zdolności płatniczej w oparciu o rachunek przepływów pieniężnych, a także wielowymiarowy aspekt samorządowej

analizy finansowej, będzie stanowić uzupełnienie dotychczas istniejących modeli oceny. Przyjęte w pracy założenia mogą również stanowić bazę odniesienia dla kolejnych badań w dziedzinie oceny kondycji finansowej zarówno dla naukowców, jak i dla praktyków. Problematyka zdolności płatniczej poruszona w pracy może również przynieść wiele korzyści jednostkom samorządu terytorialnego. Informacja wynikająca z oceny kondycji finansowej pozwoli im podjąć działania prewencyjne zapobiegające turbulencjom finansowym, a tym samym przyczyni się do poprawy świadczenia usług publicznych. W tym kontekście samorządy mogą czerpać również inspirację, by opracować instrumentarium, które będzie je właściwie zabezpieczać przed niepożądanymi zjawiskami finansowymi, zanim wystąpią. Ponadto praktyczne znaczenie kontekstu badania zrealizowanego w pracy pozwoli samorządom samodzielnie ocenić i zweryfikować swoje działania i odnieść je do przygotowanych wcześniej projekcji. Ostatecznie problematyka zdolności płatniczej może mieć znaczenie na szczeblu centralnym ze względu na możliwość monitorowania kondycji finansowej podsektora samorządowego oraz opracowania nowych regulacji odnoszących się bezpośrednio do sfery zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego.

Rozdział 1

Kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego i jej pomiar

1.1. Metody i kryteria oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Decentralizacja zadań publicznych zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego do realizacji takiej polityki finansowej, która nie tylko gwarantuje ciągłość, ale zapewnia także wysoką jakość usług świadczonych na rzecz lokalnej wspólnoty. Polityka ta bezpośrednio determinuje sytuację finansową samorządu oraz jego wiarygodność finansową wobec dotychczasowych oraz potencjalnych wierzycieli, w tym banków. Analiza i ocena stanu finansów samorządowych w sposób praktyczny co do zasady winna zaspokajać potrzeby informacyjne interesariuszy.

Rozważania czynione w niniejszym rozdziale zaprezentują mechanizmy dokonywania oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Systematyzacja terminologii i ukazanie wzajemnych zależności między kluczowymi pojęciami obiektywizacji sytuacji finansowej pozwoli zrozumieć rolę i znaczenie jednostki samorządu terytorialnego jako dłużnika na złożonym rynku finansowym. Wobec tego konieczne jest na płaszczyźnie definicyjnej odniesienie się i wskazanie różnic między pojęciami: bezpieczeństwo finansowe, stabilność fiskalna, potencjał finansowy, kondycja finansowa, zdolność kredytowa a zdolność płatnicza.

Zasoby finansowe będące w posiadaniu samorządów stanowią podstawę realizacji określonych prawem zadań ustawowych. W teorii literatury¹ można wyróżnić sześć kluczowych filarów tworzących wymiar finansowy, które pozwalają ocenić stan finansów samorządu terytorialnego, tj.:

- 1) zdolność do skutecznego i sprawnego wykonywania praw majątkowych,
- 2) zdolność do wypełniania obowiązków operacyjnych,
- 3) zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań krótkoterminowych,
- 4) zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań długoterminowych,

¹ A. Singla, J.M. Stritch, M.K. Feeney, *Constrained or creative? Changes in financial condition and entrepreneurial orientation in public organizations*, „Public Administration” 2018, vol. 96, issue 4, s. 769-786; M. Bisogno, B. Cuadrado-Ballesteros, S. Santis, F. Citro, *Budgetary solvency of Italian local governments: an assessment*, „International Journal of Public Sector Management” 2019, vol. 32, no 2, s. 122-141.

5) zdolność do elastycznego finansowania w sytuacji wystąpienia zdarzeń nieoczekiwanych,

6) zdolność do świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej.

W razie wystąpienia problemów finansowych może powstać trudność z regulowaniem zobowiązań. Zatem również i w interesie wierzycieli leży kwestia bieżącego monitorowania stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego. Jest to bardzo ważny aspekt bezpieczeństwa finansowego z punktu widzenia tzw. systemu wczesnego ostrzegania, czyli wtedy, kiedy mogą się pojawiać pierwsze symptomy pogarszającej się sytuacji finansowej dłużnika².

Termin „bezpieczeństwo” w literaturze naukowej ma wiele znaczeń. Wywodzi się z łacińskiego *sine cura (securitas)* i oznacza w potocznym rozumieniu brak zagrożenia oraz ochronę przed zagrożeniem³. Bezpieczeństwo w rozumieniu ogólnym to pewność istnienia i przetrwania, posiadania, funkcjonowania oraz rozwoju podmiotu. Jest wynikiem braku zagrożeń i właściwej ich percepcji. Powstaje również na skutek kreatywnej działalności podmiotu. Jest procesem społecznie zmiennym w czasie⁴. Bezpieczeństwo może być także rozumiane jako jakość życia, na którą składają się wartości szczegółowe, jak: standard życia, poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, szanse i perspektywy rozwoju⁵.

W teorii literatury można wyodrębnić podział bezpieczeństwa na polityczne, militarne, ekonomiczne (funkcjonujące dalej jako finansowe), technologiczne, surowcowe, żywnościowe, jak też bezpieczeństwo narodowe, społeczne, kulturowe, środowiskowe⁶.

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest określeniem bardzo szerokim i podobnie jak pojęcie bezpieczeństwa nie jest jednoznacznie definiowane. W najszerszym znaczeniu przez bezpieczeństwo ekonomiczne należy rozumieć taki stan rzeczywistości, w którym zapewnione są dogodne warunki gospodarcze konieczne do przetrwania, zachowania dobrobytu, zrównoważonego rozwoju kraju⁷. Bezpieczeństwo ekonomiczne według H. Morana i E. Kapsteina należy rozpatrywać w kontekście otwierania się gospodarek narodowych. Przywołani autorzy rekomendują, aby bezpieczeństwo ekonomiczne rozpatrywać w kontekście handlu, integracji finansowej oraz zależności pieniężnej⁸. Bezpieczeństwo ekonomiczne to również zdolność gospodarki do zagwarantowania, iż potrzeby społeczne zostaną zaspokojone na oczekiwanym pozio-

² S. Cohen, A. Costanzo, F. Manes Rossi, *Auditors and early signals of financial distress in local governments*, „Managerial Auditing Journal” 2017, vol. 32, no 3, s. 234-250.

³ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, wyd. IV, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 27.

⁴ J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 18.

⁵ R. Zięba, wyd. cyt., s. 27.

⁶ J. Zając, wyd. cyt., s. 18-19; R. Bilyk, *Policy for strengthening economic security of the regions: problems of institutional and legal groundwork*, „Forum Scientiae Oeconomia” 2016, no 4(2), s. 15-26.

⁷ R. Włoch, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa...*, s. 90.

⁸ E. Freitag-Mika, Z. Kołodziejczak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996, s. 10.

mie krajowym i międzynarodowym. Oznacza to, że takie rozumienie bezpieczeństwa ekonomicznego łączy wewnętrzne i zewnętrzne warunki pozwalające na skuteczny oraz dynamiczny rozwój gospodarki narodowej oraz jej zdolność do realizowania potrzeb społeczeństwa, państwa, jednostki w celu zapewnienia konkurencyjności na rynkach krajowych i zagranicznych⁹.

Przywołane definicje bezpieczeństwa ekonomicznego świadczą o tym, że stanowi ono wymiar bezpieczeństwa państwa ze względu na to, że przenika wszystkie sfery życia społecznego i gospodarczego. Wobec tego pojawia się silna potrzeba zarządzania bezpieczeństwem ekonomicznym, które winno koncentrować się na następujących płaszczyznach¹⁰:

- zagwarantowaniu stałego wzrostu gospodarczego,
- ograniczeniu poziomu inflacji oraz stopy bezrobocia,
- tworzeniu skutecznej i efektywnej struktury gospodarki,
- ograniczaniu deficytu budżetowego oraz długu publicznego,
- zabezpieczeniu społecznej ochrony i poprawy jakości życia społeczeństwa,
- utrzymaniu stabilności waluty.

W związku z tym bezpieczeństwo ekonomiczne państwa wyróżnia się wysokim poziomem rozwoju całej gospodarki, wysokim poziomem produktu krajowego brutto w przeliczeniu na mieszkańca, niskim poziomem inflacji oraz bezrobocia, niskim poziomem długu publicznego, efektywnością polityki gospodarczej, jak też kompletnością realizacji funkcji państwa.

Bezpieczeństwo finansowe jest jednym z podstawowych elementów strukturalnych bezpieczeństwa ekonomicznego. Należy do pojęć wielowymiarowych, ponieważ obejmuje instytucje finansowe, segmenty rynku finansowego, realizowane transakcje finansowe oraz klientów tego rynku, w tym samorządy jako ważnego jego uczestnika¹¹. W literaturze przedmiotu wyraża się pogląd, iż bezpieczeństwo finansowe zależy od tego, w jakim stopniu właściwie jest interpretowana i wykorzystywana przez decydentów wiedza finansowa. Podkreśla się, że duże znaczenie mają znajomość kluczowych terminów ekonomicznych i finansowych oraz umiejętności finansowe, których wykorzystanie sprzyja efektywnemu zarządzaniu zasobami finansowymi¹². Bezpieczeństwo finansowe można zintensyfikować poprzez funkcjonującą infrastrukturę towarzyszącą, obejmującą m.in.: system rozrachunków, rozwiązania kontrolne oraz regulacyjne¹³.

⁹ O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć, *Vademecum bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Libron-Filip Lohner, Kraków 2018, s. 90-91.

¹⁰ Tamże.

¹¹ M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 12.

¹² A.A. Hung, A.M. Parker, J.K. Yoong, *Defining and measuring financial literacy*, RAND Corporation, Santa Monica, September 2009, s. 10.

¹³ D. Yilmaz, *Financial security and stability. Measuring and fostering the progress of societies*, The OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy, Istanbul, 27-30 June 2007, s. 6.

Bezpieczeństwo finansowe w ogólnej definicji wiąże się z brakiem występowania zagrożeń obejmujących również sferę finansów publicznych¹⁴. Jako bezpieczeństwo finansowe należy wobec tego rozumieć to, że dana jednostka nie może zaniechać swojej działalności lub istotnie ograniczyć jej zakresu¹⁵, a utrzymanie bezpieczeństwa finansowego wymaga dysponowania odpowiednimi zasobami, w szczególności finansowymi. To one zabezpieczają jednostkę przed potencjalnymi zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, gwarantują również kontynuację działalności oraz finansowe warunki rozwoju. Jednocześnie wspomagają etap budowania niezależności finansowej oraz pozwalają ocenić sprawność gospodarowania podmiotu¹⁶. W narracji Światowego Forum Ekonomicznego wskazuje się na kluczowe czynniki sfery finansowej zakłócające bezpieczeństwo finansowe, jak: chroniczna nierównowaga fiskalna, trwała nierównowaga finansowa, występujące cyklicznie kryzysy płynności, wysoka dysproporcja dochodów i wydatków¹⁷.

M. Iwanicz-Drozdowska definiuje bezpieczeństwo finansowe jako ogół regulacji prawnych i samoregulacji mających na celu zapewnienie stabilności finansowej oraz ochronę interesów uczestników rynku korzystających z usług pośredników finansowych, a także ogół instytucji odpowiadających za kontrolę przestrzegania tych regulacji i samoregulacji¹⁸. Definicja bezpieczeństwa finansowego prezentowana przez R. Wierzbę stanowi, że jest to zespół rozwiązań instytucjonalnych i ram prawnych mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją¹⁹. L. Karbownik²⁰ i J. Franc-Dąbrowska²¹ utożsamiają bezpieczeństwo finansowe ze zdolnością do zachowania płynności finansowej i wypłacalności, a także wysoką sprawnością gospodarowania. Konkludując, bezpieczeństwo finansowe daje poczucie pewności funkcjonowania podmiotu oraz stwarza szansę na jego rozwój.

Przegląd badań z zakresu bezpieczeństwa finansowego wskazuje również, że do jego oceny wykorzystuje się narzędzia analizy wskaźnikowej, w tym przede wszystkim mierniki płynności, sprawności gospodarowania i wypłacalności. W doborze mierników oceny bezpieczeństwa finansowego winny być stosowane syntetyczne miary o szerokiej pojemności informacyjnej, a ich liczba powinna być ograniczona. Tym samym zasadna wydaje się ocena bezpieczeństwa finansowego zwłaszcza przez pryzmat płynności finansowej. W krótkim okresie właściwy poziom płynności warun-

¹⁴ *Economic security*, International Committee of the Red Cross, Geneva, November 2013, s. 2.

¹⁵ E. Nowak, *Analiza sprawozdań finansowych*, PWE, Warszawa 2008, s. 248-249.

¹⁶ J. Franc-Dąbrowska, *Bezpieczeństwo finansowe a efektywność zaangażowania kapitałów własnych*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2006, Seria G, t. 93, z. 1, s. 125.

¹⁷ *Global risk 2013*, L. Howell (red.), World Economic Forum, Cologny-Geneva 2013, s. 12.

¹⁸ M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008, s. 22.

¹⁹ R. Wierzbę, *System gwarantowania depozytów jako element sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenia francuskie*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1, s. 38.

²⁰ L. Karbownik, *Kasowe i memoriałowe mierniki oceny bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstwa*, „Acta Universitatis Łodziensis. Folia Economica” nr 267, Łódź 2012, s. 79-93.

²¹ J. Franc-Dąbrowska, wyd. cyt., s. 121.

kuje możliwość wywiązywania się z bieżących zobowiązań, a w długim horyzoncie czasowym determinuje rozwój badanej jednostki i zdolność do przetrwania w warunkach kryzysowych²². Wydaje się więc zasadne, aby klasyczne miary płynności uzupełniać, o ile to możliwe, o mierniki bazujące na wygenerowanej gotówce, co daje szersze możliwości oceny bezpieczeństwa finansowego²³. Na potrzeby niniejszej monografii przez pojęcie bezpieczeństwa finansowego rozumie się zdolność do terminowego regulowania zobowiązań oraz odpowiedniej wartości kapitałów w relacji do skali budżetu, w tym właściwe zarządzanie składnikami majątku jednostki samorządu terytorialnego, które pozwalają świadczyć usługi na rzecz społeczności lokalnej na oczekiwanym poziomie.

Tak rozumiane bezpieczeństwo finansowe u podstaw upatruje konieczność realizacji takiej gospodarki finansowej, która gwarantuje długoterminowo elastyczny dostęp do zwrotnego finansowania oraz wspiera stabilny rozwój lokalny²⁴ w warunkach, w których nie występuje kryzys finansowy²⁵. Przywołane kluczowe filary wymiaru bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego pozwalają tworzyć podwaliny dla zachowania stabilności. Należy jednak podkreślić, że bezpieczeństwo finansowe ma zdecydowanie szerszy wymiar znaczeniowy. Natomiast wydaje się, że stabilność fiskalna jest węższym, ale istotnym synonimem znaczeniowym bezpieczeństwa finansowego.

Stabilność w ujęciu ogólnym oznacza taki stan rzeczywistości, który wyróżnia się stałością, przewidywalnością, niezmiennością, równowagą, bezpieczeństwem²⁶. W tym znaczeniu wyraźną specyfiką cechuje się zjawisko stabilności odnoszące się do rynkowego oraz publicznego systemu finansowego obejmującego instytucje budżetowe, instrumenty fiskalne, publiczne instrumenty finansowe oraz instytucje fiskalne²⁷. Jako stabilność finansową można również rozumieć taki stan, w którym system jako całość nie wykazuje przesłanek utraty płynności finansowej bądź wypłacalności²⁸. Do pojęcia stabilności nawiązuje również Raport Narodowego Banku Polskiego o stabilności systemu finansowego. Termin ten definiuje się w nim jako stan rzeczywistości, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły oraz efektywny, nawet w sytuacji wystąpienia niekorzystnych i niespodziewanych zakłóceń o znacznej skali

²² Z. Gołaś, A. Bieniasz, D. Czerwińska-Kayzer, *Stopień pokrycia zapotrzebowania na kapitał pracujący kapitałem stałym netto jako miara płynności finansowej*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2010, nr 55(111), s. 59-74.

²³ D. Sharma, *The role of cash flow information in predicting corporate failure: the state of the literature*, „Managerial Finance” 2001, no 27(4), s. 3-28.

²⁴ U. Kosterna, *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1995, s. 125.

²⁵ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele. Struktury. Uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007, s. 99-100.

²⁶ M. Poniatowicz, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, Szczecin 2016, s. 8.

²⁷ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, t. 1, s. 43-58.

²⁸ A. Crockett, *Why is financial stability a goal of public policy*, „Economic Review” 1997, no 4, s. 8.

i niskim prawdopodobieństwie wystąpienia²⁹. W podobnej konwencji wiążącej problematykę stabilności ze zdolnością funkcjonalną systemu określana jest stabilność fiskalna sektora publicznego i sektora finansów publicznych. B. Filipiak oraz D. Wyszowska podkreślają, że w toku dyskusji nad stabilnością finansów publicznych została rozwinięta koncepcja stabilności fiskalnej (*fiscal stability*), która ewoluowała w kierunku zrównoważonej stabilności fiskalnej (*fiscal sustainability*)³⁰. O ile „stabilny” oznacza niezmienny się przez dłuższy czas, o tyle „zrównoważony” oznacza stan, w którym można doprowadzić do równowagi, względnie zapewnić równowagę pomiędzy pozycjami w bilansie³¹. „Zrównoważony” w interpretacji anglojęzycznej terminologii (*sustainability*) znajduje zastosowanie w określeniu stanu równowagi między czynnikami ekonomicznym, środowiskowym oraz społecznym w procesie rozwoju³². W tym ujęciu termin „zrównoważony” w sektorze publicznym odwołuje się do stabilności zasileń finansowych, zapewnienia źródeł finansowania ograniczającego negatywne efekty zewnętrzne, tj. próśrodkowe, jak też prospołeczne oczekiwania interesariuszy oraz realizacji celów zrównoważonego rozwoju³³. Zrównoważone finansowanie oznacza taki jego rodzaj, który w procesie podejmowania decyzji uwzględnia czynniki niefinansowe³⁴ oraz ogranicza kreowane przez nie ryzyko³⁵. Stabilność fiskalna w interpretacji *sustainability* oznacza także zmienną, a nie stałą właściwość polityki fiskalnej³⁶.

W teorii literatury oraz w praktyce gospodarczej wciąż nie występuje normatywna definicja stabilności fiskalnej, której istota sprowadza się do terminowej obsługi długu bez konieczności modyfikacji budżetu³⁷, co przekłada się na posiadanie zdolności do bieżącego regulowania zobowiązań³⁸. Chociaż nadal wykorzystuje się różne interpretacje stabilności fiskalnej, to można dostrzec pewną ewolucję podejścia do tego zagadnienia.

²⁹ Raport o stabilności systemu finansowego, Departament Stabilności Finansowej. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016, s. 5.

³⁰ B.Z. Filipiak, D. Wyszowska, *Stabilność fiskalna w krajach UE*, „Wiadomości Statystyczne” 2022, vol. 67, nr 8, s. 22.

³¹ *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zr%C3%B3wnowa%C5%BCony.html> (dostęp 20.12.2022).

³² A. Soppe, *Sustainable finance as a connection between corporate social responsibility and social responsible investing*, „Indian School of Business WP Indian Management Research Journal” 2009, no 3(1), s. 17-18.

³³ B.Z. Filipiak, M. Ziolo, *Finanse publiczne wobec ryzyka czynników niefinansowych (ESG)*, [w:] *Finanse publiczne*, M. Ziolo (red.), Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 131.

³⁴ R. Gerster, *Sustainable finance: achievements, challenges, outlook*, Gerster Consulting, Richterswill 2011, s. 2-3.

³⁵ M. Ziolo, *Finanse zrównoważone. Rozwój, ryzyko, rynek*, PWE, Warszawa-Szczecin 2020.

³⁶ M. Mackiewicz, *The sustainability of fiscal policy in southern African countries – a comparative empirical perspective*, „International Journal of Emerging Markets” 2021, vol. 18, issue 2, s. 340.

³⁷ B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 28.

³⁸ C. Burnside, *Fiscal sustainability in theory and practise*, The World Bank, Washington, 2005, s. 11-16.

W wielu opracowaniach³⁹ prezentowane jest podejście stawiające stabilność fiskalną na równi ze zrównoważoną stabilnością finansową (*finance sustainability*), zrównoważoną polityką fiskalną (*sustainable fiscal policy*) czy wreszcie ze zrównoważonym poziomem zadłużenia (*debt sustainability*), przez co należy rozumieć możliwość finansowania wydatków w całości z osiągniętych wpływów budżetowych.

W ogólnym rozumieniu stabilność fiskalna odnosi się do kontekstu obejmującego działania w sferze polityki fiskalnej, zachowania dyscypliny budżetowej oraz wartości i/lub dynamiki długu publicznego. Wobec tego wyróżnia się trzy podejścia do rozumienia stabilności fiskalnej, takie jak równowaga fiskalna związana z wypłacalnością, tj. zdolnością do obsługi bieżącego zadłużenia, realizacja zrównoważonej polityki fiskalnej gwarantującej odpowiednią relację długu do PKB oraz wypłacalność, jak i ograniczanie wzrostu długu publicznego⁴⁰.

Ogólnie przez stabilność fiskalną sektora publicznego oraz sektora finansów publicznych rozumie się zdolność jednostek organizacyjnych tworzących te sektory do świadczenia na bieżąco usług publicznych, bez jakiegokolwiek uszczerbku dla perspektyw ich świadczenia w przyszłości. Zdolność ta opiera się na możliwości wywiązywania się z bieżących zobowiązań finansowych, a w przyszłości do utrzymywania jej bez konieczności powodowania ciągłego wzrostu zadłużenia⁴¹. W związku z tym stabilność fiskalna oznacza zdolność do finansowania usług publicznych bez narażania ich przyszłego świadczenia w związku z ryzykiem cięć wydatków lub podwyżek podatków. Oznacza to, że jednostka sektora publicznego jest finansowo zrównoważona, jeśli może wygenerować wystarczające dochody, aby zrealizować swoje podstawowe funkcje i dostarczać usługi na akceptowalnym poziomie⁴².

³⁹ G. Dabbicco, *The relevance of accounting frameworks the potential role of public sector accounting frameworks towards financial sustainability reporting*, [w:] *Financial sustainability of public sector entities*, J. Caruana, I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, F. Manes Rossi (red.), *Public Sector Financial Management* (ebook – PUSEFIMA), Springer Nature 2019, s. 19-40; M. Bisogno, B. Cuadrado-Ballesteros, I.M. García-Sánchez, *Financial sustainability in local governments: definition, measurement and determinants*, [w:] *Financial sustainability in public administration. Exploring the concept of financial health*, M. Pedro, R. Bolívar (red.), Springer Nature 2017, s. 57-83; M. Arunachalam, C. Chen, H. Davey, *A model for measuring financial sustainability of local authorities: model development and application*, „Asia-Pacific Management Accounting Journal” 2017, vol. 12, no 1, s. 39-76; C. Carini, C. Teodori, *Making financial sustainability measurement more relevant: an analysis of consolidated financial statement*, [w:] *Financial sustainability of public sector entities. The relevance of accounting framework*, J. Caruana, I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, F. Manes Rossi (red.), Palgrave Macmillan, Cham 2019, s. 103-122.

⁴⁰ A. Alińska, *Istota, mierniki i ocena stabilności publicznego systemu finansowego w kontekście doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, Szczecin 2016, s. 29.

⁴¹ Szerzej: *Indicators of financial condition in public sector statements of recommended practice (SORP)*, CICA, Toronto, Canada 2009.

⁴² *Financial management in a local government association (LGA)*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, VNG International, 2014, s. 10.

Nawiązując do tego pojęcia, w Międzynarodowych Standardach Rachunkowości opracowanych przez Międzynarodową Federację Księgowych rekomenduje się rozpatrywanie długoterminowej stabilności fiskalnej w oparciu o trzy filary⁴³, tj. usługi publiczne (*public services*), dochody publiczne (*public revenue*) oraz dług publiczny (*public debt*)⁴⁴. Przy takim rozumieniu stabilności fiskalnej uwzględnia się zdolność do świadczenia lokalnych usług publicznych w sposób ciągły i efektywny (jako usługowy wymiar stabilności), przy zapewnieniu źródeł finansowania zadań własnych oraz zleconych (jako dochodowy wymiar stabilności) oraz zdolności do regulowania zobowiązań finansowych z tym związanych (zadłużeniowy wymiar stabilności).

Formalna idea stabilności fiskalnej bazuje na założeniu, według którego w każdym roku budżetowym wydatki (uwzględniające również obsługę długu) oraz rozchody winny mieć pokrycie w uzyskanych dochodach i przychodach⁴⁵. W praktyce koncepcja ta stanowi, że tylko wydatki publiczne o charakterze bieżącym winny zostać sfinansowane przez dochody bieżące, właściwym zaś źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych jest emisja nowego zadłużenia.

Ciekawe ujęcie stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego zaproponowała K. Wójtowicz, która podkreśla, że jest to stan, w którym władze samorządowe mają możliwość, aby zagwarantować adekwatny do potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej zakres odpowiedniej jakości usług publicznych oraz stymulować rozwój społeczno-gospodarczy również w przyszłości, jednocześnie akcentując, iż jest to termin znacznie szerszy niż wyłącznie kwestie zapewnienia bieżącej płynności oraz długoterminowej wypłacalności jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶. Ponadto uważa, że jednym z kluczowych wymogów tak rozumianej stabilności fiskalnej jest odpowiednio skonstruowany system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, tj. system oparty na dochodach, wyróżniający się:

- wydajnością fiskalną umożliwiającą efektywną realizację podstawowych zadań i funkcji jednostki samorządu terytorialnego,
- antycyklicznością stwarzającą dogodne warunki do wypełniania tych funkcji oraz zadań niezależnie od koniunktury gospodarczej,
- stałością przejawiającą się w formule względnej stabilizacji prawnej dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷.

⁴³ *Reporting on the long-term sustainability of a public sector entity's finances*, International Federation of Accountants 2012, <https://www.ipsasb.org/projects/reporting-long-term-sustainability-public-finances>

⁴⁴ M. Kaczurak-Kozak, *Charakter międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego i ich przydatność – opinie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia nr 765/61, t. 2, s. 101-107.

⁴⁵ M. Burda, C. Wypłosz, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000, s. 487.

⁴⁶ K. Wójtowicz, *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40(4), s. 303.

⁴⁷ K. Wójtowicz, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” nr 2(48), Lublin 2014, s. 138-139.

Stabilność fiskalną można interpretować również jako zdolność do realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych na dotychczasowym i ukształtowanym historycznie poziomie ilościowym i jakościowym przy zapewnieniu wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań finansowych bez jednoczesnego nadmiernego przyrostu długu publicznego⁴⁸. Jednocześnie zwraca się uwagę, że w tym układzie należy uwzględnić takie kwestie, jak sprawność dochodowa, efektywność realizacji zadań samorządowych przy zachowaniu zdolności do realizacji polityki rozwojowej⁴⁹.

Rozstrzygnięcia terminologiczne stabilności fiskalnej znajdują się również w opracowaniach Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Interpretacja stabilności fiskalnej zaproponowana przez Komisję Europejską⁵⁰ stanowi, że wyraża ona zdolność do realizacji obecnie oraz w przyszłości polityki w taki sposób, która nie będzie wymagać nagłych zmian i modyfikacji w obszarze dostarczanych usług publicznych oraz przy założeniu, że jej kontynuacja nie przyczyni się do trwałego wzrostu poziomu zadłużenia w relacji do rozmiarów gospodarki. Oznacza to m.in., że łączny poziom zadłużenia (obecny oraz w przyszłości) nie może determinować takiego poziomu kosztów obsługi długu, który byłby nierealny do obsługi. Stabilność fiskalna według terminologii Komisji Europejskiej oznacza zatem zdolność jednostki samorządu terytorialnego do wypełniania w przyszłości zobowiązań wynikających z zaciągniętego długu. Politykę fiskalną uznaje się za niestabilną, o ile powoduje nadmierną akumulację poziomu zadłużenia w czasie oraz przyczynia się do rosnących kosztów obsługi długu. W tym przypadku stabilność fiskalna sprowadza się do unikania nadmiernej absorpcji długu, który w przyszłości również obciąży przyszłe pokolenia. Jednocześnie zakłada się, że samorząd będzie dysponować właściwymi zasobami, by świadczyć usługi publiczne oraz na bieżąco dostosowywać politykę fiskalną w odpowiedzi na nowe zagrożenia.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy natomiast rekomenduje pragmatyczną definicję stabilności fiskalnej oraz definicję stabilności fiskalnej opartej na praktyce polityki gospodarczej⁵¹. Pragmatyczna definicja stabilności fiskalnej stanowi, że poziom długu można uznać za stabilny, jeśli prognozowane jego relacje do innej miary określającej zdolność do jego spłaty są *constans* bądź wykazują trend degresywny. Pragmatyczna definicja stabilności fiskalnej opiera się na ustaleniu, że tym, co ma faktyczne znaczenie dla uniknięcia kryzysu spowodowanego nadmiernym zadłużeniem, jest relacja poziomu długu do kategorii definiującej zdolność do jego spłaty (tj. *debt to capacity to repay*). Pragmatyczna definicja stabilności fiskalnej stanowi jednak, że malejąca relacja długu do rozmiarów gospodarki nie jest warunkiem wystarczającym stabilności fiskalnej. Równolegle poziom długu winien być odpowiednio

⁴⁸ J. Horne, *Indicators of fiscal sustainability*, „IMF Working Papers” 1991, no 5.

⁴⁹ B. Filipiak, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, nr 11(666), s. 13-33.

⁵⁰ European Commission, *Directorate – general for economic and financial affairs, fiscal sustainability and cyclical adjustment of budgetary aggregates*, International Monetary Fund 2010.

⁵¹ International Monetary Fund, *Debt, sustainability analysis*, EdX Course.

niski. Należy podkreślić, że wysoki poziom długu generuje wysokie ryzyko niewypłacalności i wówczas jest on uznawany za dług niespełniający kryterium stabilności.

Definicja stabilności fiskalnej oparta na praktyce polityki gospodarczej stanowi, że dług można uznać za stabilny, jeśli nie wystąpi w przyszłości sytuacja zaprzestania spłaty przez kredytobiorcę swoich zobowiązań, renegocjacja lub restrukturyzacja zadłużenia lub gdy wystąpi potrzeba gwałtownego dostosowania polityki, by odzyskać zdolność płatniczą⁵². Definicja stabilności fiskalnej bazująca na praktyce polityki gospodarczej dowodzi również, że nie jest możliwe dyskutowanie o stabilności fiskalnej, jeśli zrealizuje się restrukturyzacja długu bądź wystąpi przyrost poziomu zadłużenia w tempie wyższym niż rzeczywista zdolność jego obsługi. Wedle tej definicji dług można uznać za niestabilny, kiedy nie jest realne dostosowanie wysokości zobowiązań finansowych do poziomu spełniającego kryterium stabilności z punktu widzenia ekonomicznego.

Omówione kwestie terminologiczne wskazują, że stabilność fiskalna oznacza występowanie takich warunków, w których jednostki samorządu terytorialnego realizują powierzone im zadania w sposób wpływający na budżet co najmniej neutralny, efektywnie dokonują alokacji zasobów pieniężnych oraz rzeczowych, a przede wszystkim potrafią skutecznie identyfikować oraz ograniczać towarzyszące tym procesom ryzyko oraz świadczyć usługi publiczne na zakładanym poziomie ilościowo-jakościowym. Definicje stabilności fiskalnej odwołują się nie tylko do zagadnień związanych z utrzymaniem rozmiarów długu publicznego w bezpiecznych granicach, tj. na takim poziomie, który zapewnia możliwość obsługi długu oraz wypłacalność dłużnika bez konieczności zwiększania poziomu dotychczasowego długu⁵³. W tym kontekście niezwykle istotny jest bieżący i systematyczny przegląd stanu finansów samorządowych, bo tylko wtedy istnieje możliwość podjęcia właściwych działań prewencyjnych z odpowiednim wyprzedzeniem⁵⁴. Nie jest natomiast jednoznacznie zdefiniowany maksymalny, górny limit zrównoważonego poziomu długu w zadanym okresie⁵⁵. Współczesne rozumienie stabilności fiskalnej odwołuje się również do sprawnej realizacji polityki fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego, warunków fiskalnych determinujących rozwój społeczno-ekonomiczny, poziomu obciążeń podatkowych oraz poziomu kosztów usług obcych obecnych i w przyszłości, dzięki czemu dokonuje się

⁵² C. Burnside, wyd. cyt.

⁵³ S. Becker, G. Deuber, *Public debt in 2020*, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, 2010 March 24, s. 1; S. Dudek, L. Kotecki, P. Wojciechowski, *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa 2021, s. 9.

⁵⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 347.

⁵⁵ A. Rzońca, P. Ciżkowicz, K. Michalska, *Determinanty bezpiecznego poziomu długu publicznego*, „Studia BAS” 2011, nr 4(28), s. 49-66; O. Blanchard, *Public debt and low interest rates*, „American Economic Review” 2019, no 109(4), s. 1197-1229.

naturalna międzypokoleniowa dystrybucja majątku komunalnego oraz sprawiedliwe obciążenie beneficjentów kosztami z tytułu konieczności spłaty długu⁵⁶.

Z tego względu można wyodrębnić główne kryteria, które warunkują stabilność fiskalną⁵⁷:

- długoterminowa wypłacalność sektora publicznego (*long term solvency*) rozumiana jako możliwość regulowania zobowiązań finansowych. Wypłacalność może stanowić problem dla kraju, który absorbuje nadmierny dług;
- stabilne w czasie podatki (*stability tax*), które pozwalają podmiotom gospodarczym oraz gospodarstwom domowym planować długoterminowo oraz realizować planowane inwestycje. Stabilne w czasie podatki pozytywnie wpływają na poziom zaufania do państwa. Jednocześnie umożliwiają planowanie dochodów i wydatków publicznych bez konieczności modyfikacji obciążeń podatkowych nakładanych na podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe;
- sprawiedliwość międzypokoleniowa (*fairness*) rozumiana jako możliwość zapłaty za bieżące usługi publiczne za pomocą dochodów okresu bieżącego, co skutkuje brakiem przenoszenia skutków finansowych bieżących płatności budżetowych na przyszłe pokolenia;
- zrównoważony wzrost gospodarczy (*sustainable growth*), tj. takie ukształtowanie zmiennych fiskalnych, dzięki któremu możliwe jest łagodzenie szoków makroekonomicznych i wsparcie długoterminowego zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarczego.

Dotychczasowe rozważania wskazują, że idea stabilności fiskalnej zyskuje na znaczeniu oraz że konieczne jest normatywne zdefiniowanie kwestii terminologicznych, ostatecznie rozstrzygające o stabilności fiskalnej. Poczyniony przegląd interpretacji terminologicznej pozwala stwierdzić, że bezpieczeństwo finansowe oraz stabilność fiskalna są ze sobą mocno powiązane. Mianowicie stabilność fiskalna stanowi warunek bezpieczeństwa finansowego, ale też bezpieczeństwo finansowe jest warunkiem koniecznym stabilności fiskalnej⁵⁸. Jak podkreśliła M. Zaleska, właściwa organizacja bezpieczeństwa finansowego pozwoli zachować stabilność systemu finansowego w każdej organizacji⁵⁹. Bezpieczeństwo finansowe w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jest kwestią bardzo ważną. Zagrożenie bezpieczeństwa finansowego

⁵⁶ J.P. Laffargue, *Intergenerational transfers and the stability of public debt with short-lived governments*, „Mathematical Population Studies” 2009, no 16(1), s. 79-104.

⁵⁷ A. Schick, *Sustainable budget policy: concepts and approaches*, „OECD Journal of Budgeting” 2005, vol. 5, no 1, s. 107-126; F. Citro, G. Lucianelli, S. Santis, *Financial conditions, financial sustainability, and intergenerational equity in local governments: a literature review*, [w:] *Financial sustainability and intergenerational equity in local governments*, M.P. Rodriguez-Bolivar, M.D. Lopez-Subires (red.), IGI Global, Hershey 2018, s. 101-124.

⁵⁸ M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 19.

⁵⁹ M. Zaleska, *Dylematy stabilności finansowej*, [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*, K. Jajuga (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 269.

wego może prowadzić do niestabilności fiskalnej, a wtórnie – do kryzysu fiskalnego. Przesądza o tym wiele czynników, wśród których najważniejsze⁶⁰ to:

- Niewystarczająca efektywność instrumentów ekonomicznych ograniczających poziom długu samorządowego – rosnące zapotrzebowanie na finansowanie zwykle wiąże się ze wzrostem kosztu instrumentów finansowych, a w konsekwencji ogranicza dalszą możliwość zadłużania się. Niska efektywność instrumentów ekonomicznych jako mechanizmu niewidzialnej ręki rynku przejawia się w nadmiernym przekonaniu kapitałodawców o braku zdolności upadłościowej jednostki samorządu terytorialnego, ograniczonym zasobie wiedzy posiadanym przez wierzycieli, wysokim prawdopodobieństwem braku podejmowania przez zagrożoną upadłością jednostkę działań w celu poprawy sytuacji finansowej aż do wykluczenia z rynku⁶¹. Literatura w tym przypadku często przywołuje model Minsky'ego⁶², który dostrzega potencjalne przesłanki mogące wywołać gwałtowne negatywne załamanie stabilności fiskalnej oraz naruszenie bezpieczeństwa finansowego w obszarze niewystarczającej efektywności instrumentów ekonomicznych. Są to w szczególności:
 - modyfikacja dotychczasowej struktury finansowania polegająca na nadmiernym wykorzystywaniu finansowania dłużnego na rynku finansowym,
 - nieprawidłowa struktura długu polegająca na finansowaniu długiem krótkoterminowym inwestycji długoterminowych, co determinuje konieczność rolowania zadłużenia,
 - uzależnienie obsługi istniejącego długu od możliwości pozyskania nowego długu, co oznacza, że terminowa spłata zobowiązań dokonuje się poprzez refinansowanie,
 - rozwój niestandardowych instrumentów finansowych i wzrost na nie popytu,
 - normatywne zmiany regulujące funkcjonowanie rynku finansowego,
 - wzrost apetytu na ryzyko po stronie instytucji finansujących.

Na podstawie tej argumentacji należy uznać, że kryzys może zostać wywołany przez dwie strony rynku – przez instytucje finansowe oraz podsektor samorządowy. Sprzyjający nadmierny optymizm w okresie utrzymywania bezpieczeństwa finansowego i stabilności fiskalnej przekłada się na dynamiczny wzrost akcji kredytowej⁶³, podczas której kapitałodawcy pozytywnie oceniający panujące trendy na rynku angażują się w bardziej agresywne struktury finansowania, udzielają finansowania podmiotom, którym wcześniej by odmówiły ze względu na negatywną ocenę stanu finansów.

⁶⁰ M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, wyd. cyt., s. 79.

⁶¹ M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia” 2009, nr 239, s. 8.

⁶² G. Cooper, *The origin of financial crises. Central banks, credit bubbles and the efficient market fallacy*, Harriman House LTD, Hampshire, 2008, s. 91-105.

⁶³ W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDe-Wu, Warszawa 2009, s. 15.

- Silne oddziaływanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na bezpieczeństwo finansów publicznych jako całości oraz na stabilność makroekonomiczną.
- Współwystępowanie miękkich ograniczeń budżetowych oraz pokusy nadużycia, przez które należy rozumieć roszczenia władz lokalnych jawne lub ukryte kierowane wobec instytucji państwowych o pomoc finansową oraz o wsparcie służące pokryciu wygenerowanych przez jednostki samorządu terytorialnego deficytów budżetowych, względnie trwałych niedoborów budżetowych⁶⁴. Pokusa nadużycia w tym przypadku może się przejawiać w celowym generowaniu długu przekraczającym możliwości jego spłaty, w podejmowaniu nadmiernego ryzyka finansowego, nieracjonalnym zarządzaniu aktywami finansowymi prowadzącym do kumulacji i wzrostu zadłużenia, marnotrawstwie środków finansowych, jak też ograniczaniu ilości i jakości usług publicznych.

Na podstawie omówionych przesłanek zachowania bezpieczeństwa finansowego oraz stabilności fiskalnej w teorii literatury wskazuje się, że diagnoza i analiza bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządu terytorialnego opiera się na możliwości utrzymania płynności bieżącej oraz przyszłej wypłacalności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na stabilności rozwoju społeczno-ekonomicznego. Tym samym można zidentyfikować pewne oznaki zagrażające bezpieczeństwu finansowemu poprzez brak możliwości terminowej obsługi długu oraz jego rolowania w długim okresie. Mogą świadczyć o tym następujące okoliczności:

- niezachowanie złotej reguły budżetowej polegającej na finansowaniu wydatków bieżących długiem,
- niedopasowanie całkowitego okresu spłaty długu do okresu amortyzacji majątku finansowanego długiem,
- naruszenie międzyokresowego ograniczenia budżetowego,
- niewspółmierny wzrost kosztów finansowania w relacji do okresu spłaty długu,
- debudżetyzacja długu i przenoszenie go do podległych podmiotów⁶⁵.

Metodologia badania stabilności fiskalnej w jednostkach samorządu terytorialnego zasadniczo bazuje na syntetycznych oraz łatwych do interpretacji miarach budżetowych, dzięki którym możliwa jest prezentacja istoty zagadnienia. Kluczową miarą, wykorzystywaną najczęściej w analizie stabilności fiskalnej, jest relacja między długiem a poziomem produktu krajowego brutto⁶⁶. Miary oceny stabilności fiskalnej nawiązują również do zasady zrównoważonego budżetu, zgodnie z którą, w celu

⁶⁴ M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, wyd. cyt., s. 81.

⁶⁵ P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2, s. 8.

⁶⁶ P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995-2009*, NBP „Materiały i Studia” 2011, nr 256, s. 8; O. Blanchard, J. Chouraqui, R.P. Hagermann, N. Sartor, *The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question*, „OECD Economic Studies” 1990, no 15, s. 7-36, <https://www.oecd.org/economy/outlook/34288870.pdf>

zachowania bezpieczeństwa finansowego, dług nie powinien finansować bieżących potrzeb, a tylko projekty inwestycyjne. Zasada ta zatem stanowi, że w budżecie musi występować co najmniej zrównoważone saldo operacyjne, co jest kluczową zasadą zarządzania budżetem. Zdolność tworzenia zrównoważonego budżetu oraz umiejętność generowania nadwyżki operacyjnej na zadowalającym poziomie determinują przede wszystkim stałe, cykliczne i powtarzalne dochody i wydatki bieżące. Właściwie to stabilne dochody bieżące stanowią źródło finansowania usług lokalnych. Jeśli stałe pozycje budżetu bieżącego są powtarzalne, wówczas nadwyżka operacyjna ma cechę stabilności. Ze względu zatem na ocenę stabilności fiskalnej pożądane jest występowanie nadwyżki operacyjnej, wskazującej że jednostka, po zaspokojeniu najważniejszych potrzeb bieżących, dysponuje środkami finansowymi, które może przeznaczyć na inwestycje lub spłatę instrumentów finansowych. W razie wystąpienia deficytu operacyjnego jednostka samorządu terytorialnego zmuszona jest zaciągać nowy dług lub wyprzedawać majątek, aby zapewnić źródło finansowania zadań bieżących. Taka sytuacja może występować krótkoterminowo, jednak w długim okresie może prowadzić do trudności finansowych jednostki.

Choć ocena stabilności fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego bazująca na nadwyżce operacyjnej wydaje się stosunkowo prosta, to jest ona dalece niewystarczająca. Ponadto samo występowanie nadwyżki operacyjnej nie jest jednoznaczne z zachowaniem bezpieczeństwa finansowego. Należy zauważyć, że nadwyżka operacyjna nie uwzględnia dochodów i wydatków majątkowych, które mogą znacząco wpływać na ogólny stan finansów jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji na jego bezpieczeństwo finansowe. Poza tym saldo operacyjne nie obejmuje zwrotnych przepływów finansowych związanych z zaciągnięciem oraz spłatą zadłużenia, które mogą również wywierać istotny wpływ na sytuację finansową jednostki. Obejmuje tylko wydatki związane z obsługą długu. Ponadto należy wskazać, że w kasowej metodzie budżetu przy ustalaniu salda operacyjnego nie bierze się pod uwagę tych operacji finansowych, co do których nie nastąpił jeszcze przepływ pieniądza, a które mogą znacząco wpływać na stabilność fiskalną w przyszłości⁶⁷.

W literaturze występuje wiele pojęć, dzięki którym możliwe jest określenie sytuacji potwierdzającej naruszenie bezpieczeństwa finansowego, jak np. kryzys fiskalny⁶⁸, stres fiskalny⁶⁹, niewydolność finansowa⁷⁰ bądź słaba kondycja finansowa.

⁶⁷ M. Wiewióra, *Wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11, s. 12-18.

⁶⁸ K. Gerling, P. Medas, T. Poghosyan, J. Farah-Yacoub, Y. Xu, *Fiscal crises*, „IMF Working Paper” 2017, WP/17/86, s. 7; R. Bhattacharya, K. Johnson, M. Nkusu, M. Wang, *Fiscal crises: the role of the public debt investor base and domestic financial markets as aggravating and mitigating factors*, „IMF Working Paper” 2022, WP/22/240, s. 6; Ch.K. Coe, *Preventing local government fiscal crises: emerging best practices*, „Public Administration Review” 2008, vol. 68, no 4, s. 759.

⁶⁹ J. Winarna, A. Kuncara Widagdo, D. Setiawan, *Financial distress of local government: a study on local government characteristics, infrastructure, and financial condition*, „Global Business & Finance Review” 2017, vol. 22, issue 2, s. 35.

⁷⁰ S. Jones, R. Walker, *Explanators of local government distress*, „Abacus. A Journal of Accounting, Finance and Business Studies” 2007, no 43(3), s. 396-418.

Różnica między przywołanymi terminami sprowadza się do określenia stopnia trudności finansowych danej jednostki⁷¹.

Metody obiektywizacji sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego są dość rozległe. W literaturze⁷² panuje przekonanie, że znaczącą wartością poznawczą, jako metody obiektywizacji sytuacji finansowej, wyróżniają się:

- metody podkreślające wpływ potencjału ekonomicznego jednostki samorządu terytorialnego na jej kondycję fiskalną,
- metody nawiązujące do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego,
- metody oparte na analizie sprawozdań finansowych wykorzystujące wskaźniki finansowe porównywane z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- metody bazujące na analizach odporności gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego na negatywne wydarzenia zewnętrzne oraz na identyfikacji kluczowych czynników wpływających na bezpieczeństwo finansowe.

Celem pierwszej metody badawczej jest pomiar i ocena stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego wraz z uwzględnieniem stopnia rozwoju ekonomicznego jednostki oraz jego wpływu na zdolność do świadczenia usług publicznych. W ramach tego podejścia do obiektywizacji stanu finansów najczęściej wykorzystuje się metody statystyczne, jak np. metody standaryzacji cech, wskaźniki finansowe oraz analizę regresji. Jako wartość dodaną tej grupy metod badawczych wskazuje się, że uwypuklają one wpływ warunków społeczno-gospodarczych na stan bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast za istotne ograniczenie tej grupy metod uważa się zarówno dużą pracochłonność, jak też konieczność dysponowania odpowiednio długimi i kompletnymi szeregami czasowymi danych empirycznych, na podstawie których dokonywana jest ocena stanu finansów samorządu.

Drugą z metod badawczych jest obiektywizacja sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego nawiązująca do oceny zdolności kredytowej. Rozszerzeniem pojęcia zdolności kredytowej jest termin „wiarygodność finansowa” obejmujący ocenę jednostki pod względem determinacji do spłaty zaciągniętych zobowiązań, ale również ocenę czynników zewnętrznych występujących w otoczeniu, które mogą po-

⁷¹ Szerzej omówione zagadnienia w: M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, wyd. cyt., s. 86.

⁷² B.A. Chaney, D. M. Mead, K.R. Shermann, *The new governmental financial reporting model: what it means for analyzing governmental financial condition*, „Journal of Government Financial Management” 2002, no 51(1), 26-31; B.W. Chase, R.H. Phillips, *GASB 34 and government financial condition: an analytical toolbox*, „Government Finance Review” 2004, no 20(2), s. 26-31; R. Hendrick, *Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago suburban municipalities*, „Urban Affairs Review” 2004, no 40(1), s. 78-114; J.L. Zafra Gómez, A.M. López Hernández, A. Hernández Bastida, *Developing a model to measure financial condition in local government*, „The American Review of Public Administration” 2009, no 39, s. 425-449; X. Wang, L. Dennis, Y.S. Tu, *Measuring financial condition: a study of U.S. states*, „Public Budgeting and Finance” 2007, no 27(2), s. 1-21; M.A. Genito, *Developing a financial trends report*, „Government Finance Review” 2005, no 21(2), 42-44.

tencjalnie zakłócić proces obsługi długu. Analiza wiarygodności finansowej obejmuje takie czynniki, jak: otoczenie gospodarcze, obecny i przyszły potencjał finansowy, jakość i stabilność zarządzania, perspektywy rozwoju lokalnej gospodarki, jak również relacje liczby mieszkańców i inwestorów prywatnych do zadań realizowanych przez samorząd, które charakteryzują bieżącą oraz przyszłą sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, że zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego badają też inne podmioty, jak instytucje finansowe w procesie kredytowym, agencje ratingowe oraz inwestorzy. Definicja zdolności kredytowej została ujęta w ustawie Prawo bankowe. Rozumie się przez nią zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie⁷³. Przed udzieleniem ekspozycji kredytowej⁷⁴ instytucje finansowe są zobowiązane, aby ustalić zdolność kredytową każdego kredytobiorcy, również w sytuacji, gdy jest nim jednostka samorządu terytorialnego. Posiadanie zdolności kredytowej stanowi kluczowy czynnik decydujący o przyznaniu finansowania. Proces ustalania zdolności kredytowej bowiem ma pozwolić na uzyskanie odpowiedzi, czy badana jednostka samorządu terytorialnego w okresie finansowania jest w stanie terminowo obsłużyć zaangażowanie. W praktyce istota zdolności kredytowej jest interpretowana znacznie szerzej i nie ogranicza się tylko do zobowiązań kredytowych. Obejmuje ona wszelkie roszczenia mające charakter długu, a w szczególności pożyczki, wyemitowane papiery dłużne w postaci obligacji, zobowiązania z tytułu odroczonej płatności, niestandardowe instrumenty dłużne. Z punktu widzenia zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego istotna jest nie tylko wysokość długu brutto, ważny jest też poziom środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Zdolność kredytowa, podobnie jak zdolność generowania przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów oraz efektywnego ich wydatkowania, wyznacza jej potencjał finansowy w długiej perspektywie czasowej. Znajomość czynników wyznaczających zdolność kredytową stanowi punkt wyjścia do jej kwantyfikacji. Nie zawsze jednak przypisuje się im jednakową wagę, ich charakter też bywa silnie zdywersyfikowany. W istocie zdolność kredytowa jednostki samorządu terytorialnego oraz poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zdeterminowane są właśnie wielkością potencjału finansowego.

Termin „potencjał”, choć powszechnie używany, nie doczekał się w teorii literatury jednoznacznej definicji. Słownik języka polskiego określa potencjał jako możliwości w jakiejś dziedzinie, sprawność i wydajność czegoś w jakiejś dziedzinie aktywności. Taka interpretacja jest jednak podejściem ogólnym. Na gruncie ekonomii występują różne definicje odnoszące się do rozumienia i interpretacji potencjału jednostki samorządu terytorialnego.

⁷³ Artykuł 70 Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*, Dz. U. 1997, nr 140, poz. 939 z późn. zm.

⁷⁴ Przez pojęcie „ekspozycji kredytowej” rozumie się w terminologii bankowej jakikolwiek tytuł zwrotny banku, np. udzielony kredyt, pożyczkę, zakupiony papier wartościowy. Pojęcie „ekspozycja” ma oznaczać bezpośrednio „wystawienie się” banku na ryzyko, przede wszystkim na ryzyko kredytowe.

Jedno z podejść wskazuje, że potencjał jednostki samorządu terytorialnego należy rozważać w ujęciu zasobowo-czynnikowym⁷⁵. Oznacza to, że kształtują go zasoby rzeczowe, środowiskowe oraz ludzkie, będące w posiadaniu jednostki, jak również wiedza i kompetencje rozumiane jako możliwości i umiejętności ich wykorzystania lub wykreowania w przyszłości.

W literaturze potencjał występuje jako: potencjał ekonomiczny, potencjał gospodarczy oraz potencjał społeczno-gospodarczy. Potencjał ekonomiczny rozumiany jest jako stan finansów uwzględniający stopień rozwoju ekonomicznego jednostki samorządu terytorialnego. Takie rozumienie wynika z przekonania, że istotną przesłanką kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest baza podatkowa, której rozmiary zależą od kondycji lokalnej gospodarki⁷⁶. Potencjał gospodarczy określany jest zazwyczaj kontekstowo poprzez próbę zdefiniowania kombinacji szeregu zmiennych determinujących możliwości rozwoju danego obszaru⁷⁷. Na potrzeby prezentacji potencjału gospodarczego wykorzystuje się różne zestawy cech pozwalających określić poziom rozwoju badanej jednostki samorządu terytorialnego⁷⁸. Potencjał społeczno-gospodarczy natomiast opiera się na czterech potencjałach częściowych, tj. środowiskowym, społecznym, technicznym oraz ekonomicznym, które są zmienne w czasie i jednocześnie czynnikiem stymulującym w nich zmiany jest potencjał finansowy⁷⁹. Powyższe wskazuje, że potencjał jednostki samorządu terytorialnego to wypadkowa różnych potencjałów częściowych, które stanowią o jego specyfice, przewadze oraz zdolnościach do rozwoju.

Analiza terminologiczna potencjału ekonomicznego dowodzi, że jego szczególną składową jest potencjał finansowy. Definicja ta, częstokroć przywoływana w literaturze przedmiotu, również nie została jednoznacznie zdefiniowana. Według M. Miszczuk⁸⁰ przez potencjał finansowy należy rozumieć zdolność jednostki samorządu

⁷⁵ B. Filipiak, M. Dylewski, *Interakcje między potencjałem logistycznym a potencjałem finansowym w sytuacjach kryzysowych – ujęcie teoretyczno-metodyczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia* nr 5 (89), cz. 1, Szczecin 2017, s. 345.

⁷⁶ K. Wójtowicz, *Identyfikacja i pomiar zjawiska stresu fiskalnego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na przykładzie doświadczeń wybranych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2009-2011*, [w:] *Innowacje a wzrost gospodarczy*, J. Harasim, W. Gradoń (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, *Studia Ekonomiczne* nr 186, (14), cz. 2, Katowice 2014, s. 104.

⁷⁷ T. Kopyściański, T. Rólczyński, *Analiza porównawcza potencjału gospodarczego regionów w Polsce w latach 2006-2012*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 11, s. 115-127.

⁷⁸ *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, T. Famulska, K. Znaniecka (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004, s. 10.

⁷⁹ S. Skowron, *Rola kapitału rodzimego i obcego w stymulowaniu rozwoju jednostek lokalnych w województwie lubelskim*, Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, *Ekonomia i Nauki Humanistyczne* nr 286, Rzeszów 2012, s. 78.

⁸⁰ M. Miszczuk, *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wrocław 2003, s. 27-29.

terytorialnego do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania. Z kolei M. Szpak⁸¹ uważa, że jest to zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych oraz zaciągania i obsługi długu przez jednostkę samorządu terytorialnego. Oznacza to, że posiadanie zdolności kredytowej, która pozwala terminowo dokonywać spłaty wszystkich zobowiązań wraz z należnymi odsetkami w umownych terminach, stanowi kluczowy element tworzący potencjał finansowy. Zdolność kredytowa umożliwia pozyskiwanie dodatkowych zewnętrznych środków z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych, a sama jej ocena sprowadza się do ustalenia kondycji finansowej. Podejście prezentowane przez M. Wosiek⁸² wskazuje, że potencjał finansowy należy rozumieć jako zdolność do racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, którą określają np. poziom dochodów *per capita*, struktura dochodów lub stopień samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Najszerzą jednak koncepcją wyjaśniającą istotę potencjału finansowego jest podejście zasobowe, uwzględniające czynnik czasu i przestrzeni, w której zachodzą procesy. Zgodnie z tą ideą potencjał finansowy tworzą zasoby finansowe, w tym kapitał, wiarytelności, gotówka, jak też możliwości kreowania zasobów finansowych poprzez aktywną politykę realizowaną przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz poprzez możliwości pasywnego kreowania zasobów finansowych, w tym możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych⁸³.

W teorii literatury dotychczas występują różne podejścia metodyczne do pomiaru potencjału finansowego. W szczególności wypracowano następujące koncepcje pomiaru potencjału finansowego oparte na⁸⁴:

- własnym potencjale finansowym jako składowej całkowitego potencjału finansowego, tożsamym z własnym potencjałem dochodowym,
- nadwyżce operacyjnej,
- potencjale inwestycyjnym stanowiącym asumpt do rozwoju jednostki samorządu terytorialnego,
- potencjale inwestycyjnym jako pochodnej atrakcyjności inwestycyjnej jednostki samorządu terytorialnego,
- wielowymiarowym podejściu do pomiaru potencjału finansowego.

Własny potencjał finansowy mierzony jest sumą wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, wpływami z podatku od nieruchomości

⁸¹ M. Szpak, *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta poziomu zadłużenia*, [w:] *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądź we właściwym czasie*, K.S. Cichocki (red.), Muncipium, Warszawa 2001.

⁸² M. Wosiek, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 34, s. 145.

⁸³ B. Filipiak, M. Dylewski, wyd. cyt., s. 346-350.

⁸⁴ B. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia nr 1(79), Szczecin 2016, s. 645-646.

ści, środków transportu oraz od czynności cywilnoprawnych. Z kolei pomiar potencjału finansowego w oparciu o nadwyżkę operacyjną polega na ustaleniu różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Dzięki temu można ustalić nie tylko stopień pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi, ale również możliwości sfinansowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Jak twierdzi B. Filipiak, pomiar potencjału finansowego poprzez kryterium nadwyżki operacyjnej uwzględnia trzy zasadnicze elementy typowe dla rachunku przepływów pieniężnych, a mianowicie część obejmującą działalność operacyjną, inwestycyjno-kapitałową oraz część prezentującą działalność finansową. W związku z tym możliwość wyodrębnienia poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków skutkuje odniesieniem ich do trzech podstawowych rodzajów działalności mogących odzwierciedlić poszczególne rodzaje aktywności jednostki samorządu terytorialnego⁸⁵. Idea pomiaru potencjału inwestycyjnego odnosi się do poziomu krajowych środków publicznych na projekty inwestycyjne realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego, który tworzą środki pochodzące z dochodów jednostki samorządu terytorialnego, określane jako potencjał własny oraz środki pochodzące ze zobowiązań zaciąganych w badanym okresie przez jednostkę samorządu terytorialnego pomniejszone o spłaty dokonane w tym samym okresie⁸⁶. Wielowymiarowe podejście do pomiaru potencjału finansowego natomiast polega na ilościowej identyfikacji głównych efektów uzyskanych przez gospodarkę regionalną oddzielnie dla każdej z grup czynników, ustaleniu syntetycznych wskaźników efektów osiągniętych w każdej dziedzinie, weryfikacji wzajemnych relacji między syntetycznymi wskaźnikami oraz agregacji wszystkich wskaźników i relacji w jeden miernik.

Reasumując, w oparciu o powyższe kryteria można sądzić, że możliwość wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych w sprawozdawczości finansowej jednostki samorządu terytorialnego pozwoli ocenić potencjał finansowy wielopłaszczyznowo.

Należy również podkreślić, że kluczową zaletą metody bazującej na ocenie zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego jest to, że ocena standingu finansowego ma istotne znaczenie polityczne, finansowe oraz wizerunkowe. Pozytywne oceny stanu finansów w tej metodzie mogą się stać przyczynkiem do rozwoju jednostki oraz wzrostu jej atrakcyjności inwestycyjnej. Sytuacja przeciwna może istotnie obniżyć postrzeganie jednostki jako kredytobiorcy. Wadą tej metody jest również wysoka pracochłonność oraz konieczność prowadzenia szczegółowych analiz obejmujących aspekt lokalnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego.

Metody oparte na analizie wskaźnikowej polegają na wykorzystywaniu sprawozdawczości budżetowej i finansowej w ocenie stanu finansów jednostki samorządu

⁸⁵ B. Filipiak, *Nadwyżka operacyjna jako narzędzie w procesie podejmowania decyzji finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Rachunkowość a controlling*, E. Nowak (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1174, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 146-153.

⁸⁶ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007-2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 7.

terytorialnego na podstawie wybranych kryteriów. W tej kategorii zastosowanie znajdują komparatywne analizy sytuacji finansowej, system monitorowania sytuacji finansowej jednostek samorządowych, dziesięciopunktowy system oceny Browna – omówione w dalszych fragmentach monografii.

Niewątpliwymi zaletami tej metody, w której bazę stanowią powszechnie dostępne oraz wiarygodne dane empiryczne, są jej prostota, transparentność oraz przejrzystość. Jednakże z drugiej strony ułomnością tej metody jest to, że nie uwzględnia wpływu sytuacji społeczno-gospodarczej na stan finansów jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto kształtowanie się wybranych zmiennych fiskalnych poddawane jest oddzielnej ocenie, a co za tym idzie, nie uwzględnia się wzajemnych zależności między nimi. W literaturze przedmiotu podkreśla się nadto, że metody wskaźnikowe pozbawione są cech uniwersalności, gdyż wymagają szczegółowych danych empirycznych, a ich istota opiera się na konkretnych specyficznych cechach badanych jednostek samorządu terytorialnego. Metoda wskaźnikowa również nie uwzględnia charakteru poszczególnych jednostek oraz warunków lokalnych wywierających wpływ na stan ich finansów, co winno podlegać indywidualnej analizie.

Ostatnią z metod jest obiektywizacja stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o stress testy, przez które należy rozumieć ocenę odporności gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego na negatywne wydarzenia. Przeprowadzenie stress testów bazuje na trzech grupach działań, tj. na:

- rozpoznaniu czynników wpływających na gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego obejmujących analizę zmiennych oddziałujących na kształtowanie się zdolności do wywiązywania się samorządu ze zobowiązań. Parametry te obejmują rynkowe czynniki ryzyka, jak np. ryzyko zmiany stopy procentowej, ryzyko kursu walutowego, ryzyko refinansowania długu oraz czynniki wpływające na poziom wskaźnika zadłużenia;
- przeprowadzeniu właściwych stress testów, tj. budowie alternatywnych scenariuszy kształtowania się sytuacji finansowej w przyszłości. Założenia alternatywnych scenariuszy winny bazować na spójności ekonomicznej i logicznej, jak również uwzględniać rzeczywistą zależność występującą między podstawowymi składowymi ryzyka, zmiany stanu otoczenia spowodowane czynnikami politycznymi, gospodarczymi oraz prawnymi;
- analizie uzyskanych wyników oraz rekomendacji i na ostatecznych konkluzjach⁸⁷.

Obiektywizacja sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o stress testy pozwala na podejmowanie decyzji z wyprzedzeniem, by można było, jeśli nie zapobiec, to przynajmniej ograniczyć potencjalne trudności finansowe jednostki samorządu terytorialnego. Stress testy można również uznać za istotny instrument zarządzania ryzykiem w samorządzie, dostarczają bowiem wartościową informację dla szerokiej grupy interesariuszy jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże stress testy mogą być obarczone błędami z uwagi na ograniczoną dostępność wiarygodnych i rzetelnych danych empirycznych. Opracowywanie stress testów

⁸⁷ B. Filipiak, *Wykorzystanie statystyki publicznej...*, s. 26-29.

również jest pracochłonne. Ich wartość dodana może zostać doceniona tylko wtedy, kiedy są one spójne z podjęciem na ich podstawie określonych działań i decyzji praktycznych.

Na tle przeprowadzonych rozważań należy się odnieść do podejmowanej w teorii literatury problematyki oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Wymaga ona przede wszystkim wyjaśnienia i uporządkowania kilku kluczowych wątków w kontekście teoretycznym. Doprecyzowania wymaga pojęcie „sytuacja finansowa”. Dorobek nauk ekonomii prezentuje istotę sytuacji finansowej bez jednoznacznej definicji, zakładając, że jest to pojęcie ściśle związane z perspektywą przetrwania oraz rozwoju analizowanego podmiotu⁸⁸. W tym znaczeniu jako sytuację finansową należy rozumieć zarówno cel działania podmiotu, jak też skutek podjętych wcześniej decyzji. Często pojęcie sytuacji finansowej traktowane jest jako synonim kondycji finansowej oraz standingu finansowego⁸⁹. Jak uważa E. Siemińska⁹⁰, w ramach analizy finansowej sytuację finansową sprowadza się do rozumienia tej kategorii jako pozycji finansowej badanego podmiotu, będącej efektem podejmowanych przez podmiot decyzji oraz związanych z tym możliwości rozwoju. Złożoność problematyki powoduje, że jednoznaczne przyjęcie właściwego terminu może być niełatwe. Dlatego w monografii dla obiektywizacji finansów jednostki samorządu terytorialnego przyjęto termin „kondycja finansowa”.

Operacjonalizacja pojęcia „kondycja finansowa” przysparza wielu trudności, a jej ocena jest poważnym problemem⁹¹. W tym zakresie w literaturze przedmiotu istnieje wiele podejść, które nie wyczerpują kwestii definicyjnych oraz problematyki składowych kondycji finansowej⁹². Często wskazuje się, że kondycja finansowa jest pojęciem

⁸⁸ Z. Pierścioneł, *Strategie rozwoju firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 156.

⁸⁹ E. Urbańczyk, *Metody ilościowe w analizie finansowej przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998, s. 11.

⁹⁰ E. Siemińska, *Metody pomiaru i oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa*, Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 31.

⁹¹ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 262; Y. Kim, D.S.T. Matkin, *Financial condition and internal control deficiencies: evidence from New York counties*, „Public Budgeting & Finance” 2020, vol. 40, issue 1, s. 45-69; G. Lucianelli, F. Citro, S. Santis, A. Ettore Tranfaglia, A. Mazzillo, *How to improve the financial conditions of local governments in a period of crisis: an explanatory case study*, „International Journal of Business and Management” 2017, no 13(1), s. 54; I. Brusca, J. Olmo, M. Labrador, *Characterizing the risk factors for financial sustainability in Spanish local governments*, [w:] *Financial sustainability and intergenerational equity in local governments*, M.P. Rodriguez-Bolivar, M.D. Lopez-Subires (red.), IGI Global, Hershey 2018, s. 206-223; J. Caruana, I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, F. Manes Rossi, *Exploring the relevant of accounting frameworks in the pursuit of financial sustainability of public sector entities: a holistic approach*, [w:] *Financial sustainability of public sector entities. The relevance of accounting framework*, J. Caruana, I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, F. Manes Rossi (red.), Palgrave Macmillan, Cham 2019, s. 1-18.

⁹² Szerzej: I. Ritonga, *Developing a measure of local government's financial condition*, „Journal of Indonesian Economy and Business” 2014, vol. 29, no 2, s. 142-164; T.K. Ramsey, *Measuring and evaluating the financial condition of local government*, California State University, Department of Public Policy and Administration, Sacramento 2013, s. 6-16.

o zabarwieniu naturalnym oraz abstrakcyjnym⁹³, ponieważ nie jest możliwe dokonanie jej oceny w sposób bezpośredni.

Badacze tej problematyki, poza używaniem terminu „kondycja finansowa” (*financial condition*), często używali określenia „sytuacja finansowa” (*financial situation*⁹⁴) czy „zdrowie finansowe” (*financial health*⁹⁵), co wynikało przede wszystkim z braku jednności w zakresie interpretacji przywoływanych terminów. Chociaż należy uznać, że pojęcia kondycji finansowej oraz zdrowia finansowego są ze sobą ściśle powiązane. Trudność w sposobie definiowania kondycji finansowej wynika również z tego, że jest następstwem zaawansowania badań nad finansami, niewyznaczających arbitralnie granicy, przy której wydatki okażą się wystarczające w aspekcie świadczonych usług bądź realizowanych zadań⁹⁶. Przegląd wybranych definicji kondycji finansowej zaprezentowano zbiorczo w tabeli 1.1.

Kondycja finansowa dotyczy względnej oceny stanu finansów, obejmując możliwości jednostki samorządu terytorialnego do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego⁹⁷. W tym znaczeniu bezpieczeństwo obejmuje zdolność do świadczenia usług publicznych oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej z obsługą portfela obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych⁹⁸.

M. Jastrzębska formułuje cztery obszary wyróżniające istotę kondycji finansowej. Należą do nich: zdolność do świadczenia usług publicznych na co najmniej dotychczasowym poziomie, zdolność do pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zwrotnych i bezzwrotnych w celu realizacji przyszłych zadań, zdolność przyciągania i zatrzymywania przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie jednostki oraz odporność na wahania koniunktury gospodarczej⁹⁹.

⁹³ M. Stanny, W. Strzelczyk, *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 28.

⁹⁴ C.S. Maher, C. Ebdon, J.R. Bartle, *Financial condition analysis: a key tool in the MPA curriculum*, „Journal of Public Affairs Education” 2020, vol. 26, s. 4-10; B. Cuadrado-Ballesteros, M. Bisogno, *Efficiency as a determinant of financial condition: an assessment of Italian and Spanish local governments*, „International Public Management Journal” 2019, vol. 22, issue 5, s. 743-774; Ch. Pallis, *Measuring financial strength in the public sector: the case of Greek municipalities*, „Economics World” 2018, vol. 6, no. 3, 177-184; B. Cuadrado-Ballesteros, S. Santis, F. Citro, M. Bisogno, *Does financial health influence the re-election of local governments?*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2019, vol. 31, no 3, s. 345-363.

⁹⁵ R.M. Bird, *Reflections on measuring urban fiscal health*, [w:] *Is your city healthy? Measuring urban fiscal health*, R.M. Bird, E. Slack (red.), University of Toronto, Toronto 2015, s. 47-52; B.D. McDonald, *Local governance and the issue of fiscal health*, „State and Local Government Review” 2018, no 50(1), s. 46-55; E. Rhyne, *Measuring financial health: what policymakers need to know*, Insight2impact 2020, s. 1-45.

⁹⁶ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne...*, s. 261-262.

⁹⁷ R. Berne, *Measuring and reporting financial condition*, [w:] *Handbook of public administration*, J.L. Perry (red.), Jossey-Bass, San Francisco, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>, s. 45.

⁹⁸ M. Stanny, W. Strzelczyk, wyd. cyt., s. 28.

⁹⁹ M. Jastrzębska, *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (uwarunkowania i związki)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 32.

Przegląd literatury przedmiotu wskazuje na brak jednoznacznego podejścia do definicji kondycji finansowej. Większość definicji bazuje przede wszystkim na zdolności jednostki samorządu terytorialnego do terminowego regulowania swoich zobowiązań finansowych oraz zachowaniu zdolności do świadczenia usług na rzecz lokalnej społeczności.

Niejednorodność terminologiczna kondycji finansowej wskazuje na potrzebę wypracowania podejścia metodycznego do rozumienia i analizy kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzona analiza znaczenia pojęcia „kondycja finansowa” oraz wskazany zakres składowy pozwalają na przyjęcie podejścia do rozumienia tego pojęcia. W niniejszej pracy kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego rozumiana jest jako zdolność do racjonalnego i efektywnego zarządzania zasobami wyrażająca się w zdolności do terminowej obsługi powziętych obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych, finansowania podjętych inwestycji z jednoczesnym zachowaniem ciągłości świadczonych usług na rzecz lokalnej społeczności. Owa ciągłość zależy od posiadania zdolności płatniczej bieżącej i majątkowej, płynności finansowej, wypłacalności długoterminowej, umiejętności racjonalnego wydatkowania środków oraz równoważenia budżetu.

Wobec tego należy uznać, że kondycja finansowa służy jako wskazówka przy określaniu elementów mających wpływ na ogólny stan finansów samorządu. Kondycja finansowa jest zmienna w czasie, wyznacza zatem stan finansów w określonym przedziale czasowym¹⁰⁰. Właściwie ocena kondycji finansowej z wykorzystaniem dostępnych metod oraz wskaźników może prowadzić do konkluzji o dobrej, przeciętnej lub złej kondycji finansowej. W teorii literatury można spotkać dwa podejścia operacjonalizacji sytuacji finansowej zaproponowane przez P. Swianiewicza¹⁰¹. Pierwsze podejście opiera się na obserwacji rzeczywistej zmiany poziomu dochodów ogółem w relacji do skali wykonywanych zadań. Wówczas ocena stanu finansów badanej jednostki winna być określona jako poprawiająca się lub pogarszająca się, a nie, jak zamiennie stosuje się zwyczajowo, jako kategoria złej lub dobrej kondycji finansowej. Pogarszająca się kondycja finansowa, w jego rozumieniu, to inaczej stres finansowy, natomiast szczególnie silny stres finansowy określał mianem kryzysu finansowego. Drugie podejście obiektywizacji sytuacji finansowej polegało na zidentyfikowaniu bieżącego deficytu, co oznaczało złą kondycję finansową, lub nadwyżki operacyjnej, która zwiastowała dobrą kondycję finansową.

¹⁰⁰ W.C. Rivenbark, D.J. Roenigk, G.S. Allison, *Conceptualizing financial condition in local government*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2010, no 22(2), s. 154.

¹⁰¹ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne...*, s. 262 oraz P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011, s. 290.

Tabela 1.1. Teoretyczny wymiar kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Źródło	Proponowana definicja	Kryteria weryfikacji
1 The Governmental Accounting Standards Board (GASB) ^a	2 Kondycja finansowa (sytuacja finansowa) oznacza stan zdrowych finansów publicznych oraz zdolność jednostek publicznych do spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych z jednoczesnym zapewnieniem ciągłości świadczonych usług.	3 Działania samorządu koncentrują się na utrzymaniu zdolności do terminowej obsługi zaciągniętych zobowiązań oraz zagwarantowania ciągłości świadczonych usług.
S.M. Groves, W.M. Godsey, M.A. Shulman ^b	Kondycja finansowa rozważana jest przez pryzmat ciągłości świadczenia usług publicznych. Kondycja finansowa rozpatrywana jest w kontekście wypłacalności gotówkowej, długoterminowej, budżetowej, jak również wypłacalności na poziomie usług.	Kondycja finansowa wyraża się w: <ul style="list-style-type: none"> • wypłacalności gotówkowej (<i>cash solvency</i>) – rozumianej jako zdolność generowania środków pieniężnych niezbędnych do zapewnienia płynności, • wypłacalności długoterminowej (<i>long term solvency</i>) – rozumianej jako zdolność do regulowania długoterminowych zobowiązań, • wypłacalności budżetowej (<i>budgetary solvency</i>) – rozumianej jako zdolność generowania dochodów niezbędnych do pokrycia wydatków budżetowych przy założeniu ograniczenia potencjalnego deficytu, • wypłacalności na poziomie usług (<i>service-level solvency</i>) – odnoszącej się zarówno do ich adekwatnego poziomu, jak i do jakości zapewniającej zdrowie i ogólny dobrobyt mieszkańców.
J. Nargiełło ^c	Kondycja finansowa rozważana jest poprzez wyodrębnienie sfery dochodowej oraz wydatkowej.	<ul style="list-style-type: none"> • Sfera dochodowa odnosi się do zdolności do pozyskiwania dodatkowych środków finansowych, • Sfera wydatkowa odnosi się do efektywnego wydatkowania środków finansowych w okresie poprzedzającym.
Y. Hou ^d	Kondycja finansowa interpretowana jest jako mechanizm wczesnego ostrzeżenia przed utratą niewypłacalności bądź braku możliwości realizacji zadań własnych.	Weryfikacja sytuacji finansowej następuje w aspekcie kryzysu gospodarczego oraz stresu testu finansowego. Mechanizm wczesnego ostrzeżenia koncentruje się na zagadnieniu ekstremalnie ograniczonej dostępności zasobów finansowych koniecznych do prawidłowego świadczenia usług publicznych.

P. Kloha ^a	Istota kondycji finansowej odnosi się do analizy stanu finansów w świetle stresu finansowego. Autor utożsamia kondycję finansową samorządu terytorialnego z trudną sytuacją finansową. Postrzega ją jako potencjalną niewypłacalność jednostki samorządu terytorialnego lub finansowo uwarunkowaną niezdolność do realizacji zadań własnych.	Weryfikacja kondycji finansowej następuje w warunkach stresu finansowego, co oznacza brak możliwości wykonywania standardowych operacji finansowych, spłat zobowiązań oraz zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności w perspektywie kilkuletniej.
W.C. Rivenbark ^f	Kondycja finansowa oznacza zdolność samorządu lokalnego do wypełniania bieżących zadań finansowych, usługowych i kapitałowych na podstawie stanu przepływu środków pieniężnych i posiadanych aktywów. Kondycja finansowa interpretowana jest jako możliwość jednostek samorządowych do finansowania usług w sposób ciągły, nieprzerwany, z zachowaniem dotychczasowego poziomu świadczonych usług. Autor twierdzi, że jest jednocześnie odporna na ryzyko systematyczne i niesystematyczne, jak również na zmiany zachodzące w otoczeniu.	Kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego można ustalić na podstawie kluczowych informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu finansowym. Kondycja finansowa winna być spójna z przepływami pieniężnymi oraz zasobami aktywów prezentowanych w bilansie i rachunku przepływów pieniężnych. Definicja odwołuje się do analizy: przepływu aktywów przez cały okres w danym odcinku czasu (tak jak prezentuje się przepływy w sprawozdaniach operacyjnych) oraz do informacji o dostępnych aktywach w tymże horyzoncie czasowym na podstawie zestawienia bilansowego. Celem sprawozdawczości finansowej jest zatem dostarczenie zasobu informacji niezbędnych do ustalenia, czy sytuacja jednostki samorządu terytorialnego uległa poprawie, czy pogorszeniu w wyniku właśnie przepływu tychże zasobów.
J.A. Kamnikar ^g	Autor buduje definicję kondycji finansowej w oparciu o definicję wskazaną przez International Country Management Association. Kondycja finansowa to stan gotowości władz do spełnienia zobowiązań oraz zapewnienia świadczeń publicznych, wcześniej obiecanych wyborcom.	Definicja odwołuje się do zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zachowania aktualnej jakości świadczonych usług oraz do przetrwania w warunkach zmiennej otoczenia.
I.T. Ritonga ^h	Kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego oznacza jej zdolność do realizacji zobowiązań krótko- oraz długoterminowych, operacyjnych, jak też zobowiązań do świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej. Istota kondycji finansowej oznacza	Operacyjna definicja kondycji finansowej bazuje na sześciu wymiarach, tj.: <ul style="list-style-type: none"> • krótkoterminowej wypłacalności (<i>short term solvency</i>), tj. zdolności samorządu do spłaty zobowiązań, których termin zapadalności nie przekracza 12 miesięcy,

Tabela 1.1, cd.

1	2	3
Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) (1997) Kanada	<p>również możliwość przewidywania nieoczekiwanych zdarzeń, jak również skuteczne i efektywne egzekwowanie prawa finansowego.</p> <p>Przy definiowaniu kondycji finansowej winno się uwzględnić cele społeczne.</p> <p>Kondycja finansowa jest wypadkową aktywności jednostki samorządu terytorialnego wynikającą z dążenia do realizacji wyznaczonych celów społecznych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> wypłacalności budżetowej (<i>budgetary solvency</i>), czyli zdolności samorządu do generowania dochodów niezbędnych do pokrycia swoich zobowiązań w okresie objętym rocznym budżetem finansowym, dlugoterminowej wypłacalności (<i>long term solvency</i>) oznaczającej zdolność samorządu do obsługi zadłużenia/zobowiązań długoterminowych, elastyczności finansowej (<i>financial flexibility</i>), tj. warunku, według którego samorząd może zwiększyć zasoby finansowe, aby odpowiedzieć na zwiększone zobowiązania poprzez wzrost przychodów lub wzrost zdolności absorpcji długu, niezależności finansowej (<i>financial independence</i>), tj. stanie, w którym samorząd zachowuje zdolność do pozyskiwania finansowania, wypłacalności na poziomie usług (<i>service-level solvency</i>) rozumianej jako zdolność do dostarczania oraz utrzymywania jakości usług publicznych pożądaných przez społeczność lokalną.
	<p>Kondycja finansowa identyfikowana jest jako zdrowie finansowe (<i>financial health</i>).</p> <p>Kondycja finansowa to zdolność samorządu do ciągłego finansowania usług na bieżącym poziomie bez względu na ryzyko oraz zmiany naturalnie zachodzące w czasie.</p> <p>Kondycja finansowa samorządu jest mierzona na podstawie aspektów trwałości, wrażliwości oraz elastyczności w ogólnym kontekście gospodarczym oraz warunków otoczenia finansowego.</p>	<p>Ramy kondycji finansowej opierają się na:</p> <ul style="list-style-type: none"> stabilności i trwałości finansowej (<i>sustainability</i>) oznaczającej poziom, przy którym samorząd może realizować swoje programy oraz spełniać bieżące zobowiązania względem wierzycieli bez konieczności obciążania gospodarki nowym długiem, elastyczności budżetowej (<i>financial flexibility</i>) wyznaczającej stopień, do jakiego jednostki mogą zwiększać swoje zasoby finansowe przez wzrost dochodów albo zadłużenia, jako odpowiedź na rosnące potrzeby finansowe, wrażliwości finansowej (<i>vulnerability</i>) oznaczającej zakres, w którym jednostka zależy od zasobów będących poza jej kontrolą i wpływem.

R. Berne ^f	Kondycja finansowa określa możliwości jednostki samorządu terytorialnego ukierunkowane na wypełnienie zobowiązań finansowych wobec interesariuszy (kredytodawców, konsumentów, pracowników, podatników, dostawców, wyborców i innych) wówczas, gdy stają się wymagalne.	Prawdopodobieństwo, że lokalny samorząd spełni obecne oraz przyszłe zobowiązania finansowe wzrasta wraz z adekwatnym przepływem zasobów pieniężnych ukierunkowanych na wypełnienie zobowiązań.
A. Standar ^f	Kondycja finansowa oznacza ogólny stan finansów jednostki samorządu terytorialnego ustalony na określony moment.	Kondycję finansową na dany moment wyznaczają zrealizowane dochody, ich struktura, wydatki wraz z ich strukturą, stopień wykorzystania środków zwrotnych, aktywność oraz skuteczność w pozyskiwaniu środków pozabudżetowych, a także sprawność ogólnego zarządzania posiadanymi zasobami finansowymi i rzeczowymi.
A. Majchrzak ^k	Kondycja finansowa rozumiana jest jako zdolność do finansowania usług przy wykorzystaniu zgromadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów w określonych warunkach ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych.	Kondycję finansową oznacza umiejętność zapewnienia takiego poziomu środków finansowych, które są konieczne do terminowego regulowania zobowiązań w określonym przedziale czasowym. W rezultacie stanowi ona jeden z kluczowych elementów przewagi konkurencyjnej oraz odpowiedzialności za rozwój lokalny oraz zaspokojenie potrzeb wspólnoty lokalnej.

^a B.Y. Clark, *Evaluating the validity and reliability of the financial condition index for local governments*, „Public Budgeting & Finance” 2015, nr 66, s. 66; ^b M. Stanny, W. Strzelczyk, *Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 49, s. 374; za S.M. Groves, W.M. Godsey, M.A. Shulman, *Financial indicators for local governments*, „Public Budgeting and Finance” 1981, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1111/1540-5850.00511>; ^c J. Nargielto, *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3(25), s. 99-116; ^d Y. Hou, *What stabilizes state general fund expenditures in downturn years – budget stabilization fund or general fund unreserved designated balance?*, „Public Budgeting & Finance” 2003, no 23(3), s. 64-91; ^e P. Kloha, C.S. Weissert, R. Kleine, *Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress*, „Public Administration Review” 2005, no 65(3), s. 313-323; ^f W.C. Rivenbark, D.J. Roenigk, G.S. Allison, *Communicating financial condition to elected officials in local government*, „Popular Government” 2009, no 77(1), s. 4-13; ^g J.A. Kamnikar, *Assessing a state's financial condition*, „Journal of Government Financial Management”, E & Deal KH 2006, vol. 55, no. 3, s. 30-36; ^h T.I. Ritonga, *Modelling local government financial conditions in Indonesia*, Victoria University, Melbourne 2014, s. 52; ⁱ R. Berne, *Measuring and reporting financial condition*, [w:] *Handbook of public administration*, J.L. Perry (red.), Jossey-Bass, San Francisco, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>, s. 47; ^j A. Standar, *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, „Więś i Rolnictwo” 2017, nr 2(175), s. 69-92; ^k A. Majchrzak, *Czynniki warunkujące kondycję finansową gmin województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 30.

Źródło: opracowanie własne.

Kondycję finansową determinuje wiele elementów składowych, które faktycznie wyznaczają możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania usług publicznych oraz sam popyt na nie. W literaturze można spotkać ogólny podział czynników wpływających na kondycję finansową¹⁰², tj.:

- czynniki makroekonomiczne – obowiązujące ustawodawstwo, faza cyklu koniunkturalnego, stan rynku finansowego, poziom inflacji, perspektywy finansowania z projektów unijnych,
- czynniki mikroekonomiczne – sytuacja społeczno-gospodarcza, kondycja ekonomiczna podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie jednostki, zdolność społeczeństwa do ponoszenia kolejnych danin publicznych, nastroje społeczne,
- czynniki wewnętrzne – liczba mieszkańców, struktura demograficzna, powierzchnia jednostki, położenie geograficzne, zagospodarowanie przestrzenne oraz zasoby, zewnętrzna ocena ratingowa, poziom inwestycji, poziom deficytu oraz długu jednostki, zasoby finansowe oraz umiejętność ich kreowania, kompetencje kadry zarządzającej.

Powyższe wskazuje, że kondycja finansowa wyróżnia się złożoną strukturą, a właściwa proporcja czynników na nią wpływających, czyli takich, które pozwalają realizować programy rozwoju lokalnego, przekłada się na stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej oraz poprawę warunków życia.

Symptomy pogarszającej się kondycji finansowej mogą mieć charakter finansowy oraz niefinansowy¹⁰³. Symptomy finansowe, ukazujące zagrożenie dla kontynuacji działalności jednostek samorządu terytorialnego, ujawniają się głównie w wiarygodnych danych empirycznych wynikających ze sprawozdawczości budżetowej oraz finansowej, jak też z obliczanych i interpretowanych na ich podstawie wskaźników analizy finansowej. Finansowymi symptomami pogarszającej się kondycji finansowej mogą być przede wszystkim: spadek poziomu dochodów przy jednoczesnym dynamicznym wzroście wydatków, brak płynności, brak nadwyżki operacyjnej, wyraźny wzrost zapotrzebowania na finansowanie oraz opóźnienia w ich spłacie, wzrost zobowiązań wobec kontrahentów, nawet o charakterze przeterminowanym, niekontrolowany wzrost kosztów finansowych. Natomiast symptomy niefinansowe pogarszającej się kondycji finansowej mogą mieć charakter zarówno wewnętrzny, który wynika ze struktury organizacyjnej jednostki, jak np. zmiany na kluczowych stanowiskach i brak odpowiednio zorganizowanej kontroli wewnętrznej, jak też zewnętrzny, jak np. niekorzystne zmiany prawa, zmiany w polityce rządowej. Znamiennym symptomem dla pogarszającej się kondycji finansowej jest stres fiskalny polegający na braku możliwo-

¹⁰² B. Filipiak, *Metodyka kompleksowej oceny...*, s. 20-21; J. Winarna, A. Kuncara Widagdo, D. Setiawan, wyd. cyt., s. 34-47; J. Kooij, T. Groot, *Towards a comprehensive assessment system of local government fiscal health*, „Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie” 2021, no 95(7/8), s. 233-244.

¹⁰³ T. Adrian, D. Covitz, N. Liang, *Financial stability monitoring*, „Annual Review of Financial Economics” 2015, no 7(1), s. 359.

ści równoważenia budżetu z istniejącą silną nierównowagą między potencjałem dochodowym a potrzebami wydatkowymi. Końcową fazę zaś stanowi kryzys fiskalny, oznaczający sytuację braku elastyczności budżetowej, która gwarantowałaby zachowanie ciągłości zadań wykonywanych przez samorząd¹⁰⁴.

Dobrą kondycję finansową natomiast wyznacza zdolność do wykonywania narzucanych na samorząd zadań, osiągnięcia równowagi budżetowej, w tym również powiększania majątku komunalnego, oraz realizacja potrzeb społeczności lokalnej¹⁰⁵. Warto jednak zwrócić uwagę, że każdy samorząd realizuje indywidualną strategię oraz promuje właściwe danemu obszarowi rodzaje działalności, a to ostatecznie zasadniczo determinuje indywidualną kondycję finansową¹⁰⁶. Jest to jednoznaczne z tym, że kondycja finansowa każdej jednostki samorządu terytorialnego różni się i jest efektem finansowym wynikającym z realizowanych działań tychże jednostek na rzecz lokalnej społeczności. A zatem uwzględnienie szeroko rozumianego kontekstu finansowego w analizie kondycji finansowej jest zasadne, gdyż pozwala zweryfikować nie tylko skuteczność gromadzenia dochodów oraz pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, ale również terminowość obsługi zobowiązań finansowych względem interesariuszy. Zdolność do sprawnego i skutecznego wykonywania praw finansowych przejawia się we wzroście dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, kontrolowaniu poziomu wydatków inwestycyjnych, zdolności pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych oraz generowaniu dodatniego wyniku budżetu¹⁰⁷. Im wyższy jest potencjał wzrostu, tym wyższa jest niezależność finansowa samorządu. Natomiast zdolność do terminowego regulowania zobowiązań finansowych polega na zdolności do spłaty zobowiązań krótko- i długoterminowych, możliwości zapewnienia źródeł finansowania dla wydatków operacyjnych, jak również na gotowości do świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnych zgodnie z oczekiwanymi standardami. Na podstawie przywołanych definicji można wnioskować, że silna kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego występuje wówczas, gdy samorząd zachowuje wskazane prawo do poboru dochodów, realizacji wydatków, również w sytuacji wystąpienia zdarzeń nieoczekiwanych, co oznacza, że wykazuje tzw. elastyczność finansową.

Reasumując, kondycja finansowa winna być rozumiana jako zdolność do terminowej obsługi zobowiązań finansowych przy jednoczesnym zagwarantowaniu ciągłości w kontekście świadczenia usług lokalnych. Jest to możliwe w sytuacji, kiedy budżet samorządowy jest zrównoważony, zostaje zapewniony właściwy poziom samodzieln-

¹⁰⁴ M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, wyd. cyt., s. 86-87.

¹⁰⁵ W. Bień, *Ocena kondycji finansowej gmin województwa małopolskiego w latach 2007-2016*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Studia Ekonomiczne nr 345, Katowice 2017, s. 47.

¹⁰⁶ A. Carmeli, *The effect of fiscal conditions of local government authorities on their economic development*, „Economic Development Quarterly” 2007, vol. 21, no 1, s. 91-98.

¹⁰⁷ L. Ossowska, A. Ziemińska, *Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2010, nr 4(18), s. 73-74.

ności finansowej, płynności finansowej i długoterminowej wypłacalności, a środki są wydatkowane efektywnie. Analiza kondycji finansowej pozwala ocenić obecną oraz perspektywną sytuację majątkowo-finansową. Dostarcza również informacji o zagrożeniach, które mogą wystąpić, a tym samym niekorzystnie wpłynąć na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. Uwzględniając wymienione obszary, tworzące kompleksową ocenę stanu finansów samorządowych, można uznać, że kondycja finansowa jest dobra, kiedy współwystępuje stabilność finansowa, rozumiana jako stan, kiedy dany system faktycznie może wypełniać swoje funkcje w sposób ciągły i nieturbulentny oraz efektywnie, także w przypadku wystąpienia warunków niespodziewanych i niekorzystnych o istotnej skali¹⁰⁸. Oznacza to, że dotrzymanie warunków zachowania stabilności fiskalnej poprzez regułę zrównoważonego budżetu, a tym samym wzmacniania kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, pozwala ograniczyć do akceptowalnych rozmiarów poziom zadłużenia oraz stanowi przesłankę racjonalnego zarządzania budżetem międzyokresowo. O ile ta idea znajduje ekonomiczne uzasadnienie w teorii, o tyle w praktyce samo utrzymanie stabilności nie chroni przed przyrostem długu, jak również zachowanie zasady zrównoważonego budżetu nie gwarantuje zachowania stabilności fiskalnej, a tym samym dobrej kondycji finansowej. Wpływ na to mają realizowane w podsektorze samorządowym głównie wieloletnie programy inwestycyjne, pochłaniające wysokokwotowe nakłady, wymuszające również finansowanie zwrotnymi środkami zewnętrznymi. Wówczas obciążenie budżetu nowym długiem, nawet przy respektowaniu zasady zrównoważonego budżetu, może skutkować ryzykiem utraty wypłacalności, szczególnie w sytuacji, kiedy nowy majątek komunalny nie generuje takiego poziomu dochodów, który mógłby być wystarczający do obsługi długu. W przypadku jednostki samorządu terytorialnego nie jest również możliwe dostosowanie się do obowiązujących reguł fiskalnych krótkoterminowo. Jednostki samorządowe nie mają bezpośredniego wpływu na wielkość uzyskiwanych dochodów, a sam mechanizm ograniczania wydatków w krótkim okresie jest z reguły trudny lub niemożliwy. Powstająca zatem akumulacja poziomu zadłużenia stanowi efekt naruszenia równowagi budżetowej, a jego amortyzacja dokonuje się zwykle przez wiele lat. Utożsamiając zatem kondycję finansową z mechanizmem wczesnego ostrzegania oraz uwzględniając ideę stabilnego budżetu, należy podkreślić, że w obu przypadkach częstym problemem badawczym jest zakres, ilość oraz jakość dostępnych baz danych. Badania te opierają się na historycznych szeregach czasowych i pozwalają ocenić procesy przeszłe. Natomiast projekcje finansowe, bazujące na nazbyt krótkich szeregach czasowych, estymujące trendy w przyszłości, mogą być obarczone niepewnością, a przez to nie odwzorowują całkowicie aktualnej kondycji finansów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym niezwykle ważne jest opracowanie praktycznych narzędzi wspomagających analizę kondycji finansowej samorządów oraz umiejętność właściwej interpretacji uzyskanych wyników badań. Praktyczny zestaw narzędzi, mierników może wówczas

¹⁰⁸ P. Szpunar, A. Głogowski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa 2012, s. 3.

stanowić podstawę do określania potencjału rozwojowego badanego samorządu w ujęciu wąskim. Natomiast w ujęciu szerokim pozwoli porównywać istniejące różnice kondycji finansowej poszczególnych jednostek. Nadto stworzą one przestrzeń do tego, aby decydenci, wykorzystując praktyczne instrumenty zarządzania finansami, mogli świadomie wpływać na kondycję finansową swoich jednostek.

1.2. Zdolność płatnicza a mierniki oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Kondycja finansowa nie jest bezpośrednio obserwowalna. Nie istnieje jedyna, uniwersalna metoda jej pomiaru z uwagi na brak jednoznacznych rozstrzygnięć w zakresie jednomyślnego rozumienia tego problemu. W literaturze można się również spotkać z przekonaniem, że nie jest miarodajna ocena kondycji finansowej tylko na podstawie jednej miary diagnostycznej, wynikającej ze sprawozdania budżetowego, finansowego, prognoz finansowych lub innych dokumentów prezentujących stan finansów jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ kondycja finansowa ma cechę wielowymiarowości. Badacze zgodnie podkreślają, że ocena stanu finansów samorządowych winna być dokonywana na postawie wielu zmiennych. Jednakże studium literatury pozwoliło zidentyfikować, że w zasadzie funkcjonują dwa podejścia odnoszące się do pomiaru kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, których efektem jest uporządkowanie badanych jednostek według ustalonego kryterium oceny, tj. za pomocą wielu miar diagnostycznych oraz jednej miary syntetycznej. W podejściu bazującym na analizie wielu zmiennych empirycznych ocenie podlegają składowe finansowe będące obiektywną miarą poszczególnych zmiennych oraz przebiegu ich trendu w czasie. Analiza konkretnych danych pozwala rozpoznać kluczowe obszary gospodarki finansowej realizowanej w samorządach. W tym modelu istotne jest, by przyjęte do analizy miary nie były dobrowolne, lecz by wzajemnie ze sobą korespondowały¹⁰⁹. Podejście to polega na ocenie kondycji finansowej na podstawie analizy wskaźnikowej, wykorzystywanej również w sektorze przedsiębiorstw. Interpretacja poszczególnych miar pozwala ocenić poszczególne obszary gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Drugi kierunek ewaluacji kondycji finansowej opiera się na konstruowaniu jednej miary syntetycznej, która pozwala dokonać obiektywnej oceny stanu finansów lokalnych oraz właściwej jej kategoryzacji. Analiza poziomu kondycji finansowej w tym ujęciu może polegać zatem na wyborze właściwego zbioru specyfikacji w postaci jednego zbioru próby wielocechowej lub pewnej liczby segmentów wielocechowych opisujących przedmiot badania¹¹⁰.

¹⁰⁹ W. Gabrusiewicz, *Podstawy analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2005, s. 31.

¹¹⁰ Szerzej: R. Hendrick, wyd. cyt., s. 78-114.

Na potrzeby próby obiektywizacji kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak w przypadku sektora przedsiębiorstw, dywagacje będą prowadzone w oparciu o analizę finansową. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest zdefiniowanie zestawu mierników finansowych, które zobrazują różne obszary prowadzenia przezeń działalności. Należy jednak podkreślić, że dobór konkretnych mierników nie jest prostym zadaniem. Jest to skomplikowane, ale niezmiernie ważne dla procesu operacjonalizacji i przetwarzania informacji statystycznej¹¹¹.

W ocenie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywane są powszechnie ilościowo-jakościowe miary wyróżnione w tabeli 1.2.

Tabela 1.2. Miary wykorzystywane w ocenie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Miary ilościowe	<ul style="list-style-type: none"> • poziom zadłużenia • poziom nadwyżki operacyjnej • struktura dochodów i wydatków, w tym samodzielność finansowa jednostki, jak np. udział dochodów własnych w dochodach ogółem • elastyczność wydatków jako np. udział wydatków sztywnych w wydatkach ogółem • płynność finansowa • poziom realizowanych inwestycji
Miary jakościowe	<ul style="list-style-type: none"> • obsługa dotychczasowych zobowiązań • atrakcyjność inwestycyjna • stan posiadanego mienia, w tym zasobów komunalnych • jakość zarządzania • sytuacja polityczna • jakość planowania budżetowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Iwanicz-Drozdowska, W.L. Jaworski, Z. Zawadzka, *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, Poltext, Warszawa 2007, s. 205.

Najszerze zastosowanie w ocenie stanu finansów badanego podmiotu znajduje tradycyjna metoda analizy wskaźnikowej oparta na miarach finansowych i ich ocenie oraz porównaniu w różnych przekrojach. Analiza wskaźnikowa dostarcza informacje o sytuacji finansowej badanego podmiotu oraz o efektywności jego działania¹¹². Wartości mierników, ich zmiany, a także relacje między nimi umożliwiają ocenę działalności jednostki samorządu terytorialnego oraz stanowią podstawę do formułowania

¹¹¹ M. Stanny, *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN 2013, s. 73.

¹¹² M. Zaleska, *Ocena ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstwa przez analityka bankowego*, SGH, Warszawa 2002, s. 2; S. Iacuzzi, *An appraisal of financial indicators for local government: a structured literature review*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2022, vol. 34, no 6, s. 69-94; F. Hruza, *Public sector organization financial ratios' recent development as a matter of financial innovation*, „Investment Management and Financial Innovations” 2015, vol. 12, no 2, s. 88-95.

wniosków dotyczących przyszłości¹¹³. Dzięki oznaczeniu trendów występujących w danej jednostce samorządu terytorialnego analiza wskaźnikowa wspomaga proces planowania budżetowego. Wykorzystanie analizy wskaźnikowej powinno służyć również właściwemu rozpoznaniu procesów i zjawisk wpływających na potencjał finansowy. Analiza stanowi przy tym narzędzie wspomagające zarządzanie jednostką samorządową. Ułatwia także podejmowanie decyzji w zakresie efektywnego wydatkowania środków pieniężnych. Wnioski płynące z dokonywanych analiz mogą być podstawą weryfikacji podejmowanych decyzji i polityki budżetowej.

W teorii literatury podkreśla się, że analiza wskaźnikowa¹¹⁴ przynosi wiele korzyści, które polegają na tym, że:

- jest uniwersalna, ponieważ może być wykorzystywana do badania kondycji finansowej wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego,
- można jej dokonać szybko według ustalonego algorytmu,
- do jej przeprowadzenia niezbędna jest minimalna liczba dokumentów – analityczne zestawienie poszczególnych kategorii budżetowych,
- opiera się na uchwale budżetowej, dokumencie wiernie odzwierciedlającym stan finansów samorządu,
- istnieje możliwość precyzyjnego określenia posiadania zdolności kredytowej lub jej nieposiadania,
- nie występują indywidualne odstępstwa w obiektywizacji stanu finansów,
- opiera się na kryteriach obiektywnych, nie są wykorzystywane kryteria subiektywne,
- jest niezależna od kwestii zagadnienia zabezpieczenia ekspozycji kredytowej.

Wykorzystywane w analizie finansowej mierniki cząstkowe mogą służyć jako istotne narzędzia bieżącej analizy stanu finansów samorządowych, porównane do innych jednostek o podobnych uwarunkowaniach, jak również jako dane wyjściowe w procesie prognozowania. Obecnie jest to szczególnie ważne, zważywszy na niepewność oraz potencjalną niestabilność otoczenia makroekonomicznego. Autorka wyraża pogląd, że po turbulentnym roku 2020 istnieje silna potrzeba zbudowania takiego instrumentarium, które wspomagałoby długoterminowo politykę finansową jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie finansowania nakładów inwestycyjnych oraz zarządzania długiem, a przede wszystkim tworzyłoby system monitoringu kontrolno-ostrzegawczego w obszarze bieżącego zarządzania finansami lokalnymi.

Autorka podkreśla, że w ślad za silną potrzebą rozwoju koncepcji analizy finansowej w podsektorze samorządowym absolutnie niezbędne jest wyodrębnienie bazowych grup miar finansowych, które pozwoliłyby zweryfikować kondycję finansową

¹¹³ R. Pervita Sari, H. Tjahjono, *Analysis of financial performance in public sector (A case study in Lamongan, East Java-Indonesia)*, „Journal of Accounting and Strategic Finance” 2018, vol. 1, no 01, s. 82-90.

¹¹⁴ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 53.

jednostek samorządowych oraz wykazać zagrożenia, jakie mogą wystąpić w przyszłości. Dzięki temu możliwe będzie odpowiednie kształtowanie prowadzonej przez samorządy gospodarki finansowej. Teoria literatury wyróżnia miary (tabela 1.3) bazujące zarówno na dochodach, wydatkach, jak i na długu.

Grupa mierników opartych na dochodach pozwala na dokonanie analizy potencjału dochodowego jednostki samorządu terytorialnego, struktury dochodów oraz elastyczności dochodów jednostki samorządu terytorialnego, jak również wskazanie na doświadczenie jednostki w zakresie prognozowania wielkości dochodów. Poza tym informuje o stopniu jej samodzielności finansowej. Grupa mierników, których podstawę stanowi poziom realizowanych wydatków, również pozwala ocenić efektywność gospodarowania środkami finansowymi. W celach porównawczych zaleca się obliczanie poszczególnych wielkości dla kilku kolejnych lat. Pozwala to na uzyskanie wiarygodnego obrazu sytuacji finansowej każdej jednostki. Ostatnia grupa mierników bazujących na zadłużeniu w wielu przypadkach istotnie wpływa na postrzeganie kondycji finansowej samorządu za sprawą wyznaczenia ekonomicznej granicy zadłużania się. Mierniki oparte na zadłużeniu informują o skali zadłużenia. Wskazują również na profil ryzyka oraz na zapotrzebowanie jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie długiem, w tym również na skalę zadłużenia podmiotów zależnych. Dokonując analizy mierników zadłużenia, warto także zwrócić uwagę, że samorząd może prowadzić politykę wyprzedaży własnych aktywów w celu finansowania ponoszonych wydatków bądź wcześniejszej spłaty zadłużenia. W takiej sytuacji będzie on wykazywać niską relację poziomu zadłużenia do dochodów ogółem. Ponadto ta grupa miar nadal pozostaje uzupełnieniem do ustawowych możliwości i limitów zadłużania się. Tak interpretowane tradycyjne miary kondycji finansowej często są uznawane za bufor ekonomicznego bezpieczeństwa.

Tabela 1.3. Tradycyjne cząstkowe miary oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz ich wartość informacyjna

Rodzaj miernika	Algorytm miernika	Interpretacja
1	2	3
Mierniki bazujące na dochodach	<p>dochody ogółem oraz dochody w przeliczeniu na mieszkańca</p>	<p>To podstawowy miernik prezentujący rzeczywistą sytuację finansową samorządu. Należy podkreślić, że dochody budżetowe istotnie wpływają na poziom lokalnych warunków życia. Ponadto od ich łącznego wolumenu zależą potencjalne wydatki inwestycyjne, możliwość pozyskiwania finansowania zwrotnego, ponieważ stanowią one kluczową składową, wyliczając limit zadłużenia. Im wyższy poziom dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, tym bardziej zasobny jest samorząd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jednostki samorządu terytorialnego dysponują wysoce zróżnicowanym poziomem budżetów, a w szczególności dochodów własnych, który determinuje różny poziom ich samodzielności dochodowej. • Samodzielność dochodowa determinuje ogólną ocenę wiarygodności jednostki oraz prezentuje stopień samodzielności finansowej. • Jest to również ta kategoria ekonomiczna, na którą jednostki mają największy wpływ i która jednocześnie stymuluje lokalny rozwój. • Ograniczona samodzielność dochodowa ogranicza prawidłową realizację zadań przez samorząd, ale też negatywnie wpływa na gospodarkę finansową. • Brak możliwości wygospodarowania dodatkowych zasobów własnych prowadzi do rosnącej dynamiki zadłużenia. Natomiast im wyższy jest udział dochodów własnych, tym korzystniejsza jest sytuacja finansowa samorządu. • Udział dochodów własnych w dochodach ogółem obrazuje wielkość, a w analizie dynamicznej szybkość zmian wielkości dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem danej jednostki samorządu terytorialnego. • Udział dochodów własnych w dochodach ogółem informuje, jaki jest potencjał finansowy oraz potwierdza samodzielność finansową danej jednostki samorządu terytorialnego w kreowaniu dochodów własnych.
	<p>dochody własne do dochodów ogółem</p>	<p>To kluczowa relacja wykorzystywana we wskaźnikowej ocenie zdolności kredytowej, która pokazuje możliwość inicjacji działalności inwestycyjnej oraz obsługi zadłużenia. Spadek miernika może świadczyć o wzroście łącznego poziomu długu, zakładając że wydatki obligatoryjne pozostały na poziomie <i>constants</i>. Natomiast wzrost miernika może sugerować niewielkie zainteresowanie samorządów inwestowaniem. W sytuacji, gdy jednocześnie odnotowywany jest przyrost wydatków inwestycyjnych, miernik ten interpretuje się jako sygnał potwierdzający rozwój jednostki.</p>
	<p>udział wolnych środków w dochodach ogółem</p>	

Tabela 1.3, cd.

1	2	3
Mierniki bazujące na wydatkach	struktura dochodów	<ul style="list-style-type: none"> • Dzięki strukturze dochodów możliwe jest porównanie trendu poszczególnych kategorii dochodów w danym szeregu czasowym. • Analiza struktury dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być przeprowadzona na podstawie mierników struktury, tj. udziału w poszczególnych rodzajach dochodów lub ich grupach, które mogą, w zależności od przyjętego poziomu analizy, obrazować ogólniejszy bądź szczegółowy przekrój struktury dochodów zasilających budżet danej jednostki samorządu terytorialnego.
	wydatki ogółem oraz wydatki w przeliczeniu na mieszkańca	<p>Realizowany poziom wydatków ogółem pozwala zweryfikować atrakcyjność inwestycyjną samorządu. Im więcej środków przeznaczają się na realizację projektów inwestycyjnych, tym bardziej samorząd staje się jednostką prorozwojową. Jednostki samorządowe, które przeznaczają znaczne środki na inwestycje, cechują się wysokim poziomem infrastrukturalnym, który powoduje, że są bardziej atrakcyjne do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej.</p> <p>Im wyższa jest relacja wydatków w przeliczeniu na mieszkańca, tym wyższe tempo przyrostu wydatków ogółem w jednostce samorządu terytorialnego.</p>
	wydatki bieżące do dochodów ogółem	<p>Miernik dostarczający informacji, jaka jest efektywność działalności samorządu oraz skala zadań nań nałożonych. Wysoka wartość miernika może wskazywać na niską efektywność usług.</p> <p>Podstawowym zadaniem miernika jest prezentacja informacji o proporcjach poszczególnych rodzajów wydatków, odpowiednio do rodzajów zadań wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego.</p>
	wydatki majątkowe do dochodów bieżących	<p>Miernik dostarczający informacji, jaka jest efektywność działalności samorządu oraz skala zadań majątkowych nań nałożonych. Nie wskazuje jednak struktury finansowania.</p>
	wydatki majątkowe do wolnych środków netto	<p>Miara wskazuje na strukturę zadłużenia. Wartość poniżej 1 świadczy o tym, że samorząd zapewnił w budżecie nadwyżkę środków na zadania inwestycyjne. Deficyt środków występuje natomiast w sytuacji uzyskania wartości powyżej 1 i winien zostać pokryty instrumentami finansowymi. Za skrajną sytuację należy uznać taką, w której wskaźnik może przyjąć wartości ujemne. Dzieje się tak wówczas, kiedy występują wysokie koszty obsługi długu.</p>

	struktura wydatków	<p>Analiza struktury wydatków prezentuje przedmiotowy oraz podmiotowy ich charakter, który można w zależności od potrzeby rozbudować we własnym zakresie. W zależności od potrzeb analizy relacja prezentuje główne rodzaje wydatków z punktu widzenia ich klasyfikacji rodzajowej, układu kompetencyjnego realizowanych zadań. Ponadto analiza zmian i dynamiki poszczególnych rodzajów wydatków pozwala na rzetelną ocenę i weryfikację podejmowanych decyzji w zakresie planowania rodzajów i struktury wydatków budżetowych.</p> <p>Relacja informuje również o tym, które wydatki zachowują nadrzędność oraz traktowane są jako priorytet. Pozwala ocenić, jakie są wzajemne relacje między wydatkami bieżącymi a majątkowymi. Analiza struktury wydatków budżetowych może być dokonana za pomocą np. udziału wynagrodzeń w wydatkach ogółem, udziału poszczególnych wydatków w wydatkach ogółem, udziału kosztów obsługi długu w wydatkach ogółem.</p> <p>Łączny poziom obsługi zadłużenia nie powinien przekraczać łącznego poziomu dostępnych środków.</p>
Mierniki bazujące na zadłużeniu	obsługa zadłużenia wyrażona jako procent wolnych środków	<p>Miara ta dostarcza informacji, jaki odsetek dochodów stanowią wydatki związane z obsługą zadłużenia samorządowego. Wysoki poziom miernika potwierdza istnienie znacznego obciążenia samorządu obsługą długu. Może to mieć negatywny wpływ na ogólną wiarygodność kredytową jednostki.</p>
	łączna wysokość pozostającego do spłaty zadłużenia wyrażona jako procent dochodów	<p>Miernik wyraża wzajemną relację w sposób względny. Dzięki temu możliwe jest porównywanie między samorządami. Wysoka wartość świadczy o istotnym obciążeniu samorządu dotychczasowym poziomem długu, co może wpłynąć na niższą ocenę wiarygodności kredytowej. Jednocześnie znaczne obciążenie długiem nie zawsze musi świadczyć o braku zdolności do spłaty zadłużenia.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2/24, s. 148; M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, s. 126; S. Kańdula, *Mechanizmy wyrównania fiskalnego: studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004-2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017, s. 44-45; E. Markowska-Bzducha, *Analiza porównawcza samodzielności finansowej polskich samorządów i Unii Europejskiej*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, A. Szewczuk (red.), Materiały Konferencyjne I Forum Samorządowego, Szczecin 2004, s. 344; M. Dylewski, *Analiza pionowa i pozioma sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Metody analityczne w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 70-92; L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 74.

Podstawowym zestawem wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest katalog rekomendowany przez Ministerstwo Finansów. Wskaźniki te zostały podzielone na trzy grupy, tj.: budżetowe, na mieszkańca oraz zobowiązania według tytułów dłużnych.

Tabela 1.4. Zestaw wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego rekomendowany przez Ministerstwo Finansów

Grupa wskaźników	Wskaźnik	Algorytm
1	2	3
Wskaźniki budżetowe	Wskaźnik W_{B1} Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	$W_{B1} = \frac{Db}{Do}$, gdzie: <i>Do</i> – dochody ogółem, <i>Db</i> – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi). Wskaźnik W_{B1} wskazuje, jaką część dochodów ogółem stanowią dochody bieżące.
	Wskaźnik W_{B2} Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	$W_{B2} = \frac{Dw}{Do}$, gdzie <i>Do</i> – dochody ogółem, <i>Dw</i> – dochody własne. Wskaźnik W_{B2} wskazuje, jaką część dochodów ogółem stanowią dochody własne.
	Wskaźnik W_{B3} Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	$W_{B3} = \frac{No}{Do}$, gdzie: <i>No</i> – nadwyżka operacyjna (dodatnia wartość wyniku bieżącego będącego różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących), <i>Do</i> – dochody ogółem.
	Wskaźnik W_{B4} Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	$W_{B4} = \frac{Wm}{Wo}$, gdzie: <i>Wm</i> – wydatki majątkowe, <i>Wo</i> – wydatki ogółem Wskaźnik W_{B4} wskazuje, jaką część wydatków ogółem stanowią wydatki majątkowe.
	Wskaźnik W_{B5} Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	$W_{B5} = \frac{Ww}{Wb}$, gdzie: <i>Ww</i> – wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, <i>Wb</i> – wydatki bieżące (wydatki niebędące wydatkami majątkowymi)

1	2	3
	Wskaźnik W_{B6} Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem	$W_{B6} = \frac{No + Sm}{Do}$, gdzie: <i>Do</i> – dochody ogółem, <i>Sm</i> – dochody ze sprzedaży majątku, <i>No</i> – nadwyżka operacyjna. Wskaźnik W_{B6} wskazuje udział nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem.
	Wskaźnik W_{B7} Wskaźnik samofinansowania	$W_{B7} = \frac{No + Dm}{Wm}$, gdzie: <i>Dm</i> – dochody majątkowe, <i>No</i> – nadwyżka operacyjna, <i>Wm</i> – wydatki majątkowe. Wartość wskaźnika W_{B7} wskazuje stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania.
Wskaźniki na mieszkańca	Wskaźnik W_{L1} Transfery bieżące na mieszkańca	$W_{L1} = \frac{Tb}{L}$, gdzie: <i>Tb</i> – transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące), <i>L</i> – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.
	Wskaźnik W_{L2} Nadwyżka operacyjna na mieszkańca	$W_{L2} = \frac{No}{L}$, gdzie: <i>No</i> – nadwyżka operacyjna, <i>L</i> – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.
	Wskaźnik W_{L3} Zobowiązania ogółem na mieszkańca	$W_{L3} = \frac{Zo}{L}$, gdzie: <i>Zo</i> – zobowiązania według tytułów dłużnych, <i>L</i> – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.
Wskaźniki spłaty zobowiązań według tytułów dłużnych	Wskaźnik W_{Z1} Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	$W_{Z1} = \frac{Zo}{Do}$, gdzie: <i>Do</i> – dochody ogółem, <i>Zo</i> – zobowiązania według tytułów dłużnych.
	Wskaźnik W_{Z3} Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia	$W_{Z3} = \frac{O + R}{Do}$, gdzie: <i>O</i> – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, <i>R</i> – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek, <i>Do</i> – dochody ogółem
	Wskaźnik W_{Z5} Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia	$W_{Z5} = \frac{O + R}{Dw}$, gdzie: <i>Dw</i> – dochody własne, <i>O</i> – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, <i>R</i> – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek. Im większa jest wartość tej relacji, tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 1.4, cd.

1	2	3
	<p>Wskaźnik W_{z7} Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem</p>	$W_{z7} = \frac{Zw}{Zo}, \text{ gdzie:}$ <p>Zo – zobowiązania według tytułów dłużnych, Zw – zobowiązania wymagalne. Konsekwencją braku płynności finansowej w jednostce jest nieterminowe regulowanie zobowiązań. Wskaźnik ten, większy od zera, świadczy o nieterminowym wywiązywaniu się z płatności. Im większa wartość, tym większa skala tego zjawiska</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2020*, Ministerstwo Finansów 2021, <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-latach-2018-2020> (dostęp 1.12.2021).

Wskaźniki zaprezentowane w tabeli 1.4 stanowią obszerną bazę opisującą działalność jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże praktyczne możliwości wykorzystania tak dużego zbioru narzędzi mogą wydawać się dość problematyczne zarówno dla podmiotów analizujących sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, w tym instytucji finansujących, jak i dla samych samorządów w ramach wsparcia decyzji zarządczych. To potwierdza, że głównym celem analizy wskaźnikowej winno być dążenie do syntezy uzyskiwanych informacji częściowych. Jednocześnie wskazuje na wyraźną potrzebę poszukiwania i konstruowania takich mierników, które wyróżniają się dużą pojemnością informacyjną.

Zaprezentowane częściowe miary oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz wskaźniki rekomendowane przez Ministerstwo Finansów charakteryzują się nieskomplikowanym algorytmem wyliczenia. Są proste i zdecydowanie łatwe do wdrożenia. Na bazie poczynionych rozważań należy się zgodzić z tym, że dostarczają intuicyjnie zrozumiałe informacje¹¹⁵ o historycznym poziomie relacji dochodów, wydatków oraz długu. Jednakże odwołują się nie do warunków formalnych przepływów pieniężnych, lecz jedynie do intuicyjnej interpretacji zależności i mechanizmów między poszczególnymi kategoriami budżetowymi. W opinii autorki ich niedoskonałość polega na tym, że nie są one oparte na statystycznej prawidłowości, a zatem wnioskowanie wyłącznie na ich podstawie jest zdecydowanie niekompletne i subiektywne. Ponadto algorytm wyliczania tychże miar nie chroni samorządów przed problemami związanymi z utrzymaniem płynności. Mogą być zastosowane do porównań między samorządami, co tworzy wyjściową bazę porównawczą¹¹⁶.

¹¹⁵ K. Spearman, *Financial management for local government*, t. 1, „UN-HABITANT”, Nairobi, Kenya 2007, s. 209.

¹¹⁶ M. Chrzanowski, *Benchmarking jako metoda wsparcia procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, M. Rokicka (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 37-38.

W związku z tym uzasadnione jest, aby kondycja finansowa była badana każdorazowo indywidualnie. Mając zatem na uwadze powyższe, należałoby rozważyć kwestię wyznaczenia dynamicznych limitów bezpieczeństwa finansowego, których zadaniem byłaby ochrona samorządu przed nadmiernym zadłużaniem oraz zapewnienie zdolności płatniczej w długim okresie. Właściwe dla podsektora samorządowego jest bowiem dokonywanie porównań zarówno w materii wewnętrznej, tj. zestawienie bieżących wyników efektywności z wynikami zrealizowanymi historycznie, jak i zewnętrznej, opierającej się na odnoszeniu własnych wyników do najlepszych wyników uzyskanych przez inne jednostki samorządowe¹¹⁷. Ponadto tradycyjne miary częstkowe oraz rekomendowane przez Ministerstwo tworzą podstawę do opracowania prostych estymacji *ex ante* w obszarze tych kategorii budżetowych, przez co pozwalają zidentyfikować problemy mogące pojawić się w przyszłości. Z punktu widzenia praktycznego mogą również zostać wykorzystane jako wyznacznik, zasadniczy cel polityki fiskalnej realizowanej w samorządzie w zadanym horyzoncie czasowym. Wątpliwość wzbudza jedynie to, jakie wartości powinny przyjmować, aby zagwarantować realizację krótko- i długoterminowych założeń polityki fiskalnej, a tym samym utrzymać stabilne poziomy zobowiązań finansowych w długim okresie. Zatem brak ujednoczonej miary stanowiącej ocenę kondycji finansowej rzeczywiście potwierdza mankament tychże mierników częstkowych. Ogólnie przyjęte wartości podstawowych indykatów pozwoliłyby na szerszą dyskusję dotyczącą oceny stanu finansów samorządowych oraz wymianę doświadczeń. Wobec tego należy uznać, że tradycyjne miary finansowe generują ograniczone informacje na temat sytuacji fiskalnej i kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a na pewno nie pozwalają jednoznacznie określić ich zdolności płatniczej.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że analiza wskaźnikowa może służyć właściwemu rozpoznaniu zarówno procesów, jak i zjawisk wyznaczających potencjał finansowy jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc jednocześnie narzędzie wspomagające zarządzanie jednostką i podejmowanie decyzji w obszarze racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków pieniężnych. Jest to możliwe dzięki logicznemu powiązaniu ze sobą różnych mierników finansowych, typowych dla sektora przedsiębiorstw, jak¹¹⁸:

- płynność finansowa (*liquidity ratio*) – pozwalająca na formułowanie opinii o zdolności jednostki do regulowania bieżących zobowiązań. Płynność finansową jednostki samorządu terytorialnego można zidentyfikować jako stan, w którym w danym momencie jednostka samorządu terytorialnego posiada środki na pokrycie niezbędnych zaplanowanych wydatków i rozchodów. Płynność jest zachowana wówczas, gdy występuje właściwa symetria dochodów i przychodów oraz

¹¹⁷ J.M. Kelly, W.C. Rivenbark, *Performance budgeting for state and local government*, M.E. Sharpe, London-New York 2011, s. 133.

¹¹⁸ Szerzej: L. Bednarski, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2006; G. Foster, *Financial statement analysis*, Prentice Hall Int., New Jersey 1986 oraz M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

wydatków i rozchodów. Wymaga to precyzyjnego łączenia terminów gromadzenia i wydatkowania środków. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zwiększać swoich dochodów przez natychmiastowe zwiększanie podatków, mogą jednak poprawiać ściągalność w celu uzyskania gotówki;

- miernik wspomagania finansowego (określany również jako: miernik struktury kapitału, struktury finansowania, dźwigni finansowej, lewarowania) – służy do oceny wykorzystania kapitału własnego i obcego w finansowaniu majątku podmiotu oraz do oceny możliwości podmiotu w zakresie regulowania zobowiązań w długim okresie. Analiza struktury kapitału jest konsekwencją przyjętej przez jednostkę strategii finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej. Zatem stanowi pochodną poszukiwania korzystnej zależności pomiędzy bezpieczeństwem, które daje finansowanie działalności środkami własnymi, a wzrostem korzyści związanych z zaangażowaniem kapitałów obcych;
- mierniki sprawności działania (*asset management ratio, activity ratio*) – to mierniki odnoszące się do jakości gospodarowania majątkiem oraz pozyskiwania źródeł finansowania;
- mierniki rentowności – są źródłem informacji o szybkości zwrotu zaangażowanego w działalność podmiotu kapitału. Jednocześnie pozwalają ocenić zdolność do generowania nadwyżek pieniężnych z dostępnych zasobów.

W tym znaczeniu istotne są nie tylko wartości tych miar, ale także zmiany w czasie oraz wzajemne relacje między nimi zaprezentowane w tabeli 1.5¹¹⁹. W konsekwencji można stworzyć zestaw mierników, który mógłby być wykorzystany w ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Choć mierniki finansowe zaprezentowane w tabeli 1.5 mogłyby stanowić cenne źródło informacji o kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, nie znajdują jednak szerokiego zastosowania w praktyce.

Jednym z popularnych podejść do oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest System Monitorowania Trendów Fiskalnych (FTMS), opracowany w 1980 roku przez City Management Association (ICMA), rozumiany jako system wczesnego ostrzegania służący do przewidywania stanu finansów samorządu na podstawie analizy trendu wskaźników kondycji finansowej¹²⁰. Przez wskaźniki finansowe należy rozumieć takie zestawienie danych ilościowych, które poprzez świadome skondensowanie rzeczywistości pozwalają uzyskać informacje o dających się ująć ilościowo stanach rzeczy¹²¹. Mogą one być wyrażone w wartościach względnych lub bezwzględnych¹²². FTMS dokonywał pomiaru kondycji finansowej, bazując na 44 sub-

¹¹⁹ M. Zaleska, *Ocena ekonomiczno-finansowa...*, s. 2.

¹²⁰ W.C. Rivenbark, D.J. Roenigk, *Implementation of financial condition analysis in local government*, „Public Administration Quarterly” 2011, t. 35, wyd. 2, s. 244.

¹²¹ W. Skoczylas, *Pomiar wyników w racjonalizacji zarządzania finansami*, [w:] *Finanse – nowe wyzwania dla teorii i praktyki*. *Finanse publiczne*, L. Patrzalek (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 173, Wrocław 2011, s. 670.

¹²² J. Weber, *Wprowadzenie do controllingu*, Oficyna Controllingu Profit, Katowice 2001, s. 210.

Tabela 1.5. Wzajemne relacje między miernikami finansowymi oceny kondycji finansowej

Grupa mierników oceny kondycji finansowej	Zależności występujące między miernikami w ocenie kondycji finansowej
1	2
Płynność finansowa	<ul style="list-style-type: none"> • płynność zależy od okresu spłaty należności oraz od spłaty zobowiązań, • płynność wyznacza możliwości podmiotu w obszarze ustalania terminów płatności należności, • płynność ma wpływ na pozycję w negocjacjach w obszarze harmonogramu spłaty zobowiązań, • płynność determinuje możliwość zaciągania zobowiązań, tj. wpływa na mierniki wspomagania finansowego, • dobra płynność finansowa pozwala na zaciąganie zobowiązań, które kreują efekt dźwigni finansowej oraz wpływają na rentowność
Wspomaganie finansowe	<ul style="list-style-type: none"> • struktura finansowania determinuje wielkość zobowiązań, których zdolność do pokrycia zależy od płynności, • wykorzystywanie w finansowaniu kapitału obcego wpływa na rentowność podmiotu
Sprawność działania	<ul style="list-style-type: none"> • długość terminu płatności wpływa na wartość zobowiązań krótkoterminowych oraz na udział kapitału obcego w finansowaniu, • struktura finansowania podmiotu wyznacza zdolność do zaciągania zobowiązań na określonych warunkach
Rentowność	<ul style="list-style-type: none"> • wydłużenie okresu spłaty zobowiązań pozytywnie wpływa na rentowność, • wydłużenie terminu zapłaty należności negatywnie wpływa na rentowność, • rentowność umożliwia zarządzanie własną strukturą finansowania, • rentowność pozwala generować dodatnie przepływy pieniężne oraz zwiększać poziom płynności finansowej

Źródło: B. Pomykalska, P. Pomykalski, *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 91-135.

wskaźnikach, podzielonych na 11 kategorii, podzielonych na miary cząstkowe. Tworzą one dwie grupy, czyli miary finansowe (*financial indicators*) oraz miary środowiskowe (*environmental factors*). Grupa miar finansowych obejmuje dochody, wydatki, ocenę działalności operacyjnej, strukturę zadłużenia, ukryte zobowiązania, ocenę działalności inwestycyjnej. Natomiast grupa miar środowiskowych zawiera potrzeby i zasoby społeczności lokalnej, ocenę ryzyka katastroficznego i kultury politycznej, w tym także zewnętrzne warunki gospodarcze. Główne mierniki odzwierciedlające trendy fiskalne kondycji finansowej zostały przedstawione w tabeli 1.6.

Tabela 1.6. Mierniki systemu monitorowania trendów fiskalnych

Rodzaj miary	Miernik podstawowy	Submiernik	Formuła obliczania/ocena
1	2	3	4
Miary finansowe	dochody	dochody ogółem na mieszkańca	dochody ogółem/liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego
		udział dochodów elastycznych w dochodach ogółem	dochody elastyczne/dochody ogółem
		udział dochodów jednorazowych w dochodach ogółem	dochody jednorazowe/dochody ogółem
		udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem	dochody podatkowe/dochody ogółem
		udział niezrealizowanych dochodów od nieruchomości w należnych dochodach od nieruchomości ogółem	niepobrane zaliczki na podatek od nieruchomości/należny podatek od nieruchomości
	wydatki	wydatki ogółem na mieszkańca	wydatki ogółem/liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego
		udział wydatków według klasyfikacji budżetowej w wydatkach ogółem	wydatki według działu/wydatki ogółem
		stopa zatrudnienia	wielkość populacji aktywnej zawodowo/ liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego
		udział wydatków sztywnych w wydatkach bieżących	wydatki sztywne/wydatki bieżące
	ocena działalności operacyjnej	udział deficytu operacyjnego/nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących	(deficyt/nadwyżka operacyjna) / dochody bieżące
		ocena stabilności nadwyżki operacyjnej w ciągu roku	zmiana nadwyżki operacyjnej (zmiana w ciągu roku)
		płynność	gotówka+należności krótkoterminowe/zobowiązania krótkoterminowe
	struktura długu	ocena zmiany poziomu zadłużenia ogółem	zmiana zadłużenia ogółem (zmiana w ciągu roku)
		udział długu długoterminowego w dochodach ogółem	zadłużenie długoterminowe ogółem/ dochody ogółem
		koszt obsługi zadłużenia bezpośredniego	obsługa zadłużenia bezpośredniego/ środki operacyjne jednostki samorządu terytorialnego

1	2	3	4
Miary finansowe	ukryte zobowiązania	stopa zastąpienia	przeciętna emerytura/przeciętne wynagrodzenie
		aktywa emerytalne	aktywa programu emerytalnego/wypłacone roczne świadczenia emerytalne
	ocena działalności inwestycyjnej	działania odtworzeniowe	nakłady inwestycyjne odtworzeniowe/ogólna wartość aktywów
		nakłady kapitałowe	wydatki majątkowe/zobowiązania ogółem
Miary środowiskowe	potrzeby i zasoby społeczności	wielkość populacji	liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego
		gęstość zaludnienia	liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego na 1 km kw.
		udział populacji w wieku przed i poprodukcyjnym	liczba mieszkańców poniżej 18. roku życia lub powyżej 64 /liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego
		średni dochód osobisty na mieszkańca	dochody z pracy mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego/liczba mieszkańców jednostki
	ryzyka katastroficzne	potencjalne zagrożenie ryzykami katastroficznymi	weryfikacja częstotliwości występowania dotychczasowych zjawisk katastroficznych
	kultura polityczna	postawy wobec podatków, procesy polityczne	skłonność do udzielania preferencji podatkowych
	zewnętrzne warunki gospodarcze	inflacja, poziom zatrudnienia, stopa bezrobocia	ocena częstotliwości oraz nasilenia występowania tych zjawisk

Źródło: opracowanie własne na podstawie W.C. Rivenbark, D.J. Roenigk, *Implementation of financial condition analysis in local government*, „Public Administration Quarterly” 2011, t. 35, wyd. 2, s. 244.

Metoda zaproponowana przez FTMS bazuje na zgromadzeniu danych dla poszczególnych badanych jednostek za wskazane okresy, a następnie na obliczeniu poszczególnych mierników i ich prezentacji. W ramach uzyskanych wyników identyfikuje się negatywne trendy, w tym ustala się przyczyny powstania negatywnych odchyleń. Tak uzyskane wyniki zestawia się z wynikami innych badanych jednostek, dzięki czemu możliwe jest wydanie opinii o sytuacji finansowej poszczególnych jednostek.

Tabela 1.6, według modelu FTMS, dowodzi, że istota kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego opiera się na zdywersyfikowanych miarach, co hipotetycznie można przyjąć jako zaletę tego modelu. Jednakże, poddając krytyce zaproponowane rozwiązanie, należy uznać, że proponuje ono zbyt wiele zmiennych, a to z kolei uniemożliwia porównanie samorządów między sobą ze względu na ich różnorodność, stwarza problemy w prezentacji uzyskanych wyników oraz w ich interpreta-

cji. Ponadto nie wskazuje się, które z miar mają większe bądź mniejsze znaczenie. Należy także podkreślić, że z metodologicznego punktu widzenia dobry instrument do oceny kondycji finansowej powinien być aktualny, rzetelny i możliwy do zastosowania w praktyce. Zasadniczo kondycja finansowa samorządu w zaproponowanym w modelu nie pozwala jednoznacznie ocenić trafności i wiarygodności mierników, które ją tworzą. Zaproponowane miary nie oferują również ostatecznie kompletnego modelu, który mógłby stanowić całość. Wręcz przeciwnie. Model proponowany przez FTMS wymaga od jednostek samorządu terytorialnego tworzenia rozbudowanej bazy danych, co niewątpliwie jest znacznym obciążeniem, ale też sprawia trudność w przyjęciu jednoznacznej interpretacji w odniesieniu do oceny kondycji finansowej.

Alternatywą dla FTMS była koncepcja K.W. Browna, który wprowadził 10 kluczowych wskaźników (*Brown's 10-point test of financial condition*) wykorzystywanych w procesie oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców. Podstawowe miary opierają się na czterech głównych kategoriach finansowych: dochodach, wydatkach, efektywności operacyjnej oraz strukturze długu (tabela 1.7).

Przyjęta przez Browna¹²³ metodologia badania zakładała obliczenie wskazanych powyżej mierników finansowych na podstawie dostępnych baz danych lokalnych. W kolejnym etapie zalecano porównywanie otrzymanych miar z wynikami innych jednostek samorządu terytorialnego. W zależności od otrzymanych wyników koncepcja modelu zakładała przyjęcie systemu punktacji dla samorządów w oparciu o następujące zasady:

- jeśli wyniki jednostki samorządu terytorialnego znajdują się w pierwszym kwartyle (tj. 25% samorządów na najgorszym poziomie), wówczas samorząd uzyska wynik -1,
- jeśli wynik samorządu znajdzie się w drugim kwartyle, wówczas otrzyma on wynik 0,
- jeśli uzyskany przez samorząd wynik finansowy znajdzie się w trzecim kwartyle, otrzyma on 1 punkt,
- kiedy natomiast wynik finansowy znajdzie się w czwartym kwartyle (25% najlepszych samorządów), wówczas otrzyma on 2 punkty.

Określenie łącznej oceny jednostki samorządu terytorialnego jest możliwe po zsumowaniu wszystkich wyników cząstkowych. Podsumowując tę metodologię, można stwierdzić, że jeśli wszystkie wyniki jednostki samorządu terytorialnego znajdują się w granicach kwartyłu pierwszego, wówczas otrzyma on łączną ocenę -10. Jeśli wszystkie wskaźniki mieszczą się w kwartyle drugim, wówczas łączna liczba punktów wynosi 0. Zaproponowany przez Browna model pozwala uzyskać wartość dodatnią tylko wówczas, gdy większość wyników cząstkowych znajduje się w kwartyle trzecim lub czwartym. Oznacza to, że jeśli wskaźniki samorządu mieszczą się w trzecim kwartyle, to samorząd ma lepszą kondycję finansową w porównaniu z 50% pozostałych

¹²³ K.W. Brown, *The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities*, „Government Finance Review” 1993, vol. 9, s. 21-26.

Tabela 1.7. 10-stopniowa skala kondycji finansowej według metodologii Browna

Pozycja budżetowa	Miernik – formuła obliczenia	Interpretacja
1	2	3
Dochody	dochody ogółem w przeliczeniu na mieszkańca	Wysoka wartość miernika potwierdza wysoką zdolność do pozyskiwania dodatkowych dochodów.
	dochody własne/ dochody ogółem	Wysoka wartość miernika sugeruje, że samorząd nie jest zależny od zewnętrznych źródeł finansowania.
	pozostałe dochody/ dochody ogółem	Niska wartość miernika sugeruje, że pozostałe transfery finansowe nie mają istotnego wpływu na działalność operacyjną jednostek samorządu terytorialnego.
Wydatki	wydatki bieżące/ wydatki ogółem	Niska wartość miernika może dowodzić, że infrastruktura samorządowa jest właściwie zarządzana.
Siła (pozycja) operacyjna ^a	dochody ogółem/ wydatki ogółem	Wysoka wartość miernika sugeruje, że samorząd dysponuje odpowiednio wysokim kapitałem.
	gotówka oraz jej ekwiwalenty/łączny poziom zobowiązań krótkoterminowych	Wysoka wartość miernika sugeruje wystarczającą ilość gotówki, która może stanowić źródło spłaty zobowiązań krótkoterminowych.
	wolne środki/ dochody ogółem	Wysoka wartość miernika sugeruje, że samorząd dysponuje wolnymi środkami, które potencjalnie mogą zostać wykorzystane do uzupełnienia tymczasowych niedoborów zasobów finansowych.
Struktura długu	zadłużenie ogółem/ dochody ogółem	Niska wartość miernika sugeruje, że zobowiązania krótkoterminowe mogą być uregulowane bieżącymi przepływami budżetowymi.
	bezpośrednie zadłużenie długoterminowe w przeliczeniu na mieszkańca	Niska wartość wskaźnika potwierdza zdolność jednostki samorządu terytorialnego do spłaty globalnego zadłużenia długoterminowego.
	koszty obsługi długu/ dochody ogółem	Niska wartość miernika potwierdza, że samorząd jest w stanie regulować swoje zobowiązania odnoszące się bezpośrednio do obsługi długu.

^a Pozycja operacyjna prezentuje zdolność pokrycia wydatków dochodami. Prezentuje również udział aktywów, którymi można swobodnie dysponować w dochodach ogółem oraz możliwości pokrycia zobowiązań gotówką i innymi ekwiwalentami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie K.W. Brown, *The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities*, „Government Finance Review” 1993, vol. 9, s. 21-26.

jednostek. Jeśli jednak uzyskana łączna wartość wskaźników samorządu mieści się w drugim kwartylu, oznacza to wówczas, że badana jednostka jest lepsza od 25% badanych samorządów.

Konkludując, kondycja finansowa może zostać opisana według skali punktowej. Jednostki samorządu terytorialnego z wynikiem 10 i lepszym mają wówczas jedne

z najlepszych kondycji finansowych. Natomiast samorządy z wynikiem na poziomie 5 do 9 punktów mają kondycję finansową lepszą niż większość innych jednostek. Samorządy z łącznym wynikiem od 0 do -4 mają kondycję finansową gorszą niż większość innych jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe podmioty z łącznym wynikiem od -5 lub mniej wyróżniają się najgorszą kondycją finansową. Zasadniczo mocną stroną zaproponowanego przez Browna modelu oceniającego kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego jest to, że można ocenić tę zdolność, bazując jedynie na 10 miarach oraz wykorzystując dane finansowe równorzędnych jednostek samorządu terytorialnego. Model Browna ma z pewnością aspekty praktyczne, które można wykorzystywać w procesie badania kondycji finansowej samorządu. Proponuje on bowiem na bazie częściowych wyników złożony miernik kondycji finansowej. Tak skonstruowana miara pozwala bowiem interesariuszom jednostki samorządu terytorialnego ocenić ich kondycję finansową szybko, ponieważ miernik odnosi się kompleksowo do kluczowych kategorii budżetu. Ponadto na bazie uzyskanych wyników Brown dokonuje podziału badanych samorządów na cztery kategorie ze względu na poziom ich kondycji finansowej. Pomimo wielu zalet model Browna posiada również wady, gdyż kondycja finansowa opisana w ten sposób nie ukazuje ani źródła, ani potencjału do obsługi długu. Krytycznie należy się odnieść do faktu, że przepływ strumieni pieniężnych w samorządzie badany jest w bardzo ograniczonym stopniu¹²⁴. Ponadto skonstruowana metodologia pomiaru kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego pozwala uzyskać ostateczną interpretację dla wyników częściowych jako: jedna z najlepszych kondycji finansowych, lepsza niż większość innych, gorsza niż większość innych oraz najgorsza kondycja finansowa. Metodologia ta również nie pozwala zweryfikować dokładności prezentowanych wyników. Dlatego ocena wydaje się arbitralna. Wobec tego ostateczny wynik nie pozwala ustalić wartości bezwzględnej dla dobrej kondycji finansowej lub kondycji finansowej związanej z problemami finansowymi. Należy bowiem odnieść się do sytuacji, kiedy samorząd uzyskuje niską ocenę kondycji finansowej lub ocenę negatywną, co nie zawsze musi być jednoznaczne z tym, że samorząd może się znajdować w trudnej kondycji finansowej. Zatem można podważyć zarówno trafność, jak i wiarygodność zaproponowanych w modelu elementów składowych. Kolejną słabą stroną zaproponowanego modelu jest fakt, że zakłada on, iż każdy wskaźnik ma taką samą wagę, chociaż w rzeczywistości niektóre miary są bardziej lub mniej istotne od pozostałych. W związku z tym mogą się pojawiać wątpliwości, czy dobrany przez Browna zamknięty katalog 10 mierników finansowych faktycznie wyznacza tę samą koncepcję kondycji finansowej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Ostatecznie model Browna nie proponuje definicji oraz interpretacji kondycji finansowej ani też zdrowia finansowego jednostki samorządu terytorialnego¹²⁵. Powoduje to zasadniczą wadę

¹²⁴ W.C. Rivenbark, D.J. Roenigk, G.S. Allison, *Communicating financial condition to elected officials in local government*, „Popular Government” 2009, no 77(1).

¹²⁵ I.T. Ritonga, *Modelling local government financial conditions in Indonesia*, Victoria University, Melbourne 2014, s. 57-58.

Tabela 1.8. Mierniki pomiaru kondycji finansowej według metodologii Wanga, Dennis, Tu

Obszar kondycji finansowej	Miernik	Formuła	Interpretacja
1	2	3	4
Wyplacalność gotówkowa	płynność natychmiastowa	(gotówka + ekwiwalenty gotówki + inwestycje)/bieżące zobowiązania	Miara uwzględnia tylko poziom aktywów pieniężnych oraz inwestycje w aktywa obrotowe.
	płynność szybka	(gotówka + ekwiwalenty gotówki + należności + inwestycje)/bieżące zobowiązania	Miara uwzględnia tylko poziom aktywów pieniężnych oraz inwestycje w aktywa obrotowe i poziom należności.
	płynność bieżąca	bieżące aktywa/bieżące zobowiązania	Klasyczny miernik płynności.
Wyplacalność budżetowa	miernik operacyjny	dochody ogółem/wydatki ogółem	Klasyczny miernik wyplacalności.
	nadwyżka/ deficyt w przeliczeniu na 1 mieszkańca	(nadwyżka lub deficyt)/liczba mieszkańców jst	Obciążenie deficytem/nadwyżką <i>per capita</i> .
Wyplacalność długoterminowa	aktywa netto	aktywa netto/aktywa ogółem	Wyższa wartość miernika oznacza lepszą zdolność do spłaty zobowiązań długoterminowych.
	pokrycie zobowiązań długoterminowych aktywami ogółem	długoterminowe zobowiązania/ aktywa ogółem	Miernik uwzględnia tylko zobowiązania przekraczające okres 12 miesięcy.
	zobowiązania długoterminowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca	długoterminowe zobowiązania/liczba mieszkańców jst	Miernik uwzględnia tylko zobowiązania przekraczające okres 12 miesięcy.
Wyplacalność na poziomie usług	wpływy z podatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca	wpływy podatkowe/liczba mieszkańców jst	Wysoka wartość miernika wskazuje na duże obciążenie podatkowe <i>per capita</i> oraz wysoką wyplacalność na poziomie usług.
	dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca	dochody ogółem/liczba mieszkańców jst	Wyższe dochody na 1 mieszkańca oznaczają wysokie obciążenie i niższy poziom wyplacalności usług.
	wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca	wydatki ogółem/liczba mieszkańców jst	Wysokie wydatki <i>per capita</i> oznaczają wysoki poziom wyplacalności na poziomie usług.

Źródło: opracowanie własne na podstawie X. Wang, L. Dennis, Y.S.J. Tu, *Measuring financial condition: a study of US states*, „Public Budgeting & Finance” 2007, no 27(2), s. 1-21.

modelu, ponieważ mierniki finansowe nie zostały skonstruowane w oparciu o jasno zdefiniowane kryteria definicyjne.

W badaniu dotyczącym determinant kondycji finansowej X. Wang, L. Dennis oraz Y.S.J. Tu¹²⁶ podjęli próbę kwantyfikacji ilościowej kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie modelu sprawozdawczości finansowej wprowadzonego przez Governmental Accounting Standard Board¹²⁷. Analiza była ukierunkowana na badanie wpływu wypłacalności gotówkowej, wypłacalności budżetowej, wypłacalności długoterminowej oraz wypłacalności na poziomie usług na kondycję finansową samorządu. Autorzy wskazali cztery obszary kondycji finansowej, wykorzystując część wymiarów oraz mierników proponowanych w modelu FTMS, zaprezentowane w tabeli 1.8.

Po obliczeniu każdego miernika badacze dokonywali testowania wiarygodności pomiaru, które miało ocenić, czy wszystkie wskazane dane mogą być jednocześnie zagregowane, by zmierzyć kondycję finansową. W ich opinii testowanie pomiarów miało zapewnić, że opracowana metodologia służy faktycznie ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Uznali zatem, że zaproponowane elementy składowe są miarodajne. Ponadto podkreślali, że analiza kondycji finansowej winna zostać uzupełniona o czynniki natury gospodarczej, które nie wynikają wprost ze sprawozdawczości finansowej oraz budżetowej. Rozumie się przez to uwzględnienie np. stopy bezrobocia/zatrudnienia czy chociażby struktury demograficznej. Jednak, podobnie jak w modelu Browna, zdecydowanie trudno zastosować te mierniki oraz jednoznacznie określić, czy kondycja finansowa samorządu jest zadowalająca, czy budzi zastrzeżenia.

Niewątpliwą zaletą tej metody jest wykorzystanie szerokiego spektrum danych empirycznych zaczerpniętych ze sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz skonstruowanie syntetycznej miary wyróżniającej się walorem praktycznym. W wielu opracowaniach można spotkać również krytyczne uwagi do konstrukcji poszczególnych mierników, które nie oddają wiarygodnie istoty kondycji finansowej, jak np. nadwyżka operacyjna/deficyt w przeliczeniu na mieszkańca, który potencjalnie sugeruje, że mieszkańcy osiągają profity z nadwyżki lub ponoszą straty w sytuacji powstawania deficytu. Podobne uwagi dotyczą kontekstu wypłacalności długoterminowej w przeliczeniu na mieszkańca, która pośrednio sugeruje, że jest to kwota zadłużenia poniesiona przez każdego mieszkańca.

Poczynione studia literatury przedmiotu wskazują jednoznacznie na istnienie wielu podejść do pomiaru kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ta odmienność koncepcji zależy przede wszystkim od celu prowadzonej analizy oraz od dostępnych baz danych empirycznych.

Poruszona w niniejszym punkcie kwestia braku jednoznacznej metody ustalania kondycji finansowej nie rozwiązuje problemu, a tym samym nie gwarantuje także

¹²⁶ X. Wang, L. Dennis, Y.S.J. Tu, wyd. cyt., s. 1-21.

¹²⁷ Tamże, s. 8-9.

uzyskania jednoznacznych, spójnych oraz obiektywnych wyników zrealizowanych badań. Występująca mnogość mierników wykorzystywanych w pomiarze kondycji finansowej samorządów faktycznie komplikuje taką ocenę. Niezwykle trudno wskazać jednolity zestaw miar, które mogłyby potencjalnie odzwierciedlać sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi to bodziec do prowadzenia kolejnych badań, które mają na celu ustalenie metod właściwego doboru mierników do analizy.

Dotychczasowe rozważania wskazują także, że nie jest możliwe zdefiniowanie kondycji finansowej na bazie tylko jednej, a nawet kilku miar opierających się na szeroko rozumianej sprawozdawczości budżetowej obrazującej stan finansów samorządowych. Poziom kondycji finansowej ma charakter wielowymiarowy i w związku z tym do jego opisu dobierany jest szereg indykatorów wyróżniających się logicznym uzasadnieniem oraz statystyczną prawidłowością¹²⁸. Ważne jest jednak opracowanie syntetycznych miar o dużej pojemności informacyjnej, ale też zdecydowane ograniczenie liczebności tych, które dostarczają tożsame informacje. Przeprowadzona analiza dowodzi, że największe znaczenie przypisuje się tym miarom, które bazują w swojej konstrukcji na takich kategoriach ekonomicznych, jak: dochody ogółem, wartość dochodów własnych, wartość nadwyżki operacyjnej, wielkość długu oraz poziom jego obsługi¹²⁹. Tak skonstruowane mierniki wyróżniają się ogólnym charakterem. Powielają część informacji dostarczoną przez inne. A to z kolei pozwala twierdzić, że nie zawsze prawidłowo odzwierciedlają sytuację finansową badanej jednostki. Kluczowy jest właściwy dobór mierników finansowych w celu ustalenia kondycji finansowej dla końcowych wyników takiej oceny. W związku z tym postuluje się opracowanie metody oceny kondycji finansowej w oparciu o kluczowe mierniki wnoszące wartość dodaną¹³⁰. Wzorowanie się natomiast na zbyt dużej liczbie zmiennych zdecydowanie utrudnia oraz wydłuża proces pomiaru kondycji finansowej. Powyższe również potwierdza, że problematyka konstruowania mierników finansowych jest wciąż aktywnie podejmowana w literaturze przedmiotu poświęconej finansom jednostek samorządu terytorialnego.

Na gruncie omówionej problematyki podjęto próbę opracowania miernika zdolności płatniczej, który wskaże, czy jednostka samorządu terytorialnego posiada wystarczające środki gotówkowe, aby obsłużyć dług. Może on stanowić punkt odniesienia wykorzystywany do pomiaru kondycji finansowej jako zmienna oceniająca możliwości finansowe samorządu. Jak już wykazano, wymiar finansowy działania samorządów stanowi obszar badawczy umożliwiający zastosowanie narzędzi analizy finansowej,

¹²⁸ Szerzej: S. Iacuzzi, wyd. cyt.

¹²⁹ M. Wiśniewski, *Wskaźniki finansowe jako wyznaczniki wiarygodności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle analizy dyskryminacyjnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 547, Szczecin 2009, s. 263.

¹³⁰ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, R. Koczkodaj, *Ocena stopnia zróżnicowania rozwoju województw w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 794, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 121.

która pozwala dokonać obiektywnego pomiaru zamierzonych i przypadkowych skutków tej działalności. Dotychczas trudności ze zrozumieniem istoty samej kondycji finansowej, a tym samym zdolności płatniczej, wynikały z braku konsensusu w kwestii jednolitego modelu oceny stanu finansów samorządowych oraz braku ujednoczenia mierników finansowych. Często zdolność płatnicza jest utożsamiana ze zdolnością kredytową, a nawet z sytuacją zachowania płynności finansowej. W literaturze podkreśla się, że z formalnego punktu widzenia jednostka samorządu terytorialnego nie może zbankrutować, ale bardzo często zdarzają się sytuacje, kiedy występuje znaczna różnica w czasie pomiędzy terminem, gdy dług staje się wymagalny, a terminem jego uregulowania. Jednostka samorządu terytorialnego na skutek utraty płynności ma problem z regulowaniem swoich zobowiązań, dlatego również dla niej zachowanie płynności finansowej jest bardzo ważne, szczególnie że dla wielu z takich jednostek jest to podstawowy problem¹³¹. Nie można jednak prowadzić dyskusji merytorycznych bez uwzględnienia podstaw formalnoprawnych działalności jednostki samorządu terytorialnego oraz zasad gospodarki finansowej. Niezwykle ważną rolę odgrywa ustalenie stabilnej zdolności do obsługi długu, co wiąże się z analizą tzw. przestrzeni fiskalnej¹³² rozumianej jako różnica między równowagą bieżącą a równowagą trwałą, pozwalającą na stabilizację zadłużenia w średnim okresie. Przestrzeń fiskalna może być także zdefiniowana jako różnica między bieżącym poziomem zadłużenia a limitem długu wynikającym z historycznej oceny¹³³. Należy jednak podkreślić, że przestrzeń fiskalna oraz limit zadłużenia w dużym stopniu są zależne od stopy wzrostu gospodarczego oraz od stopy oprocentowania długu¹³⁴.

Mierniki wykorzystywane w ocenie zadłużenia można było podzielić dotychczas na te informujące o poziomie zadłużenia oraz na miary niosące informację o zdolności do obsługi tegoż zadłużenia. Analiza poziomu zadłużenia jednostki jest pomocna w statycznej ocenie struktury długu w danym momencie. Natomiast miernik bazujący na zadłużeniu nie dostarcza informacji o tym, czy jednostka jest w stanie obsługiwać zaciągnięte wcześniej zobowiązania. Tym samym należy mieć świadomość, że mogą wystąpić sytuacje, w których jednostka wysoce zadłużona funkcjonuje bez większych problemów, a z drugiej strony może wystąpić sytuacja, w której jednostka o niskim poziomie zadłużenia może mieć problemy z jego obsługą. Pomocny w ocenie zdolności obsługi zobowiązań może być miernik zdolności płatniczej, którego ideą jest ukazanie pokrycia zobowiązań finansowych środkami wygosparowanymi z działalności podstawowej.

¹³¹ B. Filipiak, *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 65(802), Szczecin 2014, s. 35.

¹³² W.H. Buiter, *A guide to public sector debt and deficit*, Economic Policy, Economic Growth Center, Yale University, New Haven 1985, s. 86.

¹³³ J.D. Ostry, A.R. Ghost, J.I. Kim, M.S. Qureshi, *Fiscal space*, „IMF Staff Position Note”, SPN/10/11, 2010, s. 7.

¹³⁴ M. Zandi, X. Cheng, T. Packard, *Special Report: Fiscal space*, Moody's Analytics, 2011, s. 3.

W literaturze przedmiotu nie istnieje jednolita definicja zdolności płatniczej. Do słowna interpretacja terminu „zdolność płatnicza” wskazuje, że jest to zdolność do płacenia/regulowania zobowiązań. *Uniwersalny słownik języka polskiego* podaje natomiast, że zdolność to potencjalna sprawność, możliwość robienia czegoś, zdatność do czegoś. Natomiast istota pojęcia „płatniczy” odnosi się do zdolności do płacenia, zapłaty, wypłaty¹³⁵. W związku z tym zdolność płatnicza oznacza zdolność do płacenia czegoś. Przenosząc ten termin na płaszczyznę funkcjonowania samorządów w szerokim znaczeniu, można wskazać, że zdolność płatnicza jest rozumiana jako zdolność do regulowania zobowiązań. Niemniej jednak często pojawia się także pojęcie zdolności do zadłużenia samorządów na wzór sektora przedsiębiorstw oraz przystępności cenowej długu¹³⁶. W sektorze przedsiębiorstw zdolność do zadłużania się oraz przystępność cenowa długu stanowią w zasadzie tożsame pojęcie, które bezpośrednio odwołuje się po poziomie finansowania dłużnego, jakie może zaciągnąć podmiot gospodarczy. Zasadniczo obydwa terminy odnoszą się do sytuacji, w której to dodatkowy dług nie powoduje wzrostu wartości przedsiębiorstwa. W praktyce w sektorze przedsiębiorstw analizy zdolności do zadłużania się obejmują ocenę skali finansowania, którą dany podmiot gospodarczy jest w stanie obsłużyć w odpowiednim czasie, zachowując dotychczasową rentowność, jak również odwołują się do łącznego poziomu długu, jaki dany podmiot może zaciągnąć, co jest usankcjonowane zapisami umowy lub statutu spółki¹³⁷. Natomiast w sektorze publicznym zdolność do zadłużania się oraz przystępność cenowa długu stanowią dwa ściśle powiązane ze sobą terminy, które mierzą zdolność do zaciągania długu oraz zdolność do jego obsługi¹³⁸. Zdolność do zadłużenia koncentruje się m.in. na całkowitym wolumenie niespłaconego długu w relacji do dochodów ogółem, które stanowią potencjalne źródło spłaty. Zdolność do zadłużenia rozumiana jest również jako poziom finansowania, który może zostać wyemitowany przez jednostkę samorządu terytorialnego w ramach istniejących regulacji prawnych. Ta zdolność odnosi się do wielkości dodatkowego poziomu finansowania, który może zostać wyemitowany w przyszłości, uwzględniając istniejący, dotychczasowy łączny wolumen finansowania¹³⁹. Podobny pogląd wyrazili J.R. Ramsey i M. Hackbardt, uznając, że zdolność zadłużenia stanowi taki poziom finansowania, który jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie obsłużyć samodzielnie, bez konieczności tworzenia dodatkowych ograniczeń budżetowych, jakie tę spłatę mogłyby potencjalnie zakłócić. Natomiast analiza przystępności długu kładzie nacisk

¹³⁵ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, S. Dubisz (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 181 i 950.

¹³⁶ K.A. Kritz, Q. Wang, *Handbook of local government fiscal health: debt capacity*, „Management and Policy” 2012, s. 8.

¹³⁷ *Business Dictionary*, <http://businessdictionary.com/definition/debt-capacity.html> (dostęp 22.03.2010).

¹³⁸ W.B. Hildreth, G.J. Miller, *Debt and the local economy: problems in benchmarking local government debt affordability*, „Public Budgeting and Finance” 2002, s. 100.

¹³⁹ W.B. Hildreth, *State of Kansas debt affordability report*, 2005, s. 17.

na pomiar obciążeń związanych ze spłatą długu. Można wskazać, że dług jest przystępny, jeśli nie powoduje ponadnormatywnego wzrostu stawek podatkowych, a jego spłata nie wywiera negatywnego wpływu na realizację bieżących usług publicznych¹⁴⁰. Ustawa o finansach publicznych również nie wprowadza definicji normatywnej zdolności płatniczej, na podstawie której można by jednoznacznie interpretować, co należy rozumieć przez zdolność płatniczą i jakie czynniki na nią wpływają. Ogólnie zdolność płatnicza odnosi się do możliwości terminowej i ciągłej spłaty zobowiązań i zachowania jej w każdym momencie. Jednakże ze względu na to, że podmioty na bieżąco regulują zwykle te zobowiązania, których termin zapłaty przypada w danym okresie, termin zdolności płatniczej odwołuje się bezpośrednio do zdolności do regulowania zobowiązań wymagalnych. Obecnie wzrasta znaczenie informacji o zdolności płatniczej samorządów przy stale modyfikowanych regułach fiskalnych. Jednostki samorządu terytorialnego przygotowują sprawozdania budżetowe na każdym szczeblu, obejmujące zestawienie wykonania budżetu względem wielkości planowanych. Dostarczają informacji o poziomie dochodów i wydatków ogółem, poziomie długu, wartości przychodów i rozchodów. Dokumenty te podlegają kontroli przez powołane do tego organy, ale nie wskazują na zdolność płatniczą ze względu na to, że samorządowe standardy rachunkowości tego nie wymagają. Z tego punktu widzenia możliwa do przeprowadzenia analiza finansowa pozwoli zrewidować prawidłowości, reguły, które wyrażają przebieg strumieni pieniężnych w szeroko rozumianej działalności jednostek samorządu terytorialnego. Baza ta może zostać wykorzystana do zidentyfikowania zdolności płatniczej badanych podmiotów, ale również do osadzenia osiągniętych wyników z przeprowadzonych badań w praktyce gospodarczej, jak też do udzielenia potencjalnych sugestii celem dalszego rozwoju przedmiotowego badania.

W niniejszym opracowaniu przez zdolność płatniczą jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć dostępne przepływy pieniężne z działalności operacyjnej przeznaczone na przypadające w danym roku spłaty zobowiązań finansowych, tj. płatności wynikających z tytułu rat kapitału oraz odsetek. Miernik zdolności płatniczej w swojej budowie wykorzystuje informację z bilansu oraz rachunku przepływów pieniężnych i świadczy o tym, ilokrotnie nadwyżka środków pieniężnych wygenerowana na działalności podstawowej przewyższa spłaty rat kapitałowo-odsetkowych ze wszystkich tytułów dłużnych przypadające do zapłaty w danym roku. Zdolność płatnicza pozwala również oszacować, w jakim okresie (latach) istniałaby możliwość spłaty ogółu zobowiązań z wykorzystaniem tylko środków pozyskanych z działalności podstawowej, bez sięgania po zewnętrzne źródła finansowania. Ponadto, odnosząc środki pieniężne wygenerowane z działalności operacyjnej do zobowiązań przypadających do spłaty w danym roku, można uzyskać miarę pomocną w ocenie bieżącej zdolności obsługi zobowiązań w oparciu o środki wygenerowane z działalności operacyjnej. Wobec tego zdolność płatnicza uwzględni część mankamentów statycz-

¹⁴⁰ Tamże.

nych mierników płynności finansowej. Warto podkreślić, że samorzady regulują swoje zobowiązania środkami pieniężnymi, wobec czego muszą one posiadać środki pieniężne w wysokości pozwalającej na spłatę wymagalnych zobowiązań albo muszą dysponować majątkiem, który łatwo jest spieniężyć przed terminem spłaty zobowiązań. W świetle powyższych rozważań podmiot wykazuje zdolność płatniczą na skutek posiadania własnych środków pieniężnych lub innych aktywów płynnych, dzięki którym możliwe jest terminowe regulowanie zobowiązań bieżących, a zatem posiada płynność finansową. Szczególnie należy podkreślić, że płynność finansowa wynika z faktu posiadania płynnych aktywów, tj. takich, które można szybko zamienić na gotówkę.

Tak postrzegana zdolność płatnicza łączy zarówno aspekt zdolności do zadłużania się, jak i przystępności cenowej długu. Analiza dotycząca tego, czy jednostka będzie zdolna do spłaty zobowiązań wraz z odsetkami przy równoległym wywiązywaniu się z bieżących zobowiązań pieniężnych wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych jest niezbędna także w momencie podejmowania decyzji o zaciąganiu długu. Na podstawie zaproponowanej definicji można wskazać, że realizowana w samorządach polityka fiskalna spełnia warunek stabilności, jeśli przyszłe poziomy salda operacyjnego będą równały się do co najmniej wartości długu przypadającego do spłaty w danym roku budżetowym. Głównym źródłem zasobności jednostek samorządu terytorialnego jest gromadzenie dochodów oraz skuteczność tego procesu. Jeśli samorzady skutecznie prowadzą proces pozyskiwania dochodów, wówczas zestawienie tych strumieni z długiem pozwala osiągnąć lepszą zdolność płatniczą. Takie podejście pozwoli skutecznie monitorować i kontrolować zdolność płatniczą szerokiego kręgu jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu finansami. Tak sformułowana interpretacja zdolności płatniczej wymusza prowadzenie polityki finansowej ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko na administrowanie finansami samorządowymi. Jest to spójne z formułowanymi wcześniej definicjami bezpieczeństwa finansowego¹⁴¹, polegającego na procesie stałego ograniczania ryzyka finansowego w celu zapewnienia adekwatności kapitałowej, która odpowiada profilowi ryzyka oraz preferencjom badanego podmiotu. Miernik ten może być również postrzegany jako wskazówka do planowania kapitałowego oraz wyznaczania długo-terminowej kondycji finansowej. Powyższa argumentacja pozwoli przypisać zdolności płatniczej rolę określonego rodzaju wytycznych, wpisujących się w tzw. dobre praktyki i ograniczenia determinujące globalny poziom długu oraz sposób jego amortyzacji i ewidencji. W opinii autorki, przy wciąż zmiennych regułach fiskalnych zdolność płatnicza jest bezpiecznym oraz konserwatywnym miernikiem gwarantującym spłatę zadłużenia. Ma również zdecydowanie większą wartość informacyjną w aspekcie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do terminowej spłaty zobowiązań. Może też stanowić ważne narzędzie zarządzania finansami, istotne zarów-

¹⁴¹ K. Raczkowski, *Bezpieczeństwo finansowe*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, J. Płaczek (red.), Difin, Warszawa 2014, s. 301.

no dla banków jako wierzycieli, jak i dla samorządów jako dłużników. Dotychczasowe obserwacje pozwalają wnioskować, że wiele samorządów wykazuje postawę zachowawczą i ogranicza swoje działania do zastosowania wyłącznie ustawowych wytycznych odnoszących się do polityki zadłużenia. Natomiast wiarygodna ocena stanu finansów samorządowych powinna obejmować aspekt obsługi długu i możliwości finansowe jednostki, tj. jaki poziom długu samorząd jest w stanie bezpiecznie obsłużyć. Taka analiza winna stanowić punkt wyjścia przed podjęciem decyzji o emisji długu lub planowaniem przyszłych potrzeb kapitałowych. Wobec powyższych rozważań można wskazać, że zdolność płatnicza stanowi główny miernik oceny bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządu terytorialnego w obszarze wypłacalności oraz kontynuacji działalności.

1.3. Rola budżetu, sprawozdawczości budżetowej i finansowej oraz wieloletniego prognozowania finansowego w badaniu i ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

System rachunkowości sektora finansów publicznych w Polsce bazuje na ustawie o rachunkowości¹⁴² oraz na rozporządzeniach. Uwzględniając kryterium podstawy prawnej obligującej do przygotowania sprawozdania, podmioty sektora finansów publicznych sporządzają sprawozdania finansowe i budżetowe.

Rozważania na temat sprawozdania finansowego poprzedzić wyjaśnieniem istoty sprawozdawczości finansowej. Występujące w teorii literatury interpretacje sprawozdawczości finansowej eksponują różne jej aspekty. Z jednej strony sprawozdawczość finansowa obejmuje ogół sprawozdań finansowych, które podmioty gospodarcze sporządzają w określonych terminach zgodnie z ustawą o rachunkowości¹⁴³. Z kolei według M. Strojek sprawozdawczość finansową można analizować w ujęciu statycznym oraz dynamicznym. Ujęcie statyczne prezentuje sprawozdawczość finansową jako zbiór zestawień liczbowych sporządzanych okresowo lub sporadycznie zgodnie z wymogami obowiązującego prawa lub oczekiwaniami odbiorcy. Natomiast w znaczeniu dynamicznym przez sprawozdawczość finansową należy rozumieć proces tworzenia, transformowania informacji charakteryzującej działalność, sytuację finansową i majątkową jednostki w określonym czasie w ramach systemu

¹⁴² Ustawa z dnia z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. 1994, nr 121, poz. 591 z późn. zm.

¹⁴³ K. Sawicki, *Informacyjne potrzeby zarządzania firmą a sprawozdawczość finansowa*, [w:] *Polityka bilansowa i sprawozdawczość finansowa w zarządzaniu firmą*, K. Sawicki (red.), Wydawnictwo Expert, Wrocław 1996, s. 71.

rachunkowości¹⁴⁴. Sprawozdawczość finansową można również postrzegać jako usystematyzowany zbiór wyselekcjonowanych i syntetycznych informacji, opracowywanych głównie w ramach rachunkowości finansowej, odnoszących się do przeszłej, obecnej i przyszłej sytuacji finansowej oraz majątkowej podmiotu i jego wyniku finansowego, pozwalających wyciągnąć wnioski dotyczące przyszłości. Sprawozdawczość finansowa jest więc celowo usystematyzowanym, pogrupowanym i zagregowanym zbiorem informacji¹⁴⁵. W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji sprawozdania finansowego. Przez sprawozdanie finansowe należy rozumieć syntetyczną, dobrze ustrukturyzowaną prezentację, w ujęciu pieniężnym, zdarzeń wpływających na jednostkę oraz transakcji przez nią podejmowanych w celu przekazywania informacji finansowych w układzie, strukturze oraz relacji odpowiadających jego użytkownikom¹⁴⁶. W innej interpretacji uznaje się, że sprawozdanie finansowe wyraża raportowanie z określonych obszarów działalności gospodarczej danego podmiotu przy zachowaniu konwencjonalnej formuły opisu i prezentacji danych czerpanych z ewidencji księgowej i charakteryzujących sytuację majątkową, finansową i wynik finansowy tego podmiotu¹⁴⁷. Sprawozdanie finansowe to również zbiór informacji o sytuacji majątkowej i finansowej oraz o wyniku finansowym jednostki gospodarczej, sporządzonym za dany okres, z zastosowaniem powszechnych formuł ich opisu i prezentacji. Stanowi podstawowe źródło informacji niezbędnych do analizy i oceny działalności jednostki gospodarczej, przydatnej dla zarządzających jednostką oraz dla otoczenia tej jednostki¹⁴⁸. Według ustawy o rachunkowości sprawozdanie finansowe stanowi jeden z elementów rachunkowości finansowej podmiotu gospodarczego. Dostarczenie informacji niezbędnych użytkownikom sprawozdania finansowego do podejmowania decyzji ekonomicznych jest zatem najważniejszym celem sprawozdania finansowego. Generuje ono zatem informacje o sytuacji finansowej oraz majątkowej, jak też o wynikach działalności podmiotu.

Sprawozdania finansowe sporządzane w sektorze finansów publicznych należy podzielić na:

- 1) Sprawozdania finansowe jednostek sektora budżetowego – których wymóg wynika z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych

¹⁴⁴ M. Strojek, *Sprawozdawczość finansowa*, [w:] *Rachunkowość finansowa z uwzględnieniem MSSF*, Z. Messner (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 467.

¹⁴⁵ J. Samelak, *Determinanty sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw oraz kierunki jej dalszego rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 108.

¹⁴⁶ Szerzej: A. Jarugowa, E. Walińska, *Roczne sprawozdanie finansowe*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 1997, s. 12.

¹⁴⁷ Szerzej: M. Gmytrasiewicz, A. Karmańska, I. Olchowicz, *Rachunkowość finansowa*, Difin, Warszawa 1999, s. 442.

¹⁴⁸ *Rachunkowość finansowa. Obszary problemowe*, W. Gabrusewicz, J. Samelak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 299-300.

funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁹.

2) Sprawozdania finansowe jednostek sektora finansów publicznych innych niż jednostki sektora budżetowego – których wymóg sporządzania wynika z ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa¹⁵⁰.

Ze względu na główny temat niniejszej pracy rozważania o sprawozdaniach finansowych zostaną ograniczone do jednostek sektora budżetowego.

Rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych, mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont dla:

- budżetu państwa,
- budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- placówek.

W przedmiotowym rozporządzeniu zostały przedstawione następujące sprawozdania finansowe:

- bilans,
- rachunek zysków i strat (wariant porównawczy),
- zestawienie zmian w funduszu,
- informacja dodatkowa,

przy czym przewidziano, że sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego składa się z:

- bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- łącznego bilansu obejmującego dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- łącznego rachunku zysków i strat obejmującego dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- łącznego zestawienia zmian w funduszu obejmującego dane wynikające z zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,

¹⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2017 poz. 1911

¹⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, Dz. U. nr 77, poz. 864 z późn. zm.

- informacji dodatkowej obejmującej dane wynikające z informacji dodatkowych samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Sprawozdania budżetowe stanowią element sprawozdawczości budżetowej prowadzonej na potrzeby wykonania budżetu. Sprawozdawczość budżetowa obejmuje zbiór zestawień liczbowych przygotowywanych w dedykowanym układzie informacyjnym, uwzględniającym klasyfikację budżetową na podstawie danych wynikających z prowadzonych ksiąg rachunkowych¹⁵¹. Natomiast sprawozdania budżetowe obejmują zestawienia liczbowe zgodne z podziałkami klasyfikacji budżetowej w sumach narastających od początku roku do końca okresu sprawozdawczego, opracowane na podstawie danych z ewidencji księgowej. Istotą sprawozdań budżetowych jest prezentacja danych dotyczących przebiegu i wyników wykonania planów finansowych, które są podstawą gospodarki finansowej tych jednostek¹⁵², w szczególności:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- 2) wydatkowanie środków publicznych,
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- 4) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- 6) zarządzanie środkami publicznymi,
- 7) zarządzanie długiem publicznym,
- 8) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Sprawozdania budżetowe to te, które są opracowywane na podstawie:

- 1) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w którym zostały określone zasady, rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań¹⁵³,
- 2) rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵⁴.

W rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej zawarto zasady sporządzania szczegółowych sprawozdań wykonania budżetów. W szczególności definiuje ono:

¹⁵¹ B. Bakalarska, *Zasady ewidencji środków trwałych w jednostkach i zakładach budżetowych oraz samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej otrzymanych od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w nieodpłatne użytkowanie*, „Rachunkowość” 1999, nr 9, s. 210.

¹⁵² B. Filipiak, *Metodyka kompleksowej oceny...*, s. 154.

¹⁵³ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. 2022 poz. 144

¹⁵⁴ *Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, Dz. U. 2020, poz. 2396 oraz *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, Dz. U. 2021 poz. 2431

1. Rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania informacji i sprawozdań:

- z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych (w sytuacji, gdy jednostka budżetowa dysponuje wydzielonym rachunkiem bankowym, na którym gromadzone są dochody własne – również dochodów własnych i wydatków z nimi finansowanych) oraz zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz funduszy celowych i agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej,
- z wykonania sprawozdań o stanie środków finansowych na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego,
- z wykonania planów finansowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

2. Jednostki zobowiązane do sporządzania poszczególnych rodzajów sprawozdań oraz odbiorców tych sprawozdań.

3. Rodzaje i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym zawieranych na podstawie odrębnych ustaw przez podmioty sektora finansów publicznych.

Na podstawie przedmiotowego rozporządzenia obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych dotyczy głównie jednostek sektora budżetowego. A zatem jednostki samorządu terytorialnego mają prawny obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych, które odzwierciedlają proces gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowania.

Najważniejszym źródłem finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego i kluczowym instrumentem realizacji polityki władz samorządowych jest budżet¹⁵⁵. Stanowi on jednocześnie podstawę oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, na bazie którego realizowana jest gospodarka środkami finansowymi w ramach klasyfikacji budżetowej. Budżet¹⁵⁶ jest rocznym planem finansowym, obejmującym dochody, wydatki, przychody i rozchody jednostki samorządu terytorialnego, zbieżnym z rokiem kalendarzowym. Stanowi on prezentację programu działania samorządów. Zawarte w budżecie kluczowe informacje finansowe pozwalają ocenić stan finansów jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o następujące założenia:

- uchwalony budżet determinuje kluczowe obszary dla przyszłych działań,
- skrupulatnie przygotowany budżet pozwala na przepływ informacji między samorządami a instytucjami finansującymi,
- budżety *ex ante* oraz *ex post* są podstawą oceny działalności jednostek samorządu terytorialnego,
- dokonywane w trakcie roku budżetowego zmiany w budżecie pozwalają urealnić nie tylko przepływy budżetowe, ale także kierunki działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁵⁵ J. Sierak, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maślach, J. Sierak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 151.

¹⁵⁶ K. Czubakowska, *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 77.

Informacje finansowe, na podstawie których dokonywana jest obiektywizacja stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, obejmują następujące kategorie ekonomiczne:

I. Dochody ogółem, które następnie dzielą się na dochody bieżące i majątkowe, tj.:

- bieżące – środki pozyskiwane z własnych zasobów (PIT, CIT, podatki lokalne, dochody z majątku) oraz subwencje i dotacje bieżące,
- majątkowe – dotacje na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

II. Wydatki ogółem, które następnie dzielą się na wydatki bieżące i majątkowe, tj.:

- bieżące – wynagrodzenia, utrzymanie infrastruktury komunalnej, świadczenia na rzecz osób fizycznych, udzielone poręczenia i gwarancje, obsługa długu,
- majątkowe – inwestycje, zakup akcji lub udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

III. Przychody – środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych, jak kredyty i obligacje oraz wolne środki z lat poprzednich.

IV. Rozchody – dokonywane spłaty rat kapitałowych oraz wykup obligacji.

Uwzględniając regulacje wynikające z rozporządzenia, do głównych sprawozdań o wykonaniu budżetu odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego zalicza się m.in. sprawozdania zaprezentowane w tabeli 1.9.

Tabela 1.9. Rodzaje sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego zawarte w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

Symbol	Tytuł sprawozdania budżetowego
Rb-27S	Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego
Rb-27ZZ	Sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami
Rb-28S	Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego
Rb-28NWS	Sprawozdanie z wykonania planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego, które nie wygasły z upływem roku budżetowego
Rb-NDS	Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego
Rb-50	Sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami
Rb-ST	Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego
Rb-PDP	Sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. 2018, poz. 109

Natomiast rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych definiuje rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania przez jednostki sektora finansów publicznych sprawozdań w zakresie ogółu operacji finansowych, w szczególności w zakresie należności i zobowiązań, w tym państwowego długu publicznego, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz odbiorców sprawozdań. W tym obszarze sprawozdania budżetowe, wynikające z rozporządzenia, które zobowiązane są sporządzać jednostki samorządu terytorialnego, prezentuje tabela 1.10.

Tabela 1.10. Rodzaje sprawozdań budżetowych sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

Symbol	Tytuł sprawozdania budżetowego
Rb-Z	Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, tj.: A. zobowiązania według tytułów dłużnych B. poręczenia i gwarancje C. uzupełniające dane o niektórych zobowiązaniach jednostki samorządu terytorialnego D. dane o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budów
Rb-UZ	Roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, tj.: A. struktura walutowa tytułów dłużnych według wartości nominalnej B. struktura terminowa zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych
Rb-N	Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, tj.: A. należności oraz wybrane aktywa finansowe B. należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji
Rb-ZN	Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych, tj.: A. zobowiązania według tytułów dłużnych B. należności oraz wybrane aktywa finansowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, Dz. U. 2020, poz. 2396

Powyższe rozważania potwierdzają, że potrzeba przygotowywania sprawozdań budżetowych wynika z konieczności sprawowania nadzoru finansowego, kontroli, statystyki oraz jawności finansów publicznych¹⁵⁷. Zaprezentowana w takim porządku prawnym, na płaszczyźnie finansowej działalność jednostek samorządu terytorialnego pozwala krótkoterminowo ocenić:

- poziom, dynamikę oraz strukturę należności zgodnie z okresem zapadalności,

¹⁵⁷ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 43.

- poziom, dynamikę oraz strukturę zobowiązań finansowych z uwzględnieniem tytułu dłużnego oraz okresu jego wymagalności,
- skutki udzielonych ulg i zwolnień, umorzeń zaległości podatkowych, rozłożenia na raty zaległości podatkowych oraz obniżenia stawek podatkowych,
- poziom, dynamikę i strukturę przychodów na finansowanie planowanego deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz strukturę rozchodów,
- poziom kosztów obsługi zadłużenia,
- poziom, dynamikę oraz strukturę dochodów i wydatków budżetowych.

Sprawozdawczość budżetowa, przygotowywana przez jednostki samorządu terytorialnego i stanowiąca podstawę oceny stanu finansów przez instytucje finansujące i podlegająca empirycznej weryfikacji, została szerzej omówiona w tabeli 1.11.

Należy wskazać, że jakość współpracy w obszarze finansowania między instytucjami finansowymi a jednostką samorządu terytorialnego w istotnym stopniu zależy od prawidłowości i rzetelności przedłożonej dokumentacji finansowej. Zakres oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego przez instytucje finansujące jest szeroki, ale ważny ze względu na przyszłe długoterminowe wzajemne stosunki między stronami. Jednocześnie wynika z konieczności zachowania podstawowych wymogów proceduralnych, niezbędnych w procesie kredytowym. Wielokryterialna ocena empiryczna pozwala uzyskać pogląd co do jakości przygotowanych dokumentów, oddających obraz sytuacji finansowej samorządu. Jednocześnie umożliwia wskazanie nieprawidłowości, które potencjalnie mogą wystąpić w sferze ewidencjonowania procesów finansowych w sprawozdawczości. Wielowymiarowa ocena stanu finansów prezentująca niską jakość planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego polega na:

- mało realnym poziomie estymacji nadwyżki operacyjnej w kolejnych okresach, nieadekwatnym do historycznych poziomów realizacji budżetu poprzez:
 - planowanie wysokiego poziomu dochodów bieżących przy choćby jednocześnie wysokiej stopie bezrobocia w jednostce samorządu terytorialnego,
 - wysoki poziom należności przeterminowanych od gospodarstw domowych przejawiający się w niskiej ściągalskości podatków,
 - spadek wielkości lokalnej populacji polegający na niskiej dzietności oraz ujemnym saldzie migracji powodujący spadek dochodów bieżących,
 - nieuzasadniony jednorazowy wzrost poziomu nadwyżki operacyjnej w efekcie wzrostu dochodów bieżących wynikających z wpływów z dywidend ze spółek należących do jednostki samorządu terytorialnego lub ze zwrotu dopłat do kapitałów własnych spółek (zwroty dopłat ewidencjonowane są w dochodach bieżących, natomiast dokapitalizowania – w wydatkach majątkowych),
 - długi okres karencji w spłacie długu – w celu wypełnienia relacji bazującej na indywidualnym wskaźniku zadłużenia częstą praktyką było wykorzystywanie długiego okresu karencji oraz rozłożone równomiernie w czasie płatności kapitałowo-odsetkowe, co powodowało wyższy koszt obsługi długu w całym okresie finansowania,

Tabela 1.11. Płaszczyzny oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego przez instytucje finansujące

Obszar analizy	Katalog instrumentów finansowych i budżetowych niezbędnych do przeprowadzenia oceny
1 Weryfikacja przedłożonych opinii regionalnej izby obrachunkowej	2 Zakres weryfikacji przedłożonych opinii regionalnej izby obrachunkowej (w tym opinia z wykonania budżetu za ostatni rok obrachunkowy, opinia budżetu za rok bieżący budżetowy, opinia o przedłożonej wieloletniej prognozie finansowej, opinia w sprawie możliwości spłaty długu) obejmuje analizę informacji w sytuacji, gdy opinie są: <ul style="list-style-type: none"> • pozytywne warunkowe – ocenie podlegają zastrzeżenia zawarte w opinii oraz powzięcie przez jednostkę stosownych korekt potwierdzonych uchwałą, zgodnie z wytycznymi zdefiniowanymi w ustawie o finansach publicznych, w przypadku braku możliwości dokonania korekt, ocenie podlegają przyczyny uniemożliwiające wdrożenie korekt oraz ich ekonomiczne konsekwencje, • pozytywne z zastrzeżeniami – ocenie podlega potencjalny wpływ zastrzeżeń na wiarygodność finansową jednostki, • negatywne – ocenie podlegają czynniki, które wpłynęły na negatywną zawartość merytoryczną opinii. <p>Ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego w kontekście realizacji programu naprawczego obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • analizę okoliczności oraz przesłanek w sytuacji realizacji programu naprawczego – w tym przypadku ocenie podlegają ekonomiczne skutki jego realizacji, • ocenę, czy na podstawie wdrożonego planu naprawczego możliwe są: przywrócenie stabilności finansowej, poprawa płynności finansowej, spełnienie ustawowych reguł salda budżetowego oraz zadłużenia. <p>Weryfikacja jakości planowania budżetowego obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • analizę i ocenę historycznego wykonania wielkości budżetowych, zrealizowanych wielkości budżetowych bieżących oraz odniesienie ich do wielkości planowanych w oparciu o analizę historycznych danych budżetowych, • trafność oraz realność przedłożonych projekcji finansowych (projekcje w wariantcie optymistycznym wobec scenariusza negatywnego) względem rzeczywistego wykonania.
Ocena struktury dochodów i wydatków	Ocena struktury dochodów i wydatków polega na: <ul style="list-style-type: none"> • ustaleniu jakości struktury, stabilności dochodów i wydatków, potencjalnej ich trwałości oraz powtarzalności w przyszłości, jak też realności założeń dotyczących planowanych dochodów ze sprzedaży nieruchomości, • weryfikacji, czy planowane dochody oraz wydatki (bieżące i majątkowe) mają uzasadnienie ekonomiczne oraz w jaki sposób wpłyną na wysokość nadwyżki operacyjnej.
Analiza nadwyżki operacyjnej oraz jej rentowności	Analiza nadwyżki operacyjnej oraz jej rentowności polega na ustaleniu i identyfikacji: <ul style="list-style-type: none"> • zdarzeń jednorazowych, które mogłyby wywrzeć istotny wpływ (negatywny lub pozytywny) na jej wartość, • realności poziomu nadwyżki operacyjnej w odniesieniu wielkości planowanych do rzeczywiście zrealizowanych, • rozpoznaniu potencjału wzrostu poziomu nadwyżki operacyjnej w przyszłości oraz szacunku jej rentowności, • stabilności w czasie wartości nadwyżki operacyjnej, • stabilności rentowności nadwyżki operacyjnej w czasie i jej ekonomicznego uzasadnienia.

Harmonogram spłat rat kapitałowo-odsetkowych	<p>Zakres oceny sytuacji finansowej przez pryzmat harmonogramu spłat rat kapitałowo-odsetkowych obejmuje w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> • odniesienie realności poziomu rat kapitałowo-odsetkowych zdefiniowanych w wieloletniej prognozie finansowej do rzeczywistych harmonogramów spłaty długu, • identyfikację elementów składowych zawartych w harmonogramie spłat rat kapitałowo-odsetkowych z tytułu długu bezpośredniego, niestandardowych instrumentów finansowych, • ustalenie poziomu długu przypadającego do spłaty w danym roku (dług bezpośredni oraz niestandardowe instrumenty dłużne) w odniesieniu do historycznego, bieżącego oraz przyszłego poziomu nadwyżki operacyjnej, stanowiącej podstawowe źródło spłaty długu, • ustalenie stopnia ryzyka finansowego, w szczególności utraty płynności, w sytuacji, kiedy suma rat kapitałowo-odsetkowych może być wyższa niż wygenerowana nadwyżka operacyjna oraz uzyskane dochody ze sprzedaży majątku, stanowiące źródło spłaty długu, • ustalenie wielkości dofinansowania z funduszy unijnych, stanowiących źródło spłaty kapitału.
Wyплаты poręczeń oraz gwarancji	<p>Analiza dotycząca wypłat z tytułu udzielonych poręczeń oraz gwarancji obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ocenę ryzyka wystąpienia wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń oraz gwarancji w przyszłości, • identyfikację okoliczności oraz ocenę ryzyka finansowego dla zrealizowanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w przeszłości, • uwzględnienie w kalkulacji wskaźnika obsługi długu, potencjalnych płatności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, które hipotetycznie mogą wystąpić w przyszłości.
Analiza dodatkowych wpływów do budżetu	<p>Analiza dodatkowych wpływów do budżetu obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • identyfikację dodatkowych środków w postaci: środków pieniężnych znajdujących się na rachunku budżetu pochodzących z nadwyżek poprzednich budżetów oraz kwoty wolnych środków na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego i ustalenie powtarzalności (systematyczności) w czasie, • identyfikację stosowania przez jednostkę samorządu terytorialnego modelu samofinansowania się z lat poprzednich, ocenę podlega źródło dodatkowych wpływów, jak np. zaciągnięte kredyty na finansowanie inwestycji, przy jednoczesnym braku pełnej realizacji tych inwestycji, przy czym w długoterminowej perspektywie finansowania jednostki to źródło zasilenia budżetu może nie mieć charakteru powtarzalnego.
Zobowiązania	<p>Analiza dotycząca zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • realność założeń dotyczących poziomu długu w przyszłości, w tym w szczególności ocenę strategii jednostki w zakresie emisji nowego długu w długim okresie oraz jego wpływu na stan finansów jednostki, • identyfikację poziomu niestandardowych instrumentów dłużnych wywołujących skutki ekonomiczne, jak kredyty i pożyczka, • ustalenie prawdopodobieństwa potencjalnego dokapitalizowania własnych spółek w wydatkach majątkowych w sytuacji, gdy spółki te zaciągnęły dług, a źródłem jego spłaty jest dokapitalizowanie ze strony samorządu.

Tabela 1.11, cd.

1	2
Zobowiązania wymagalne	<p>Analiza dotycząca zobowiązań wymagalnych obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • poziom i strukturę zobowiązań przeterminowanych z uwzględnieniem ich wiekowania, • identyfikację źródła, wartości oraz konsekwencji wystąpienia zobowiązań wymagalnych oraz ustalenie przesłanek ich wystąpienia, jak np. efekt spraw spornych lub przeterminowania wynikające z prowadzonej działalności, tj. wypłaty wynagrodzeń, dopłaty do kapitałów spółek zależnych, • zmianę poziomu zobowiązań wymagalnych w trakcie roku, • uwzględnienie ich w łącznym poziomie zadłużenia jednostki w danym okresie, jak również skorygowanie nadwyżki operacyjnej o poziom zobowiązań wymagalnych.
Obligacje przychodowe	<p>Analiza potencjału oraz możliwości wykorzystywania przez jednostki obligacji przychodowych obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ocenę popularności w jednostce tego instrumentu finansowego z uwagi na uwzględnianie kwot wykupu w rozchodach oraz brak wykazywania ich we wskaźniku obsługi zadłużenia oraz obowiązek (od 1.07.2019 r.) rejestracji emisji obligacji przychodowych w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych (obligacje przychodowe w Polsce w 2020 roku dotyczyły jedynie pięciu jednostek), • ocenę opinii izby obrachunkowej o możliwości wykupu obligacji zgodnie z założonym harmonogramem oraz ustalenie potencjalnych ryzyk związanych z obsługą przez jednostkę tego instrumentu finansowego, • analizę projektu stanowiącego podstawę emisji przychodowych oraz odniesienie kosztów realizacji inwestycji do oczekiwanych wpływów z tego tytułu.

Źródło: opracowanie własne.

- niezadowalającym poziomie realizacji prognoz finansowych oraz zmienności założeń prognostycznych,
- nieuzasadnionym planie wysokiego poziomu dochodów ze sprzedaży majątku bez wskazania źródła tych dochodów – zawyżony i nierealny plan sprzedaży majątku komunalnego, a przez to i wysoki poziom dochodów majątkowych determinował wyższe możliwości rocznej obsługi długu. W celu ograniczenia tego rodzaju dysfunkcji, począwszy od 2026 r., dochody ze sprzedaży majątku nie będą uwzględniane w obliczaniu indywidualnego wskaźnika obsługi długu, co przełoży się na jego urealnienie,
- braku strategicznej wizji w zakresie tworzenia założeń do budżetu,
- braku podstaw merytorycznych w procesie planowania budżetu polegającym na założeniach poziomu przyszłych wydatków na podstawie mało realnych prognoz w zakresie planowanych dochodów, w konsekwencji może to spowodować powstanie wyższego poziomu zobowiązań,
- planowaniu wzrostu wydatków bieżących bez uwzględniania tempa wzrostu dochodów bieżących, co negatywnie wpływa na wysokość wyniku operacyjnego,
- opracowywaniu założeń do budżetu bez uprzedniej analizy poziomu wolnych środków i wyniku operacyjnego w latach poprzednich,
- braku zastosowania nowoczesnych technik planistycznych w procesie konstruowania budżetów na kolejne lata, a bazowaniu na planowaniu przyrostowym,
- braku zależności między wzrostem poziomu inwestycji w budżecie a wysokością wyniku operacyjnego i wolnych środków, co implikuje konieczność zaciągnięcia znacznych zobowiązań i pogorszenie się wskaźników zadłużenia,
- braku okresowej analizy odchyłeń od przyjętego budżetu obejmującej poziom dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów,
- wykorzystywaniu instrumentów inżynierii finansowej celem wypełnienia relacji – wybrane mechanizmy inżynierii finansowej, ukierunkowane na ukrywanie długu w jednostce samorządu terytorialnego, w szczególności polegały na:
 - wykorzystywaniu niestandardowych instrumentów finansowych – z uwagi na wyłączenie ich z globalnego poziomu zadłużenia (do 2018 r. tylko kredyty i pożyczki wymagały pozyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej przed emisją nowego długu). Obsługa tych instrumentów wykazywana była bezpośrednio w wydatkach bieżących, co historycznie obniżało nadwyżkę operacyjną, ale również wymagało jej urealnienia, jeśli w kolejnych latach była przewidziana obsługa takiego zobowiązania. W celu ograniczenia ryzyka finansowego oraz wykorzystywania mechanizmów inżynierii finansowej od 2019 r. emisja długu w oparciu o niestandardowe instrumenty finansowe wymaga pozyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej. Natomiast sprawozdawczość budżetowa obejmuje wszystkie wydatki zmniejszające dług, niezależnie od okresu ich zaciągnięcia;
 - wsparciu spółek komunalnych – mechanizm inżynierii polegał na tym, że jednostki samorządu terytorialnego, zamiast udzielać poręczenia lub gwarancji

za dług zależnej spółki komunalnej, planowały w wydatkach majątkowych ich dokapitalizowanie poprzez stosowną umowę wsparcia finansowego, niemającą charakteru poręczenia lub gwarancji. Taki wydatek może zostać zrealizowany, o ile będzie zapewnione źródło finansowania. Problem może jednak powstać, kiedy dokapitalizowanie spółki komunalnej stanowi źródło spłaty długu spółki komunalnej, tj. w sytuacji, kiedy instytucja finansująca uzależnia udzielenie finansowania spółce komunalnej pod warunkiem właśnie ziszczenia się warunku dokapitalizowania. W celu ograniczenia ryzyka finansowego od 2020 r. umowy wsparcia spółek komunalnych przez jednostki samorządu są wykazane w łącznym poziomie długu jednostki samorządu terytorialnego;

- występowaniu jednorazowych zdarzeń finansowych, niemających charakteru powtarzalnego – w szczególności taki mechanizm dotyczył wykazywania jednorazowego wzrostu nadwyżki operacyjnej, będącej wynikiem wzrostu dochodów bieżących z tytułu wpływów z dywidend od spółek zależnych lub ze zwrotu dopłat do kapitału, w którym zwrot kapitału ewidencjonowano w dochodach bieżących, a dokapitalizowanie w wydatkach majątkowych;
- wykorzystywaniu obligacji przychodowych neutralnych względem indywidualnego wskaźnika zadłużenia – emisja obligacji przychodowych nie jest zaliczana do indywidualnego wskaźnika zadłużenia, a źródłem wykupu są środki generowane z przedsięwzięcia, które finansują te obligacje.

Sprawozdania budżetowe sporządza się zatem na bazie danych wynikających z ewidencji rachunkowo-księgowej budżetu i uwzględniają one m.in.: dochody oraz wydatki zdefiniowane uprzednio w uchwale budżetowej, stopień ich wykonalności, dokonane zmiany podczas roku budżetowego, stopień zaawansowania realizacji inwestycji długoterminowych (programów wieloletnich)¹⁵⁸. Ponadto samorządy opracowują zestawienie poziomu należności oraz zobowiązań, jak również wieloletnią prognozę finansową.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że wieloletnia prognoza stanowi element racjonalnej gospodarki publicznym zasobem pieniądza¹⁵⁹. To dokument, który zawiera długoterminową strukturę finansowania zadań bieżących oraz inwestycyjnych. Tworzy całościową strategię finansową, na podstawie której możliwe jest kompleksowe, racjonalne zarządzanie budżetem¹⁶⁰. Wieloletnia prognoza finansowa odgrywa nadrzędną rolę, albowiem pozostałe dokumenty planistyczne samorządu terytorialnego odwołujące się do obszaru finansowego powinny być z nią zgodne, jak np. stra-

¹⁵⁸ K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 47-51.

¹⁵⁹ M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 602.

¹⁶⁰ L. Patrzalek, *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i Ukrainie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 278-279.

tegia zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego, globalna strategia rozwoju jednostki, wieloletni plan inwestycyjny. Powszechnie uznaje się, że obowiązek przygotowywania wieloletniej prognozy finansowej pozwala nie tylko efektywnie zarządzać środkami publicznymi, ale też zapobiegać zjawisku stagnacji gospodarczej w samorządach, nadmiernemu zadłużaniu się, zachowaniu dużej ostrożności w procesie absorpcji długu oraz kreować transparentność finansów. Wieloletnia prognoza finansowa stanowi przedmiot kontroli regionalnej izby obrachunkowej. Ma charakter kroczący. Obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzy kolejne lata budżetowe z zastrzeżeniem, że prognoza kwoty długu prezentowana jest w okresie, na który go zaciągnięto, oraz planuje się zaciągnąć dług. Wytyczne nauk społeczno-ekonomicznych wskazują na następujące etapy przygotowywania wieloletniej prognozy finansowej¹⁶¹:

- 1) wstępne przygotowanie danych,
- 2) oszacowanie planowanych wielkości dochodów oraz wydatków bieżących,
- 3) ustalenie salda bieżącego,
- 4) oszacowanie planowanych dochodów oraz wydatków majątkowych,
- 5) symulacja poziomu zadłużenia oraz kosztów jego obsługi,
- 6) weryfikacja przygotowanych projekcji finansowych pod kątem spełniania reguł fiskalnych – w sytuacji stwierdzenia naruszenia reguł fiskalnych niezbędne jest ponowne zweryfikowanie poszczególnych kategorii budżetowych,
- 7) konieczne korekty dochodów oraz wydatków stosownie z ustalonymi priorytetami jednostki,
- 8) zdefiniowanie ryzyk,
- 9) analiza scenariuszowa oraz wrażliwości,
- 10) ustalenie marginesu bezpieczeństwa – w sytuacji ustalenia zbyt wąskiego marginesu bezpieczeństwa dla podstawowego scenariusza konieczny jest powrót do etapu szacowania dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych w celu dokonania odpowiednich korekt.

Proces planowania wieloletniego, poza wskazaniem przyszłego stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, powinien pozwolić również (gdy stan odbiega od pożądanego) na określenie kierunków koniecznych przedsięwzięć dostosowawczych w polityce fiskalnej w celu przeciwdziałania potencjalnym turbulencjom finansowym¹⁶². Tworzenie projekcji poszczególnych pozycji dochodów, wydatków, przychodów oraz rozchodów, prezentujących przyszłą sytuację finansową, pozwala oszacować możliwości inwestycyjne jednostki samorządu terytorialnego oraz ogólny stan finansów. Największy problem stanowi zaplanowanie oczekiwanego poziomu dochodów. Ze względu na liczne zmiany dokonujące się w otoczeniu prawno-ekonomicznym, jak też na znaczną zmienność poziomu dochodów oraz zakresu wyko-

¹⁶¹ P. Krajewski, M. Mackiewicz, M. Staniół, B. Więckowski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – dobre praktyki*, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, Łódź 2010, s. 25.

¹⁶² K. Wójtowicz, *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w procesie osiągnięcia stabilności fiskalnej JST*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, s. 489.

nywanych zadań nie jest możliwe zastosowanie matematyczno-statystycznych technik prognozowania. Szacowanie skali dochodów powinno bazować na analizie empirycznej sytuacji budżetowej jednostki za okres kilku lat poprzedzających rok bazowy. Dzięki temu możliwe jest dostrzeżenie prawidłowości typowych dla konkretnej jednostki. Taka metodologia umożliwia dokonanie oceny bieżącej sytuacji budżetu samorządu, diagnozę stanu obecnego i potencjału zmian. Pozwala też zasymulować spodziewany kierunek zmian poszczególnych źródeł dochodów. W przypadku wydatków przeznaczanych na obsługę długu zwykle przyjmuje się poziom stóp procentowych obowiązujących na moment przygotowywania projekcji. Pozostałe wartości, takie jak: poziom rat kapitałowych czy wykupu obligacji są zdefiniowane w całym okresie finansowania. W projekcjach finansowych zwykle nie prognozuje się wielkości innych wydatków. Wynika to z tego, że ich zaplanowana wysokość w budżecie stanowi nieprzekraczalny limit, o ile jednostka samorządu terytorialnego zrealizuje wyższy niż planowano poziom dochodów. Wolne środki rozumiane są jako finansowy bufor bezpieczeństwa, służący spłacie zarówno zadłużenia istniejącego, jak i planowanego, lub finansowaniu inwestycji. Wiarygodność tej oceny oraz ustalenie poziomu wolnych środków zależy od jakości przygotowanych danych wejściowych oraz od trafności prognoz finansowych. Na jej podstawie możliwa jest ocena wielkości np. wolnych środków, które mogą zostać przeznaczone na obsługę zadłużenia, a także skala potencjalnych nadwyżek w całym okresie kredytowania¹⁶³.

Wieloletniej prognozie finansowej przypisuje się rolę systemu wczesnego ostrzeżenia przed negatywnymi trendami, które mogą się pojawić w przebiegu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Zestawienie ujętych w niej danych finansowych ma za zadanie ocenę możliwości finansowych samorządu w prognozowanym okresie. W szczególności pozwala:

- oszacować zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego oraz zdefiniować możliwe scenariusze, warunki i zakres emisji długoterminowych zobowiązań finansowych,
- określić potencjał do finansowania nowych zadań, projektów, obszarów życia społeczno-gospodarczego w perspektywie wieloletniej,
- zdefiniować indywidualne limity, ograniczenia oraz parametry stanowiące podstawę budżetowania,
- zdefiniować limity dla nowo zaciąganych zobowiązań finansowych w długiej perspektywie, by zagwarantować utrzymanie bieżącej płynności oraz zachować bezpieczeństwo budżetu,
- ustalić sposób finansowania zadań bieżących oraz długoterminowych z podziałem na środki własne i zewnętrzne, obejmujące również dług w każdym roku objętym wieloletnim planem,
- ustalić perspektywę finansową samorządu obejmującą przede wszystkim wiodące priorytety w obszarze finansów w długiej perspektywie finansowej.

¹⁶³ M. Józwiak, P. Walczak, U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzenie i uchwalanie*, Municipium, Warszawa 2010, s. 164.

Dokonane w niniejszym punkcie rozważania utwierdzają w przekonaniu, że ocena stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego opiera się głównie na informacjach zawartych w sprawozdawczości budżetowej. Omówione rodzaje sprawozdań budżetowych dowodzą jednoznacznie, że sprawozdawczość budżetowa jednostek samorządu terytorialnego ma na celu przede wszystkim prezentowanie przebiegu wykonania budżetu oraz pozwolenie na sprawowanie kontroli nad jego wykonaniem. Ponadto ustawodawstwo wyraźnie wskazuje, że sprawozdania o stanie należności oraz zobowiązań wykorzystywane są w celach statystycznych, a podstawę ich sporządzenia stanowi ewidencja księgową jednostki oraz sprawozdania lub inne wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania lub należności. Należy podkreślić, że trafność oraz rzetelność opracowywanej dokumentacji budżetowej w znacznym stopniu zależą od wiedzy oraz doświadczenia osób odpowiedzialnych za zarządzanie jednostkami. Oczekuje się, że decydenci umiejętnie planują rzeczywistą efektywność podejmowanych decyzji w zakresie zaciągania zobowiązań i ich wpływu na przyszłą sytuację finansową samorządu. Rzetelnie opracowana dokumentacja pozwala także i instytucjom finansowym dokonać obiektywnej oceny możliwości finansowych badanego podmiotu oraz jego zdolności do obsługi planowanych do zaciągnięcia zobowiązań finansowych. W tym kontekście szczególne znaczenie przypisuje się nie tylko łącznemu poziomowi zadłużenia i jego strukturze, ale również właściwemu planowaniu jego obsługi poprzez precyzyjne oszacowanie harmonogramu spłat. Opisane w niniejszym punkcie dysfunkcje planowania finansowego oraz elementy kreatywnej inżynierii finansowej wskazują, że zasadniczym problemem, związanym z zarządzaniem długiem oraz jego wielkością w przyszłości, jest brak umiejętności racjonalnego i niezaburzonego wyznaczania środków dedykowanych na spłatę długu. W związku z tym bardzo ważne jest właściwe zaplanowanie i przedstawienie wiarygodnych i rzetelnych informacji obejmujących okres spłaty zadłużenia.

Niedosyt pozostawia jednak aspekt braku przygotowywania przez jednostki samorządu terytorialnego rachunku przepływów pieniężnych, który umożliwiłby dokonanie dynamicznej analizy sytuacji finansowej i majątkowej badanej jednostki. To również potwierdza, że jednostki nie w pełni przekazują i opracowują informacje finansowe w układzie, strukturze oraz formie odpowiadającej użytkownikom informacji finansowej. Planowanie finansowe w podsektorze samorządowym, w szczególności jego zakres oraz szczegółowość, winno zapewnić możliwość dokonania oceny stanu finansów jednostki. Takie podejście powinno z założenia wspomagać proces decyzyjny. Jednocześnie w perspektywie długoterminowej powinno ukazywać relacje między pozyskiwanymi oraz rozdysponowywanymi zasobami pieniężnymi, w tym również możliwość wykorzystywania zwrotnych źródeł finansowania bieżących oraz rozwojowych przedsięwzięć¹⁶⁴. Dotychczasowe rozwiązania oraz praktyczne aspekty

¹⁶⁴ L. Patrzalek, *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z „Wieloletnim planem finansowym państwa”*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011, s. 254-256.

oceny stanu finansów samorządowych sprowadzają się głównie do analizy sprawozdawczości budżetowej. Na podstawie takich rozstrzygnięć nie jest możliwe dokładne oraz wiarygodne ustalenie indywidualnego poziomu bezpieczeństwa finansowego oraz zdolności do obsługi zadłużenia.

1.4. Rola informacji o przepływach pieniężnych w ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Ocena dotychczas poczynionych rozważań na gruncie teorii oraz regulacji prawnych pozwala stwierdzić, że zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego wymaga informacji nie tylko o stanach, ale również o przepływach środków pieniężnych. Wobec tego istotnym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego jest uzupełnienie systemu informacyjnego rachunkowości o rachunek przepływów pieniężnych¹⁶⁵. Przez system informacyjny rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć system generujący zorientowane na sferę finansową informacje, które wspomagają proces podejmowania decyzji nie tylko dla samych jednostek, ale również dla odbiorców zewnętrznych. Do odbiorców zainteresowanych informacjami płynącymi z rachunku przepływów pieniężnych należą również kredytodawcy, kontrahenci, inwestorzy, społeczeństwo oraz rząd i jego agendy. Potrzeby informacyjne odbiorców wiążą się nie tylko z analizą jednostki samorządu terytorialnego obejmującą badanie płynności finansowej oraz wypłacalności, w tym także kontynuacji świadczenia usług publicznych w szeroko rozumianej ocenie kondycji finansowej, ale również z jej pozycją w podsektorze samorządowym. Zakres oczekiwanej informacji finansowej z punktu widzenia potrzeb odbiorców obejmuje nie tylko informacje retrospektywne wynikające z ewidencji ksiąg rachunkowych, ale również prospektywne, które mogą być szacowane subiektywnie, trudno mierzalne bądź w ogóle niemierzalne¹⁶⁶.

W teorii literatury wyraża się przekonanie, że przepływy pieniężne stanowią istotne wsparcie w procesie podejmowania decyzji¹⁶⁷ oraz integralny element współczesnego zarządzania podmiotami gospodarującymi. Jednocześnie podkreśla się, że są

¹⁶⁵ Do rachunku przepływów pieniężnych odwołuje się art. 48b ust. 3 *Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*, Dz. U. 2021, poz. 217, 2105, 2106.

¹⁶⁶ Z. Luty, *Kierunki zmian sprawozdawczości finansowej*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, t. 56(112), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2010, s. 128-130.

¹⁶⁷ J.M. Gryko, M. Kluzek, J. Kubiak, T. Nowaczyk, *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 15-16; C. Du Boys, E. Padovani, R. Orelli, *Assessing financial health of local governments: going beyond accounting standards, a comparative study between France and Italy*, EGPA Annual Meeting, EGPA (European Group for Public Administration), Speyer 2017, s. 3-6.

one na tyle ważne, że ich specyfika, możliwość monitorowania oraz analizowania stanowią przedmiot wielu opracowań naukowych, badawczych oraz regulacji prawnych¹⁶⁸. Podkreśla się również, że ocena kształtowania się przepływów pieniężnych w ujęciu prospektywnym pozwala zarówno podejmować właściwe działania dostosowawcze do zmieniających się warunków otoczenia, jak też przygotowywać podmiot na zmiany strukturalne i realizować efektywne działania rozwojowe¹⁶⁹. R. Kaplan i D. Norton traktują przepływy pieniężne jako odwzorowujący zdolność do trwania podmiotu składnik perspektywy finansowej w zrównoważonej karcie dokonań (*balanced scorecard*)¹⁷⁰. W systemowym ujęciu podmiotu gospodarczego przepływy pieniężne są traktowane jako warunek konieczny jego trwania i rozwoju¹⁷¹. W takim ujęciu rachunek przepływów pieniężnych w jednostkach samorządu terytorialnego może odpowiadać potrzebom informacyjnym odbiorców informacji finansowej pod kątem zakresu, szczegółowości oraz treści prezentowanych informacji.

Rachunek przepływów pieniężnych (*statement of cash flow*) jest jednym z najważniejszych elementów sprawozdawczości finansowej, który prezentuje mechanizmy kształtowania się zmian zasobów środków pieniężnych, jakie pozostają do dyspozycji podmiotu gospodarującego. Wyróżnia się dynamicznym charakterem, gdyż przedstawia zmiany stanu środków pieniężnych (rozumianych jako wzrosty lub spadki stanu środków pieniężnych), które wystąpiły w badanym okresie. Sporządzany jest zgodnie z zasadą kasową. Informacje o przepływach pieniężnych, tj. o zdarzeniach wywierających wpływ na zmianę środków pieniężnych i ich ekwiwalentów, pozwalają ocenić¹⁷²:

- wielkość strumieni pieniężnych wpływających i wypływających z podmiotu, tj. podstawowe źródła pochodzenia, a także skalę pozyskanych środków pieniężnych i sposobów oraz wielkości ich zagospodarowania w toku prowadzonej działalności,
- poziom środków pieniężnych pozostających do dyspozycji podmiotu w danym okresie,
- sposób zarządzania przepływami pieniężnymi, w tym zdolność do generowania środków pieniężnych z działalności operacyjnej,

¹⁶⁸ IPSAS 2 – *Cash flow statements*, EPSAS Working Group meeting, EPSAS WG 19/09.1, Luxembourg, 08 November 2019, s. 1-13.

¹⁶⁹ G. Łukasik, *Wykorzystanie analizy przepływów pieniężnych w procesie decyzyjnym przedsiębiorstwa (ujęcie dynamiczne)*, [w:] *Analiza finansowa w procesie decyzyjnym współczesnego przedsiębiorstwa*, G. Łukasik (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 109.

¹⁷⁰ A.A. Jaruga, *Rola rachunkowości zarządczej*, [w:] *Rachunkowość zarządcza. Koncepcje i zastosowania*, A.A. Jaruga, W.A. Nowak, A. Szychta, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2001, s. 53-54; L. Mustela, L.D. Mihit, O.R. Lobont, *How should we measure public sector performance*, „Postmodern Openings” 2021, vol. 12, issue 1, Sup. 1, s. 79.

¹⁷¹ W.A. Nowak, *O możliwości systemowej teorii budżetowania*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2001, t. 2(58), s. 57.

¹⁷² T. Waśniewski, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1997, s. 345.

- możliwości samofinansowania potrzeb rozwojowych,
- kondycję finansową w obszarze zapewnienia zdolności płatniczej,
- czynniki determinujące efektywność gospodarowania,
- wieloprzekrojowo – przepływy pieniężne w ramach prowadzonej działalności.

Wynikową kategorię rachunku przepływów pieniężnych stanowią przepływy pieniężne netto, tj. różnica między saldem wpływów i wydatków środków pieniężnych zrealizowanych w trakcie okresu sprawozdawczego. Przepływy pieniężne netto mogą być dodatnie (nadwyżka środków pieniężnych) lub ujemne (niedobór środków pieniężnych).

Zgodnie z ustawą o rachunkowości rachunek przepływów pieniężnych może być sporządzony metodą bezpośrednią lub pośrednią¹⁷³. Różnica między nimi polega wyłącznie na odmiennej prezentacji przepływów z działalności operacyjnej, natomiast przepływy z działalności inwestycyjnej i finansowej zawsze sporządza się metodą bezpośrednią (tabela 1.12).

Tabela 1.12. Metody sporządzania sprawozdania z przepływu środków pieniężnych

Metoda bezpośrednia	Metoda pośrednia
I. Działalność operacyjna	
Przychody mające skutki finansowe minus wydatki związane z działalnością operacyjną	Wynik finansowy netto (+/-) korekty
Środki pieniężne z działalności operacyjnej (> 0, < 0)	
II. Działalność inwestycyjna	
Wpływy z działalności inwestycyjnej minus wydatki związane z działalnością inwestycyjną	
Środki pieniężne z działalności inwestycyjnej (> 0, < 0)	
III. Działalność finansowa	
Wpływy z działalności finansowej minus wydatki związane z działalnością finansową	
Środki pieniężne z działalności inwestycyjnej (> 0, < 0)	
IV. Zmiana stanu środków pieniężnych netto (I+II+III)	
V. Środki pieniężne na początek okresu	
VI. Środki pieniężne na koniec okresu (IV+V)	

Źródło: T. Kiziukiewicz, *Sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych w zarządzaniu firmą*, „Ekspert”, Wrocław 1995, s. 16.

Metoda bezpośrednia, określana również jako kasowa, polega na wykazywaniu podstawowych tytułów wpływów i wydatków występujących w działalności operacyjnej jako odrębnych pozycji rachunku przepływów pieniężnych. Prezentacja przepływów pieniężnych metodą bezpośrednią umożliwia szczegółową identyfikację źródeł pochodzenia środków pieniężnych oraz kierunku ich wydatkowania¹⁷⁴. Metoda

¹⁷³ Ustawa o rachunkowości w art. 48b w ramach prezentacji wyników z działalności operacyjnej dopuszcza dwie metody sporządzania rachunku przepływów pieniężnych.

¹⁷⁴ P. Sałyda, *Rachunek przepływów pieniężnych w praktyce. Techniki sporządzania*, „UNIMEX”, Wrocław 2013, s. 16 oraz A. Rutkowski, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2003, s. 57.

Tabela 1.13. Wady i zalety bezpośredniej i pośredniej metody opracowywania rachunku przepływów pieniężnych

Autor	Właściwości metody	Metoda bezpośrednia	Metoda pośrednia
1	2	3	4
E. Śnieżek	Zalety	<ul style="list-style-type: none"> • prezentacja źródeł wykorzystania środków pieniężnych, • prezentacja wartościowych informacji w określaniu przepływów pieniężnych w przyszłości, • wykazanie, że osiągnięty zysk nie jest tożsamy z umiejętnością generowania gotówki, • możliwość obiektywnej oceny o generowanych przepływach pieniężnych 	<ul style="list-style-type: none"> • korzystna prezentacja zmian w aktywach bieżących netto, • lepsza dostępność informacji koniecznych do oceny przepływów pieniężnych w przyszłości poprzez korekty oszacowanych przyszłych kwot zysków
	Wady	<ul style="list-style-type: none"> • wysoki koszt i nakład pracy 	<ul style="list-style-type: none"> • niska przydatność praktyczna, • niejednoznaczna interpretacja uzyskanych wyników
T. Kiziukiewicz	Zalety	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja na bieżących przepływach pieniężnych w badanym okresie, • przejrzysta prezentacja wpływów i wydatków 	<ul style="list-style-type: none"> • ukazanie powiązań między podstawowymi sprawozdaniami finansowymi, • eksponowanie zasadniczej różnicy między wynikiem finansowym a przepływami pieniężnymi, • możliwość planowania przepływów pieniężnych w powiązaniu z zyskiem oraz majątkiem obrotowym netto, • możliwość wykorzystania danych zawartych w sprawozdaniach finansowych
	Wady	<ul style="list-style-type: none"> • wysokie koszty pozyskania dodatkowych informacji, • wysoka pracochłonność opracowania rachunku przepływów pieniężnych metodą bezpośrednią 	<ul style="list-style-type: none"> • niska transparentność spowodowana brakiem bezpośredniego związku między wpływami a wydatkami
KSR 1	Zalety	<ul style="list-style-type: none"> • prezentacja struktury wpływów i wydatków z działalności operacyjnej, • dostarczenie informacji niezbędnej przy określaniu przyszłych przepływów pieniężnych, tj. wpływów i wydatków z działalności operacyjnej, 	<ul style="list-style-type: none"> • dostępność informacji o relacji zachodzącej między wynikiem finansowym netto a przepływami pieniężnymi z działalności operacyjnej, w ramach tego samego elementu sprawozdania finansowego, dla celów analiz danych za okresy przeszłe i przyszłe,

Tabela 1.13, cd.

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> • możliwość obiektywnej weryfikacji pozycji kwot wpływów i wydatków 	<ul style="list-style-type: none"> • powiązanie pozycji rachunku przepływów pieniężnych z pozycjami bilansu oraz rachunku zysków i strat
T. Maślanka	Zalety	<ul style="list-style-type: none"> • przejrzysta prezentacja rzeczywistych wpływów i wydatków środków pieniężnych w badanym okresie, • możliwość jednoznacznej interpretacji i oceny operacyjnych przepływów pieniężnych badanego podmiotu, • dogodne warunki do oszacowania wypracowywania środków pieniężnych, • możliwość wykorzystania w planowaniu finansowym, • niezależność strumieni pieniężnych od polityki bilansowej podmiotu 	<ul style="list-style-type: none"> • ukazanie realnych zależności między bilansem, rachunkiem zysków i strat oraz rachunkiem przepływów pieniężnych, • jednoznaczna prezentacja różnic między memoriałowym a kasowym wynikiem podmiotu, • relatywnie mniejsza czasowo i pracochłonność
	Wady	<ul style="list-style-type: none"> • wysoka czasowo i pracochłonność, • wymaga prowadzenia dodatkowej ewidencji księgowej 	<ul style="list-style-type: none"> • problemy z jednoznacznością oceny i interpretacją danych z uwagi na brak bezpośredniej prezentacji operacyjnych wpływów i wypływów pieniężnych, • trudności w ustaleniu korekt wyniku finansowego, • relatywnie niewielka przydatność w planowaniu finansowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Śniezek, *Rachunek przepływów pieniężnych w teorii i praktyce rachunkowości*, FRR w Polsce, Warszawa 1994, s. 78-82; T. Kiziukiewicz, *Sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych w zarządzaniu firmą według ustawy o rachunkowości i wytycznych Ministra Finansów*, Wydawnictwo Ekspert, Wrocław 1995, s. 17; *Krajowy Standard Rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”, Załącznik do uchwały 16/2017 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 12 września 2017*, Dz. U. Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 listopada 2017, poz. 2017, pkt 31; T. Maślanka, *Przepływy pieniężne w zarządzaniu finansami przedsiębiorstw*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 22-25.

pośrednia natomiast polega na tym, że przepływy pieniężne z działalności operacyjnej wykazuje się jako sumę wyniku finansowego bieżącego okresu podmiotu gospodarującego oraz odpowiednio korekt, tj.:

- o pozycje wpływające na wynik finansowy netto, lecz niepowodujące przepływu środków pieniężnych,

- o pozycje wpływające na wynik finansowy netto oraz na zmianę stanu środków pieniężnych i ich ekwiwalentów, ale związane z inną działalnością niż operacyjna,
- z tytułu zmian stanu krótkoterminowych aktywów oraz zobowiązań dotyczących działalności operacyjnej,
- z pozostałych tytułów¹⁷⁵.

Obie metody prezentacji rachunku przepływów pieniężnych mają zarówno wady, jak i zalety. Opinie o wadach i zaletach omówione w teorii literatury przedstawiono w tabeli 1.13.

Metodologia dotycząca zasad sporządzania rachunku przepływów pieniężnych została określona w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości nr 7¹⁷⁶ (zwanym dalej MSR 7) oraz Krajowym Standardzie Rachunkowości nr 1¹⁷⁷ (zwanym dalej KSR 1).

Rachunek przepływów pieniężnych przedstawia zrealizowane w danym okresie sprawozdawczym wpływy i wydatki w podziale na trzy rodzaje działalności, tj. operacyjną, finansową i inwestycyjną¹⁷⁸. Niewątpliwie zwiększa to wartość poznawczą prezentowanych treści ekonomicznych.

Działalność operacyjna zaprezentowana w KSR 1 i MSR 7 związana jest z realizacją zasadniczego celu podmiotu gospodarującego. Działalność operacyjna obejmuje podstawową (właściwą, statutową) działalność podmiotu, jak również inne rodzaje działalności, które nie stanowią działalności inwestycyjnej lub finansowej. Przepływy z działalności operacyjnej:

- stanowią główny wyznacznik określający stopień, w jakim działalność operacyjna jednostki generuje środki pieniężne wystarczające do: spłaty zobowiązań, utrzymania zdolności operacyjnej jednostki, wypłaty dywidend, jak też dokonywania nowych inwestycji bez korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania,
- pochodzą z podstawowej działalności przynoszącej przychody jednostce,
- tworzą:
 - środki pieniężne otrzymane z tytułu sprzedaży dóbr i świadczenia usług,
 - środki pieniężne otrzymane z tytułu honorariów, praw autorskich, opłat, prowizji i innych przychodów operacyjnych,
 - środki pieniężne zapłacone na rzecz dostawców dóbr i usług służące realizacji działalności operacyjnej,
 - wydatki na wynagrodzenia dla pracowników oraz pozostałe świadczenia na ich rzecz,

¹⁷⁵ W. Gabrusewicz, M. Remlein, *Sprawozdanie finansowe przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007, s. 160.

¹⁷⁶ *Międzynarodowy Standard Rachunkowości nr 7 „Rachunek przepływów pieniężnych”*, Załącznik do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1126/2008 z dnia 3 listopada 2008 przyjmujący określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodne z Rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 29.11.2008, L 320/27

¹⁷⁷ *Krajowy Standard Rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”*, Załącznik do uchwały 16/2017...

¹⁷⁸ Artykuł 48b ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości

- wpływy i wydatki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,
- wydatki z tytułu podatku dochodowego lub wpływy ze zwrotu podatku dochodowego, chyba że w wyraźny sposób można je połączyć z działalnością finansową bądź inwestycyjną,
- wpływy i wydatki z tytułu umów zawieranych w celu nabycia i odsprzedaży instrumentów finansowych, pod warunkiem, że są one przedmiotem działalności operacyjnej jednostki.

Działalność inwestycyjna związana z gospodarowaniem majątkiem trwałym

Według KSR 1 została zdefiniowana jako działalność, której przedmiotem jest nabywanie lub zbywanie rzeczowych aktywów trwałych (środków trwałych lub środków trwałych w budowie), WNIP, długoterminowych inwestycji, w tym inwestycji w nieruchomości i prawa, krótkoterminowych aktywów finansowych (z wyjątkiem środków pieniężnych i ich ekwiwalentów). Natomiast w ujęciu MSR 7 przez działalność inwestycyjną należy rozumieć działalność polegającą na nabywaniu i sprzedaży aktywów trwałych oraz inwestycji krótkoterminowych niezaliczonych do ekwiwalentów środków pieniężnych. Do przepływów działalności inwestycyjnej zalicza się w szczególności następujące rodzaje wydatków i wpływów:

- wydatki z tytułu zakupu, montażu, uruchomienia składników środków trwałych, środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych, inwestycji w nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne, jak też aktywów finansowych,
- wpływy ze sprzedaży środków trwałych, środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych, inwestycji w nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne, jak też aktywów finansowych,
- wydatki i wpływy z tytułu udzielenia i zwrotu krótko- i długoterminowych pożyczek udzielonych innym jednostkom,
- wydatki z tytułu zaliczek na zakupy dotyczące działalności inwestycyjnej oraz wpływy ze zwrotu tych zaliczek,
- wydatki i wpływy z tytułu pochodnych instrumentów finansowych,
- wydatki i wpływy z tytułu pieniężnych kosztów i korzyści dotyczących wymienionych wcześniej składników działalności inwestycyjnej, np. otrzymane odsetki od lokat, otrzymane dywidendy.

Należy podkreślić, że przy sporządzaniu rachunku przepływów pieniężnych nie ma znaczenia, czy dany składnik aktywów trwałych będzie wykorzystywany do działalności operacyjnej jednostki, czy też został zakupiony w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu wartości tych aktywów lub ich odsprzedaży. W obu powyższych przypadkach wydatki na jego zakup oraz wpływy związane z ich odsprzedażą zalicza się do działalności inwestycyjnej. Wykorzystanie przyznaných dotacji wykazuje się w rachunku przepływów pieniężnych jako wydatek zaliczany do odpowiedniego rodzaju działalności operacyjnej lub inwestycyjnej w zależności od przeznaczenia dotacji.

Działalność finansowa związana z gospodarowaniem kapitałem stałym

Według KSR 1 obejmuje pozyskiwanie, inne niż działalność operacyjna, źródeł finansowania, w tym także zwiększających kapitał własny, lub ich spłatę, a także związane z tym pieniężne koszty, w tym prowizje, odsetki, dywidendy oraz korzyści. Wystąpienie przepływów z działalności finansowej powoduje zmiany rozmiarów relacji kapitału (funduszu własnego) i zadłużenia jednostki, jeżeli korzysta z finansowania kapitałem obcym. MSR 7 definiuje działalność finansową jako działalność, w wyniku której zmianie ulegają wysokość i struktura wniesionego kapitału własnego oraz zadłużenia jednostki. Przepływy z działalności finansowej tworzą:

- wpływy z wydania udziałów (akcji) i innych instrumentów kapitałowych, dopłat do kapitału oraz sprzedaży udziałów (akcji) własnych,
- płatności na rzecz właścicieli akcji lub udziałów jednostki z tytułu ich wykupu i zwrot dopłat do kapitału,
- wpływy z emisji długo- i krótkoterminowych dłużnych instrumentów finansowych,
- zaciągnięcie i spłatę kredytów i pożyczek (łącznie ze zrealizowanymi różnicami kursowymi),
- wydatki z tytułu podziału zysku, w tym z lat poprzednich,
- wydatki poniesione przez korzystającego na spłatę zobowiązań z tytułu umów leasingu finansowego,
- zapłacone odsetki, prowizje bankowe i inne pieniężne koszty (lub korzyści) związane bezpośrednio z pozyskaniem kapitału obcego.

W teorii literatury występuje również pojęcie trzech stopni przepływów pieniężnych¹⁷⁹. Zależności między nimi są następujące:

- **Przepływy pieniężne I stopnia** są tożsame z operacyjnymi przepływami pieniężnymi, przez które należy rozumieć gotówkę wygenerowaną w ramach podstawowej działalności podmiotu gospodarującego. Saldo przepływów z działalności operacyjnej powinno być zawsze dodatnie. W przypadku ujemnych przepływów z działalności operacyjnej podmiot gospodarujący może pokrywać ujemne saldo z działalności operacyjnej nadwyżkami z przepływów inwestycyjnych i finansowych.
- **Przepływy pieniężne II stopnia** stanowi suma przepływów pieniężnych operacyjnych i inwestycyjnych – jeśli przepływy pieniężne II stopnia są wyższe od przepływów pieniężnych I stopnia, przy założeniu, że przepływy pieniężne I stopnia są dodatnie, to można wnioskować o efektywności działalności inwestycyjnej badanego podmiotu. W sytuacji odwrotnej, kiedy przepływy pieniężne II stopnia są niższe niż przepływy I stopnia, przy założeniu, że przepływy I stopnia są dodatnie,

¹⁷⁹ E. Dudek-Szczepankiewicz, *Analiza sytuacji finansowej przedsiębiorstwa na bazie sprawozdania z przepływów pieniężnych*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” 2004, nr 2, s. 32-39.

Tabela 1.14. Warianty sytuacji finansowej w zależności od kształtowania się przepływów pieniężnych z poszczególnych rodzajów działalności

Wariant	Przepływy pieniężne z działalności:			Założenia wariantu – charakterystyka
	operacyjnej	inwestycyjnej	finansowej	
1	2	3	4	5
1	+	-	+	<ul style="list-style-type: none"> • podmiot uzyskuje środki z działalności operacyjnej i finansowej, z której finansowana jest działalność inwestycyjna, • wydatki inwestycyjne pokrywane są przez własne środki pieniężne oraz obce, • to wariant, który wyróżnia się prawidłowymi źródłami finansowania działalności, • podmioty o takiej strukturze przepływów pieniężnych mają szansę na dynamiczny rozwój, • wariant, który oznacza dobrą lub bardzo dobrą kondycję finansową i jest najbardziej oczekiwany przez inwestorów i wierzycieli
2	+	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • w tym wariantcie nadwyżki środków, wypracowane w ramach działalności operacyjnej, finansują sferę inwestycyjną i finansową, • wariant właściwy dla podmiotów dojrzałych i dochodowych, powiększających majątek trwały, • konieczność obsługi długu może ograniczać dalsze tempo rozwoju podmiotu, • to wariant właściwy dla podmiotów o ustabilizowanym tempie rozwoju i wysokiej rentowności, • realizowane inwestycje oraz spłata zobowiązań finansowych są pokrywane z nadwyżki środków wypracowanych w ramach działalności operacyjnej, • potencjalne ujemne przepływy z całokształtu działalności negatywnie wpływają na płynność podmiotu
3	+	+	+	<ul style="list-style-type: none"> • wariant nietypowy i występuje rzadko oraz krótkotrwanie, • podmioty w tym wariantcie wyróżniają się wysokimi wskaźnikami płynności, • podmiot pozyskuje środki z trzech obszarów działania – dodatnie przepływy świadczą o akumulacji środków pieniężnych w podmiocie planującym wydatki inwestycyjne, • brak realizacji inwestycji wpływa na nadpłynność podmiotu oraz na nieefektywne wykorzystanie kapitału obcego, • wariant właściwy dla podmiotów o wysokiej płynności, które, pozyskując środki poprzez wyprzedaż majątku oraz z nowych instrumentów finansowych, mogą przygotowywać nowe inwestycje

1	2	3	4	5
4	+	+	-	<ul style="list-style-type: none"> • podmiot generuje nadwyżki środków pieniężnych z działalności operacyjnej oraz inwestycyjnej, • wariant może sugerować, że długoterminowo środki z działalności operacyjnej nie wystarczają do obsługi długu, wobec czego konieczna jest wyprzedaż majątku, • brak nakładów inwestycyjnych (nadwyżka na działalności inwestycyjnej) może powodować spadek jakości majątku trwałego niezbędnego do prowadzenia dalszej działalności statutowej
5	-	-	+	<ul style="list-style-type: none"> • podmiot nie uzyskuje nadwyżek z działalności operacyjnej, co należy ocenić negatywnie, • nadwyżki środków z działalności finansowej są przeznaczone na realizację inwestycji, • krótkoterminowo jest to wariant względnie neutralny, • to wariant typowy dla nowych podmiotów lub podmiotów w restrukturyzacji, gdzie zarówno działalność bieżąca, jak i inwestycyjna, finansowane są długiem
6	-	+	+	<ul style="list-style-type: none"> • podmiot nie generuje nadwyżek z działalności operacyjnej, • nadwyżki z działalności inwestycyjnej są osiągnane z wyprzedaży majątku, • podmiot posiada jeszcze krótkoterminowo zdolność do finansowania potrzeb długiem
7	-	+	-	<ul style="list-style-type: none"> • wariant niekorzystny dla podmiotu gospodarującego, wyznaczający duże prawdopodobieństwo utraty wypłacalności, • ujemnym przepływom z działalności operacyjnej towarzyszą ujemne przepływy z działalności finansowej, • finansowanie działalności operacyjnej oraz obsługa zadłużenia finansowane są poprzez wyprzedaż majątku, co jest symptomem złej sytuacji finansowej
8	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • podmiot nie generuje dodatniego salda na działalności operacyjnej oraz nie posiłkuje się zewnętrznymi źródłami finansowania w celu poprawy efektywności, • podmiot nie prowadzi wyprzedaży majątku, • inwestowanie w majątek przy ujemnych przepływach na działalności operacyjnej i finansowej stanowi asumpt do utraty płynności i wypłacalności w krótkim czasie

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Nowak, *Praktyczna ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa – metody i ograniczenia*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1998, s. 151-160; D. Wędzki, *Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego. Wskaźniki finansowe, Tom 2*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 15-153; E. Śnieżek, M. Wiatr, *Interpretacja i analiza przepływów pieniężnych. Ujęcie sprawozdawcze i menedżerskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 63-66 oraz T. Maślanka, I. Mazur-Maślanka, *Analiza i ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych*, CeDeWu, Warszawa 2021, s. 67-71.

uzyskuje się informację o sfinansowaniu nakładów inwestycyjnych z działalności operacyjnej podmiotu. Przepływy pieniężne z działalności operacyjnej powinny co najmniej pokrywać ujemne przepływy z działalności inwestycyjnej, które wynikają z realizowanych nakładów produkcyjno-odtworzeniowych. W krótkim okresie potrzeby inwestycyjne mogą być również finansowane z dodatniego salda przepływów z działalności finansowej. W długim okresie potrzeby inwestycyjne winny być finansowane wyłącznie z dodatniego salda przepływów z działalności operacyjnej.

- **Przepływy pieniężne III stopnia** to suma przepływów pieniężnych operacyjnych, inwestycyjnych oraz finansowych, które oznaczają zmianę stanu środków pieniężnych w danym czasie. Dodatnie przepływy pieniężne III stopnia świadczą o wzroście środków pieniężnych będących do dyspozycji badanego podmiotu. Natomiast ujemna wartość przepływów pieniężnych III stopnia potwierdza fakt zmniejszania się zasobów gotówkowych jednostki.

Na podstawie dokonanej prezentacji istoty rachunku przepływów pieniężnych można stwierdzić, że wstępne wnioski o sytuacji finansowej badanego podmiotu można wyciągnąć na podstawie analizy kształtowania się przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej, inwestycyjnej oraz finansowej. Przypisując dla każdego z przepływów pieniężnych znak (+) – jeśli jest nadwyżka lub znak (-), jeśli jest niedobór środków pieniężnych, uzyskuje się 8 wariantów sytuacji finansowej w zależności od kształtowania się przepływów pieniężnych z poszczególnych rodzajów działalności zestawionych w tabeli 1.14.

Powyższe rozważania potwierdzają, że rachunek przepływów pieniężnych przedstawia istotne informacje o zmianach oraz kierunkach zmian w wartości środków pieniężnych i ich ekwiwalentów w podmiocie gospodarującym. Informacje te są konieczne w ocenie sytuacji finansowej oraz w procesie podejmowania decyzji. Możliwość ustalenia wzajemnych relacji występujących między kierunkami przepływów pieniężnych w ramach wyodrębnionych rodzajów działalności może stanowić podstawę oceny kondycji finansowej badanego podmiotu. Najważniejsze korzyści płynące z zastosowania rachunku przepływów pieniężnych, określone również w MSR 7, polegają na tym, że:

- rachunek przepływów pieniężnych dostarcza informacje, dzięki którym możliwe jest dokonanie oceny zmian w aktywach netto jednostki, jej struktury finansowej obejmującej również płynność i wypłacalność oraz zdolności do wywierania wpływu na wysokość i okres wystąpienia przepływów pieniężnych,
- informacje o przepływach pieniężnych można wykorzystać przy ocenie zdolności podmiotu do generowania środków pieniężnych i ich racjonalnego wydatkowania, pozwalają one też odbiorcom informacji finansowej opracować metody oceny i porównywania wartości bieżącej przyszłych przepływów pieniężnych występujących w różnych jednostkach,
- informacje o przepływach pieniężnych zapewniają lepszą porównywalność sporządzanych przez różne jednostki sprawozdań z działalności poprzez ujednoczenie ewidencji takich samych transakcji i zdarzeń,

- retrospektywne informacje o przepływach pieniężnych mogą stanowić bazę do określenia wielkości, okresu oraz wystąpienia prospektywnych przepływów pieniężnych.

W wyniku przeprowadzonego studium literatury¹⁸⁰ można stwierdzić, że jedynym brakującym elementem, którego nie sporządzają jednostki samorządu terytorialnego, jest rachunek przepływów pieniężnych. Warto zaznaczyć, że analiza rachunku przepływów pieniężnych może być sporządzona metodą bezpośrednią, a tym samym można ją wdrożyć w jednostkach samorządu terytorialnego. Bezpośrednim argumentem, który przemawia za opracowaniem koncepcji rachunku przepływów pieniężnych dla jednostek samorządu terytorialnego, jest to, że możliwe jest wykorzystanie informacji finansowych zawartych w przygotowanych sprawozdaniach z realizacji dochodów i wydatków. Sprawozdania budżetowe bowiem wymagają szczegółowej ewidencji dochodów i wydatków budżetowych. Wobec tego można przypisać istotne znaczenie rachunkowi przepływów pieniężnych z punktu widzenia prezentowanej pojemności informacyjnej. Przedstawia on w wieloprzekrojowej formie działalność badanego podmiotu w określonym czasie. Prezentuje jego kondycję finansową, efekty działań, które doprowadziły do jej osiągnięcia. Jednocześnie pozwala dokonać oceny płynności finansowej, w tym zdolności płatniczej, jak również dalszych perspektyw rozwoju badanego podmiotu. Przydatność informacji o przepływach pieniężnych w ocenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego polega na tym, że rachunek przepływów pieniężnych prezentuje użytkownikom informacje jakościowo różne od informacji pochodzących ze sprawozdań budżetowych. Ponadto odzwierciedla skutki procesów zachodzących w jednostce w postaci wpływów i wydatków, przez co bardziej realnie prezentuje rzeczywistą sytuację finansową. W związku z tym można uznać, że rachunek przepływów pieniężnych ma charakter komplementarny do sprawozdawczości budżetowej i koordynuje informacje w niej zawarte, podnosząc tym samym wartość informacyjną tych sprawozdań.

1.5. Kryteria i zasady analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z perspektywy instytucji finansowej

Analiza finansowa jest integralną częścią szeroko rozumianej rachunkowości¹⁸¹. Jest również częścią analizy ekonomicznej, która zajmuje się oceną sytuacji majątkowej i finansowej podmiotu, analizą efektywności działalności bieżącej oraz oceną zdol-

¹⁸⁰ Szerzej: G. Dabbicco, *A comparison of debt measures in fiscal statistics and public sector financial statements*, „Public Money & Management” 2018, no 38(7), s. 511-518.

¹⁸¹ G. Gołębiowski, A. Tłaczała, *Analiza finansowa w teorii i w praktyce*, Difin, Warszawa 2010, s. 11.

ności podmiotu do rozwoju w przyszłości¹⁸². W tym znaczeniu jest procesem poznawczym, polegającym na identyfikacji podstawowych cech, zjawisk oraz struktur zachodzących w badanym podmiocie, wyrażonych w jednostkach pieniężnych, rozpoznaniu ich wewnętrznej złożoności i zewnętrznych zależności oraz ustaleniu mechanizmów ich kształtowania¹⁸³. To również jedna z metod badawczych służących poznaniu złożonych zjawisk poprzez ich podział na elementy proste i zbadanie związków między nimi, szczególnie związków przyczynowo-skutkowych. Analiza finansowa dostarcza informacje finansowe odbiorcom zewnętrznym i wewnętrznym. Ułatwia zrozumienie procesów zachodzących w jednostce gospodarczej. Pozwala uzyskać informacje o jej stanie majątkowym i kapitałowym. Dzięki temu możliwe jest zdiagnozowanie obecnej kondycji ekonomiczno-finansowej jednostki i jej perspektywy na przyszłość.

Na gruncie teorii wyróżnia się dwa podsystemy analizy finansowej¹⁸⁴:

- analizę efektywności ekonomicznej, której celem jest rozpoznanie skuteczności działania, powodów jej spadku lub wzrostu,
- analizę kondycji finansowej, która przyczynia się do oceny stanu finansowego jednostki w badanym okresie.

Podział ten wynika z różnic w potrzebach informacyjnych zgłaszanych przez odbiorców zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Kluczowymi celami analizy są konstruktywne określenie stanu finansowego, weryfikacja decyzji rozwojowych oraz poszukiwanie rezerw efektywnościowych. Na podstawie analizy finansowej opartej na miernikach finansowych można zatem zdiagnozować symptomy polepszającej lub pogarszającej się kondycji finansowej badanego podmiotu.

Cechą charakterystyczną analizy finansowej jest bezpośrednie wykorzystanie jej rezultatów do zarządzania w ujęciu zarówno retrospektywnym (pozwalającym ocenić decyzje podjęte w przeszłości), jak i prospektywnym. Sprowadza się do dokonania oceny stanu i wyników finansowych podmiotów gospodarujących z punktu widzenia racjonalności gospodarowania.

W literaturze uznaje się, że narzędzia analizy finansowej, jak: wskaźniki rentowności, zadłużenia, wykorzystania aktywów oraz płynności są zaprojektowane głównie na potrzeby komercyjnych podmiotów gospodarczych. Użytkownikami informacji pochodzących z analizy finansowej są przede wszystkim inwestorzy zainteresowani uzyskiwaną przedmiotem rentownością oraz oceniający ryzyko bankructwa badanego podmiotu. W tym sensie pod uwagę bierze się zasadność dokonywania analizy

¹⁸² W. Gabrusewicz, *Analiza finansowa przedsiębiorstw. Teoria i zastosowanie*, PWE, Warszawa 2014, s. 22.

¹⁸³ S. Wrzosek, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 8.

¹⁸⁴ *Rachunkowość i analiza finansowa dla inżynierów*, B. Nadolna (red.), Difin, Warszawa 2012, s. 334.

finansowej jednostki samorządu terytorialnego¹⁸⁵, ponieważ w tym przypadku nie występuje ryzyko bankructwa. Ponadto pomiar efektywności działań jednostek samorządu terytorialnego może również wydawać się bezcelowy, ponieważ nie są to jednostki nastawione na osiąganie zysku. Wobec tego analiza finansowa jednostek samorządu terytorialnego dotyczy głównie działań analitycznych w odniesieniu do zaplanowanych i wykonanych dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów, a także deficytu budżetu. Przedmiotem analizy mogą być również inne obszary działalności jednostki samorządu terytorialnego, jak np. ocena atrakcyjności przez mieszkańców, potencjalnych i realnych inwestorów, zadłużenie i ryzyko z nim związane¹⁸⁶.

W literaturze przedmiotu można również znaleźć stanowisko, w którym analiza finansowa może mieć znamiona tzw. analizy szokowej i stanowić ważny element procesu ustalania możliwości rozwojowych samorządu. Dzięki takiemu podejściu możliwe jest wyznaczenie bezpiecznego poziomu i struktury zadłużenia w warunkach zadanego scenariusza oraz określenie działań koniecznych do spełnienia ustawowych limitów w obszarze obsługi długu z jednoczesnym ustaleniem możliwej maksymalnej utraty dochodów oraz potencjalnego wzrostu wydatków wynikających bezpośrednio z załamania gospodarczego¹⁸⁷.

Powyższe pozwala twierdzić, że w odniesieniu do podsektora samorządowego analiza finansowa może stanowić skuteczne wsparcie w procesie podejmowania decyzji w kontekście oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego oraz zaciągania przez nią zobowiązań. Pozwala dokonać rzeczywistej oceny możliwości finansowych badanego podmiotu (potencjalnego kredytobiorcy) oraz jego zdolności do obsługi planowanych do zaciągnięcia zobowiązań w przyszłości. Jednocześnie jest zasadniczym źródłem wiedzy o zjawiskach finansowych zaistniałych w przeszłości.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, jako szczególnej kategorii klienta korporacyjnego banku, nie stosuje się tych samych metod oraz sposobów gromadzenia i przetwarzania informacji, które zwykle wykorzystuje się podczas analizy finansowej w sektorze przedsiębiorstw (tabela 1.15). Jest to uwarunkowane przede wszystkim specyfiką gospodarki finansowej samorządu, charakterem strumieni pieniężnych oraz sposobem przygotowywania dokumentacji budżetowej. Również ze względu na specyfikę działalności jednostek samorządu terytorialnego cele opracowywania analizy finansowej istotnie się różnią od celów analizy finansowej podmiotu komercyjnego.

¹⁸⁵ M. Kosek-Wojnar, *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 3, Bochnia 2005, s. 46.

¹⁸⁶ A. Zysnarska, *Rachunkowość sektora budżetowego z elementami analizy finansowej*, ODDK, Gdańsk 2019, s. 417.

¹⁸⁷ M. Czekaj, B. Nawrocki, *Zastosowanie analizy szokowej (stress testing) zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 10, s. 204.

W literaturze wyróżnia się następujące cele analizy finansowej jednostek samorządu terytorialnego¹⁸⁸:

- identyfikacja czynników pozytywnych i negatywnych wpływających na realizację celów jednostki,
- prezentacja działalności jednostki samorządu terytorialnego, która pozwoli ocenić osiągnięte efekty w relacji do poniesionych nakładów,
- ocena skuteczności podejmowanych przez jednostkę działań, w szczególności w odniesieniu do stanu posiadanego i zarządzanego majątku, posiadanych zasobów oraz zmian w stanie otoczenia,
- wspomaganie podejmowania decyzji zarządczych w obszarze np. efektywnego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz lepszej jakości zarządzania. Tym samym weryfikacji podlegają następujące obszary:
- efektywność podejmowanych działań mających wpływ na poziom dochodów oraz wydatków,
- wielkość istniejących i potencjalnych nadwyżek i rezerw finansowych,
- kierunki rozwoju sytuacji finansowej,
- podstawy w zakresie możliwości tworzenia scenariuszy decyzyjnych wraz z symulacją ich zastosowania ze szczególnym uwzględnieniem pozytywnych i negatywnych skutków decyzji,
- obszary dotyczące zwiększenia efektywności prowadzonych działań w podziale na obszary aktywności samorządowej.

Wskazane różnice przesądzają o tym, iż zadania oraz cele analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zasadniczo są odmienne od tych stawianych analizie finansowej podmiotów komercyjnych. Z przytoczonych cech dokonywanej analizy finansowej należy także w sposób szczególny odnieść się do sposobu kasowego ujęcia sytuacji majątkowo-finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wynikającego z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2017 r.¹⁸⁹ w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont. Taka formuła prezentacji operacji finansowych polega na tym, że zarówno dochody, jak i wydatki ujmowane są w terminach ich zapłaty. Oznacza to, że poszczególne operacje księguje się w ewidencji z datą wykonania. A zatem dochody uznaje się za zrealizowane z chwilą uznania rachunku. Natomiast wydatki uznaje się jako zrealizowane wówczas, kiedy nastąpi wypłata środków z rachunku budżetowego. Dotyczą one płatności dokonanych w danym roku, niezależnie od roku, którego dotyczyło zobowiązanie powodujące wypła-

¹⁸⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, B. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2004, s. 12.

¹⁸⁹ *Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2020, poz. 342

Tabela 1.15. Kryteria analizy finansowej w podsektorze samorządowym vs sektor przedsiębiorstw

Kryterium analizy	Analiza finansowa przedsiębiorstw	Analiza finansowa jednostek samorządu terytorialnego
System finansowania działalności	Przedsiębiorstwa finansują swoją działalność kapitałem własnym oraz obcym.	Jednostki samorządu terytorialnego finansują swoją działalność poprzez system zagwarantowanych ustawowo dochodów.
Zasady gospodarki finansowej	Przedsiębiorstwa prowadzą ewidencję zrealizowanych operacji finansowych, wykorzystując metodę memoriałową.	Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują metodę kasową ewidencji operacji finansowych.
Struktura i motywy finansowania działalności ze źródeł zewnętrznych	Przedsiębiorstwa wykorzystują zewnętrzne źródła finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej w celu osiągnięcia prawidłowych relacji bilansowych oraz optymalizacji rentowności. Wykorzystują szeroki katalog dostępnych instrumentów finansowych.	Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują zazwyczaj tradycyjne instrumenty finansowe. Limity zadłużenia wyznaczają regulacje prawne.
Zasady prowadzonej działalności	Przedsiębiorstwa realizują działalność gospodarczą opartą na zasadach komercyjnych, w których priorytetem są wzrost udziału w rynku oraz wymierne efekty ekonomiczne dla realizowanej działalności.	Jednostki samorządu terytorialnego to podmioty świadczące usługi na zasadach niekomercyjnych na rzecz lokalnej społeczności.
System obciążeń finansowych	Przedsiębiorstwa są zobligowane do regulowania podatków bezpośrednich i pośrednich, wynikających z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.	Źródłem finansowania zadań realizowanych przez samorządy są przede wszystkim podatki bezpośrednie. Samorządy w ramach posiadanego władztwa podatkowego dysponują przymusem w zakresie możliwości egzekwowania należnych im podatków.
Zasady polityki kreowania długu	Przedsiębiorstwa podejmują niezależne decyzje biznesowe w kontekście poziomu i struktury zadłużenia z zachowaniem bezpieczeństwa finansowego, tj. zachowaniem wypłacalności (<i>solvency</i>).	Decyzje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania długu zależą od norm prawnych (limity długu) oraz uwarunkowań formalnych, jak np. pozyskanie pozytywnych opinii od regionalnej izby obrachunkowej.
Ocena zasobów	W strukturze zasobów w sektorze przedsiębiorstw dominują zasoby rzeczowe.	W strukturze zasobów w podsektorze samorządowym dominują zasoby finansowe. Wykorzystanie analizy wskaźnikowej w jednostkach samorządu terytorialnego służy do oceny jej płynności finansowej i wiarygodności kredytowej. Pozwala ona ocenić zdolność do regulowania zobowiązań w krótkiej i długiej perspektywie czasowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Staszela, *Narzędzia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 10 (958), Kraków 2016, s. 66-67 oraz M. Dylewski, B. Filipiak, B. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2004, s. 35.

cenie środków z rachunku bankowego i jaki był wymagalny termin płatności. W praktyce oznacza to, że sprawozdania budżetowe jednostki samorządu terytorialnego, przygotowywane na dany rok budżetowy, zawierają, w odniesieniu do dochodów, wszystkie wpłaty na rachunek bankowy w danym roku, niezależnie od terminu ich płatności oraz, w odniesieniu do wydatków, wszystkie te, które wcześniej nie zostały uregulowane. Z punktu widzenia dokonywanej analizy finansowej kasowa metoda prezentacji wielkości budżetowych zdecydowanie utrudnia rzetelną ocenę obecnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, chociażby z uwagi na brak wykazywania należności i zobowiązań przeterminowanych. W ramach ujęcia kasowego można elastycznie przesuwając zobowiązania na kolejny rok budżetowy w celu obniżenia poziomu deficytu lub wykazania nadwyżki. To powoduje, że metoda kasowa nie motywuje do poprawy jakości planowania budżetowego i egzekwowania należności, których termin zapłaty minął.

Dla wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego jednakowy jest model działania oparty na budżecie, sposób jego przygotowania, planowania oraz realizacji. Zatem metodologia przeprowadzania analizy finansowej może być uniwersalna i stosowana do wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego oraz do rodzajów dostępnego dla nich finansowania. Ze względu na różnorodność dochodów i zadań poszczególnych typów samorządów oraz konieczność unifikacji analizy finansowej, zawężanie jej tylko do budżetu okazuje się niewystarczające¹⁹⁰. Nacisk kładzie się również na badanie innych sprawozdań budżetowych przewidzianych dla jednostek samorządu terytorialnego, zdefiniowanych w aktach wykonawczych.

Analiza finansowa jednostek samorządu terytorialnego winna pozwolić na określenie długoterminowej zdolności do finansowania realizowanych przez nie zadań oraz weryfikować dostępne informacje na płaszczyźnie formalnej i merytorycznej. Analiza formalna polega na weryfikacji uprawnień jednostek samorządu terytorialnego oraz jego reprezentantów do zaciągania długu. Poza zakresem przyznanych uprawnień i kompetencji formalna analiza finansowa polega także na ustaleniu zdolności do zaciągania zadłużenia w świetle limitów ilościowych i jakościowych, o ile takie istnieją. Dokumentem potwierdzającym możliwość zaciągnięcia zadłużenia są przedkładane przez aplikujących o finansowanie samorząd opinie regionalnej izby obrachunkowej. Opinie te są niezbędne dla wszelkich zaciąganych przez jednostkę samorządu terytorialnego instrumentów finansowych, niezależnie od planowanego terminu ich spłaty. Co ważne, zwykle instytucje finansowe chętniej finansują te jednostki samorządu terytorialnego, które posiadają pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej dotyczącą: wykonania budżetu za poprzedni rok, projektu budżetu na rok bieżący, możliwości sfinansowania deficytu, projektu wieloletniej prognozy finansowej oraz możliwości spłaty planowanego zadłużenia. Opinia regionalnej izby obrachunkowej w obszarze zarządzania finansami ma charakter prognostyczny oraz

¹⁹⁰ S. Bakalarczyk, *Usługi bankowe dla gmin*, AJG, Bydgoszcz 2005, s. 32.

opiniodawczy¹⁹¹. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie o wskazanych powyżej obszarach tematycznych, rozpatruje wnioski jednostek samorządu terytorialnego w kontekście legalności i prawidłowości zarządzania finansami¹⁹².

Podkreślić również należy, że opinie stanowią zazwyczaj powielenie dotychczas sporządzanych dokumentów pokontrolnych. Niewątpliwie jest to istotny mankament w zakresie cech jakościowych opinii regionalnej izby obrachunkowej o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. To sprawia, że prezentowane w opinii informacje są mało użyteczne i nie znajdują praktycznego zastosowania w analizie finansowej instytucji finansowych¹⁹³. Tym samym opinie regionalnej izby obrachunkowej nie są skutecznym narzędziem oddziaływania na ograniczanie zadłużania się samorządów. Opinie, które mogłyby być wykorzystane przez instytucje finansowe, wymagałyby zawarcia oceny kondycji finansowej z wykorzystaniem wybranych mierników finansowych, jednak taki model nie jest stosowany. Z punktu widzenia tematu niniejszej monografii, w zakresie zapewnienia zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego, opinia regionalnej izby obrachunkowej odnosi się wyłącznie do ustalenia, czy w budżetach jednostki samorządu terytorialnego w kolejnych okresach zostały zaplanowane środki pieniężne na rozchody. W tym znaczeniu opinia regionalnej izby obrachunkowej jest postrzegana jako stanowisko organu nadzorującego w zakresie możliwości regulowania zobowiązań przez samorząd. Należy przez to rozumieć, że z jednej strony opinia regionalnej izby obrachunkowej jest formą gwarancji wywiązywania się przez samorząd z zaciągniętego zobowiązania finansowego, natomiast z drugiej faktycznie ogranicza elastyczność w wykorzystywaniu instrumentów finansowych.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że formalny wymiar analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego wymaga dysponowania niezbędnymi i wartościowymi informacjami, które winny zostać zaprezentowane we właściwy sposób w opinii regionalnej izby obrachunkowej. Należy bowiem zauważyć, że dobrze przeprowadzony formalny etap analizy finansowej wymaga szybkiego dostępu do informacji, możliwości ich przetworzenia, oceniania oraz wykorzystania w procesie decyzyjnym. Wobec tego wydaje się niezwykle istotne, że w formalnej analizie finansowej ważne jest nie tyle zwiększanie zasobu prezentowanych w opinii regionalnej izby obrachunkowej informacji, ile dostarczanie ważnych i użytecznych informacji finansowych prezentowanych w zrozumiałej formie. Dynamiczny wzrost poziomu zadłużenia podsektora samorządowego, determinujący zapotrzebowanie na opinie regionalnej izby

¹⁹¹ M. Mikliński, *Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), CeDeWu, Warszawa 2016, s. 210-213.

¹⁹² Z. Dobrowolski, *Zarządzanie finansami lokalnymi. Zarys problematyki i metod*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 84.

¹⁹³ B. Filipiak, *Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 12, s. 23-28.

obrachunkowej, jednoznacznie wskazuje, jak istotne znaczenie przypisuje się zawartości informacji prezentowanych każdorazowo w opinii. W powyższych rozważaniach wykazano, że nadal kluczowym problemem w tym zakresie jest nieustanny brak doprecyzowania kryteriów, w oparciu o które należy sporządzać opinie. Wymaga to jednak dalszych prac polegających na uszczegółowieniu, względnie na modyfikacji, procedur w zakresie klasyfikacji długu, oceny jego struktury i ryzyka finansowego¹⁹⁴.

W aspekcie merytorycznej części analizy finansowej szczególnie istotne jest przeprowadzenie empirycznej weryfikacji przedłożonych w banku sprawozdań budżetowych oraz finansowych, obejmującej następujące po sobie sekcje (tabela 1.16).

Tabela 1.16. Zakres i źródła informacji wymaganych do przeprowadzenia merytorycznej analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Obszar analizy merytorycznej	Zakres informacji niezbędnych do przeprowadzenia merytorycznej analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego
1	2
Prezentacja jednostki samorządu terytorialnego	<ul style="list-style-type: none"> • Informacje ogólne o jednostce samorządu terytorialnego obejmują prezentację: <ul style="list-style-type: none"> – rodzaju samorządu: gmina (wiejska, miejska, miejsko-wiejska), powiat czy województwo, – posiadanego ratingu nadanego przez zewnętrzną instytucję ratingową, – podstawowych źródeł dochodów, – struktury i wielkości populacji lokalnej, – atrakcyjności inwestycyjnej, – położenia geograficznego
Prezentacja zapotrzebowania na finansowanie	<p>Analiza finansowa zawiera również omówienie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • celu finansowania, tj. pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego przejściowego deficytu, finansowanie planowanego deficytu budżetowego, rolowanie zadłużenia poprzez spłatę dotychczasowego długu, finansowanie projektów inwestycyjnych lub poszczególnych etapów projektu inwestycyjnego, • dla finansowania projektów inwestycyjnych – harmonogram rzeczowo-finansowy realizowanej inwestycji, jej etapów oraz podstawowych źródeł finansowania, • cech instrumentu finansowego oraz przedstawionych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia niestandardowych wymogów, jak np. rezygnacja z regulaminowych zapisów potencjalnego banku finansującego

¹⁹⁴ M. Dylewski, *Nadzór i kontrola nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – aspekty finansowe*, [w:] *II Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005, s. 173.

1	2
Dotychczasowa polityka rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	<p>Analiza finansowa w obszarze polityki rozwoju jednostki samorządu terytorialnego obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rozpoznanie podstawowych obszarów rozwoju oraz kluczowych projektów inwestycyjnych, • wskazanie źródeł finansowania projektów inwestycyjnych
Opinie regionalnej izby obrachunkowej	To etap analizy opinii sporządzanych przez regionalną izbę obrachunkową pod kątem oceny opinii (pozytywne, negatywne czy też pozytywne z zastrzeżeniami)
Analiza budżetu operacyjnego	<p>To etap, w którym ocenie podlega wielkość nadwyżki operacyjnej bieżącej oraz szacowanej na kolejne okresy.</p> <p>Punktem odniesienia oceny nadwyżki operacyjnej są historyczne poziomy na podstawie zatwierdzonych i zaopiniowanych przez regionalną izbę obrachunkową sprawozdań budżetowych.</p> <p>Analiza budżetu operacyjnego obejmuje ocenę struktury budżetu, tj.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • strukturę dochodów i wydatków z wydzieleniem części bieżącej dochodów i wydatków, • poziom nadwyżki operacyjnej oraz jej rentowność, • poziom dochodów własnych i ich udział w dochodach ogółem. <p>Analiza budżetu operacyjnego zawiera ocenę jakości i trafności planowania budżetowego poprzez określenie stopnia realizacji poszczególnych kategorii budżetowych</p>
Analiza rachunku przepływów	<p>Analiza finansowa w obszarze rachunku przepływów pieniężnych obejmuje ocenę działalności jednostki samorządu terytorialnego na płaszczyźnie inwestycyjnej oraz finansowej.</p> <p>Przepływy z działalności inwestycyjnej dostarczają informacje o planowanej wyprzedazy majątku, który pozwoli pozyskać dodatkową bazę środków pieniężnych.</p> <p>Przepływy z działalności finansowej pozwalają ustalić, jaki jest poziom zaplanowanych płatności z tytułu instrumentów finansowych w relacji do zrealizowanej nadwyżki operacyjnej, jak również określić obciążenia obsługą długu w całym okresie finansowania, o ile jest to możliwe.</p> <p>Analiza finansowa w obszarze przepływów z działalności finansowej obejmuje również ocenę:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ryzyka wypłaty z tytułu zadłużenia pośredniego, • poziomu finansowania i struktury portfela długu
Analiza poziomu oraz struktury zadłużenia	<p>Analiza poziomu oraz struktury zadłużenia obejmuje ocenę:</p> <ul style="list-style-type: none"> • długu bezpośredniego, pośredniego oraz długu spłacanego wydatkami, • rodzaju i cech charakterystycznych wykorzystywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego instrumentów finansowych, • wskaźnika spłaty zadłużenia w całym badanym okresie • poziomu zobowiązań wymagalnych oraz potencjalnego ich wpływu na sytuację finansową samorządu
Analiza ryzyka	Rodzaje ryzyka zostały opisane w podrozdziale 4.1 niniejszej pracy. Szczególnie należy wskazać, jakie aspekty ryzyka mogą występować oraz w jaki sposób można je ograniczyć

Źródło: opracowanie własne.

Etap merytorycznej analizy finansowej, co do zasady, winien zatem sprowadzać się do oceny realności i wysokości przyszłych nadwyżek finansowych, które potencjalnie mogą stanowić źródło spłaty długu. Należy zauważyć, że etap merytorycznej analizy finansowej w każdej instytucji finansowej jest realizowany w oparciu o indywidualnie przyjętą politykę oraz o wewnętrzne procedury. Wobec tego różnice w ocenie stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, jakie powstają między poszczególnymi instytucjami finansowymi, wynikają właśnie z indywidualnej metody przeprowadzania analizy finansowej. Natomiast zakres szczegółowości analizy finansowej dodatkowo mogą warunkować rodzaj, cel oraz okres finansowania.

W wypadku finansowania odnoszącego się do pokrycia występującego w ciągu roku niedoboru środków dokonywana jest wyłącznie ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej. Ocenie poddaje się wówczas dynamikę poszczególnych kategorii budżetowych, trafność planowania budżetowego oraz zgodność planowania z wykonaniem budżetu, a także politykę kształtowania dochodów i wydatków.

Natomiast w odniesieniu do finansowania projektów inwestycyjnych analizie podlegają także wiarygodność montażu finansowego inwestycji (dotyczy to w szczególności projektów unijnych) oraz jego wpływ na budżet jednostki samorządu terytorialnego. Rozszerzona analiza długoterminowej polityki inwestycyjnej może obejmować również:

- budowę planów i programów inwestycyjnych, strukturę inwestycji oraz źródła ich finansowania (strategie rozwoju jednostki oraz metody finansowania inwestycji),
- analizę skali inwestycji rozwojowych w relacji do odtworzeniowych oraz ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy,
- współistnienie alternatywnych wariantów programów inwestycyjnych i ich wpływ na budżet jednostki,
- zdefiniowanie zasad współpracy na płaszczyźnie długoterminowego planowania inwestycyjnego i finansowego oraz kształtowania poziomu i rodzaju zadłużenia.

Równie ważnym elementem analizy finansowej jest ocena czynników determinujących rozwój jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie ocenie poddawane są planowane przez samorząd projekty inwestycyjne, przedłożone biznesplany zawierające montaż finansowy.

Merytoryczna ocena analizy finansowej obejmuje także ocenę dotychczasowej polityki zarządzania długiem samorządowym, w szczególności¹⁹⁵:

- przyjęte w samorządzie zasady odnoszące się do zarządzania długiem samorządowym – istotną rolę odgrywają tu mierniki finansowe dotyczące bezpieczeństwa finansowego, przyjęta polityka oraz procedury w zakresie pozyskiwania finansowania, plan postępowania w sytuacjach kryzysowych, dopasowanie terminu zaciągnięcia instrumentu finansowego do terminów realizacji przedsięwzięć, oszacowanie wielkości zapotrzebowania na finansowanie,

¹⁹⁵ K.S. Cichocki, *Budowanie wiarygodności finansowej gminy i jej zdolności kredytowej*, [w:] *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, K.S. Cichocki (red.), Municipium, Warszawa 2001, s. 22.

- długoterminową politykę finansową, bazującą na właściwym szacowaniu zadłużenia oraz zapotrzebowaniu na finansowanie, dostosowaniu harmonogramu zapadalności i spłat instrumentów finansowych.

Celem merytorycznej części analizy finansowej jest ocena mogących się pojawić sygnałów ostrzegawczych, które wymagają indywidualnego uzasadnienia. Mogą to być np.:

- negatywna opinia regionalnej izby obrachunkowej co do uchwał obejmujących wykonanie budżetu za poprzedni rok obrachunkowy, projekt budżetu na rok bieżący, możliwości sfinansowania budżetu, wieloletniej prognozy finansowej bądź możliwości spłaty długu, o który ubiega się jednostka samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie programu naprawczego w ostatnich dwóch latach budżetowych,
- niespełnianie relacji kontroli obsługi długu,
- brak ewidencji w sprawozdaniach budżetowych Rb-z i w wieloletniej prognozie finansowej innych znaczących zobowiązań poza pożyczkami, kredytami i obligacjami, umów nienazwanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu i pożyczki, jak np. leasing zwrotny, które nie posiadają opinii regionalnej izby obrachunkowej.

Reasumując zatem powyższe rozważania, należy wskazać, że formalna i merytoryczna analiza finansowa jest procesem wieloetapowym. Określa kondycję finansową opisywaną za pomocą wyselekcjonowanych mierników finansowych, wskazujących na poziom np. nadwyżki operacyjnej, saldo budżetu, skalę zadłużenia, trend w zakresie gromadzonych dochodów i realizowanych wydatków, a także dostarcza informacji o stanie finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności¹⁹⁶:

- o uwarunkowaniach społeczno-demograficznych,
- o jakości zarządzania w jednostce samorządu terytorialnego,
- o przebiegu dotychczasowej współpracy z instytucjami finansującymi potwierdzonej stosownymi opiniami bankowymi.

W toku prowadzonych rozważań wykazano, że ustalenie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest możliwe po uprzednim przeprowadzeniu wieloetapowej analizy finansowej na podstawie przedłożonych pełnych i wiarygodnych sprawozdań budżetowych oraz subiektywnej ocenie ich rzetelności. Analiza finansowa pozwala bowiem uzyskać operatywną i przejrzystą informację w zakresie kształtowania się badanych zjawisk finansowych. W niniejszym punkcie wykazano również, że analiza finansowa jednostki samorządu terytorialnego jest narzędziem potrzebnym oraz efektywnym. Pozwala uzyskać wiele informacji niezbędnych w procesie podejmowania decyzji, zarządzania jednostką, jak również w ocenie jej wyników nie tylko finansowych, ale i jakościowych, w tym szeroko rozumianej atrakcyjności. Należy podkreślić, że poprzez analizę finansową jednostki samorządu terytorialnego możliwe

¹⁹⁶ M. Kępa, *Podejście banków do wywiązywania się ze zobowiązań przez JST*, [w:] *Szacowanie problemu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, E. Denek, M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2013, s. 129-130.

jest dokonanie oceny efektywności działań jednostki. Jednocześnie stwarza ona dogodne warunki do zidentyfikowania możliwości racjonalizacji gospodarki finansowej oraz wskazania następstw finansowych realizacji obranej strategii rozwoju jednostki.

Rozdział 2

Dług podsektora samorządowego w polskim systemie finansów publicznych

2.1. Istota i ograniczenia dotyczące długu jednostki samorządu terytorialnego

Dług samorządowy stanowi część długu publicznego. Jakkolwiek ustawa o finansach publicznych (zwana dalej ufp)¹ reguluje kwestie prawne dotyczące samej istoty długu oraz jego zaciągania, to nie odnosi się bezpośrednio do definicji długu jednostki samorządu terytorialnego². Konstytucja³ również nie definiuje istoty długu samorządowego, albowiem termin: „dług publiczny” jest definicją ogólną, na którą składa się dług części rządowej oraz samorządowej. Natomiast E. Chojna-Duch wskazuje, że przez dług należy rozumieć łączne finansowe zobowiązania zaciągnięte przez podmioty sektora publicznego z tytułu różnych, z ekonomicznego oraz prawnego punktu widzenia, zdarzeń prawnofinansowych, w tym niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach. Zaciągnięte zobowiązania winny być skorygowane o mechanizm konsolidacji, tj. polegać na wyeliminowaniu wzajemnych przepływów między nimi⁴. W literaturze przedmiotu C. Kosikowski postulował, by do powszechnie obowiązujących przepisów prawa wprowadzić dywersyfikację długu z podziałem na centralny oraz samorządowy, na podobieństwo regulacji prawnych innych krajów, które wyróżniają dług państwowy oraz dług samorządowy⁵. Ze względu na to, że czynione rozważania dotyczą długu jednostki samorządu terytorialnego, definicję tego

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

² J. Adamiak, *Deficyt budżetowy i dług komunalny w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Torunia*, [w:] *Wybrane problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*, L. Patrzałek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 11.

³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁴ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 137.

⁵ C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3, s. 11.

długu należy bezpośrednio odnieść do podsektora samorządowego⁶. B. Filipiak uważa, że samorządowy dług publiczny należy rozumieć jako finansowe zobowiązanie władz publicznych podsektora samorządowego wobec podmiotów spoza tego sektora, które podlega spłacie⁷. Zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego może być również interpretowane jako suma nominalnej wartości środków finansowych postawionych do jej dyspozycji na ściśle zdefiniowanych warunkach oraz na z góry oznaczony okres⁸. Stanowi to zobowiązanie finansowe wobec kapitałodawców, które należy spłacić⁹. Zaciągane przez samorządy zobowiązania finansowe mogą mieć dwa źródła spłaty. Pierwsze źródło spłaty mogą stanowić środki własne generowane przez jednostkę w przyszłości (*pay-as-you-go*, tj. finansowanie przedsięwzięć na podstawie zakumulowanych środków z okresów poprzednich) lub drugie, tj. przyszłe przychody, które będą generowane z finansowanych projektów i przedsięwzięć (*pay-as-you-use*, tj. finansowanie przedsięwzięć w oparciu o dług spłacany z przyszłych wpływów)¹⁰.

Według pierwotnego stanu prawnego katalog tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego (tabela 2.1) miał charakter zamknięty, a ówczesne regulacje nie były jednak kompletne, ponieważ część z nich, mających kluczowe znaczenie dla długu, została usankcjonowana w przepisach aktów wykonawczych. Naturalnie stanowiło to wielokrotnie bodziec do dyskusji w kontekście oficjalnego katalogu tytułów dłużnych (tabela 2.2).

Powstałe wówczas kontrowersje rozstrzygnęła nowelizacja ustawy o finansach publicznych, obowiązująca od 1 stycznia 2019 r., na mocy której pierwotny katalog tytułów dłużnych został uzupełniony o instrumenty dłużne ujęte w tymże rozporządzeniu. Oprócz kategorii kredytów oraz pożyczek zostały wymienione zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, wywołujących konsekwencje ekonomiczne podobne do umowy kredytu lub pożyczki, w szczególności:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

⁶ M. Poniatowicz, *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 894, Wrocław 2001, s. 162-173.

⁷ B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 229.

⁸ P. Swianiewicz, *Zadłużenie samorządów*, „Wspólnota”, 7 stycznia 2006, s. 22-24.

⁹ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 114.

¹⁰ R.C. Fischer, *State and local public finance*, Routledge, New York 2016, s. 244.

Tabela 2.1. Tytuły dłużne zaliczane do długu publicznego

Rodzaj tytułu	Ekonomiczne znaczenie tytułu dłużnego
Wymitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne	<ul style="list-style-type: none"> • kategoria ta obejmuje wyłącznie zrealizowane emisje, zgodnie z ustaloną metodologią obliczania długu publicznego
Zaciągnięte kredyty i pożyczki	<ul style="list-style-type: none"> • do długu zaliczane są tylko uruchomione transze kredytu lub pożyczki, co wynika z kasowej metodologii obliczania długu publicznego
Przyjęte depozyty	<ul style="list-style-type: none"> • przyjęte depozyty nie zawierają zobowiązań powstałych w związku z otrzymanymi przez samorządy wadiami, kaucjami oraz jakimikolwiek zabezpieczeniami z tytułu należytego wykonania kontraktu, • przyjęte depozyty stanowią wolne środki od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, tj. innych państwowych i samorządowych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków, spółek prawa handlowego oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mogą stanowić źródło finansowania, np. spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań bądź niedoboru środków danej jednostki
Wymagalne zobowiązania	<ul style="list-style-type: none"> • zobowiązania wymagalne stanowią wszelkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika upłynął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone, • zobowiązanie staje się wymagalne następnego dnia po upływie umownego terminu płatności ustalonego w dokumencie zapłaty lub umowie, • zobowiązania wymagalne powstają w wyniku zrealizowanych dostaw towarów i usług, z prawomocnych orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń oraz gwarancji, • kategoria ta nie zawiera zobowiązań z tytułu wymagalnych papierów wartościowych, pożyczek oraz kredytów, jak również przyjętych depozytów, w tym także odsetek za zwłokę od wymagalnych zobowiązań, • zobowiązanie traci cechy wymagalności, jeśli została zawarta ugoda z wierzycielem lub dokonana restrukturyzacja zobowiązania, w tym nastąpiło ustalenie nowego harmonogramu spłaty, • w sytuacji, kiedy została zawarta ugoda, a ostateczny termin spłaty zobowiązania przekracza okres roku, licząc od pierwotnego terminu płatności, to zobowiązanie spełnia cechy umowy nienazwanej, wywołującej ekonomiczne skutki podobne do kredytu i pożyczki, • ta kategoria tytułów dłużnych nie obejmuje niewymagalnych zobowiązań, które są pochodną udzielonych poręczeń i gwarancji, choć kwoty tychże operacji finansowych mają znaczenie w ustalaniu spłaty zobowiązań właściwych dla indywidualnego wskaźnika zadłużenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Walczak, *Zmiany w finansach publicznych 2019*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 11-12.

Tabela 2.2. Ograniczenia prawne dla tytułów dłużnych zdefiniowanych w ustawie o finansach publicznych oraz aktach wykonawczych obowiązujące do 2019 roku

Ograniczenia prawne tytułów dłużnych	Kredyty i pożyczki według ufp	Pozostałe tytuły dłużne według Rozporządzenia Ministra Finansów*
Limit zaciągania zobowiązań dłużnych	<ul style="list-style-type: none"> ograniczona limitem możliwość zaciągania zobowiązań dłużnych, zdefiniowanym w uchwale budżetowej 	<ul style="list-style-type: none"> brak limitowania
Konieczność pozyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej	<ul style="list-style-type: none"> obowiązek pozyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości spłaty długu 	<ul style="list-style-type: none"> brak obowiązku pozyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości spłaty długu
Maksymalny poziom spłaty zobowiązań	<ul style="list-style-type: none"> maksymalna kwota obsługi długu uwzględniała: odsetki i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych z tytułu kredytów i pożyczek, emisji papierów wartościowych oraz potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji 	<ul style="list-style-type: none"> spłata zobowiązań zdefiniowanych w rozporządzeniu, z wyłączeniem papierów wartościowych o ograniczonej zbywalności, nie podlegała limitowi spłaty zobowiązań
Charakter prawny długu	<ul style="list-style-type: none"> dług utożsamiano z instrumentami powodującymi długoterminowe zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, dług wiązał się z pozyskiwaniem środków finansowych 	<ul style="list-style-type: none"> tytuły dłużne zdefiniowane w rozporządzeniu uznawano za dług spłacany wydatkami, tytuły dłużne wymienione w rozporządzeniu nie wiązały się z przepływem środków finansowych
Sposób spełnienia świadczenia pieniężnego	<ul style="list-style-type: none"> pozyskane środki zaliczano do przychodów jednostki samorządu terytorialnego, spłatę długu zaliczano do rozchodów jednostki samorządu terytorialnego, prowinizje oraz odsetki zaliczano do wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego 	<ul style="list-style-type: none"> świadczenia w ramach wskazanych w rozporządzeniu tytułów dłużnych nie odnoszono do spłaty pozyskanych środków finansowych, obsługa długu nie posiadała cech właściwych dla świadczenia pieniężnego właściwego dla relacji: przychód i rozchód, typowych dla tytułów dłużnych zdefiniowanych w ustawie, ekonomiczne rozrachunki tytułów dłużnych ewidencjonowano w dochodach majątkowych, a spłatę kapitału ewidencjonowano jako wydatki

* Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. U. 2011, nr 298, poz. 1767

Źródło: opracowanie własne.

W uzasadnieniu¹¹ zmiany dotychczasowego katalogu tytułów dłużnych ujętych w nowelizacji ustawy odwoływano się do argumentacji, wedle której:

- treść ekonomiczna instrumentu finansowego determinowała właściwą klasyfikację,
- rozszerzenie i uzupełnienie katalogu tytułów dłużnych wynikało z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych,
- istniała potrzeba dostosowania metodologii wyliczania długu publicznego do statystyki w obszarze długu publicznego używanej według standardów międzynarodowych.

Odnosząc się krytycznie do przedstawionej argumentacji, należy podkreślić, że dokonana zmiana klasyfikacji tytułów dłużnych istotnie zmieniła dotychczasowy katalog¹². Zmiana ta polega przede wszystkim na tym, że pierwotny zbiór tytułów dłużnych nie cechuje się już zamkniętym katalogiem. Można stwierdzić, że na bazie obecnych regulacji każda umowa lub inna konstrukcja prawna może zostać uznana za tytuł dłużny, jeśli tylko ocena transakcji pozwoli stwierdzić, że wywołuje ona konsekwencje ekonomiczne podobne do skutków wynikających z istoty umowy kredytu, pożyczki oraz papierów wartościowych¹³. Nadto należy stwierdzić, że włączenie tychże zobowiązań do ustawowo zdefiniowanego katalogu tytułów dłużnych determinuje uwzględnienie ich w ograniczeniach co do sposobu i zakresu zaciągania zobowiązań. Jednocześnie spłata tychże zobowiązań na bazie znowelizowanych regulacji prawnych została uwzględniona w relacji spłaty zobowiązań.

Dług samorządowy stanowi zatem wyraz zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego występującej w roli dłużnika do zwrotu sum pożyczonych oraz odsetek¹⁴. Zwykle wielu autorów przychyli się do definicji, że dług lokalny można rozumieć jako ogół zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, która, będąc stroną właściwych umów, jest zobligowana do zapłaty kwot z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych¹⁵. Uwzględniając kryterium podmiotu zaciągającego dług,

¹¹ Uzasadnienie Ministra Finansów do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2787 z dnia 17.08.2018

¹² M. Bitner, M. Kulesza, *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 15-30.

¹³ M. Dylewski, *Finansowanie zwrotne w JST – dylematy i ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11, s. 5-13.

¹⁴ A. Borodo, *Dług publiczny i deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia prawne*, [w:] *Samorządowy Poradnik Budżetowy na rok 2002*, W. Miemieć, B. Cybulski (red.), Municipium, Warszawa 2002, s. 144.

¹⁵ M. Ziolo, *Zadłużenie gmin – przesłanka czy ograniczenie w procesie kreowania ich rozwoju? Analiza przypadku na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 474.

można wskazać, że dług podsektora samorządowego obejmuje zobowiązania finansowe gmin, powiatów, województw.

Wobec braku prawnej definicji należy uznać, że terminologia samorządowego długu publicznego ma umowny charakter¹⁶ i stanowi kategorię opisującą działalność jednostki samorządu terytorialnego związaną z wykorzystywaniem instrumentów finansowych, jak: kredyty, pożyczki oraz obligacje i poręczenia, a także inne instrumenty¹⁷. Istota samorządowego długu publicznego ma cechy konstrukcji cywilnoprawnej i odwołuje się do stosunku zobowiązaniowego¹⁸. Na podstawie zapisów Kodeksu cywilnego (zwanego dalej kc)¹⁹ zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a ten winien je zrealizować, w szczególności: spełnić lub zaniechać. Prawo wierzyciela definiowane jest jako wierzytelność, natomiast obowiązek dłużnika stanowi dług. W stosunku zobowiązaniowym udział mogą brać podmioty posiadające przymiot osobowości prawnej. Jego celem zaś jest zaspokajanie potrzeb wierzyciela przez dłużnika. Bazując na powyższej definicji stosunku zobowiązaniowego, należy wskazać, że jednostka samorządu terytorialnego może występować jako dłużnik rzeczowego stosunku. Jednakże, jak twierdzi B. Filipiak²⁰, nie ma wyraźnego wskazania, jakoby pojęcie zobowiązania było ustalone kompletnie. Do długu publicznego nie jest zaliczane zobowiązanie niewymagalne. A to potwierdza, że realnie kategoria ta wyróżnia się umownym charakterem ze względu na to, że nie obejmuje przyszłych zobowiązań budżetu. Ograniczone środki finansowe bowiem skłaniają samorządy do wykorzystywania zwrotnych instrumentów finansowania, by można było uregulować niewymagalne jeszcze zobowiązania. Zazwyczaj zadłużenie, które jest zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego, ma cechy zobowiązania długoterminowego. Częstą praktyką w samorządach jest właściwie kumulowanie długu o długoterminowym charakterze nawet wówczas, kiedy została osiągnięta równowaga budżetowa w cyklu rocznym oraz wypracowana nadwyżka budżetowa²¹. Nie zawsze także deficyt budżetowy determinuje konieczność emisji nowego długu w celu jego pokrycia. Może on zostać pokryty przez nadwyżkę budżetową wypracowaną w minionych okresach, a pozwalającą sfinansować powstały deficyt. W takim przypadku nie przyrasta skala zwrotnego finansowania.

Zadłużenie stanowi ekonomiczną konsekwencję nierównoważenia rocznego budżetu. Z jednej strony zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest bardzo szeroki, zaś dochody budżetowe zazwyczaj są niewystar-

¹⁶ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe: zarys ogólny*, TNOiK, Toruń 2010, s. 223.

¹⁷ A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, A. Borodo (red.), TNOiK, Toruń 2002, s. 8.

¹⁸ Artykuł 353 Kodeksu cywilnego, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga trzecia. Tom 1*, G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski (red.), Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 13-17.

¹⁹ Tamże.

²⁰ B. Filipiak, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009, s. 301.

²¹ Szerzej: K. Kluza, R. Dziemianowicz, *Analysis of the debt repayment periods of local governments in Poland in the years 2007-2016*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2019, nr 2(76), s. 5-18.

czające do pokrycia wszystkich zaplanowanych wydatków²². Wobec tego celem finansowania jest konieczność uregulowania wymagalnych zobowiązań, potrzeba zachowania płynności finansowej budżetu lub pokrycia planowanego deficytu budżetowego, jak również zapewnienie źródeł finansowania dla realizowanych zadań inwestycyjnych²³. W tym świetle jednostka samorządu terytorialnego zgłasza zapotrzebowanie na pieniądź, czyli wprost zgłasza powstałą lukę w finansowaniu. O poziomie długu oraz jego strukturze może decydować wiele czynników, wśród których należy wymienić: deficyt budżetowy, długoterminową politykę utrzymywania deficytu budżetowego stanowiącego narzędzie interwencjonizmu, dokonujące się w społeczeństwie zmiany demograficzne, szeroki katalog zadań nakładanych na samorządy, ekspansywną politykę inwestycyjną, zmiany prawodawstwa odnoszące się bezpośrednio do budżetu²⁴.

Dostarczenie odpowiednich narzędzi i instrumentów finansowania pozwala prowadzić właściwą politykę finansową²⁵ oraz pokrywać lukę finansową. Przez pojęcie luki finansowej należy rozumieć pojawiający się niedobór środków pieniężnych, który determinuje zapotrzebowanie na kapitał jako źródło finansowania majątku obrotowego i trwałego (tabela 2.3). W praktyce zapotrzebowanie na finansowanie jest uzupełniane o, przewidziane przepisami prawa, alternatywne sposoby pozyskiwania kapitału na działalność bieżącą oraz inwestycyjną²⁶.

Uwzględniając powyższe rozważania oraz cechy luki finansowania bieżącej i inwestycyjnej, można dokonać podziału ekonomicznego znaczenia długu. Może wywoływać on pozytywne skutki, wspierające rozwój jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas jest to dług konstruktywny. Może też determinować powstawanie zadłużenia niepożądanego, które ogranicza możliwości rozwojowe samorządu. Wówczas jest to dług destruktywny.

Finansowa luka inwestycyjna właściwie wyróżnia się prorozwojowym charakterem²⁷, deficyt budżetowy bowiem pełni funkcję instrumentu polityki inwestycyjnej.

²² Szerzej: B. Filipiak, M. Dylewski, *Dylematy wyboru samorządowych instrumentów dłużnych*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68), s. 107-129; A. Wildowicz-Szumarska, *Wyzwania polityki fiskalnej dla państw Unii Europejskiej w dobie pandemii COVID-19*, „Studia BAS” 2021, nr 3, s. 121.

²³ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Municipium, Warszawa 2004, s. 177; J. Sebestova, I. Majerova, I. Szarowska, *Indicators for assessing the financial condition and municipality management*, *Revista Administratie si Management Public*, Faculty of Administration and Public Management, Academy of Economic Studies vol. 31, Bucharest 2018, s. 97-110.

²⁴ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993, s. 164.

²⁵ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 132.

²⁶ M. Kogut-Jaworska, *System finansowania działalności JST*, [w:] *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, B. Filipiak, S. Flejterski (red.), CeDeWu, Warszawa 2008, s. 32.

²⁷ M. Poniatowicz, *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 490-499.

Tabela 2.3. Bieżąca i inwestycyjna luka finansowa

Luka finansowa	Cechy luki finansowej
1	2
Finansowa luka inwestycyjna	<ul style="list-style-type: none"> • finansową lukę inwestycyjną determinują realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego projekty inwestycyjne i ponoszone nakłady, • finansowa luka inwestycyjna jest tym wyższa, im wyższa jest skala realizowanych inwestycji, • finansowa luka inwestycyjna może powstawać także w sytuacji tzw. przeinwestowania, tj. braku korelacji między źródłami finansowania a potrzebami lokalnej wspólnoty oraz z niedostosowania przyszłych przepływów pieniężnych ze zrealizowanych inwestycji, • wzmogoną aktywność inwestycyjną warunkują rosnące potrzeby lokalnej społeczności, potrzeba zniwelowania różnic w zakresie infrastruktury między samorządami, możliwość skorzystania z bezzwrotnego finansowania ze środków unijnych
Finansowa luka bieżąca	<ul style="list-style-type: none"> • finansową lukę bieżącą determinują rosnąca skala i zakres realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań bez zapewnienia im adekwatnych źródeł finansowania, • finansowa luka bieżąca jest tym wyższa, im bardziej zauważalny jest spadek dynamiki bazy dochodowej

Źródło: opracowanie własne.

Z tego punktu widzenia można uznać, że jest to dług produktywny i opłacalny, ponieważ pozwala on realizować projekty inwestycyjne, które potencjalnie mogą stanowić bazę dla dodatkowych dochodów pozwalających na spłatę zadłużenia (rat i odsetek) w przyszłości²⁸. Dług konstruktywny co do zasady sprzyja rosnącej dynamice inwestycji samorządowych, co finalnie może podnosić atrakcyjność i konkurencyjność jednostki samorządu terytorialnego²⁹. Jednakże może on także wywierać negatywny wpływ. Dynamiczny przyrost zadłużenia może wynikać z nieodpowiedniej polityki realizowanej przez samorządy. W praktyce przybiera to postać zjawiska tzw. przeinwestowania odnoszącego się do rodzaju, skali i zasadności inwestycji, błędnych założeń do rachunku ekonomicznego inwestycji, niejednokrotnie charakterystycznego dla wielu jednostek samorządowych. Jednocześnie ograniczenie wzrostu zadłużenia może negatywnie wpłynąć na rozwój lokalny, choćby poprzez brak realizacji inwestycji.

²⁸ A. Młynarczyk, *Kierunki rozwiązań prawnych dotyczących zmian konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 2/6, s. 32 oraz D.F. Morgan, K.S. Robinson, D. Strachota, J.A. Hough, *Budgeting for local governments and communities*, Routledge, New York 2015, s. 456.

²⁹ D. Jurewicz, *Dług samorządu – bodziec czy bariera absorpcji środków europejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2, s. 233.

Odnosząc się natomiast do deficytu budżetowego w kontekście finansowej luki bieżącej, należy wskazać na niekorzystne trendy obserwowane w obszarze wzajemnych relacji między dochodami a wydatkami bieżącymi³⁰. Jakkolwiek ufp narzuca obowiązek równoważenia budżetu operacyjnego, to powstająca finansowa luka bieżąca, rozumiana jako negatywne relacje dochodowo-wydatkowe działalności bieżącej, nie pozwala samorządom uzyskiwać optymalnego poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu, która potencjalnie mogłaby zostać wykorzystana jako główne źródło wkładu własnego, chociażby w finansowaniu projektów inwestycyjnych, również tych absorbujących środki z budżetu Unii Europejskiej.

Na bazie przytoczonych dywagacji: dług jednostki samorządu terytorialnego może z jednej strony stanowić stymulator rozwoju, gdyż pozwala realizować zadania, w tym również dokonywać ilościowo-jakościowych modyfikacji, które nie mają pokrycia w bieżącym budżecie. Tym samym implikuje konieczność ponoszenia wydatków związanych z jego obsługą w kolejnych okresach. Natomiast z drugiej strony, dług samorządowy, poprzez istniejące reguły budżetowe, może również ten rozwój ograniczać³¹. Jakkolwiek niekontrolowany, systematyczny wzrost poziomu długu może prowadzić do sytuacji utraty stabilności finansowej.

Ekonomiczne znaczenie zadłużenia komunalnego prezentuje tabela 2.4.

Omówione aspekty emisji długu samorządowego pozwalają osiągnąć wiele korzyści, ale generują również ryzyko. W warunkach spowolnienia gospodarczego wysoki poziom zadłużenia może pogorszyć sytuację finansową samorządów. Niższe wpływy do budżetu i zwiększone zapotrzebowanie na wydatki obniżają potencjalny poziom nadwyżki operacyjnej. To w konsekwencji definiuje oczekiwany poziom finansowania zwrotnego. Istotnym zagrożeniem w takiej sytuacji może być powstanie nadmiernego zadłużenia jako tzw. pułapka zadłużenia, co może spowodować pogorszenie struktury wydatków poprzez zwiększone koszty obsługi długu. Niemniej jednak korzystanie z instrumentów dłużnych i wzrost skali finansowania na zadania inwestycyjne nie zawsze musi być postrzegane negatywnie, ponieważ poprzez dodatkowy dług możliwe jest przyspieszenie procesów inwestycyjnych stymulujących dynamikę rozwoju samorządu. Aktywne gospodarowanie obecnymi i przyszłymi zobowiązaniami, polegającymi na dostosowaniu do warunków rynkowych i strategii finansowej samorządu, wpływa również na obniżenie kosztów obsługi długu oraz minimalizuje ryzyko towarzyszące zadłużaniu³². Nie ulega wątpliwości, że wykorzystywanie instrumentów finansowych w związku z powstałą finansową luką bieżącą lub inwestycyjną świadczy o aktywności zarządzających w finansowaniu swoich zadań. Konkludując, pomimo

³⁰ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 147.

³¹ K. Owsiak, *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 1973, Kraków 2018, s. 158.

³² J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, S. Owsiak (red.), PWE, Warszawa 2011, s. 389.

Tabela 2.4. Ekonomiczne znaczenie długu dla gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Pozytywny wpływ długu samorządowego	Negatywny wpływ długu samorządowego
<ul style="list-style-type: none"> • możliwość pozyskania wysokokwotowego finansowania, pozwalającego realizować zadania inwestycyjne wykraczające poza własny potencjał finansowy jednostki samorządowej, • dzięki dostępowi do finansowania następuje długoterminowa stabilizacja wieloletniego planu inwestycyjnego, • możliwość obniżenia kosztów jednostkowych projektu w sytuacji zwiększenia zakresu realizowanej inwestycji, • możliwość uzyskiwania dodatkowych dochodów z tytułu przepływów pieniężnych, wynikających z realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych długiem, • redystrybucja obciążeń finansowych związanych z obsługą zadłużenia w czasie, obejmująca również przyszłe pokolenia 	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność obsługi zadłużenia obejmującego koszty prowizji, odsetek oraz pozostałych opłat, • obciążenie przyszłych dochodów samorządu z uwagi na to, że spłata kapitału oraz odsetek zmniejsza pulę środków pozostających do dyspozycji w kolejnych latach, • hipotetyczne pogorszenie kondycji finansowej lub utrata płynności w sytuacji niewłaściwego zarządzania długiem lub wieloletnim planem inwestycyjnym, • zmniejszenie zdolności płatniczej poprzez spowolnienie gospodarcze, dokonujące się zmiany demograficzne, które mogą zaburzyć dynamikę realizowanych dochodów, • niewłaściwa polityka inwestycyjna polegająca na kumulacji projektów inwestycyjnych równoległe, co negatywnie wpływa na zdolność do terminowej obsługi długu, • materializacja ryzyka finansowego w jednostce samorządu terytorialnego, które zniekształca dotychczasową zdolność do obsługi zobowiązań finansowych, a tym samym może wpłynąć na wzrost kosztów obsługi długu

Źródło: opracowanie własne.

występowania realnych zagrożeń związanych z zaciąganiem przez jednostki samorządu terytorialnego długu, w rzeczywistości można wskazać na wiele racjonalnych oraz pozytywnych efektów wykorzystywania instrumentów dłużnych. Niewątpliwie zasadność zaciągania długu implikuje konieczność przeprowadzenia gruntownej analizy ekonomiczno-społecznej w zakresie korzyści i kosztów oraz możliwości spłaty długu w wieloletnim horyzoncie czasowym³³.

Natomiast niekontrolowany wzrost poziomu długu samorządowego może stanowić zagrożenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego, co oznacza, że nie powinno się bagatelizować takich zagadnień, jak zasadność i celowość zadłużenia, a także jego ekonomicznych konsekwencji dla lokalnej wspólnoty oraz bezpiecznych granic zaciągniętego zadłużenia. Pomimo zmieniających się warunków prowadzenia gospodarki finansowej w podsektorze samorządowym i upływu czasu samorządy są ważnym inwestorem w gospodarce, a ich rola w polityce kreowania długu nadal jest istotna.

³³ M. Bitner, K.S. Cichoński, J. Sierak, *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2013, s. 33.

2.2. Czynniki wyboru instrumentu dłużnego przez jednostkę samorządu terytorialnego

Popyt na instrumenty dłużne wynika z istoty samych finansów publicznych. W warunkach ograniczonej własnych zasobów finansowych jednostki samorządu terytorialnego niejednokrotnie dokonują trudnych wyborów co do sposobu finansowania zadań³⁴. Dotyczą one procesu gromadzenia, wydatkowania i zarządzania publicznymi zasobami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji danej jednostki samorządu terytorialnego, a wywołują skutki finansowe zarówno w krótkim, jak i w długim horyzoncie czasowym³⁵. Zasadniczym powodem występowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego okazuje się niewystarczający poziom bezzwrotnych źródeł finansowania ustawowo nałożonych zadań publicznych. Istotną rolę odgrywa sposób finansowania działań jednostek samorządu terytorialnego, oparty na redystrybucji środków³⁶, który determinuje stan nierównowagi budżetowej, tj. mechanizm permanentnego niezbilansowania wydatków budżetowych w relacji do osiągniętych dochodów³⁷. Przesłanki skłaniające do emisji długu w samorządach prezentuje tabela 2.5, która potwierdza, że utrwalanie się deficytu budżetowego obliguje jednostkę samorządu terytorialnego do jego pokrycia właśnie kapitałem zwrotnym.

Warto podkreślić, że ważnym motywem skłaniającym jednostki samorządu terytorialnego do korzystania z obcego kapitału jest głównie niewystarczający poziom transferów bezzwrotnych, które potencjalnie mogłyby stanowić źródło finansowania zadań na nie nakładanych. Możliwość wykorzystywania kapitału obcego z jednej strony nie tylko pozwala pokryć planowany i obecny deficyt, ale stanowi także gwarancję elastycznego dostępu do źródeł finansowania. Natomiast z drugiej strony może zrealizować się ryzyko nadmiernego zadłużenia prowadzące do utraty płynności, wymuszające zapewnienie środków pieniężnych tytułem terminowej obsługi długu, jak również do wzrostu wydatków bieżących wynikających z konieczności zapłaty umownych odsetek oraz prowizji. Możliwość finansowania i elastyczny dostęp do niego są jednak ograniczone przez kryteria³⁸:

- prawne – uwzględniające poziom długu oraz koszty jego obsługi,
- ekonomiczne – wynikające z dostępności instrumentów rynku finansowego oraz ratingu finansowego jednostki samorządowej

³⁴ M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa, CeDeWu, 2014, s. 39.

³⁵ I. Piekunko-Mantiuk, *Zarządzanie płynnością finansową w gminach*, [w:] *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, D.A. Hałaburda (red.), WSE w Białymstoku, Białystok 2008, s. 124.

³⁶ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 19-21.

³⁷ K. Surówka, *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37, s. 373.

³⁸ W. Gonet, *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania, SGH, Warszawa 2006, s. 86-92.

Tabela 2.5. Finansowe oraz pozafinansowe przesłanki finansowania zadań długiem samorządowym

Czynnik	Przesłanki finansowania zadań jednostki samorządu terytorialnego długiem
Odwołujący się do dochodów	<ul style="list-style-type: none"> • niewystarczający poziom dochodów własnych w relacji do nałożonych na nie zadań, • relatywnie niski poziom dochodów budżetowych będących konsekwencją np. niskiej stopy opodatkowania, nieskutecznego systemu ściągania podatków, negatywnego trendu dochodu narodowego, • malejące nadwyżki budżetowe, • wysoki poziom uzależnienia jednostek samorządu terytorialnego od transferów z budżetu państwa
Odwołujący się do wydatków	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność finansowania wydatków inwestycyjnych, • finansowanie projektów inwestycyjnych z udziałem środków z Unii Europejskiej oraz konieczność zabezpieczenia środków na wkład własny, • wysoka kapitałochłonność inwestycji infrastrukturalnych oraz długi horyzont czasowy ich realizacji, • nierównomierny harmonogram nakładów inwestycyjnych w relacji do osiągniętych dochodów, • nadmierny poziom wydatków budżetowych nieznajdujących pokrycia w dochodach ze źródeł bezzwrotnych, • nadmierne finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego konsumpcji bieżącej, • utrata płynności finansowej będącej konsekwencją jednolitego tempa realizacji inwestycji i gromadzenia dochodów, • znaczący wzrost kosztów obsługi długu np. z uwagi na wzrost stóp procentowych
Benchmarking między samorządami	<ul style="list-style-type: none"> • konkurencja wydatkowa i podatkowa między samorządami
Pozostałe	<ul style="list-style-type: none"> • decyzje polityczne, szczególnie w latach wyborczych, • bieżące priorytety kadry zarządzającej polegające na realizacji polityki niskiego opodatkowania wobec wysokich planowanych wydatków, • sytuacje nadzwyczajne oraz losowe, • nieprawidłowe i nieefektywne zarządzanie gospodarką finansową

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Kopańska, M. Kopyt, *Determinanty zadłużenia polskich gmin i miast na prawach powiatu. Analiza dla lat 2006-2016*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 10, s. 6-10 oraz M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 203.

jako tzw. ograniczenia zewnętrzne, oraz

- polityczne – uwarunkowane bieżącym programem politycznym, wyznaczającym skalę inwestycji komunalnych,
- organizacyjne – wynikające z braku świadomości o konieczności zadłużania się oraz umiejętności efektywnego zarządzania długiem

jako tzw. limity wewnętrzne.

Ograniczenia w zakresie korzystania z finansowania zwrotnego, po pierwsze, zapobiegają nadmiernemu zadłużaniu się rozumianemu jako tzw. pułapka zadłużenia, a po drugie, zabezpieczają pożyczkodawców, kredytodawców, inwestorów udostępniających na ściśle określony czas własne zasoby finansowe.

Powyższe potwierdza, że organizacja systemu finansowania zadań jednostki samorządu terytorialnego oraz jego funkcjonalność i elastyczność stanowią o potencjalnym popycie na usługi finansowe, szczególnie te w obszarze kredytowania³⁹. Rosnące potrzeby lokalne, ograniczenia ustawowe wynikające z prawa finansów publicznych, pogarszające się możliwości finansowe skłaniają jednostkę samorządu terytorialnego do poszukiwania również alternatywnych sposobów finansowania zadań⁴⁰. M. Dylewski wskazuje, że kluczowe obszary decyzji finansowych, podejmowanych w jednostce samorządu terytorialnego w zakresie wyboru źródła finansowania, można odnieść do tzw. 4Z, tj.⁴¹:

- 1) zakresu i wielkości dostarczanych dóbr i usług na rzecz społeczności lokalnej,
- 2) zaangażowanych zasobów finansowych rozumianych jako nakłady konieczne do dostarczenia dóbr i usług lokalnych,
- 3) zaangażowania majątku trwałego i obrotowego oraz decyzji związanych z zarządzaniem nim,
- 4) zaangażowanego poziomu źródeł finansowania koniecznych do funkcjonowania działalności jednostki samorządu terytorialnego.

Rosnące potrzeby inwestycyjne w samorządach determinują konieczność zmiany filozofii działania polegającej na odejściu od dotychczasowej, umiarkowanej polityki inwestycyjnej w stronę kreatywnej polityki długu budżetowego⁴². Uzyskane tą drogą środki mogą wówczas zostać przeznaczone na przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym, co może oznaczać, że dług jest zasadniczym instrumentem finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego⁴³. Natomiast ograniczony dostęp do finansowania lub trudności w pozyskiwaniu zwrotnych źródeł finansowania zdecydowanie ograniczają skalę i zakres działalności inwestycyjnej⁴⁴.

³⁹ A. Rosa, *Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, A. Żabiński, (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 167, Wrocław 2011, s. 367.

⁴⁰ D. Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne a polityka inwestycyjna samorządów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3, s. 49.

⁴¹ M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 75.

⁴² J. Czempas, *Skłonność do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, s. 19.

⁴³ M. Poniatowicz, *Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, Szczecin 2011, s. 210.

⁴⁴ M. Wiewióra, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, NBP „Materiały i Studia” nr 239, Warszawa 2009, s. 10.

W praktyce można również wskazać podejście, które bazuje na rozpoznaniu czynników zewnętrznych oraz wewnętrznych determinujących popyt na finansowanie zwrotne. Klasyfikacja ta odwołuje się do uwarunkowań wewnętrznych (zależnych od samorządu), decydujących o dopasowaniu źródła finansowania do przedmiotu finansowania, ale także czynników zewnętrznych, wynikających z istoty źródła finansowania. Klasyfikacja ta odwołuje się również pośrednio do ogólnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz uwzględnia wady i zalety poszczególnych instrumentów finansowania, zaprezentowane w tabeli 2.6.

Zbiór czynników wewnętrznych, warunkujących decyzję o wyborze instrumentu finansowego, wynika wprost z samej istoty funkcjonowania samorządu. M. Jastrzębska podkreśla, że samorządy zwykle wykazują awersję do niestandardowych instrumentów dłużnych, obejmujących złożone struktury transakcji⁴⁵. Równie ważny jest czynnik odwołujący się do kadencyjności władz samorządowych oraz zmian samorządu terytorialnego, wynikający z uregulowań prawnych, rodzący konkretne skutki finansowe, jak np. deficyt budżetowy planowany lub bieżący w danym samorządzie.

Popyt na finansowanie zwrotne zależy również od sytuacji ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego oraz czynników zewnętrznych, wyznaczających możliwości rozwojowe. Można przyjąć, w dużym uproszczeniu, że im lepsza sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego oraz sprzyjające czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, tym bardziej będzie wzrastać popyt na finansowanie zwrotne. Jest to podyktowane tym, że rosnące zapotrzebowanie na finansowanie rośnie w miarę wzrostu planowanych inwestycji rozwojowych. Popyt na finansowanie zależy również od skłonności jednostki samorządu terytorialnego do zadłużania się oraz wyboru adekwatnych form finansowania.

Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo skorzystać z instrumentów finansowych dostępnych zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym, co niewątpliwie jest przejawem jej samodzielności. Decyzja o wyborze określonego instrumentu finansowego powinna być poprzedzona gruntowną analizą, uwzględniającą kluczowe kryteria oraz cechy instrumentu⁴⁶. Rozważane motywy powinny być spójne z charakterem oraz specyfiką celu finansowania. Literatura przedmiotu nie wskazuje na jedną uniwersalną klasyfikację czynników decydujących o wyborze konkretnego instrumentu finansowego, zaprezentowanych w tabeli 2.7. Zarówno praktyka, jak i literatura przedmiotu odwołują się do katalogu czynników, wśród których za najważniejsze w procesie decyzyjnym należy uznać:

- cechy instrumentu finansowego,
- rodzaj ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentu finansowego,
- uzasadnienie celowości zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego,

⁴⁵ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem...*, s. 145.

⁴⁶ A. Cyburt, A. Gałęcka, *Metoda wskaźnikowa w ocenie płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa lubelskiego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2019, nr 21(70), s. 33-41.

Tabela 2.6. Weryfikacja czynników determinujących wybór instrumentu dłużnego przez jednostkę samorządu terytorialnego

Grupa czynników	Kluczowe komponenty determinujące wybór instrumentu dłużnego przez jednostkę samorządu terytorialnego
Czynniki wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> • kadencyjność władz samorządowych – długoterminowe inwestycje zazwyczaj przekraczają jedną kadencję samorządu, na decyzje ekonomiczne wpływają czynniki polityczne, zwłaszcza przed wyborami do władz samorządowych, • wprowadzenie przez samorząd ulg podatkowych – mogą one w znacznym stopniu ograniczyć dochody, a tym samym zwiększyć zapotrzebowanie na finansowanie, • błędy popełnione w przeszłości przy wyborze źródła finansowania wcześniejszych inwestycji, • rating nadany jednostce samorządu terytorialnego, pozwalający ocenić jej sytuację finansową oraz zdolność do zaciągania nowego zadłużenia (oraz ustalić, czy zdolność kredytowa ma charakter stały, czy krótkoterminowy), • uzasadnienie biznesowe dla nowo emitowanego długu polegające na ustaleniu, czy realizacja określonej struktury finansowania przełoży się na pozytywne przepływy pieniężne (czy zapewnia mechanizm tzw. samofinansowania)
Czynniki zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> • struktura transakcji i mechanizm funkcjonowania instrumentu finansowego, • reakcja rynku finansowego na sytuację polityczną i gospodarczą, • ryzyko finansowe związane z długoterminowym finansowaniem oraz jego potencjalne finansowe skutki, w tym podatność parametrów finansowych na wahania, jak np. koszt pozyskania finansowania odnoszący się do poziomu stopy procentowej, • charakter finansowania i jego wpływ na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego, tzn. czy obejmuje preferencyjne formy finansowania, współfinansowanie unijne, bezzwrotną pomoc finansową, • ryzyko wystąpienia dodatkowych kosztów manipulacyjnych/administracyjnych, • możliwość indywidualnego negocjowania parametrów cenowych oraz struktury transakcji, w tym również zmiana warunków umownych w trakcie okresu finansowania oraz koszty związane z modyfikacją tychże warunków finansowych, • wymogi formalnoprawne, proceduralne związane z pozyskiwaniem instrumentu finansowego, • obowiązki oraz klauzule umowne, wymogi sprawozdawcze związane z wykorzystywaniem instrumentu finansowego w całym okresie finansowania, • zwiększenie zadań jednostek samorządu terytorialnego bez uwzględnienia środków na ich realizację, • czynniki wynikające z regulacji prawnych, dotyczące finansów samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Ziolo, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011, s. 294.

Tabela 2.7. Czynniki determinujące decyzję o wyborze instrumentu finansowego przez jednostkę samorządu terytorialnego według M. Jastrzębskiej oraz L. Patrzaleka

Kryteria	Autor	Czynniki determinujące decyzję o wyborze instrumentu finansowego przez jednostkę samorządu terytorialnego
Kryteria ogólne	M. Jastrzębska	<ul style="list-style-type: none"> • cechy charakterystyczne instrumentu finansowego, • rodzaj i wielkość ryzyka towarzyszącego transakcjom z wykorzystaniem właściwego instrumentu finansowego
	L. Patrzalek	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczanie kosztów pozyskiwania instrumentów równoważących budżet, • zachowanie bieżącej płynności finansowej, • zachowanie względnej równowagi między przyszłymi dochodami oraz zobowiązaniami jednostki samorządu terytorialnego
Kryteria dodatkowe	M. Jastrzębska	<ul style="list-style-type: none"> • ekonomiczne uzasadnienie decyzji w sprawie emisji zadłużenia, • efektywność instrumentu finansowego, • skuteczność wybranego instrumentu finansowego
	L. Patrzalek	<ul style="list-style-type: none"> • dostępność kapitału, • czas niezbędny do pozyskania kapitału, • maksymalna kwota kapitału możliwego do pozyskania, • okres spłaty kapitału, • zabezpieczenie spłaty kapitału, • koszt pozyskania kapitału, • elastyczność instrumentu finansowego, • ryzyko towarzyszące transakcji związanej z wykorzystywanym finansowaniem

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Jastrzębska, *Wybór instrumentu zwrotnego finansowania w celu realizacji inwestycji samorządowych*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość*, B. Filipiak (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 31, t. 2, Szczecin 2009, s. 45-46 oraz L. Patrzalek, *Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 210-213.

- efektywność wybranego instrumentu finansowego,
- skuteczność wybranego instrumentu finansowego⁴⁷.

Z powyższej argumentacji wynika, że o wyborze instrumentu finansowego decydują ostateczne warunki ustalone w oparciu o kryteria ogólne oraz szczegółowe.

⁴⁷ M. Jastrzębska, *Wybór instrumentu zwrotnego finansowania w celu realizacji inwestycji samorządowych*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość*, B. Filipiak (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 31, t. 2, Szczecin 2009, s. 45-46; L. Patrzalek, *Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 210-213.

Wśród nich kluczowe okazuje się ustalenie, jakie są warunki brzegowe dla planowanej transakcji stawiane przez kredytodawców, jaki charakter oraz zakres zadań winien podlegać finansowaniu środkami dłużnymi. Nie bez znaczenia pozostaje również montaż finansowy transakcji oraz dostępność innych alternatywnych sposobów pozyskania finansowania. Kluczowe jest także zdefiniowanie ekonomicznych możliwości zaciągania długu przez samorządy z punktu widzenia konieczności zapewnienia płynności finansowej długoterminowo, w tym przede wszystkim: koszt uzyskania środków, terminy regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych zobowiązań, dostosowanie instrumentu dłużnego do lokalnych możliwości finansowych oraz potrzeb inwestycyjnych, prognozy poziomu stóp procentowych w krótkim i długim okresie.

Natomiast M. Ziolo zaprezentowała trzy główne kategorie klasyfikacji czynników wywierających wpływ na ostateczną decyzję o wyborze instrumentu finansowego, które odnoszą się do otoczenia gospodarczego, w którym funkcjonują samorządy. Twierdzi, że ostatecznie na decyzję o wyborze instrumentu finansowego wpływają determinanty: prawne, ekonomiczne i formalno-organizacyjne (por. tabela 2.8).

Tabela 2.8. Determinanty wyboru źródła finansowania w jednostkach samorządu terytorialnego według M. Ziolo

Grupa czynników	Cechy instrumentu finansowego
Czynniki finansowe – uwzględniające całkowity koszt finansowy (bezpośredni i pośredni) związany z instrumentem finansowym	<ul style="list-style-type: none"> • okres finansowania, • formy obsługi zadłużenia: wypłaty i spłaty zobowiązania, • konstrukcja i mechanizm działania instrumentu finansowego, • elastyczność instrumentu finansowego, • dostępność instrumentu finansowego, • wydajność instrumentu finansowego, • zastępowalność źródła finansowania
Czynniki prawne – wynikające z ustawy o finansach publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • wpływ na limity zadłużenia (instrument finansowy ujęty w katalogu tytułów dłużnych uwzględnianych w IWZ) lub z niego wyłączony, • zasady i tryb wyboru instytucji finansującej (z zastosowaniem lub wyłączeniem przepisów ustawy o prawie zamówień publicznych), • podlegające regulacji prawnej parametry instrumentu finansowego (kapitalizacja odsetek, dyskonto, wartość nominalna zobowiązań)
Czynniki formalno-organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • procedura pozyskania instrumentu finansowego, • rodzaj dokumentów niezbędnych do udzielenia instrumentu finansowego, • poziom wiedzy i doświadczenia decydentów wymagany w związku z pozyskaniem i wykorzystaniem danego instrumentu finansowego, • potrzeba wyodrębnienia osoby/komórki w związku z pozyskiwaniem i obsługą instrumentu finansowego

Źródło: M. Ziolo, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinaty ich doboru*, PTE, Kraków 2011, s. 295.

Kryterium finansowe wskazuje na instrument finansowy i na to, jakie będzie generować wydatki związane z obsługą zadłużenia. Ze względu na to kryterium dogodnym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego są kredyty i pożyczki bankowe. Należy podkreślić, że na łączny koszt pozyskania finansowania mają wpływ prowizje ponoszone w momencie aplikowania o finansowanie oraz cykliczne koszty związane z bieżącą obsługą zadłużenia, tj. odsetki. W kryterium finansowym niezwykle istotną rolę odgrywają też pozostałe czynniki, takie jak: dostępność kapitału, czas jego pozyskania, okres zwrotu kapitału oraz oczekiwane jego zabezpieczenie i ryzyko transakcji.

Kryterium finansowe jest ściśle skorelowane z kryterium prawnym, albowiem warunkuje ono dostępność danego instrumentu finansowego. W tym kontekście istotne znaczenie przypisuje się ustawowym limitom co do możliwości wykorzystania danego instrumentu finansowego. Ograniczenia stanowione z mocy prawa zatem z jednej strony polegają na zdefiniowaniu potrzeb, które mogą zostać sfinansowane poprzez przychody zwrotne, natomiast z drugiej strony wyznaczają maksymalny poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

Kryterium formalno-organizacyjne wyznaczają przede wszystkim procedury pozyskiwania danego instrumentu finansowego, jak np. skomplikowana procedura przygotowania emisji obligacji komunalnych, w tym również rodzaj wymaganej dokumentacji związanej z wykorzystaniem danego instrumentu. Nierzadko się zdarza, że niewystarczający poziom wiedzy podyktowany dotychczasowym doświadczeniem we współpracy z instytucją finansującą lub brak przygotowania organizacyjnego powoduje niewielkie zainteresowanie władz samorządowych określonym instrumentem finansowym.

A zatem decyzje o wyborze odpowiedniego instrumentu finansowego winny się opierać na gruntownej analizie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych czynników finansowych, prawnych oraz formalno-organizacyjnych. Takie podejście wpływa bowiem na efektywność pozyskiwanych środków⁴⁸. Wbrew pozorom czynniki te również są trudne do przewidzenia. Zależą one od kierunku inwestowania oraz wydatkowania środków finansowych. Ostateczna decyzja winna zostać poprzedzona dokładną analizą cech instrumentu finansowego szerzej zaprezentowanych w tabeli 2.9.

⁴⁸ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 126.

Tabela 2.9. Klasyfikacja instrumentów finansowych dla jednostki samorządu terytorialnego

Cecha instrumentu	Klasyfikacja	Charakterystyka instrumentu
1	2	3
Źródło pochodzenia kapitału	<ul style="list-style-type: none"> rynek kapitałowy, rynek bankowy, rynek krajowy, rynek zagraniczny 	<ul style="list-style-type: none"> dominujące tradycyjne instrumenty finansowania, jak kredyty oraz pożyczki, możliwość aplikowania o finansowanie zwrotne – wyróżniające się atrakcyjniejszymi warunkami finansowania na rynku zagranicznym
Struktura prawna instrumentu finansowania	<ul style="list-style-type: none"> instrumenty proste, instrumenty złożone 	<ul style="list-style-type: none"> istotną rolę odgrywają warunki pozyskania instrumentu finansowego oraz mechanizm jego funkcjonowania, instrumenty proste to kredyty i pożyczki, instrumenty złożone dotyczą produktów strukturyzowanych o indywidualnej strukturze transakcji, jak np. wykup wierzytelności
Charakter instrumentu finansowania	<ul style="list-style-type: none"> komplementarne źródło finansowania, substytucyjne źródło finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> instrumenty komplementarne wymagają współfinansowania, tj. współtworzą złożoną, zintegrowaną strukturę transakcji wymagającą występowania innych instrumentów finansowych, współfinansowanie odnosi się bezpośrednio do podziału skali ryzyka między strony transakcji, tj. inwestora a instytucję finansującą, instrumenty substytucyjne polegają na zastępowalności źródeł finansowania o podobnych cechach, różniących się zwykle kosztem pozyskiwania
Elastyczność finansowania	<ul style="list-style-type: none"> instrumenty o wysokiej elastyczności, instrumenty o niskiej elastyczności 	<ul style="list-style-type: none"> elastyczność finansowania oznacza możliwość ustalania indywidualnych warunków zarówno na etapie aplikowania o finansowanie, jak też w trakcie jego trwania, elastyczne cechy finansowania mogą się odnosić do: sposobu udostępnienia kapitału, marży instytucji finansującej, sposobu i zakresu ustanawiania zabezpieczeń, klauzul umownych, skrócenia lub wydłużenia okresu finansowania, możliwości dokonywania przedterminowej częściowej lub całkowitej spłaty, sposobu ustalania harmonogramu spłat
Mechanizm odpłatności	<ul style="list-style-type: none"> jednorazowy, oparty na dyskoncie, cykliczny, bazujący na płatności odsetek zgodnie z określoną formułą ich kalkulacji 	<ul style="list-style-type: none"> koszt finansowania zależy od złożoności instrumentu finansowania, ratingu jednostki samorządu terytorialnego, okresu finansowania, koszt finansowania stanowią: sposób obliczania odsetek, wysokość marży, tytuły prowizyjne, koszty organizacji i emisji obligacji
Sposób uruchomienia środków	<ul style="list-style-type: none"> jednorazowa emisja, płatność w ratach 	<ul style="list-style-type: none"> kapitał może być uruchamiany jako wypłata jednorazowa – zapłata za fakturę lub refinansowanie poniesionych nakładów, wypłata w transzach – zapłata za faktury, w przypadku emisji obligacji wypłata jest realizowana jednorazowo

Tabela 2.9, cd.

1	2	3
Forma spłaty zobowiązania	<ul style="list-style-type: none"> • jednorazowa – wykup, • systematyczna spłata kapitału 	<ul style="list-style-type: none"> • spłata dokonywana jest w transzach z zastrzeżeniem karencji w okresie spłaty kapitału, • zazwyczaj cykl rozliczeń miesięcznych, • wykup papierów wartościowych ma zawsze charakter jednorazowy
Dostępność instrumentu zwrotnego	<ul style="list-style-type: none"> • trudno dostępne, • łatwo dostępne 	<ul style="list-style-type: none"> • dostępność instrumentu dłużnego zależy od oceny zdolności kredytowej, jak też od wymogów proceduralnych obejmujących również prawne zabezpieczenia spłaty długu
Wymogi dotyczące prawnego zabezpieczenia spłaty	<ul style="list-style-type: none"> • transakcje z zabezpieczeniem, • transakcje bez zabezpieczenia 	<ul style="list-style-type: none"> • finansowanie niezabezpieczone z kontrasygnatą skarbnika, • finansowanie zabezpieczone występuje najczęściej w postaci weksla wystawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego, • w przypadku obligacji przychodowych szczególną formą zabezpieczenia są aktywa będące przedmiotem finansowania*
Wpływ na limity zadłużenia	<ul style="list-style-type: none"> • mające wpływ na limit zadłużenia – budżetowe, • niemające wpływu na limit zadłużenia – pozabudżetowe źródło finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • tradycyjne instrumenty finansowe, • złożone struktury finansowania, • finansowanie hybrydowe
Poziom i rodzaj ryzyka związanego z instrumentem zwrotnym	<ul style="list-style-type: none"> • instrumenty finansowe o wysokim poziomie ryzyka, • instrumenty finansowe o niskim poziomie ryzyka 	<ul style="list-style-type: none"> • poziom ryzyka zależy od stopnia złożoności i mechanizmu funkcjonowania instrumentu finansowego, • ryzyko instrumentu dłużnego może mieć charakter ryzyka stopy procentowej, ryzyka walutowego, ryzyka popytu na instrument dla instrumentów niestandardowych, jak np. PPP

* Zobacz: A. Borodo, *Samorząd terytorialny a banki*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 26.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Ziolo, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, PTE, Kraków 2011, s. 288-289.

Jednostki samorządu terytorialnego, podejmując decyzję o zaciągnięciu finansowania, powinny rozważyć m.in. minimalizację kosztów pozyskania instrumentu, procedury organizacyjne związane z pozyskaniem kapitału oraz sytuację społeczno-polityczną. Ponadto konieczne jest dopasowanie terminów zapadalności i płatności zobowiązań finansowych do indywidualnych możliwości finansowych samorządu, co gwarantuje jednocześnie zachowanie płynności budżetu w przyszłości.

Należy podkreślić, że wybór konkretnego instrumentu finansowego powinien wynikać z przeprowadzonych analiz ekonomicznych, obejmujących także projekcje finansowe, które jednoznacznie potwierdzą długoterminową zdolność płatniczą jed-

nostki samorządu terytorialnego. Instrumenty dłużne bowiem stanowią element montażu finansowego, dlatego tak ważny jest właściwy ich dobór, określenie okresu zapadalności oraz kosztów obsługi zadłużenia, które wspomagają proces zarządzania długiem podsektora samorządowego, o czym będzie mowa w dalszych częściach pracy.

2.3. Uwarunkowania zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego

Działalność jednostek samorządu terytorialnego w obszarze zaciągania zobowiązań finansowych, które opiewają na wartości pieniężne, stanowi proces zarządzania długiem. Obejmuje on m.in. wiele decyzji odnoszących się do: łącznego poziomu zadłużenia, wykorzystywanych instrumentów finansowych, okresu finansowania, kosztów pozyskiwania finansowania. Zasady zarządzania długiem jednostki samorządowej zostały określone przede wszystkim w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹ oraz w ustawie o finansach publicznych, co oznacza, że jest to ustawowy obowiązek każdej jednostki⁵⁰. Piśmiennictwo z zakresu finansów samorządowych zgodnie wskazuje, że proces zarządzania długiem jest ściśle powiązany z myśleniem perspektywicznym oraz procesem podejmowania decyzji wywołujących konsekwencje w długim terminie. Stąd można wnioskować, jak niezwykle ważne są, z uwagi na skuteczne i efektywne wypełnianie zadań publicznych przez samorząd, właściwe zarządzanie długiem oraz kontrola i ograniczanie ryzyka generowanego przez nadmierne zadłużenie. W warunkach wysokiego poziomu długu publicznego posiadanie informacji o faktycznych zobowiązaniach jest szczególnie istotne. W związku z tym proces zarządzania długiem w podsektorze samorządowym współtworzą następujące komponenty:

- planowanie skali zadłużenia współmiernie do potrzeb finansowych i zdolności do obsługi długu,
- organizowanie procedury pozyskiwania finansowania obejmującej stworzenie struktur odpowiedzialnych za zarządzanie długiem,
- monitoring i kontrola poziomu i struktury finansowania wraz z uwzględnieniem ekonomicznych skutków wykorzystanych instrumentów finansowych i szans na dalszy wzrost zadłużenia,
- raportowanie odnoszące się do poziomu zadłużenia i kosztów obsługi zadłużenia,

⁴⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 203, poz. 1966

⁵⁰ I. Piekunko-Mantiuk, wyd. cyt., s. 124.

- weryfikacja skali zadłużenia w oparciu o scenariusze *ex ante* i *ex post* a dopuszczalne limity zadłużenia.

O procesie zarządzania długiem samorządowym można mówić w ujęciu wąskim oraz szerokim. Poprzez zarządzanie długiem w ujęciu wąskim⁵¹ rozumie się proces bazujący na bieżącej obsłudze długu, tj. mający na celu pozyskiwanie środków w ramach dostępnych instrumentów finansowych, obsługę oraz spłatę zobowiązań⁵². Natomiast w ujęciu szerokim⁵³ proces zarządzania długiem stanowi szereg działań mających na celu podejmowanie decyzji odnoszących się bezpośrednio do kwestii wykorzystywania instrumentów finansowych w gospodarce finansowej, umożliwiających wzrost skali i zakresu usług świadczonych przez jednostkę samorządu terytorialnego na potrzeby społeczności lokalnej. Można przez to rozumieć, że głównym celem zarządzania długiem komunalnym jest zaspokojenie popytu na pieniądź zgłaszanego przez samorząd. Uwarunkowania zarządzania długiem w jednostce samorządu terytorialnego zostały przedstawione w tabeli 2.10.

Zasadniczym celem zarządzania długiem w oparciu o wytyczne opracowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy są przede wszystkim zapewnienie realizacji potrzeb finansowych, przy określonym i akceptowalnym poziomie ryzyka, oraz możliwie niski koszt pozyskania pieniądza w krótkim i długim okresie⁵⁴. Równoważenie decyzji jednostki samorządu terytorialnego między kosztem pozyskania finansowania a ryzykiem finansowym ma na celu jej ochronę przed wystąpieniem przesłanki utraty długoterminowej wiarygodności kredytowej (rozumianej jako wystąpienie ryzyka niewypłacalności)⁵⁵.

W rzeczywistości w jednostce samorządu terytorialnego można wyróżnić kilka współwystępujących celów zarządzania długiem, których sedno polega na:

- zapewnieniu finansowania dla pojawiających się potrzeb pożyczkowych jednostki samorządu terytorialnego, obejmującego przede wszystkim finansowanie zadań, na które brakuje pokrycia w dochodach samorządu (co może wynikać zarówno z istoty i zakresu świadczonych usług, jak i realizowanych zadań), bądź konieczność sfinansowania deficytu budżetowego;
- optymalizacji poziomu kosztów związanych z wykorzystywaniem instrumentów finansowych przy akceptowalnym poziomie ryzyka – jednostka samorządu terytorialnego, zaciągając zobowiązania finansowe, kieruje się kryterium najniższej ceny, która nie zawsze musi być optymalna (zależy od liczby startujących oferentów). Natomiast zwykle postuluje się osiągnięcie konsensusu między

⁵¹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 177.

⁵² Tamże.

⁵³ M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 251.

⁵⁴ *Revised guidelines for public debt management*, „International Monetary Fund. Policy Paper” 2014, s. 11-12.

⁵⁵ D. Leong, *Debt management – theory and practice*, Treasury Occasional Paper 1999, no 10, s. 8-9.

Tabela 2.10. Uwarunkowania zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Rodzaj uwarunkowań	Istota i determinanty warunkujące zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego	Mechanizmy rynkowe i uwarunkowania zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego
Uwarunkowania niezależne	<p>makroekonomiczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • stan rozwoju gospodarczego kraju – koniunktura gospodarcza, zmiany poziomu PKB, • stopa inflacji i bezrobocie, • stopień rozwoju mechanizmów rynkowych, • działalność społeczno-gospodarcza państwa, • stan finansów publicznych <p>wynikające z systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wysoki stopień zależności polityki finansowej od sytuacji budżetu państwa negatywnie wpływa na ich samodzielność finansową, obejmującą również aspekt zaciągania oraz obsługi zobowiązań finansowych. • Istotną część wydatków podmiotów podsektora samorządowego ma swoje źródło finansowania z transferów otrzymanych z budżetu centralnego: subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa, udziały we wpływach stanowiących dochód budżetu państwa. • W strukturze dochodów ogółem jest wysoki udział dochodów własnych, co może sugerować powstawanie zjawiska niedofinansowania ze środków z budżetu państwa, koniecznych do realizacji zadań sędowanych na szczebel samorządowy.
Uwarunkowania zależne	<p>wynikające ze specyfiki potencjału jednostki samorządu terytorialnego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • potencjał dochodowy i inwestycyjny samorządu, • poziom atrakcyjności inwestycyjnej jednostki, • lokalny potencjał wytwórczy, • zdolność do akumulacji środków oraz struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki samorządowej <ul style="list-style-type: none"> • Kluczowy okazuje się nie tylko nominalny poziom zadłużenia, którym należy zarządzać, lecz jego poziom odniesiony do rozmiarów gospodarki samorządowej oraz skali budżetu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.

strukturą finansowania dłużnego a poziomem ryzyka finansowego i ceny. A. Kamiński wskazuje, że bezpieczną granicą obciążenia budżetu kosztami odsetkowymi są kwoty określone proporcjonalnie do wydatków ponoszonych w danym roku⁵⁶, rozumiane jako podnoszenie efektywności przez obniżenie kosztów jego pozyskania i obsługi;

- aktywnym stymulowaniu oraz ograniczaniu poziomu ryzyka finansowego, co oznacza konieczność podejmowania działań, które pozwolą osiągnąć akceptowalny poziom ryzyka⁵⁷. Portfel długu może być efektywny i mieć optymalną strukturę, o ile decydenci dysponują niezbędnymi informacjami w zakresie budowy całego portfela zobowiązań finansowych jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności: parametrów cenowych oraz występującego ryzyka finansowego;
- podejmowaniu niezbędnych działań zapobiegających utracie płynności oraz wypłacalności jednostki samorządu terytorialnego – racjonalność w zarządzaniu długiem samorządowym implikuje konieczność prowadzenia równolegle wielu analiz obrazujących długoterminową zdolność kredytową oraz płatniczą. W tym celu konieczne jest oszacowanie maksymalnego, bezpiecznego poziomu zadłużenia z wykorzystaniem dostępnych instrumentów finansowych według różnych wariantów prognostycznych, których termin spłat w pełni odpowiada możliwościom finansowym samorządu;
- redukcji kosztów obsługi długu poprzez kreowanie efektywnych struktur finansowania, polegających na koordynowaniu bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentu finansowego – w tym rozumieniu istotne jest zarządzanie terminami spłat zobowiązań oraz wykorzystywanie wieloletniej prognozy finansowej w celu utrzymania płynności jednostki samorządu terytorialnego.

Wyraźnie należy zaakcentować, że zarządzanie długiem w podsektorze samorządowym jest procesem polegającym przede wszystkim na zdefiniowaniu zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zaciągania długu oraz możliwości jego obsługi, a także na wyznaczeniu bezpiecznego dla nich poziomu zadłużenia oraz optymalnego wykorzystywania dostępnych form finansowania. Oznacza to, że sedno procesu zarządzania samorządowym długiem publicznym sprowadza się do zapewnienia w kolejnych latach środków na spłatę zaciągniętego długu, wykazanego w sprawozdawczości budżetowej jako rozchody. Kluczowym elementem tego procesu jest doświadczenie, że zasadne jest ekonomicznie i społecznie wykorzystywanie instrumentów finansowych. Polityka zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego odwołuje się m.in. do ogólnych struktur transakcji, obejmujących zdefiniowanie maksymalnego oraz przeciętnego okresu finansowania, oczekiwań i preferencji w zakresie sposobu dokonywania spłaty zadłużenia, form długu bazującego na

⁵⁶ A. Kamiński, *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 210.

⁵⁷ K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 15.

możliwości wyboru waluty, bazy oprocentowania, jak też akceptowalnych form ustanawianego zabezpieczenia.

Narastający ogólny poziom długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, szeroki wybór instrumentów finansowych oraz ustawowy obowiązek zarządzania długiem powodują, że działalność samorządów w tym obszarze jest niebywale złożona. W związku z tym, aby móc racjonalnie zarządzać długiem, należy zdefiniować podstawowe założenia polityki zadłużenia, obejmujące określenie bezpiecznego oraz maksymalnego poziomu długu, celów, na które może być zaciągany dług, jak też właściwy wybór instrumentów finansowania, dostosowany do potrzeb, oraz rozkład terminu ich zapadalności. Wobec tego polityka zarządzania długiem z jednej strony stanowi element polityki fiskalnej, ponieważ obejmuje decyzje i działania dotyczące tego, jaka część wydatków jednostek samorządu terytorialnego winna zostać sfinansowana poprzez nowy dług. Natomiast z drugiej strony odnosi się przede wszystkim do sposobu i zakresu finansowania potrzeb pożyczkowych jednostki samorządu terytorialnego oraz ustalenia struktury tego długu. Strukturę długu samorządowego determinują głównie dotychczasowy i planowany w wieloletniej prognozie finansowej wolumen kredytowy, okres finansowania oraz ekonomiczny charakter długu (krótko- bądź długoterminowy), koszty finansowania, a także harmonogram spłat kapitału w przyszłości. Warto podkreślić, że brak długofalowej strategii zarządzania długiem, jak również niewykorzystywanie nowoczesnych metod zarządzania finansami może istotnie wpływać na ograniczoną efektywność, przejawiającą się o ile nie zachwianiem, to utratą płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁸.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że obecnie na cały proces planowania oraz zarządzania długiem samorządowym wpływ wywierają zarówno czynniki natury ekonomicznej, jak i te o charakterze prawnym. Sam proces długofalowego kreowania polityki zadłużenia dokonuje się w warunkach braku stabilności prawnej. Nader często zachodzące zmiany lub modyfikacje obowiązujących regulacji prawnych odnoszą się właśnie do ogólnych zasad finansowania, rozszerzenia zakresu wykonywanych zadań i ograniczeń w zadłużaniu się tych jednostek, co utrudnia rzetelne planowanie wieloletnie.

⁵⁸ M. Jastrzębska, *Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem jednostek samorządu terytorialnego*, „Problemy Zarządzania – Management Issues” 2017, nr 2(67), s. 159.

2.4. Przesłanki oraz ekonomiczne skutki wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowych przez jednostkę samorządu terytorialnego

Począwszy od 2014 r., jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do przestrzegania zapisów art. 243 ufp, odnoszącej się do maksymalnego poziomu rocznych spłat oraz obsługi zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Jak stanowiło uprzednie prawo, indywidualny wskaźnik zadłużenia warunkował możliwość zadłużania się od poziomu generowanych historycznie nadwyżek operacyjnych powiększonych o dochody uzyskiwane ze sprzedaży majątku. Taki algorytm negatywnie wpływał na zdolność pozyskiwania przez nie finansowania. W odpowiedzi na restrykcyjny charakter tejże regulacji rynek finansowy przygotował niestandardowe formy finansowania, w literaturze przedmiotu niejednokrotnie określane jako innowacje finansowe. Jako innowację finansową dla podsektora samorządowego należy rozumieć produkty i usługi bankowe inne niż kredyt, pożyczka czy emisja obligacji, które z założenia miały poprawiać efektywność działania samorządów. Niestandardowe instrumenty finansowania obejmują finansowanie zwrotne za pomocą: leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, płatności ratalnej, forfaitingu, faktoringu oraz operacji restrukturyzacji zadłużenia (subrogacji, cesji wierzytelności, umowy restrukturyzacji zadłużenia, porozumienia w sprawie zadłużenia), a konstrukcja prawna tych instrumentów niejednokrotnie opiera się na kilku umowach zawieranych równolegle. Dotychczasowe regulacje prawne nie wymieniały zamkniętego katalogu podmiotów, które potencjalnie mogłyby oferować jednostkom samorządu terytorialnego niestandardowe instrumenty finansowe⁵⁹. Mogą to być zarówno banki, jak i instytucje finansowe pozabankowe, choć wybór wykonawców powinien co do zasady być dokonywany z zachowaniem zasad konkurencyjności.

W praktyce wdrożone ograniczenia w zakresie maksymalnego poziomu rocznych spłat oraz obsługi długu jednostki samorządu terytorialnego skłaniały do wykorzystywania niestandardowych form finansowania⁶⁰, które pozostawały poza kontrolą regionalnej izby obrachunkowej. W efekcie dozwolone prawnie udogodnienia potencjalnie pozwalały samorządom wykorzystywać instrumenty tzw. inżynierii finansowej oraz zaciągać dług bez obowiązku jego wykazywania we wskaźniku odnoszącym się do kontroli obsługi długu⁶¹. Popyt na niestandardowe instrumenty dłużne wynikał także z potrzeby zabezpieczenia wkładu własnego na projekty współfinansowane środkami z Unii Europejskiej bądź też z kontynuacji realizowanych projektów inwestycyjnych, co nie zawsze było korzystną opcją z uwagi na wyższe niż tradycyjne koszty

⁵⁹ M. Jastrzębska, *Zadłużanie się jednostek...*, s. 188.

⁶⁰ M. Klupczyński, *Wielka ucieczka przed wskaźnikiem*, „Wspólnota” 2014, nr 8, s. 61-62.

⁶¹ L. Budner-Iwanicka, *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11, s. 39.

takiego finansowania. Przesłanki świadczące o atrakcyjności niestandardowych instrumentów finansowych oraz ich wpływ na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego prezentuje tabela 2.11.

Tabela 2.11. Niestandardowe instrumenty finansowe oraz ich wpływ na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego

<p>Przesłanki rosnącej popularności niestandardowych instrumentów finansowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> • manipulowanie gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego poprzez obejście mechanizmów ostrożnościowych w celu dalszej możliwości zadłużania się, • konieczność spełnienia IWZ, • zła kondycja finansowa powstała na skutek braku lub zmniejszenia poziomu nadwyżki operacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, • pogarszająca się zdolność kredytowa, w tym problemy z utrzymaniem płynności niepozwalające na pozyskanie tradycyjnego finansowania bankowego, • zaawansowany wieloletni program realizacji inwestycji oraz finansowanie deficytu poprzez pozyskanie środków na realizację kontynuowanych inwestycji lub też pokrycie kosztów eksploatacji inwestycji oddanych do użytku, • potencjalne szanse na rozwój lokalny podyktowane chęcią pozyskania wsparcia z funduszy unijnych oraz pozyskanie środków na wkład własny
<p>Pozytywny wpływ niestandardowych instrumentów finansowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> • neutralny wpływ niestandardowych instrumentów finansowych na IWZ, • brak wskazywania celu finansowania, jak w przypadku klasycznej umowy kredytu lub pożyczki, • elastyczny dostęp do finansowania z uwagi na brak obowiązku pozyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty długu
<p>Negatywny wpływ niestandardowych instrumentów finansowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> • źródło wzrostu długu ukrytego, a tym samym ryzyko wystąpienia tzw. spirali zadłużenia, • źródło wzrostu kosztów obsługi długu – wyższe ceny niestandardowych instrumentów finansowych niż kredytów czy pożyczek (brak procedur konkursowych, zaniechanie analiz warunków dokumentacji finansowania), • ryzyko utraty płynności finansowej oraz wypłacalności, • negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych – brak możliwości dokonania realnej oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, • niestandardowe instrumenty finansowe to dług spłacany wydatkami – to zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego do spełnienia świadczeń w długim horyzoncie czasowym, • wysokie ryzyko finansowe z uwagi na konieczność zapewnienia środków z tytułu obsługi długu przy jednoczesnym braku wieloletniej strategii zarządzania długiem

Źródło: opracowanie własne.

Z form finansowania niestandardowego korzystały przede wszystkim te jednostki, które znajdowały się w trudnej sytuacji finansowej (zbliżały się do maksymalnego

limitu lub przekraczały maksymalny limit zadłużenia, miały wysoki poziom zobowiązań wymagalnych, wyróżniały się niskim udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, wysokim obciążeniem dochodów ogółem przez dług lub większym od średniej udziałem zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem)⁶² oraz płynnościowej, a chciały realizować projekty inwestycyjne. To pozwala twierdzić, że samorządy podejmowały decyzje o wykorzystaniu niestandardowych instrumentów finansowych wtedy, kiedy nie dysponowały już przestrzenią do zwiększenia długu będącego konsekwencją braku wystarczającej zdolności kredytowej. Tym samym operacje te poprawiały płynność finansową, dzięki czemu jednostki mogły realizować projekty inwestycyjne bez jednoczesnego negatywnego wpływu na indywidualny wskaźnik zadłużenia⁶³. Samorządy nie wykazywały tychże zobowiązań w sprawozdawczości dotyczącej zadłużenia. Prowadziło to w konsekwencji do powstawania długu wyłączanego spod rygorów ostrożnościowych⁶⁴, którego konstrukcja prawna generowała dodatkowe ryzyka finansowe w perspektywie długoterminowej⁶⁵. Oznacza to, że pozyskiwanie pozabudżetowego finansowania z jednej strony stwarzało możliwości do ukrywania długu przez samorządy, a z drugiej pozwalało kreować efekt iluzji fiskalnej⁶⁶. Wyłączenie niestandardowych instrumentów finansowych spod rygorów ostrożnościowych można uznać za błąd, ponieważ każdorazowy wybór takiego rodzaju finansowania winien zostać poprzedzony dokonaniem analiz bezpieczeństwa popartych właśnie stosownymi uchwałami powołanych do tego celu organów. Z uwagi na brak rozwiązań prawnych w tym zakresie instytucje parabankowe, firmy leasingowe oraz faktoringowe mogły skutecznie rozwijać akwizycję w obszarze instrumentów obciążonych ryzykiem kredytowym, dedykowanych dla jednostek samorządu terytorialnego. Warto także zasygnalizować, że wykorzystywanie niestandardowych form finansowania niejednokrotnie cechowało się wyższymi kosztami obsługi niż tradycyjne instrumenty dłużne⁶⁷. Natomiast zdolność kredytowa była badana najczęściej w trybie szybkiej i uproszczonej ścieżki kredytowej, nieuwzględniającej formalnej oceny wniosku. W związku z tym należy uznać za wątpliwe osiągnięcie podstawowego celu zarządzania długiem, polegającego na zapewnieniu realizacji

⁶² R. Grobelny, *Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie stanu finansów miast na tle całego sektora finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 90; M. Klupczyński, *Wielka ucieczka przed wskaźnikiem*, „Wspólnota” 2014, nr 8, s. 61-62.

⁶³ M. Jastrzębska, *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, vol 51, nr 4, s. 127.

⁶⁴ P. Walczak, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oraz przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań w świetle wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 64-65.

⁶⁵ R. Kata, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „OPTIMUM. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4, s. 57.

⁶⁶ S. Jeong, *Does the size of local government debt affect the level of debt of off-budget entities? The case of local government in Korea*, „SAGE Journals”, 22.01.2018, s. 1-5.

⁶⁷ M. Golan, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2014 r., czyli po roku obowiązywania zmienionych przepisów określających limit ich zadłużenia*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 3, s. 37-38.

potrzeb finansowych przy możliwie najniższych kosztach w średnim i długim okresie⁶⁸ oraz możliwości utrzymania długookresowo bezpieczeństwa finansowego.

Zakres i skala niestandardowych instrumentów finansowych wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego były powiązane z obiektywną oceną ich sytuacji finansowej. Im niższy był ogólny standing finansowy, tym większy był popyt na niestandardowe instrumenty finansowe. Należy podkreślić, że mechanizm wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowych nie był pozbawiony uchybień⁶⁹, szerzej omówionych w tabeli 2.12. Niewątpliwie należy to uznać za przejaw ryzyka finansowego polegający na braku dokonania gruntownej analizy warunków, konsekwencji finansowych oraz aspektu bezpieczeństwa stosowania w samorządach niestandardowych form finansowania⁷⁰. Ten niewłaściwy i nierzetelny proces planowania finansowego zaburzał faktyczny obraz i nie pozwalał odpowiednio ocenić sytuacji ekonomiczno-finansowej podsektora samorządowego⁷¹.

Z drugiej jednak strony zastosowanie niestandardowych form finansowania, mimo że w sensie ekonomicznym powodowało powstawanie długu, nie wpływało negatywnie na wysokość nadwyżki operacyjnej w danym roku budżetowym. Proces aplikowania o niestandardowe formy finansowania zwykle wiązał się z dodatkowymi kosztami wynikającymi np. z obsługi prawnej lub konieczności pozyskania dodatkowych opinii prawnych w kontekście zastosowania niestandardowego modelu finansowania⁷². Hipotetycznie powodowało to również wzrost ryzyka prowadzenia działalności przez jednostki samorządu terytorialnego, możliwość utraty płynności finansowej, jak również zdolności do należytego wykonywania zadań, w tym w szczególności w aspekcie ekonomicznych skutków gospodarowania majątkiem publicznym.

Uwzględniając przytoczone rozważania w aspekcie wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego niestandardowych form finansowania, organy nadzoru zajmowały krytyczne stanowisko. Istotę stanowił fakt, że samorzady mogły, zgodnie z prawem, absorbować dodatkowy dług, który pozornie neutralnie wpływał na kondycję finansową. Jednocześnie regionalna izba obrachunkowa miała nazbyt ograniczone możliwości dokonywania kontroli tego rodzaju transakcji⁷³. Organy nadzorcze na podstawie przeprowadzanych kontroli zwracały również uwagę na pozorny charakter transakcji, które nie zawierały uzasadnionego ekonomicznie celu. Tabela 2.13 prezentuje nieprawidłowości zidentyfikowane przez instytucje kontrolne oraz orzeczenia sądowe.

⁶⁸ D. Budzeń, *Refinansowanie długu lokalnego w Polsce*, „Studia BAS” 2016, nr 3, s. 201.

⁶⁹ M. Cyrankiewicz, *Pułapka indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, <http://prawo.rp.pl> (dostęp 4.09.2019).

⁷⁰ R.P. Krawczyk, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12, s. 17-18.

⁷¹ P. Sołtyk, *Nieprawidłowości w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego ujawnione przez regionalne izby obrachunkowe – analiza za lata 2004-2016*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 8(956), Kraków 2016, s. 63-65.

⁷² A. Babczuk, M. Ziolo, *Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego. Diagnostyka i możliwości przeciwdziałania zjawisku*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9, s. 16.

⁷³ M. Klupczyński, *W jakich długach toną samorzady*, „Wspólnota” 2014, nr 18, s. 55.

Tabela 2.12. Procedura pozyskiwania niestandardowych instrumentów finansowych – kluczowe ryzyka i kierunki oddziaływania

Obszar ryzyka	Możliwe oddziaływanie ryzyka	Skutki dla jednostki samorządu terytorialnego
Pozyskiwanie finansowania a poziom długu	<ul style="list-style-type: none"> • zaciąganie długoterminowych zobowiązań bez odpowiednich uchwał organu stanowiącego, • zaciąganie zobowiązań bez stosownego pełnomocnictwa lub z przekroczeniem kompetencji, • zaciąganie zobowiązań o charakterze kredytowym przekraczających limitu zdefiniowanego w uchwałach budżetowych, • brak pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty długu wynikającego z przewidywanych do przeprowadzenia niestandardowych operacji finansowych, • wykorzystywanie restrukturyzacji zadłużenia polegającego na zmianie i renegocjowaniu dotychczasowych warunków finansowania, a nie na pozyskiwaniu dodatkowych środków finansowych 	<p>Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia, albo z przekroczeniem tego upoważnienia, określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym.</p> <p>Naruszenie przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań, stanowi również naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.</p> <p>Brak opinii regionalnej izby obrachunkowej istotnie ograniczył prawne możliwości kontrolowania narastania zadłużenia samorządów.</p>
Finansowanie niestandardowe a koszty obsługi długu	<ul style="list-style-type: none"> • przekroczenie IWZ, • naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez stosowanie zapisów umownych dopuszczających kapitalizację odsetek i doliczanie ich do kwoty głównej zobowiązania 	<p>Konstrukcja niestandardowego instrumentu finansowego zawiera dodatkowe opłaty i prowizje, natomiast łączny koszt jego obsługi zwykle był wyższy niż średnie stawki rynkowe. Nadmierne obciążenie kosztami obsługi zadłużenia może stanowić istotne zagrożenie dla sytuacji finansowej samorządu.</p>
Procedura pozyskiwania finansowania a ukryte klauzule umowne	<ul style="list-style-type: none"> • naruszenie wymogów wynikających z przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, • naruszenie w zakresie udzielenia pełnomocnictwa bankom do dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunkach bankowych, • manipulacja wielkością IWZ poprzez stosowanie kreatywnego ujęcia niestandardowych operacji finansowych, • realizacja w ciągu roku kalendarzowego wydatków przekraczających kwoty zdefiniowane w budżecie 	<p>Zapotrzebowanie na niestandardowe instrumenty finansowe zgłaszały jednostki samorządu terytorialnego słabe ekonomicznie. W tej sytuacji wierzyciele, minimalizując ryzyko, skłaniali się do wprowadzania dodatkowych klauzul umownych, które mogły obciążać budżet jednostki w przyszłości.</p>

* Zgodnie z art. 15 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2013, poz. 168

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2.13. Wybrane nieprawidłowości w korzystaniu z niestandardowych instrumentów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego stwierdzone przez instytucje kontrolne oraz orzeczenia sądowe

Instytucja	Rodzaj raportu pokontrolnego	Wybrane nieprawidłowości
1	2	3
NIK	<p>Raport: Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*.</p> <p>Celem raportu było dokonanie oceny sposobu realizowania zadań publicznych za pośrednictwem spółek tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • podejmowanie przedsięwzięć bez rzetelnego ich przygotowania, tj. brak analiz ekonomicznych oraz szacunku środków niezbędnych na ich realizację, • brak uwzględnienia ryzyka występującego w projekcie inwestycyjnym, • brak zapewnienia profesjonalnego i skutecznego wykonania zadań, • gospodarowanie majątkiem publicznym niezgodnie z celami statutowymi, • brak zaplecza organizacyjno-finansowego dla realizacji powierzonych zadań oraz brak dbałości o redukcję kosztów prowadzonej działalności, • realizacja zadań samorządu terytorialnego przez spółki komunalne, co negatywnie wpływało na skuteczność i efektywność tych działań
Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych	<p>Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego**</p>	<p>Niestandardowe instrumenty finansowe naruszały obowiązujące normy prawne, szczególnie w obszarze stosowanych procedur koniecznych do zawarcia umów, podstaw zaciągania zobowiązań, zawartości merytorycznej umów oraz obowiązków sprawozdawczych związanych z realizowanymi operacjami finansowymi.</p> <p>Nieprawidłowości polegały na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zaciąganiu zobowiązań z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań długoterminowych, • braku zabezpieczenia interesu jednostki w zakresie warunków umownych (cena oraz klauzule umowne) z tytułu wykorzystywanych niestandardowych instrumentów finansowych, • naruszeniu zasad dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, tj. naruszenie zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, • nierzetelnym wykazywaniu danych źródłowych w sprawozdawczości budżetowej odnoszącej się do poziomu długu, • nierzetelnym i nierealistycznym wykazywaniu danych źródłowych w wieloletniej prognozie finansowej,

Tabela 2.13, cd.

1	2	3
		<ul style="list-style-type: none"> • sporządzaniu nierzetelnych dokumentów w związku z zaciąganiem instrumentami (np. operatów szacunkowych), • nieterminowym regulowaniu zobowiązań, • działaniu w celu obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych wprowadzających ograniczenia w zakresie zaciągania długu i jego spłaty, • rażących nieprawidłowościach związanych ze stosowaniem konstrukcji prawnych pozwalających pozyskać środki finansowe w formule sprzedaży zwrotnej albo leasingu zwrotnego
Sąd Administracyjny w Gliwicach	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 20 lutego 2017 r. (sygn. I SA/Gl 1356/16)	Krytyczne uwagi wyroku sądu w zakresie stosowania niestandardowych form finansowania polegały na tym, że w modelu finansowania kapitałowego należy dokonywać kompleksowej, a nie fragmentarycznej, oceny montażu finansowego. Ponadto rejestracja udziałów spółki komunalnej na rzecz podmiotu trzeciego z jednoczesnym obowiązkiem ich odkupu przez jednostkę samorządu terytorialnego ma na celu uniknięcie spłaty długu w formie pieniężnej, co implikowałoby obligatoryjnie zastosowanie art. 243 ufp, ale w formie majątkowej, tj. odkupu udziałów, co zalicza się do wydatków majątkowych niezwiązanych z długiem publicznym. Wyrok sądu wyraźnie wskazuje, że taki montaż finansowy sprowadza się do pozyskiwania przez samorząd środków od podmiotu trzeciego na realizację projektów inwestycyjnych. Istotą tej operacji jest zamiana długu pierwotnego w postaci pieniężnej na udziały w spółce z jednoczesnym obowiązkiem ich odkupu.

* Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, NIK, Warszawa 2015; ** Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Najwyższa Izba Kontroli. Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2016, s. 19.

Źródło: opracowanie własne.

Możliwość alokacji długu poza tradycyjne instrumenty finansowe, jak kredyty, pożyczki czy obligacje komunalne, nie tylko pozwalała obejść limity zadłużenia, ale stwarzała niebezpieczeństwo utraty równowagi finansowej jednostki⁷⁴.

⁷⁴ Szerzej: M. Czekaj, *Koncepcja skonsolidowanego wieloletniego limitu zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, „*Ekonomista*” 2019, nr 2, s. 207-225.

Zaprezentowane wyniki przeprowadzonych kontroli nie pozostały bez wpływu na dalsze regulacje odnoszące się do możliwości korzystania przez samorządy z niestandardowych instrumentów finansowych. Należy jednak zauważyć, że obowiązujące standardy sprawozdawczości budżetowej, a co za tym idzie, brak ewidencjonowania wszelkich zobowiązań ciężących na jednostkach samorządu terytorialnego, zasadniczo zniekształcały obraz sytuacji finansowej, a tym samym negatywnie wpływały na ich stabilność oraz bezpieczeństwo finansowe. Ten aspekt z pewnością prowadził do podważenia wiarygodności regulacji prawnych odnoszących się do zasadności i celowości limitowania zadłużenia⁷⁵. W rzeczywistości w jednostkach samorządu terytorialnego poziom zadłużenia był istotnie wyższy niż faktycznie wykorzystywany i wykazywany. Wyższy poziom realnego zadłużenia był efektem realizacji inwestycji za pomocą pozabudżetowych form finansowania, niezależnie od zdolności jednostek do generowania odpowiednich środków przeznaczonych na obsługę długu. W konsekwencji wzrastające zadłużenie pośrednie oraz finansowanie pozabudżetowe zderzyły się z koniecznością zmian w metodologii oraz ocenie i monitorowaniu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Mianowicie wraz z nowelizacją ufp⁷⁶, począwszy od 1 stycznia 2019 r., został istotnie ograniczony dostęp do tychże instrumentów w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁷⁷. Na mocy nowych regulacji wprowadzono wymóg uwzględniania w obliczaniu IWZ zobowiązań wywołujących skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, w szczególności papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, dla których cena jest płatna w ratach umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na samorząd, jak również umów nienazwanych, o terminie płatności przekraczającym jeden rok, a związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych. Zmiany w metodologii obliczania IWZ, polegające na wprowadzeniu komponentu odnoszącego się do długu wynikającego z niestandardowych instrumentów finansowych, z pewnością sprzyjają wzmocnieniu wiarygodności finansowej oraz transparentności w obszarze skonsolidowanego długu samorządu.

Reasumując, należy podkreślić, że dostępne na rynku niestandardowe instrumenty dłużne wzmacniały czasowo potencjał rozwojowy jednostek samorządu terytorialnego, jednakże niosły za sobą potencjalne problemy mogące negatywnie wpływać na sytuację finansową jednostki, w tym ograniczać jej zdolność płatniczą. Nadmierny i niekontrolowany wzrost zadłużenia, również z tytułu niestandardowych instrumentów finansowych, negatywnie oddziałuje na płynność oraz stabilność finansową. Po-

⁷⁵ M. Jastrzębska, *Alternatywne sposoby finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 12, s. 40.

⁷⁶ *Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity)*, Dz. U. 2018, poz. 2500

⁷⁷ Szerzej: T. Wołowicz, *Modyfikacja indywidualnego wskaźnika zadłużenia od 1 stycznia 2019 r. a reguły limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 2, s. 25-40.

szerzenie analiz i ocen o niestandardowe instrumenty finansowe daje możliwość ustalenia pełnej skali działalności i zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego i jej potencjału do obsługi długu w kontekście szacowania zdolności płatniczej. Dzięki temu możliwe staje się ukazanie potencjalnych problemów związanych z obsługą zadłużenia, jak też rozpoznanie skali prawdopodobnych dodatkowych kosztów w sytuacji ziszczenia się scenariuszy kryzysowych.

Rozdział 3

Mechanizmy kontroli i reglamentacji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego

3.1. Teoretyczne modele kontroli zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego

Możliwość wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego instrumentów finansowych wynika z występowania budżetów o charakterze deficytowym. W teorii, pomijając alternatywne sposoby finansowania deficytu, występuje ścisła zależność między wysokością zadłużenia a wielkością skumulowanych deficytów jednostki, co można skonstruować następująco:

- zrównoważony budżet nie determinuje potrzeby zwiększania poziomu zadłużenia,
- budżet deficytowy oznacza konieczność zaplanowania odpowiedniego poziomu wzrostu zadłużenia.

Należy jednak podkreślić, że sukcesywne ograniczanie poziomu długu jest możliwe w przypadku zaplanowania w budżecie nadwyżki. Zmiany wielkości zadłużenia odzwierciedlają zmiany uzyskiwanego wyniku budżetu.

W teorii postulują się różne instrumenty reglamentowania aktywności pożyczkowej podsektora samorządowego. Szczególnie ważne w tym kontekście są ograniczenia budżetowe, które stanowią różnego typu rozwiązania instytucjonalne oraz regulacje prawne reglamentujące, w zależności od czasu zastosowania ograniczeń budżetowych, zakres oraz formy aktywności pożyczkowej i sposób wykorzystywania instrumentów finansowych¹. Ograniczenia budżetowe limitują przede wszystkim: poziom zadłużenia, wielkość środków, które można przeznaczyć na obsługę długu, cele, na które można wykorzystać środki pożyczkowe, jak również zasady i procedury związane z zaciąganiem długu za granicą lub w walutach obcych². W teorii literatury mówi się o pewnej typologii systemów ograniczeń budżetowych nakładanych na jednostki

¹ M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 92-94.

² K. Wójtowicz, *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 125.

samorządu terytorialnego. Jeśli pod uwagę wziąć kryterium fazy procesu budżetowego, dla którego ustanawiany jest limit, wówczas można mówić o regulacjach *ex post* oraz *ex ante*. Limity *ex ante* wyznaczają zasady aktywności pożyczkowej jednostek samorządu terytorialnego jeszcze na etapie planowania budżetu. Natomiast istotną przesłanką stosowania regulacji *ex post* jest ograniczona skuteczność reguł *ex ante*. Mechanizmy regulacji *ex post* tworzą: identyfikacja stanu braku wypłacalności jednostki samorządu terytorialnego, ustalenie zasad, w oparciu o które realizowany jest proces postępowania sanacyjnego, by przywrócić stabilność fiskalną, jak również określenie zasad restrukturyzacji długu w drodze negocjacji oraz współpracy z wierzycielami.

W oparciu natomiast o kryterium skali autonomii finansowej, piśmiennictwo³ poświęcone analizie poszczególnych rodzajów ograniczenia długu jednostek samorządu terytorialnego (w tym propozycja również w zbiorze opracowań Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁴ oraz raportów ekspertów Steering Committee on Local and Regional Authorities) wyróżnia cztery tzw. modele ograniczeń⁵:

- Model bezpośredniego sterowania (*administrative control*) – polega na tym, że zakres i sposób korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków pożyczkowych jest wyznaczany przez rząd centralny, co jest jednoznaczne z tzw. centralizacją wszelkich operacji mających charakter pożyczkowy. W praktyce oznacza to arbitralność decyzji, podejmowanie ich nie na szczeblu lokalnym, lecz centralnym. Bezpośrednia kontrola władz centralnych może przyjmować różne oblicza, jak np. odgórne i arbitralne decyzje w zakresie ustalania limitów łącznego poziomu zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ścisły monitoring oraz autoryzacja i zatwierdzanie operacji obciążonych ryzykiem kredytowym, w tym także ograniczenia administracyjne odnoszące się do możliwości zadłużania się chociażby na rynkach zagranicznych. Skrajnym przypadkiem bezpośredniej kontroli jest zakaz zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.
- Model reguł fiskalnych (*fiscal rules based borrowing*) – bazuje na ustalonych prawie formalnych limitach, odnoszących się bezpośrednio do globalnego poziomu długu jednostki samorządu terytorialnego, wielkości środków niezbędnych do obsługi długu, zakresu i skali wydatków, które mają być sfinansowane zarówno

³ Szerzej: M. Bitner, *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 165-198; R.J. Singh, A. Plekhanov, *How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence*, „IMF Staff Papers” 2007, t. 53, nr 3, s. 430-432; J. Martinez-Vazques, V. Vulovic, *How well do subnational borrowing regulations work*, „ADBI Working Paper Series” 2016, no 563, s. 11-17.

⁴ T. Ter-Minassian, J. Craig, *Control of subnational government borrowing*, [w:] *Fiscal federalism in theory and practice*, T. Ter-Minassian (red.), International Monetary Fund, Washington D.C. 1997, s. 158.

⁵ K.S. Cichocki, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2013, s. 20-22.

środkami pochodzącymi ze zwrotnego finansowania, jak i dostępnych na rynku form zadłużenia, w szczególności obejmujących dług krajowy, jak i dług denominowany walutą obcą. Limity również mogą dotyczyć zamkniętego katalogu celów, na które mogą być pozyskiwane środki finansowe. Celem modelu reguł fiskalnych jest dyscyplinujące oddziaływanie na jednostki samorządu terytorialnego w obszarze nie tylko ponoszonych wydatków publicznych, ale również finansowania deficytów budżetowych oraz zaciągania zobowiązań finansowych.

- Model kooperacyjny (*cooperative approach*) – polega na zdefiniowaniu limitów finansowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z ogólnych środków pożyczkowych przeznaczonych dla całego podsektora samorządowego w drodze negocjacji między przedstawicielami rządów a samorządowcami, co oznacza, że w tym podejściu istotne znaczenie przypisuje się obopólnemu dialogowi. Istota modelu kooperacyjnego sprowadza się do aktywnego uczestnictwa poszczególnych poziomów władzy publicznej w procesie definiowania parametrów oraz formułowania celów polityki fiskalnej, także w kontekście ponoszenia odpowiedzialności za ich realizację.
- Model dyscypliny rynkowej (*market discipline*) – jego istota sprowadza się do wyeliminowania wzajemnych formalnoprawnych ograniczeń odnoszących się do kwestii emisji nowego zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego, pozostawiając tę indywidualną kwestię do rozstrzygnięcia między samorządem a potencjalną instytucją finansującą. Model ten uznaje, że sektor finansowy ma narzędzia i procedury do tego, aby ocenić obiektywnie wiarygodność kredytową jednostek samorządu terytorialnego, oraz dostosowuje finansowanie, tj. wielkość, okres, parametry cenowe, warunki dodatkowe, do indywidualnych potrzeb samorządu. W tym ujęciu ważne jest, aby pożyczkodawcy nie finansowali podmiotów publicznych zagrożonych niewypłacalnością, gdyż prowadzi to do pokusy nadużycia (*moral hazard*). Owa pokusa z jednej strony może istotnie zmniejszyć aspiracje pożyczkodawców do rzetelnej oceny stanu finansów i wiarygodności kredytowej jednostek samorządowych, a z drugiej zmniejszyć motywację jednostek do utrzymania zdolności do obsługi długu. Aby model dyscypliny rynkowej był skuteczny i efektywnie oddziaływał na decyzje w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, musi spełniać dwa postulaty⁶. Pierwszy z nich polega na tym, że rynek powinien być wolny i otwarty na podmioty publiczne, z zastrzeżeniem, że żaden podmiot nie powinien mieć uprzywilejowanego do niego dostępu. Drugi postulat polega na tym, że władze publiczne powinny reagować na sygnały płynące z rynku.

Z powyższego wynika, że model dyscypliny rynkowej wyróżnia się największym zakresem autonomii jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast model bezpośredniego sterowania zakłada najmniejszy zakres autonomii. Przywilej korzystania jednak z instrumentów finansowych niesie ze sobą pewne ryzyka. Im wyższe są moż-

⁶ Szerzej: T.D. Lane, *Market discipline*, „IMF Staff Papers” 1993, t. 40, s. 53-88.

liwości oraz większa dostępność instrumentów finansowych i swoboda kształtowania ich treści merytorycznej, tym więcej występuje rodzajów ryzyka ponoszonego przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim ryzyka zdolności do terminowej obsługi zadłużenia. Ryzyka te należy postrzegać i analizować z perspektywy zadań publicznych realizowanych przez jednostkę. Zakłócenia oraz niedostatki zasobów pieniężnych generują ryzyko nie tylko dla wierzycieli (podmiotów trzecich), ale również dla interesów społeczności lokalnej. Możliwość absorbowania zadłużenia podlega ograniczeniom, a celem takich działań jest ochrona jednostek samorządu terytorialnego przed niewypłacalnością⁷.

Model bezpośredniego sterowania, wyróżniający się najmniejszym zakresem autonomii jednostek samorządu terytorialnego, zakłada, że jednostki nie posiadają jakiegokolwiek samodzielności w obszarze decyzyjnym odnoszącym się do poziomu oraz kierunków aktywności pożyczkowej, co przeczy zasadzie decentralizacji terytorialnej. W modelu następuje wywieranie przez szczebel centralny bezpośredniego wpływu na poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego za pomocą ustalania rocznych/okresowych limitów zadłużenia lub jego wybranych składników, udzielanie zgody na emisję nowego długu lub centralizację wszelkich operacji wywołujących skutki ekonomiczne tożsame z umową kredytową dla całego sektora publicznego z możliwością udostępniania podsektorowi samorządowemu pożyczonych środków na określone cele. Model bezpośredniego sterowania jest modelem arbitralnym, nie zawsze korzystnym. Odgórne decyzje (często polityczne) w zakresie poziomu zadłużenia i możliwości finansowania zadań nie zawsze są spójne z lokalną polityką rozwoju. Z drugiej strony, choć model jest bardzo restrykcyjny, ma również walory. Z pewnością mocną jego stroną jest zachowanie przez władze centralne wpływu na stabilność makroekonomiczną oraz bezpieczeństwo finansów publicznych.

Zaletą natomiast modelu kooperacyjnego jest to, że limity finansowania ze środków dłużnych dla wszystkich jednostek w podsektorze samorządowym ustalane są w drodze obustronnych negocjacji. Kolejną ważną cechą modelu jest uprzedni udział przedstawicieli środowiska samorządowego w ustalaniu celów makroekonomicznych oraz definiowaniu ważnych parametrów fiskalnych warunkujących realizację tak wyznaczonych celów. Jako istotną wadę tego modelu można wymienić oddziaływanie poszczególnych grup interesu lobbujących realizację własnych, niekoniecznie zasadnych celów, szczególnie w okresach przedwyborczych. Ponadto w oparciu o założenia modelu niezwykle ważne jest, aby władze szczebla centralnego były w stanie nadzorować oraz egzekwować realizację ustalonych porozumień.

Odmienne niż w pozostałych, w modelu dyscypliny rynkowej nie występują limity odnoszące się bezpośrednio do poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W tym podejściu zakłada się, że podażowa strona rynku dysponuje odpowiednim zapleczem pozwalającym ocenić kondycję finansową poszczególnych

⁷ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011, s. 133.

jednostek, a tym samym dostosować do niej rentowność oferowanych instrumentów finansowych. Odpowiednie doświadczenie oraz procedury i polityki pozwalają kapitałodawcom zdiagnozować właściwe sygnały ostrzegawcze i ograniczenia, które potencjalnie mogłyby ich skłonić do zachowań zgodnych z realizacją własnej strategii, jak np. utrzymanie wysokiej jakości portfela kredytowego oraz wypłacalności w długim okresie przy braku realizacji gwałtownej polityki operacyjnej i finansowej. Niewątpliwą zaletą tego ujęcia jest współwystępowanie wzajemnych interakcji między zachowaniem jednostki występującej w roli dłużnika a sytuacją na rynkach finansowych. W szczególności ta zależność widoczna jest w ocenie ryzyka kredytowego. Wzrost ryzyka kredytowego przekłada się na wzrost marż kredytowych, które bezpośrednio wpływają na wyższe koszty obsługi długu, oraz istotnie zwiększają ryzyko niewypłacalności. Wzajemność tych interakcji przejawia się tym, że wierzyciele nie będą skłonni oferować jednostkom środków pożyczkowych, przez co wykluczą je z rynku finansowania dłużnego. Niewątpliwą zaletą tego modelu jest to, że decyzja o poziomie długu i możliwościach jego emisji zapada na rynku finansowym. Każdorazowo jest dostosowana do indywidualnego profilu dłużnika, czego nie zapewniają poprzednie podejścia. Wadami tego modelu mogą być niska jakość dyscypliny rynkowej, brak przewidywalności rynku finansowego, asymetria informacji, która w zmieniającym otoczeniu może generować dodatkowe ryzyka finansowe.

W praktyce jednak niezwykle trudno jest spełnić wymagania warunkujące prawidłowe funkcjonowanie modelu dyscypliny rynkowej. Determinuje je zjawisko asymetrii informacji powodujące, że zakres informacji o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego przekazywanej instytucjom finansowym jest niewystarczający lub przekazywany z opóźnieniem. Wyrazem tego w polskich warunkach jest istnienie długu ukrytego w spółkach komunalnych oraz wykorzystywanie niestandardowych instrumentów finansowych. Ponadto model dyscypliny rynkowej mógłby funkcjonować tylko wtedy, kiedy nie istniałaby możliwość uzyskiwania przez słabe finansowo jednostki samorządu terytorialnego pomocy od szczebla centralnego. Uwzględnienie rozwiązań, zgodnie z którymi jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w sytuacji realizacji programu naprawczego mogą uzyskać wsparcie finansowe w postaci pożyczek z budżetu państwa, powoduje, że model dyscypliny rynkowej może odgrywać niewielką rolę. Kolejnym czynnikiem niesprzyjającym modelowi dyscypliny rynkowej jest nieadekwatność dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Odnosi się on szczególnie do tych jednostek, które znacząco odbiegają od oczekiwanego przez społeczność lokalną zakresu i jakości świadczenia usług oraz dóbr publicznych. Wówczas, w sytuacji niedostosowania do potrzeb, skala transferów z budżetu państwa może stanowić kluczowy czynnik skłaniający do generowania deficytu i wzrostu zadłużenia. Wobec tego występowanie tych przesłanek w pełni uzasadnia potrzebę wprowadzenia reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego. Aczkolwiek można wskazać na pewną zależność występującą między modelem dyscypliny rynkowej a modelem reguł fiskalnych, tj. im wyższy jest poziom dyscypliny rynkowej (głównie dzięki presji wywieranej przez instytucje finansujące dostarczające finansowania),

tym mniejsza powinna być konieczność nakładania dodatkowych ograniczeń na jednostki samorządu terytorialnego przez władze centralne.

Podejście bazujące na regułach fiskalnych jest wykorzystywane szczególnie przez władze centralne w celu wzmocnienia dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez ograniczanie ich skłonności do generowania nadmiernych wydatków, deficytów oraz zwiększania zadłużenia. Stosowanie reguł fiskalnych wynika z tego, że brak dyscypliny finansowej na szczeblu lokalnym prowadzi do negatywnych efektów zewnętrznych dla całego sektora finansów publicznych. Ograniczenia w modelu reguł fiskalnych odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do wysokości lub rodzaju dopuszczalnego deficytu. W teorii literatury spotyka się pogląd, że określone minimum regulacyjne stanowi warunek konieczny zapobiegania utracie płynności bądź niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. T. Ter-Minassian⁸ wyraziła pogląd, że zastosowanie reguł fiskalnych na poziomie samorządowym może wynikać z przekonania o nieskuteczności dyscypliny rynkowej. Prawne regulacje ustalone w tym podejściu w sposób klarowny definiują zakres swobody jednostki samorządu terytorialnego w kształtowaniu poziomu zadłużenia oraz treści ekonomicznej instrumentów finansowych, jak również skutki przekroczenia tego zakresu, co jest niewątpliwie zaletą. Ponadto prawnie zdefiniowany zakres swobody jednostki w obszarze korzystania z instrumentów finansowych umożliwia wieloletnie planowanie finansowe. Warto zauważyć, że reguły fiskalne wynikające z przepisów prawa funkcjonują niezależnie od mechanizmów rynkowych, przez co mogą być postrzegane jako narzędzia wczesnego ostrzegania. Równie ważną cechą tego podejścia jest uzależnienie finansowania jednostek od regulacji prawnych, co może ograniczyć, bądź nawet wykluczyć, jakąkolwiek arbitralną ingerencję władz w tej materii. Silną stroną tego podejścia jest również przejrzystość oraz skuteczność w kontekście utrzymania długoterminowej stabilności fiskalnej oraz sprawiedliwości międzypokoleniowej. Jednakże model może generować różne rodzaje ryzyka, które istotnie ograniczają oddziaływanie reguł fiskalnych, jak np. pozyskiwanie finansowania poza budżetem za pośrednictwem podmiotów trzecich (finansowanie spółek komunalnych), brak stabilności i przejrzystości klasyfikacji wydatków oraz dochodów jako bieżących i majątkowych. Ograniczenie tych rodzajów ryzyka wymusza ustalenie precyzyjnej definicji deficytu oraz długu, w tym również odpowiedniego systemu budżetowania oraz rachunkowości budżetowej umożliwiającej pozyskiwanie informacji na wszystkich etapach procedury dokonywania wydatków i pozyskiwania dochodów.

Zaprezentowane teoretyczne modele ograniczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie rozstrzygają jednak jednoznacznie o możliwości indywidualnej obsługi zadłużenia przez samorząd. W literaturze wskazuje się trzy główne modele finansowania jednostek samorządu terytorialnego uwzględniającego możliwość jego limitowania oraz zdolność do jego obsługi przez jednostkę samorządu te-

⁸ T. Ter-Minassian, *Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline?*, „OECD Journal on Budgeting” 2007, vol. 6, no. 3, s. 1-11.

rytorialnego. Na podstawie wytycznych zawartych we wzorcowych modelach kluczowym mechanizmem w ograniczaniu poziomu zadłużania samorządów winna być racjonalna ocena odnosząca się do zdolności obsługi istniejącego zadłużenia, bazująca na rzeczywistych przepływach operacyjnych uwzględniających dochody bieżące skorygowane o wydatki bieżące, bez uwzględniania dochodów i wydatków związanych bezpośrednio z obsługą zadłużenia.

K. Kluz⁹ powołuje się na następujące modele (szerzej omówione w tabeli 3.1):

- model restrykcyjny (*liquidity financing model*) – umożliwiający jedynie tymczasowe finansowanie zewnętrzne, zapewniające zachowanie płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- model finansowania zabezpieczonego (*hedge financing model*) – dopuszcza emisję długu dla jednostek samorządu terytorialnego na takim poziomie, który akceptują instytucje finansowe jako profesjonalne podmioty sektora komercyjnego w oparciu o ustalone umowne warunki finansowe,
- model finansowania spekulacyjnego, tzw. model liberalny (*speculative financing model*) – dopuszcza ustawienie wysokich granic zadłużania się dla jednostki samorządu terytorialnego ze względu na to, że nie są to podmioty konkurujące na wolnym rynku, a zatem nie są narażone na występowanie ryzyk typowych dla tradycyjnej działalności gospodarczej, natomiast posiadają narzuconą ustawowo oraz stabilną bazę dochodową.

Zaprezentowane modele, odnoszące się do możliwości absorbowania poziomu długu, nie bazują na kategoriach ekonomicznych jednorazowych, jak np. dochody lub wydatki majątkowe, ani też nie odwołują się bezpośrednio do arbitralnie narzuconego wskaźnika zadłużenia. Powyższy wniosek, w opinii autorki, winien mieć potwierdzenie w praktyce gospodarczej. Wśród omówionych modeli finansowania jednostek samorządu terytorialnego najbardziej zasadny ekonomicznie i gwarantujący zachowanie bezpieczeństwa gospodarki finansowej jest model finansowania zabezpieczonego. Finansowanie zabezpieczone polega na tym, że dłużnik jest zdolny obsługiwać dług, tj. kapitał, odsetki oraz dodatkowe koszty, z posiadanych aktywów. Wartościowym założeniem tego modelu jest uzależnienie poziomu zadłużenia od zdolności do jego obsługi mierzone relacją przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej do rocznego poziomu obsługi długu, tj. rat kapitałowych, odsetek oraz pozostałych kosztów. Model ten może w praktyce zostać zmodyfikowany poprzez akceptację niepełnego pokrycia przepływami z działalności operacyjnej odsetek i innych kosztów finansowych oraz spłat rat kapitału. Mogą temu towarzyszyć również analizy wrażliwości realizowane w oparciu o różne scenariusze.

⁹ K. Kluz, *W poszukiwaniu optymalnej konstrukcji limitu zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia nr 1(85), Szczecin 2017, s. 633-645.

Tabela 3.1. Modele finansowania jednostek samorządu terytorialnego a reguły limitujące zadłużenie

Reguła	Model finansowania płynnościowego (<i>liquidity financing model</i>)	Model finansowania zabezpieczonego (<i>hedge financing model</i>)	Model finansowania spekulacyjnego (<i>speculative financing model</i>)
1	2	3	4
Dopuszczalny poziom finansowania	Dopuszcza się tylko emisję długu, którego celem jest wyłącznie utrzymanie bieżącej płynności.	Dopuszcza się tylko taki poziom finansowania, dla którego przepływy operacyjne (<i>cash flow</i> operacyjny) pokrywają w min. 100% obsługę kapitału, odsetek i pozostałych kosztów finansowych.	Dopuszczalny jest taki poziom finansowania, dla którego przepływy operacyjne (<i>cash flow</i> operacyjny) pokrywają tylko obsługę odsetek oraz pozostałych kosztów finansowych.
Założenia modelu	<ul style="list-style-type: none"> • powszechny zakaz finansowania działalności samorządów długiem, • akceptowalna możliwość finansowania długiem przejściowego deficytu, powstałego wskutek niedopasowania w czasie wzajemnych strumieni uzyskiwanych dochodów i realizowanych wydatków bieżących, • konieczność całkowitej spłaty długu najpóźniej do ostatniego dnia roku obrachunkowego 	<ul style="list-style-type: none"> • maksymalny poziom finansowania zależny od wysokości realizowanej nadwyżki operacyjnej, która winna zaspokajać obsługę rat kapitałowych, odsetkowych oraz pozostałych kosztów związanych z przyznanym finansowaniem 	<ul style="list-style-type: none"> • maksymalny poziom finansowania zależny również od realizowanych przepływów operacyjnych, które winny być wystarczające na obsługę odsetek oraz pozostałych kosztów związanych z pozyskaniem finansowania, • model zakłada spłatę kapitału poprzez zrolowanie zadłużenia
Okres finansowania	krótkoterminowy	krótkoterminowy oraz długoterminowy	
Dopuszczalne odstępstwa od założeń modelu	<ul style="list-style-type: none"> • możliwy maksymalny średnioterminowy okres finansowania, nieprzekraczający 3 lat, co pozwoli elastycznie zarządzać wydatkami samorządowymi, • odstępstwo od kluczowej zasady modelu winno zostać powiązane z klauzulą finansową limitującą poziom zadłużenia 	<ul style="list-style-type: none"> • możliwe odstępstwa od założeń modelu jako bardziej liberalne lub konserwatywne, • odstępstwo liberalne – przepływy z działalności operacyjnej winny w całości pozwolić na obsługę części odsetkowej zadłużenia oraz pozostałych kosztów związanych z obsługą długu, natomiast w odniesieniu do części kapitałowej tylko określonej części, • odstępstwo konserwatywne – przepływy z działalności operacyjnej winny być kilkakrotnie wyższe niż przypadające do spłaty w danym roku obrachunkowym odsetki, pozostałe koszty finansowe oraz kapitał, 	

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> • przy wyliczeniach przepływów z działalności operacyjnej, pozwalających obsłużyć dług, uwzględnia się poziom zadłużenia netto, tj. ogólny poziom długu pomniejszony o papiery wartościowe, gotówkę oraz depozyty 	
Horyzont czasowy, w którym ocenie podlega zdolność kredytowa	<ul style="list-style-type: none"> • bieżący rok obrachunkowy dla finansowania nieprzekraczającego okresu 12 miesięcy, • poprzedni rok obrachunkowy dla finansowania przekraczającego okres 12 miesięcy 	<ul style="list-style-type: none"> • bieżący rok obrachunkowy dla długu nieprzekraczającego okresu 12 miesięcy, • poprzedni rok obrachunkowy dla finansowania przekraczającego okres 12 miesięcy, • prognoza finansowa obejmująca przynajmniej 3 kolejne lata obrachunkowe w oparciu o przedłożoną wieloletnią prognozę finansową 	
Pozostałe możliwe modyfikacje	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczenie katalogu zadań dedykowanych dla samorządów, • ustalenie maksymalnego okresu finansowania, • wykorzystywanie analiz wrażliwości, analiz scenariuszy w szacowaniu zdolności do obsługi długu, obejmujące zmianę poziomu stóp procentowych, ograniczenie bazy dochodowej, wzrost wydatków 		

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Kluza, *W poszukiwaniu optymalnej konstrukcji limitu zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia nr 1(85), Szczecin 2017, s. 633-645.

Bardziej liberalny jest model finansowania spekulacyjnego, który uzależnia wysokość długu od generowanych przepływów z działalności operacyjnej pokrywających obsługę odsetek oraz pozostałych kosztów. W finansowaniu spekulacyjnym dłużnik jest zdolny spłacać tylko odsetki, natomiast jego przepływy operacyjne nie w pełni pokrywają spłatę kapitału, w związku z tym dług musi być refinansowany. Dla modeli finansowania zabezpieczonego oraz spekulacyjnego ważne są potencjalne odstępstwa konserwatywne, których intencją jest ograniczenie ryzyka finansowego. Ponadto równie ważnym aspektem jest ustalenie zdolności kredytowej za kilka lat obrachunkowych.

Najbardziej niekorzystny wydaje się model finansowania płynnościowego, ponieważ dopuszcza emisję długu tylko w celu utrzymania płynności. W modelu tym nie przewiduje się finansowania projektów inwestycyjnych, co potencjalnie ogranicza rozwój lokalny. Akceptacja finansowania płynnościowego wskazuje, że projekty inwestycyjne mogłyby być finansowane długiem krótkoterminowym, co generuje wysokie ryzyko finansowe. Istotną wadą jest również oparcie oceny zdolności kredytowej na bieżącym oraz poprzednim roku budżetowym, bez uwzględniania wieloletniej prognozy finansowej.

3.2. Model reguł fiskalnych w Polsce

Problematyka długu oraz deficytu publicznego stanowi przedmiot zainteresowań reprezentantów nauk prawnych oraz ekonomicznych. Rezultaty prowadzonych przez nich badań pozwalają rozpoznać i zrozumieć znaczenie wpływu rozwiązań legislacyjnych na wielkość oraz strukturę długu publicznego, w tym także na koszty jego obsługi i ryzyko z tym związane.

Wśród bezpośrednich instrumentów ograniczania długu oraz deficytu publicznego kluczową rolę odgrywają reguły fiskalne. Stanowią one stały element otoczenia instytucjonalnego polityki fiskalnej na podstawie zarówno prawa międzynarodowego, jak i krajowego o randze konstytucyjnej i ustawowej, które, właściwie kształtując poziom deficytu, wydatków, bezpośrednio lub pośrednio wpływają na ograniczanie długu publicznego i redukcję jego skutków¹⁰. Zasadniczą przesłanką wdrażania reguł fiskalnych jest skłonność do generowania deficytów. Zjawisko to zwykle uzasadniane jest tendencją do przerzucania dyscypliny fiskalnej na przyszłość. Reguły fiskalne stanowią ograniczenie nałożone na politykę budżetową jednostki samorządu terytorialnego. Stąd też mają charakter prewencyjny, a ich istota sprowadza się do trwałego ograniczenia uznaniowości w realizacji polityki fiskalnej. Dzięki temu służą utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Stanowią bodziec kontrolny przed nieodpowiedzialną ekspansją fiskalną państwa, szczególnie wydatkową, która mogłaby doprowadzić do wysokiej nierównowagi między zobowiązaniami wymagalnymi państwa a źródłami ich finansowania¹¹. Ponadto zabezpieczają społeczeństwo przed nadmiernymi kosztami obsługi zaciągniętych zobowiązań finansowych, a długoterminowo zapobiegają zjawisku przerzucania konieczności obsługi długu publicznego na przyszłe pokolenia¹². W teorii literatury podkreśla się, że finanse publiczne są szczególnie narażone na niekorzystne zmiany wynikające z wąsko i krótkoterminowo rozumianego interesu politycznego¹³. Wobec tego celem reguł fiskalnych jest ochrona finansów publicznych przed wystąpieniem negatywnych czynników politycznych,

¹⁰ C. Hulbert, C. Vammalle, *Monitoring sub-central governments debts: practices and challenges in OECD countries*, RIFDE-GEN+, 2016, s. 18; B. Gootjes, J. de Haan, *Do fiscal rules need budget transparency to be effective?*, „European Journal of Political Economy” 2022, no 75, s. 2; C. Nerlich, W. Heinrich Reuter, *Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy*, „ECB Working Paper Series” 2015, s. 1-31.

¹¹ S. Owsiak, *Dylematy interpretacyjne przy ocenie sytuacji finansowej państwa*, [w:] *Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*. S. Owsiak (red.), PTE, Warszawa 2015, s. 87; A. Afonso, J.T. Jalles, *Fiscal rules and government financing costs*, „Fiscal Studies” 2019, no 40(1), s. 71-90; P.N. Sawadogo, *Can fiscal rules improve financial market access for developing countries?*, „Journal of Macroeconomics” 2020, no 65, s. 1-33.

¹² C. Mathieu, H. Sterdyniak, *Do we need fiscal rules?* [w:] *The euro area in crisis*, C. Mathieu, H. Sterdyniak (red.), OFCE, 2013, s. 201.

¹³ J. Ciak, J. Głuchowski, *O potrzebie powołania rady fiskalnej w Polsce*, [w:] *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, J. Ostaszewski (red.), Wydawnictwo SGH, Warszawa 2015, s. 454.

które mogą polegać na nadmiernej skłonności polityków do realizowania ponadnormatywnej polityki wydatkowej państwa, powodującej wzrost deficytu i długu publicznego. Z uwagi na to, że reguły fiskalne zawierają regulacje, które wpływają na ostateczny kształt polityki fiskalnej, można je także uznać za akt samoograniczenia się władz państwowych¹⁴.

Istota reguły fiskalnej może być wyjaśniana w ujęciu szerokim oraz wąskim¹⁵. Reguły fiskalne w rozumieniu szerokim stanowią zespół norm wpływających na ostateczny kształt polityki fiskalnej. Jednocześnie oznaczają rozwiązania instytucjonalne będące ograniczeniami realizowanymi na każdym z etapów procesu budżetowego, czyli przygotowania, uchwalania oraz wykonania budżetu. W tym ujęciu reguły fiskalne pozwalają na antycykliczne zarządzanie finansami publicznymi. Zapewniają stabilność finansową. Jednocześnie pozytywnie wpływają na wzrost wiarygodności rządu, a poprzez wzrost przewidywalności polityki finansowej wspierają długoterminowy wzrost gospodarczy¹⁶. Natomiast rozumienie reguł fiskalnych w ujęciu wąskim oznacza ilościowe ograniczenia polityki fiskalnej o względnie stabilnym charakterze, mające wyraz we wskaźnikach budżetowych, odnoszące się głównie do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, poziomu zaciąganego długu, poziomu wydatków lub dochodów publicznych¹⁷.

Reguły fiskalne mogą mieć także charakter proceduralny lub numeryczny¹⁸. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez G. Kopitsa oraz S. Symansky'ego przez numeryczną regułę fiskalną należy rozumieć permanentne ograniczenie nakładane na politykę fiskalną, które przyjmuje postać zdefiniowanych wskaźników ekonometrycznych, mających swój wyraz w poszczególnych pozycjach budżetowych¹⁹. Numeryczne reguły fiskalne (*numerical fiscal rules*) przyjmują postać wyrażonych liczbowo celów lub wielkości prezentowanych w relacji do PKB względnie w wartościach bezwzględ-

¹⁴ J.M. Poterba, *Do budget rules work?*, „NBER Working Papers from National Bureau of Economic Research”, Working Paper 5550, Cambridge 1996, s. 9; M. Onofrei, T. Toader, A.F. Vatamanu, F. Oprea, *Impact of governments' fiscal behaviors on public finance sustainability: a comparative study*, „Sustainability” 2021, no 13(7), s. 1-16.

¹⁵ K. Wójtowicz, *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe, PTE nr 10, Kraków 2011, s. 138.

¹⁶ A. Corbacho, T. Ter-Minassian, *Public financial management requirements for effective implementation of fiscal rules*, [w:] *The International handbook of public financial management*, R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), London 2013, s. 38.

¹⁷ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper” 162, IMF 1998, s. 3; A. Możdziej, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, s. 68; *Fiscal rules*, Independent Institutions and Mediumterm Budgetary Frameworks, www.ec.europa.eu, s. 4 (dostęp: 18.04.2022).

¹⁸ J. Ayso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin, *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institutions*, „Finance and Capital Markets Series”, Brussels 2009, s. 7.

¹⁹ G. Kopits, S. Symansky, wyd. cyt., s. 2.

nych²⁰. W odniesieniu do podsektora samorządowego definiuje się je jako lokalne reguły fiskalne²¹.

Numeryczne reguły fiskalne dotyczą następujących obszarów²²:

- reguł salda budżetowego (*budget balance rules*) – przybierają postać permanentnego ograniczenia akceptowalnego poziomu deficytu w relacji do PKB, doprowadzając do stanu względnej równowagi budżetowej²³;
- reguł zadłużenia (*debt rules*) – wyznaczają limit relacji długu do PKB lub do dochodów budżetowych czy zdolności do jego obsługi. Konstrukcja tej kategorii reguł bazuje na założeniu, że nakładane ograniczenia znajdują odzwierciedlenie w wyznaczanych ilościowo poziomach deficytu lub długu publicznego²⁴;
- reguł wydatkowych (*expenditure rules*) – przyjmują postać ustalonych progowo wartości wzrostu wydatków publicznych w całości lub dla niektórych wydatków publicznych w rozbiciu na poszczególne ich rodzaje. Reguły wydatkowe ustanawiają limity wydatków, wyznaczając ich wysokość, tempo wzrostu bądź także relację do PKB;
- reguł dochodowych (*revenue rules*) – wyznaczają pułapy przyrostu wybranych kategorii dochodów lub ustanawiają limity, których celem jest zapobieganie zjawisku ustalania ponadnormatywnych obciążeń podatkowych.

Reguły proceduralne (*qualitative fiscal rules*) natomiast określają uprawnienia, kompetencje i wzajemne zależności uczestników procedury budżetowej. Intencją reguł proceduralnych jest promowanie przejrzystości, efektywności oraz odpowiedzialności za stan finansów publicznych. Reguły te wykorzystuje się do odpowiedniego pozycjonowania kompetencji konstytucyjnych organów władzy publicznej w sposób pozwalający na właściwą realizację polityki publicznej.

W teorii literatury funkcjonuje wiele typologii reguł fiskalnych²⁵. Reguły te mogą być klasyfikowane według kryterium zasięgu terytorialnego. W oparciu o to kryterium wyróżnia się reguły fiskalne ponadnarodowe oraz krajowe. Uwzględniając kryterium źródła prawa dotyczącego reguł fiskalnych, wyszczególnia się reguły konstytucyjne, ustawowe bądź wynikające ze strategii lub programów przyjmowanych przez władze publiczne. Ze względu na kryterium podmiotowe reguły fiskalne doty-

²⁰ R. Mroczkowski, *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, W. Miemieć, K. Sawicka (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 322.

²¹ M. Poniatowicz, *Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji finansowej w sektorze samorządowym*, [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, A. Alińska, B. Pietrzak (red.), CeDeWu, Warszawa 2012, s. 309-322.

²² M. Guerguil, *Fiscal rules and small states: a brief overview*, IMF 2009.

²³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, „*Ekonomia i Prawo*” 2012, nr 3, s. 50.

²⁴ M. Postuła, *Reguły fiskalne na świecie i w Polsce*, „*Master of Business Administration*” 2011, nr 5, s. 43.

²⁵ E. Lotko, U. K. Zawadzka-Pąk, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018, s. 70-73.

czą całego sektora finansów publicznych, sektora publicznego lub sektora *general government* bądź tylko odnoszą się do szczebla centralnego, samorządowego lub ubezpieczeń społecznych. Stosując kryterium czasu, wyróżnia się reguły fiskalne obliczane w okresie jednego roku budżetowego lub w okresie dłuższym, najczęściej w czasie trwania całego cyklu gospodarczego.

Skuteczność reguł fiskalnych zależy od ich konstrukcji oraz wiarygodności. Można bowiem wskazać, na podstawie przeglądu literatury krajowej oraz zagranicznej²⁶, kilka postulatów w zakresie konstrukcji gwarantującej ową skuteczność, a mianowicie:

- nadanie regule odpowiedniej rangi prawnej poprzez usankcjonowanie we właściwym akcie prawnym,
- rzetelne określenie wskaźnika budżetowego, do którego odnosi się reguła,
- zdefiniowanie sankcji za naruszenie reguły oraz wskazanie organu upoważnionego do nakładania sankcji,
- właściwe określenie podstawowych założeń reguły,
- spójność reguły z celami polityki fiskalnej państwa,
- zdefiniowanie okresu obowiązywania reguły lub wskazanie sytuacji, w której reguła może zostać zawieszona,
- określenie monitoringu dla realizacji ustalonych reguł, opartego na wiarygodnych danych i dokonywanego przez niezależny organ.

Reguły fiskalne w Polsce zostały zawarte w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych, przy czym szczególne znaczenie przypisuje się ustawie o finansach publicznych, która wdraża ograniczenia stabilizujące, odnoszące się do reguł zadłużenia, wydatkowych oraz salda budżetowego²⁷. W Konstytucji RP ustanowiono regułę zadłużenia, która ma na celu zabezpieczenie państwa przed nadmiernym oraz niebezpiecznym dla jego struktur i gospodarki zadłużeniem²⁸. W świetle treści zapisu Konstytucji ograniczenie jednoznacznie oznacza zakaz nadmiernego obciążania finansowego państwa w postaci wzrostu poziomu państwowego długu publicznego ponad granicę 60% PKB.

²⁶ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7, s. 3; S. Franek, *Reguły fiskalne w przemianach instytucjonalnych finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia nr 39, Szczecin 2010, s. 67-68; B. Anderson, J.J. Minarik, *Design choices for fiscal policy rules*, [w:] *Fiscal policy: current issues and challenges*, Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia 2007, s. 512-518; G.M. Milesi-Ferretti, *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*, „Journal of Public Economics” 2004, vol. 88, Issues 1-2, s. 377-394; S. Landon, C. Smith, *Does the design of a fiscal rule matter for welfare?*, „Economic Modelling” 2017, vol. 63, s. 226-237.

²⁷ M. Dylewski, *Reguła limitowanej nierównowagi samorządu województwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia, nr 1(79), Szczecin 2016, s. 631-642.

²⁸ Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny*, [w:] *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 143.

Na szczeblu samorządowym ustawa zawiera ograniczenia jakościowe i ilościowe regulujące możliwość zaciągania zobowiązań. Ograniczenia ilościowe odnoszą się do maksymalnego poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego oraz kosztów jego obsługi. W literaturze przedmiotu pierwotnie wskazywano na wady stosowania ograniczeń ilościowych. Limity ilościowe, jak zaznaczyła M. Jastrzębska, nie były sprawiedliwym rozwiązaniem ze względu na to, że każdą jednostkę samorządu terytorialnego obowiązywał jednakowy limit w zakresie zaciągania długu i jego obsługi, niezależnie od jej sytuacji finansowej²⁹. Ograniczenia jakościowe odnoszą się do celu i zwykle mają cechę postulatu. Nie stanowią dla jednostki samorządu terytorialnego istotnej bariery w procesie emisji nowego zadłużenia. Te ograniczenia mają charakter mikroekonomiczny, ponieważ dotyczą określonego podmiotu i odnoszą się wyłącznie do długu i kosztów jego obsługi przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie dotyczą zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty samorządowego podsektora finansów publicznych. Obok ograniczeń mikroekonomicznych, duże znaczenie przypisuje się ograniczeniom makroekonomicznym, uzależniającym możliwości pożyczkowe jednostki od stanu finansów państwa³⁰. Założeniem ustawowych limitów zadłużenia jest zahamowanie nadmiernego zadłużania się jednostek, wywołującego zwykle trwałe i negatywne konsekwencje dla gospodarki lokalnej. Negatywną bowiem konsekwencją nadmiernego zadłużenia jest nie tyle utrata zdolności do wykonywania narzuconych ustawą zadań na dotychczasowym poziomie ilościowo-jakościowym³¹, ile utrata płynności i wypłacalności, obniżenie wiarygodności i zdolności kredytowej, a przez to również drastyczny wzrost kosztów obsługi zadłużenia³². A to oznacza, że ograniczenia mają na celu utrzymanie deficytu budżetowego oraz poziomu długu jednostek samorządu terytorialnego w bezpiecznych ramach.

W polskim porządku prawnym ustawodawca, obok wskazania celów, obwarował możliwość korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z instrumentów finansowych również innymi zapisami. Zdefiniowane w ustawie obostrzenia, które podczas ostatniej dekady ulegały modyfikacjom, determinują nie tylko poziom i skalę zadłużenia, ale również jego strukturę oraz koszt. Obwarowania w obszarze zadłużenia wpływają bezpośrednio na możliwości wykorzystywania finansowania lub współfinansowania zadań publicznych ze źródeł zwrotnych, jak też wyznaczają ramy aplikowania o środki finansowe o charakterze dłużnym. Należy zauważyć, że wzrost

²⁹ M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek...*, s. 9.

³⁰ S. Kańduła, J. Kotlińska, *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i obecne proponowane kierunki zmian*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Brol (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3(1203), Wrocław 2008, s. 497.

³¹ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 133.

³² M. Poniatowicz, M. Jastrzębska, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i jego determinanty*, „Studia BAS” 2021, nr 4, s. 150.

Tabela 3.2. Przegląd regulacji prawnych zawartych w ustawie o finansach publicznych o możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego

Podstawa prawna	Regulacja	Wpływ regulacji na działalność jednostki samorządu terytorialnego
1 Artykuł 86, ust. 1	2 W przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto: <ul style="list-style-type: none"> • jest większa niż 55%, a mniejsza niż 60%, to wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określone w uchwale budżetowej na kolejny rok, mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków współfinansowanych z programów europejskich, • jest równa lub większa niż 60%, to wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu 	3 <ul style="list-style-type: none"> • progi i procedury ostrożnościowe wprowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa strategicznego finansów publicznych, polegającej na ograniczeniu ryzyka przekroczenia dopuszczalnej przez Konstytucję RP relacji PDP/PKB, przy czym poziom restrykcyjności wzrasta wraz z przekroczeniem kolejnego progu • dla progów ostrożnościowych $55\% < PDP/PKB < 60\%$ – możliwość wzrostu wydatków jednostek samorządu terytorialnego jedynie o kwotę wydatków refinansowanych ze środków europejskich pod warunkiem posiadania nadwyżki operacyjnej lub wolnych środków z lat ubiegłych, • dla progów ostrożnościowych przekraczającego 60% PDP/PKB – nakaz zbilansowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, • prewencyjny charakter procedury polega na tym, że środki naprawcze są wdrażane dopiero po niekorzystnym ukształtowaniu się wielkości państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto
Artykuł 89, ust. 1	<p>Cel finansowania: jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, • finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, • spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji 	<ul style="list-style-type: none"> • nowo zaciągany dług o okresie zapadalności przekraczającym 12 miesięcy może zostać przeznaczony na finansowanie inwestycji, tj. finansowanie planowego deficytu oraz na refinansowanie wyprzedzającego poniesienia wkładu własnego w zakresie projektów inwestycyjnych lub na refinansowanie dotychczasowego zadłużenia, • wyprzedzający wkład własny w projektach inwestycyjnych może dotyczyć wydatków majątkowych i bieżących,

Tabela 3.2, cd.

1	2	3
	<p>papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,</p> <ul style="list-style-type: none"> wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 	<ul style="list-style-type: none"> wszelkie formy finansowania, wspomagające zarządzanie bieżącą płynnością winny zostać określone w uchwale budżetowej oraz spłacone do końca roku kalendarzowego
Artykuł 89, ust. 2	<p>Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.</p>	
Artykuł 91	<p>Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań, zaliczanych do tytułu dłużnego oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.</p> <p>Zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania w postaci kredytu lub pożyczki, emisji papierów wartościowych lub innego instrumentu finansowego z przeznaczeniem na:</p> <ul style="list-style-type: none"> pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne wymaga uzyskania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania. 	<ul style="list-style-type: none"> negatywna lub z istotnymi zastrzeżeniami opinia regionalnej izby obrachunkowej ogranicza dostępność do finansowania dla jednostki samorządu terytorialnego, ograniczona dostępność finansowania polega na braku potencjalnych oferentów w postępowaniu przetargowym, negatywnej decyzji kredytowej, pozyskaniu oferty z wyższą ceną za wykonanie zadania, co rekompensuje wyższe ryzyko kredytowe, w sytuacji braku możliwości pozyskania finansowania w instytucjach finansowych alternatywą są pozostałe niebankowe instytucje udzielające finansowania, konieczność określenia w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwot z tytułu planowanego zadłużenia

Artykuł 92, ust. 1	Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania, których koszty obsługi, jeżeli występują, są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym: dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej oraz kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.	<ul style="list-style-type: none"> • regulacja odnosi się do potrzeby ograniczania wzrostu kosztów obsługi długu, • potrzeba ujęcia wydatków związanych z obsługą długu w łącznym poziomie zadłużenia, • regulacja w zakresie dyskonta (odnosi się do wyemitowanych papierów wartościowych) oraz kapitalizacji odsetek (w szczególności zaciąganych kredytów) zapobiega kumulowaniu nadmiernego zadłużenia. Zarówno dyskonto, jak i kapitalizacja wpływają na zmiany nominalnej wartości zobowiązań, • brak możliwości zaciągania finansowania wyrażonego w walucie obcej, obejmującego także emisję krótkoterminowych obligacji skarbowych, wykorzystywania instrumentów pochodnych – w dacie zawierania transakcji można oszacować maksymalną wartość pozostającą do zapłaty w dniu wymagalności, jednak nie jest możliwe precyzyjne wyliczenie wskazanej kwoty
Artykuł 93, ust. 1	Jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należy do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji.	<ul style="list-style-type: none"> • udzielane poręczenia oraz gwarancje stanowią tzw. dług pośredni, • potrzeba oszacowania ryzyka zrealizowania się poręczenia/gwarancji za podmiot trzeci, co negatywnie wpływa na poziom łącznego długu jednostek samorządu terytorialnego • obowiązek określenia w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości zobowiązań z tytułu zadłużenia bezpośredniego, tj. kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych • konieczność merytorycznego powiązania wieloletniej prognozy finansowej z podejmowanymi w kolejnych latach budżetami, • konieczność realnego prognozowania, tj. uwzględnienia wszystkich wydarzeń mogących mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostki
Artykuł 94	Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów ustawy. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej. Poręczenia i gwarancje są terminowe i udzielane do określonej kwoty.	<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek określenia w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.
Art. 212, ust. 1 pkt 6	Uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność merytorycznego powiązania wieloletniej prognozy finansowej z podejmowanymi w kolejnych latach budżetami, • konieczność realnego prognozowania, tj. uwzględnienia wszystkich wydarzeń mogących mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostki
Artykuł 226, ust. 1 pkt 6	Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób finansowania jego spłaty.	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność merytorycznego powiązania wieloletniej prognozy finansowej z podejmowanymi w kolejnych latach budżetami, • konieczność realnego prognozowania, tj. uwzględnienia wszystkich wydarzeń mogących mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostki

Tabela 3.2., cd.

1	2	3
<p>Artykuł 240a i 240b</p>	<p>W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.</p> <p>W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • negatywna opinia regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej stanowi przesłankę do uruchomienia procedury związanej z przyjęciem programu postępowania naprawczego, • w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może: <ul style="list-style-type: none"> – podejmować nowych inwestycji finansowanych długim bezpośrednim, – udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, – udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek, – ponosić wydatków na promocję jednostki, – ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego, <p>oraz jest zobowiązana ograniczyć realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych</p>
<p>Artykuł 242, ust. 1</p>	<p>Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące, powiększone o przychody obejmujące: nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • brak możliwości uchwalenia budżetu przez organ stanowiący w przypadku deficytu operacyjnego – reguła odnosi się do budżetu planowanego oraz zrealizowanego, • uchwalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego z deficytem operacyjnym oznacza nieważność uchwały budżetowej, • zasada ma zapobiegać utrwalaniu sytuacji polegającej na emisji nowego zadłużenia celem zabezpieczenia środków w przypadku utraty płynności finansowej,

Artykuł 243	Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadającej na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących, pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu.	<ul style="list-style-type: none"> • regula sankcjonuje rozgraniczenie budżetu na część bieżącą oraz majątkową oraz wprowadza zasadę finansowania za pomocą deficytów budżetowych wyłącznie wydatków majątkowych, a nie bieżących
		<ul style="list-style-type: none"> • indywidualny wskaźnik zadłużenia opiera się na generowanej przez jednostkę nadwyżce operacyjnej, • regulacja zakłada uwzględnienie przy określaniu możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego ich indywidualnych zdolności do spłaty zobowiązań

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawa z 27 sierpnia 2009.

poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wynika z intensywnej aktywności inwestycyjnej, ale również z ograniczonej stabilności oraz wydajności dochodów, jak też z nakładania nań kolejnych zadań³³.

Do państwowego długu publicznego zalicza się dług podsektora samorządowego, co wiąże się z koniecznością nałożenia ograniczeń zadłużania się także na jednostki samorządu terytorialnego. Przegląd regulacji ilościowo-jakościowych związanych z możliwością zaciągania długu prezentuje tabela 3.2.

Funkcjonujące w Polsce reguły fiskalne wyróżniają się wysokiej rangi umocowaniem prawnym. Jednocześnie mają szeroki zakres przedmiotowy. W ramach stosowanych ograniczeń zadłużania się regulacje prawne dotyczą m.in. celu zaciągania zadłużenia, limitów poziomu zadłużenia, spełnienia kryteriów niezbędnych do zaciągania zadłużenia, kontroli nad długiem emitowanym przez samorząd, regulowania przypadków w sytuacji utraty płynności. Wskazane reguły oddziałujące na poziom długu jednostki samorządu terytorialnego zasadniczo mają sprzyjać racjonalnemu zaciąganiu finansowania oraz ustalaniu warunków, jakie powinny spełniać instrumenty finansowe³⁴. Reguły fiskalne uwzględniają przy tym decentralizację władzy. Ich konstrukcja opiera się zwykle na zdefiniowanych algorytmach matematycznych, bazujących na kluczowych agregatach fiskalnych. Pod rozwagę należy jednak poddać skuteczność reguł fiskalnych. Przestrzeganie reguł fiskalnych może polegać na wykorzystywaniu luk w funkcjonujących regulacjach, na co wskazują takie zjawiska, jak kreatywna rachunkowość, wypychanie długu poza jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystywanie bezzwrotnych źródeł przychodów oraz inne praktyki, dzięki którym oczekiwane poziomy mierników dochodów, wydatków, długu pozostaną spełnione. Takie działania nie wpływają na poprawę stanu finansów. Długoterminowo negatywnie oddziałują na finanse. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że dotychczas reguły fiskalne nie stanowiły wystarczającego bodźca dyscyplinującego, o czym będzie mowa w kolejnych częściach pracy. Wielokrotnie dokonywane zmiany w polskim prawodawstwie potwierdzają, że reguły fiskalne, choć ich intencja i cel są zasadne, mają charakter głównie informacyjny. Dostarczają bowiem wiedzy o występowaniu lub braku dyscypliny fiskalnej. Co istotne z punktu widzenia celu niniejszej pracy, reguły fiskalne nie stwarzają przestrzeni do jednoznacznego określenia długoterminowej zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego, jak również nie pozwalają ocenić w ujęciu dynamicznym działalności jednostki na płaszczyznach operacyjnej, finansowej oraz majątkowej.

³³ M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 68.

³⁴ J. Przybylska, S. Kańduła, *Wpływ nowej konstrukcji wskaźnika zadłużenia na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego)*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, T. Juja (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010, s. 349.

3.3. Ewolucja reguł fiskalnych oraz ich znaczenie dla gospodarki finansowej jednostki

Decyzje w zakresie zadłużania się w podsektorze samorządowym winny dokonywać się w sposób rozważny i racjonalny. Możliwość emisji długu definiują regulacje prawne, o czym była mowa we wcześniejszych częściach pracy.

W okresie poprzedzającym wprowadzenie obecnie obowiązujących reguł fiskalnych w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. do końca 2013 r., instrumentami ograniczania zadłużenia były dwie numeryczne reguły fiskalne uregulowane postanowieniami art. 169 oraz 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.³⁵ Reguły odnosiły się do wielkości rocznych spłat zadłużenia oraz do ogólnego poziomu zadłużenia.

Postanowienia art. 169 tejże ustawy zawierały wytyczne w obszarze rocznego poziomu spłat jednostki samorządu terytorialnego wynikającego z zaciągniętych instrumentów finansowych, obliczanego w relacji do planowanych dochodów budżetowych. Roczny poziom płatności z tytułu zaciągniętych instrumentów finansowych obejmował w szczególności:

- planowane w danym roku budżetowym spłaty rat kapitałowych od kredytów i pożyczek zaciągniętych w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetowego,
- refinansowanie zadłużenia, tj. planowane w danym roku budżetowym płatności kapitału od kredytów i pożyczek zaciągniętych w celu spłaty wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- płatności w danym roku budżetowym odsetek od powyższych zobowiązań oraz płatności odsetek od planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek krótkoterminowych zaciąganych w celu sfinansowania przejściowego deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego,
- płatności z tytułu wykupu w danym roku budżetowym papierów wartościowych wyemitowanych w celu sfinansowania deficytu lub refinansowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań wraz z należnymi odsetkami oraz dyskontem,
- kwoty potencjalnych płatności wynikające z udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji.

Z formuły rocznego poziomu spłat oraz potencjalnych spłat zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego zostały wyłączone kwoty wynikające z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, o ile realizowały zadania jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystując w tym celu

³⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104

środki pochodzące z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

Łączna kwota płatności z tytułu zaciągniętych instrumentów finansowych w danym roku budżetowym nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów ogółem jednostki samorządu terytorialnego. W szczególnym przypadku, kiedy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekraczała 55%, wówczas łączna kwota spłaty zobowiązań nie mogła przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikały ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

Natomiast druga reguła fiskalna, zawarta w art. 170 ustawy, nakazywała, by łączny poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie przekraczał 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym oraz by w trakcie trwania roku budżetowego łączny poziom zadłużenia na koniec kwartału nie przekraczał 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Z formuły łącznego poziomu zadłużenia ustawodawca wyłączył wyemitowane papiery wartościowe, kredyty, pożyczki zaciągane w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym bezzwrotnymi środkami z budżetu Unii Europejskiej lub środkami z pomocy państw członkowskich EFTA, do czasu zakończenia programu, projektu lub zadania realizowanych ze środków pomocowych oraz otrzymania refundacji poniesionych wydatków. W sytuacji, gdy określone w umowie zawartej z podmiotem dysponującym środki pomocowe nie zostały przekazane lub gdy po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie mogła emitować nowych papierów wartościowych, zaciągać kredytów i pożyczek, udzielać poręczeń oraz gwarancji do czasu obniżenia zadłużenia poniżej 60%.

Obowiązujące do końca 2013 r. reguły fiskalne były jednakowe dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie, zarówno ze strony przedstawicieli doktryny, jak i praktyki, dość krytycznie odnoszono się do konstrukcji tych limitów, uzasadniając, że przestrzeganie tylko tych ustawowych progów nie gwarantuje dobrej kondycji finansowej³⁶. Wskazywano, że te regulacje wyróżniały się nadmierną unifikacją właśnie poprzez brak powiązania z indywidualną kondycją finansową jednostki samorządu terytorialnego, co ostatecznie mogło prowadzić do zaciągania zo-

³⁶ Szerzej: W. Gonet, *Pomoc nadmiernie zadłużonym jednostkom samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 5, s. 12-21, P. Swianiewicz, *Finanse lokalne...*, s. 183; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 196; M. Poniatowicz, J.M. Salachna, *Determinanty efektywności zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010, s. 229-230; M. Poniatowicz, *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1-2, s. 107.

bowiązań przekraczających możliwości ich spłaty³⁷. Podnoszono kwestię, że w takiej sytuacji limity nie mogły być odpowiednią miarą służącą do kontroli oraz ograniczania poziomu długu, ponieważ dotyczyły w takim samym stopniu wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a przez to uniemożliwiały dokonanie rzetelnej oceny stanu ich finansów³⁸. Przede wszystkim pomijały istotę i znaczenie potencjału dochodowego oraz struktury dochodów, będących podstawowym źródłem spłaty długu.

Do nieścisłości obu reguł odnieśli się również autorzy Raportu Fitch Ratings³⁹, którzy wskazali, że istotne zmniejszenie dochodów ogółem jednostki samorządu terytorialnego w kolejnych latach, przy porównywalnym poziomie długu i kosztach jego obsługi, może spowodować, że zarówno poziom zadłużenia, jak i obsługi długu w relacji do dochodów przekroczy ustawowe progi.

Zmiana ustawodawstwa w tym obszarze od 2014 r. stanowiła właściwie odpowiedź na krytykę, której były poddane omawiane rozwiązania prawne. Efektem podjętych prac było zastąpienie limitów, wynikających z art. 169 oraz 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., nowymi, uwzględniającymi w swojej konstrukcji indywidualną zdolność każdej jednostki do spłaty powstałych zobowiązań (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia określany jako IWZ). Jednocześnie ustawodawca zobowiązał jednostki do równoważenia sekcji bieżącej budżetu. Zmiany, w zamierzeniu ustawodawcy, miały stanowić instrument dyscyplinujący te jednostki, dla których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań powinno nakazywać rozwagę przy planowaniu kolejnych⁴⁰. Treść tych regulacji została zawarta w ufp z 2009 r.

Pierwszą z reguł fiskalnych, obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego od roku 2011, jest reguła zrównoważonego budżetu (*golden rule*), wskazana w art. 242 ufp, która, zgodnie z intencją ustawodawcy, ma służyć racjonalizacji gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁴¹. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że budżet jednostki samorządu terytorialnego winien być zrównoważony⁴². Należy przez to rozumieć, że wydatki powinny korespondować z dochodami uzyskiwanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, tj. dochodami własnymi, subwencjami, dotacjami z budżetu państwa, a także ze środkami pozyskiwanymi z Unii Europejskiej.

Reguła zrównoważonego budżetu stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące nie znajdują

³⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” 2012, nr 21(88), s. 2-3.

³⁸ L. Kluka, K. Kluza, *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 93.

³⁹ *Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia. Raport specjalny Fitch Ratings*, 2006, http://www.fitchpolska.com.pl/reports/Polish_municipalities2006-10-27pl.pdf?rep=6630 (dostęp: 12.07.2020).

⁴⁰ *Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008, s. 39, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1181> (dostęp: 28.11.2021).

⁴¹ Tamże.

⁴² A. Borodo, *Polskie prawo finansowe: zarys ogólny*, TNOiK, Toruń 2010, s. 85.

pokrycia w planowanych dochodach bieżących powiększonych o przychody, tj.: o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych, jak również niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z Unii Europejskiej. Jednostka nie może również uchwalić budżetu, w którym na koniec roku wykonane wydatki bieżące przekraczają wykonane dochody bieżące powiększone o powyższe przychody. Reguła równoważenia budżetu zakłada również odstępstwo. Mianowicie dopuszcza się sytuację, kiedy wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe od sumy dochodów bieżących i nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, jeśli kwota przewyższających daną sumę wpływów budżetowych wynika z wydatków bieżących realizowanych z udziałem środków pomocowych, tj. finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz pochodzących z pomocy udzielonej przez państwa EFTA. Odstępstwo to uwzględnia sytuację, w której jednostki samorządu terytorialnego poniosły wydatki na programy, projekty, zadania finansowane z bezzwrotnych środków pomocowych, ale nie zostały one przekazane w danym roku budżetowym jako refundacja, co w kontekście możliwości pozyskiwania dodatkowych środków finansowych przez samorządy należy oceniać pozytywnie. Jednocześnie konstrukcja reguły powoduje, że zasada równoważenia budżetu nie obowiązuje w trakcie wykonywania budżetu, ponieważ obowiązek przestrzegania zawartych w niej warunków odnosi się do etapu planowania budżetu lub do jego wykonania⁴³. Wobec tego dopuszczalny jest przejściowy deficyt części bieżącej budżetu. Na podstawie tej regulacji nastąpiło więc rozdzielenie budżetu na część bieżącą oraz majątkową. Celem tego podziału jest ustalenie wyniku operacyjnego, który pozwoli oszacować potencjalną zdolność jednostek samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze majątkowym⁴⁴. Jest to jednoznaczne z tym, że możliwość wykorzystywania finansowania odnosi się do części majątkowej budżetu. Zaciąganie bowiem zobowiązań w celu sfinansowania wydatków bieżących może powodować konieczność dalszego zadłużenia się w celu uregulowania uprzednio zaciągniętego długu. Potrzeba wydzielenia części bieżącej oraz majątkowej wynika również z ograniczenia ryzyka⁴⁵:

⁴³ J.M. Salachna, *Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania*, [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, H. Litwińczuk (red.), Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2010, s. 210.

⁴⁴ J.M. Salachna, *Komentarz do art. 242 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ośrodek Doradztwa i Szkolenia Kadr, Gdańsk 2014, s. 1104.

⁴⁵ B. Guziejewska, *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez samorząd terytorialny – aspekty teoretyczne a rozwiązania w praktyce*, [w:] *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2006, s. 228-229.

- tzw. iluzji podatkowej (*fiscal illusions*), czyli sytuacji, kiedy popyt na usługi świadczone przez samorząd mógłby być potencjalnie wyższy niż wysokość danin publicznych przekazywanych na rzecz samorządów. Podkreślić należy, że podatnicy/wyborcy pozytywniej oceniają możliwość finansowania przez samorząd zadań długiem niż z wykorzystaniem podatków lokalnych. Wobec tego władze samorządowe, chcąc pozyskać elektorat, chętniej zastępują podatki lokalne nowym długiem (*substitution of taxes for debt*) jako instrumentem finansowania samorządowych zadań publicznych⁴⁶;
- wystąpienia efektu wypychania inwestycji prywatnych z rynku lokalnego (*crowding out effect*) – dług powinien sprzyjać efektywnemu wydatkowaniu środków oraz promowaniu rozwoju. W ekonomii efekt wypychania jest pojęciem wykorzystywanym do opisanie sytuacji zmniejszenia wydatków prywatnych przy wzroście wydatków publicznych, tj. występowania zjawiska ograniczania inwestycji prywatnych, które zostało wywołane poprzez ekspansję fiskalną⁴⁷.

Drugi z mechanizmów dopuszczalnego poziomu zadłużenia, obowiązujący od 2014 r., opiera się na regulacjach zawartych w art. 243 ufp. Na jego podstawie ocenia się możliwość spłaty instrumentów finansowych już istniejących oraz planowanych do zaciągnięcia w kolejnych latach. W teorii literatury podkreśla się, że wdrożenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia stanowi przejaw dokonującej się finansjalizacji jednostek samorządu terytorialnego, która sprowadza się do narzucenia nowych reguł w działaniu samorządów⁴⁸. Istota tego zjawiska polega na przyjęciu określonych reguł fiskalnych oraz ustaleniu limitu zadłużenia⁴⁹. Celem wdrożenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia było przyzwole nie dla jednostek samorządu terytorialnego wyróżniających się znacznym potencjałem rozwojowym na realizację bezpiecznej i długoterminowej strategii rozwoju⁵⁰. Zakładano w tym również szczególną ostrożność w kontekście korzystania z instrumentów finansowych przez te jednostki, których dochody były już w znacznym stopniu obciążone spłatami dotychczasowych zobowiązań.

W pierwotnym kształcie w okresie 2014-2018 indywidualny wskaźnik zadłużenia stanowił, że wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi w relacji do dochodów ogółem nie mógł przekroczyć średniej arytmetycznej z trzech lat poprzedza-

⁴⁶ H.S. Banzhaf, W.E. Oates, *On fiscal illusion in local public finance: re-examining ricardian equivalence and the renter effect*, „National Tax Journal” 2013, t. 66, nr 3, s. 511-512.

⁴⁷ A. Gawęł, *Efekt wypierania wydatków prywatnych przez wydatki publiczne poprzez rynek kredytowy jako zaburzenie skuteczności polityki fiskalnej w stabilizacji cyklu koniunkturalnego na przykładzie Polski*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 7, s. 15.

⁴⁸ J. Bartkowski, *Finansjalizacja i samorząd terytorialny*, [w:] *Finansjalizacja – wpływ na gospodarkę i społeczeństwo*, A. Gemzik-Salwach, K. Opolski (red.), CeDeWu, Warszawa 2016, s. 57-58.

⁴⁹ K. Ćwieląg, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako narzędzie wzmocnienia bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego – próba analizy i oceny wprowadzonych zmian*, [w:] *Gospodarka i społeczeństwo w dobie finansjalizacji*, A. Gemzik-Salwach, K. Opolski (red.), CeDeWu, Warszawa 2020, s. 88.

⁵⁰ D.A. Hałaburda, *Finanse samorządu terytorialnego*, WSE, Białystok 2010, s. 119.

jących rok budżetowy relacji sumy dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży mienia, pomniejszonej o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. W tym rozumieniu indywidualny wskaźnik zadłużenia odzwierciedlał zdolność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego do regulowania zobowiązań. Należy podkreślić, że konsekwencją tej regulacji był zakaz uchwalania budżetu, którego realizacja mogłaby spowodować w danym roku lub w latach następnych niedotrzymanie warunków spłaty zobowiązań ustalonych w oparciu o obliczony indywidualny wskaźnik zadłużenia, wynikającego ze wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

gdzie:

- R* – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu:
- spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetu,
 - spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych rozumianych jako refinansowanie długu,
 - spłaty zobowiązań zaciągniętych w celu wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
 - spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej.

Do zobowiązań mających wpływ na relację zaliczono także kwoty potencjalnych spłat udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji, które nie stanowiły roszczeń wymagalnych, jak również przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

- O* – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowania planowanego deficytu budżetu, spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, a także odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na te cele oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;

Db – dochody bieżące;

Sm – dochody ze sprzedaży majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja:

- $n-1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- $n-2$ – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- $n-3$ – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Katalog spłaty zobowiązań nie zawierał płatności z tytułu rat kapitału kredytów, pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na to, że zobowiązania te mają charakter krótkoterminowy i, zgodnie z art. 89 ufp, podlegają spłacie bądź wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Należy również zaznaczyć, że ustawodawca określił katalog zobowiązań, które nie miały wpływu na omawianą relację. Wyłączenia odnosiły się do instrumentów finansowych związanych z absorpcją środków europejskich przeznaczonych na realizację projektów objętych dofinansowaniem z tych środków. Zgodnie z tą ideą, na podstawie art. 243 ust. 3 ufp, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu realizacji programu, projektu lub zadania oraz otrzymaniu refundacji do spłat zobowiązań nie zaliczano kwot wynikających z tytułu:

- spłat rat kredytów, pożyczek, papierów wartościowych zaciągniętych/wyemitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej lub na realizację pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA wraz z odsetkami,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA.

Przekroczenie omawianej relacji, zarówno na etapie planowania budżetu, jak i jego wykonywania, rodziło skutki prawne. Na etapie planowania, w sytuacji przedstawienia regionalnej izbie obrachunkowej projektu uchwały budżetowej, izba posiadała kompetencje, by wydać negatywną opinię o projekcie takiej uchwały oraz wezwać jednostkę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. W przypadku uchwalenia budżetu, w którym przekroczono relację indywidualnego wskaźnika zadłużenia, w kompetencjach izby było stwierdzenie naruszenia prawa oraz wezwanie jednostki do usunięcia nieprawidłowości. W razie braku takich zmian izba regionalna posiadała uprawnienia, by unieważnić w całości lub w części uchwałę budżetową. Natomiast na etapie wykonywania budżetu skutkowało to bezpośrednio zakazem zaciągania zobowiązań⁵¹.

Obliczenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia wymagało uwzględnienia danych za trzy ostatnie lata poprzedzające rok budżetowy, którego dotyczył wskaźnik.

⁵¹ J.M. Salachna, *Komentarz do art. 243 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ośrodek Doradztwa i Szkolenia Kadr, Gdańsk 2014, s. 1118.

Dla roku poprzedzającego rok budżetowy zakładano wielkości planowane, wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, natomiast dla poprzednich dwóch lat przyjmowano wartości zrealizowane, wynikające ze sprawozdań z wykonania budżetu w poszczególnych latach.

W związku z tym wartość relacji zależała od wielkości dochodów uzyskiwanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym również od dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży majątku, a wyróżniających się incydentalnym charakterem, oraz od rozmiaru wydatków ponoszonych na działalność bieżącą. Możliwość zaciągania długu zatem została uzależniona od kształtowania się wyniku operacyjnego budżetu oraz od efektywności zarządzania majątkiem komunalnym, a tym samym od możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych⁵². Taka metodologia wyliczania maksymalnego poziomu spłaty zobowiązań prowadziła do:

- wzmocnienia rangi i znaczenia wielkości nadwyżki operacyjnej,
- efektywnego zarządzania długiem, jego wielkością, strukturą, kosztami i ponoszonym ryzykiem finansowym,
- doskonalenia metod planowania finansowego krótko- i długoterminowego,
- wyeliminowania mechanizmu finansowania działalności bieżącej kapitałem obcym.

Obok mocnych stron omawianej relacji wskazywano również na słabości i mankamenty obniżające jej skuteczność jako mechanizmu wzmacniającego bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego. Krytyka, szeroko omówiona w literaturze przedmiotu⁵³, bazowała nie tyle na zdecydowanie wyższej restrykcyjności wskaźnika, ile na wielu nieścisłościach merytorycznych. Wątpliwości wzbudzała sama konstrukcja wskaźnika wykorzystującego dane historyczne, nieodzwierciedlają-

⁵² K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych*, [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnie ustawy o finansach publicznych (przed pierwszym czytaniem)*, Z. Szpringer (red.), „Studia BAS” 2009, nr 4, s. 22.

⁵³ Szerzej: J.M. Salachna, *Nowe formy prawne ograniczania długu oraz zadłużenia samorządu terytorialnego – próba oceny*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2017, s. 527; K. Wójtowicz, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)*, [w:] *Globalna i lokalna ekonomia rozwoju – szanse i zagrożenia*, K. Raczkowski, J. Klepacki (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, t. XVIII, z. 9, cz. I, Wydawnictwo SAN, Łódź 2017, s. 209-212; R.P. Krawczyk, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12, s. 12; P. Klimek, *Prawnofinansowe przesłanki długu publicznego w gminie – małym mieście*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2017, s. 570; M. Jastrzębska, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach. Przyczyny. Skutki. Przeciwdziałanie*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, Szczecin 2016, s. 188; M. Jastrzębska, *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałania*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6, s. 25; A. Kamiński, *Realność parametrów finansowania i zadłużenia w wieloletniej prognozie finansowej*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 11, s. 25; B. Filipiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*

ce ani aktualnej, ani przyszłej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego obliczona relacja prezentowała informację o przeszłej sytuacji finansowej samorządu, a przez to była nieobiektywna i nieelastyczna z powodu braku odniesienia się do obecnych oraz prognozowanych zmian w koniunkturze gospodarczej, której cykliczność jest naturalnym elementem gospodarki. Dodatkową ułomnością był nazbyt krótki okres obliczania wskaźnika, bazujący na trzyletnim odcinku czasowym.

Mankamentem było także włączenie w konstrukcję indywidualnego wskaźnika zadłużenia dochodów majątkowych, wyróżniających się incydentalnym, niepowtarzalnym charakterem. Za dyskusyjne należy uznać to, że powiększanie nadwyżki operacyjnej o zrealizowane dochody ze sprzedaży majątku miało na celu promowanie aktywnych form zarządzania majątkiem jednostek samorządu terytorialnego. Poprzez aktywną wyprzedaż majątku samorządy trwale traciły źródło systematycznych wpływów związanych z gospodarowaniem poszczególnymi jego składnikami. Wyprzedawanie majątku było również niekorzystne ze względu na możliwość hipotecznego ustanawiania zabezpieczenia spłaty na majątku komunalnym. Dochody ze sprzedaży majątku tylko doraźnie i krótkoterminowo zwiększały potencjał obsługi zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, ale nie stanowiły stałego źródła spłaty zobowiązań.

Czynnikiem wskazującym na niedoskonałość dotychczasowych regulacji był także brak możliwości wcześniejszej spłaty zobowiązań powyżej maksymalnego indywidualnego limitu, mimo posiadanych własnych środków oraz dokonania restrukturyzacji zadłużenia. W efekcie jednostki samorządu terytorialnego przeznaczały środki na odsetki i prowizje od wydłużonych w czasie zobowiązań zamiast na realizację zadań.

Istotne wątpliwości budził katalog tytułów dłużnych uwzględnianych w relacji. Z powodu braku ujęcia niestandardowych instrumentów finansowych uznano, że IWZ dotyczył tylko części długu jednostki samorządu terytorialnego. Te nieścisłości regulacyjne stwarzały warunki do wykazywania niższego niż w rzeczywistości łącznego poziomu długu, a tym samym generowały ryzyko finansowe związane chociażby z utratą płynności finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Konstrukcja wskaźnika sprzyjała również wykorzystywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego mechanizmu inżynierii finansowej, w której poprzez świadomą manipulację wielkościami budżetowymi wpływały one na wartość relacji.

Warto również podkreślić, że algorytm relacji wyrażającej granice zadłużenia dwukrotnie uwzględniał wydatki związane z obsługą długu, ponieważ obie strony nierówności szacowanej dla określenia limitu długu odwoływały się do płatności odsetkowych. Lewa strona nierówności stanowiła relację sumy zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi do dochodów ogółem w danym roku. Natomiast prawa strona

go, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 4, s. 79; M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Infos BAS” 2011, nr 21, s. 3; K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, wyd. cyt., s. 2-3.

nierówności uwzględniała koszty obsługi zadłużenia w pozycji wydatków bieżących, pomniejszających osiągnięte dochody bieżące i dochody ze sprzedaży mienia. Tak ustalona relacja istotnie zmniejszała możliwości wykorzystywania zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania.

Konstrukcja wskaźnika uniemożliwiała zaciągnięcie zadłużenia tym jednostkom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej. To ograniczenie wprost skłaniało je do postaw polegających na hazardzie moralnym. Wówczas jednostki samorządu terytorialnego przesuwały wydatki bieżące związane z obsługą długu na kolejne okresy z opcją obsługi zadłużenia w przyszłości. Jednocześnie planowały długoterminowe finansowanie z opcją wieloletnich karencji w spłacie kapitału, co pośrednio negatywnie wpływało na efektywną rekonstrukcję długu oraz determinowało kumulację stałych wydatków w przyszłości.

Ponadto indywidualny wskaźnik zadłużenia miał charakter procykliczny, tj. niedoszacowany w okresie ożywienia gospodarczego oraz przeszacowany w okresie dekoniunktury. W jego konstrukcji pominięto możliwość wystąpienia trwałego lub przejściowego spadku tempa wzrostu gospodarczego. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, kiedy w okresach historycznych odnotowywano wyższe wpływy budżetowe z tytułu sprzyjającej koniunktury gospodarczej bez uwzględnienia potencjalnego uszczuplenia dochodów w roku, na który zaplanowano emisję nowego długu, lub w latach następnych. A zatem wskaźnik obliczony za okres, w którym dochody budżetowe, obejmujące również jednorazowe wpływy ze sprzedaży składników majątku, były wysokie, pozwalał pozyskać znacznie wyższy poziom finansowania, niż umożliwiało to rzeczywista zdolność kredytowa.

Dostrzegając mankamenty indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jak również uwzględniając szeroką krytykę środowiska naukowego, samorządowego, organów kontrolnych i nadzorczych, ustawodawca dokonał modyfikacji obowiązującej reguły. W toku dalszych prac została opracowana nowa formuła wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Zmiany zostały wprowadzone do ustawy o finansach publicznych w drodze jej nowelizacji⁵⁴, dzięki której zostały wyeliminowane dotychczasowe słabe strony relacji oraz wzmocnione podstawy bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządu terytorialnego. W tym celu w nowej formule wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia przyjęto następujące założenia:

- dochody bieżące budżetu, do których odnoszone są: łączna kwota spłat i wykupów oraz kwota dochodów bieżących pomniejszych o wydatki bieżące, podlegają pomniejszeniu o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- dochody bieżące budżetu pomniejszane o wydatki bieżące podlegają pomniejszeniu o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze,

⁵⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 2500

- wydatki bieżące budżetu podlegają pomniejszeniu o:
 - wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego (tj. kredytów i pożyczek, jak również innych zobowiązań, które wywołują podobne do nich skutki ekonomiczne),
 - wydatki bieżące na obsługę długu,
 - wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze,
- dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych – wartości wykonane za ten rok, z zastrzeżeniem, że do obliczenia relacji dla poprzednich sześciu lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych,

a konstrukcję wskaźnika obsługi długu wyrażono wzorem:

$$\frac{R+O}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \frac{\sum_{n=1}^7 x(Dbei - Wbei)}{Dbi},$$

gdzie:

- R* – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego (tj. kredytów, pożyczek, jak również innych zobowiązań, które wywołują podobne do nich skutki ekonomiczne) oraz wykupów papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciągniętych lub emitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązań krótkoterminowych, jeśli podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;
- O* – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego (tj. kredytów, pożyczek, jak również innych zobowiązań wywołujących podobne do nich skutki ekonomiczne), odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;
- Db* – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące;
- Dbei* – dochody bieżące w roku poprzedzającym o *n* lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze;
- Dbi* – dochody bieżące w roku poprzedzającym o *n* lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące;

W_{bei} – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o *n* lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego (tj. kredytów, pożyczek oraz innych zobowiązań wywołujących podobne do nich skutki ekonomiczne), wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze.

W rezultacie, na mocy art. 243 ust. 1 ufp, organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym następnym roku po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów oraz pożyczek z tytułu:
 - finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, zaciągniętych pożyczek oraz kredytów,
 - wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
 - finansowania wydatków na inwestycje i zakupów inwestycyjnych ujętych w wieloletniej prognozie finansowejwraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę tych zobowiązań, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
 - wykupów papierów wartościowych emitowanych w celu:
 - finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
 - spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, zaciągniętych pożyczek oraz kredytów,
 - wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
 - finansowania wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w wieloletniej prognozie finansowejwraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na te cele, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
 - spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego (tj. kredytów i pożyczek, jak również innych zobowiązań wywołujących podobne do nich skutki ekonomiczne), innych niż określone powyżej, z wyłączeniem rat zobowiązań krótkoterminowych (jeżeli podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane)
- wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego (tj. kredytów i pożyczek, jak również innych zobowiązań wywołujących podobne do nich skutki ekonomiczne), innych niż określone powyżej,

- potencjalnych płatności wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji w stosunku do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących, pomniejszonych o wydatki bieżące, w stosunku do dochodów bieżących budżetu.

Ograniczenia te nie mają zastosowania w kilku przypadkach wyszczególnionych przez ustawodawcę, a mianowicie do:

- spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych zadań o podobnym charakterze (wraz z należnymi odsetkami),
- wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze (wraz z należnymi odsetkami i dyskontem),
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, oraz innych o podobnym charakterze, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. Termin ten nie ma jednak zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy (tj. zaciągniętych kredytów i pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze).

Ograniczenia wynikające z konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia nie znajdują również zastosowania do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 50% ze środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych zadań o podobnym charakterze – w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód poziom finansowania ze środków budżetu Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania. Kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości, jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków Unii Europejskiej oraz innych o podobnym charakterze był obliczony bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.

Należy również zauważyć, że wprowadzone przez ustawodawcę zmiany w obszarze ograniczania możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

zostały podzielone na trzy grupy⁵⁵ i dotyczyły: racjonalizacji procesu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego i zwiększania przestrzeni do dokonywania wydatków, uelastycznienia gospodarki finansowej oraz kontroli poziomu zadłużenia.

W ramach racjonalizacji procesu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego ustalono, że ograniczeń w spłacie zobowiązań nie stosuje się do restrukturyzacji oraz wcześniejszej spłaty zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się to zasadne, albowiem jednostki samorządu terytorialnego mogą dysponować innymi środkami finansowymi, pochodzącymi z innych źródeł, jak np. ze zwróconych pożyczek, które mogłyby zostać przeznaczone na spłatę zadłużenia. W odniesieniu do restrukturyzacji jednostki samorządu terytorialnego, które w przeszłości zaciągnęły dług na mniej korzystnych warunkach, mogły go zamienić na bardziej korzystne instrumenty finansowe, co stanowi istotną zaletę z ekonomicznego punktu widzenia. Wcześniejsza spłata długu mogła nastąpić tylko pod warunkiem posiadania wolnych środków rozumianych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Ograniczenia w spłacie również nie znajdowały zastosowania w sytuacji, kiedy jednostka samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym posiadała inne środki o bezzwrotnym charakterze, pod warunkiem że nie zaciągała nowego długu na sfinansowanie deficytu budżetowego. Te rozwiązania z założenia miały pozwolić na zmniejszenie wysokości długu publicznego oraz kosztów jego obsługi. Natomiast należy zauważyć, że szacunek kosztów restrukturyzacji dokonuje się *ex ante*, co jest także przedmiotem opinii regionalnej izby obrachunkowej. Dylemat powstaje wówczas, kiedy wydłużeniu ulegnie okres finansowania, gdyż do tego najczęściej sprowadza się proces restrukturyzacji zadłużenia (zmniejszenie wysokości rat kredytowych oraz wydłużenie okresu finansowania). Wówczas nie ma możliwości ograniczenia kosztów obsługi długu, ponieważ dłuższy okres finansowania determinuje wyższy poziom naliczanych odsetek umownych. Wątpliwa może być również rzetelność opinii regionalnej izby obrachunkowej potwierdzającej niższe koszty restrukturyzacji zadłużenia z uwagi na to, że koszt nowego długu można oszacować *ex post*, najwcześniej po rozstrzygnięciu przetargu.

Zmiany w obszarze uelastyczniania gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego polegały na umocowaniu, poza organem stanowiącym, również i organu wykonawczego do dokonywania niezbędnych korekt w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostki w związku z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich. Wprowadzono również zasadę, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego może zostać upoważniony przez organ stanowiący do zmian limitów zobowiązań oraz wydatków na realizację przedsięwzięć finansowa-

⁵⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2787, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2787> (dostęp: 28.11.2021).

nych z udziałem środków europejskich albo środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi w związku ze zmianami w realizacji tych przedsięwzięć, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego prognozą.

Zmiany w obszarze kontroli zadłużenia polegały przede wszystkim na włączeniu niestandardowych instrumentów finansowych do indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Pierwotnie nie podlegały one w ogóle ograniczeniom ustawowym w zakresie ich przeznaczenia oraz uwzględniania w limicie spłaty zobowiązań przypadających na dany rok. Niestandardowe zobowiązania były spłacane ze środków pieniężnych ewidencjonowanych jako wydatki. Nowa reguła została wzmocniona również koniecznością pozyskania przez jednostki samorządu terytorialnego stosownej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zadłużenia dla innych niż kredyty i pożyczki instrumentów finansowych. Modyfikacja ta faktycznie była podyktowana zasadnymi obawami, że brak jakichkolwiek limitów może sprzyjać dalszemu szybkiemu przyrostowi zadłużenia podsektora samorządowego z racji wykorzystywania tychże instrumentów⁵⁶. Dzięki temu wzmocniony został proces bieżącego monitoringu przez izbę, ograniczono też możliwość obchodzenia przez jednostki regulacji prawnych poprzez stosowanie konstrukcji prawnych pozwalających pozyskiwać środki finansowe w formach, z których wynikają zobowiązania dłużne. Nowelizacja regulacji prawnych wprowadziła także zasadę wyłączenia wolnych środków, tj. nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki, wynikającej z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu. Celem tego zabiegu było ograniczenie nadmiernej emisji zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego. W ten sposób uporządkowano możliwości zaciągania długu. Ta zmiana miała na celu ograniczenie przypadków emisji nadmiernego długu przez niektóre jednostki oraz angażowania środków pozyskanych z tytułów dłużnych w celu finansowania wydatków bieżących.

Pozostałe zmiany w zakresie ograniczenia możliwości zadłużania jednostek samorządu terytorialnego miały charakter doprecyzowujący. Ustalono bowiem, że limitem spłaty zadłużenia objęte są nie tylko odsetki od zobowiązań dłużnych, ale wszystkie wydatki na obsługę długu, w tym w szczególności opłaty i prowizje płacone przez samorząd w związku z udzieleniem kredytu lub pożyczki. Wydłużono również do siedmiu lat okres, z którego oblicza się średnią arytmetyczną. Dzięki temu możliwe stało się ograniczenie incydentalnych zdarzeń mogących wywierać istotny wpływ na możliwości jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zadłużenia. Jednocześnie z prawej strony nierówności wyłączono wydatki bieżące na obsługę długu, obejmujące również umowy wywołujące skutki ekonomiczne podobne do po-

⁵⁶ P. Walczak, *Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 ufp*, [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, P. Walczak (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 56-57.

życzki lub kredytu. Wyłączenie wydatków bieżących związanych z niestandardowymi instrumentami finansowymi z prawej strony nierówności jest spójne z uwzględnieniem zobowiązań wywołujących skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu po lewej stronie nierówności. Z konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia wyłączone zostały również dochody ze sprzedaży majątku, jako element poprawiający doraźnie sytuację jednostki, który zachęcał do wyprzedaży majątku samorządowego jedynie w celu poprawy relacji. Kolejne ważne zmiany mające wpływ na obliczenie relacji polegały na tym, że w mianowniku obu stron nierówności dochody ogółem zostały zastąpione dochodami bieżącymi pomniejszonymi o dotacje oraz środki przeznaczone na bieżące cele. Z licznika prawej strony nierówności zostały wyłączone także kwoty dochodów i wydatków bieżących związanych z realizacją programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegających zwrotowi środków pochodzących z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. Modyfikację tę należy ocenić pozytywnie, ponieważ kwoty środków finansowych, w związku z różnym okresem ponoszenia wydatków bieżących na realizację tychże projektów oraz pozyskiwania dofinansowania na ten cel, w rzeczywistości mogły prowadzić do niewłaściwej oceny potencjału jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zadłużenia. Ustawodawca doprecyzował również, że po zakończeniu roku budżetowego do wyliczenia relacji należy uwzględniać wielkości wykonane, a nie planowane, co wynikało z potrzeby prezentacji w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej rzeczywistej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że ustawodawca, chcąc umożliwić samorządom dostosowanie się i przygotowanie do nowej metodologii obliczania wielkości indywidualnego wskaźnika zadłużenia, wyznaczył harmonogram wprowadzania zmian obejmujący okres 2019-2026, w tym w szczególności:

- dla 2019 r.:
 - wprowadzenie możliwości restrukturyzacji długu i wcześniejszej spłaty zadłużenia,
 - obowiązek pozyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie zaciągania innych instrumentów finansowych,
 - objęcie limitem niestandardowych instrumentów finansowych (lewa strona nierówności) z jednoczesnym wyłączeniem wydatków na spłatę kapitału od niestandardowych instrumentów finansowych (prawa strona nierówności),
 - objęcie limitem wszystkich kosztów obsługi długu (lewa strona nierówności),
- dla 2020 r.:
 - zastąpienie w mianowniku relacji dochodów ogółem dochodami bieżącymi pomniejszonymi o bieżące środki pozyskane z budżetu Unii Europejskiej,
 - wyłączenie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej odpowiednio z dochodów i wydatków (licznik prawej strony nierówności),

- dla 2022 r.:
 - wyłączenie wolnych środków z zasady równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi,
- dla 2026 r.:
 - zastąpienie średniej arytmetycznej średnią ważoną z jednoczesnym wydłużeniem okresu, na podstawie którego obliczona jest średnia nadwyżka operacyjna do siedmiu lat,
 - wyłączenie wszystkich wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony nierówności,
 - wyłączenie dochodów majątkowych z prawej strony nierówności.

Wiele z tych zmian weszło już w życie. Obecnie regulacje przejściowe stanowią, że jednostka samorządu terytorialnego, określając relację spłaty zobowiązań wynikającą z konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia w okresie 2020-2025, ustala łączną kwotę przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów zgodnie z nowym brzmieniem art. 243 ust. 1 ufp. Nakazuje on w szczególności uwzględnienie wszystkich wydatków związanych z obsługą długu oraz uwzględnienie w tej relacji zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, jeśli zostały zaciągnięte od dnia wejścia w życie nowych regulacji. Ponadto w okresie 2020-2025 dopuszczalny limit spłaty zobowiązań oblicza się jako średnią arytmetyczną z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących jednostki samorządu terytorialnego powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, w stosunku do dochodów bieżących budżetu. Jednak przy wyznaczaniu limitu zadłużenia jednostki od 2020 r. w wydatkach bieżących z ostatnich trzech lat wyłącza się wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego (tj. kredytów i pożyczek, jak również innych zobowiązań, które wywołują podobne do nich skutki ekonomiczne), jeżeli zobowiązania te były zaciągnięte od dnia wejścia w życie nowych regulacji. Równocześnie z mianownika relacji po obu stronach nierówności zostały wyłączone kwoty dotacji i środki celowe na cele bieżące. W tym samym czasie z dochodów bieżących i wydatków bieżących (licznik prawej strony nierówności) zostały wyłączone dotacje i środki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, jak również wydatki bieżące z tego tytułu. W odniesieniu do niestandardowych instrumentów finansowych, określając relację spłaty zobowiązań, jednostki samorządu terytorialnego będą je uwzględniać w zależności od terminu zaciągnięcia zobowiązań, a ich spłata ujmowana będzie po prawej lub po lewej stronie nierówności. A zatem zobowiązania zaciągnięte przed wejściem w życie nowych regulacji, tj. przed 1.01.2019 r., nie podlegają bezpośredniemu limitowaniu do końca okresu ich spłaty, co oznacza, że spłaty nie są uwzględniane po lewej stronie nierówności, a wykazywane są w wydatkach po prawej stronie nierówności. Natomiast nowe zobowiązania, powstałe po 1.01.2019 r., są wliczane do limitu, co wiąże się

z uwzględnieniem ich spłaty po lewej stronie nierówności, bez wykazywania wydatków po prawej stronie nierówności.

Począwszy od 2026 r., jednostki samorządu terytorialnego, ustalając relację spłaty zobowiązań wynikających z indywidualnego wskaźnika zadłużenia, zobowiązane są stosować docelową regulację ustaloną w art. 243 ufp, w brzmieniu zdefiniowanym nowelizacją ustawy, z zastrzeżeniem, że w zależności od terminu zaciągnięcia zobowiązań niestandardowych instrumentów finansowych ich spłata będzie ujmowana po prawej lub po lewej stronie nierówności.

Kryzys pandemiczny istotnie uwypuklił niedoskonałość reguł fiskalnych oraz niestabilność regulacji prawnych. W związku z wystąpieniem światowej pandemii COVID-19 w podsektorze samorządowym w Polsce nastąpiły istotne zmiany w zakresie omówionych reguł fiskalnych. Zmiany te miały charakter tymczasowy, obejmujący wyłącznie rok 2020 oraz wieloletni, wpływające na kolejne lata. W samym roku 2020 zostało wydanych ponad 20 aktów prawnych i dokumentów w postaci ustaw, rozporządzeń, obwieszczeń i komunikatów, regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, dodatkowo zmienianych w tym samym roku. Zliberalizowane w 2020 r. analizowane reguły fiskalne zostały wprowadzone w celu uelastyczenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zwiększenia przestrzeni fiskalnej w zakresie zwalczania negatywnych skutków światowego kryzysu pandemicznego.

Regulacje covidowe odnosiły się do kwestii reguły zrównoważonego budżetu oraz reguły zadłużenia⁵⁷. Ustawa zwana covidową⁵⁸ dopuszczała możliwość niezachowania reguły zrównoważenia części bieżącej budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W tym rozumieniu jednostka samorządu terytorialnego na etapie planowania oraz wykonania budżetu w 2020 r. mogła przekroczyć relację dotyczącą równoważenia dochodów i wydatków bieżących o kwotę ubytku w dochodach tej jednostki w wyniku wystąpienia negatywnych skutków pandemii COVID-19. Ubytek w dochodach odnosił się do podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatków lokalnych: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, a także opłat lokalnych: skarbowej, eksploatacyjnej, miejscowej i uzdrowskiej, będąc skutkiem wystąpienia COVID-19 w odniesieniu do planu sprzed pandemii. W ramach zasady równoważenia budżetu ustawodawca dopuścił także przekroczenie relacji o wydatki ponoszone w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

⁵⁷ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2020, s. 35.

⁵⁸ *Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, Dz. U. 2020, poz. 374

Zmiany covidowych regulacji prawnych odnosiły się również do reguły zadłużenia. Z relacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia zostały wyłączone, tylko do wysokości ubytków, spłaty zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego w związku z ubytkiem dochodów, będących następstwem pandemii COVID-19. Zmiana ta ma charakter długo-terminowy, co oznacza, że spłata tych zobowiązań została wyłączona z relacji w całym okresie finansowania. Podobnie przy ustalaniu na rok 2021 oraz następne lata relacji ograniczającej wysokość spłaty zadłużenia z wydatków bieżących zostały wyłączone wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Kolejna zmiana dotyczyła wprowadzenia wyłącznie w 2020 r. mechanizmu jednorocznego limitu zadłużenia. Zgodnie z tą zasadą na koniec 2020 r. zadłużenie danej jednostki nie mogło przekroczyć 80% wykonanych dochodów, w trakcie zaś tego roku budżetowego na koniec kwartału nie mogło przekroczyć 80% planowanych dochodów tej jednostki. Ustawodawca w tym samym roku wyłączył także wydatki na obsługę długu z wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego przy ustalaniu relacji ograniczającej wysokość spłaty długu danej jednostki. Rozwiązania dotyczące reguł fiskalnych zostały podtrzymane na rok 2021⁵⁹.

Omówione reguły fiskalne obowiązujące jednostki samorządu terytorialnego oraz ich ewolucja ukazują, jak na przestrzeni lat zmieniło się podejście do zasady zrównoważenia budżetu i możliwości obsługi zadłużenia. Teoretyczne rozważania zaprezentowane w niniejszym punkcie umożliwiają sformułowanie wielu wniosków.

Po pierwsze, analiza regulacji prawnych pozwala stwierdzić, że po okresie tworzenia bezpiecznych i efektywnych reguł fiskalnych, na podstawie nowelizacji z 2018 r. ustawy o finansach publicznych, zostały one w 2020 r. istotnie zliberalizowane. Zmiany obowiązujące od 2019 r. w zakresie przyjęcia dodatkowych ograniczeń odnoszących się do możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wzmocnienia efektywności reguły mierzonej indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia pozytywnie wpływały na wzrost bezpieczeństwa finansowego w kontekście możliwego zadłużania się przez jednostki, jak również wzmocniały ich stabilność finansową.

Po drugie, obecna formuła obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia istotnie różni się od pierwotnej wersji. Wedle zasadniczego zamysłu ustawodawcy modyfikacja i ewolucja indywidualnego wskaźnika zadłużenia miały bazować na koncepcji nadwyżki operacyjnej. Jednakże dokonana analiza wskazuje, że dotychczasowa relacja nie jest całkowicie spójna z przyjętą metodologią opierającą się wyłącznie na nadwyżce operacyjnej. W okresie 2020-2025 w relacji nadal ujmowane są dochody ze sprzedaży majątku, które za sprawą wydzielenia budżetu majątkowego i bieżącego nie wiążą się bezpośrednio z nadwyżką operacyjną. Dyskusje może także wywoły-

⁵⁹ Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, Dz. U. 2020, poz. 2400

wać sytuacja, w której osiągnięte dochody ze sprzedaży majątku w przeszłości determinują możliwość emisji nowego długu w przyszłości. Aczkolwiek warto podkreślić, że zrealizowane dochody ze sprzedaży majątku istotnie mogą zmniejszyć potrzeby pożyczkowe jednostki samorządu terytorialnego poprzez wzrost zasobu środków pieniężnych, a nie odwrotnie. Gdyby jednak założyć, że celem uzyskiwanych dochodów majątkowych jest obsługa długu, to wydatkowanie tychże środków powinno podlegać ścisłej kontroli z punktu widzenia celu wydatkowania. W tym przypadku nie byłoby możliwe finansowanie innych obszarów poza obsługą długu. Obecny kształt IWZ sprzyja także potencjalnej pokusie nadużycia ze względu na to, że wyprzedaż majątku jest ostatecznością dla tych jednostek, których kondycja finansowa nie jest zadowalająca. Wówczas poprzez wyprzedaż majątku mogą wykorzystywać tę szansę w celu poprawy zdolności kredytowej. Należy także zaakcentować, że wyprzedaż majątku często sprowadza się do realizacji sprzedaży wymuszonej, zwłaszcza w okresie dekonstrukcji, po relatywnie mało korzystnych cenach.

Kolejną wątpliwość w konstrukcji IWZ wzbudzają wyłączenia związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Z jednej strony to wyłączenie sprzyja realizacji szerokiego spektrum projektów inwestycyjnych. Jednak z drugiej strony, uwzględniając kwestię bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego, problem jest bardzo dyskusyjny i wielopłaszczyznowy. Refundacja nakładów finansowych obejmuje jedynie kapitał, a nie poniesione przez samorządy koszty odsetkowe od finansowania pomostowego. Refundacji i rozliczeniu podlega tylko kwota przyznanego finansowania ze środków unijnych, choć i tu istnieje ryzyko braku rozliczenia projektu.

Po trzecie, liberalna reguła fiskalna negatywnie wpływa na płynność finansową w długim okresie, w tym również potęguje efekt iluzji podatkowej. Budżet powinien być tak skonstruowany, aby możliwe było pokrywanie wydatków bieżących z dochodów bieżących. Zezwolenie na wystąpienie deficytu operacyjnego stanowiłoby przeżycie zasady zachowania bezpieczeństwa finansowego. Zwłaszcza w okresie kryzysu powinno się dążyć do zwiększenia dyscypliny fiskalnej na poziomie samorządowym⁶⁰. W tym kontekście szczególnie niebezpieczna okazuje się właśnie iluzja podatkowa, która polega na słabo rozpoznawalnych i niekontrolowanych przez społeczeństwo skutkach międzypokoleniowej redystrybucji dochodów w związku z dynamicznym wzrostem długu spowodowanym bieżącą działalnością. W czasie pandemii sprzyjały temu stan zagrożenia, niepewne perspektywy oraz chaos w społeczeństwie.

Po czwarte, liberalizacja reguł fiskalnych istotnie zwiększyła ryzyko finansowe oraz naruszyła istotę dyscypliny rynkowej przy zaciąganiu długu w środowisku niskich stóp procentowych. Podkreślić należy, że w czasie pandemii modyfikacja IWZ dopuszczała emisję długu w celu zwalczania negatywnych skutków COVID-19. Wyłączenie spłaty tego długu z IWZ wcale nie ogranicza ryzyka finansowego, dług ten

⁶⁰ K. Owsiak, *Władze samorządowe wobec presji na wydatki związane z kryzysem pandemicznym*, „Finanse Publiczne”, PAN, Warszawa 2021, s. 70.

bowiem należy spłacić. Z IWZ nie wynika jednoznacznie, czy jednostka jest w stanie wygenerować środki na obsługę tego długu.

Po piąte, aby reguły fiskalne mogły być skuteczne, powinny mieć charakter trwały. Dokonana analiza potwierdza, że nader często wprowadzane zmiany nie rozwiązują problemów dotyczących finansów jednostek samorządu terytorialnego. Przynajmniej nie wskazują na płaszczyźnie działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz nie obrazują potencjalnej zdolności płatniczej.

Rozdział 4

Zasady oceny ryzyka finansowego i zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego

4.1. Ryzyko finansowe w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Literatura z dziedziny ekonomii wskazuje istotę ryzyka jako jedną z kluczowych kategorii ekonomicznych, która jest na tyle złożona, że nie można jednoznacznie podać uniwersalnej jej definicji. Jak twierdzi M. Jastrzębska, indywidualną interpretację definicji ryzyka podaje się w zależności od potrzeb dyscypliny naukowej oraz branży¹.

Ryzyko występuje we wszystkich rodzajach działalności i na każdym ich etapie. Jest to termin wieloznaczny, który łączy się z oceną przyszłości, identyfikacją rodzajów ryzyka, ich pomiarem oraz podejmowaniem decyzji w zakresie unikania lub ograniczania negatywnych skutków jego wystąpienia. Klasyczna koncepcja ryzyka jako niepewności mierzalnej² dowodzi, że ryzyko oznacza możliwość odchylenia od stanów oczekiwanych, które można przewidzieć i zmierzyć za pomocą rachunku prawdopodobieństwa. Ryzyko można interpretować również jako możliwość wystąpienia odchylenia od wartości oczekiwanej w wyniku zaistnienia zdarzeń o charakterze zewnętrznym lub wewnętrznym bądź też jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia powodującego odchylenie oraz skutków, jakie generuje³. Ryzyko określane jest również jako prawdopodobieństwo, że dane zdarzenie wystąpi i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie danego celu⁴. Natomiast niepewność *sensu stricto* to brak możliwości podjęcia racjonalnej decyzji wobec niewystarczającej wiedzy o przy-

¹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związku z kontrolą zarządczą oraz audytem wewnętrznym*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7-8, s. 5.

² K. Bareja, K. Klimczak, *Neoklasyczne ramy analizy atrybutów ryzyka*, [w:] *Ryzyko w rachunkowości*, A. Karmańska (red.), Difin, Warszawa 2008, s. 32.

³ *Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki zawodowej audytu wewnętrznego, załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Dz. Urz. Min. Fin. z 2010, nr 5, poz. 24

⁴ *Glosariusz terminów dotyczący audytu w administracji publicznej*, Warszawa, lipiec 2005, s. 35, www.mf.gov.pl (dostęp: 8.03.2012).

szłych wydarzeniach, ponieważ niepewności nie można przewidzieć⁵. Ryzyko jest stanem świata, a niepewność jest stanem umysłu. Ryzyko utożsamia się z przedmiotem lub podmiotem objętym ochroną. Pojęcie ryzyka należy rozumieć jako możliwość wystąpienia zdarzeń, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, które mogą wpływać na realizację zamierzonych celów. Wobec tego ryzykiem jest szansa wystąpienia sytuacji, w której stopień realizacji celów mierzony jest szansą odniesienia korzyści lub poniesieniem straty. W tym przypadku jest ono mierzone w kategoriach prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego oddziaływania i możliwych skutków⁶. Natomiast Ministerstwo Finansów wskazuje, że ryzyko jest prawdopodobieństwem wystąpienia dowolnego zdarzenia, działania lub zaniechania działań, czego skutkiem może być uszczerbek w majątku lub wizerunku danego podmiotu, który może uniemożliwić osiągnięcie wyznaczonych celów i zadań⁷. Ryzyko może również oznaczać sytuację, w której nie można w pełni przewidzieć przyszłych warunków gospodarowania, natomiast znany jest rozkład ich prawdopodobieństwa. Może ono wystąpić również wtedy, kiedy jeden z czynników nie jest rozpoznany, istnieje zaś prawdopodobieństwo jego ziszczenia się⁸.

W związku z tym, aby zachować bezpieczeństwo funkcjonowania i realizacji zadań, konieczne jest rozpatrywanie ryzyka jako⁹:

- szansy wystąpienia straty,
- możliwości wystąpienia straty,
- stanu, w którym istnieje możliwość straty,
- dyspersji rezultatów rzeczywistych i oczekiwanych,
- prawdopodobieństwa uzyskania wyniku innego niż oczekiwany,
- niepewności,
- niebezpieczeństwa,
- przedmiotu ubezpieczenia.

Ryzyko można zapobiegać, wykorzystując w tym celu¹⁰:

- unikanie ryzyka polegające na braku realizacji określonych zadań,
- ograniczenie jego wielkości (prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych skutków – szacowanie źródeł ryzyka i definiowanie czynników łagodzących ryzyko),
- łagodzenie jego negatywnych efektów,

⁵ M. Gawart, E. Jezierska, *Podejście do identyfikowania cech ryzyka według nurtu ofensywnego*, [w:] *Ryzyko w rachunkowości*, A. Karmańska (red.), Difin, Warszawa 2008, s. 41.

⁶ K. Winiarska, *Audyt wewnętrzny*, Difin, Warszawa 2008, s. 152.

⁷ *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 21.

⁸ T. Waściński, P. Krasiński, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem w działalności organizacji*, J. Monkiewicz, I. Gąsioriewicz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 34.

⁹ A. Śliwiński, *Ryzyko ubezpieczeniowe. Taryfy – budowa i optymalizacja*, Poltext, Warszawa 2002, s. 19.

¹⁰ W. Ronka-Chmielowiec, *Ubezpieczenia – rynek i ryzyko*, PWE, Warszawa 2002, s. 73.

- przenoszenie (transferowanie) alternatywnie zabezpieczanie się, np. poprzez ubezpieczenia.

Uwzględniając powyższe, ryzyko zwykle interpretuje się jako zdarzenie negatywne, tj.: ze stratami, z niebezpieczeństwem, z dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia, podejmowania działań lub zaniechania działań, które utrudniają osiągnięcie założonego celu i realizację zadań.

Natomiast skuteczne zarządzanie ryzykiem wymaga podejścia procesowego, podejmowania działań w sposób systematyczny oraz zaplanowany. W przeciwieństwie do sektora przedsiębiorstw, zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym wciąż stanowi duże wyzwanie, ale bardzo pożądane¹¹. Umiejętność zarządzania ryzykiem pozwala w sposób odpowiedzialny i racjonalny zarządzać gospodarką finansową samorządu oraz diagnozować pojawiające się sygnały ostrzegawcze np. w oparciu o zagregowane dane makroekonomiczne i ich wpływ na indywidualną gospodarkę finansową, dane finansowe mające swoje źródło w sprawozdawczości budżetowej i finansowej.

Pojęcie ryzyka i zrozumienie jego istoty ma kluczowe znaczenie zarówno dla teorii, jak i dla praktyki zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Wiąże się przede wszystkim z zachowaniem bezpieczeństwa funkcjonowania, realizacji zadań powierzonych samorządom oraz poszukiwaniem metod ograniczania ryzyka.

Jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak inne podmioty sfery społecznej i gospodarczej, funkcjonują w warunkach ryzyka i niepewności¹². Różnica odnosi się do tego, że dysponują one oraz zarządzają środkami publicznymi, za pomocą których realizują zdefiniowane zadania bieżące i inwestycyjne¹³. Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego może dotyczyć realizowanego zadania, decyzji podjętych lub zaniechanych lub całego podmiotu¹⁴. W ujęciu *stricte* ekonomicznym ryzyko odnosi się do sytuacji, w której potencjalnie może wystąpić niebezpieczeństwo niezrealizowania oczekiwanego rezultatu podejmowanych działań¹⁵. Wobec tego definicja ta wpisuje się w działalność jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na to, że polega na nieustannym procesie podejmowania decyzji. Rozstrzygnięcia te dotyczą horyzontu krótko-, średnio- oraz długoterminowego i obejmują różne aspekty funkcjonowania samorządu. Decyzje te dotyczą:

¹¹ A. Kumpiałowska, *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 3.

¹² K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 15-16.

¹³ M. Poniatowicz, *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 620, Szczecin 2010, s. 326.

¹⁴ B. Filipiak, M. Niewęglowska, *Kompleksowy program ubezpieczenia odpowiedzialności gminy szansą na łagodzenie skutków ryzyk w działalności samorządu*, [w:] *II Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005, s. 190-199.

¹⁵ T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa 2008, s. 152.

- szeroko rozumianej działalności inwestycyjnej obejmującej strukturę, rodzaj i charakter komunalnych aktywów rzeczowych,
- działalności finansowej, której efektem jest charakter, struktura oraz rodzaj źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego,
- działalności operacyjnej odnoszącej się bezpośrednio do podejmowanych inicjatyw w sferze bieżącej.

Częstokroć właśnie w procesie decyzyjnym występują bariery i ograniczenia, które uniemożliwiają podjęcie decyzji trafnych, racjonalnych, zasadnych z punktu widzenia ekonomicznego¹⁶. Jako podstawowe bariery wymienia się: niewystarczający zakres informacji, brak właściwych zasobów organizacyjnych oraz ekonomiczno-technicznych niezbędnych w procesie decyzyjnym, bariery tkwiące w czynniku ludzkim i awersji do podejmowania decyzji. Należy podkreślić, iż szczególnie istotne są te decyzje, które dotyczą obszaru finansów, zwłaszcza w sferze zaciągania zadłużenia, rodzą bowiem konsekwencje ekonomiczne. Mogą one potwierdzać efektywność i gospodarność oraz budować zaufanie i wiarygodność wobec instytucji finansowych lub przeciwnie. Dlatego konieczne jest uwzględnianie ryzyka w ich działalności, gdyż ryzyko jest nierozzerwalną częścią życia społecznego¹⁷. Negatywne skutki, w postaci generowanego ryzyka na płaszczyźnie inwestycyjnej, operacyjnej i finansowej, powodują, że samorząd potencjalnie może nieoptymalnie realizować powierzone mu zadania. W konsekwencji charakter i skala ryzyka w działalności jednostki samorządu terytorialnego wynikają ze specyfiki sektora finansów publicznych oraz specyfiki tych jednostek jako podmiotów podsektora samorządowego. Ryzyko może mieć wiele źródeł, jednak ich specyfika i nasilenie zależy od wielu czynników i okoliczności. Źródła te mogą mieć charakter podmiotowy, fizyczny oraz prawny, definiowane często jako faktory (czynniki) ryzyka¹⁸. Ryzyko powstaje w różnych obszarach działalności jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jest związane z pozyskiwaniem środków finansowych zarówno na zabezpieczenie płynności danej jednostki, jak i na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych. Ryzyko jest specyficzne. Prezentuje naturę współczesnych procesów zachodzących zarówno wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego, w jej otoczeniu, jak i w relacjach z podmiotami w nim występującymi. Ponadto odzwierciedla specyfikę współczesnych więzi społeczno-gospodarczych. B. Filipiak¹⁹ podkreśla, że jednostki samorządowe dysponują publicznymi zasobami pieniądza, natomiast społeczeństwo w sposób szczególny traktuje zagadnienia zarządzania środkami publicznymi. W związku z tym należy ze szczególną starannością odnosić się do problemu ryzyka oraz uznać, że działalność związana z realizacją samo-

¹⁶ S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 182.

¹⁷ P. Pluskota, *Rola i zadania JST w sferze zaspokajania potrzeb społecznych*, [w:] *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, B. Filipiak, S. Flejterski (red.), CeDeWu, Warszawa 2008, s. 19.

¹⁸ T. Czerwińska, *Towarzystwa ubezpieczeniowe na rynku kapitałowym w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 50.

¹⁹ M. Dylewski, B. Filipiak, *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012/2013, s. 29.

rządowych zadań publicznych wiąże się właśnie z kategorią ryzyka. Ze względu na specyfikę realizowanej działalności konieczne jest rozpoznanie charakterystycznych czynników ryzyka w działalności samorządowej, a w ślad za tym dokonanie właściwego wyboru metod zarządzania ryzykiem, w tym także ograniczania jego skutków.

Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego i prowadzonej przez nią gospodarki finansowej, polegającej na zarządzaniu publicznymi środkami, kluczowe jest rozróżnienie między negatywnym a neutralnym podejściem do ryzyka, a mianowicie²⁰:

- podejście negatywne, przez które należy rozumieć negatywne odchylenie od oczekiwanego rezultatu, tj. zagrożenie oznaczające możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu,
- podejście neutralne, przez które należy rozumieć możliwość dowolnego (niekoniecznie ujemnego) odchylenia od oczekiwanego rezultatu, tj. możliwość osiągnięcia efektu różniącego się od oczekiwanego.

W tym znaczeniu na uwagę zasługuje interpretacja M. Jastrzębskiej²¹, według której „w ujęciu ekonomicznym ryzyko oznacza taką sytuację, w której co najmniej jeden z elementów składających się na nią jest nieznany, ale można określić prawdopodobieństwo jego wystąpienia”.

W kontekście badań prowadzonych w ramach niniejszej monografii bardzo interesującą definicję ryzyka, właściwą dla jednostek samorządu terytorialnego, zaproponowała D. Dziawgo²², twierdząc, że jest to „stan, w którym rezultat osiągnięty w przyszłości jest nieznany, ale można zidentyfikować jego przyszłe alternatywy przy założeniu, że szanse możliwych alternatyw są znane”.

Natomiast resortowe opracowanie przygotowane przez Ministerstwo Finansów²³ identyfikuje ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego „jako prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, które będzie miało negatywny wpływ na realizację założonych celów”.

Studia literatury przedmiotu pozwalają na dokonanie podziału ryzyka na trzy zasadnicze kategorie, które, z uwagi na uniwersalność, mogą znaleźć zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego²⁴. Są to następujące rodzaje ryzyka:

- właściwe, oparte na zasadzie prawa wielkich liczb,
- subiektywne, wyrażające się poprzez istniejącą niedoskonałość człowieka, która może się przejawiać subiektywizmem w procesie szacowania prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zjawiska,

²⁰ K. Jajuga, *Pojęcie ryzyka i zarządzanie ryzykiem*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem*, K. Jajuga (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 13.

²¹ M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 30.

²² *Łeksykon finansów*, J. Głuchowski (red.), PWE, Warszawa 2001, s. 266.

²³ *Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 2.

²⁴ W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe założenia*, PWE, Warszawa 2001, s. 59.

- obiektywne, będące formą niepewności polegającej na braku możliwości przewidzenia rozwoju poszczególnych zdarzeń.

Uwzględniając powyższe, można zatem wyróżnić trzy postawy behawioralne wobec ryzyka, które mogą reprezentować samorządy w kontekście podejmowania decyzji w warunkach ryzyka²⁵:

- wrażliwość na ryzyko, asertywność wobec ryzyka – polega na unikaniu go, wiąże się z podejmowaniem działań zmierzających do kontroli i redukcji ryzyka,
- skłonność do ryzyka traktowana jako nałóg podejmowania ryzyka – polega na poszukiwaniu przez jednostkę ryzykownych sytuacji; taka postawa spotykana jest w marginalnym stopniu,
- neutralność wobec ryzyka, obojętność na ryzyko – jednostki samorządu terytorialnego, podejmując decyzje, nie uwzględniają występującego ryzyka, wówczas podejmowane decyzje polegają na pasywnej niewrażliwości na ryzyko, gdyż podmiot może być nieświadomy jego istnienia lub aktywnej obojętności, gdy występuje świadomość istnienia ryzyka, ale nie wpływa to na działanie i postawę jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazane typy postaw wobec ryzyka mają kluczowe znaczenie, wpływają bowiem zarówno na wielkość, jak i na jakość świadczonych usług publicznych.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, należy zaakcentować, iż dla instytucji finansujących kluczowy jest podział ryzyka na finansowe i niefinansowe²⁶, mające swe źródło w czynnikach wynikających z działalności jednostek samorządu terytorialnego, jak również z otoczenia zewnętrznego. Ryzyko niefinansowe wynika z prawnych, politycznych oraz środowiskowych i społecznych uwarunkowań działalności jednostek samorządowych, na które wpływa także możliwość pojawienia się nieprzewidzianych zdarzeń losowych. Natomiast ryzyko finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego związane jest z podejmowaniem decyzji odnoszących się do struktury i montażu finansowego dla realizacji zadań. Wobec tego ryzyko finansowe w podsektorze samorządowym należy analizować przez pryzmat dostępu do rynków finansowych i zewnętrznego finansowania, uwzględniając jednocześnie koszty jego obsługi oraz wewnętrzny model zarządzania bieżącą płynnością i strukturą portfela dłużnego²⁷. Oznacza to, że ryzyko finansowe powinno być również rozważane w kontekście możliwych do przewidzenia zdarzeń losowych oraz innych potencjalnych okoliczności, skutkujących możliwością poniesienia uszczerbku w zasobach majątkowych i pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego²⁸.

²⁵ E. Kubińska, Ł. Markiewicz, *Pomiar ryzyka jako wyzwanie dla współczesnych finansów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H. Oeconomia” 2012, nr 1, s. 75-83.

²⁶ T.A. Galbarczyk, *Zarządzanie ryzykiem banku w procesach kredytowania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim*, J. Węclawski, M. Kicia (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 115.

²⁷ A. Czudec, R. Kata, *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 5, s. 15.

²⁸ D. Korenik, S. Korenik, *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 68.

Ze względu na wiodący temat niniejszej pracy rozważania w kontekście ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego zostaną ograniczone do ryzyka związanego ze sferą gospodarki finansowej oraz polityki zarządzania długiem, szeroko rozumianego jako ryzyko finansowe. Jest ono związane z procesem nieustannego podejmowania decyzji finansowych odnoszących się bezpośrednio do sposobu i zakresu finansowania działalności samorządowej. Oddziałuje przede wszystkim na stabilność i bezpieczeństwo finansów jednostek samorządu terytorialnego, a przez to determinuje ich standing finansowy. Kreuje zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań. Negatywne konsekwencje ryzyka finansowego odnoszą się zarówno do krótkiej, jak i długiej perspektywy czasowej. Problematyka występowania tego rodzaju ryzyka jest szczególnie widoczna w zakresie dysponowania środkami publicznymi, dedykowanymi na realizację zadań bieżących oraz inwestycyjnych, wpływa ono również na politykę zaciągania długu samorządowego. Na uwagę zasługuje stwierdzenie M. Kosek-Wojnar²⁹, według której w działalności jednostki samorządu terytorialnego, poza ryzykiem ekonomicznym, występuje również ryzyko finansowe, rozumiane jako ryzyko wynikające ze sposobu finansowania zadań samorządu, wobec czego ryzyko finansowe wiąże się z przepływem środków pieniężnych gromadzonych i wydatkowanych w budżecie jednostek samorządu terytorialnego w postaci dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów.

W obszarze zadań bieżących identyfikacja i szacowanie ryzyka są zwykle łatwiejsze. Natomiast w przypadku zadań inwestycyjnych, jeśli weźmie się pod uwagę długi horyzont czasowy, problematyka identyfikowania i szacowania ryzyka nabiera szczególnego znaczenia ze względu na potencjalne negatywne skutki w okresach przyszłych. Oznacza to, że ryzyko finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego polega na wystąpieniu sytuacji, kiedy nie jest możliwe zrealizowanie przez samorządy wyznaczonych celów finansowych. Identyfikacja kluczowych obszarów ryzyka powinna zatem obejmować przyczynę oddziaływania i wpływ na cel, czyli skutek, który może wystąpić³⁰. Klasyfikacja czynników ryzyka przedstawiana w literaturze przedmiotu jest równie szeroka, jak jego zakres pojęciowy. Warto podkreślić, że jednostka samorządu terytorialnego, realizując zadania oraz cele użyteczności publicznej, nieustannie jest narażona na występujące czynniki ryzyka³¹:

1) wewnętrznego, jak np.: jakość zarządzania i kultura organizacji, polityka kadrowa, kwalifikacje i kompetencje personelu, wewnętrzne regulacje oraz kontrola i audyt wewnętrzny, jakość informacji, na podstawie których podejmowane są decyzje, czynniki związane z wizerunkiem jednostki samorządu terytorialnego, czynniki

²⁹ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 12.

³⁰ Porównaj *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje* (2004), s. 15-16, www.mf.gov.pl (dostęp: 29.05.2012).

³¹ *Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem*, Dz. Urz. MF. z 2012, poz. 56, s. 55.

związane z używanymi w jednostce systemami informatycznymi oraz ochroną danych w nich zawartych,

2) zewnętrznego, jak np.: zmiany warunków na rynku finansowym, inflacja, nowe dostępne na rynku instrumenty finansowe, zmienność kursów walut, czynniki środowiska prawnego związane ze zmiennością regulacji prawnych i niejednorodnym orzecznictwem, czynniki związane ze zmianami politycznymi.

Obok czynników ekonomicznych, bazujących na wzroście zadłużenia, równie ważne są pozostałe czynniki ryzyka, w tym przede wszystkim obowiązujące reguły fiskalne dotyczące zasady równoważenia budżetu operacyjnego. Nadto należy zauważyć, że konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia ma na celu zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu. Jednakże, jak postuluje K. Surówka³², wciąż istnieje realne zagrożenie, że w wielu samorządach maksymalny poziom spłaty zadłużenia może zostać przekroczony, co nosi znamiona naruszenia zasad obowiązującego prawa. W praktyce samorządy, realizując swoją politykę gospodarowania zasobami pieniężnymi, rzadko skłaniają się do ograniczania poziomu wydatków, a wykorzystują politykę emisji długu, obciążając nim przyszłe pokolenia. Istnieje również zagrożenie, że presja na utrzymanie dotychczasowej polityki rozwoju przy obowiązujących algorytmach ograniczających zadłużenie może finalnie skłaniać do wyprzedazy majątku komunalnego. Ostatecznie, w perspektywie długoterminowej, wpłynie to negatywnie na poziom potencjału dochodowego samorządów oraz ich zdolność do kreowania rozwoju terytorialnego.

Wśród czynników strukturalnych determinujących ryzyko finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego często wykorzystywane w przeszłości było zjawisko przesuwania długu oraz zadań do podległych samorządom podmiotów. Zjawisko to jest definiowane jako debudżetyzacja. Z perspektywy instytucji finansujących działania te traktowane były jako proces prewencyjny, zapobiegający hipotetycznym konsekwencjom utraty swobody w kreowaniu gospodarki finansowej, jak również niedotrzymaniu dopuszczalnego limitu spłaty zadłużenia ze wszystkimi tego konsekwencjami. Miało to szczególne znaczenie podczas aplikowania o środki unijne, wymagające wniesienia odpowiedniego poziomu wkładu własnego oraz korzystania z finansowania pomostowego. Ryzyko finansowe w obszarze strukturalnym to również niekorzystne tendencje w zakresie relacji dochodów i wydatków. Negatywnie wpływa na nią szeroki katalog zadań nakładanych na samorządy, w ślad za którym nie podąży strumień finansowy. Warto zauważyć, że spowolnienie gospodarcze również ogranicza strumień dochodów podatkowych, co miało miejsce w czasie pandemii COVID-19.

Uwzględniając te czynniki, można stwierdzić, że ryzyko finansowe determinuje sposób i zakres finansowania zadań publicznych wraz z towarzyszącymi im przepływami pieniężnymi dotyczącymi dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów.

³² K. Surówka, *Kryzys finansowy samorządu terytorialnego w Polsce po roku 2007 – mit czy rzeczywistość*, [w:] *O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Owsiaaka*, PWE, Warszawa 2011, s. 206.

Zasadniczym źródłem powstawania tego rodzaju ryzyka może być błędny sposób zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego³³. W związku z tym w procesie zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego należy je rozpoznać i możliwie skutecznie ograniczyć lub, jeśli to możliwe, wyeliminować³⁴.

Z obserwacji autorki wynika, że banki są zainteresowane pozyskiwaniem i nawiązywaniem długoterminowych relacji biznesowych, ale ze strategicznymi, o niskim ryzyku finansowym, jednostkami samorządu terytorialnego oraz oferowaniem szerokiego wachlarza produktów i usług w ramach tzw. cross-sellingu. Banki samodzielnie dokonują właściwej selekcji bazy targetowej samorządów oraz wskazują na kluczowe czynniki ograniczające ryzyko współpracy w obszarze finansowania podsektora samorządowego, co prezentuje tabela 4.1.

M. Wiśniewski³⁵ wskazuje na następujące filary ryzyka finansowego, które może wystąpić w jednostkach samorządu terytorialnego:

- Ryzyko finansowe w obszarze dochodów – wynikające z błędnej estymacji dochodów i ich kluczowych źródeł, niepewności co do ich uzyskania podyktowanej stanowionym prawem, mało efektywnym systemem pozyskiwania dochodów własnych, jak również niewydajnym systemem redystrybucji pionowej i poziomej środków. Wśród istotnych czynników ryzyka³⁶ należy wymienić również pogarszającą się koniunkturę gospodarczą, niekorzystne trendy sytuacji demograficznej, niewłaściwą politykę inwestycyjną.
- Ryzyko finansowe w obszarze wydatków – determinowane błędami w szacowaniu poziomu środków niezbędnych na realizację zadań publicznych oraz potencjalnym zagrożeniem zmian dla stanowionego prawa. Wśród czynników ryzyka wymienia się niewłaściwą politykę kreowania zadłużenia i jego obsługi, jak również niewłaściwie przygotowany montaż finansowania inwestycji polegający na niedoszacowaniu wydatków inwestycyjnych, co może skutkować realizacją wyższych niż planowane poziomu wydatków. Ponadto realizacja błędnych decyzji inwestycyjnych może również prowadzić w przyszłości do wzrostu poziomu wydatków bieżących poprzez konieczność utrzymywania tzw. błędnych decyzji.
- Ryzyko finansowe w obszarze polityki zarządzania deficytem i długiem (przychody i rozchody) – wynikające z niewłaściwego oszacowania poziomu deficytu i długu oraz doboru właściwych sposobów ich finansowania. W konsekwencji może ono prowadzić do nadmiernego poziomu zadłużenia.

³³ M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, wyd. cyt., s. 34.

³⁴ Zobacz *Standard dla zarządzania ryzykiem*, FERMA (Federation of European Management Associations), s. 3, www.ferma-asso.org (dostęp: 29.05.2012).

³⁵ M. Wiśniewski, *Klasyfikacja i kwantyfikacja ryzyka portfelowego w zarządzaniu długiem samorządowym w Polsce*, „Finanse” Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach nr 1(9), PAN, Warszawa 2016, s. 159.

³⁶ M. Miszczuk, *Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, E. Sobczak (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 72.

Tabela 4.1. Czynniki ograniczające ryzyko instytucji finansujących w aspekcie współpracy z samorządami w obszarze produktów o charakterze kredytowym

Czynniki ograniczające ryzyko	Oddziaływanie czynnika ograniczającego ryzyko
1	2
Wzrost gospodarczy i jego prognozy	Pozytywne perspektywy gospodarcze kraju, współistniejące środowisko niskich stóp procentowych oraz relatywnie wysoka dostępność finansowania korzystnie wpływają na koszty obsługi długu. Jednocześnie malejący poziom bezrobocia implikuje wyższe możliwości realizowania bazy dochodowej, jak np. udział w podatku dochodowym od osób fizycznych.
Weryfikacja jakości planowania	Czynnikiem ograniczającym ryzyko jest dobra jakość planowania, którą potwierdzają: trafność i zgodność prognoz z późniejszą realizacją, udokumentowane sukcesy zarządcze, jak np. wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, rosnąca aktywność inwestorów na terenie jednostki lub realizacja znaczących inwestycji stanowiących o atrakcyjności inwestycyjnej jednostki.
Kontrola regionalnych izb obrachunkowych	Regionalne izby obrachunkowe realizują nadzór w obszarze gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Do zadań RIO należy wydawanie opinii o możliwości spłaty długu, o przedkładanych projektach uchwał budżetowych, gromadzenie informacji o przebiegu wykonania budżetów krocząco w okresach śródrocznych, wydawanie opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia. Pozytywne opinie RIO stanowią istotny czynnik ograniczający ryzyko finansowania jednostek samorządu terytorialnego.
Weryfikacja projektów inwestycyjnych	Banki wskazują, że duże znaczenie mają realizacja i weryfikacja zrealizowanych projektów inwestycyjnych. Oznacza to, że wiele samorządów dokonuje szczegółowej oceny planowanego efektu ekonomicznego inwestycji oraz wymogów ciężących na jednostce po zakończeniu realizacji projektu.
Ocena dotychczasowej współpracy samorządów	Istotnym czynnikiem ograniczającym ryzyko finansowania jest ocena przebiegu dotychczasowej współpracy. Jeśli dotychczasowa ocena jest pozytywna, wówczas istnieje potencjał do podejmowania współpracy w obszarze finansowania w przyszłości.

Źródło: opracowanie własne.

- Ryzyko finansowe w obszarze zarządzania środkami pieniężnymi polegające na powstaniu realnego zagrożenia utraty płynności, niedopasowaniu *cash flow* z uwagi na wielkość oraz termin przepływu powyższych strumieni.
- Ryzyko w obszarze zarządzania majątkiem – podyktowane niewłaściwym, obciążonym błędami, sposobem zarządzania majątkiem komunalnym.

Powyższe dowodzi, że ryzyko finansowe jest naturalną konsekwencją realizacji zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych oraz zewnętrznych źródeł finansowania. Odnosi się do możliwości pozyskiwania finansowania oraz towarzyszących procedur przetargowych, zdefiniowanych w specyfikacji istotnych warunków

zamówienia, wyboru instrumentów finansowania i ekonomicznych skutków ich wykorzystania. Finanse są kluczowym obszarem dla zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego z uwagi na szerokie spektrum realizowanych zadań publicznych, które absorbują znaczne środki finansowe. Co istotne, to podsektor samorządowy jest jednym z głównych segmentów klienta korporacyjnego dla sektora bankowego. A z drugiej strony sektor bankowy jest strategicznym partnerem finansowym dla samorządów z uwagi na szeroki katalog świadczonych usług obarczonych ryzykiem finansowym. W kontekście finansowania jednostek samorządu terytorialnego istnieje wiele rodzajów ryzyka finansowego, które ponosi kapitałodawca (instytucja finansująca), budując portfel instrumentów finansowych dedykowanych do tej grupy kapitałobiorców. Wysokie ryzyko finansowe kapitałodawcy obejmujące: ryzyko kredytowe, ryzyko stopy procentowej, ryzyko inflacji, ryzyko zmian kursu walutowego, ryzyko płynności, ryzyko reinwestowania czy też ryzyko wykupu przed terminem, może zostać wywołane przez rosnące ryzyko finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego w obszarze dochodów, wydatków, zarządzania środkami pieniężnymi, długiem i deficytem oraz majątkiem. Ryzyko to polega m.in. na możliwości niespłacenia przez jednostki samorządu terytorialnego określonego rodzaju finansowania lub potencjalnego problemu z pozyskaniem finansowania na zrolowanie zadłużenia (por. tabela 4.2)³⁷. Jednocześnie te same rodzaje ryzyka finansowego mają tak samo istotny wpływ na sytuację finansową kapitałobiorcy, tj. jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego należy uznać, że przywołane rodzaje ryzyka finansowego w jednakowym stopniu dotyczą kapitałodawców i kapitałobiorców. Dla kredytobiorców bowiem może to być symptomem pogarszającej się kondycji finansowej i odnosić się do potencjalnych trudności związanych z zabezpieczeniem odpowiedniego poziomu środków, aby dokonać całkowitej spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań³⁸. Natomiast dla kapitałodawców może oznaczać konieczność utworzenia rezerw na ekspozycję straconą.

Rolowanie zadłużenia, tj. zastępowanie dotychczasowego zadłużenia nowym wolumenem kredytowym, potencjalnie może również powodować wzrost kosztów obsługi zadłużenia, jak też inne niekorzystne warunki umowne nowego finansowania. Konieczność rolowania zadłużenia jest tym mniejsza, im dłuższy jest okres finansowania. A zatem ryzyko refinansowania maleje wraz z wydłużaniem się okresu zapadalności instrumentów finansowych. W odniesieniu natomiast do ryzyka rolowania zadłużenia do kosztów jego obsługi można wskazać na zależność następującą: im krótszy jest okres finansowania, tym niższe są koszty obsługi, ale jednocześnie wzrasta ryzyko rolowania zadłużenia. Natomiast długi okres finansowania determinuje wyższe koszty obsługi długu i jednocześnie niweluje ryzyko rolowania zadłużenia.

³⁷ A. Czudec, R. Kata, wyd. cyt., s. 15.

³⁸ B. Nawrocki, *Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1-2, s. 27.

Tabela 4.2. Ryzyko związane z pozyskiwaniem oraz spłatą zobowiązań finansowych w podsektorze samorządowym

Rodzaj ryzyka	Uwarunkowania zewnętrzne dla finansowania	Przesłanki dla ryzyka związanego z pozyskiwaniem finansowania dla jednostek samorządu terytorialnego	Czynniki ograniczające ryzyko
Związane z pozyskaniem finansowania	brak możliwości pozyskania finansowania	<ul style="list-style-type: none"> • brak możliwości pozyskania uchwały i akceptacji dla nowego finansowania, • brak pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej, • niewystarczające zainteresowanie instytucji finansujących polegające na braku ofert z rynku, • brak odpowiedniej rezerwy czasowej na pozyskanie finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • planowanie wysokości rozchodów poniżej wartości planowanej na dany rok nadwyżki bieżącej, • przyjęcie programu emisji obligacji <i>ex ante</i>, • właściwe zarządzanie wolnymi środkami, • uchwalenie wieloletniego programu emisji obligacji, • przeprowadzenie postępowania przetargowego z odpowiednim wyprzedzeniem
	pozyskanie finansowania droższego niż planowane	<ul style="list-style-type: none"> • pozyskanie finansowania opartego na warunkach i parametrach cenowych odmiennych od standardów rynku, • przygotowanie dokumentacji przetargowej i finansowej, w tym uchwał, w sposób budzący zastrzeżenia banków, • niekorzystne zmiany na rynku finansowym, • niekorzystne zmiany w sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki samorządu terytorialnego, • zmiana ustawodawstwa powodująca wdrożenie niekorzystnych zmian lub nowe interpretacje prawne 	
Związane ze spłatą zadłużenia	zbyt wysokie raty w relacji do możliwości budżetowych	<ul style="list-style-type: none"> • zbyt wysoki poziom obsługi długu w relacji do możliwości budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, • wzrost stóp procentowych, • spadek zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego, • brak możliwości pozyskania finansowania na rolowanie zadłużenia 	<ul style="list-style-type: none"> • dążenie do standardowych parametrów transakcji, jak np. brak karencji, • minimum niezbędnej dokumentacji przetargowej bez dodatkowych <i>due diligence</i> (audytów), • brak ryzyka bazowego – termin spłaty kapitału dostosowany do terminu zmiany oprocentowania, • zatwierdzenie wieloletniego programu emisji obligacji, • prawidłowe szacowanie wieloletniej prognozy finansowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Gołaszewski, *Zanim dług wzrosnie... Zagrożenia związane z zadłużeniem*, cz. 2, <http://aesco.com.pl/zanim-dlug-wzrosnie-zagrożenia-zadłużeniem-cz-2.pdf> (dostęp 23.11.2019).

Co do zasady, banki nie wykazują inicjatywy, by podejmować się finansowania tych jednostek samorządowych, które są, lub mogą być, objęte postępowaniem naprawczym³⁹, u których nastąpiło wypowiedzenie finansowania przez inny bank, nie została wygenerowana nadwyżka operacyjna, lub nie były w stanie samodzielnie uchwalić budżetu, a budżet został uchwalony przez regionalną izbę obrachunkową. Właściwe rozpoznanie potrzeb, a także analiza potencjału samorządu stwarzają dla banku możliwość akwizycji klienta o stabilnej sytuacji finansowej oraz możliwość wdrażania niestandardowych produktów i usług bankowych. Należy jednak podkreślić, iż obecnie zauważalny jest spadek zainteresowania banków udziałem w przetargach na udzielenie finansowania z ofertą cenową poniżej oczekiwań rynku. Spowodowane jest to między innymi wzrostem kosztu pozyskania pieniądza na rynku oraz dokonującym się modyfikacjom obecnych polityk kredytowych banków, jak też dziejącej się konsolidacji sektora bankowego. Ponadto zmiany makroekonomiczne determinują modyfikację podejścia banków w aspekcie „apetytu na ryzyko”, przy jednoczesnej presji na optymalizację zwrotu na kapitale. W tym znaczeniu materializacja ryzyka finansowego, omówiona w tabeli 4.3, w przypadku kredytowanego samorządu prowadzi do wystąpienia tzw. przesłanki utraty wartości ekspozycji kredytowej, na którą należy utworzyć rezerwę.

Tabela 4.3. Symptomy materializacji ryzyka finansowego w świetle samorządowej ekspozycji kredytowej

Z perspektywy kredytodawcy	<ul style="list-style-type: none"> • stwierdzona przez kredytodawcę utrata zdolności do bieżącej obsługi długu (utrata płynności), • pogorszenie jakości ekspozycji kredytowej, • obniżenie ratingu kredytowego na skutek utraty wypłacalności oraz zdolności kredytowej, • brak perspektyw na pozyskanie finansowania alternatywnego, • ograniczone możliwości rolowania zadłużenia
Z perspektywy kredytobiorcy	<ul style="list-style-type: none"> • utrata pozytywnego wizerunku i wiarygodności jako dłużnika, • potrzeba ograniczenia wydatków ze względu na niekorzystną sytuację ekonomiczno-finansową, • brak możliwości współfinansowania projektów inwestycyjnych poprzez kredyty, • ograniczenie dostępności do funduszy unijnych z powodu braku dostępu do finansowania pomostowego, • zmniejszenie poziomu usług publicznych oraz potencjalne pogorszenie jakości tych usług

Źródło: opracowanie własne.

³⁹ Szerzej: J.M. Salachna, *Postępowanie naprawczej jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1 (2), s. 9-21.

W praktyce negatywne skutki wystąpienia ryzyka finansowego istotnie mogą wpływać na skuteczność i efektywność realizacji zadań powierzonych samorządom. Ze względu na to niezwykle ważne są kontrola i zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego, jak również zarządzanie ryzykiem finansowym. Te obszary są wypadkową realizowanej gospodarki finansowej i są ze sobą ściśle powiązane. Zależność ta jest dwustronna. Wzrost samorządowego długu determinuje wzrost ryzyka finansowego w działalności jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast wyższe ryzyko finansowe powoduje, że koszty pozyskania finansowania rosną. Wpływa na to bezpośrednio stopa zwrotu z kapitału z uwagi na dodatkową premię banków z tytułu wyższego ryzyka. Przy wysokim poziomie ryzyka finansowego kapitałodawcy mogą też odmówić finansowania. Poruszony wątek ryzyka finansowego występującego w podsektorze samorządowym wymaga wypracowania odpowiednich procedur w bankach, które pozwolą na skuteczną ocenę potencjalnych zagrożeń w obszarze finansowania. Procedury mogą się okazać bardziej miarodajne i pomocne, jeśli banki dostosują je do finansowych oraz prawnych aspektów działalności realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego.

4.2. Procedury i kryteria oceny ryzyka finansowego jednostki samorządu terytorialnego z perspektywy instytucji finansowych

Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego stanowi element procesu zarządzania ryzykiem finansowym w banku, który postrzega się jako pojedyncze zagadnienie oraz jako element całego portfela kredytowego. Stałym elementem procesu kredytowego jest wielopłaszczyznowa analiza obecnego oraz przyszłych prognozowanych budżetów jednostek pod kątem możliwości pełnego i terminowego wywiązywania się z obowiązków dłużnika. Obowiązujące normy prawa definiują minimalne wymagania w kontekście samego procesu kredytowania. Jednakże każdy z banków, w oparciu o własną politykę kredytową, przyjmuje swoje wewnętrzne procedury kredytowania stosowane wobec poszczególnych grup kredytobiorców, w tym najczęściej osobne w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym działania banku odnoszące się do oceny ryzyka i wiarygodności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na następujące:

- działania banku dotyczące procesu udzielania kredytu – uwarunkowanie przyznania finansowania od posiadania przez kredytobiorcę zdolności kredytowej,
- działania banku dotyczące powszechnie obowiązujących norm prawa w obszarze regulacji ostrożnościowych – określające minimalną wielkość kapitałów własnych banku w relacji do podejmowanego ryzyka, w tym ryzyka kredytowego, także związanego z wyznaczaniem wag ryzyka dla należności od jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 4.4. Klasyfikacja ryzyka w procesie kredytowym jednostek samorządu terytorialnego

Typ ryzyka	Czynniki ryzyka	Charakterystyka	Rodzaje ryzyka
Ryzyko finansowe	czynniki ekonomiczne	<p>Ryzyko zewnętrzne</p> <ul style="list-style-type: none"> determinują tzw. ryzyko rynkowe, związane z obecnością jednostki samorządowej na rynkach finansowych, zmiennością stóp procentowych, kursów walut, cen towarów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko rynkowe: płynności, walutowe, stopy procentowej, ryzyko inflacji, ryzyko stopy procentowej, ryzyko niestabilnych dochodów, ryzyko udzielonych poręczeń i gwarancji, ryzyko niedotrzymania warunków, ryzyko reinwestowania
	czynniki absorpcji środków unijnych	<ul style="list-style-type: none"> związane z wykorzystywaniem środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego, odnoszą się przede wszystkim do pojęcia wkładu własnego samorządowego beneficjenta, pozyskiwania i obrotu w zakresie finansowania pomostowego oraz kosztów niekwalifikowanych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko organizacji projektu unijnego i zarządzania nim, ryzyko finansowania projektów inwestycyjnych, ryzyko niespłacenia finansowania pomostowego, ryzyko nieotrzymania refundacji kosztów, ryzyko montażu finansowego inwestycji
Ryzyko niefinansowe	czynniki prawne	<ul style="list-style-type: none"> determinują je czynniki związane ze zmianą aktualnych rozwiązań legislacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko w procedurach przetargowych ryzyko zmiany prawa (ryzyko wprowadzania dodatkowych limitów zadłużania JST) ryzyko dodatkowych zadań zleconych
	czynniki polityczne	<ul style="list-style-type: none"> wywołane czynnikami politycznymi w kontekście współpracy organów władzy stanowiącej z organami władzy uchwałodawczej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko kadencyjności władz samorządowych, ryzyko ogólnokrajowych priorytetów inwestycyjnych, ryzyko obietnic politycznych oraz ich realizacji
	czynniki środowiskowe	<ul style="list-style-type: none"> stanowią je głównie czynniki klimatyczne, jak negatywne zmiany pogody, polityczne: forsowanie określonych działań niezgodnych z potrzebami lokalnymi przez daną opcję polityczną, zasoby naturalne, położenie w systemie kulturalno-oświatowym i komunikacyjnym kraju, stopień narażenia na klęski żywiołowe 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zdarzeń losowych

	czynniki społeczne	<ul style="list-style-type: none"> • pochodzące z otoczenia, jak relacje ze społecznością lokalną, różnymi instytucjami, odbiorcami, dostawcami, bankami, • możliwość wystąpienia lokalnych konfliktów na linii organy samorządowe a społeczeństwo 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko komunikacji
Ryzyko wewnętrzne			
Ryzyko finansowe	czynniki ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> • zdeteminowane czynnikami finansowymi związanymi z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych, • istotnym kryterium oceny wiarygodności finansowej jest analiza wykonania budżetu danej jednostki w latach poprzednich, w tym ocena realizacji jej dochodów i wydatków 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko dotyczące dochodów, • ryzyko dotyczące wydatków, • ryzyko w zakresie gospodarowania gotówką, • ryzyko związane z zarządzaniem deficytem i dłu- giem, • ryzyko dotyczące zarządzania majątkiem
Ryzyko niefinansowe	czynniki prawne	<ul style="list-style-type: none"> • wywołane czynnikami o charakterze legislacyjnym głównie przez podejmowanie działań niezgodnych z pra- wem 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko związane z obecnie obowiązującym porząd- kiem prawnym
	czynniki organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • wywołane czynnikami organizacyjnymi postrzeganymi przede wszystkim przez aspekt zarządzania zasobami ludzkimi 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko komunikacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Ronka-Chmielowiec, *Wykorzystanie ubezpieczeń do zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem w działalności organizacji*, J. Monkiewicz, I. Gaśiorkiewicz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 49; M. Dylewski, *Zarządzenie ryzykiem operacyjnym – moda czy konieczność*, [w:] *Ryzyko w finansach i bankowości*, B. Filipiak, M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 332; A. Wojtasiak-Terech, *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 5, s. 21 oraz A. Czudac, R. Kata, *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 5, s. 15.

Ocena ryzyka kredytowego związanego z finansowaniem jednostki samorządowej podmiotu jest uwarunkowana nie tylko jego cechami indywidualnymi, ale także specyfiką sektora gospodarki, który reprezentuje⁴⁰. Wskazane w tabeli 4.4 rodzaje ryzyka w wielu przypadkach są zbieżne z ryzykiem finansowania pozostałych klientów instytucjonalnych banku. Mocną stroną, a zarazem zaletą jednostek samorządowych, jest jednak to, że w niektórych przypadkach poziom poszczególnego ryzyka będzie znacząco ograniczany przez kontrolę sprawowaną nad samorządami przez organy nadzorcze oraz regionalne izby obrachunkowe. Analiza i szacowanie skali potencjalnego ryzyka finansowego i jego wymiernych skutków stanowią jeden z podstawowych elementów w procesie kredytowym.

Biorąc pod uwagę, że w jednostkach samorządu terytorialnego mamy do czynienia z dysponowaniem zasobami publicznymi, banki zakładają ostrożnościowe podejście i prowadzą szeroką analizę ryzyka. Z perspektywy banków komercyjnych ocena ryzyka wymaga należytej wiedzy i doświadczenia dotyczącego finansowych, ekonomicznych i prawnych aspektów działalności jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też w procesie oceny ryzyka należy brać pod uwagę charakterystyczne dla tego sektora czynniki, którym przypisuje się właściwą rangę. Czynniki te mają jednak bardzo zróżnicowany charakter, a ich waga także nie jest jednakowa. Badanie każdego czynnika z osobna i określanie jego znaczenia na tle ogółu czynników jest czynnością pracochłonną, długotrwałą i dyskusyjną ze względu chociażby na ich jakościowy charakter. Niemniej jednak oceny ryzyka należy dokonywać na bazie danych historycznych charakteryzujących sytuację finansową samorządu, związanych z analizą poziomu wykonania budżetów, gospodarowania gotówką jako zasadniczym czynnikiem utrzymania płynności jednostek, analizą sposobu zarządzania deficytem budżetowym i długiem w wyznaczaniu wielkości i struktury finansowania, jak też analizą poziomu efektywności majątku. Istotną rolę odgrywają również informacje o charakterze jakościowym, prezentujące strukturę lokalnej gospodarki, potencjał wytwórczy, dostęp do surowców, poziom wykształcenia lokalnej społeczności oraz trendy demograficzne. Ta grupa czynników determinuje przyszłe możliwości generowania dochodów własnych, a w związku z tym także wpływa na poziom nadwyżki operacyjnej. Opisane w tabeli 4.5 kategorie ryzyka i kluczowe jego determinanty definiują warunki, w których jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują i podejmują decyzje, ale których też samodzielnie nie mogą zmieniać. Czynniki te określają zatem potencjał samorządów, który stanowi ich przewagę lub do którego muszą się dostosować.

⁴⁰ M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4(28), s. 156.

Tabela 4.5. Obszary ryzyka ze względu na źródła jego powstawania

Ranga ryzyka	Interpretacja	Źródło ryzyka	Czynniki ograniczające ryzyko
1 Ryzyko kraju – Polski	2 Polega na ogólnym, potencjalnym pogorszeniu się stanu gospodarki; powoduje konieczność narzucenia nadmiernej kontroli przez rząd na jednostki samorządu terytorialnego. Może to w konsekwencji ograniczać możliwość terminowej obsługi długu	3 stopień rozwoju społeczno-gospodarczego kraju stopień rozwoju mechanizmów rynkowych cykle koniunkturalne w kraju i na świecie poziom inflacji stopa bezrobocia zmiany PKB zmiany rynkowych stóp procentowych zmiany rynkowych kursów walut kondycja finansów publicznych	4 • wewnętrzna ocena banku komercyjnego i pozytywny rating kredytobiorcy ustalony w oparciu o ocenę ryzyka kraju ⁶ , ocenę ryzyka makroekonomicznego kraju ⁶ , oceny ryzyka rządu ⁵ , • ryzyko koncentracji ⁷ wobec jednostek samorządu terytorialnego zredukowane poprzez limit zaangażowań ustalony dla łącznego portfela tej grupy podmiotów
Ryzyko kredytobiorcy – jednostki samorządu terytorialnego oraz ocena jej zdolności kredytowej	Polega na braku rzetelnej sprawozdawczości informacyjnej oraz braku kryteriów, które mogłyby pomóc w wyznaczeniu poziomów klas ryzyka przez niezależne instytucje ratingowe, co w konsekwencji ogranicza ocenę wiarygodności kredytowej. Wpływa na to: • dynamika i zmienność poziomu dochodów, szczególnie w zakresie udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, zdefiniowany bieżącą sytuacją gospodarczą kraju, • rosnący poziom zadłużenia samorządów	budżetowe • zakres władztwa podatkowego, • zakres władztwa wydatkowego, • swoboda dysponowania nadwyżkami finansowymi, • limity zadłużenia i poziomy ich wykorzystania, • poziom dochodów transferowych z budżetu państwa i stopień pokrycia nimi wydatków na zadania samorządów, • katalog dostępnych instrumentów dłużnych, z których może skorzystać jednostka, i ich warunki • charakter rynku lokalnego ⁸ , • struktura demograficzna lokalnej społeczności i długoterminowe trendy, • poziom atrakcyjności inwestycyjnej danego samorządu,	• zdefiniowany maksymalny poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, • zdefiniowany maksymalny poziom kosztów obsługi długu, • indywidualny wskaźnik kontroli długu, • kontrola i nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego sprawowane przez regionalne izby obrachunkowe, • budżet centralny nie odpowiada za zadłużenie oraz jego terminową obsługę jednostek samorządu terytorialnego, natomiast posiada narzędzia, za pomocą których może wpływać na poziom redukcji kosztów w samorządach, • jakościowo-ilościowa ocena zdolności kredytowej powinna być skoncentrowana na stosowaniu koncepcji nadwyżki operacyjnej, opartej na przepływach środków pieniężnych

Tabela 4.5, cd.

1	2	3	4
Ryzyko celu/ przedmiotu finansowania	Zasadniczym celem finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest finansowanie deficytu budżetowego, które w procedurze przetargowej obejmuje finansowanie dług- i krótkoterminowe. Zasadniczo dominują zobowiązania kredytowe o charakterze ogólnym, spłacane ze środków gminnych, w tym z budżetu, co oznacza, że zależą one przede wszystkim od planowanych wydatków kapitałowych oraz obecnego i planowanego profilu zadłużenia	<p>• potencjał dochodowy, • potencjał inwestycyjny, • struktura własnościowa, rzeczowa, podmiotowa gospodarki lokalnej</p> <p>geograficzne</p> <p>• wielkość samorządu, • położenie geograficzne, • dostępne zasoby i walory naturalne, • potencjał wytwórczy danej jednostki⁹</p> <p>• właściwa diagnoza celu finansowania, • rozbieżność celu finansowania w relacji do zgłaszanych potrzeb</p>	<ul style="list-style-type: none"> • koncepcja nadwyżki operacyjnej, bazująca na <i>cash flow</i> jednostki samorządu terytorialnego, umożliwia ograniczenie poziomu oraz charakteru ryzyka związanego z finansowaniem deficytu oraz ograniczenie ryzyka braku spłaty, • analiza struktury i profilu obecnego i planowanego zadłużenia w celu uniknięcia problemów z przepływem środków pieniężnych w jednostkach samorządu terytorialnego, spowodowanych przeinwestowaniem lub przypadającymi do spłaty wysokimi ratami kapitałowymi, • wdrożenie tzw. złotej reguły finansowania, według której wydatki bieżące jednostki samorządu terytorialnego winny być finansowane z dochodów bieżących, a źródłem finansowania inwestycji winny być dochody o charakterze majątkowym, w przypadku zaś ich niewystarczającego poziomu – finansowanie dłużne

Ryzyko struktury transakcji	Powszechnie stosowane praktyki i procedury, określane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zwykle umożliwiającą wprowadzenie dodatkowych klauzul umownych, struktury finansowania lub też zabezpieczeń w celu poprawy sytuacji banku	<ul style="list-style-type: none"> • zdolność do akumulacji środków przez samorząd, • umiejętność wyznaczania środków na obsługę długu przez jednostkę samorządu terytorialnego, • umiejętność rozłożenia w czasie spłaty zadłużenia w kolejnych okresach 	<ul style="list-style-type: none"> • ryzyko kredytowe oraz zdolność do spłaty poszczególnej jednostki samorządu operacyjnego ustalane jest w oparciu o obowiązujące akty prawne, uwzględniające również limity i ograniczenia finansowe
-----------------------------	---	--	--

^e Ryzyko kraju odnosi się do niepewności związanej z inwestowaniem w danym kraju, która może powodować straty dla inwestorów. Ryzyko kraju może również oznaczać brak możliwości wywiązania się z tytułu instrumentów finansowych wyemitowanych przez państwo. Niepewność dla inwestorów w ocenie ryzyka kraju mogą powodować następujące czynniki: wpływy polityczne, gospodarcze, technologiczne, kursy wymiany walut. Analiza ryzyka kraju może się opierać na raportach agencji ratingowych lub raportach OECD. ^f Ryzyko zmian makroekonomicznych stanowią możliwość pogorszenia się sytuacji finansowej kraju, a w tym jednostki samorządu terytorialnego, w wyniku niekorzystnego wpływu zmiany warunków makroekonomicznych. ^g Ryzyko rządu wiąże się ze sposobem jego interwencji w sferze zarówno całej gospodarki, jak i odrębnych jej sektorów. To ryzyko oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia takich zmian w gospodarce (zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym), które mogą zasadniczo pogarszać warunki funkcjonowania wielu jednostek samorządu terytorialnego. Należy przez to rozumieć, że może stanowić źródło nieoczekiwanych zmian przepływów finansowych oraz istotnie ograniczać realizowane inwestycje komunalne. ^d Ryzyko koncentracji to zagrożenie wynikające z nadmiernej koncentracji z tytułu ekspozycji wobec jednostek samorządu terytorialnego, charakteryzujących się potencjałem do generowania strat na tyle istotnych, by zagrazić kondycji finansowej banku względnie zdolności do prowadzenia podstawowej działalności bądź też doprowadzić do istotnej zmiany profilu ryzyka banku. Wobec tego banki indywidualnie ustalają maksymalny limit kredytowy (limit koncentracji) dla całego portfela klientów, tj. jednostek samorządu terytorialnego. ^e Charakter rynku lokalnego odzworowuje lokalne czynniki, tj. siłę roboczą oraz kapitał, zasoby oraz walory środowiska naturalnego, jak np.: surowce mineralne, rzeźba terenu, wody powierzchniowe i podziemne, warunki klimatyczne, warunki glebowe. ^f Struktura własnościowa, rzeczowa, podmiotowa gospodarki lokalnej oznacza dostępność komunikacyjną, poziom lokalnej innowacyjności i przedsiębiorczości, poziom wykształcenia społeczeństwa, jakość środowiska naturalnego, istnienie w regionie aglomeracji lub dużych ośrodków miejskich, zaplecze naukowo-badawcze, rezerwy terenów inwestycyjnych, zdolności absorpcyjne środków pomocowych. ^g Cechy określające potencjał wytworczy danej jednostki samorządu terytorialnego to przede wszystkim charakter rynku lokalnego (obszary rolnicze, obszary przemysłowe) oraz pozostałe cechy, jak np. poziom i standard życia, zamieszkałość społeczeństwa, stopień zaspokojenia potrzeb społecznych, uznawane systemy wartości, dyfuzja innowacji, technika i technologia wytwarzania, rozwój efektywnych form transportu.

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo wskazanych istotnych obszarów ryzyka banki tworzą systemy oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego oparte na własnych doświadczeniach. Systemy te bardziej charakteryzują się podejściem eksperckim niż uniwersalny system wynikający bezpośrednio z estymacji przeprowadzonych na bazie danych historycznych. W szczególności banki w ocenie kredytowej koncentrują się na istotnych czynnikach mogących dowodzić o zdolności samorządów do obsługi długu w długiej perspektywie czasowej. Najważniejszym ogniwem rzetelności kredytowej jest ocena kondycji finansowej jednostki w oparciu o mierniki finansowe, uznawana jako miara obiektywna i wymierna. Natomiast ocena charakterystyk jakościowych: społecznych, politycznych, geograficznych stanowi dopełnienie procesu analizy ryzyka.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce realizują zadania publiczne, niejednokrotnie nie dysponując wystarczającą pulą środków finansowych. Jako podmiot publiczny, na bazie stanowionego prawa, posiadają one osobowość prawną oraz mogą korzystać ze zwrotnych źródeł finansowania. Oznacza to, że przy ograniczonych dochodach oraz wykonywaniu zadań publicznych na oczekiwanym poziomie aktywnie wykorzystują przywilej zadłużania się. Proces pozyskiwania środków zwrotnych przez jednostki samorządowe wiąże się z ich występowaniem jako strony popytowej rynku finansowego. W związku z tym instytucje finansujące, jako strona podaźowa, dokonują analizy ryzyka pod kątem zdolności tych jednostek do terminowej spłaty zaciąganego długu wraz z należnymi odsetkami. W procesie oceny ryzyka finansowego banki wykorzystują informacje dotyczące ich sytuacji finansowej oraz społecznej. Ponadto uwzględniają pozostałe czynniki specyficzne dla podsektora samorządowego. Koncepcja oceny i analizy ryzyka pozwala ustalić, które czynniki i w jakim wymiarze, występujące w otoczeniu samorządu, mogą uniemożliwić obsługę zadłużenia w przyszłości. Niemniej jednak należy podkreślić, że ryzyko finansowe wynika z czynników wewnętrznych, takich jak: poziom realizowanych wydatków, np. poprzez inwestycje, poziom zadłużenia, umiejętność zarządzania płynnością, oraz zewnętrznych, jak np. zmiana poziomu stóp procentowych czy polityka kredytowa banku. Ponadto sektor samorządowy stanowią jednostki o zróżnicowanej zamożności oraz o dużej rozpiętości budżetów, dlatego też problem oceny ich zdolności do spłaty długu wydaje się niezwykle istotny. Wpływa to na przyszłą sytuację finansową samorządu oraz na jego zdolność do obsługi zobowiązań. Potencjalne negatywne skutki mogą dotyczyć perspektywy krótko- i długoterminowej.

4.3. Koncepcja prezentacji rachunku przepływów pieniężnych w analizie finansowej jednostki samorządu terytorialnego

W toku przeprowadzonych badań ustalono, że jednostki samorządu terytorialnego stosują regulacje zawarte w ustawie o rachunkowości oraz regulacje zawarte w aktach wykonawczych. Wobec tego rachunkowość jednostek samorządu terytorialnego, ujęta w sprawozdaniu budżetowym według podziałek klasyfikacji budżetowej, obejmuje procesy gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych budżetu oraz wynik tych procesów w postaci efektu wykonania budżetu. Wynik ten może być dodatni, gdy dochody przewyższają wydatki – wówczas jest to nadwyżka budżetowa, albo ujemny w sytuacji odwrotnej, wówczas jest to deficyt budżetu. Sprawozdanie budżetowe, o ile zostanie zrealizowana nadwyżka budżetowa, wskazuje kwotę nadwyżki, która może zostać przeznaczona na spłatę długu jednostki samorządu terytorialnego. Sprawozdanie budżetowe dotyczy planowanego oraz wykonanego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Uwzględnia wpływy i wydatki środków pieniężnych do i z budżetu jednostki samorządu terytorialnego⁴¹ (por. tabela 4.6).

Przedstawiona metodologia prezentacji kategorii budżetowych pozwala analizować strukturę gromadzonych dochodów i realizowanych wydatków w okresach historycznych oraz planowanych i oceniać zmianę dynamiki poszczególnych kategorii w czasie. Analiza dochodów oraz wydatków opiera się na części bieżącej i majątkowej z dalszą analityką. Podstawowym celem wyłączenia części bieżącej i majątkowej jest ustalenie wyniku operacyjnego. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi nadwyżkę operacyjną. Nadwyżka operacyjna, w tym rozumieniu, co do zasady pozwala ustalić, jaka jest zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zapewnienia środków pieniężnych na spłatę zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Praktyka gospodarcza potwierdza, że instytucje finansowe chętniej udzielają finansowania tym jednostkom, które osiągały nadwyżkę operacyjną na zadowalającym poziomie nie tylko w okresach historycznych, ale prognozują ją na wysokim poziomie w całym okresie analizy finansowej. Analiza polega głównie na ocenie:

- stabilności historycznej nadwyżki operacyjnej – ocenie podlegają w szczególności zdarzenia jednorazowe, które w istotny sposób zwiększyły lub obniżyły wartość nadwyżki operacyjnej, jak np. wypłaty dywidend ze spółek zależnych,
- potencjału do wzrostu nadwyżki operacyjnej w przyszłości,
- rentowności nadwyżki operacyjnej w okresach historycznych, która pozwala ustalić, jaka jest tendencja jej rozwoju oraz czy planowana rentowność nadwyżki operacyjnej jest uzasadniona.

⁴¹ K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 11.

Tabela 4.6. Wybrane elementy wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Pozycja WPF	
1. Dochody ogółem	
	1.1. Dochody bieżące
1.1.1	dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych
1.1.2	dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych
1.1.3	dochody bieżące z tytułu subwencji ogólnej otrzymanej z budżetu państwa
1.1.4	dotacje bieżące, tj. dochody o charakterze celowym, które jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje od podmiotów zewnętrznych
1.1.5	pozostałe dochody bieżące
	1.2. Dochody majątkowe
1.2.1	dochody z tytułu sprzedaży majątku
1.2.2	dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje
2. Wydatki ogółem	
	2.1. Wydatki bieżące
2.1.1	wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane
2.1.2	wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego
2.1.3	wydatki na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego
	2.2. Wydatki majątkowe
2.2.1	wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne
3. Wynik budżetu	
3.1	kwota prognozowanej nadwyżki budżetu przeznaczona na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych
4. Przychody budżetu	
4.1	przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych
4.2	nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych, tj. środki pieniężne znajdujące się na rachunku budżetu pochodzące z nadwyżek poprzednich budżetów łącznie z niewykorzystanymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp
4.3	wolne środki, tj. kwota, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp, czyli nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych
4.4	przychody z tytułu spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych
4.5	inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu, w szczególności przychody pochodzące z prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego
5. Rozchody budżetu	
5.1	spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych
5.2	inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika w sprawie metodologii sporządzania wieloletniej prognozy finansowej, Ministerstwo Finansów, 2020.

Sprawozdanie budżetowe dostarcza również informacji o dostępnych środkach finansowych, przez które należy rozumieć:

- środki pieniężne znajdujące się na rachunku budżetu pochodzące z nadwyżek poprzednich budżetów łącznie z niewykorzystanymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp,
- kwotę wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp, tj. nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych,
- przychody z tytułu spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych,
- inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu, w szczególności przychody pochodzące z prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego, które mogą stanowić źródło finansowania rozchodów budżetowych.

(Na potrzeby niniejszej monografii środki pieniężne znajdujące się na rachunku budżetu pochodzące z nadwyżek poprzednich budżetów oraz kwota wolnych środków na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego będą stanowić **stan środków z lat ubiegłych**). Dostępne środki finansowe będą stanowić element algorytmu majątkowej zdolności płatniczej. Analiza wielkości nominalnej dostępnych środków finansowych w relacji do poziomu rozchodów pozwala ustalić, czy jednostka samorządu terytorialnego dysponuje wystarczającymi źródłami finansowania rozchodów. Jednostka samorządu terytorialnego ma niewystarczające źródła finansowania, jeśli poziom rozchodów w danym roku budżetowym przekracza dostępne środki finansowe.

Podsumowując, specyfika prezentacji polskich rozwiązań dotyczących sprawozdań budżetowych pozwala na:

- przedstawienie danych odnoszących się do przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, który jest podstawą ich gospodarki finansowej,
- prezentację realizacji dochodów i wydatków budżetowych w oparciu o klasyfikację budżetową,
- prezentację poziomu zrealizowanych dochodów i poniesionych wydatków jednostki samorządu terytorialnego w podziale na bieżące i majątkowe, ale nieuwzględniającego rodzaju prowadzonej działalności oraz ich cykliczności.

Dlatego zakres informacyjny dostarczany przez sprawozdawczość budżetową jest niewystarczający do prawidłowej oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym wydaje się, że sprawozdawczość finansowa, w oparciu o rachunek przepływów pieniężnych, umożliwi rzetelną prezentację stanu finansowego badanej jednostki oraz ocenę jej przepływów.

W literaturze przedmiotu istnieje pojęcie *sustainable operating cash flows*⁴², przez które należy rozumieć tzw. zrównoważone przepływy pieniężne z działalności opera-

⁴² Ch.W. Mulford, E.E. Comiskey, *Creative cash flow reporting. Uncovering sustainable financial performance*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey, 2005, s. 209-239.

cyjnej, czyli systematyczne, regularne, powtarzające się przepływy pieniężne, będące wynikiem operacji gospodarczych mających odnawialny charakter. Są to strumienie pieniężne związane z działalnością operacyjną podmiotu. Jednocześnie występują przepływy o odmiennym charakterze, tj. *nonrecurring operating cash flows* – niepowtarzające się przepływy pieniężne z działalności operacyjnej⁴³. Obejmują one takie strumienie pieniężne, które nie występują z określoną regularnością lub występują z określoną regularnością, ale w różnej wysokości, lub strumienie, które nie mają związku z podstawową działalnością operacyjną podmiotu.

Na podstawie przywołanej definicji przepływów pieniężnych można stwierdzić, że strumienie pieniężne powtarzalne oraz niepowtarzalne występują w jednostkach samorządu terytorialnego. Dochody bieżące można uznać za stabilne, ponieważ gwarantują cykliczne oraz przewidywalne wpływy do budżetu samorządowego oraz nie wygasają po upływie krótkiego okresu. Natomiast dochody majątkowe, zazwyczaj nieregularne, mają charakter incydentalny oraz w znacznym stopniu nieprzewidywalny, mogą więc być źródłem zasilenia finansowego budżetu samorządowego w długim horyzoncie czasowym. W takim rozumieniu podział przepływów powtarzalnych i niepowtarzalnych można zaprezentować następująco:

I. Zrównoważone przepływy pieniężne z działalności operacyjnej:

- **własny potencjał dochodowy**, który stanowi sumę uzyskiwanych wpływów, uznawanych za stabilne, tj. udział w podatku dochodowym osób prawnych i fizycznych, podatek od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych. Niedostateczny poziom potencjału dochodowego ogranicza możliwości rozwojowe społeczności lokalnych. Wyodrębnienie tej kategorii pozwala porównywać jednostki samorządu terytorialnego według kryterium zasobności i samodzielności finansowej, ponieważ:
 - jako konstrukcja uwzględniająca jedynie podstawowe źródła wpływów podatkowych charakteryzuje się wyjątkową prostotą,
 - uwzględnia powtarzalne źródła dochodów własnych, które w praktyce można zaklasyfikować jako stabilne,
 - skala dochodów własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest efektem przyjętej przez nie strategii w obszarze organizacji realizowanych zadań;
- **subwencja ogólna** rozumiana jako transfer z budżetu państwa;
- **dotacje celowe** na realizację zadań bieżących, jak np. dotacje celowe przeznaczone na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami oraz na zadania bieżące realizowane przez nią na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących samorządu oraz dotacje celowe na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego;

⁴³ Tamże.

- **stabilne dochody bieżące z majątku** obejmujące przede wszystkim takie kategorie, jak dochody z najmu i dzierżawy majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz innych umów o podobnym charakterze, dochody z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości, odsetki od pożyczek udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz pozostałe odsetki;
- **pozostałe dochody bieżące**, wśród których wyróżnia się opłaty lokalne i pozostałe dochody podatkowe oraz grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, otrzymane spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej oraz pozostałe dochody;
- **wydatki bieżące.**
 - II. Niepowtarzające się przepływy pieniężne:
 - dywidendy i kwoty uzyskane ze zbycia praw majątkowych;
 - wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługujące osobom fizycznym w prawo własności;
 - wpływy ze sprzedaży składników majątkowych;
 - dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa, innych jednostek samorządu lub funduszy celowych na finansowanie i dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami lub realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej);
 - wydatki majątkowe.

Wyodrębnienie przepływów pieniężnych zrównoważonych i niepowtarzających się umożliwia powiązanie dochodów bieżących o stabilnym i cyklicznym charakterze z wydatkami na zadania bieżące. Taki podział pozwala wskazać również te dochody i wydatki, które tych cech nie posiadają, tj. stanowią wpływ incydentalny i nie powinny być przeznaczane na bieżącą konsumpcję. Działania te mają znamiona prewencji, by nie finansować dochodami majątkowymi wydatków bieżących. Warto podkreślić, że analiza struktury przepływów pieniężnych zrównoważonych i niepowtarzających się również dostarcza informacje, z jakich źródeł jednostka samorządu terytorialnego gromadziła środki finansowe w analizowanym okresie, jak zmieniał się ich udział w dochodach ogółem, na jakie cele były przeznaczane zasoby pieniężne, jak zmieniał się ich udział w wydatkach ogółem.

Powyższa analiza stabilnych oraz incydentalnych źródeł dochodów i ponoszonych wydatków pozwoli także ustalić poziom nadwyżki operacyjnej będącej zasadniczym źródłem spłaty zaciąganego zadłużenia. Nadwyżka bowiem to kategoria określająca część dochodów bieżących, które pozostają do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego po dokonaniu obligatoryjnych wydatków bieżących wraz z kosztami obsługi długu. Środki pozostałe do dyspozycji w ramach nadwyżki mogą zostać przeznaczone na finansowanie zadań inwestycyjnych lub na spłatę uprzednio zaciągniętych zobowiązań finansowych. Istotą procesu zarządzania finansami samorządowymi jest podejmowanie decyzji finansowych obejmujących zarówno działalność bieżącą, jak i inwestycyjną. Dokonujące się w jednostkach samorządu terytorialnego procesy zarządcze oraz decyzyjne opierają się na informacji, dlatego też

szczególnie istotna jest dynamiczna analiza finansowa, która pozwoli uzyskać niezbędne informacje w różnych przekrojach oraz w „horyzoncie czasowym”. Tym samym, z uwagi na zawartość merytoryczną uzyskanych wyników, możliwa będzie ocena podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji i ich wpływ na sytuację finansowo-majątkową. Do tego celu służy analiza przepływów pieniężnych historycznych i prognozowanych w układzie operacyjnym, finansowym i inwestycyjnym. Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy rachunku przepływów pieniężnych, obejmujące m.in. efektywność gospodarowania zasobami pieniądza, zdolność do terminowej obsługi długu wraz z poziomem zadłużenia, mogą stanowić bazę dla weryfikacji podejmowanych decyzji oraz realizowanej polityki budżetowej.

Wobec tego poczynione w tym obszarze rozważania prowadzą do wniosku, że informacje zaczerpnięte ze sprawozdania budżetowego są pomocne w ocenie stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego na dany moment. Natomiast nie odzwierciedlają w pełni możliwości regulowania zobowiązań finansowych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wciąż nie docenia się wagi zasobu informacyjnego, jaki winny prezentować sprawozdania budżetowe. W tym niewiele uwagi poświęca się systemowi informacyjnemu w zakresie rachunku przepływów pieniężnych i użyteczności informacji przez to sprawozdanie generowanych oraz metodom pomiaru zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym uwidacznia się wyraźna luka badawcza, którą autorka pracy stara się wypełnić.

Potrzeba poszerzenia sprawozdawczości finansowej jednostek samorządu terytorialnego o rachunek przepływów pieniężnych, potwierdzona również krytyczną oceną obecnych rozwiązań, stała się asumptem do opracowania autorskiej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych jednostek samorządu terytorialnego. W ramach przeprowadzonych badań ustalono, że potrzeba opracowania modelu rachunku przepływów pieniężnych wynika także z niedostosowania zasobu informacyjnego sprawozdań budżetowych do potrzeb informacyjnych, co może negatywnie wpływać na racjonalność podejmowanych decyzji krótko- i długoterminowych. W opinii autorki wykorzystanie danych zaczerpniętych z rachunku przepływów pieniężnych pozwoli na rzetelną i pełną ocenę zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego.

Model w teorii nauki jest definiowany jako istotny czynnik poznania rzeczywistości⁴⁴. Model pozwala na właściwą syntezę rozproszonej informacji, jak również dostarcza informacji nowej, wcześniej nieznannej. Pozwala jednocześnie na uwzględnienie w analizie znacznie większej liczby sprzężeń oraz zależności przyczynowo-skutkowych⁴⁵. Model to również prezentacja pewnego systemu, wykorzystywany jest do

⁴⁴ M. Kleiber, *Modelowanie i symulacja komputerowa – metoda czy naturalny trend rozwoju nauki*, „Nauka” 1999, nr 4, s. 29.

⁴⁵ K. Barteczko, A.F. Bocian, *Modele i symulacje makroekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000, s. 31.

opisu, wyjaśnienia i przewidywania zachowania się tego systemu⁴⁶. Model stanowi też sposób prezentacji systemu lub procesu, w którym eksponuje się zasadnicze cechy danego procesu lub systemu⁴⁷. Jest to również każdy większy zbiór danych zgromadzonych w celu dalszego ich przetwarzania i przechowywania⁴⁸.

Odnosząc przywołane definicje do przedmiotu badań niniejszej monografii, można stwierdzić, że przedmiotem modelowania rachunku przepływów pieniężnych jest stan majątkowy, finansowy oraz efektywność działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zastosowanie odpowiedniego modelu rachunku przepływów pieniężnych pozwoli uzyskać syntetyczną ocenę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego oraz ustalić jej zdolność płatniczą. Wobec tego można uznać, że modelem jest sprawozdanie finansowe, tj. rachunek przepływów pieniężnych. Model ten zawiera wyselekcjonowane, wybrane informacje finansowe, które odzwierciedlą właśnie stan majątkowy, finansowy oraz efektywność podejmowanych działań. W takim rozumieniu model rachunku przepływów pieniężnych może stanowić uzupełnienie sprawozdań budżetowych, podnosząc wartość i użyteczność informacyjną przez to, że pozwoli ocenić kasowy efekt zmian w majątku jednostki samorządu terytorialnego, jej struktury finansowej, zarówno w aspekcie płynności, jak i zachowania długoterminowej ciągłości świadczenia usług.

Na potrzeby autorskiej koncepcji – modelu prezentacji przepływów pieniężnych w jednostkach samorządu terytorialnego – przyjęto założenia takie, jak:

1. Autorska koncepcja rachunku przepływów pieniężnych dedykowana dla jednostek samorządu terytorialnego, obejmująca strukturę prezentacji przepływów pieniężnych, opracowana na podstawie rezultatów badań literatury, w tym Krajowych Standardów Rachunkowości, Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

2. Autorska koncepcja rachunku przepływów pieniężnych dedykowana dla jednostek samorządu terytorialnego ma charakter ogólny. Może zostać wykorzystana przez jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla.

3. Bazę informacji na potrzeby opracowania autorskiej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych stanowiła wieloletnia prognoza finansowa. W ramach autorskiej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych przez przepływy pieniężne rozumie się wpływy i wydatki środków pieniężnych w jednostce samorządu terytorialnego, jakie wystąpią lub wystąpiły w analizowanym okresie.

4. Informacje o przepływach pieniężnych są prezentowane z wykorzystaniem bezpośredniej metody budowy rachunku przepływów pieniężnych.

⁴⁶ R. Łukaszewicz, *Dynamika systemów zarządzania*, PWE, Warszawa 1975, s. 65.

⁴⁷ D. Strahl, *Modele zarządzania bankiem (model Triada)*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 7.

⁴⁸ A. Zaleski, *Rachunkowość i jej model danych*, [w:] *Modele ewidencyjne*, T. Peche (red.), Wydawnictwo Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, Warszawa 1987, s. 181.

5. W autorskiej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych zachowano dotychczasową klasyfikację przepływów pieniężnych, według trzech rodzajów działalności, tj. operacyjnej, inwestycyjnej oraz finansowej.

6. Rachunek przepływów pieniężnych opiera się na metodzie kasowej, co powoduje, że informacje w nim prezentowane bazują wyłącznie na operacjach obejmujących realne wpływy i wydatki środków pieniężnych.

Celem opracowanej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych, zaprezentowanej w tabeli 4.7, jest z jednej strony wskazanie zakresu prezentacji informacji o przepływach pieniężnych z podziałem na działalność operacyjną, finansową i inwestycyjną, a z drugiej strony opracowanie bazy, na podstawie której można stworzyć miernik zdolności płatniczej.

Tabela 4.7. Wzorcowa struktura rachunku przepływów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego

Lp.	Pozycja WPF	Wyszczególnienie
1	2	3
Przepływy środków pieniężnych z działalności operacyjnej		
I	1.1.1	Dochody operacyjne: • dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
	1.1.2	• dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych,
	1.1.3	• dochody bieżące z tytułu subwencji ogólnej otrzymanej z budżetu państwa,
	1.1.4	• dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące,
	1.1.5	• pozostałe dochody bieżące
II	2.1.1	Wydatki operacyjne: wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane
III	Cash flow I stopnia: Przepływy pieniężne netto z działalności operacyjnej (I-II)	
Przepływy środków pieniężnych z działalności inwestycyjnej		
IV	1.2.1	Wpływy: • dochody ze sprzedaży majątku,
	1.2.2	• dotacje oraz środki przeznaczone na inwestycje,
	1.2-1.2.1-1.2.2	• inne dochody majątkowe, w tym dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności
V	2.2	Wydatki: wydatki majątkowe
VI	Przepływy pieniężne netto z działalności inwestycyjnej (IV-V) Cash flow II stopnia: III+VI	
Przepływy środków pieniężnych z działalności finansowej		
	4.1	Wpływy, w tym: • przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych

1	2	3
VII	4.2	<ul style="list-style-type: none"> • środki pieniężne znajdujące się na rachunku budżetu pochodzące z nadwyżek poprzednich budżetów, łącznie z niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, • wolne środki, tj. nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z różniczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, • przychody z tytułu spłaty pożyczek udzielonych w latach ubiegłych, • inne przychody niezwiązane z zaciąganiem długu, w szczególności przychody pochodzące z prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego
	4.3	
	4.4	
	4.5	
VIII	5.1	Wydatki, w tym: <ul style="list-style-type: none"> • spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych, • inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu, • wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym, • wydatki na obsługę długu, tj. spłata rat odsetkowych od kredytów, pożyczek, dyskonto papierów wartościowych, • wydatki budżetowe zmniejszające dług
	5.2	
	2.1.2	
	2.1.3	
	10.7	
IX	Przepływy pieniężne netto z działalności finansowej (VII-VIII)	
Cash flow III stopnia, tj. przepływy pieniężne netto razem: III+VI+IX		

Źródło: opracowanie własne.

Przepływy z działalności operacyjnej (określane w literaturze jako *cash flow* operacyjnej) stanowią różnicę między dochodami operacyjnymi a wydatkami operacyjnymi. Dochody operacyjne stanowią dochody ogółem pomniejszone o:

- a) dochody ze sprzedaży majątku, obejmujące również wpływy z przekształcenia praw wieczystego użytkowania w prawo własności,
- b) dotacje na cele inwestycyjne.

Wydatki operacyjne to wydatki bieżące z wyłączeniem:

- a) obsługi długu obejmującej odsetki i dyskonta,
- b) wymagalnych płatności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji,
- c) wydatków zmniejszających dług.

Analiza przepływów pieniężnych na poziomie operacyjnym pozwala ustalić zdolność jednostki samorządu terytorialnego do generowania dodatniego salda w części operacyjnej budżetu, a w tym wartość i strukturę uzyskiwanych dochodów oraz realizowanych wydatków operacyjnych. Analiza na poziomie operacyjnym dostarcza również informacji o corocznej dynamice w obszarze dochodów i wydatków operacyjnych. Należy podkreślić, że coroczny wzrost dynamiki wydatków operacyjnych powinien być wolniejszy niż dynamika dochodów operacyjnych. Takie ujęcie przepływów pie-

niężnych z działalności operacyjnej daje możliwość, by ustalić faktyczny wymiar nadwyżki środków pieniężnych, która warunkuje nie tylko sfinansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi, ale również zabezpiecza niezbędne środki na działalność inwestycyjną i finansową, w tym na spłatę istniejących zobowiązań. Saldo operacyjne powinno być dodatnie. Nadwyżka środków pieniężnych z działalności operacyjnej powinna być w pierwszej kolejności przekazywana na obsługę długu.

Informacja na temat przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej pozwala ocenić, czy wypracowane przez jednostkę samorządu terytorialnego środki pieniężne były wystarczające na pokrycie kosztów bieżącej działalności, obsługę zadłużenia, a także inwestycje bez pozyskiwania innych źródeł finansowania. To pozwala twierdzić, że saldo operacyjne, jako kategoria ekonomiczna, może stanowić jedną z istotnych miar kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego może się wyróżniać dobrą kondycją finansową, jeśli uzyska poziom nadwyżki operacyjnej w takim wymiarze, który pokryje koszty obsługi zadłużenia oraz zapewni źródło finansowania wydatków majątkowych. Jednocześnie wysoki poziom salda operacyjnego może potwierdzać efektywność zarządzania budżetem. Tym samym saldo operacyjne jednostki samorządu terytorialnego można porównać do przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej prezentowanej w sektorze przedsiębiorstw.

Przepływy z działalności inwestycyjnej (*cash flow* inwestycyjny) stanowi suma dotacji na inwestycje oraz dochodów ze sprzedaży majątku i innych dochodów majątkowych pomniejszona o wydatki majątkowe, na które składają się wydatki inwestycyjne oraz wydatki np. na zakup oraz objęcie akcji lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Dochody ze sprzedaży majątku oraz inne dochody majątkowe charakteryzują się brakiem powtarzalności, wobec tego nie stanowią stałego źródła wpływów. Podstawowym źródłem finansowania zadań inwestycyjnych są dotacje inwestycyjne. Analiza części inwestycyjnej rachunku przepływów pieniężnych dostarcza informacji o:

- strukturze wpływów w ramach działalności inwestycyjnej,
- poziomie dotacji inwestycyjnych w relacji wydatków majątkowych – rekomendowanym rozwiązaniem jest wysoki udział dotacji inwestycyjnych. Poziom dotacji na inwestycje należy rozpatrywać w kontekście poziomu wydatków inwestycyjnych. Zwykle wysoki poziom dotacji inwestycyjnych oznacza większe wydatki inwestycyjne. Ponadto ukazuje jednocześnie aktywność władz samorządowych w pozyskiwaniu bezzwrotnych źródeł finansowania tych wydatków.

Jednym z elementów, na które władze samorządowe mają ograniczony wpływ, są dochody uzyskiwane z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Stabilny udział tej kategorii dochodów, wynikający z racjonalnej polityki samorządu w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, należy ocenić pozytywnie. Pozwala to na ograniczanie zapotrzebowania na finansowanie wydatków inwestycyjnych pochodzących ze źródeł zwrotnych. Z drugiej strony pozycja ta może też wskazywać, że następuje sukcesywna likwidacja majątku samorządowego, którym analizowana jednostka nie jest w stanie już efektywnie gospodarować. Nato-

miast negatywnie ocenia się sytuację, w której wysoki udział tej kategorii dochodów jest skutkiem realizowanej przez samorząd polityki polegającej na wyprzedawaniu własnych zasobów majątkowych w celu pozyskiwania środków na realizację zadań inwestycyjnych. Takie działania mogą powodować likwidację poprzez sprzedaż atrakcyjnych aktywów oraz istotnego obniżenia aktywów trwałych samorządu. W praktyce dochody ze sprzedaży majątku oraz pozostałe dochody majątkowe należy rozpatrywać jako pozycje niepowtarzalne i incydentalne, które nie stanowią stałego źródła wpływów.

Saldo z działalności inwestycyjnej może być dodatnie lub ujemne. Ujemne saldo z działalności inwestycyjnej jest pokrywane przez przepływy z działalności operacyjnej i finansowej. Natomiast dodatnie saldo, zrealizowane na działalności inwestycyjnej, wskazuje, że dochody ze sprzedaży majątku wraz z dotacjami na inwestycje są wyższe niż wydatki inwestycyjne. Może to być wynikiem późniejszego rozliczenia dotacji na inwestycje, szczególnie jeśli wpływ z dotacji przeznaczonych na inwestycje nastąpił w kolejnym roku budżetowym lub też wynika z wysokich wpływów ze sprzedaży mienia. Reasumując, nadwyżka inwestycyjna informuje o tym, jaka część środków będzie mogła być przeznaczona wyłącznie na inwestycje, po uregulowaniu wszelkich zobowiązań związanych z obsługą zadłużenia.

Kolejnym etapem rachunku przepływów pieniężnych jest analiza przepływów pieniężnych z działalności finansowej (*cash flow* finansowy), pozwalająca na ustalenie poziomu środków pieniężnych, które, po pokryciu wydatków bieżących, kosztów obsługi zadłużenia oraz pozostałych rozchodów, mogą zostać przeznaczone na pokrycie wydatków majątkowych. Przepływy z działalności finansowej stanowi suma skumulowanego stanu środków z lat ubiegłych, salda przychodów i rozchodów niezwiązanych z zaciągnięciem długu oraz nowego zadłużenia, pomniejszona o obsługę długu. W szczególności w części finansowej przepływów pieniężnych wydatki dotyczą:

- długu bezpośredniego obejmującego raty kapitałowo-odsetkowe oraz dyskonta, w tym te, które dotyczą projektów i inwestycji, współfinansowane z udziałem środków z Unii Europejskiej,
- płatności z tytułu długu pośredniego, które obciążają budżety samorządowe,
- długu spłacanego wydatkami.

Analiza części finansowej rachunku przepływów pieniężnych prezentuje informację o kosztach ponoszonych w związku z obsługą długu oraz o rodzajach wykorzystywanych instrumentów finansowych w podziale na dług bezpośredni, pośredni oraz dług spłacany wydatkami.

W zaproponowanej formie sfery finansowej rachunku przepływów pieniężnych analiza rat kapitałowo-odsetkowych pozwala ustalić:

- czy wysokość planowanych rat i odsetek nie przekracza historycznie zrealizowanych poziomów nadwyżek operacyjnych. Ujęte w wieloletniej prognozie finansowej raty kapitałowo-odsetkowe są danymi pewnymi, planowane nadwyżki operacyjne zaś są danymi estymowanymi, a przyszłe okresy udowodnią ich realność;
- poziom rat kapitałowo-odsetkowych oraz długu spłacanego wydatkami;

- czy w przyszłych ratach kapitałowo-odsetkowych uwzględnione jest dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej;
- czy długoterminowo suma rat kapitałowo-odsetkowych przekracza średnią nadwyżkę operacyjną z ostatnich lat. Jeśli wystąpi takie zagrożenie, to może to oznaczać potencjalne ryzyko problemów płynnościowych jednostki samorządu terytorialnego w przyszłości.

Ponadto część finansowa rachunku przepływów pieniężnych ukazuje źródło finansowania się jednostki samorządu terytorialnego, które stanowi skumulowany stan środków pieniężnych z lat poprzednich lub środki pochodzące z zaciągniętych kredytów na finansowanie inwestycji przy jednoczesnym braku pełnej realizacji tych inwestycji. Rezultat działalności finansowej zależy również od salda innych przychodów i rozchodów niezwiązanych z zaciągnięciem długu. Mogą to być np. rozliczenia pożyczek udzielanych innym podmiotom z sektora finansów publicznych lub przychody związane z prywatyzacją. Część finansowa rachunku przepływów pieniężnych prezentuje również poziom nowo zaciągniętego długu. Wobec tego należy podkreślić, że im wyższy jest poziom dostępnych środków oraz ich udział w finansowaniu wydatków majątkowych, tym niższe będzie zapotrzebowanie na instrumenty finansowe. Naturalnie, na poziom wolnych środków wynikających z przepływów finansowych ma wpływ strategia badanej jednostki w kontekście zarządzania długiem. Zależą one wówczas od:

- okresu finansowania i okresu zapadalności zobowiązań – długi okres finansowania determinuje długoterminowy harmonogram obsługi zaangażowania. To z kolei wiąże się z wyższymi płatnościami odsetkowymi, ale z niższą wysokością płatnych rat kapitałowych. W konsekwencji w początkowym okresie finansowania powstaje zdecydowanie niższy łączny poziom kosztów obsługi długu;
- karencji w spłacie finansowania, o ile istnieją (odnosi się tylko do kapitału) okres karencji kapitału powoduje, że w kosztach obsługi długu nie następuje rozchód związany ze spłatą kapitału. Działania te pozwalają na generowanie wyższych własnych środków na realizację wydatków majątkowych;
- poziomu stóp procentowych;
- możliwości rolowania zadłużenia lub wcześniejszej jego spłaty – samorządy decydują się na dokonanie całkowitej spłaty funkcjonującego zaangażowania kredytowego z uwagi na możliwość zrolowania zadłużenia i pozyskania go na lepszych parametrach.

Saldo działalności finansowej może być dodatnie lub ujemne. Jeśli założymy, że w jednostce samorządu terytorialnego nie jest zaciągnięty nowy dług, to wówczas ujemne przepływy z działalności finansowej świadczą o tym, że jednostki są w fazie spłaty dotychczasowego zadłużenia, a saldo z działalności operacyjnej jest wystarczające do obsługi długu. Natomiast dodatnie saldo działalności finansowej oznacza, że:

- jednostka samorządu terytorialnego zaciąga nowy dług, co jest uzasadnione w okresach realizacji wieloletnich projektów inwestycyjnych,

- jednostka samorządu terytorialnego może posiadać środki z lat poprzednich, jak np. zaciągnięty oraz niewykorzystany kredyt z poprzedniego roku. Taka sytuacja hipotetycznie może się pojawić, kiedy nastąpi przesunięcie terminu płatności z tytułu niezakończonych w terminie inwestycji, a jednostka samorządu terytorialnego przygotowała już środki na ten cel.

Należy podkreślić, że saldo z innych przychodów i rozchodów, niezwiązanych z zaciągnięciem długu, nie ma istotnego wpływu na wynik działalności finansowej, ponieważ samorządy zazwyczaj pożyczają sobie wzajemnie stosunkowo niewielkie wolumeny środków finansowych w relacji do swojego budżetu. Sytuacja może być jednak odmienna, kiedy samorząd osiąga przychody z prywatyzacji majątku. Wówczas ta pozycja może wywierać znaczący wpływ na poziom innych przychodów niezwiązanych z zaciągnięciem długu.

Konkludując poczynione powyżej rozważania, należy jednoznacznie podkreślić, że wnioskowanie o kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie nadwyżki operacyjnej jest dalece niewystarczające, ponieważ kategoria ta nie obejmuje rozrachunków działalności finansowej oraz majątkowej. Rzeczywisty wynik jednostek samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego zależy od sald operacyjnego, finansowego oraz inwestycyjnego. Ustala się go jako różnicę między otrzymanymi a wydatkowanymi środkami pieniężnymi na koniec okresu. Uzyskane w ten sposób saldo jest traktowane jako wynik równoznaczny ze stanem środków pieniężnych. Co do zasady, saldo powinno być na poziomie co najmniej zerowym. Wielkość ujemna wskazuje na niewystarczające źródła finansowania.

Na podstawie zaprezentowanych rozważań należy podkreślić, że rachunek przepływów pieniężnych wskazuje nie tylko na fakt wygenerowania gotówki, ale i na miejsce jej powstawania. To potwierdza, że w rachunkowości niezwykle trudno jest znaleźć bardziej obiektywną miarę ekonomiczną niż środki pieniężne. Ponadto możliwość wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych w sprawozdawczości finansowej jednostek samorządu terytorialnego pozwala planować obieg środków pieniężnych w określonych przedziałach czasowych tak, aby zapewnić utrzymanie płynności finansowej, w tym szczególnie zdolności płatniczej, zaplanować źródła finansowania oraz zsynchronizować harmonogram płatności i zapadalności instrumentów finansowych. W tym miejscu należy zaakcentować, że rachunek przepływów pieniężnych może stanowić uzupełnienie sprawozdań budżetowych, dostarczając wartościowych pod względem zawartości informacji finansowych. Porównanie wybranych elementów sprawozdania budżetowego oraz rachunku przepływów pieniężnych prezentuje tabela 4.8.

Tabela 4.8. Wybrane elementy sprawozdania budżetowego i rachunku przepływów pieniężnych

Rodzaj sprawozdania	Zawarte informacje	Możliwość wnioskowania na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu
Sprawozdanie budżetowe	Prezentacja struktury i wielkości poszczególnych składników dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów	<ul style="list-style-type: none"> ocena wyniku budżetu jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu bezwzględnym, ocena wpływu wyniku budżetu na dalszy rozwój jednostki samorządu terytorialnego, ocena wpływu poszczególnych obszarów działalności jednostki samorządu terytorialnego na wynik budżetu i jego zmiany, ocena wydatków w poszczególnych obszarach działalności jednostki samorządu terytorialnego, ocena zapotrzebowania na finansowanie, ocena skali zaplanowanych rozchodów
	Prezentacja analizy wskaźnikowej	<ul style="list-style-type: none"> ocena dynamiki zmian poszczególnych kategorii dochodów oraz wydatków, ocena wskaźnikowa na tle pozostałych jednostek samorządu terytorialnego
Rachunek przepływów pieniężnych	Prezentacja struktury i wielkości poszczególnych przepływów pieniężnych	<ul style="list-style-type: none"> ocena, który z poszczególnych obszarów działalności generuje gotówkę, a który ją pochłania, ocena relacji pomiędzy poziomem strumieni operacyjnych a strumieniami pieniężnymi finansowymi i inwestycyjnymi – rozumiana jako możliwość pokrycia gotówką operacyjną pozostałych wydatków
	Prezentacja wydajności gotówkowej i wystarczalności gotówkowej	<ul style="list-style-type: none"> ocena relacji salda operacyjnego do innych kategorii ekonomicznych, ocena zdolności salda operacyjnego (<i>cash flow</i> operacyjny) do spłaty zobowiązań, ocena zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Spoz, *Możliwości i uwarunkowania wykorzystania sprawozdania finansowego do oceny wiarygodności przedsiębiorstwa (kontrahenta)*, [w:] *Audyt zewnętrzny sprawozdania finansowego a wiarygodność przedsiębiorstwa*, H. Żukowska, W. Janik (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 39.

Na podstawie dokonanego porównania wybranych elementów sprawozdania budżetowego oraz rachunku przepływów pieniężnych można wnioskować, że informacje o przepływach pieniężnych mają komplementarny charakter w stosunku do informacji generowanych przez sprawozdanie budżetowe. Informacje zawarte w sprawozdaniu budżetowym oraz rachunku przepływów pieniężnych prowadzą do konkluzji, że mankamenty w zakresie cech jakościowych sprawozdania budżetowego mogą być niwelowane przez zakres informacyjny generowany przez rachunek przepływów pieniężnych. Prezentowanie danych i wnioskowanie nie tylko na podstawie sprawozdania budżetowego, ale i rachunku przepływów pieniężnych może zwięk-

żyć wartość poznawczą informacji przezeń generowanych. Jednocześnie pozwala dokonać oceny kasowego efektu zmian struktury finansowej badanej jednostki również w aspekcie długoterminowej zdolności płatniczej. Wobec tego ocena stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, oparta na sprawozdaniu budżetowym oraz rachunku przepływów pieniężnych, przyczyni się istotnie do rzetelnej prezentacji sytuacji majątkowej, finansowej oraz efektywności działania, nadając informacjom finansowym cechy kompletności, obiektywności oraz spójności.

4.4. Pomiar zdolności płatniczej z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych

Na gruncie poczynionych rozważań oraz przeglądu literatury należy zauważyć, że w obecnych realiach gospodarczych szczególnie istotne znaczenie dla podmiotów gospodarujących mają środki pieniężne, zdolność do ich generowania oraz stały do nich dostęp. Brak środków pieniężnych krótkoterminowo negatywnie wpływa na zdolność do terminowego regulowania zobowiązań. Jest to symptom utraty płynności finansowej. Utrzymanie płynności finansowej długoterminowo warunkuje możliwość dalszego funkcjonowania podmiotu i świadczenia przezeń usług. Oznacza to, że główną przyczyną prowadzącą do upadłości podmiotu gospodarującego, w tym do zaprzestania świadczenia usług, jest utrata zdolności do terminowego regulowania zobowiązań, a nie pojawienie się strat z prowadzonej działalności. Podmiot niewypłacalny⁴⁹ to taki, który trwale utracił zdolność do spłaty zobowiązań bez możliwości poprawy tej sytuacji. W literaturze można odnaleźć różne interpretacje płynności finansowej, czego konsekwencją jest brak ogólnie przyjętej i zaakceptowanej definicji. Podkreśla się natomiast, że priorytetowym kierunkiem diagnozy finansowej badanego podmiotu jest jego płynność finansowa, która w bezpośredni sposób decyduje o jego kondycji finansowej. Utrzymywanie płynności finansowej jest warunkiem koniecznym sprawnego funkcjonowania podmiotu gospodarującego, a jej utrata wskazuje na brak możliwości spłacania zobowiązań. Może ona mieć charakter tymczasowy, ale może również prowadzić do niewypłacalności rozumianej jako utrata zdolności do regulowania wszystkich zobowiązań niezależnie od terminu ich wymagalności. Płynność finansowa może być definiowana jako⁵⁰:

- Stan środków pieniężnych – taka interpretacja sugeruje, że sam fakt posiadania środków pieniężnych jest tożsamy z posiadaniem płynności finansowej. Jest to ujęcie zbyt wąskie, ponieważ posiadanie środków pieniężnych nie gwarantuje

⁴⁹ A. Kusak, *Płynność finansowa. Analiza i sterowanie*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 12.

⁵⁰ T. Maślanka, *Płynność finansowa determinantą zdolności kontynuacji przedsiębiorstwa*, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 24.

zdolności do terminowego regulowania zobowiązań. Ponadto ilość posiadanych środków pieniężnych może być niewystarczająca do spłaty wymagalnych w danym momencie zobowiązań podmiotu. Oznacza to, że sam fakt generowania środków pieniężnych jest korzystny, jednakże nie jest gwarantem utrzymania równowagi finansowej. Wobec tego należy wyrazić opinię, że zarządzanie płynnością, pomimo naturalnego połączenia z zarządzaniem środkami pieniężnymi, nie jest z nim tożsame.

- Zdolność do zamiany składników aktywów na środki pieniężne – ta interpretacja odwołuje się do możliwości uzupełniania przez podmiot gospodarujący brakujących środków pieniężnych poprzez upłynnienie aktywów, tj. zamianę ich na gotówkę. W literaturze przedmiotu takie działanie określane jest jako płynność majątkowa rozumiana jako zdolność do spieniężenia danych aktywów bez dodatkowych kosztów⁵¹. W tym znaczeniu przez płynność należy rozumieć zasoby aktywów, które można uaktywnić bez dodatkowych strat czasowych oraz finansowych w celu realizacji transakcji wynikających z codziennej działalności, nieprzewidzianych zdarzeń, w tym z pojawiających się nieoczekiwane atrakcyjnych możliwości osiągnięcia korzyści⁵².
- Stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych jednostki gospodarczej – w tym ujęciu definicja płynności finansowej odnosi się do płynności relatywnej, czyli wzajemnej zależności między aktywami obrotowymi a zobowiązaniami krótkoterminowymi. W ocenie płynności relatywnej wykorzystuje się wskaźnik płynności bieżącej lub wskaźnik płynności szybkiej.
- Zdolność do terminowego regulowania zobowiązań krótkoterminowych – ta interpretacja w pełni charakteryzuje płynność finansową jednostki gospodarującej. Odnosi się do płynności w ujęciu dynamicznym, mającej odzwierciedlenie w przepływach pieniężnych podmiotu gospodarującego. Oznacza to, że prawidłowa ocena płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego wymaga wykorzystania informacji pochodzących ze sprawozdań budżetowych oraz równocześnie rachunku przepływów pieniężnych. Płynność finansowa oznacza bowiem zdolność podmiotu do wywiązania się w każdym czasie z wymagalnych zobowiązań⁵³. Aby regulowanie tych zobowiązań, obejmujących także nieplanowane dodatkowe wydatki, było możliwe, podmiot gospodarujący musi posiadać zdolność do generowania przepływów pieniężnych w odpowiedniej wysokości⁵⁴.

⁵¹ D. Wędzki, *Strategie płynności finansowej przedsiębiorstwa. Przepływy pieniężne a wartość dla właścicieli*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 33.

⁵² G. Michalski, *Płynność finansowa w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 38.

⁵³ S. Behringer, *Cash-flow und Unternehmensbeurteilung. Berechnungen und Anwendungsfelder für die Finanzanalyse*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010, s. 135.

⁵⁴ Zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań krótkoterminowych nie jest tożsama z utrzymaniem przez badany podmiot środków pieniężnych w wysokości równoważnej zobowiązaniom. Posiadanie płynności oznacza takie zarządzanie wpływami i wydatkami, aby wpływy były

W teorii literatury W. Gos⁵⁵ wskazuje na trzy aspekty płynności:

- płynność płatniczą rozumianą jako aktualny zasób środków pieniężnych pozwalających na każdorazowe regulowanie wszelkich zobowiązań,
- płynność strukturalną odzwierciedlającą możliwość upłynnienia składników majątkowych,
- płynność potencjalną (definiowaną również jako utajona), która polega na możliwości uzyskania krótkoterminowego finansowania na pokrycie zobowiązań.

Dokonany przegląd możliwych interpretacji pojęcia płynności finansowej wskazuje na jego wieloaspektowy zakres merytoryczny. W świetle przedstawionych dociekań można sformułować następujące wnioski:

- Podejście dynamiczne⁵⁶ pozwala ocenić płynność finansową podmiotu gospodarującego poprzez wykorzystanie informacji wynikających z rachunku przepływów pieniężnych. Podejście dynamiczne ma charakter synergiczny i może być wykorzystywane równoległe do oceny stopnia płynności finansowej.
- Należy przypisać duże znaczenie zasobowi informacyjnemu rachunku przepływów pieniężnych w ocenie płynności finansowej podmiotu gospodarującego.
- W krótkim horyzoncie czasowym utrzymanie płynności finansowej stanowi cel działania podmiotu gospodarującego.
- Płynność finansowa nie jest tożsama jedynie z dodatnim stanem środków pieniężnych.
- Dodatkowo przepływy pieniężne z działalności operacyjnej nie świadczą jednoznacznie o dobrej sytuacji finansowej podmiotu gospodarującego.

Na potrzeby niniejszej rozprawy uznano za zasadne przyjęcie, że płynność finansowa oznacza zdolność do terminowego regulowania zobowiązań krótkoterminowych. Jednocześnie należy zaakcentować, że utrata płynności finansowej jest relatywnie rzadko wynikiem jednorazowego zdarzenia⁵⁷. Problemy z płynnością finansową zwykle narastają w kilku okresach, dlatego elementem analizy sytuacji finansowej podmiotu gospodarującego powinien być proces kształtowania się przepływów pieniężnych. Pionowa i pozioma analiza rachunku przepływów pieniężnych może być użyteczna w ocenie oraz w sterowaniu płynnością finansową. Oznacza to, że wykorzystanie rachunku przepływów pieniężnych może wzbogacić mierniki analityczne w ramach analizy finansowej. Szczególnie zaleca się dokonywanie analizy finansowej w oparciu o mierniki finansowe bazujące na rachunku przepływów pieniężnych, które

w stanie równoważyć wydatki, potencjalne zaś zachwiania rytmiczności wpływów i wydatków były kompensowane rezerwą środków pieniężnych utrzymywanych w tym celu. Szerzej: T. Dudycz, *Analiza finansowa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 39.

⁵⁵ W. Gos, *Rachunek przepływów pieniężnych w świetle krajowego standardu rachunkowości*, Di-fin, Warszawa 2004, s. 28.

⁵⁶ M. Zaleska, *Ocena ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstwa przez analityka bankowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 64.

⁵⁷ *Analiza sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstwa*, W. Skoczylas (red.), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2009, s. 190.

ukazują, w jakim stopniu przepływy pieniężne z działalności operacyjnej pokrywają poziom rocznej obsługi długu lub czy np. środki z działalności finansowej pokrywają deficyt środków z działalności inwestycyjnej. Jest to szczególnie istotne w okresie narastającego poziomu zadłużenia lub w okresie wzmożonych inwestycji.

Rodzaj strumieni przepływów pieniężnych pozwala na ogólną ocenę sytuacji finansowej jednostki gospodarczej, która powinna być odpowiednio pogłębiona. Jej formą może być wykorzystanie mierników bazujących właśnie na rachunku przepływów pieniężnych, które pozwalają na ocenę płynności podmiotu w ujęciu dynamicznym. Prekursorami wykorzystania przepływów pieniężnych w analizie wskaźnikowej byli M. Gottlieb oraz W. Lewczyński⁵⁸. W analizie płynności finansowej mierniki finansowe bazujące na informacjach pochodzących z rachunku przepływów pieniężnych zostały podzielone na trzy grupy⁵⁹:

- wystarczalności gotówkowej – informują o relacji przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej do różnych wydatków oraz zobowiązań podmiotu gospodarującego⁶⁰,
- wydajności gotówkowej – informują o relacji przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej do wpływów z tej działalności, osiągniętych w danym okresie wyników finansowych bądź z zaangażowanego majątku lub kapitału⁶¹,
- struktury przepływów – stanowią rozwinięcie analizy wpływów i wydatków wchodzącej w zakres wstępnej oceny rachunku przepływów pieniężnych.

Mierniki wystarczalności i wydajności gotówkowej, bazujące na rachunku przepływów pieniężnych, wskazują zatem, czy przyszłe zasoby pieniężne jednostek gospodarczych będą wystarczające w kontekście przewidywanego na nie zapotrzebowania i czy jednostka jest dostatecznie sprawna w kontekście kształtowania przepływów pieniężnych, w porównaniu z innymi okresami bądź innymi podmiotami.

Rosnące zapotrzebowanie na mierniki charakteryzujące gospodarkę pieniężną jednostki samorządu terytorialnego jest bezpośrednią przesłanką pogłębienia koncepcji odpowiednich mierników opartych na danych wynikających z rachunku przepływów pieniężnych. Wyrazem tego jest propozycja wykorzystania miernika zdolności płatniczej wyrażającego wystarczalność gotówkową jednostki samorządu terytorialnego. Mierniki finansowe, wielokrotnie wykorzystywane w standardowej analizie finansowej dedykowanej dla sektora przedsiębiorstw, mogą stanowić interesującą oraz wartościową alternatywę względem ustawowych limitów zadłużenia stosowanych w procesie oceny kondycji finansowej samorządów.

⁵⁸ M. Gottlieb, W. Lewczyński, *Cash flows. Sprawozdanie z przepływów gotówki*, Instytut Przedsiębiorczości, Sopot 1993, s. 59-61.

⁵⁹ T. Waśniewski, W. Skoczylas, *Jak korzystać ze sprawozdania z przepływu środków pieniężnych*, „Rachunkowość” 1999, nr 12.

⁶⁰ R. Kowalak, *Ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa w badaniu zagrożenia upadłością*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2008, s. 114.

⁶¹ W. Gabrusewicz, *Analiza finansowa w audycie sprawozdań finansowych*, [w:] *Audyt sprawozdań finansowych*, W. Gabrusewicz (red.), PWE, Warszawa 2010, s. 134.

Omówiona w poprzednich częściach pracy problematyka pomiaru kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego ma fundamentalny charakter. Wymusza konieczność zmiany podejścia do zarządzania gospodarką finansową w jednostkach samorządu terytorialnego, a w szczególności do zarządzania długiem, i do szeroko rozumianej długoterminowej zdolności płatniczej. Dynamiczne podejście do zarządzania długiem współcześnie stanowi ważny instrument polityki fiskalnej. Niezwykle istotne bowiem jest właściwe zaplanowanie struktury zadłużenia i jego obsługi w czasie, obejmujące m.in. harmonogram płatności, sposób amortyzacji oraz oprocentowanie. Ponadto doskonale wpisuje się w koncepcję nowego zarządzania publicznego, tj. *New Public Management*, według której w procesie zarządzania samorządem prym wiedzie nieustanne doskonalenie wydajności podmiotów publicznych⁶². Jest to jednocześnie koncepcja, która bazuje na założeniu pewnych podobieństw w funkcjonowaniu podmiotów sektora publicznego do funkcjonowania sektora prywatnego oraz eksponuje znaczenie efektywności w sektorze publicznym. Podstawowe postulaty koncepcji, szczególnie uzasadnione w warunkach lokalnego stresu finansowego, zakładają orientację na wyniki, wdrożenie rynkowych mechanizmów konkurencji do podsektora samorządowego, formułę podejścia do perspektywicznego i wieloletniego zarządzania finansami⁶³.

Zaproponowane przez autorkę mierniki finansowe charakteryzujące zdolność płatniczą wpisują się w nurt zachowania bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Pozwalają ustalić skalę ich wiarygodności finansowej, jak również przestrzeń do rozwoju potencjału inwestycyjnego poprzez możliwą przestrzeń do wzrostu poziomu zadłużenia. Wielokrotnie zasadniczym problemem okazuje się rozstrzygnięcie kwestii, ile długu samorzady są w stanie absorbować, aby mogły go terminowo obsłużyć. Wobec tego kluczowym założeniem konstrukcji miernika zdolności płatniczej jest to, aby sprzyjał on samorządom w realizacji długofalowej strategii rozwoju, gwarantując realizację inwestycji finansowanych produktywnym długiem.

Ocena samej zdolności płatniczej odgrywa niezwykle ważną rolę w finansach jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie w dobie spowolnienia gospodarczego lub kryzysu finansowego. Natomiast nie jest poddawana analizie w dostępnej literaturze naukowej. Ponadto nie występuje wiele szczegółowych wskazówek ani też ba-

⁶² P. Keehley, N.N. Abercrombie, *Benchmarking in the public and nonprofit sector. Best practises for achieving performance breakthroughs*, John Wiley & Sons, San Francisco 2008, s. 85; V. Lapuente, S. Van de Walle, *The effects of new public management on the quality of public services*, „Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2020, no 33, s. 461-475, <https://doi.org/10.1111/gove.12502>

⁶³ L. Mustela, L.D. Mihit, O.R. Lobont, *How should we measure public sector performance*, „Post-modern Openings”, 2021, vol. 12, Issue 1, Sup1, s. 71-89; I. Reinholde, *Role of performance indicators in policy development*, Proceedings of the 2015 International Conference „Economic Science for rural development” 2015, no 38, s. 50-51; W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance management in the public sector*, Routledge, London 2015, s. 24-28.

dań empirycznych dostępnych dla lokalnych władarzy odpowiedzialnych za zarządzanie finansami, aby mogły wspomagać ich w podejmowaniu świadomych i odpowiedzialnych decyzji odnoszących się do istoty zdolności płatniczej. Jak zaznaczono wcześniej, zdolność płatnicza stanowi jeden z kluczowych elementów kondycji finansowej danej jednostki. Nadmierna emisja zadłużenia, która nie pozwoliłaby na zabezpieczenie właściwych środków na jego obsługę, powoduje bowiem nie tylko wzrost kosztów finansowania, ale również presję na inne części budżetu samorządowego, przede wszystkim jednak wpływa na obniżenie ratingu kredytowego oraz determinuje dodatkowy monitoring przez organy nadzorujące i utratę niezależności.

Wobec tego celem niniejszego punktu jest prezentacja koncepcji zdolności płatniczej, która pozwoli ustalić, przy jakim poziomie zadłużenia samorządy są w stanie go obsłużyć z bieżących przepływów pieniężnych. Sama konstrukcja miernika jest przejrzysta i odwołuje się do generowanych w jednostkach samorządowych realnych, dynamicznych przepływów strumieni pieniężnych z posiadanych aktywów. W ten sposób, obok funkcjonujących reguł fiskalnych, można wykazać, na ile bezpieczny jest poziom długu i czy jego skala potencjalnie może zakłócić terminową obsługę. Taka hybryda zasad finansowych może w rzeczywistości spełniać kryteria optymalizacji reguł fiskalnych. Tym samym koncepcja miernika zdolności płatniczej może stanowić tzw. system wczesnego ostrzegania z uwagi na to, że jest jednym z elementów oceny sytuacji finansowej danego podmiotu. Celem miernika zdolności płatniczej jest ukazanie pogarszającej się sytuacji finansowej badanego podmiotu, w tym w szczególności wychwycenie elementów wpływających na utratę zdolności płatniczej. Wobec tego miernik zdolności płatniczej jest wstępnym narzędziem analitycznym w procesie monitorowania kondycji finansowej podmiotu. Jednocześnie bazuje na warunku stabilności fiskalnej. Określa zdolność jednostki samorządu terytorialnego do regulowania zobowiązań finansowych przypadających do zapłaty w danym okresie z wygenerowanej w tym okresie nadwyżki pieniężnej. Zobowiązania finansowe przypadające do zapłaty w danym okresie obejmują dług bezpośredni, dług pośredni oraz dług spłacany wydatkami wraz z kosztami odsetkowymi. A zatem miernik wskazuje na nadwyżkę lub niedobór środków pieniężnych wytworzonych w tym samym okresie, na który przypada spłata zadłużenia. Relację tę można wyrazić następującym wzorem:

$$Zp_n = \frac{CFO}{(R+O)pw},$$

gdzie:

Zp_n – zdolność płatnicza;

CFO – przepływy z działalności operacyjnej rozumiane jako różnica między dochodami operacyjnymi a wydatkami operacyjnymi;

$(R+O)pw$ – roczna obsługa długu po wyłączeniach, którą ustala się następująco:

$$(R+O)pw = R_k + O_k + W_z + W_{nz} + W_{zw} - W_{up} - W_{fp} - O_{fp} - R_{rr} - O_{rr}$$

gdzie:

- R_k – planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych (poz. 5.1 WPF);
- O_k – planowane wydatki na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego (poz. 2.1.3 WPF);
- W_z – planowane wydatki budżetowe zmniejszające dług (poz. 10.7 WPF);
- W_{nz} – planowana spłata zobowiązań na SP ZOZ, tj. wydatki bieżące na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz wydatki na spłatę zobowiązań przejmowanych w związku z likwidacją lub przekształceniem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (poz. 10.2 + 10.3 WPF);
- W_{zw} – planowana spłata zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego przypadających do spłaty w danym roku budżetowym (poz. 10.4 WPF);
- W_{up} – potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym (poz. 2.1.2 WPF);
- W_{fp} – płatności kapitału finansowania pomostowego realizowanych projektów z udziałem środków z UE (poz. 5.1.1.1. WPF);
- O_{fp} – płatności rat odsetkowych finansowania pomostowego realizowanych projektów z udziałem środków z UE (poz. 2.1.3.1 WPF);
- R_{rr} – spłaty rat kapitałowych, refinansowanie starego długu nowym, tańszym długiem (poz. 5.1.1.3 WPF);
- O_{rr} – spłaty rat odsetkowych, refinansowanie starego długu nowym, tańszym długiem (poz. 2.1.3.1 WPF).

Z tego wynika, że zaproponowany miernik zdolności płatniczej nie uwzględnia:

- finansowania pomostowego, ponieważ ma ono zapewnione źródło spłaty,
- spłat rat odsetkowych z tytułu refinansowania starego długu nowym, tańszym długiem,
- potencjalnych płatności z tytułu udzielonych poręczeń oraz gwarancji, gdyż nie ma pewności, że wystąpi konieczność zapłaty zobowiązania.

Zaproponowany miernik zdolności płatniczej, liczony na bazie wielkości wynikających z rachunku przepływów pieniężnych, prezentuje rzeczywiste możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zobowiązań finansowych. Dług przypadający do spłaty obejmuje spłatę nie tylko zobowiązań krótkoterminowych, ale również bieżącą część zadłużenia długoterminowego. W związku z tym miernik zdolności płatniczej, w oparciu o pojemność informacyjną, jest znacznie szerszy niż miernik relatywnej płynności finansowej. Wskazuje on, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć zobowiązania przypadające do spłaty w danym

okresie za pomocą posiadanych środków pieniężnych. Prezentuje zatem ogólny obraz zabezpieczenia roszczeń wierzycieli.

Miernik zdolności płatniczej powinien przyjmować wartości powyżej jedności. Jest to jednoznaczne z tym, że jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie samodzielnie pokryć wydatki związane z obsługą zadłużenia. Wartość miernika poniżej jedności świadczy o niedoborze środków finansowych koniecznych do obsługi długu. Oznacza to jednocześnie, że jednostka samorządu terytorialnego nie będzie w stanie pokryć przypadającego w danym okresie do spłaty długu bez korzystania ze źródeł zewnętrznych, co przełoży się na przyrost kolejnego finansowania. Taka sytuacja jednoznacznie wskazuje na politykę finansową, której kontynuacja może istotnie zaburzać stabilność fiskalną jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie sygnalizuje o potencjalnej niezdolności samorządu do pełnej spłaty długu. Z punktu widzenia zarządzania finansami lub w okresie realizowanych inwestycji stanowi to ryzykowną perspektywę. Nawet krótki okres braku generowania gotówki niezbędnej do minimalnego poziomu obsługi długu może oznaczać turbulencje w zakresie utrzymania płynności. Oznacza to jednocześnie, że rozmiary samorządowego długu publicznego oraz konieczność jego obsługi w danym roku zdecydowanie uniemożliwią zachowanie zdolności płatniczej oraz uniemożliwią tym samym zachowanie warunku stabilności.

Odwołując się do zaprezentowanego wzoru zdolności płatniczej, należy stwierdzić, że:

- miernik może być miarodajnym odzwierciedleniem kondycji finansowej oraz użytecznym punktem odniesienia do pomiaru zdolności jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zadłużenia gotówką,
- miernik zdolności płatniczej może służyć jako podstawowa miara oceny efektywności i skuteczności działań jednostek samorządu terytorialnego,
- poprzez możliwość porównywania do rezultatów osiągniętych przez inne samorządy, miernik zdolności płatniczej wpisuje się w koncepcję nowego zarządzania publicznego, a w szczególności odnosi się do pomiaru wydajności zarządzania i możliwości porównywania uzyskanych wyników z innymi jednostkami⁶⁴,
- wartość informacyjna miernika zdolności płatniczej wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego wyróżnia się wyższą wiarygodnością finansową, jeśli posiada wystarczające środki na terminowe dokonywanie wymaganych płatności.

Należy podkreślić, że miara ta, na wzór sektora przedsiębiorstw, może mieć zastosowanie w praktyce, w szczególności:

- w analizie finansowej – miernik zdolności płatniczej będący elementem wczesnego ostrzegania może dostarczać informacji o stopniu trudności finansowych w jednostce samorządu terytorialnego,
- w polityce finansowej – miara może być szczególnie istotna dla instytucji finansowych występujących w roli wierzycieli, które na podstawie miernika zdolności

⁶⁴ D. Ammons, *Municipal benchmarks: assessing local performance and established community standards*, Routledge, London – New York 2012, s. 11.

płatniczej mogą podejmować decyzję o udzieleniu finansowania. W ten sposób instytucje finansowe mogą ocenić ryzyko finansowe i możliwość odzyskania pożyczonego kapitału.

Zasadniczo kluczową wartość dodaną w zakresie miernika zdolności płatniczej stanowi wiedza o potencjalnych wahaniami przepływów z działalności operacyjnej oraz o wykorzystywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego instrumentach finansowych. Miernik zdolności płatniczej pozwoli zarówno wierzycielom, jak i jednostkom samorządu terytorialnego ocenić przestrzeń nie tylko do potencjalnego ubytku dochodów, ale i do wzrostu poziomu zadłużenia. Brak wystarczającej zdolności płatniczej może znacząco osłabiać możliwości jednostki samorządu terytorialnego do obsługi istniejącego zadłużenia. Tym samym umożliwia dawcom kapitału podjęcie właściwej decyzji w zakresie finansowania. Można z tego wnioskować, że kluczowym problemem jest więc nie wartość bezwzględna poziomu długu, lecz zdolność jednostek samorządu terytorialnego do obsługi zobowiązań finansowych, co w istotnym stopniu zależy od rozmiarów budżetu oraz zasad gospodarki finansowej.

Reasumując powyższe, należy podkreślić, że zalety proponowanego miernika stanowią prostota oraz intuicyjność. Pozwala on na dokonywanie oceny sytuacji bieżącej poprzez możliwość odniesienia bieżącej zdolności płatniczej do zdolności historycznej. Pozostawia również przestrzeń do przygotowywania projekcji finansowych, które wskażą na przyszłe zagrożenia związane z utratą zdolności do obsługi długu. Ponadto, bazując na zaproponowanym mierniku zdolności płatniczej, jednostki samorządu terytorialnego mogą właściwie zarządzać długiem w przyszłości. Można zatem uznać, że miernik zdolności płatniczej może być przyczynkiem do poszukiwania najlepszych rozwiązań w zakresie obsługi długu. Podmiot, zagrożony utratą zdolności płatniczej, charakteryzuje się niedoborem środków pieniężnych z działalności operacyjnej w stosunku do spłaty zobowiązań.

Uzupełnieniem wskaźnika zdolności płatniczej może być tzw. majątkowa zdolność płatnicza uwzględniająca zdolność jednostki samorządu terytorialnego do spieniężenia aktywów.

$$Zp_m = \frac{SP}{(R + O)pw},$$

- Zp_m – majątkowa zdolność płatnicza uwzględniająca zdarzenia jednorazowe;
 SP – środki pieniężne generowane przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Poziom środków pieniężnych generowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego można zapisać w następujący sposób:

$$SP = CFO + D_{sp} + D_{sm} + D_m,$$

gdzie:

- CFO – przepływy z działalności operacyjnej;
- D_{sp} – dostępne środki pieniężne jednostki samorządu terytorialnego (poz. 4.2+4.3+4.4+4.5 WPF);
- D_{sm} – dochody ze sprzedaży majątku (poz. 1.2.1 WPF);
- D_m – inne dochody majątkowe (poz. 1.2-1.2.1-1.2.2 WPF);
- $(R + O)pw$ – analogicznie jak w mierniku zdolności płatniczej.

Majątkowy miernik zdolności płatniczej określa zdolność jednostki samorządu terytorialnego do regulowania zobowiązań finansowych z wygenerowanej nadwyżki pieniężnej, powiększonej o zdarzenia jednorazowe. Miernik wskazuje, jak środki pieniężne, generowane przez jednostkę samorządu terytorialnego, tj. saldo operacyjne, dochody ze sprzedaży mienia, pozostałe dochody majątkowe oraz dostępne środki pieniężne, pokryją dług przypadający do spłaty w danym okresie. Uwzględnienie w algorytmie majątkowej zdolności płatniczej zdarzeń jednorazowych pozytywnie wpłynie na zdolność do terminowej obsługi długu, jednakże ryzykiem towarzyszącym dodatkowym środkiem jest brak powtarzalności.

Interpretacja ekonomiczna majątkowego miernika zdolności płatniczej jest analogiczna do zaprezentowanej koncepcji miernika zdolności płatniczej. Wartość miernika poniżej jedności może świadczyć o problemach jednostki samorządu terytorialnego z terminowym regulowaniem zobowiązań z uwagi na zbyt niską wartość aktywów, niewystarczającą do tego, aby uregulować nimi wszystkie zobowiązania przypadające do spłaty w danym okresie. Niska wartość majątkowej zdolności płatniczej może być również skutkiem prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego agresywnej polityki rozwojowej. Główna różnica w kwestii założeń polega na uwzględnianiu zdarzeń jednorazowych. Majątkowy miernik zdolności płatniczej wykorzystuje bowiem łączny poziom środków pieniężnych generowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w ciągu roku budżetowego.

A zatem zaprezentowane rozważania dostarczają cenne informacje o poziomie zdolności płatniczej, które powinny znaleźć zastosowanie w praktyce. Ich zaletą jest to, że pozwalają na bieżącą ocenę ryzyka finansowego oraz konieczność modyfikacji w strukturze budżetu poprzez odniesienie otrzymanej wartości zdolności płatniczej do rocznego poziomu obsługi długu. Dzięki temu jednostki samorządu terytorialnego, realizując politykę fiskalną oraz aktywne strategie zarządzania długiem, mogą na bieżąco dokonywać zmian w poziomie wydatków oraz dochodów w taki sposób, aby zachować zdolność płatniczą. Rzeczywista zdolność płatnicza jednostki samorządu terytorialnego jest determinowana przez terminy rozliczeń wpływów i wydatków.

Omówione mierniki zdolności płatniczej oraz majątkowej zdolności płatniczej mogą być zastosowane do oceny ekonomiczno-finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zdolności bieżącego regulowania zobowiązań. Można je również traktować jako barometr kondycji finansowej, przypisując im jednocześnie dużą siłę diagnostyczną. Można zatem twierdzić, że mierniki zdolności płatniczej wyróżniają się wieloma pozytywnymi, w tym:

- konkretyzują wnioski płynące ze wstępnej analizy rachunku przepływów pieniężnych,
- pozwalają wnioskować o zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie obsługi zadłużenia oraz możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych,
- stanowią także kryteria wyboru w systemie rachunku ekonomicznego,
- dostarczają informacji o różnych aspektach płynności finansowej,
- są ważnym instrumentem oceny w obszarze gospodarowania środkami pieniężnymi od strony zarówno ich pozyskiwania, jak i wydatkowania,
- pozwalają na ocenę gotówkowej efektywności prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Należy również podkreślić, że mierniki te są użyteczne nie tylko dla jednostek samorządu terytorialnego, ale i dla wierzycieli, w tym instytucji finansujących. Szczególne znaczenie tym miernikom mogą nadawać instytucje finansujące, przyznając im wysoką rangę w procesie oceny ryzyka finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Jedyne ograniczenie, jakie występuje w tym obszarze, to fakt, że obecnie jednostki samorządu terytorialnego nie sporządzają rachunku przepływów pieniężnych, a wnioskowanie na podstawie mierników zdolności płatniczej ogranicza się do dokonywania oceny w obszarze płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że efektywna ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, oparta na rachunku przepływów pieniężnych oraz miernikach zdolności płatniczej, umożliwia zastosowanie odpowiedniej strategii zarządzania środkami finansowymi. Pozwala to na prowadzenie właściwej polityki finansowej. Rachunek przepływów pieniężnych dostarcza istotne informacje o źródłach posiadanych środków pieniężnych w poszczególnych okresach oraz o kierunkach ich wydatkowania. Natomiast mierniki zdolności płatniczej, z punktu widzenia finansowych symptomów ostrzegawczych, stanowią cenne źródło informacji w zakresie sterowania generowanymi przepływami pieniężnymi. To powoduje, że umożliwiają dostosowanie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do założeń długoterminowej strategii rozwoju. Natomiast niewystarczająca wiedza, zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki, może powodować trudności w identyfikowaniu podstawowych przyczyn pogarszającej się kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Ta metodologia pomoże wskazać podmioty o pozytywnym profilu ryzyka bądź podmioty, których profil ryzyka może ulec pogorszeniu w odniesieniu do grupy porównawczej. Sam natomiast proces oceny stanu finansów jednostki samorządu tery-

torialnego zorientowany jest na rozpoznanie zmian kondycji finansowej, tj. przyszłych uprawdopodobnionych trendów, bazując na danych historycznych i bieżących.

Powyższe oznacza, że ocena stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego nie powinna być aplikowana szablonowo. W procesie oceny powinny być uwzględniane mierniki, które są adekwatne oraz dobrze odzwierciedlają stan finansów badanej jednostki.

Rozważania przeprowadzone w pracy prowadzą do wniosku, że powstawanie deficytu budżetowego oraz długu w podsektorze samorządowym jest zjawiskiem nieuniknionym. Natomiast narastanie zobowiązań finansowych rodzi ryzyko związane nie tylko z zapłatą odsetek, ale także dotyczące potencjalnej odmowy refinansowania długu ze strony rynku finansowego. Sytuacja ta może wystąpić wtedy, kiedy samorządy nie są w stanie zapewnić w każdym czasie wystarczających środków pieniężnych koniecznych do obsługi długu, co jest jednoznaczne z pojawieniem się kryzysu zadłużeniowego. Odpowiedzią na powyższy problem jest koncepcja zdolności płatniczej bazującej na przepływach pieniężnych, która służy ograniczeniu negatywnych następstw finansowania deficytowego poprzez utrzymywanie długu na poziomie, który można bez zakłóceń obsłużyć.

Rozdział 5

Długoterminowa symulacja zdolności płatniczej wybranych miast na prawach powiatu w Polsce

5.1. Analiza finansowania dłużnego jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020

Finanse są ważnym obszarem dla zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego ze względu na szerokie spektrum realizowanych zadań publicznych, które absorbują znaczne środki finansowe. Co istotne, to podsektor samorządowy jest jednym z kluczowych segmentów klienta korporacyjnego dla sektora bankowego. A jednocześnie sektor bankowy jest strategicznym partnerem finansowym dla samorządów z uwagi na szeroki katalog świadczonych usług obciążonych ryzykiem kredytowym. Wzajemne relacje w obszarze finansowania mogą być kształtowane przez przenikające się czynniki, wśród których, jako te najważniejsze, wymienia się: ocenę obecnej i przyszłej kondycji finansowej samorządów, zainteresowanie banków finansowaniem dla jednostek samorządu terytorialnego wynikające z przyjętej polityki banku, poziom realizowanych inwestycji determinujących konieczność wykorzystywania finansowania zwrotnego oraz podaż finansowania wyznaczaną przez parametry brzegowe samego instrumentu i transakcji.

Dochody, wydatki, wynik oraz zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, w ujęciu zagregowanym w latach 2007-2020, zostały szczegółowo zaprezentowane w tabeli 5.1. Z przedstawionych danych wynika, że w badanym okresie budżet samorządowy systematycznie wzrastał. Dochody ogółem wzrosły przeszło dwukrotnie, osiągając nominalny przyrost 167,82 mld zł. Podobnie podwojone zostały wydatki ogółem, dla których nominalny przyrost stanowił kwotę 166,93 mld zł. Warto wyjaśnić, że dynamiczny wzrost zarówno dochodów, jak i wydatków bieżących, jaki wystąpił w roku 2016, związany był z przepływem środków z tytułu realizowanych programów społecznych. W strukturze dochodów i wydatków dominują pozycje o charakterze bieżącym. Znamionym zjawiskiem właściwym dla podsektora samo-

Tabela 5.1. Kształtowanie się dochodów, wydatków, wyniku oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu zagregowanym w okresie 2007-2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata													
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Dochody bieżące	119 767	131 000	136 662	142 801	150 101	156 467	163 169	171 722	176 067	200 730	216 130	217 028	255 481	266 657
2. Wydatki bieżące	102 047	113 260	124 702	133 517	139 161	144 843	148 832	155 404	157 839	180 204	194 951	203 991	230 974	502
3. Saldo operacyjne (1-2)	17 720	17 740	11 960	9 284	10 940	11 624	14 337	16 318	18 228	20 526	21 179	13 037	24 507	20 155
3. Dochody majątkowe	11 613	11 567	18 180	19 996	21 208	20 946	20 290	22 616	22 952	12 939	13 749	33 717	29 400	32 546
4. Wydatki majątkowe	27 066	31 922	43 126	44 249	42 434	35 616	35 007	41 350	38 576	25 831	35 215	71 441	51 307	49 543
6. Saldo majątkowe (4-5)	-15 453	-20 355	-24 946	-24 253	-21 226	-14 670	-14 718	-18 735	-15 624	-12 892	-21 466	-37 724	-25 907	-26 997
7. Dochody ogółem	131 380	142 567	154 842	162 797	171 309	177 413	183 458	194 337	199 019	213 669	229 879	250 745	280 881	299 203
8. Wydatki ogółem	129 113	145 183	167 828	177 766	181 595	180 459	183 839	196 754	196 415	206 035	230 166	275 432	282 281	296 044
9. Nadwyżka/deficyt (7-8)	2 267	-2 616	-12 986	-14 969	-10 286	-3 046	-380	-2 417	2 604	7 634	-288	-24 687	-1 400	3 159
10. Przychody	17 224	21 023	29 717	33 702	32 442	24 200	24 062	22 894	20 258	19 380	27 440	34 287	31 536	35 872
nowy dług	10 928	9376	17 735	21 928	19 341	12 649	8 592	11 234	8 091	5 000	8 415	22 448	13 816	16 651
pozostałe przychody	6 296	11 647	11 982	11 773	13 101	11 551	15 470	11 660	12 167	14 380	19 024	11 839	17 720	19 221
11. Rozchody	8 590	7 936	7 685	9 150	14 141	12 145	13 753	9 304	11 221	11 185	12 015	9 563	10 989	10 614
splata długu	7 704	6 450	6 131	7 159	9 604	10 104	9 922	8 001	8 292	7 838	8 473	9 401	9 941	9 247
pozostałe rozchody	885	1 486	1 554	1 991	4 537	2 041	3 831	1 304	2 930	3 347	3 542	162	1 048	1 367
12. Finansowanie (10-11)	8 634	13 087	22 032	24 552	18 301	12 054	10 309	13 589	9 037	8 196	15 424	24 724	20 547	25 258
13. Wolne środki (9+12)	10 901	10 471	9 046	9 583	8 015	9 008	9 928	11 172	11 640	15 830	15 137	37	19 147	28 417
14. Zadłużenie bezpośrednie:														
a) krótkoterminowe	947	640	271	527	688	506	305	347	155	105	355	475	459	183
b) długoterminowe	24 749	27 966	39 831	54 826	64 776	67 091	68 459	71 550	71 332	68 821	68 495	75 510	81 577	89 662
15. Σ Zadłużenie bezpośrednie ^a (14a+14b)	25 696	28 606	40 102	54 813	65 464	67 598	68 764	71 897	71 487	68 926	68 849	75 985	82 036	89 845
16. Inne zobowiązania dłużne ^b	180	168	192	281	292	237	395	213	148	94	77	140	0	0
17. Σ Zadłużenie bezpośrednie i inne zobowiązania dłużne ogółem ^c (15+16)	25 876	28 774	40 294	55 094	65 756	67 835	69 159	72 110	71 635	69 020	68 926	76 125	82 036	89 845
18. Zadłużenie pośrednie ^d	4 588	10 230	5 900	6 950	6 167	5 661	5 600	5 628	5 292	5 150	5 089	4 882	4 659	4 857

^a Zadłużenie bezpośrednie obejmuje dług z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne oraz wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw i usług w podziale na krótkoterminowy i długoterminowy. ^b Inne zobowiązania dłużne stanowi dług zaciągnięty z tytułu niestandardowych instrumentów finansowych, który nie został uwzględniony w zadłużeniu bezpośrednim. ^c Zadłużenie bezpośrednie i inne zobowiązania dłużne ogółem stanowi sumę zadłużenia bezpośredniego oraz innych zobowiązań dłużnych. ^d Zadłużenie pośrednie obejmuje nieujmowane w sprawozdaniach budżetowych udzielenie przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczenia i gwarancje za podmioty trzecie, w tym również dług spółek komunalnych oraz umowy wsparcia.

Źródło: opracowanie własne.

rządowego jest deficyt budżetowy. Dodatni wynik ogółem zaobserwowano w 2007 roku oraz w latach 2015, 2016 i 2020. Pozostałe obserwacje wskazują na ujemny wynik budżetu, a najniższy poziom odnotowano w roku 2018. W tabeli zaprezentowano również saldo budżetu jednostek samorządu terytorialnego z wyodrębnieniem części operacyjnej oraz majątkowej. W każdym analizowanym roku saldo operacyjne było dodatnie, natomiast majątkowe zawsze ujemne. Pozwala to stwierdzić, że stałym elementem finansów samorządowych jest problem deficytu budżetowego, który determinuje kumulowanie się poziomu zadłużenia. Do roku 2014 dług systematycznie wzrastał, jednakże nie były to wzrosty skokowe. W latach 2015-2017 poziom długu pozostawał na stabilnym poziomie. Natomiast kolejne lata 2018-2020 to okres średniorocznego przyrostu poziomu długu o ok. 6 mld zł. Począwszy od roku 2011, średni roczny poziom nowego długu waha się między 8 a 11 mld zł.

W niniejszym rozdziale, poza oszacowaniem długoterminowej zdolności płatniczej, zostały zaprezentowane dodatkowe mierniki finansowe oraz sposób ich kalkulacji. Pozwalają one na zidentyfikowanie i oszacowanie poziomu ryzyka finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Konstrukcja tychże mierników została zaczerpnięta z literatury prezentującej metody oceny kondycji finansowej w sektorze przedsiębiorstw oraz bazuje na dotychczasowym doświadczeniu zawodowym autorki w obszarze finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Zaproponowane mierniki opierają się głównie na przepływach pieniężnych z działalności operacyjnej, zadłużeniu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (tabela 5.2), co w istocie może stanowić wartościową alternatywę w relacji do obecnych i historycznych mierników ustawowych. Do oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego zaproponowano: rentowność nadwyżki operacyjnej, wskaźnik spłaty zadłużenia, wskaźnik zadłużenia oraz wskaźnik obsługi długu.

Tabela 5.2. Wybrane alternatywne mierniki finansowe wykorzystane w ocenie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Nazwa miernika	Sposób obliczenia miernika
Rentowność nadwyżki operacyjnej	przepływy pieniężne z działalności operacyjnej/dochody bieżące
Miernik spłaty zadłużenia	zadłużenie ogółem brutto – finansowanie pomostowe spłacane w 100% z dotacji/środki pieniężne generowane przez jednostkę samorządu terytorialnego
Miernik zadłużenia	zadłużenie ogółem brutto – finansowanie pomostowe spłacane w 100% z dotacji/dochody ogółem
Miernik obsługi długu	obsługa długu – spłata rat kapitałowo-odsetkowych z finansowania pomostowego spłacanego w 100% z dotacji/dochody ogółem – spłata rat odsetkowych i kapitałowych z finansowania pomostowego spłacanego w 100% z dotacji
Samodzielność dochodowa	dochody własne/dochody ogółem – dotacje na inwestycje

Źródło: opracowanie własne.

Rentowność nadwyżki operacyjnej prezentuje gotówkową miarę efektywności działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Miernik ten w swojej konstrukcji istotnie różni się od tradycyjnych mierników rentowności, ponieważ wykorzystuje inną kategorię ekonomiczną (przepływy z działalności operacyjnej), która odzwierciedla efekt podstawowej działalności jednostki samorządu terytorialnego. Rentowność nadwyżki operacyjnej wpisuje się w ekonomiczno-techniczny wymiar oceny efektywności jednostek sektora finansów publicznych¹. Rentowność nadwyżki operacyjnej odzwierciedla relację przepływów z działalności operacyjnej do uzyskiwanych przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów bieżących.

Miernik spłaty zadłużenia, prezentowany w latach, niesie informację o tym, w jakim okresie zadłużenie ogółem pomniejszone o finansowanie pomostowe spłacane w 100% z dotacji może zostać spłacone środkami pieniężnymi będącymi do dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego. Środki pieniężne generowane przez jednostkę samorządu terytorialnego obejmują:

- saldo środków z działalności operacyjnej,
- dochody ze sprzedaży majątku,
- środki pieniężne znajdujące się na rachunku budżetu, pochodzące z nadwyżek poprzednich budżetów łącznie z niewykorzystanymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp,
- kwotę wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp, tj. nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych,
- przychody z tytułu spłaty pożyczek udzielonych w latach ubiegłych,
- inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu, w szczególności przychody pochodzące z prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- pozostałe dochody majątkowe.

Miernik zadłużenia oddaje istotę ryzyka finansowego i informuje o tym, jaką część dochodów ogółem stanowi zadłużenie, z wyłączeniem finansowania pomostowego. Miernik ten winien być analizowany dla każdej jednostki indywidualnie. Wysoki poziom zadłużenia należy zrelatywizować do poziomu środków pieniężnych generowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz do poziomu obsługi długu.

Miernik obsługi długu odzwierciedla stosunek poziomu obsługi długu do dochodów ogółem, przy wyłączeniu spłaty rat kapitałowo-odsetkowych z finansowania pomostowego spłacanego w 100% z dotacji, zarówno z licznika, jak i z mianownika. Obsługa długu obejmuje płatności z tytułu odsetek, kapitału podstawowego kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych, opiewających na wie-

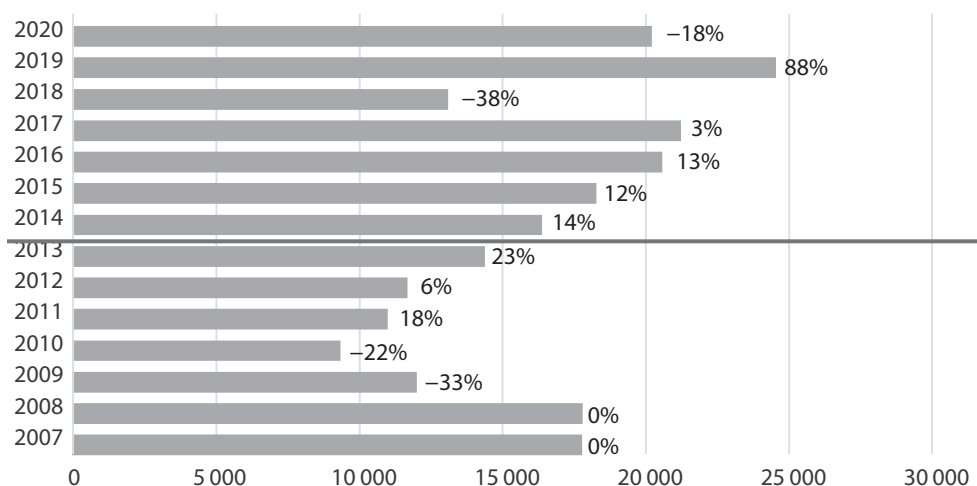
¹ Szerzej: T. Kafel, B. Ziębicki, *Wymiary i kryteria efektywności organizacji pozarządowych. Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, A. Nalepka (red.) Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2009.

rzytelności pieniężne oraz wszelkie potencjalne płatności wynikające z gwarancji/poręczeń udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Samodzielność dochodowa wskazuje na udział dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego w dochodach ogółem z wyłączeniem dotacji na inwestycje. Jednostki samorządu terytorialnego z różnym natężeniem realizują zadania inwestycyjne, wobec tego wyłączenie z dochodów ogółem dotacji na inwestycje pozwoli na porównywanie poszczególnych jednostek.

W odniesieniu do powyższych definicji mierników finansowych w dalszej części zostaną zaprezentowane wyniki badań kształtowania się tych mierników w okresie 2007-2020. W analizowanym okresie poziom nadwyżki operacyjnej, w zasadzie do 2014 r., nie miał istotnego znaczenia z uwagi na obowiązujące wówczas reguły prawne odnoszące poziom zadłużenia samorządów do realizowanych dochodów ogółem.

Na rysunku 5.1 została zaprezentowana skala realizowanej nadwyżki operacyjnej oraz roczna dynamika jej zmian.



Rysunek 5.1. Kształtowanie się poziomu nadwyżki operacyjnej w okresie 2007-2020 (w mln zł) oraz dynamiki zmian w relacji do poprzedniego roku (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

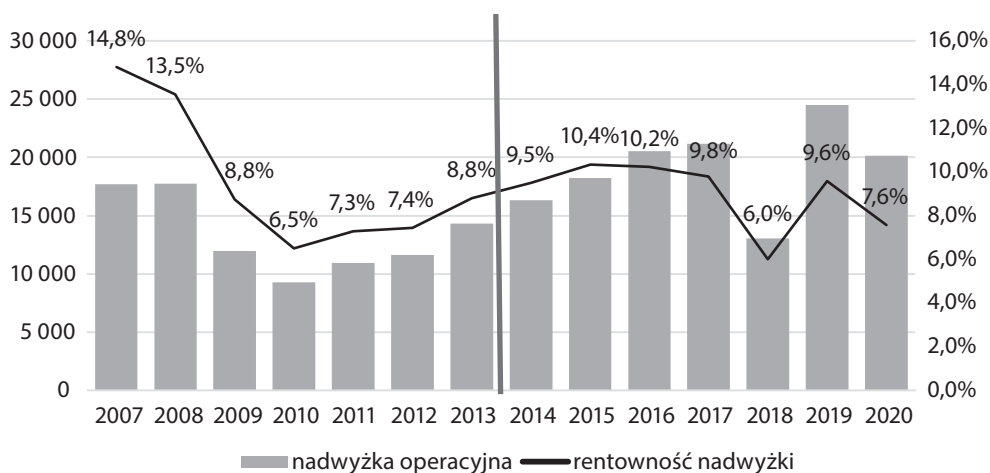
Wykres na rysunku 5.1 informuje, że o ile w okresie 2014-2017 nadwyżka operacyjna utrzymywała się na stabilnym poziomie, o tyle okres 2018-2020 charakteryzuje się dużą zmiennością. Wskazuje to już na potencjalne problemy finansowe polegające na tym, że jeśli nadwyżka operacyjna w kolejnych latach nie będzie wygenerowana na zakładanym poziomie, to wystąpi konieczność przeznaczania jej tylko na obsługę zaciągniętych zobowiązań, bez możliwości finansowania nakładów inwestycyjnych, a nawet wielkość salda operacyjnego może być niewystarczająca na pokrycie obsługi tych zobowiązań.

Analizowany okres pozwala również odnieść się do aspektu rentowności nadwyżki operacyjnej (rysunek 5.2). Spowolnienie gospodarcze, jakie wystąpiło w 2008 r., miało istotnie negatywny wpływ na jej rentowność w całym podsektorze samorządowym. O ile w latach 2007-2008 była ona na poziomie 13,5%, to już w roku 2010 wynosiła zaledwie 6,5%. Kolejne lata wyróżniały się stopniową poprawą. Nominalnemu wzrostowi poziomu nadwyżki operacyjnej towarzyszył wzrost rentowności, osiągający poziom powyżej 10% w okresie 2015-2016. Począwszy od 2017 r., można uznać, że rentowność miernika istotnie się waha, oscylując wokół 6-9%.

Graficzną zależność między osiąganym poziomem nadwyżki operacyjnej a saldem majątkowym w latach 2007-2020 oraz poziomem finansowej luki inwestycyjnej przedstawia rysunek 5.3. Zmienne te są prezentowane w wartościach nominalnych, aby możliwe było uzyskanie porównywalności w każdym analizowanym roku. Dzięki zestawieniu tych wielkości można zauważyć, że niedobór środków części majątkowej budżetu wynika z realizowanych inwestycji. Finansowa luka inwestycyjna była najwyższa w latach 2009-2011 oraz 2018. Właściwie rok 2018 był rekordowy w zakresie realizacji wydatków majątkowych i był to najwyższy przyrost od 2014 r. Wynikał on z wykorzystywania przez samorządy środków z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Jednocześnie w tym samym okresie systematycznie przyrastała nominalna wartość zadłużenia podsektora samorządowego.

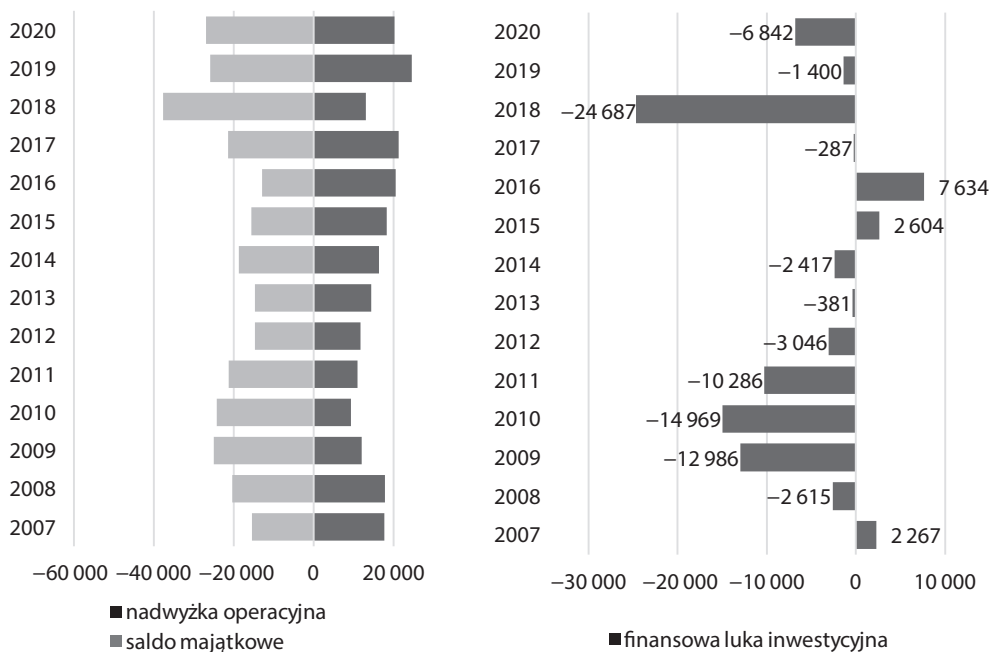
Zaprezentowane wykresy (rysunek 5.3) wskazują, że zrealizowane poziomy nadwyżki operacyjnej mogły tylko w części stanowić źródło finansowania zadań inwestycyjnych. Wysoki poziom luki finansowej, przy utrzymującym się niedoborze środków finansowych, mógł ograniczać realizację kolejnych inwestycji. Zapewnienie zatem odpowiednich środków na inwestycje prowadziło do znacznego wzrostu poziomu zobowiązań finansowych bądź do wyprzedaży majątku komunalnego, by można było pozyskać niezbędny kapitał. W tym znaczeniu niezwykle ważną rolę odgrywały banki jako podaźowa strona rynku. Oferowały one długie okresy finansowania oraz dostosowywały harmonogram spłat do możliwości finansowych samorządu. Rozwiązanie to mogłoby wydawać się korzystne dla samorządów z uwagi na wieloletnie finansowanie uwzględniające również karencję w spłacie kapitału. Jednakże wydłużony okres finansowania to wyższe koszty obsługi długu, które w przyszłości będą ponosić mieszkańcy.

Odnosząc się natomiast do poziomu łącznego finansowania (różnica między nowo zaciąganym długiem a jego spłatą) zaprezentowanego w tabeli 5.3, należy zauważyć, że w okresie 2007-2010 systematycznie przyrastał poziom finansowania. W tym samym czasie nominalnie przyrastał dług. W kolejnym etapie obejmującym lata 2011-2017 poziom finansowania został istotnie ograniczony. W tym czasie nastąpił także spadek nominalnej wartości nowego zadłużenia, co można uzasadnić mniejszą skalą realizowanych inwestycji. Nie bez znaczenia pozostawał również indywidualny wskaźnik zadłużenia, który istotnie ograniczył emisję nowego długu dla samorządów. W następnych latach 2018-2020 kolejno wzrastał poziom finansowania oraz przyrastał poziom nowego długu.



Rysunek 5.2. Nadwyżka operacyjna (w mln zł) a jej rentowność (w %) w okresie 2007-2020

Źródło: obliczenia własne.



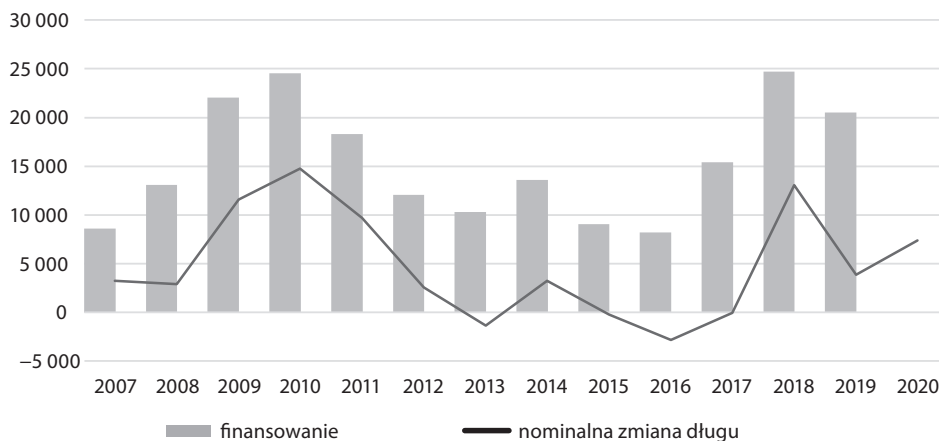
Rysunek 5.3. Nadwyżka operacyjna, saldo majątkowe oraz poziom finansowej luki inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020 (w mln zł)

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 5.3. Nominalna zmiana poziomu długu (w mld zł)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Δ	3,2	2,9	11,6	14,8	9,7	2,5	-1,3	3,2	-0,2	-2,8	-0,06	13,0	3,9	7,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.



Rysunek 5.4. Poziom finansowania a nominalna zmiana długu w relacji do roku poprzedniego (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Specyfikę warunków odnoszących się do kwestii samego finansowania samorządów można, zgodnie z prezentacją na rysunku 5.4, podzielić na kilka etapów graficznie przedstawionych na rysunku 5.5:

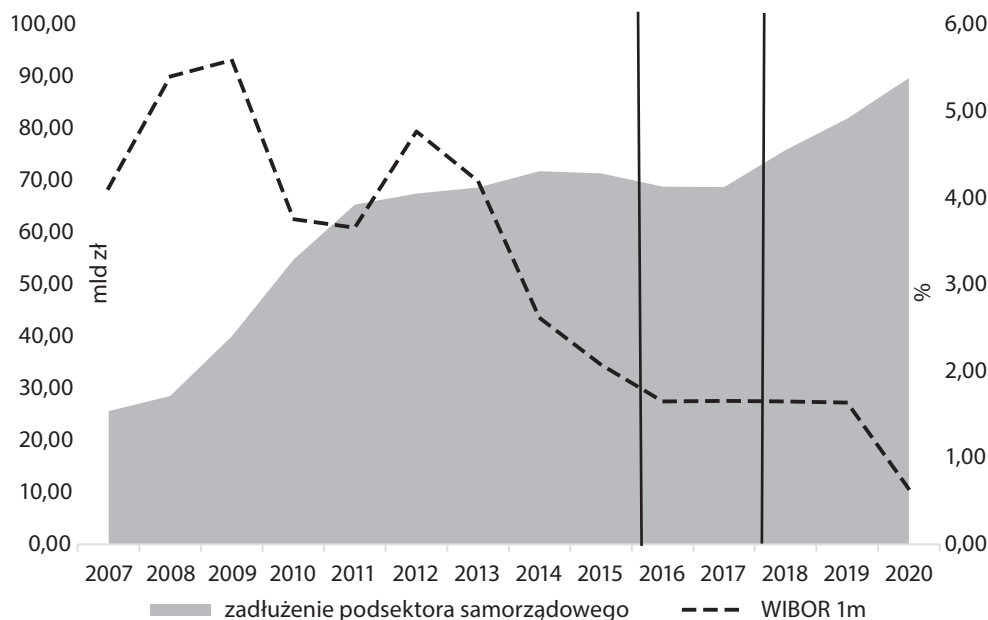
1. Etap obejmujący lata 2007-2009, w którym dług przyszedł o 14,4 mld zł, to okres recesji i kryzysu gospodarczego. To czas, w którym banki znacznie ograniczyły akwizycję kredytową w segmencie jednostek samorządu terytorialnego, a koszty pozyskiwania finansowania były relatywnie wysokie.

2. Etap obejmujący lata 2010-2011, który charakteryzował się intensywnym popytem na finansowanie zwrotne. W tym czasie zobowiązania finansowe wzrosły o 25,3 mld zł, na co złożyły się odmienna niż dotychczas polityka banków i dostępność finansowania, ale też realizowane inwestycje.

3. Etap obejmujący lata 2012-2014 to okres, w którym dług pozostał na dotychczasowym stabilnym poziomie, co może świadczyć o zjawisku rolowania zadłużenia. Nowe regulacje w zakresie ustawowych limitów zadłużenia wymusiły dokonywanie tzw. miękkiej restrukturyzacji długu polegającej m.in. na refinansowaniu dotychczasowych zobowiązań finansowych instrumentami o relatywnie dłuższym okresie spłaty, dopuszczającymi także długie okresy w karencji spłaty kapitału oraz odsetek. Nie wielkie zmiany w poziomie zadłużenia wynikały również z wyższych marż kredytowych.

4. Etap obejmujący okres 2015-2017 wyróżniała polityka redukcji poziomu zadłużenia.

5. Etap obejmujący lata 2018-2020 to kolejna faza dynamicznego przyrostu zadłużenia wynikająca z elastycznej dostępności finansowania, relatywnie niewielkiego kosztu pozyskania finansowania z uwagi na środowisko niskich stóp procentowych.



Rysunek 5.5. Poziom zadłużenia podsektora samorządowego w latach 2007-2020 (w mld zł) na tle kształtowania się stawki WIBOR 1M – etapy finansowania

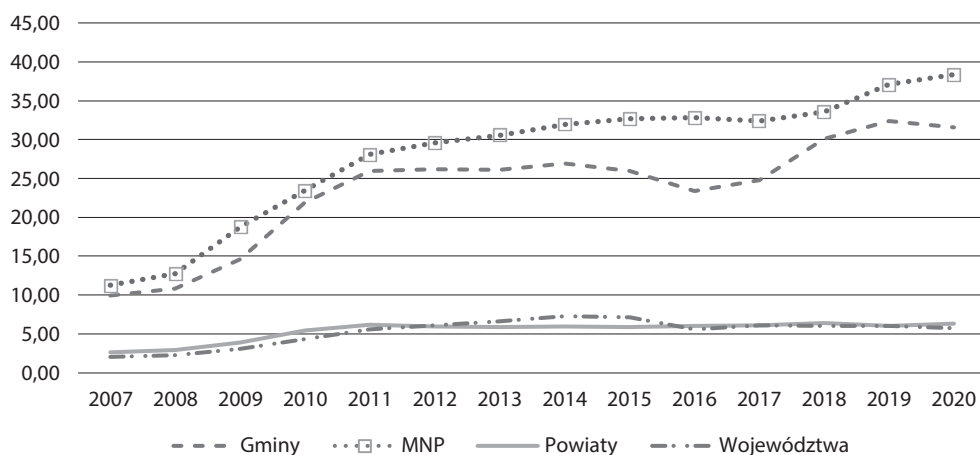
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

W odniesieniu do poszczególnych etapów finansowania podsektora samorządowego bezwzględnie komentarza wymaga aspekt kosztu pieniądza, który szczególnie od 2015 r. był niski. W tym czasie dokonywała się konsolidacja sektora bankowego oraz konsolidacja terytorialna, która ostatecznie przełożyła się na nadpłynność sektora, tj. dużą podaż pieniądza oraz możliwość uzyskania atrakcyjnych warunków finansowania². Od 2018 r. na rynku następowały sukcesywne zmiany, banki bowiem, wykorzystując środowisko niskich stóp procentowych, wykazywały skłonność do

² W 2015 r. nastąpiło przejęcie dwóch banków komercyjnych oraz czterech banków spółdzielczych (rozumiane jako konsolidacja terytorialna z uwagi na skalę prowadzonej przez banki spółdzielcze działalności). W 2015 r. liczba podmiotów prowadzących działalność bankową została zredukowana z 631 (stan na koniec 2014 r.) do 626 (stan na koniec 2015 r.) – nastąpiła konsolidacja sektora bankowego; szerzej: *Raport o sytuacji banków w 2015 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego 2016.

zwiększania marż kredytowych, kierując się rachunkiem ekonomicznym i maksymalizacją rentowności kapitałów. W kolejnych latach należy się spodziewać, że od wielu lat niskie stopy bazowe mogą zostać podniesione, co spowoduje wzrost kosztu pieniądza dla jednostek samorządu terytorialnego.

Dług jednostek samorządu terytorialnego uwzględniający poszczególne kategorie samorządów prezentuje rysunek 5.6. Najbardziej zadłużone są miasta na prawach powiatu, czyli największe podmioty podsektora samorządowego. Kolejne są gminy. Pozostałe jednostki, czyli powiaty i województwa, charakteryzowały się niewielkim nominalnym poziomem zadłużenia. Występujące różnice w poziomie zadłużenia wynikają przede wszystkim z różnic potencjału finansowo-gospodarczego, a także komplementarności zadań realizowanych przez poszczególne typy jednostek samorządowych.



Rysunek 5.6. Dług w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (w mld zł)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Podstawę dla dokonanych w pracy obliczeń stanowi baza wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego według stanu na dzień 5 maja 2020 r., dostępna na stronach internetowych Ministerstwa Finansów. Ponadto weryfikacja okresów historycznych została dokonana w oparciu o pełne roczne sprawozdania budżetowe przygotowywane przez poszczególne jednostki.

Analizując średnie nominalne poziomy nadwyżki operacyjnej zestawione w tabeli 5.4, można zauważyć, że występuje znaczne rozbieżności między poszczególnymi kategoriami zarówno w ujęciu historycznych, jak i symulowanych trendów w jej kształtowaniu. Niską zdolność do generowania nadwyżki operacyjnej mają powiaty i gminy. Natomiast najbardziej produktywnie pod tym względem są województwa i miasta na prawach powiatu. W analizowanym okresie 2021-2025 praktycznie wszystkie jednostki, z wyłączeniem województw, wzmocnią poziom średniej nadwyżki operacyjnej,

jednak tempo poprawy nie będzie równomierne. Jako obserwacja nietypowa szczególnie wyróżnia się rok 2020, w którym każda z typów jednostek doświadczyła spadku nadwyżki operacyjnej. Największe, przeszło 60-procentowe spadki wystąpiły w gminach miejskich, miastach na prawach powiatu, gminach miejsko-wiejskich.

Tabela 5.4. Nominalny poziom nadwyżki operacyjnej poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2025 (w tys. zł)

Rok	Województwo	MNP	Powiat	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
2018	145 841,99	49 637,33	6 183,83	7 065,89	4 416,04	2 437,14
2019	208 637,50	50 102,08	7 826,02	6 244,99	4 749,46	2 675,63
2020	145 504,66	19 580,89	2 984,91	1 432,75	1 813,99	1 113,72
2021	140 693,28	45 010,79	5 774,18	5 963,44	4 198,06	2 306,00
2022	137 037,38	53 639,52	5 765,11	6 865,78	4 395,80	2 336,27
2023	132 974,47	57 509,72	5 873,17	7 034,75	4 472,90	2 301,50
2024	137 285,01	61 903,74	5 929,68	7 222,84	4 670,00	2 363,86
2025	136 640,80	68 087,22	6 142,14	7 613,00	4 700,71	2 400,11

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

W ujęciu zagregowanym w tabeli 5.5 zostały zaprezentowane wybrane mierniki kondycji finansowej w podziale na poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego, które pozwalają stworzyć kompleksowy i syntetyczny obraz kondycji finansowej oraz jej zróżnicowania. Szczególnie użyteczna i wartościowa jest analiza porównawcza uzyskanych wyników pomiędzy kolejnymi latami. Pozwala bowiem zweryfikować, czy kondycja finansowa na bazie wskazanych mierników poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego wykazuje pozytywne zmiany, czy też sukcesywnie będzie ulegać pogorszeniu z perspektywy zdolności do spłaty zobowiązań dłużnych oraz w jakim stopniu. Najbardziej zadłużone są miasta na prawach powiatu, dla których mediana zadłużenia w roku 2025 będzie się utrzymywać na poziomie 38%. Okres analizy dla tej grupy podmiotów jest niejednorodny, poziom zadłużenia bowiem wzrasta w latach 2020-2023, maleje zaś, począwszy od 2024 r., w którym wiele jednostek planuje dokonywanie systematycznej redukcji długu. Natomiast województwa charakteryzują się najszybszym tempem przyrostu mediany, osiągając planowany poziom 48% w roku 2025. I jest to zarazem jedyna kategoria podmiotów, które w badanym okresie wyróżnia przyrost miernika zadłużenia. Natomiast dla pozostałych jednostek w tym okresie znamieną jest istotna redukcja średniego poziomu długu. Pod tym względem najbardziej wyróżniają się powiaty oraz gminy miejsko-wiejskie i wiejskie – spadek odpowiednio o 12 i 9 punktów procentowych. Ponadto należy podkreślić, że w przypadku tego miernika nie dokonuje się wyrazisty proces wyrównywania jego poziomu między danymi kategoriami samorządów.

Zróżnicowanie poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego pod względem wskaźnika rentowności nadwyżki operacyjnej w całym analizowanym okresie jest duże. Województwa charakteryzują się najwyższym poziomem rentowności nadwyżki operacyjnej (20%). Natomiast relatywnie najmniej zróżnicowane w tym obszarze były pozostałe kategorie, dla których poziom rentowności, mimo znacznego nominalnego zróżnicowania, oscyluje między 6 a 8%, zatem można uznać, że jest on porównywalny. Średnio na koniec 2018 r. rentowność wyniosła między 8 a 9,6%. Dla pozostałych typów jednostek wskaźnik ten był najwyższy w latach 2018-2019, a najniższy w roku 2020.

Odnosząc się do możliwości obsługi długu mierzonego indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia w poszczególnych kategoriach samorządu, wyraźnie można dostrzec, że największe problemy z jego obsługą mogą mieć miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie. Zdecydowanie w relatywnie najlepszej sytuacji, według zaprezentowanych obliczeń, znajdują się województwa. Miasta na prawach powiatu, które według symulacji utrzymają ten wskaźnik na poziomie 5,8% w roku 2021, w 2025 r. będą już na poziomie 4,2%. Równie silnie oczekuje się, że w analizowanym okresie spadnie wskaźnik w powiatach – z 6,5 do 4,2% oraz gminach miejskich – redukcja z 6,4 do 4,0%. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich wskaźnik ten w kolejnych latach 2022-2024 utrzymuje się na niskim poziomie, jednak globalna zmiana w całym okresie jest niewielka i wynosi 7,9% dla gmin wiejskich i 6,9% dla gmin miejskich wobec roku 2025, tj. odpowiednio 6,2% i 6%. Tendencja spadkowa wystąpi również w województwach, które z poziomu 22,3% przesuną się na 14,3%, jednakże w relacji do pozostałych jednostek jest on blisko trzykrotnie wyższy.

Tymczasem z perspektywy miernika zdolności płatniczej, nieuwzględniającej obserwacji nietypowych i zdarzeń jednorazowych, oczekuje się, że owa zdolność będzie maleć w latach 2020-2025.

Najwyższy poziom zdolności płatniczej oraz majątkowej zdolności płatniczej jest typowy dla województw, powiatów oraz gmin miejskich i wiejskich. Zdolność płatnicza województw w całym analizowanym okresie pozostaje na wysokim poziomie. Przeciętna wysokość miernika kształtowała się na poziomie powyżej 3,5 w każdym z analizowanych lat, co należy ocenić bardzo korzystnie, potwierdza to bowiem silną zdolność tych podmiotów do terminowej obsługi zadłużenia. Zdolność płatnicza powiatów oraz gmin miejskich i wiejskich w każdym analizowanym roku kształtowała się korzystnie, przyjmując dolną wartość na poziomie 2,57, choć nie tak dobrze jak w województwach. Zaś zdolność płatnicza dla gmin miejsko-wiejskich w okresie 2018-2025 będzie przeciętnie gorsza i choć średnia wartość miernika kształtuje się na poziomie 2, to i tak należy uznać to za symptom dobrej zdolności płatniczej. Natomiast miasta na prawach powiatu wyróżniają się najsłabszymi wynikami w zakresie zdolności płatniczej. Począwszy od 2020 r., następuje trwałe jej ograniczenie, co może być sygnałem niekorzystnego profilu ryzyka tychże jednostek.

Ze względu na generowanie dodatkowych środków zupełnie inaczej wygląda poziom majątkowej zdolności płatniczej, biorąc pod uwagę także zdarzenia incydental-

ne i jednorazowe. Najsilniejsza poprawa w tym ujęciu w analizowanym okresie jest charakterystyczna dla województw. Ich szacowana majątkowa zdolność płatnicza w 2025 r. będzie na poziomie 5,93. Jednocześnie silnie pozytywnym trendem wyróżnia się symulowana zdolność płatnicza dla powiatów, gmin miejskich i gmin wiejskich, dla których przeciętny miernik w 2025 r. przekracza poziom odpowiednio: 5,18 oraz 5,39 i 4,68. W efekcie tych pozytywnych trendów zdolność płatnicza będzie znacznie lepsza niż w sytuacji nieuwzględniania zdarzeń jednorazowych.

Opracowane dane wskazują, że najłabszą kondycję finansową, z perspektywy również i majątkowej zdolności płatniczej, spośród wszystkich samorządów wykazują miasta na prawach powiatu. Od 2018 do 2020 r. miernik ten poprawił się tylko nieznacznie, wskazując na osiągnięcie maksymalnego poziomu 3,66 w 2021 r. Natomiast przez kolejne lata majątkowa zdolność płatnicza będzie nadal się systematycznie obniżać, osiągając poziom 2,74 w 2025 r.

Analiza wartości średniej zdolności płatniczej potwierdza, że w najlepszej sytuacji są województwa, niskie zaś wartości dla miast na prawach powiatu mogą już sygnalizować potencjalne problemy z terminową obsługą długu w przyszłości.

Opracowane w tabeli 5.5 zbiorcze dane ilustrują, że ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w znacznym stopniu zależy od tego, który miernik jest uwzględniany i jaką przypisuje mu się wagę. Przeciętne mierniki zdolności płatniczej, oparte na przepływach pieniężnych z działalności operacyjnej w relacji do rocznego poziomu spłaty długu uwzględniającego ustawowe wyłączenia, odnotowały systematyczny spadek, począwszy od 2021 r. W tym samym czasie mierniki bazujące na rozwiązaniach ustawowych pozostawały w miarę stabilne. Jednakże ściśle zdefiniowane ograniczenia ustawowe nie oddają pełnego obrazu hipotetycznych zmian w zakresie możliwości finansowych samorządów w przyszłości. Wszak ocena stanu finansów implikuje konieczność przeprowadzenia dodatkowych analiz dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego.

Przeprowadzona analiza kształtowania się nadwyżki operacyjnej w ujęciu przepływów pieniężnych oraz zdolności spłaty zadłużenia dostarcza interesujących obserwacji dla poszczególnych typów podmiotów. Z jednej strony potwierdza, że województwa jako jedyna grupa istotnie będą zwiększać swoje zadłużenie do relatywnie wysokiego poziomu, zachowując przy tym bardzo wysoką zdolność do obsługi długu. Z drugiej strony miasta na prawach powiatu reprezentują najłabszą kondycję finansową ze względu na relatywnie wysoki poziom zadłużenia i niskie poziomy miernika zdolności płatniczej. Stanowi to na przyszłość potencjalną przesłankę utraty wartości ekspozycji kredytowej przejawiającą się w utracie wypłacalności. Pozostałe miary finansowe wskazują, że miasta na prawach powiatu wyróżniają się dość wysokim ryzykiem na tle pozostałych typów samorządów. Natomiast gminy oraz powiaty są kategorią o dobrej kondycji finansowej zarówno historycznie, jak i w okresach prognozowanych. Charakteryzują się relatywnie niskim poziomem zadłużenia, jak i wystarczającą zdolnością płatniczą konieczną do obsługi długu, przez co ich sytuację można określić jako bezpieczną.

Tabela 5.5. Wybrane mierniki kondycji finansowej w latach 2018-2025 według typu jednostki samorządu terytorialnego

Rok	Zdolność płatnicza		Q4	Majtkowa zdolność płatnicza - mediana	Mediana zadużenia	Mediana IWZ	Mediana rentowności nadwyżki operacyjnej
	Q1	mediana					
Województwo							
2018	1,67	3,80	6,09	6,08	33%	0,0%	20,2%
2019	1,45	3,85	6,24	4,97	29%	0,0%	24,1%
2020	1,52	4,02	7,12	7,32	26%	0,0%	16,5%
2021	1,63	4,94	6,65	7,32	40%	22,3%	17,4%
2022	1,54	4,13	7,11	7,32	45%	16,2%	18,0%
2023	1,48	3,53	5,62	7,12	48%	13,0%	19,5%
2024	1,41	3,50	5,47	5,82	52%	12,0%	20,2%
2025	1,39	3,55	5,80	5,93	48%	14,3%	20,0%
MNP							
2018	1,02	1,73	3,01	3,42	38%	0,0%	8,3%
2019	0,98	1,55	2,60	3,08	36%	0,0%	7,8%
2020	1,15	1,78	2,75	3,44	36%	0,0%	2,7%
2021	1,13	1,72	3,03	3,66	41%	5,8%	6,8%
2022	0,95	1,51	2,57	3,35	45%	4,1%	7,7%
2023	0,91	1,42	2,39	3,24	45%	3,1%	7,6%
2024	0,87	1,44	2,15	2,94	42%	3,3%	8,1%
2025	0,72	1,40	1,92	2,74	38%	4,2%	8,6%
Powiaty							
2018	1,89	3,21	5,70	5,81	23%	0,0%	8,6%
2019	1,67	2,79	5,09	5,08	21%	0,0%	10,2%
2020	1,60	2,78	4,82	5,14	18%	0,0%	3,7%
2021	1,80	2,91	5,34	5,29	19%	6,5%	7,2%
2022	1,73	2,91	4,86	5,15	18%	4,1%	7,2%
2023	1,70	2,84	4,70	5,01	16%	2,5%	7,1%
2024	1,59	2,70	4,60	4,87	13%	3,2%	7,0%
2025	1,77	2,77	4,60	5,18	11%	4,2%	7,1%

Gminy miejskie										
2018	1,67	2,96	6,03	6,33	23%	0,0%	8,0%			
2019	1,45	2,80	5,74	5,96	22%	0,0%	7,2%			
2020	1,52	2,57	5,52	5,64	23%	0,0%	1,6%			
2021	1,63	2,88	5,59	6,02	26%	0,0%	6,0%			
2022	1,54	2,77	5,11	5,77	24%	6,4%	6,2%			
2023	1,48	2,65	5,01	5,50	22%	3,3%	6,4%			
2024	1,41	2,60	4,84	5,23	19%	2,4%	6,6%			
2025	1,39	2,65	5,02	5,39	16%	4,0%	6,5%			
Gminy miejsko-wiejskie										
2018	1,41	2,33	4,13	4,16	26%	0,0%	9,0%			
2019	1,26	2,07	3,64	3,73	25%	0,0%	9,0%			
2020	1,33	2,13	3,79	3,79	23%	0,0%	3,4%			
2021	1,45	2,14	3,69	3,77	26%	6,9%	7,7%			
2022	1,39	2,10	3,47	3,69	23%	4,2%	7,9%			
2023	1,36	2,06	3,43	3,67	21%	3,0%	7,8%			
2024	1,30	2,01	3,42	3,55	18%	4,3%	7,9%			
2025	1,32	2,14	3,68	3,66	15%	6,0%	7,8%			
Gminy wiejskie										
2018	1,73	3,17	7,61	5,33	20%	0,0%	9,6%			
2019	1,57	2,72	6,20	4,59	18%	0,0%	9,7%			
2020	1,63	2,79	6,02	4,71	17%	0,0%	4,7%			
2021	1,67	2,79	6,01	4,89	21%	7,9%	7,9%			
2022	1,58	2,61	5,26	4,42	19%	4,8%	7,9%			
2023	1,55	2,58	5,28	4,46	16%	3,6%	7,8%			
2024	1,46	2,56	5,47	4,44	13%	4,9%	7,8%			
2025	1,57	2,71	5,99	4,68	11%	6,2%	7,8%			

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

5.2. Ocena zdolności płatniczej z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych i innych mierników finansowych na podstawie wyselekcjonowanej próby miast na prawach powiatu

Aspekt wykorzystywania instrumentów dłużnych został uregulowany prawnie, o czym była mowa w poprzednich częściach pracy. Regulacje te definiują prawne limity zadłużenia, dotyczące celu i kwoty długu oraz sposób ewidencji zobowiązań dłużnych. Z punktu widzenia obszaru badawczego niniejszej rozprawy ważne jest, aby zrozumieć te ograniczenia, ponieważ mają one bezpośredni wpływ na sposób i zakres dokonywania oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego. Do tychczas poczynione rozważania pozwalają lepiej zrozumieć istotę długu jednostek samorządu terytorialnego i dają solidne podstawy do zbadania kwestii ich zdolności płatniczej. Często definiowane parametry oceny stanu finansów samorządowych stanowiły nie tyle konkretny miernik, ale zdecydowanie cel, który należało utrzymać lub osiągnąć docelowy poziom. Zwykle mierniki odnoszące się do oceny stanu finansów samorządowych bazowały na podejściu dotyczącym pułapu zadłużenia. Za największą ułomność i słabość takich mierników należy uznać to, że z jednej strony miały one monitorować aspekt zaciągania i obsługi zobowiązań finansowych, a z drugiej strony w swoim algorytmie nie uwzględniały rzeczywistych przepływów pieniężnych i były ustalane arbitralnie. Analiza poziomu długu i możliwości jego obsługi opierała się bowiem na identyfikacji zmienności poziomu dochodów i zadłużenia, które w praktyce stanowiły alternatywną, a nawet zastępczą miarę bezpieczeństwa finansowego. Taka argumentacja pozwala sądzić, że dotychczasowa ocena stanu finansów samorządowych nie była wobec tego kompletna, lecz raczej wycinkowa, ponieważ mierniki odnoszące się do długu dostarczały informację niepełną. Aby jednak ukazać sedno tkwiące w ocenie stanu finansów samorządowych, rozszerzono zakres prowadzonych badań o miernik zdolności płatniczej dla wybranej docelowej grupy badawczej. Dzięki temu najpierw został dokonany wybór docelowej grupy, dla której obliczono wartości przeciętne. Kolejnym etapem prowadzonych badań było obliczenie właściwych miar finansowych i odniesienie ich do wyników uzyskiwanych przez porównywane jednostki na podstawie dobranej próby. W tym miejscu warto również podkreślić, że mierniki bazujące na pułapie zadłużenia można również zestawić i porównać z wartością przeciętną dla badanej próby. W ten sposób obliczone mierniki mogą mieć znaczenie tylko wówczas, kiedy można je porównać z normami grupy porównawczej poprzez odniesienie chociażby do mediany. Empiryczna weryfikacja próby została oparta na miastach na prawach powiatu, ponieważ wyróżniają się:

- najwyższym nominalnym oraz względnym poziomem mediany w zakresie pułapu zadłużenia,

- jednymi z wyższych nominalnych poziomów median w zakresie nadwyżki operacyjnej,
- najniższym poziomem zdolności płatniczej.

Ponadto, mimo liczebności obejmującej tylko 66 podmiotów, skupiają one ponad 30% ludności kraju, reprezentują ponad 35% dochodów, jak również ponoszą odpowiedzialność za 47% zadłużenia podsektora samorządowego na koniec 2020 r. Średnie nominalne zadłużenie tej grupy podmiotów na koniec 2020 r. wynosiło bowiem 38,4 mld zł przy medianie długu ok. 1 mld zł. Wskazana argumentacja skłania do refleksji, że w sytuacji kryzysu podmioty te mogą generować ryzyko nie tylko dla całego podsektora samorządowego, ale również ryzyko systemowe dla sektora finansowego. Te warunki uzasadniają dobór próby badawczej liczącej 16 podmiotów – miast wojewódzkich, które w grupie miast na prawach powiatu odgrywają istotną rolę.

Zamysłem autorki było zweryfikowanie, na bazie analizy porównawczej, czy wśród badanych jednostek występuje i, jeśli tak, to czy jest to jednolita ogólna tendencja w kształtowaniu się zdolności płatniczej w okresie 2018-2025. Jeśli jednak trend nie jest jednolity dla wszystkich badanych jednostek, to przyjęta metodologia ma na celu zidentyfikować, które miasta mogą mieć problemy w obsłudze spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych w przyszłości z uwagi na niewystarczającą zdolność płatniczą. Analiza została przeprowadzona dla okresu obejmującego lata 2018-2025, czyli okresu funkcjonowania ostatnich trzech pełnych lat obrachunkowych, w tym rok covidowy, intensyfikację programów inwestycyjnych wynikających z perspektywy 2014-2020 oraz zmiany dotychczas funkcjonujących limitów zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na to, że grupa ta jest niejednorodna i różni się istotnie z punktu widzenia bazy ekonomicznej, została ona podzielona na kilka podgrup. Kryterium podziału były zaplanowane na rok 2021 dochody bieżące. W ten sposób można było wyodrębnić pięć podgrup badawczych zaprezentowanych w tabeli 5.6.

Prezentacja rachunku przepływów pieniężnych opisuje rzeczywiste przepływy pieniężne w jednostkach samorządu terytorialnego, które są spójne z interpretacją podstawowych zmiennych rachunku przepływów w sektorze przedsiębiorstw. Przepływy te obrazują wzajemne powiązania zmiennych budżetu, ich zależności, a przede wszystkim ukazują istotę poziomu zobowiązań i majątku jednostek. Podstawę opracowania kompleksowego modelu przepływów strumieni pieniężnych stanowią dane finansowe właściwe dla każdej badanej jednostki, dla której indywidualnie dokonano obliczeń. Obejmują one dane historyczne z okresu 2018-2020 oraz prognozy do roku 2025.

W załącznikach 1, 2 oraz 3 szczegółowo zaprezentowano poszczególne kroki analizy przepływów pieniężnych. Punktem wyjścia analizy na każdej płaszczyźnie działania jednostek samorządu terytorialnego jest dokładne określenie strumieni pieniężnych wraz ze wskazaniem szacowanych w kolejnych latach zmian w zakresie działalności operacyjnej (CFO – *cash flow* operacyjny) z przewidywanymi zmianami w zakresie działalności finansowej (CFF – *cash flow* finansowy) oraz inwestycyjnej (CFI –

cash flow inwestycyjny), por. tabele 5.7-5.9. Zaprezentowana tu metodologia rachunku przepływów pieniężnych będzie stanowić podstawę do obliczenia miernika zdolności płatniczej.

Tabela 5.6. Wyselekcjonowana próba miast uszeregowana w grupy badawcze

Grupa	MNP	Dochody bieżące (w tys. zł)	Populacja	Dochód per capita (w zł)	Dług per capita (w zł)
1	2	3	4	5	6
Grupa I dochody \geq 10 mld zł	Warszawa	18 869 040,72	1 790 658,00	10 537,49	3 365,25
Grupa II 5 \leq dochody < 10 mld zł	Kraków	6 045 399,35	779 115,00	7 759,32	5 375,33
	Wrocław	5 081 615,81	642 869,00	7 904,59	5 681,42
Grupa III 4 \leq dochody < 5 mld zł	Łódź	4 716 272,15	679 941,00	6 936,30	5 728,07
	Poznań	4 142 333,08	534 813,00	7 745,39	4 258,95
	Gdańsk	3 570 559,52	470 907,00	7 582,30	3 138,85
Grupa IV 2 \leq dochody < 4 mld zł	Szczecin	2 779 151,76	401 907,00	6 914,91	6 979,22
	Lublin	2 365 973,25	339 784,00	6 963,17	5 153,86
	Bydgoszcz	2 186 644,69	348 190,00	6 280,03	3 717,23
	Katowice	2 138 703,83	292 774,00	7 304,97	2 878,85
Grupa V dochody < 2 mld zł	Białystok	2 035 823,25	297 554,00	6 841,86	3 706,10
	Rzeszów	1 465 985,46	196 208,00	7 471,59	5 108,88
	Kielce	1 372 323,42	194 852,00	7 042,90	5 449,18
	Olsztyn	1 251 732,38	171 979,00	7 278,40	2 457,75
	Opole	1 043 530,57	128 035,00	8 150,35	4 043,24
	Gorzów Wlkp.	792 326,53	123 609,00	6 409,94	3 056,86

Źródło: obliczenia własne.

Analiza przepływów działalności operacyjnej wskazuje, że najwyższy nominalny poziom *cash flow* operacyjnego na koniec 2018 r. został zrealizowany we Wrocławiu (744 mln zł), Poznaniu (531 mln zł), Krakowie (388 mln zł), Łodzi (388 mln zł) oraz Gdańsku (363 mln zł), czyli w II i III grupie badanych miast. W tym samym roku Warszawa zrealizowała nadwyżkę na poziomie 2091 mln zł. Najmniejszy poziom *cash flow* operacyjnego wygenerowały Olsztyn (49 mln zł) oraz Kielce (48 mln zł). Natomiast w okresie 2020-2025 najwyższe wzrosty poziomu *cash flow* operacyjnego oczekiwane są w Krakowie (448 mln zł), Lublinie (165 mln zł), Łodzi (147 mln zł) oraz Kielcach (125 mln zł), czyli w jednostkach właściwych dla każdej badanej grupy. Oczekuje się, że spadek wielkości *cash flow* operacyjnego wystąpi z różnym natężeniem, ale najwyższe ubytki będą w Poznaniu (-211 mln zł), Katowicach (-105 mln zł) oraz we Wrocławiu (-71 mln zł).

Tabela 5.7. Kształtowanie się przepływów pieniężnych dla poszczególnych grup miast w okresie 2018-2025 (w tys. zł)

Grupa I	Warszawa		
	CFO	CFF	CFI
2018	2 091 739,61	1 634 940,87	-1 468 085,82
2019	1 273 220,33	2 886 447,30	-1 697 977,57
2020	-36 142,32	4 067 345,20	-1 483 261,22
2021	85 907,41	1 857 963,27	-1 943 870,69
2022	1 142 790,68	1 337 971,24	-2 480 761,92
2023	759 388,68	1 691 320,09	-2 450 708,78
2024	863 777,12	593 239,21	-1 457 016,33
2025	1 269 174,45	73 073,40	-1 342 247,86
Grupa II	Kraków		
	CFO	CFF	CFI
2018	388 215,21	421 500,76	-587 256,46
2019	428 128,35	403 349,80	-657 366,13
2020	486 177,03	374 388,98	-860 566,02
2021	449 211,95	597 890,29	-1 047 102,24
2022	713 629,41	168 179,49	-881 808,91
2023	770 034,26	-172 006,12	-598 028,15
2024	842 911,07	-445 553,57	-397 357,51
2025	836 761,12	-352 086,32	-484 674,85
Grupa III	Łódź		
	CFO	CFF	CFI
2018	388 069,23	-347 825,00	-270 485,00
2019	424 584,03	-240 289,00	-543 594,00
2020	514 569,10	-121 535,00	-393 034,00
2021	240 038,82	375 876,42	-218 273,32
2022	496 413,25	-54 930,00	-441 484,00
2023	509 302,32	-350 281,00	-159 021,00
2024	531 525,59	-451 538,00	-79 987,00
2025	535 296,93	-445 441,00	-89 856,00
Wrocław	CFO	CFF	CFI
	744 321,00	-159 713,50	-533 788,08
2019	457 440,88	55 930,60	-435 708,83
2020	171 555,84	339 736,17	-389 919,56
2021	336 368,87	462 094,78	-798 463,65
2022	313 148,99	321 475,14	-634 624,13
2023	465 305,19	-65 724,76	-399 580,43
2024	599 695,13	-164 949,64	-434 745,49
2025	665 871,11	-135 391,92	-530 479,20
Poznań	CFO	CFF	CFI
	531 873,94	-66 979,21	-358 755,95
2019	520 248,55	84 424,49	-529 464,61
2020	425 564,40	386 590,16	-427 628,82
2021	270 247,67	1 002 497,12	-1 272 744,80
2022	308 695,20	190 724,69	-499 419,90
2023	312 625,32	-71 183,30	-241 442,02
2024	309 447,65	-213 317,19	-96 130,47
2025	320 694,83	-175 497,09	-145 197,75
Gdańsk	CFO	CFF	CFI
	363 483,03	70 368,88	-370 170,54
2019	333 688,87	248 608,85	-435 010,24
2020	250 989,33	319 790,45	-244 398,19
2021	59 102,94	660 401,31	-719 504,25
2022	143 557,62	292 910,20	-436 467,82
2023	150 885,61	113 867,16	-264 752,78
2024	226 459,09	-74 535,28	-151 923,81
2025	321 350,01	-159 953,38	-161 396,63

Źródło: obliczenia własne na podstawie załączników 1-3.

Tabela 5.8. Kształtowanie się przepływów pieniężnych dla poszczególnych grup miast w okresie 2018-2025 (w tys. zł)

Grupa IV	Szczecin			Lublin			Bydgoszcz		
	CFO	CFF	CFI	CFO	CFF	CFI	CFO	CFF	CFI
2018	258 154,42	454 364,97	-494 227,50	110 199,66	88 631,68	-165 165,44	272 749,51	88 132,28	-229 026,24
2019	246 676,89	415 147,81	-501 530,03	129 360,89	75 232,39	-165 532,22	313 332,31	183 303,59	-364 192,54
2020	113 097,13	675 056,42	-556 048,63	53 561,84	74 847,46	-116 595,50	224 169,85	172 177,59	-249 712,38
2021	234 676,57	534 423,77	-769 100,35	144 669,90	85 108,93	-229 778,83	126 917,31	169 453,04	-296 370,35
2022	277 366,45	-129 545,26	-147 821,20	230 027,07	-15 849,63	-214 177,45	204 162,39	-111 946,44	-92 215,96
2023	250 694,57	-130 907,86	-119 786,72	255 445,11	-177 877,90	-77 567,21	233 777,86	-115 601,71	-118 176,16
2024	274 485,61	-128 235,01	-146 250,60	276 870,63	-215 952,24	-60 918,39	242 648,96	-115 318,38	-127 330,59
2025	287 416,43	-144 216,83	-143 199,61	275 500,00	-212 833,72	-62 666,28	251 855,07	-130 208,27	-121 646,81
Grupa IV	Katowice			Białystok					
	CFO	CFF	CFI	CFO	CFF	CFI	CFO	CFF	CFI
2018	209 629,37	486 237,01	-212 289,10	153 518,39	163 821,43	-261 718,33			
2019	214 874,02	526 834,77	-300 186,41	111 078,89	163 570,64	-220 124,28			
2020	160 356,12	495 334,95	-200 211,58	91 153,49	95 739,54	-112 403,12			
2021	60 213,79	327 825,32	-388 039,11	26 051,50	112 726,13	-138 777,64			
2022	88 695,69	159 831,91	-248 527,61	136 037,38	33 769,33	-169 806,71			
2023	96 079,19	48 463,40	-144 542,59	137 292,07	11 609,75	-148 901,82			
2024	109 619,72	-23 543,46	-86 076,27	149 748,07	-77 380,29	-72 367,79			
2025	104 907,92	-94 668,31	-10 239,61	157 084,41	-67 157,58	-89 926,84			

Grupa V	Rzeszów			Kielce			Olsztyn		
	CFO	CFF	CFI	CFO	CFF	CFI	CFO	CFF	CFI
2018	98 701,86	-13 946,46	-137 087,68	48 820,32	106 056,81	-127 529,77	49 426,02	126 213,09	-118 752,90
2019	63 062,85	-16 137,12	-147 106,34	83 545,17	131 027,20	-110 433,83	43 111,42	83 575,28	-35 801,95
2020	32 435,51	-11 616,94	-42 294,72	46 347,14	131 381,16	-65 285,40	-45 217,65	55 436,27	-10 218,62
2021	68 675,55	260 646,57	-293 082,08	26 523,21	97 651,96	-124 175,18	5 650,91	89 995,38	-95 646,29
2022	78 911,38	103 967,13	-172 642,69	97 606,67	13 875,69	-111 482,36	51 536,62	28 344,63	-79 881,26
2023	77 604,05	15 202,18	-94 113,56	132 078,36	-32 680,83	-99 397,54	102 783,51	-30 003,57	-72 779,95
2024	83 323,30	-1 723,57	-75 880,49	157 593,95	-102 874,43	-54 719,53	77 831,33	-28 854,92	-48 976,41
2025	90 305,41	-15 321,83	-68 001,48	173 669,57	-124 532,51	-49 137,07	79 342,04	-33 204,73	-46 137,32

Źródło: obliczenia własne na podstawie załączników 1-3.

Tabela 5.9. Kształtowanie się przepływów pieniężnych dla poszczególnych grup miast w okresie 2018-2025 (w tys. zł)

Grupa V	Opole			Gorzów Wielkopolski		
	CFO	CFF	CFI	CFO	CFF	CFI
2018	72 069,88	78 700,86	-101 459,57	61 729,29	90 835,12	-49 318,13
2019	65 508,64	111 667,97	-98 532,51	48 628,06	133 216,55	-83 166,57
2020	79 313,57	65 865,11	-38 457,13	42 326,91	145 768,97	-46 717,01
2021	27 196,36	240 628,96	-267 825,33	22 397,89	230 210,55	-252 608,45
2022	52 447,04	29 631,86	-82 078,91	24 419,35	25 199,96	-49 619,32
2023	60 659,76	-32 066,02	-28 593,74	19 808,96	-16 386,50	-3 422,47
2024	70 070,00	-35 621,50	-34 448,50	31 175,16	-15 978,65	-15 196,52
2025	81 420,30	-46 822,11	-34 598,19	32 404,77	-16 954,64	-15 450,14

Źródło: obliczenia własne na podstawie załączników 1-3.

Jednocześnie w analizie przepływów pieniężnych zwracają uwagę ekspansywna polityka inwestycyjna oraz sposób zarządzania potrzebami kapitałowymi, szczególnie do roku 2022, kiedy występują dodatnie przepływy z działalności finansowej. Wszystkie badane jednostki z ogromnym natężeniem realizowały inwestycje oraz będą je kontynuować. Pod tym względem szczególnie wyróżnia się Warszawa oraz grupa badawcza II i III i Szczecin, jako reprezentant grupy IV. Potwierdza to dokonana analiza *cash flow* inwestycyjnego. Realizacja skumulowanych inwestycji w tak krótkim okresie wskazuje również na utrzymujący się w każdym analizowanym roku wysoki poziom niedoboru środków finansowych w obszarze działalności inwestycyjnej. Może to oznaczać, że nakłady inwestycyjne w zdecydowanym stopniu zostaną sfinansowane poprzez nowy dług. Potwierdzeniem tego jest analityczne zestawienie w tabeli 5.10 własnych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej badanych miast po obsłudze długu rozumianego jako różnica między środkami pieniężnymi generowanymi przez badaną jednostkę a kosztem obsługi zadłużenia obejmującym:

- raty kapitałowe kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych,
- odsetki,
- wydatki budżetowe zmniejszające dług,
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez nie przypadające do spłaty w danym roku budżetowym.

Uzyskane wyniki potwierdzają przeczcucie, że mimo zachowania zasady równoważenia części bieżącej budżetu, to pogłębiona analiza pozwoliła zidentyfikować jednostki, które nie tylko nie generują wystarczających środków na zadania inwestycyjne, ale mają też problem z obsługą dotychczasowych zobowiązań. Oznacza to, że nowe finansowanie zostanie przeznaczone, oprócz inwestycji, na spłatę dotychczasowego długu. W oparciu o pogłębioną analizę można zaobserwować, że 7 spośród 16 badanych jednostek nie będzie dysponowało w ogóle wolnymi środkami, co nie wynika z obserwacji chociażby pokrewnych mierników, jak np. dochód *per capita*. W takiej

Tabela 5.10. Własne źródła finansowania działalności inwestycyjnej po obsłudze długu (w tys. zł)

	Grupa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	3 726 680	4 159 667	1 687 110	1 027 184	1 155 461	354 468	364 416	582 147
II	Kraków	422 160	368 713	240 566	160 044	409 148	391 626	344 811	514 293
	Wrocław	226 309	217 283	-11 310	23 802	-50 949	87 354	142 661	195 836
III	Łódź	40 244	184 295	0	55 406	42 190	44 106	6 082	-19 017
	Poznań	283 376	241 673	151 154	305 068	151 518	33 756	-28 365	-28 172
	Gdańsk	433 851	282 297	320 779	308 994	65 140	62 105	115 778	189 031
IV	Szczecin	470 519	340 724	210 153	341 100	147 821	119 786	146 250	143 199
	Lublin	-9 043	49 029	-22 635	-14 156	54 027	57 567	60 918	62 666
	Bydgoszcz	360 912	376 672	286 347	72 288	114 315	138 569	147 215	140 589
	Katowice	638 905	644 002	548 072	275 665	97 651	23 978	59 685	10 239
	Białystok	74 339	94 649	44 893	-42 433	51 719	52 359	62 349	74 049
V	Rzeszów	87 917	82 564	51 445	138 974	25 642	8 113	880	-6 998
	Kielce	43 121	47 832	89 728	41 157	32 423	50 813	51 121	49 137
	Olsztyn	85 139	57 431	-44 221	-11 095	8 881	72 779	48 976	46 137
	Opole	79 803	81 172	75 338	81 350	2 078	8 593	14 448	14 598
	Gorzów Wlkp.	92 457	128 795	100 896	114 669	17 158	3 998	15 555	15 813

Źródło: obliczenia własne na podstawie załączników 1-3.

Tabela 5.11. Stopień pokrycia wydatków inwestycyjnych własnymi środkami (w %)

	Grupa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	254	245	114	53	47	14	25	43
II	Kraków	72	56	28	15	46	65	87	106
	Wrocław	42	50	0	3	0	22	33	37
III	Łódź	15	34	0	10	10	28	8	0
	Poznań	79	46	35	24	30	14	0	0
	Gdańsk	117	65	131	43	15	23	76	117
IV	Szczecin	95	68	38	44	100	100	100	100
	Lublin	0	30	0	0	25	74	100	100
	Bydgoszcz	158	103	115	24	124	117	116	116
	Katowice	301	215	274	71	39	17	69	100
V	Białystok	28	43	40	0	30	35	86	82
	Rzeszów	64	56	122	47	15	9	1	0
	Kielce	34	43	137	33	29	51	93	100
	Olsztyn	72	160	0	0	11	100	100	100
	Opole	79	82	196	30	3	30	42	42
	Gorzów Wlkp.	187	155	216	45	35	117	102	102

Źródło: obliczenia własne na podstawie załączników 1-3.

sytuacji znalazły się Wrocław (rok 2020 i 2022), Łódź i Rzeszów (2025), Poznań (2024-2025), Lublin (2018-2021), Białystok (2021), jak też Olsztyn (2020-2021). To cenne spostrzeżenie prowadzi do wniosku, że optymalizacja rachunku przepływów pieniężnych w ujęciu zagregowanym oraz analitycznym pozwala dostrzec potencjalne symptomy pogarszającej się kondycji finansowej.

Inne negatywne zjawisko, jakie wychwytiła na bazie tych obserwacji analiza poziomu własnych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej po obsłudze długu, to rosnące rozwarstwienie stopnia pokrycia wydatków inwestycyjnych własnymi środkami. Zbiorcze dane ujęte w tabeli 5.11 pozwalają ocenić skalę problemu oraz potencjalny dalszy wzrost poziomu zadłużenia.

W przypadku Warszawy, Gdańska, Bydgoszczy, Katowic oraz Gorzowa Wielkopolskiego w okresie 2018-2020 poziom pokrycia nakładów inwestycyjnych utrzymywał się na wysokim poziomie. Te jednostki charakteryzowały się wysokim poziomem środków pozostających do dyspozycji przy jednoczesnym stabilnym poziomie realizowanych nakładów inwestycyjnych. W tym samym okresie relatywnie niskie poziomy pokrycia niedoboru nakładów inwestycyjnych środkami własnymi były typowe w szczególności dla Lublina, Wrocławia, Łodzi, Białegostoku i Kielc. Niski stopień pokrycia dla Wrocławia oraz Łodzi przy jednocześnie niekorzystnym trendzie niedoboru środków na działalność inwestycyjną może być pierwszym symptomem przeinwestowania w relacji do możliwości finansowych. Niski stopień pokrycia wydatków inwestycyjnych środkami własnymi, który utrzymuje się w całym analizowanym okresie, oznacza względnie wysokie ryzyko tychże jednostek na tle pozostałych. Natomiast niski stopień pokrycia dla Lublina, Białegostoku oraz Kielc, przy rokrocznie malejącym zapotrzebowaniu na środki inwestycyjne, może stanowić dowód na to, że te jednostki są szczególnie narażone na problemy wynikające z nieadekwatnej bazy dochodów w relacji do powierzonych zadań. Komentarza wymaga również nietypowa obserwacja, jaka wystąpiła w 2020 r. dla Rzeszowa i Kielc. Osiągnięty wysoki stopień pokrycia wynikał ze zdecydowanego ograniczenia nakładów inwestycyjnych, odpowiednio dwu- i trzykrotnie, a nie z optymalizacji wyniku operacyjnego, który w tych jednostkach uległ redukcji o ponad połowę.

Dość duże rozwarstwienie miernika nastąpi w okresie 2022-2025. Analiza poszczególnych jednostek pozwoliła na zidentyfikowanie tych, które w okresie 2023-2025 osiągną ponad 100-procentowy stopień pokrycia. Szczególnie wyróżniają się Szczecin, Lublin, Bydgoszcz, Olsztyn oraz Gorzów Wielkopolski, które dostosowały skalę aktywności inwestycyjnej do możliwości finansowych. Optymalizacja ta polegała na redukcji aktywności inwestycyjnej przeciętnie pięciokrotnie w okresie 2021-2025. Wiodącą jednostką w tym obszarze jest Gorzów Wielkopolski, w którym oczekuje się przeszło osiemnastokrotnej redukcji nakładów inwestycyjnych. Zabieg ten, przy malejących własnych zasobach finansowych, pozwala w pełni pokryć zapotrzebowanie na środki w działalności inwestycyjnej. Zdecydowanie negatywnie przedstawia się perspektywa stopnia pokrycia w Poznaniu. W całym analizowanym okresie miernik ten wykazuje trend malejący, co wynika nie tylko z kurczących się zasobów własnych,

ale z dużej skali realizowanych inwestycji. Natomiast jeśli uwzględnia się ograniczenie nakładów inwestycyjnych w latach 2024-2025 przy jednoczesnej planowanej amortyzacji długu, Poznań nie będzie posiadał dodatkowych wolnych środków, które mogłyby hipotetycznie zostać przeznaczone na inwestycje. Rzeszów zaś wyróżnia się małym potencjałem inwestycyjnym, natomiast istotnym problemem okazuje się nadal niska baza dochodowa.

Poczynione dywagacje pozwalają lepiej zrozumieć wzajemne relacje i powiązania pomiędzy wielkością przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej a skalą finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Istotnie zaznacza się korelacja między poziomem wydatków majątkowych a skalą nowego finansowania. W latach, kiedy są intensyfikowane nakłady w zakresie działalności inwestycyjnej, jednocześnie występuje wzrost wartości emitowanego długu. Natomiast w okresie, kiedy działalność inwestycyjna jest ograniczana, jednocześnie maleje zapotrzebowanie na finansowanie. Z przeprowadzonej analizy wynika zatem, że realizacja inwestycji zależy przede wszystkim od dostępności zewnętrznych źródeł finansowania. To z kolei powoduje zauważalne istotne przyrosty zadłużenia (por. tabela 5.12).

Tabela 5.12. Oczekiwany przyrost zadłużenia w latach 2018-2025 (w tys. zł)

	Grupa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	x	-673 546	1 756 76	373 331	934 175	1 888 879	885 239	384 073
	Wrocław	x	521 160	405 532	711 727	331 551	17 006	-256 122	-169 102
II	Kraków	x	50 927	557 147	505 597	421 990	74 275	-949	23 100
	Łódź	x	769 452	219 263	168 861	69 033	-209 538	-302 662	-292 633
III	Poznań	x	21 420	330 685	796 123	199 057	-21 522	-147 382	-110 911
	Gdańsk	x	200 185	185 002	364 102	327 233	164 245	-19 225	-80 725
	Szczecin	x	713 296	540 589	358 811	-93 787	-86 767	-87 866	-105 934
IV	Lublin	x	98 852	103 357	100 038	22 906	-130 371	-165 653	-159 643
	Bydgoszcz	x	70 552	64 368	169 507	-67 594	-68 938	-70 682	-87 840
	Katowice	x	54 174	68 669	72 794	96 409	68 795	-32 144	-65 651
	Białystok	x	124 492	54 194	122 989	62 000	40 000	-52 054	-39 724
	Rzeszów	x	106 155	60 051	107 555	119 414	39 005	23 326	10 433
V	Kielce	x	126 089	47 455	39 234	36 401	-6 271	-77 872	-101 019
	Olsztyn	x	33 884	24 384	77 287	39 894	-17 264	-16 522	-21 250
	Opole	x	67 841	36 205	135 163	43 548	-17 204	-19 000	-29 742
	Gorzów Wlkp.	x	33 549	49 728	138 500	18 028	-10 500	-10 505	-11 657

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Tu prym wiodą miasta z grup I i II, jak np. Warszawa, Wrocław, Poznań, które też realizowały niewspółmiernie wysokie nakłady inwestycyjne. Zarazem w tej perspektywie czasowej oczekuje się, że silnie wzrośnie poziom zobowiązań badanej próby, co

syntetycznie zaprezentowano w załączniku 4. W tym szczególnym czasie, obejmującym lata 2020-2022, silny wzrost poziomu zadłużenia wynikał z niekorzystnej relacji salda operacyjnego w rachunku przepływów pieniężnych, co było bezpośrednią konsekwencją wzrostu realizowanych przez badane jednostki skali inwestycji i słabnącej dynamiki dochodów operacyjnych przy jednoczesnej rosnącej dynamice wydatków operacyjnych. Te czynniki w konsekwencji wyznaczały zapotrzebowanie na instrumenty dłużne, by zapewnić odpowiednie źródła finansowania. Z zaprezentowanej tabeli 5.12 wynika również, że wybrane jednostki, jak Szczecin, Bydgoszcz czy Lublin, będą w stanie realizować nakłady inwestycyjne w latach 2022-2025 przy jednoczesnej redukcji poziomu zadłużenia lub przy niskim nominalnym wsparciu nowego finansowania zewnętrznego, jak np. Katowice, Białystok czy Rzeszów.

Konkludując rozważania poczynione w obszarze analizy rachunku przepływów pieniężnych dla badanej próby miast, można wskazać kilka bardzo ważnych wniosków. Po pierwsze, systematyczne wzrosty sald działalności operacyjnej, które zaplanowano, począwszy od roku 2022, pozwolą pokryć zapotrzebowanie na środki w obszarze działalności finansowej i inwestycyjnej. Analiza przepływów sfery finansowej i inwestycyjnej badanej próby pozwala wyróżnić dwa podokresy. Pierwszy z nich to lata 2018-2022, kiedy przepływy z działalności finansowej są stale dodatnie. W tym czasie odnotowano silny wzrost poziomu zobowiązań finansowych zdeterminowany rosnącymi inwestycjami samorządowymi. Natomiast etap drugi przypada na okres 2023-2025, kiedy badane jednostki zakładają redukowanie poziomu zadłużenia przy słabnącej dynamice planowanych inwestycji.

Po drugie, odnosząc się do kwestii przyrostu długu przy jednoczesnej koncentracji nakładów inwestycyjnych, można wnioskować, że dług ten będzie miał cechy długu produktywnego, co należy postrzegać jako przejaw dobrej praktyki zarządzania finansami. Innym ważnym spostrzeżeniem jest to, że w okresie 2022-2025 w badanych jednostkach saldo przepływów szacowane jest na poziomie 0. Wobec tego należy uznać, że założenia zawarte w wieloletniej prognozie finansowej nie uwzględniają wystąpienia negatywnych, bądź mniej korzystnych, warunków, które mogą mieć miejsce w przyszłości, jak np. niższe poziomy dochodów bieżących, rosnąca dynamika wydatków bieżących, zmiany stóp procentowych, co jest kluczowe przy stale narastającym poziomie zadłużenia. Problem ten dotyczy każdej badanej jednostki. Może to wynikać z tego, że właśnie jednostki samorządu terytorialnego opracowują wieloletnie prognozy finansowe, uwzględniając oczekiwania tzw. perspektywy rządowej, która istotnie różni się od oczekiwań i celów potencjalnych kredytodawców. Takie zjawisko należy uznać za wysoce ryzykowne, ponieważ poziom dostępności instrumentów finansowych zależy od sił rynkowych, gdzie może również zawodzić mechanizm równoważenia popytu i podaży kapitału. Negatywna bowiem ocena stanu finansów samorządu przez instytucje finansowe może prowadzić do zjawiska racjonowania finansowania. Taki sygnał jawi się już przy pierwszej analizie przepływów pieniężnych nieuwzględniających marginesu bezpieczeństwa. Na bazie tak przygotowanych bardzo zachowawczych projekcji, niepozwalających jednoznacznie pozytywnie ocenić

trendów działalności operacyjnej, na rynku może wystąpić zjawisko polegające na nadmiernym ograniczaniu dostępności finansowania (określane jako *credit crunch*³) zarówno od strony podaży, jak i od strony popytowej, zgłaszającej zapotrzebowanie na finansowanie. Urealniając jednak przedstawione symulacje, wynikające z wieloletniej prognozy finansowej, można zasygnalizować, że w przyszłości status jednostek samorządu terytorialnego, jako jednego z najbardziej istotnych i wiarygodnych klientów banku, a korzystających z finansowania, może istotnie osłabnąć. Zdecyduje o tym sposób i zakres oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego dokonywanej przez sektor bankowy, a obejmujący w szczególności analizę planowanych przepływów z działalności operacyjnej i potencjalną aktywność inwestycyjną. Osłabienie poziomu przepływów z działalności operacyjnej z jednoczesną bardzo aktywną polityką inwestycyjną, jakie ma miejsce w okresie 2018-2025, może istotnie zmniejszyć akwizycję kredytową banków skierowaną do tego segmentu klientów. W wielu badanych jednostkach, jak: Warszawa, Wrocław, Katowice, Białystok, Gdańsk, pogarszająca się struktura przepływów pieniężnych, szczególnie w okresie 2020-2022, na niekorzyść tych operacyjnych, przy niewspółmiernym wyniku w działalności inwestycyjnej i finansowej, może powodować, że sektor bankowy uzna udzielenie potencjalnego finansowania za wysoce ryzykowne. Podobnie wpływ na podaż pieniądza mają strategie banków. Scenariusz malejącego zainteresowania banków podsektorem samorządowym może się zadziać również na skutek wystąpienia czynników zależnych od strony popytu, jak i podaży instrumentów finansowych. Jednocześnie mogą się pojawić ograniczenia w dostępności finansowania dla jednostek samorządowych. Rodzi to wówczas ryzyko braku możliwości pozyskania finansowania, które wtórnie ograniczy działalność inwestycyjną. Zjawisko to może się szczególnie nasilić i generować ryzyko dla całego podsektora samorządowego, gdy dynamice wzrostu wydatków bieżących będzie towarzyszył jednoczesny wzrost stóp procentowych. W takim ujęciu istotnie może być zagrożona systemowo zdolność do terminowej obsługi długu przez jednostki samorządu terytorialnego. Bazując na dostępnych danych, należy wskazać, że zjawisko to obecnie nie występuje, jednakże mogą zostać znacznie zaostrzone kryteria przyznawania finansowania.

Należy jeszcze raz podkreślić, że podstawowym źródłem finansowania działalności rozwojowej samorządów w oparciu o prognozy finansowe są instrumenty finansowe, a poważnym problemem w niedalekiej przyszłości mogą się okazać zaostrzające się zasady udzielania finansowania. Tym bardziej szczególnego znaczenia nabiera konieczność wyodrębnienia i rozważenia dwóch wzajemnie przenikających się, choć różnych, perspektyw w kontekście oceny zdolności do zadłużania się oraz szacowania zdolności obsługi długu. Taka potrzeba wynika z odmiennego postrzegania zdolności do obsługi długu przez samorządy i instytucje finansowe. Mianowicie, rozbieżność ta występuje, kiedy instytucje finansujące szacują poziom ryzyka długu w oparciu o zdolność jednostki samorządu terytorialnego do terminowej spłaty zobowiązań,

³ <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/credit-crunch> (dostęp: 20.05.2022).

podczas gdy sami zainteresowani winni zrozumieć, ile długu mogą wyemitować oraz obsłużyć bez tworzenia jakichkolwiek ograniczeń budżetowych.

Ważną sferę oceny stanu finansów oraz jej niejednorodności stanowi miernik zadłużenia, liczony jako poziom długu do dochodów ogółem, który był także wykorzystywany do ustalania maksymalnego, uznawanego za „bezpieczny”, poziomu zadłużenia. Wiele badanych jednostek w analizowanym okresie przekroczy uznawane za bezpieczne poziomy długu. Potwierdzenie tego zjawiska prezentuje tabela 5.13. Miernik wskazuje, iż najwyższe przyrosty nastąpią w okresie 2020-2023, co stanowi przeciętny wzrost dla 66 miast na prawach powiatu z 37 do 45%. Następnie w okresie 2024-2025 oczekuje się zatrzymania tego trendu i obniżenie przeciętnego poziomu zadłużenia do 38% dla 66 miast na prawach powiatu. Najwyższe poziomy wskaźnika utrzymywały się w latach 2020-2022, oscylując między 25,44 a 87,67%. Opracowana tabela ilustruje również, że w prawie całym analizowanym okresie Łódź, Wrocław, Szczecin, Kielce wyróżniały się zadłużeniem zdecydowanie powyżej mediany, jak i wielkością 60%, wobec rekordowego poziomu, jaki osiągnęły Wrocław (73,84% w 2022 r.), Łódź (77,82% w 2019 r.), Szczecin (85,10% w 2025 r.). Warto również podkreślić, że mimo istniejących różnic w poziomie zadłużenia pomiędzy poszczególnymi grupami miast jednocześnie występuje silne rozwarstwienie poziomu zadłużenia wewnątrz samych grup porównawczych.

Szczególnie w okresie 2020-2022 występuje silna dywersyfikacja poziomu zadłużenia między poszczególnymi miastami. Największe zróżnicowanie występuje w III grupie miast, tj. między Łodzią a Gdańskiem, w IV grupie miast, tj. między Katowicami a Szczecinem, jak też w grupie V – między Olsztynem a Kielcami. Zaprezentowane w tabeli 5.13 obliczenia wskazują jednoznacznie na ciągłą tendencję wykorzystywania długu jako standardu finansowania nakładów inwestycyjnych przez wszystkie badane miasta.

Kolejną płaszczyzną oceny stanu finansów samorządowych jest miernik obsługi długu (tabela 5.14), który w swoim algorytmie wyłącza spłatę rat kapitałowo-odsetkowych z finansowania pomostowego, spłacanego w 100% z dotacji. Miernik ten osiągnął swoje maksymalne poziomy w latach 2018-2020. W tym okresie szczególnie wyróżniały się: Wrocław (12,51% w 2018), Łódź (8,53-6,95%) oraz Poznań (8,37-7,92%).

Tabela 5.13. Zadłużenie badanych miast w okresie 2018-2025 (w %)

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	26,81	21,51	30,46	30,12	33,58	42,07	48,18	49,18
II	Kraków	48,04	51,94	53,82	65,60	68,39	68,98	63,41	60,12
	Wrocław	56,97	52,54	60,80	66,95	73,84	72,69	70,75	68,93
III	Łódź	67,15	77,82	74,58	74,65	74,43	68,03	61,00	54,35
	Poznań	30,54	27,66	33,99	52,16	54,74	55,09	52,30	49,09
	Gdańsk	22,24	25,64	28,35	37,11	47,22	51,54	50,03	46,68
IV	Szczecin	52,09	72,21	82,70	87,92	87,67	89,45	89,21	85,10
	Lublin	64,63	65,62	68,84	64,39	68,90	63,25	56,86	50,61
	Bydgoszcz	46,93	44,69	47,26	52,43	52,80	50,77	46,86	42,14
	Katowice	33,05	32,12	32,28	36,36	40,65	44,13	41,69	37,59
	Białystok	38,90	42,67	43,74	50,65	55,82	57,55	53,81	51,71
V	Rzeszów	48,97	51,59	54,66	63,51	63,10	62,31	63,42	71,15
	Kielce	66,58	65,39	67,44	71,36	73,02	73,83	66,58	59,86
	Olsztyn	23,91	24,54	25,44	28,20	30,81	32,37	34,78	33,11
	Opole	28,21	30,34	29,73	43,30	51,39	49,29	46,26	41,98
	Gorzów Wlkp.	20,64	23,34	26,20	38,05	46,65	46,71	43,88	41,57
Mediana dla 66 podmiotów		38,00	36,00	37,00	41,00	45,00	45,00	42,00	38,00

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Tabela 5.14. Obsługa długu badanej próby miast w okresie 2018-2025 (w %)

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	4,47	4,72	3,97	3,75	2,92	2,03	2,51	3,38
II	Kraków	4,05	4,65	4,89	5,32	5,11	6,25	7,84	5,16
	Wrocław	12,51	5,94	5,07	6,34	6,79	6,90	7,80	7,76
III	Łódź	8,53	5,33	6,95	8,21	8,39	8,93	10,36	10,70
	Poznań	8,37	8,75	7,92	4,39	4,39	6,61	7,92	8,05
	Gdańsk	3,53	3,18	1,98	1,89	2,27	2,68	3,17	4,00
IV	Szczecin	2,99	3,01	3,78	3,66	4,49	4,46	4,51	5,05
	Lublin	5,55	4,81	4,81	5,92	6,51	7,50	8,55	8,26
	Bydgoszcz	3,06	2,89	2,95	3,11	4,82	5,07	4,97	5,49
	Katowice	2,35	2,49	2,26	3,00	2,87	3,16	3,45	3,91
	Białystok	4,50	3,33	4,50	3,21	4,93	4,92	4,89	4,64
V	Rzeszów	1,05	1,10	0,71	3,73	2,42	3,80	4,11	5,38
	Kielce	4,67	4,23	4,01	4,38	4,33	5,49	6,99	8,17
	Olsztyn	4,39	3,25	1,23	1,07	1,50	2,18	2,34	2,70
	Opole	2,57	2,35	1,99	2,97	4,07	4,72	4,90	5,66
	Gorzów Wlkp.	2,97	2,84	4,39	0,42	2,46	1,99	1,87	1,94

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Na bazie pogłębionej analizy można wskazać, że wartości miernika obsługi długu badanych miast są na zadowalającym poziomie, co wynikało z utrzymującego się długoterminowo środowiska niskich stóp procentowych, a nie z dynamicznego zarządzania budżetem poszczególnych miast oraz utrzymujących się na niskim poziomie marż banków finansujących. Niski koszt pozyskiwania instrumentów finansowych umożliwił badanym jednostkom dalsze zwiększanie długu, co również wynikało z dysfunkcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia. We wcześniejszych latach wystąpienie takiego zjawiska nie byłoby możliwe. Utrzymujące się środowisko niskich stóp procentowych pozwoliło zatem badanym podmiotom uzyskać dodatkową wymierną ulgę w obsłudze długu, a jednocześnie wskazuje na istotną ich ekspozycję oraz podatność na wystąpienie ryzyka stopy procentowej, które jest kluczowe z perspektywy zachowania długoterminowej zdolności płatniczej. Pomimo silnego wzrostu zadłużenia badanych jednostek, zaprezentowanych szczegółowo w załączniku 4, rokrocznie koszty obsługi długu ponoszone przez poszczególne jednostki w ujęciu nominalnym będą się znacznie wahać (por. tabela 5.15).

Tabela 5.15. Zestawienie rocznego kosztu obsługi zadłużenia w ujęciu nominalnym (w tys. zł)

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	761 537	854 647	738 263	741 000	593 106	412 919	507 360	695 026
II	Kraków	214 760	274 965	315 826	339 658	337 920	411 106	529 153	352 686
	Wrocław	555 251	290 975	260 492	339 832	364 098	377 950	457 034	470 034
III	Łódź	347 824	240 288	324 558	440 848	454 223	465 195	525 442	554 314
	Poznań	309 501	364 056	345 362	191 699	198 794	294 615	349 280	360 264
	Gdańsk	115 558	115 166	77 695	75 269	86 739	102 282	123 685	160 338
IV	Szczecin	68 339	79 303	111 929	116 896	138 829	130 907	128 235	144 216
	Lublin	124 359	113 383	115 387	160 896	167 509	194 851	222 213	215 143
	Bydgoszcz	64 613	68 588	70 265	76 664	111 946	115 601	115 318	130 208
	Katowice	46 070	54 448	53 805	69 448	66 248	72 100	80 823	94 668
	Białystok	92 647	72 210	100 771	69 984	102 804	102 890	104 826	99 333
V	Rzeszów	13 946	16 137	11 616	58 925	43 032	70 797	76 723	90 321
	Kielce	54 458	63 083	60 747	65 194	65 182	81 264	106 472	124 532
	Olsztyn	52 767	42 464	37 219	37 313	42 655	30 003	28 854	33 204
	Opole	25 238	35 048	39 681	60 311	50 368	52 066	55 621	66 822
	Gorzów Wlkp.	22 432	23 078	40 108	4 201	20 858	16 386	15 978	16 954

Źródło: obliczenia własne na podstawie załącznika 2.

Dla badanej próby roczny nominalny poziom obsługi długu w okresie 2018-2020, pomimo wzrostu zadłużenia, stopniowo malał, tj. z łącznego poziomu 2869,31 mln zł w 2018 r. do poziomu 2703,73 mln zł w 2020 r. Aczkolwiek i w tym okresie szczególnie wyróżniały się: Warszawa, Kraków, Poznań, Szczecin, które nie ograniczały nominal-

nego poziomu obsługi długu. Należy jednocześnie wskazać, że badane jednostki będą ponosić najwyższe nominalne koszty obsługi długu w okresie 2023-2025. Wówczas oczekiwany jest roczny poziom obsługi długu o wartości 2930,94 mln zł w 2023 r. wobec 3608,43 mln zł w 2025 r. Odraczenie amortyzacji długu jest jednak obarczone dość dużym ryzykiem. O ile bowiem pierwotny miernik obsługi długu w każdym analizowanym okresie jest zadowalający, to dostarcza tylko wycinkową i niepełnowartościową informację o stanie finansów. Nie wskazuje, czy badane jednostki będą mogły wygospodarować wolne środki pieniężne konieczne do terminowej obsługi długu, który w realiach polskich opiera się na zmiennej bazie oprocentowania. Ponadto, jeśli w przyszłości wystąpi wspomniane już wcześniej ryzyko wzrostu stóp procentowych, wówczas taki stan może się wiązać z długoterminową utratą zdolności do obsługi zobowiązań finansowych. W związku z tym można uznać, że z perspektywy ustawowych mierników trudno jest wykazać, że badane jednostki będą zdolne do wygenerowania środków niezbędnych do obsługi długu. Natomiast jako alarmujące zjawisko należy postrzegać rosnącą liczbę jednostek, których poziom zadłużenia przekraczał 60% dochodów ogółem lub zbliżały się do tego poziomu zadłużenia. Pomimo osłabienia tempa wzrostu długu w latach 2022-2025 liczba ponadnormatywnie zadłużonych podmiotów się nie zmniejszy. Wskazuje to również na niedoskonałość miar ustawowych, szczególnie następnego z kolei indywidualnego wskaźnika zadłużenia, którego formuła mogła doprowadzić do bardzo ryzykownego poziomu zobowiązań finansowych w długiej perspektywie czasowej.

Analizując poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) w poszczególnych jednostkach (por. tabela 5.16), można zauważyć, że największe ograniczenia dotyczą Warszawy (w latach 2021-2025), Poznania, Gdańska, Katowic, Kielc i Opola (w okresie 2023-2025). W relatywnie lepszej sytuacji w tym samym okresie, wedle prezentowanego miernika, znajdują się Szczecin, Bydgoszcz i Olsztyn. Ponadto można również zaznaczyć, że wysokie dopuszczalne limity spłaty są właściwe dla miast o umiarkowanie wysokim poziomie zadłużenia, jak Gdańsk czy Poznań, ale też w niekorzystnej sytuacji znajduje się Szczecin jako podmiot o jednym z najwyższych poziomów zadłużenia. Ponadto wstrząs, jaki nastąpił w 2020 r., wykazują Lublin, Łódź oraz Kraków, dla których indywidualny wskaźnik zadłużenia osiągnął dramatycznie niskie wartości, zachowując niewielki margines bezpieczeństwa. Poczynając od 2021 r., można zaobserwować stopniową poprawę tejże relacji. Aczkolwiek należy zauważyć, że Warszawa może mieć trudność z zachowaniem wymaganej relacji. Oczekiwana wartość $-1,55\%$ (dla 2022 r.) oraz $-1,11$ (dla 2023 r.) okazuje się najniższa w całym analizowanym okresie dla badanej próby. Natomiast Wrocław, Kraków i Łódź, jako jednostki posiadające zadłużenie w niemalże całym analizowanym okresie przekraczające 60% dochodów ogółem, wyróżniały się zdolnością do zachowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia na poziomie zasadniczo nieodbiegającym od przeciętnych wartości, charakterystycznych dla ogółu miast na prawach powiatu w Polsce.

Tabela 5.16. Kształtowanie się IWZ badanej próby miast w okresie 2018-2025 (w %)

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	x	x	3,22	1,16	-1,55	-1,11	2,12	1,85
II	Kraków	x	x	1,49	4,03	3,97	3,80	2,58	7,68
	Wrocław	x	x	5,13	6,22	4,07	3,08	3,17	4,07
III	Łódź	x	x	2,81	5,67	3,41	4,02	2,88	3,14
	Poznań	x	x	3,13	10,24	7,72	2,66	1,66	1,36
	Gdańsk	x	x	6,66	11,77	6,18	3,02	2,25	2,05
IV	Szczecin	x	x	4,61	6,95	5,55	6,19	8,84	8,34
	Lublin	x	x	0,31	4,25	3,95	4,07	3,40	3,47
	Bydgoszcz	x	x	7,13	11,16	5,84	3,06	5,03	5,59
	Katowice	x	x	4,97	8,81	5,46	2,41	2,53	2,77
	Białystok	x	x	1,22	5,91	0,60	0,44	2,48	4,99
V	Rzeszów	x	x	2,43	4,94	4,15	1,53	2,19	3,11
	Kielce	x	x	0,11	4,36	1,27	0,89	0,97	3,05
	Olsztyn	x	x	1,57	4,79	1,79	1,38	5,74	7,17
	Opole	x	x	2,91	10,56	7,52	6,14	2,49	2,51
	Gorzów Wlkp.	x	x	4,4	12,04	6,71	4,69	3,67	2,70
Mediana dla 66 jednostek		x	x	3,30	5,80	4,10	3,10	3,3	4,20

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Tabela 5.17. Spłata zadłużenia dla badanych miast w okresie 2018-2025 (w latach)

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	0,75	0,76	2,19	2,74	3,87	11,00	11,13	7,91
II	Kraków	3,02	4,19	5,40	7,55	5,85	5,47	4,79	4,73
	Wrocław	2,59	3,94	8,04	6,51	8,59	6,73	5,54	4,92
III	Łódź	4,45	5,85	5,19	6,15	6,59	6,26	5,65	5,23
	Poznań	1,73	1,58	2,36	3,60	5,67	6,04	6,21	5,86
	Gdańsk	0,98	1,92	2,17	3,12	9,01	9,35	7,38	5,82
IV	Szczecin	2,10	3,67	5,76	4,92	6,77	7,71	6,98	6,48
	Lublin	10,44	7,73	14,79	7,33	6,79	5,81	4,81	4,50
	Bydgoszcz	2,10	2,25	2,95	7,46	5,30	4,61	4,18	3,78
	Katowice	0,88	0,94	1,18	2,21	4,59	7,35	5,53	4,15
	Białystok	3,60	3,62	5,55	12,23	6,26	6,42	3,72	3,52
V	Rzeszów	0,00	0,00	3,21	4,59	11,37	10,66	11,00	11,56
	Kielce	7,73	7,87	5,84	8,10	9,15	7,57	5,98	4,60
	Olsztyn	1,61	2,40	10,42	8,27	5,74	3,58	4,89	4,68
	Opole	2,22	2,58	1,44	3,33	8,45	7,39	6,32	5,25
	Gorzów Wlkp.	0,03	0,03	0,04	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Ciekawych obserwacji dostarcza analiza przeciętnego okresu całkowitej spłaty długu z wyłączeniem finansowania spłacanego w 100% z dotacji środkami pieniężnymi generowanymi przez badane jednostki. Jednocześnie założono, że wypracowane środki pieniężne nie finansują wydatków majątkowych. Tabela 5.17 prezentuje hipotetyczny horyzont czasowy niezbędny do całkowitej spłaty długu.

Zaprezentowane wyniki badań wskazują, że w badanym okresie 2018-2025 istotnie zmienia się zdolność do spłaty długu z wypracowanych środków pieniężnych. Wśród analizowanych miast zauważalne jest wysokie rozwarstwienie. Poznań, Gdańsk, Katowice posiadały bardzo wysokie poziomy wygenerowanych środków pieniężnych, a tym samym wykazywały zdolność do spłaty długu w znacznie krótszym okresie. Hipotetyczny okres całkowitej spłaty długu można uznać za zadowalający w Olsztynie, Opolu, Gorzowie Wielkopolskim. Niską zdolność do pełnej redukcji zobowiązań można zaobserwować w Warszawie (okres 2023-2024), Rzeszowie (okres 2022-2025), Lublinie (lata 2018-2020), co należy postrzegać jako sygnał ostrzegawczy dla potencjalnych problemów w przyszłości związanych chociażby z utrzymaniem płynności.

W okresie 2018-2021 najczęściej jednostek wykazywało zdolność do spłaty długu w horyzoncie czasowym nieprzekraczającym pięciu lat. W tej grupie wyróżniały się przede wszystkim Warszawa, Poznań, Gdańsk, Katowice, Opole oraz Gorzów Wielkopolski. Kolejne lata wykazują negatywne zmiany. Zmalała liczba badanych podmiotów zdolnych do szybkiej spłaty istniejących zobowiązań. Według zaprezentowanych symulacji badane jednostki będą potrzebowały do tego przeciętnie ponad 7,6 roku. Poprawa okresu spłaty jest zauważalna dopiero od roku 2023. Niemniej jednak są to nadal długie okresy niezbędne do całkowitej spłaty długu, wynikają bowiem z silnego zadłużenia w relacji do generowanych środków pieniężnych. Natomiast ostatni rok symulacji 2025 można uznać za relatywnie bezpieczny z uwagi na to, że wówczas najczęściej badanych jednostek wykaże istotną poprawę w realizacji terminu spłaty długu oscylującym wokół pięciu lat.

Równie ważną płaszczyzną oceny stanu finansów badanej próby miast jest samodzielność dochodowa, którą przedstawia tabela 5.18.

Zróznicowanie miernika między poszczególnymi miastami jest widoczne. Warszawa w całym okresie zachowywała wysoki poziom samodzielności dochodowej, tj. przeciętnie nie niższy niż 70%. Kolejne jednostki o najwyższej samodzielności dochodowej to Kraków, Wrocław, Łódź, Poznań, Gdańsk. Tu przeciętny poziom miernika oscylował wokół 61-69%. Istotne zróznicowanie występuje jednak w grupie IV. Najwyższe wartości wówczas są typowe dla Szczecina oraz Katowic, tj. między 60-63%. Natomiast Lublin, Bydgoszcz oraz Białystok posiadają wysoki, lecz o ponad 15 p.p. niższy niż pozostałe w tej grupie miast, poziom samodzielności dochodowej, szacowany na 48-59%. Jednocześnie niską samodzielnością dochodową wyróżniają się miasta grupy V, dla których przeciętny poziom szacowany jest między 46 a 52%. Warto również zwrócić uwagę na obserwacje nietypowe, jakie występują w 2025 r. dla Wrocławia, Szczecina, Lublina, Katowic, Białegostoku, Olsztyna oraz Gorzowa Wielkopolskiego. Wskazują one na bardzo wysokie poziomy miernika, które statystycznie

Tabela 5.18. Kształtowanie się samodzielności dochodowej badanej próby w okresie 2018-2025 (w %)

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	78,05	74,28	69,71	71,87	72,25	72,67	73,19	73,33
II	Kraków	85,69	66,14	64,22	64,74	65,73	65,87	66,06	65,83
	Wrocław	73,10	69,77	64,75	66,56	67,27	68,04	68,78	84,10
III	Łódź	82,19	79,81	69,00	63,17	63,59	63,59	63,75	63,89
	Poznań	67,79	65,50	61,04	62,71	63,83	64,47	64,91	65,61
	Gdańsk	68,89	66,49	61,99	65,21	65,94	66,28	66,58	66,97
IV	Szczecin	63,20	61,07	56,92	59,87	60,10	59,76	60,03	79,60
	Lublin	57,25	56,19	51,25	56,00	55,02	54,45	54,19	77,66
	Bydgoszcz	61,03	58,25	53,73	56,28	57,43	57,91	58,48	58,91
	Katowice	68,70	66,55	63,52	63,62	64,16	64,51	64,58	83,20
	Białystok	56,47	53,21	48,00	49,56	51,97	51,90	54,49	80,26
V	Rzeszów	83,94	80,86	78,82	50,41	51,95	52,28	52,28	52,19
	Kielce	54,86	52,35	48,16	49,36	51,00	50,87	51,25	52,00
	Olsztyn	57,65	54,44	50,61	51,43	52,15	51,92	51,14	76,45
	Opole	63,06	60,13	59,83	58,54	58,76	59,08	59,35	59,31
	Gorzów Wlkp.	51,53	49,74	46,02	47,50	46,67	46,39	46,94	73,23

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

odbiegają od poziomów realizowanych w okresach poprzedzających. Co ciekawe, każda z tych jednostek nie zaprognozowała dla zadanego okresu jakichkolwiek dotacji inwestycyjnych. W związku z tym, jeśli w przyszłości wystąpią, wówczas zaburzą planowane obecnie poziomy samodzielności dochodowej.

Konkludując powyższe wyliczenia, można dowiedzieć, że wysokość miernika zależy przede wszystkim od lokalizacji badanej jednostki, jej potencjału majątkowego, jak też od polityki gromadzenia dochodów. Wysoki udział dochodów własnych zwraca uwagę na ich stosunkowo dobrą dywersyfikację.

Analizując poziom rentowności nadwyżki operacyjnej przedstawionej w tabeli 5.19, należy zauważyć, że jej przeciętny poziom dla wszystkich miast na prawach powiatu w latach 2018-2019 oscylował średnio między 7,8 a 8,3%. W roku 2020 odnotowano spadek do poziomu 2,7%. Na podstawie przedstawionych prognoz można również założyć, że tendencja wzrostowa zostanie utrzymana w kolejnych latach, osiągając poziom 8,6% w 2025 r.

W odniesieniu do analizy rentowności nadwyżki najwyższe i stabilne wartości osiągają Kraków, Wrocław, Łódź, Szczecin oraz Bydgoszcz, które, wyłączając obserwacje nietypowe z lat 2020-2021, oscylują między 7,6 a 12,3%. Oznacza to, że wysokie poziomy rentowności uzyskują jednostki o wysokim i skrajnie wysokim poziomie zadłużenia. Natomiast z perspektywy lat 2018-2021 Poznań, Gdańsk, Lublin, Katowice, Białystok, Rzeszów charakteryzują się malejącym trendem rentowności i odpowied-

nio umiarkowanym poziomem zadłużenia, z wyjątkiem Lublina i Kielc. Jednostki te w wybranym horyzoncie czasowym osiągały poziom rentowności znacznie przekraczający medianę właściwą dla wszystkich miast na prawach powiatu. Jednocześnie, począwszy od 2022 r., będzie następować sukcesywna poprawa i wzrost rentowności. Tendencja ta winna zostać utrzymana w kolejnych latach, można też uznać, że miernik będzie pozostawać na bezpiecznym poziomie. Oczekuje się, że odmienne trendy wystąpią w Lublinie i Kielcach, które w okresie 2018-2025 wykazują potencjał do wzrostu rentowności nadwyżki operacyjnej odpowiednio dwu- i trzykrotnie. Ponadto należy zauważyć, że w Warszawie oraz w Gorzowie wystąpi pogorszenie w całym analizowanym okresie poziomu rentowności odpowiednio dwu- i trzykrotnie. Wyjaśnieniem takiego stanu, który potencjalnie mógł zniekształcić obraz rentowności nadwyżki operacyjnej, jest realizowana optymalizacja budżetów badanych podmiotów, polegająca m.in. na zwiększeniu wydatków bieżących między latami, co przełożyło się bezpośrednio na wielkość generowanej nadwyżki operacyjnej. Dane zaprezentowane w tabeli 5.19 ukazują, że najwięcej badanych jednostek charakteryzuje się poziomem rentowności nadwyżki operacyjnej w przedziale 5-8%, a powyżej 10% były to już tylko jednostkowe przypadki.

Tabela 5.19. Rentowność nadwyżki operacyjnej dla badanej próby (w %)

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	12,0	7,3	-0,2	0,5	5,7	3,8	4,3	6,2
II	Kraków	7,6	7,6	8,1	7,4	11,2	11,8	12,6	12,3
	Wrocław	18,0	9,9	3,6	6,6	6,0	8,5	10,5	11,3
III	Łódź	10,1	9,8	8,6	10,3	10,4	10,6	10,5	10,3
	Poznań	14,9	13,2	10,4	6,5	7,4	7,4	7,1	7,2
	Gdańsk	12,2	9,9	7,1	1,7	3,9	4,0	5,9	8,0
IV	Szczecin	11,7	10,0	4,4	8,4	10,0	9,2	10,0	10,4
	Lublin	5,7	5,9	2,4	6,1	9,3	10,2	10,8	10,6
	Bydgoszcz	14,1	14,6	10,1	5,8	9,2	10,4	10,5	10,7
	Katowice	11,3	10,6	7,6	2,8	4,0	4,3	4,8	4,5
	Białystok	9,0	6,0	4,5	1,3	7,0	7,0	7,6	7,9
V	Rzeszów	8,9	7,4	4,4	2,2	4,6	5,1	5,0	5,2
	Kielce	4,1	6,5	3,4	1,9	6,8	9,1	10,7	11,6
	Olsztyn	4,7	3,7	-3,8	0,5	4,2	8,3	6,4	6,5
	Opole	8,3	6,9	7,7	2,6	5,0	5,6	6,2	7,0
	Gorzów Wlkp.	9,4	6,7	5,5	2,8	3,0	2,4	3,7	3,7
Mediana dla 66 podmiotów		8,3	7,8	2,7	6,8	7,7	7,6	8,1	8,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Kolejną, niezwykle istotną płaszczyzną oceny stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego jest miernik zdolności płatniczej nieobejmujący zdarzeń jednorazowych. Wyliczenia zdolności płatniczej dla badanych jednostek prezentuje tabela 5.20. Uzyskane wyniki pozwalają wygenerować informację, jak wysoka i trwała jest zdolność płatnicza badanych podmiotów. Zaskakującym spostrzeżeniem jest to, że zaprezentowany miernik wykazuje alarmująco niskie wartości dla części badanych podmiotów. Jednocześnie występuje silne zróżnicowanie zdolności płatniczej zarówno między samymi jednostkami, jak i wśród wyodrębnionych grup miast. To rozwarstwienie poziomu zdolności płatniczej jest charakterystyczne dla całego analizowanego okresu.

Tabela 5.20. Kształtowanie się zdolności płatniczej badanej próby w okresie 2018-2025

Grupa		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	2,70	1,67	0,52	1,50	1,93	2,84	2,23	1,62
II	Kraków	2,17	1,43	1,22	1,42	1,42	1,14	0,87	1,34
	Wrocław	1,69	1,51	1,23	1,37	1,29	1,26	1,00	0,98
III	Łódź	6,12	1,54	1,23	0,63	0,61	0,60	0,52	0,49
	Poznań	1,09	0,94	1,06	2,57	2,57	1,72	1,44	1,40
	Gdańsk	3,27	2,69	0,99	4,56	4,02	3,55	2,85	2,39
IV	Szczecin	2,96	1,99	1,86	1,76	1,48	1,57	1,61	1,43
	Lublin	0,89	1,13	0,84	0,61	0,58	0,50	0,44	0,45
	Bydgoszcz	4,30	3,03	2,93	3,67	3,01	2,84	2,83	2,43
	Katowice	4,55	1,74	2,67	3,03	2,94	2,70	2,41	2,06
	Białystok	1,66	0,84	0,94	1,73	1,41	1,40	1,36	1,43
V	Rzeszów	1,22	0,78	1,29	1,49	2,04	1,24	1,15	0,97
	Kielce	0,99	0,80	0,99	1,74	0,92	0,74	0,56	0,48
	Olsztyn	-0,38	0,63	0,64	1,42	1,00	0,72	0,75	0,65
	Opole	2,86	1,14	1,47	2,13	1,64	1,39	1,30	1,08
	Gorzów Wlkp.	2,75	1,55	1,83	13,98	2,51	3,22	3,26	3,07
Mediana dla 66 podmiotów		1,73	1,55	1,78	1,72	1,51	1,42	1,44	1,40

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

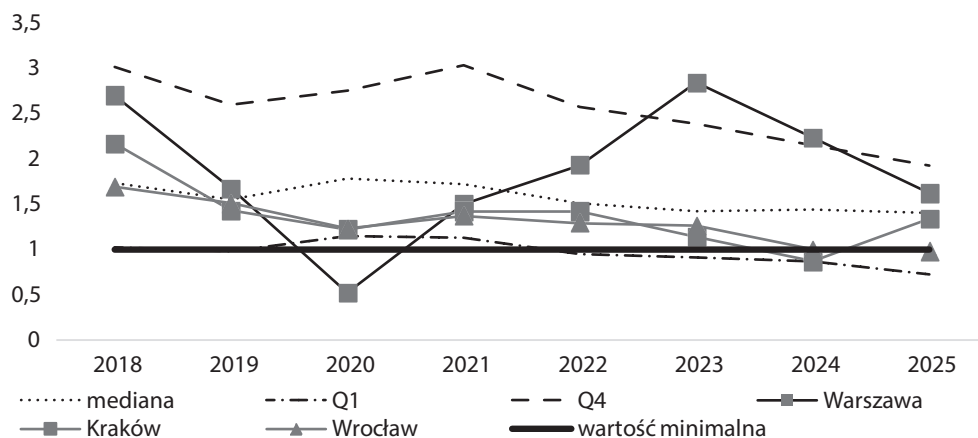
Analiza wartości miernika dowodzi, że w latach 2018-2019 występowały już pierwsze symptomy zmniejszającej się zdolności płatniczej. Niemalże każda z jednostek odnotowała tendencję spadkową. Rok 2020 należał do nietypowych okresów, podczas którego 37% badanych jednostek nie osiągnęło minimalnego progu. Kolejne lata 2021-2025 wskazują, że w kilku jednostkach oczekiwana jest poprawa, w innych natomiast wystąpi niedobór środków do obsługi długu. Analizowany okres jest bez wątpienia najtrudniejszy z perspektywy utrzymania zdolności płatniczej dla Lublina, Kielc oraz Olsztyna (z wyłączeniem roku 2021). Lublin w całym analizowanym okresie wykazuje nie tylko niewystarczające środki do obsługi długu, ale trwale zmniejszającą się

zdolność do jego obsługi, osiągając minimum w latach 2024-2025. Podobne tendencje występują w pozostałych dwóch miastach. Niewielka poprawa zdolności płatniczej wystąpi w Krakowie, Wrocławiu, Opolu, Białymstoku oraz Rzeszowie. Uzyskane wartości miernika pozwalają obsłużyć na bieżąco dług, zachowując jedynie margines bezpieczeństwa. Ponadto analiza wskazuje, że nie jest wykluczone, iż Wrocław i Kraków nie osiągną poziomu minimum odpowiednio w latach 2025 oraz 2024. Natomiast typowe wartości miernika, przekraczające poziom 1, występują w Szczecinie i Gorzowie Wielkopolskim, zachowując odpowiedni margines bezpieczeństwa. Warszawa i Poznań uzyskują wyniki, które można uznać za niezagrażające zachowaniu zdolności płatniczej. O ile w badanej grupie występują podmioty o słabej i umiarkowanej zdolności płatniczej, o tyle Bydgoszcz, Gdańsk i Katowice znacznie przekraczały bezpieczne, oczekiwane poziomy miernika, tj. między 2,06 a 4,55. Pozwala to uznać je za podmioty o najlepszym profilu zdolności płatniczej. Z analizy przedstawionych danych wynika, że najsilniej narażone na ryzyko utraty zdolności płatniczej w całym analizowanym okresie są Łódź, Lublin, Kielce oraz Olsztyn.

Powyższe założenia i uzyskane wyniki prowadzą do wniosku, że struktura oraz harmonogram spłat zobowiązań finansowych nie pozostają całkowicie neutralne dla zdolności płatniczej, wobec tego niezbędne jest umiejętne zarządzanie długiem. Ignorowanie tego aspektu może doprowadzić do nadmiernego wzrostu relacji rocznego poziomu obsługi długu do generowanego salda operacyjnego i sytuacji kryzysowych, w których jednostka nie będzie w stanie podołać spłacie zaciągniętych zobowiązań. Zaprezentowane wyniki badań mają istotne znaczenie w procesie oceny stanu finansów, szczególnie w kontekście wiarygodności jednostek samorządowych dla rynków finansowych. Jej utrata może oznaczać brak możliwości pozyskiwania finansowania, a tym samym brak możliwości realizacji inwestycji komunalnych.

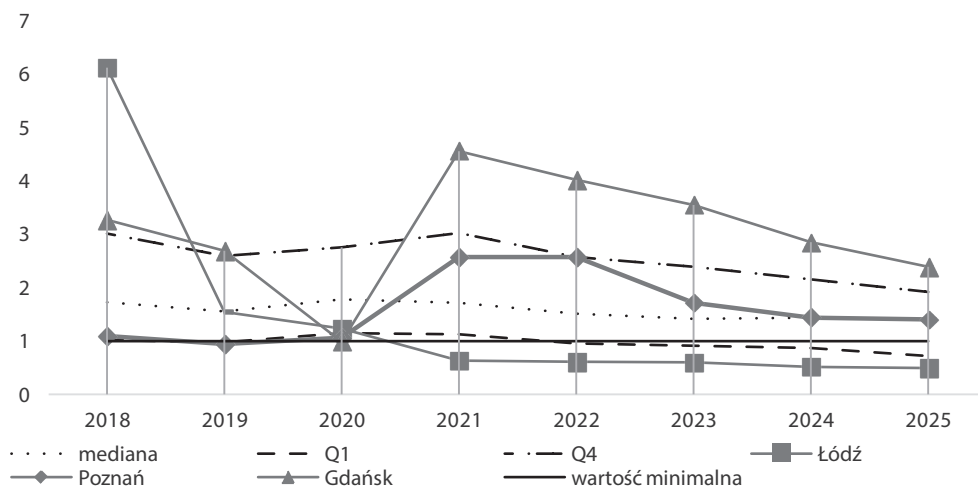
Analizę zdolności płatniczej w poszczególnych grupach prezentują rysunki 5.7-5.10.

Wyliczenia te utwierdzają w przekonaniu, że dla części badanych jednostek ogromnym wyzwaniem będzie proces spłaty zobowiązań finansowych. Wnioskowanie o zdolności płatniczej, która nie obejmuje zdarzeń jednorazowych, powinno uwzględniać również kontekst zasobności podmiotu oraz możliwości elastycznego zarządzania długiem i pozyskiwania dodatkowych środków.



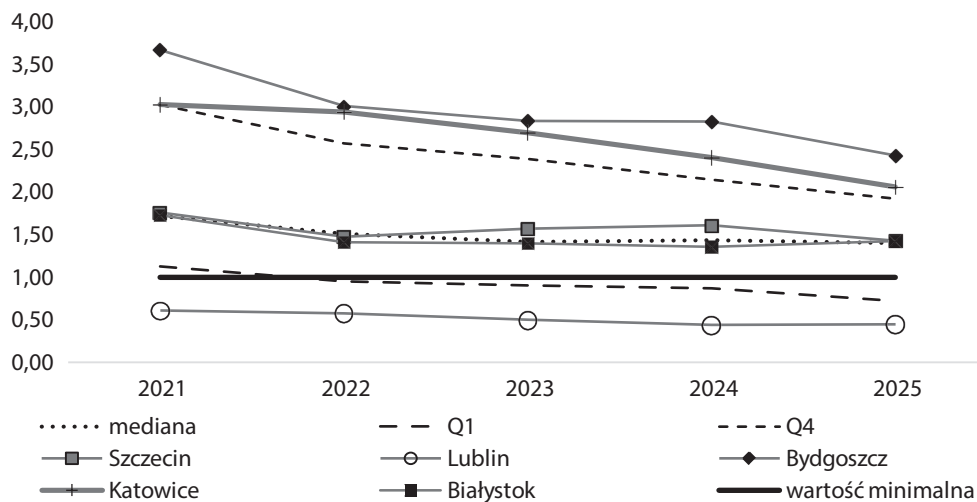
Rysunek 5.7. Kształtowanie się zdolności płatniczej w I oraz II grupie miast

Źródło: opracowanie własne.



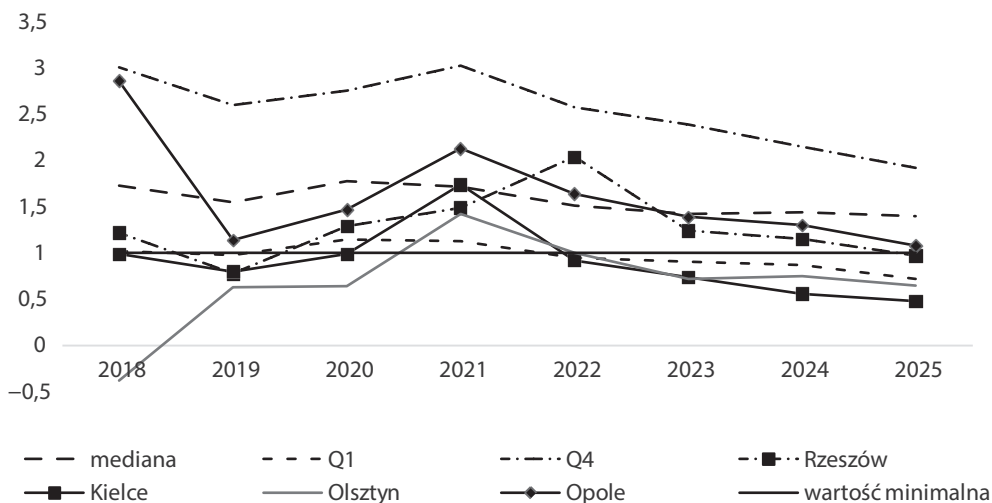
Rysunek 5.8. Kształtowanie się zdolności płatniczej w III grupie miast

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 5.9. Kształtowanie się zdolności płatniczej w IV grupie miast

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 5.10. Kształtowanie się zdolności płatniczej w V grupie miast

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli uwzględnimy dodatkowe środki pozostające do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (por. tabela 5.21), to majątkowa zdolność płatnicza, zaprezentowana w tabeli 5.22, pozwala w pełni na bieżąco obsługiwać dług.

Tabela 5.21. Środki pieniężne generowane przez badane jednostki (w tys. zł)

	Grupa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	6 077 005	5 115 700	2 583 741	2 195 566	1 797 823	804 389	874 563	1 279 960
II	Kraków	845 106	733 712	644 108	554 991	772 617	829 023	894 480	869 011
	Wrocław	981 606	657 428	391 367	561 011	474 418	616 325	748 465	846 891
III	Łódź	615 667	599 432	665 907	632 869	601 656	599 789	611 357	604 473
	Poznań	652 796	728 268	627 609	632 612	436 803	406 180	371 799	375 055
	Gdańsk	744 202	483 097	513 775	474 416	200 358	210 686	264 259	321 500
IV	Szczecin	567 024	519 050	424 624	570 059	400 538	340 522	363 213	375 084
	Lublin	138 782	200 195	111 629	238 842	261 310	282 978	307 412	293 138
	Bydgoszcz	471 517	471 049	381 105	173 564	231 662	251 277	260 148	264 355
	Katowice	736 081	748 415	651 919	382 036	204 839	137 099	176 626	219 295
	Białystok	222 336	255 880	176 661	90 133	186 037	187 559	309 919	316 555
V	Rzeszów	292 149	236 652	278 547	218 250	98 675	108 911	107 604	103 323
	Kielce	109 877	123 875	175 241	131 083	120 036	144 218	169 533	198 409
	Olsztyn	178 619	133 835	33 159	51 110	80 628	124 537	87 734	87 095
	Opole	125 231	133 995	265 276	155 670	66 447	73 659	83 070	94 420
	Gorzów Wlkp.	135 287	180 372	166 298	142 906	46 556	28 807	40 113	41 243

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Tabela 5.22. Kształtowanie się majątkowej zdolności płatniczej badanej próby w okresie 2018-2025

	Grupa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I	Warszawa	7,95	6,03	3,76	6,20	7,97	11,70	9,21	6,69
II	Kraków	5,26	2,27	2,60	2,42	2,42	1,95	1,49	2,29
	Wrocław	2,54	2,01	1,88	2,02	1,91	1,86	1,48	1,44
III	Łódź	9,72	2,23	1,86	0,95	0,91	0,90	0,77	0,73
	Poznań	1,50	1,26	1,47	3,49	3,50	2,33	1,96	1,90
	Gdańsk	6,75	2,45	5,26	8,38	7,39	6,53	5,24	4,38
IV	Szczecin	7,18	4,57	4,73	4,31	3,63	3,85	3,93	3,49
	Lublin	1,10	1,62	1,17	0,93	0,90	0,77	0,68	0,70
	Bydgoszcz	7,49	4,39	4,78	5,99	4,91	4,63	4,62	3,97
	Katowice	15,95	6,34	8,75	11,06	10,75	9,88	8,81	7,52
	Białystok	2,40	2,16	1,77	3,19	2,59	2,57	2,50	2,63
V	Rzeszów	3,86	1,91	3,24	4,57	6,25	3,80	3,51	2,98
	Kielce	2,22	1,43	1,88	3,96	2,10	1,68	1,28	1,10
	Olsztyn	1,79	2,15	4,66	8,38	5,86	4,21	4,38	3,81
	Opole	4,83	2,75	2,86	5,15	3,96	3,36	3,14	2,62
	Gorzów Wlkp.	6,03	5,09	4,72	44,14	7,92	10,16	10,29	9,68
Mediana dla 66 podmiotów		3,42	3,08	3,44	3,66	3,35	3,24	2,94	2,74

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Miernik majątkowej zdolności płatniczej jest zdecydowanie bardziej korzystny dla wszystkich badanych podmiotów. Tym samym pozwala zachować bezpieczeństwo i przestrzeń do obsługi długu. Ukazuje jednocześnie wagę i znaczenie tzw. zdarzeń jednorazowych. Można bowiem zaobserwować, że majątkowa zdolność płatnicza, z perspektywy uwzględnienia tychże zdarzeń niepowtarzalnych, nie wydaje się niekorzystna. Wartość miernika, która pozwoliłaby zachować bezpieczny poziom zdolności płatniczej w analizowanym okresie, zawierała się w przedziale 3,42-2,74 wobec oczekiwanego minimum 1. Wskazuje na to operatywność badanych podmiotów w zakresie gromadzenia dodatkowych środków pieniężnych. Najkorzystniejszą sytuacją z perspektywy majątkowej zdolności płatniczej wyróżniają się Warszawa, Gdańsk, Bydgoszcz, Katowice, Gorzów Wielkopolski. W przypadku pozostałych miast, jak Kraków, Wrocław i Szczecin, na przestrzeni lat 2018-2025 nastąpi pogorszenie relacji. Relatywnie mniejsza poprawa majątkowej zdolności płatniczej wystąpi w Poznaniu, Białymstoku, Rzeszowie oraz Olsztynie. Natomiast najbardziej odbiegający od średniej, alarmująco niski poziom miernika jest typowy dla Lublina i Łodzi. Prezentowane estymacje wskazują, że najniższa zdolność płatnicza wystąpi w latach 2024-2025, tj. w okresie przypadającym na proces spłaty długu we wszystkich badanych jednostkach, liczony ujemnym *cash flow* na działalności finansowej.

Na osiągnięte rezultaty przeprowadzonych obliczeń warto spojrzeć także z perspektywy tego, co implikują na przyszłość. Po pierwsze, wyniki wskazują, że w relacji do zdolności płatniczej liczba podmiotów o niewystarczającej puli środków koniecznych do obsługi długu zmniejszy się o połowę. Po drugie, na podstawie uzyskanych wyników empirycznych udało się rozstrzygnąć, że zdecydowana większość badanych jednostek, mimo nominalnego wzrostu zobowiązań finansowych, posiada zdolność do jego obsługi, a zatem posiada wystarczającą zdolność płatniczą.

Kolejnym ciekawym wynikiem przeprowadzonej analizy jest ukazanie różnicy między oceną stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu analizy wskaźnikowej a określeniem zdolności płatniczej. Dowodem istniejących różnic są wyniki uzyskane dla Szczecina, Lublina, Kielc oraz Olsztyna. W okresie 2018-2025 Szczecin posiadał najwyższe wskaźniki zadłużenia, czyli teoretycznie był w gorszej kondycji finansowej. Pozostałe jednostki charakteryzują się niższym obciążeniem długiem. Jeśli jednak rozważymy wielkość zdolności płatniczej, to okazuje się, że Szczecin, w porównaniu z Lublinem, Kielcami i Olsztynem, osiąga najwyższe wartości, które jednocześnie można uznać za bezpieczne.

Konkludując poczynione rozważania oraz ukazując wyniki bazujące na danych empirycznych, należy wskazać, że ocena stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o finansowe mierniki kondycji finansowej typowe dla sektora przedsiębiorstw pozwoliła na ustalenie, że miernik zdolności płatniczej jest konserwatywną miarą identyfikującą większy odsetek badanej próby o niepokojąco niskiej zdolności płatniczej, niż wynikało to z obserwacji chociażby IWZ. Przez to obiektywizacja stanu finansów jest bardziej realna, miarodajna i wartościowa. Jednocześnie miernik ten może być szczególnie użyteczny w instytucjach finansowych. Co do

zasady, proces oceny sprowadza się bowiem do identyfikacji podmiotów o pozytywnym profilu ryzyka bądź podmiotów, których profil ryzyka może ulec pogorszeniu w odniesieniu do grupy porównawczej. Sam natomiast proces oceny stanu finansów jest zorientowany na rozpoznanie zmian kondycji finansowej, tj. przyszłych uprawdopodobnionych trendów, bazując na danych historycznych i bieżących.

Zakończenie

Znaczenie problematyki oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego wynika z tego, że wykorzystują one zewnętrzne zwrotne źródła finansowania, a dotychczasowe obserwacje wskazują na niepokojący wzrost zadłużenia wielu z nich. Studia literatury przedmiotu pozwalają wnioskować, że dotychczas obiektywizacja stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego bazuje na danych zawartych w sprawozdawczości budżetowej, która nie w pełni odpowiada potrzebom informacyjnym szerokiego grona interesariuszy. Nie dostarcza bowiem informacji o terminach spłaty kapitału, w tym także nie odwołuje się do stanu gotówki generowanej w ramach realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań, jak też nie potwierdza jednoznacznie możliwości spłaty zobowiązań. W tym znaczeniu można przyjąć, że potrzeba przygotowywania sprawozdań budżetowych wynika przede wszystkim z konieczności sprawowania nadzoru finansowego, kontroli, statystyki oraz jawności finansów publicznych. Sprawozdawczość budżetowa jednostek samorządu terytorialnego prezentuje bowiem przebieg wykonania budżetu oraz poziom jego wykonania. Ignoruje się jednak fakt, że brak lub niedobór środków pieniężnych może determinować powstawanie zatorów płatniczych, co długoterminowo może prowadzić do zagrożenia ciągłości świadczenia usług. Warto natomiast podkreślić, że dokonujące się zmiany otoczenia ekonomiczno-społecznego, jak i prawnego powodują, że wzrasta znaczenie pojemności prezentowanej przez jednostki samorządu terytorialnego informacji finansowej.

W świetle powyższych przesłanek podjęto wysiłek badawczy, którego celem była prezentacja pomiaru zdolności płatniczej na podstawie rachunku przepływów pieniężnych, co dotychczas nie stanowiło przedmiotu badań realizowanych na gruncie polskiego piśmiennictwa.

Przeprowadzone w ramach niniejszej monografii postępowanie badawcze pozwoliło na realizację postawionego celu polegającego na opracowaniu autorskiej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego jako sposobu pomiaru zdolności płatniczej oraz jej weryfikacji w praktyce na przykładzie 16 miast na prawach powiatu. Osiągnięcie zdefiniowanego we wprowadzeniu celu było możliwe dzięki prezentacji zagadnień mających charakter teoriopoznawczy, metodologiczny oraz empiryczny, wyrażającej się przez:

- uporządkowanie terminologii zawartej w teorii literatury, odnoszącej się do obiektywizacji kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz metod jej pomiaru, w tym także konceptualizacja istoty zdolności płatniczej na tle innych terminów wykorzystywanych w ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz prezentacja istoty rachunku przepływów pieneż-

nych wraz z miernikiem zdolności płatniczej, w tym określenie roli informacji o przepływach pieniężnych w procesie oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego (rozdział pierwszy);

- usystematyzowanie istniejącej wiedzy w obszarze długu samorządowego, czynników wyboru instrumentów dłużnych, w tym także przesłanek oraz ekonomicznych konsekwencji wykorzystywania niestandardowych instrumentów dłużnych. W rozważaniach zatem odwołano się do zagadnień związanych z miejscem oraz rolą długu w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego. Wskazano bowiem, że dług z jednej strony może stanowić stymulator rozwoju z uwagi na to, że pozwala realizować zadania, które nie znajdują pokrycia w bieżącym budżecie. Natomiast z drugiej strony gwałtowny przyrost długu może powodować zachwianie, a w skrajnych przypadkach utratę płynności finansowej. Dotychczas obowiązujące ustawowe regulacje, odnoszące się bezpośrednio do możliwości wykorzystywania instrumentów finansowych, powodują, że działania jednostek samorządu terytorialnego w tym obszarze nie powinny bazować na mechanizmie administrowania długiem. Obecnie należy znacznie szerzej spojrzeć na podjętą problematykę. Wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację nowych i kontynuowanie rozpoczętych inwestycji, wymusza wręcz aktywne podejście do zarządzania długiem komunalnym. Istotne bowiem jest to, że łączne nakłady inwestycyjne nie mogą w przyszłości wpływać negatywnie na realizację bieżących zadań dedykowanych jednostkom samorządu terytorialnego, jak również zaburzać bezpieczeństwa finansowego postrzeganego głównie w kategoriach utrzymania bieżącej płynności (rozdział drugi);
- uporządkowanie i ukazanie kierunku ewolucji mechanizmów kontroli oraz reglamentacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (rozdział trzeci);
- rozpoznanie potencjalnych zasad oceny ryzyka finansowego jednostki samorządu terytorialnego, opracowanie koncepcji prezentacji rachunku przepływów pieniężnych w analizie finansowej jednostki samorządu terytorialnego, który posłużył do opracowania miernika zdolności płatniczej (rozdział czwarty);
- dokonanie empirycznej weryfikacji przyjętej koncepcji rachunku przepływów pieniężnych oraz symulacji kształtowania się zdolności płatniczej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie 16 miast na prawach powiatu, przyjmując zakres czasowy odwołujący się do sprawozdawczości budżetowej analizowanych podmiotów, obejmujący lata 2018-2025 (rozdział piąty).

Efektom tego są liczne konstruktywne wnioski o naturze teoretycznej i praktycznej.

Przegląd literatury przedmiotu pozwolił ustalić, że istota oceny kondycji finansowej stanowi pojęcie opisujące względną ocenę finansów jednostki samorządu terytorialnego. Operacjonalizacja pojęcia „kondycja finansowa” przysparza jednak wielu trudności, a jej ocena jest poważnym problemem. W tym zakresie w literaturze przedmiotu istnieje wiele podejść, które nie wyczerpują kwestii definicyjnych oraz proble-

matyki składowych kondycji finansowej. Jak wykazano w monografii, w piśmiennictwie naukowym istota kondycji finansowej jest prezentowana bez jednoznacznej definicji, zakładając, że termin ten odwołuje się do perspektywy przetrwania i szans rozwoju danego podmiotu. W tym świetle kondycja finansowa stanowi cel działania podmiotu, jak również skutek powziętych w przeszłości decyzji. Kondycja finansowa, w ujęciu szerokim, odnosi się do zdolności jednostki samorządu do wypełniania swoich zobowiązań finansowych terminowo oraz świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej na dotychczasowym poziomie jakościowym, co ma znamiona zapewnienia bezpieczeństwa finansowego. Obszerny przegląd literatury pozwolił na przyjęcie w monografii definicji kondycji finansowej wywiedzionej z ogólnej interpretacji obiektywizacji stanu finansów samorządowych. Mianowicie przez pojęcie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć zdolność do racjonalnego i efektywnego zarządzania zasobami wyrażającą się w zdolności do terminowej obsługi powziętych obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych, finansowania podjętych inwestycji z jednoczesnym zachowaniem ciągłości świadczonych usług na rzecz lokalnej społeczności. Jest to możliwe do osiągnięcia, jeśli zostanie zachowana zdolność płatnicza, płynność finansowa, wypłacalność długoterminowa, umiejętność racjonalnego wydatkowania środków oraz równoważenia budżetu. Analiza kondycji finansowej powinna umożliwić ocenę obecnej oraz perspektywicznej sytuacji majątkowo-finansowej badanego podmiotu. Na gruncie tej problematyki został zaproponowany miernik zdolności płatniczej, który wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego posiada wystarczające środki gotówkowe, aby obsłużyć dług. Jednocześnie stanowi on punkt odniesienia wykorzystywany do pomiaru kondycji finansowej jako zmienna oceniająca możliwości finansowe samorządu. Oznacza to, że kondycja finansowa jest pojęciem znacznie szerszym niż zdolność płatnicza. Zdolność płatnicza jest jednym z elementów kondycji finansowej. Warto podkreślić, że samo posiadanie dobrej zdolności płatniczej nie przesądza jeszcze o pozytywnej ocenie stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego. Zdolność płatniczą jednostki samorządu terytorialnego wyznaczają dostępne przepływy pieniężne z działalności operacyjnej przeznaczone na przypadające w danym roku spłaty zobowiązań finansowych, tj. płatności wynikających z tytułu rat kapitału oraz odsetek. Zdolność płatnicza pozwala oszacować, w jakim okresie (latach) istniałaby możliwość spłaty ogółu zobowiązań z wykorzystaniem tylko środków pozyskanych z działalności podstawowej, bez sięgania po zewnętrzne źródła finansowania. Jak wykazano w monografii, miernik zdolności płatniczej odzwierciedla poziom bezpieczeństwa finansowego, a jednocześnie wyróżnia się dużą pojemnością informacyjną. Krótkoterminowo odpowiedni poziom zdolności płatniczej wyznacza zdolność do wywiązywania się z bieżących zobowiązań, długoterminowo zaś wyznacza rozwój badanej jednostki i jej zdolność do przetrwania w warunkach kryzysu. Wobec tego miernik zdolności płatniczej bazujący na wygenerowanej gotówce daje szerszą perspektywę oceny bezpieczeństwa finansowego. Ponadto wykazano, że realizowana w samorządach polityka

fiskalna spełnia warunek stabilności, o ile poziomy salda operacyjnego są równe co najmniej wartości długu przypadającego do spłaty w danym roku budżetowym.

W toku prowadzonych badań wykazano także, że nie istnieje jednakowa, uniwersalna metoda badania kondycji finansowej. Niezwykle trudno jest wskazać jednolity, zamknięty katalog mierników, które mogłyby realnie odzwierciedlać stan finansów jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast ich mnogość, powszechnie wykorzystywana w analizie stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w rzeczywistości utrudnia dokonanie rzetelnej i jednoznacznej oceny. W obecnych warunkach w Polsce ocenę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego wyznaczają reguły fiskalne odnoszące się do reguły co najmniej zrównoważonego wyniku budżetu operacyjnego oraz indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Jednakże na podstawie tychże reguł nie można jednoznacznie stwierdzić, czy oczekiwane przyszłe poziomy przepływów z działalności operacyjnej pozwolą pokryć co najmniej wartość długu przypadającego do spłaty w danym roku budżetowym. Mogą one potwierdzać jedynie zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągnięcia długu, ale nie odnoszą się do możliwości wygenerowania środków pieniężnych niezbędnych do jego obsługi. W związku z czym nie wskazują jednoznacznie na zdolność płatniczą. Te argumenty utwierdzają w przekonaniu, że nie dostarczają one właściwego zasobu informacyjnego i nie tworzą wartości dodanej. Przede wszystkim nie wskazują na umiejętność generowania wolnych środków w ujęciu dynamicznym. Ponadto wykazane w pracy dysfunkcje indywidualnego wskaźnika zadłużenia dowodzą, że w istocie powiela on dotychczasowe ograniczenia nakładane na jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto należy zauważyć, że samo wdrożenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia pozwoliło zdiagnozować mechanizmy inżynierii finansowej w sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, co można interpretować jako nieefektywny warunek nakładania ograniczeń na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Sam bowiem aspekt limitowania poziomu zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego nie rozstrzyga jednoznacznie o indywidualnej możliwości obsługi długu. Ta argumentacja prowadzi do wniosku, że znacznie lepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie miernika, który jednoznacznie wskaże, czy przy wielomilionowym długu jednostka samorządu terytorialnego będzie się wyróżniać zdolnością płatniczą.

Przeprowadzone badania potwierdziły także, że jednostki samorządu terytorialnego wykazują wysoce ostrożnościową i zachowawczą postawę wieloletniego planowania finansowego. Natomiast standardy zarządzania długiem dotychczas nie zostały wystarczająco usankcjonowane. Zwykle powstają w ramach długoterminowego procesu wypracowywania katalogu dobrych praktyk w obszarze zarządzania finansami. W tym miejscu należy podkreślić, że na bazie poczynionych w pracy rozważań owe standardy zarządzania długiem nie są dostatecznie doceniane, gdyż nie dokonuje się na bieżąco oceny wpływu emitowanego długu na stan finansów jednostki samorządu terytorialnego w długim horyzoncie czasowym. Ponadto przydatność dobrych praktyk zarządzania długiem zazwyczaj postrzegana jest z punktu widzenia realizacji

założonych celów. Z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego koncentrują się na wypełnianiu ustawowych ograniczeń, a z drugiej instytucje finansowe są zainteresowane nabywaniem tzw. bezpiecznego portfela dłużnego. Kluczowe jest, aby na płaszczyźnie finansowej współpracy podsektora samorządowego z instytucjami finansowymi zrozumieć oczekiwania i potrzeby partnerów. Dane empiryczne ukazane w pracy potwierdziły, jak ważnymi partnerami są jednostki samorządu terytorialnego i instytucje finansowe, które współfinansowały wiele inwestycji samorządowych. Aktywne podejście do procesu zarządzania finansami samorządowymi wymusza złota reguła budżetowa, która zobowiązuje samorządy do równoważenia ich działalności bieżącej, przez co należy rozumieć bilansowanie dochodów bieżących powiększonych o wypracowaną w minionych okresach nadwyżkę budżetową oraz wolne środki z bieżącymi wydatkami. Może ono przybierać również postać kreatywnej ewidencji sprawozdawczości budżetowej bądź wykorzystywania niestandardowych form finansowania. W tym ujęciu przedyskutowano kluczowe problemy związane z szacowaniem poziomu dochodów i wydatków, jak również z zarządzaniem długiem. Ustalono, że mechanizm aktywnego zarządzania finansami samorządowymi wymusza konieczność zachowania szczególnej ostrożności w procesie zarówno wydatkowania środków publicznych, jak i emitowania nowego długu, tak aby możliwe było zrealizowanie nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach. Skutkuje to jednocześnie koniecznością świadomego wyznaczania polityki zadłużenia oraz zarządzania samorządowym długiem publicznym w różnych horyzontach czasowych. Ponadto należy zasygnalizować, że złota zasada bilansowania sfery bieżącej jednostek samorządu terytorialnego nie odwołuje się do kategorii zobowiązań. Ten algorytm stwarza samorządom szansę elastycznego prowadzenia gospodarki finansowej poprzez odroczenie w czasie określonych wydatków bieżących, aby można było wypełnić na koniec roku budżetowego warunek równowagi budżetowej. Przyzwolenie w tym konkretnym przypadku na stosowanie kreatywnej rachunkowości nie jest korzystne. Ważne, aby znany był poziom tychże zobowiązań na koniec roku budżetowego, ponieważ spowodują one rzeczywisty wydatek budżetowy w kolejnym roku. W związku z tym będą stanowić obciążenie budżetu samorządowego w kolejnym roku, a jako zrealizowane wydatki będą miały wpływ na zbilansowanie sfery operacyjnej samorządu terytorialnego. Taki mechanizm rolowania zobowiązań (zazwyczaj zbliżonych kwotowo, aby zachować dotychczasowy trend) z okresu na okres faktycznie pozytywnie wpływa krótkoterminowo na równoważenie operacyjnej sfery działalności jednostek samorządowych, obliczanej na bazie zrealizowanych rocznych wielkości budżetowych. Natomiast długoterminowo ten zabieg przyczyni się do redukcji wydatków bieżących, by można było zachować równowagę operacyjną, szczególnie w okresie realizacji tzw. zrolowanych zobowiązań na wydatki. Istotne obciążenie kolejnych budżetów samorządu zobowiązaniami z poprzedniego okresu, a także wynikająca z tego możliwość nieosiągnięcia równowagi bieżącej rodzi ryzyko ograniczenia pozyskiwania finansowania dłużnego. Utrudniony dostęp do finansowania z kolei może spowodować perturbacje w zakresie zachowania i utrzymania płynności finansowej oraz wzrost

kosztów związanych właśnie z utratą płynności poprzez niższy standing finansowy samorządu. Oznacza to, że złota reguła budżetowa zapewnia osiągnięcie równowagi budżetu bieżącego. Natomiast równoważenie budżetu majątkowego determinuje podjęcie kompleksowych działań, spajających jednocześnie zarządzanie długiem, majątkiem oraz deficytem budżetu. Wobec tego należy zaakcentować, że dotychczasowe formalne zasady zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego nie stwarzają dogodnych warunków do dokonania kompleksowej oceny stanu finansów, jak również nie stwarzają warunków, by porównać wybrane jednostki samorządu terytorialnego i wskazać te najlepsze. Jednocześnie nie stanowią podstawy do podejmowania decyzji z perspektywy instytucji finansujących.

Na gruncie omawianej problematyki rachunek przepływów pieniężnych stanowi instrumentarium, które wspomaga długoterminowo politykę finansową jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie finansowania nakładów inwestycyjnych oraz zarządzania długiem, a przede wszystkim tworzy system monitoringu kontrolno-ostrzegawczego w obszarze bieżącego zarządzania finansami lokalnymi. W tym znaczeniu możliwość wykorzystania rachunku przepływów pieniężnych w sprawozdawczości finansowej jednostki samorządu terytorialnego pozwoli ocenić jej potencjał finansowy wielopłaszczyznowo. Tym samym odpowiada on potrzebom informacyjnym odbiorców informacji finansowej pod kątem zakresu, szczegółowości oraz treści prezentowanych informacji, w szczególności pozwala ocenić: skalę przepływów pieniężnych, poziom wygenerowanej gotówki, sposób zarządzania przepływami, możliwość samofinansowania potrzeb rozwojowych, kondycję finansową w obszarze zapewnienia zdolności płatniczej, a także wieloprzekrojowo przepływy pieniężne w ramach prowadzonej działalności. Jak wykazano w trakcie badania rachunku przepływów pieniężnych, jednostki samorządu terytorialnego ograniczają swoje działania głównie do zastosowania ustawowych wytycznych odnoszących się do możliwości zadłużania oraz równoważenia części bieżącej budżetu. Pomija się natomiast fakt, że przepływy pieniężne stanowią warunek konieczny trwania i rozwoju podmiotu. Kolejne ważne przesłanie, jakie wynika z przeprowadzonych badań, to takie, że ocena stanu finansów nie powinna bazować tylko na kryterium nadwyżki operacyjnej. Konieczne jest uwzględnienie dochodów i wydatków majątkowych oraz przychodów i rozchodów jednocześnie. W związku z tym na koniec roku budżetowego faktyczny wynik stanowi sumę wyniku uzyskanego na działalności operacyjnej, finansowej i inwestycyjnej. Można uznać, że zaproponowana metodyka przeprowadzenia analizy finansowej dla jednostki samorządu terytorialnego, choć nie jest oficjalnie usankcjonowana prawnie, może być powszechnie stosowana. Analiza ta służy właściwemu rozpoznaniu zarówno procesów, jak i zjawisk wyznaczających potencjał finansowy jednostki samorządu terytorialnego, ale stanowi jednocześnie narzędzie wspomagające zarządzanie jednostką i podejmowanie decyzji w obszarze racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków pieniężnych. Decyduje o tym nie tylko silne podłoże w teorii finansów, ale wartość informacyjna, jaką generuje dla podażowej strony rynku.

Reasumując powyższe, należy stwierdzić na podstawie zrealizowanych badań, że efektywne zarządzanie finansami stanowi wypadkową skoordynowanych przepływów pieniężnych w ujęciu operacyjnym, finansowym i inwestycyjnym w danym roku budżetowym oraz w perspektywie wieloletniej. Istniejące natomiast różnice w poziomie zdolności płatniczej oraz uzyskiwanych przepływach na każdym szczeblu działalności wynikają bezpośrednio ze sposobu zarządzania poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. W tej sekcji rozważań wykazano, że miernik zdolności płatniczej w swojej istocie koresponduje z modelem finansowania zabezpieczonego. Te dywagacje również pozwalają stwierdzić, że należałoby doprecyzować dotychczasowe reguły fiskalne oraz model finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Dobrze zaprojektowane reguły fiskalne oraz starannie wdrożone regulacje odnoszące się do poziomu zobowiązań finansowych mogą stanowić długoterminowe wytyczne do zarządzania finansami oraz ustalania kondycji finansowej. Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego winno zatem opierać się na miernikach, które pozwolą uzyskać wiarygodną ocenę stanu finansów w aspekcie obsługi zadłużenia i możliwości finansowych, tj. informację o tym, jaki poziom długu jest w stanie obsłużyć. Dotychczas miary oceny kondycji finansowej charakteryzowały się prostym algorytmem wyliczenia (co stanowi ich zaletę), ale nie odwoływały się do warunków formalnych przepływów pieniężnych, lecz jedynie do intuicyjnej interpretacji zależności między poszczególnymi kategoriami budżetowymi. Taką cechą ma zaproponowany miernik zdolności płatniczej, który jest niezwykle ważnym narzędziem zarządzania finansami zarówno dla instytucji finansowych jako wierzycieli, jak i dla jednostek samorządu terytorialnego jako dłużnika. Określa bowiem, w odróżnieniu od pozostałych mierników, poziom dostępnych przepływów pieniężnych przeznaczonych na spłatę zobowiązań. Warto przy tym zaznaczyć, że jednostka samorządu terytorialnego zarządza publicznym zasobem pieniądza, banki zaś, jako instytucje zaufania publicznego, zarządzają zasobem pieniądza powierzonym. Na jego podstawie instytucje finansowe będą mogły zidentyfikować trudności, które potencjalnie wystąpią w przyszłości, a jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie ich zidentyfikować samodzielnie. Jak wykazały badania, miernik ten stanowi również wartościową miarę dla samego podsektora samorządowego, z wyprzedzeniem bowiem wskazuje na potencjalne ryzyko utraty zdolności płatniczej, wobec czego wymusi wręcz potrzebę gruntownego przemodelowania dotychczasowych praktyk i doświadczeń w zakresie planowania finansowego. Oznacza to, że miernik zdolności płatniczej wpisuje się w dobre praktyki zarządzania długiem obejmujące łączny poziom długu, sposób jego amortyzacji oraz ewidencji. Dzięki przeprowadzonej analizie dowiedziono, że w okresie do 2025 r. podsektor samorządowy jest „płynny”. Na podstawie przeprowadzonych badań na wszystkich kategoriach jednostek samorządu terytorialnego udało się rozstrzygnąć, że jednostki te, pomimo nominalnego wzrostu długu, zachowują przeciętną zdolność płatniczą i są w stanie na bieżąco zapewnić środki do jego obsługi. Natomiast pogłębiona analiza, oparta na wyselekcjonowanej grupie 16 miast na prawach powiatu, wykazała, że kondycja finansowa jest dostateczna, ale mocno różni-

cowana. Występują jednostki, które nie uzyskują minimalnej zdolności płatniczej, mimo zachowania ustawowych reguł fiskalnych. Dla tych jednostek kluczowym wyzwaniem jest już nie tylko zachowanie możliwości zadłużenia się, lecz wygospodarowanie środków na spłatę długu. Tu jawi się kolejna cenna uwaga, że jednostki samorządu terytorialnego winny kłaść większy nacisk na planowanie zadłużenia oraz kompleksowy montaż finansowy. Kluczowe okazuje się właściwe określenie akceptowalnych warunków w odniesieniu do: kosztu pozyskania finansowania, terminów regulowania zobowiązań dopasowanych do indywidualnych możliwości finansowych i potrzeb inwestycyjnych, wysokości poziomu stóp procentowych w krótkim i długim okresie.

Przeprowadzona analiza wskazuje także, że bieżący monitoring zdolności płatniczej ma co do zasady gwarantować wysoką elastyczność w podejmowaniu przez samorządy decyzji oraz utrzymać dostęp do zewnętrznego finansowania w długiej perspektywie czasowej. Zatem adekwatny model regulacji odnoszący się do reguł fiskalnych i finansowania jednostki samorządu terytorialnego winien uwzględniać bazę ekonomiczną danej jednostki, tendencje rozwojowe oraz reprezentowane opcje polityczne. Podkreślić należy, że badanie zdolności płatniczej na podstawie kilku lat poprzedzających oraz niedalekiej przyszłości (2018-2025), choć dokładne, dostarcza tylko część informacji. Bazując bowiem tylko na założeniach dotyczących przebiegu zjawisk finansowych obejmujących krótkie szeregi czasowe, a ujętych zbiorczo w wieloletniej prognozie finansowej, można dokonać wstępnej oceny obecnej oraz prognozowanej zdolności płatniczej. Należy stwierdzić, że bazowe projekcje finansowe mogą nie być najbardziej prawdopodobną ścieżką realizacji finansów, ponieważ zakładają niewielką zmienność czynników otoczenia w zadanym horyzoncie czasowym. W związku z tym, ze względu na potencjalny błąd prognoz wynikający z niedoszacowania, a rosnący w miarę wydłużania horyzontu czasowego oraz dużą wrażliwość miernika na przyjęte założenia, zaleca się powtórzenie przedstawionych w pracy badań za kilka lat. W przeciwnym razie dywagacje co do adekwatnego modelu finansowania mogą się okazać jedynie hipotetycznymi rozważaniami. Adekwatny model finansowania zatem winien znaleźć zastosowanie w długoterminowym zarządzaniu finansami. Powinien wspierać w wyznaczaniu maksymalnego poziomu wydatków, jakie winna zrealizować jednostka samorządu terytorialnego, a także w ustaleniu maksymalnego poziomu długu, który można obsłużyć w roku budżetowym oraz w kolejnych latach, nie naruszając stabilności fiskalnej. Oznacza to, że adekwatny model finansowania jednostki samorządu terytorialnego to taki, w którym generowane wyniki na działalności operacyjnej w relacji do istniejącego długu zapewnią płynność w każdym okresie.

Ponadto w monografii przedyskutowano także problemy dotyczące potencjalnego osłabienia znaczenia jednostek samorządu terytorialnego dla sektora finansowego. Z jednej strony rosnące obciążenia instytucji finansowych powodują, że instytucje te nie będą w stanie odpowiadać na zaproszenia przetargowe jednostek samorządu terytorialnego. Nakładane również na sektor bankowy ograniczenia regulacyjne

mogą wtórnie ograniczyć dostępność środków finansowych dla podsektora samorządowego. Ponadto pogarszająca się ogólna ocena stanu finansów podsektora samorządowego może zdecydowanie ograniczyć zainteresowanie banków tym segmentem klienta.

Monografia dostarcza także sformułowane kryteria i zasady analizy finansowej, które dają możliwość dokonania kompleksowej oceny finansów w ujęciu przepływów pieniężnych oraz stwarzają dogodne warunki do porównania i wyselekcjonowania takich jednostek samorządu terytorialnego, które najlepiej zarządzają finansami. Stanowi to wartość aplikacyjną monografii. Przedstawione zasady analizy finansowej obejmują obszar działalności operacyjnej, inwestycyjnej oraz finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Ukazana struktura zasad analizy finansowej zwiększy kompetencje jednostek samorządu terytorialnego i ich świadomość istniejącego ryzyka. Ponadto umiejętne wykorzystanie zaproponowanych zasad analizy finansowej w praktyce pozwoli samorządom zbudować swój trwały wizerunek profesjonalnego uczestnika rynku kapitałowego. Natomiast zaprezentowana analiza finansowa z perspektywy instytucji finansowych pozwoli zidentyfikować ilościowe czynniki ryzyka, które mogłyby mieć negatywny wpływ na przebieg obsługi długu. W przeprowadzonej analizie finansowej wykazano, jaka jest wrażliwość jednostki samorządu terytorialnego na zmianę czynników mierzalnych, które mogą hipotetycznie zakłócić zdolność płatniczą.

Na podstawie przeprowadzonych badań dowiedziono, że zaproponowana metodologia analizy finansowej może stanowić użyteczną procedurę badania stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego. Po pierwsze, umożliwia rzetelne rozpoznanie badanych przepływów pieniężnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Po drugie, identyfikuje główne szanse i zagrożenia dla zachowania bieżącej zdolności płatniczej. Po trzecie, wskazuje na związki przyczynowo-skutkowe zachodzące pomiędzy poszczególnymi sferami działalności jednostki samorządu terytorialnego. Po czwarte, weryfikuje realne możliwości zachowania bezpieczeństwa budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Po piąte, zaproponowana analiza finansowa pozwala dokonać obiektywnego pomiaru zamierzonych i przypadkowych skutków działalności jednostek samorządu terytorialnego. W tej części także przyjęto, że na potrzeby stworzenia modelu rachunku przepływów pieniężnych jednostek samorządu terytorialnego należy wziąć pod uwagę zmienne, do których zaliczono: określenie standardów rachunkowości, na podstawie których zostanie sporządzony rachunek przepływów pieniężnych, zdefiniowanie użytkowników tego sprawozdania finansowego, ustalenie zakresu informacji, które winny być zawarte w rachunku przepływów pieniężnych oraz jego celów, jak również określenie zakresu pomiaru informacji, w tym dokonanie wyboru konwencji pomiarowej stosowanej podczas sporządzania rachunku przepływów pieniężnych, ustalenie zasady sporządzania rachunku przepływów pieniężnych, określenie cech jakościowych informacji zawartej w tym sprawozdaniu finansowym.

Przyjęty schemat rozumowania pozwolił na odniesienie się do postawionej we wprowadzeniu hipotezy badawczej, w której wyrażono przypuszczenie, że rachunek przepływów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego stanowi adekwatne narzędzie sposobu pomiaru zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego. Pozytywnie zweryfikowana hipoteza badawcza oraz dokonana synteza wniosków z ogółu przeprowadzonych badań z jednoczesną krytyczną oceną obecnego stanu sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pojemności informacji finansowej utwierdza w przekonaniu, że rachunek przepływów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego stanowi adekwatne narzędzie sposobu pomiaru zdolności płatniczej jednostki samorządu terytorialnego. Opracowana koncepcja umożliwi przede wszystkim dokonanie obiektywnej oceny stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego na płaszczyźnie operacyjnej, finansowej i inwestycyjnej, jak również pozwala na ustalenie zdolności płatniczej. Tym samym pozytywnie wpływa na kształtowanie konstrukcji i struktury prezentacji informacji finansowej dla szerokiego grona interesariuszy. Dodatkowo wykazano także, że istnieją zależności przyczynowo-skutkowe między poszczególnymi sferami działalności jednostki samorządu terytorialnego, a przez to pozytywnie oddziałuje ona na racjonalność zarządzania publicznymi środkami pieniężnymi.

Konkludując, zaproponowana konstrukcja rachunku przepływów pieniężnych oraz miernika zdolności płatniczej może stanowić, w ujęciu sprawozdawczym, bodziec do dalszych badań naukowych w reprezentowanej dziedzinie, poświęconych zwłaszcza zwiększeniu użyteczności informacji o przepływach pieniężnych generowanych przez system informacyjny rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie może być przesłanką do wdrożenia rozwiązań ukierunkowanych na udoskonalenie dotychczasowej praktyki w dziedzinie sporządzania i prezentowania informacji finansowej podsektora samorządowego, szczególnie w zakresie przepływów pieniężnych.

Załączniki

Załącznik 1. Rachunek przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej wybranych miast na prawach powiatu w latach 2018-2025

1	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	2	3	4	5	6	7	8	9
Warszawa								
Dochody ogółem, w tym:	17 041 321,75	18 109 389,93	18 557 696,16	20 007 278,16	20 725 594,28	21 034 003,23	20 203 331,87	20 572 541,35
I. Dochody operacyjne:	16 320 334,28	17 432 309,54	17 755 804,45	18 869 040,73	19 924 582,05	20 166 236,65	20 162 166,54	20 561 755,45
(+) PIT	5 751 908,92	6 314 034,87	6 145 805,67	6 404 014,56	6 846 000,00	7 102 000,00	7 334 000,00	7 544 000,00
(+) CIT	906 070,67	974 817,28	1 015 713,16	905 000,00	905 000,00	905 000,00	927 000,00	955 000,00
(+) subwencja	2 011 203,89	2 261 513,10	2 534 317,22	2 642 664,03	2 798 705,30	2 798 705,30	2 708 000,00	2 787 000,00
(+) dotacje na zadania bieżące	1 594 604,96	2 248 584,14	2 892 314,21	2 787 759,65	2 746 768,15	2 725 743,28	2 700 143,71	2 699 959,18
(+) pozostałe podatki	6 056 545,84	5 633 360,16	5 167 654,20	6 129 602,49	6 628 108,60	6 634 788,07	6 493 022,84	6 575 796,27
II. Wydatki operacyjne:	14 228 594,66	16 159 089,21	17 791 946,78	18 783 133,31	18 781 791,37	19 406 847,97	19 298 389,42	19 292 580,99
(+) wydatki bieżące	14 433 200,97	16 339 971,72	17 941 010,07	18 973 946,82	18 975 773,09	19 604 407,03	19 590 389,42	19 603 580,99
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00
(-) spłata rat odsetkowych	204 427,26	180 801,84	148 837,17	181 646,27	185 981,71	189 559,06	284 000,00	303 000,00
(-) wydatki zmniejszające dług	179,04	80,66	226,12	1 167,24	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	2 091 739,62	1 273 220,33	-36 142,32	85 907,42	1 142 790,68	759 388,68	863 777,12	1 269 174,46
Wrocław								
Dochody ogółem, w tym:	4 456 648,39	4 928 475,53	5 175 360,71	5 455 200,67	5 517 759,52	5 707 541,57	5 862 097,29	6 051 158,18
I. Dochody operacyjne:	4 126 152,43	4 632 576,57	4 807 491,02	5 081 615,81	5 229 797,56	5 450 705,36	5 693 177,70	5 870 138,14
(+) PIT	1 325 269,12	1 474 433,89	1 459 764,69	1 554 795,73	1 686 953,37	1 830 344,41	1 985 923,68	0,00
(+) CIT	115 451,04	132 088,72	139 150,47	110 000,00	116 050,00	122 432,75	129 166,55	0,00
(+) subwencja	617 857,04	697 981,43	773 840,81	819 691,77	838 991,90	864 161,66	890 086,51	0,00
(+) dotacje na zadania bieżące	546 097,48	747 555,57	971 125,88	945 455,04	925 347,60	926 227,59	933 994,07	962 013,90
(+) pozostałe podatki	1 521 477,75	1 580 516,97	1 463 609,18	1 651 673,28	1 662 454,69	1 707 538,95	1 754 006,89	0,00
II. Wydatki operacyjne:	3 381 831,43	4 175 135,70	4 635 935,19	4 745 246,94	4 916 648,57	4 985 400,17	5 093 482,57	5 204 267,03
(+) wydatki bieżące	3 702 074,90	4 249 372,69	4 674 319,88	4 831 987,82	5 045 367,22	5 142 118,82	5 274 201,22	5 387 985,68
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	45 283,78	49 039,87	33 370,98	70 000,00	112 000,00	140 000,00	164 000,00	167 000,00
(-) wydatki zmniejszające dług	274 959,69	25 197,13	5 013,72	16 740,88	16 718,65	16 718,65	16 718,65	16 718,65
SUMA (I-II)	744 321,00	457 440,88	171 555,84	336 368,87	313 148,99	465 305,19	599 695,13	665 871,11
Kraków								
Dochody ogółem, w tym:	5 307 143,31	5 912 034,36	6 459 058,73	6 384 192,29	6 608 103,33	6 576 659,86	6 750 465,51	6 839 092,81
I. Dochody operacyjne:	5 100 957,58	5 669 846,31	5 967 826,90	6 045 399,35	6 349 413,25	6 506 428,08	6 693 124,73	6 804 241,99
(+) PIT	0,00	1 786 238,79	1 824 774,04	1 866 147,71	1 969 000,50	2 064 800,00	2 173 500,00	2 205 768,40
(+) CIT	0,00	165 184,29	190 000,00	158 000,00	160 600,00	163 218,00	167 505,00	168 980,61

(+) subwencja	0,00	961 772,82	1 042 392,21	1 073 929,20	1 100 777,00	1 128 296,00	1 156 503,00	1 180 789,56
(+) dotacje na zadania bieżące	759 310,46	986 620,74	1 124 016,63	1 088 737,79	1 095 115,92	1 112 172,71	1 132 602,14	1 154 917,06
(+) pozostałe podatki	0,00	1 770 029,67	1 786 644,03	1 858 584,65	2 023 919,83	2 037 941,37	2 063 014,60	2 093 786,36
II. Wydatki operacyjne:	4 712 742,37	5 241 717,95	5 481 649,86	5 596 187,40	5 635 783,84	5 736 393,81	5 850 213,66	5 967 480,82
(+) wydatki bieżące	4 779 513,86	5 312 341,80	5 621 448,71	5 757 417,40	5 830 255,43	5 956 506,01	6 070 244,52	6 181 065,07
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	33 098,62	32 339,60	31 598,77	30 453,70	29 618,66
(-) spłata rat odsetkowych	66 771,49	70 623,83	100 099,38	98 131,38	132 132,00	158 513,44	159 577,16	153 965,59
(-) wydatki zmniejszające dług	0,00	0,02	39 699,46	30 000,00	30 000,00	30 000,00	30 000,00	30 000,00
SUMA (I-II)	388 215,21	428 128,36	486 177,04	449 211,95	713 629,42	770 034,27	842 911,07	836 761,17
Łódź								
Dochody ogółem, w tym:	4 076 467,29	4 505 963,08	4 925 055,83	5 222 264,27	5 309 586,60	5 044 088,38	5 073 610,82	5 178 872,33
I. Dochody operacyjne:	3 848 869,52	4 331 114,93	4 469 327,60	4 716 272,16	4 810 997,92	4 881 715,85	4 993 778,99	5 109 695,96
(+) PIT	X	X	1 155 293,18	1 205 282,01	1 246 261,60	1 283 649,45	1 322 158,93	1 361 823,70
(+) CIT	X	X	98 831,17	94 942,63	98 170,68	101 115,80	104 149,27	107 273,75
(+) subwencja	X	X	749 533,90	767 731,02	784 621,10	803 452,01	823 538,31	844 126,77
(+) dotacje na zadania bieżące	725 975,75	909 740,00	1 116 805,67	1 019 494,73	1 005 617,26	1 007 073,43	1 015 879,17	1 025 785,46
(+) pozostałe podatki	0,00	0,00	989 799,81	1 628 821,77	1 676 327,28	1 686 425,16	1 728 053,31	1 770 686,28
II. Wydatki operacyjne:	3 460 800,28	3 906 530,89	4 229 288,78	4 309 628,56	4 314 584,66	4 372 413,53	4 462 253,39	4 574 399,02
(+) wydatki bieżące	3 524 128,70	3 971 581,52	4 330 978,05	4 448 425,75	4 486 174,82	4 559 614,54	4 656 426,25	4 772 790,14
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	63 328,42	65 050,63	52 892,08	90 000,00	123 962,54	140 743,08	148 875,93	152 807,32
(-) wydatki zmniejszające dług	0,00	0,00	48 797,19	48 797,19	47 627,62	46 457,94	45 296,92	45 583,80
SUMA (I-II)	388 069,23	424 584,04	240 038,82	406 643,60	496 413,26	509 302,33	531 525,59	535 296,94
Poznań								
Dochody ogółem, w tym:	3 698 759,70	4 161 451,01	4 358 894,22	4 367 086,56	4 524 374,85	4 456 924,77	4 412 795,24	4 475 716,02
I. Dochody operacyjne:	3 561 458,53	3 955 903,55	4 099 542,98	4 142 333,08	4 197 531,96	4 251 592,11	4 328 120,07	4 425 716,02
(+) PIT	1 117 204,68	1 220 563,80	1 195 174,74	1 220 664,51	1 273 489,31	1 324 809,45	1 378 201,37	1 433 748,86
(+) CIT	144 986,83	174 904,76	163 150,76	150 000,00	156 300,00	162 552,00	169 054,08	175 816,24
(+) subwencja	616 035,26	685 457,03	751 131,41	788 791,87	788 791,87	788 791,87	788 791,87	788 791,87
(+) dotacje na zadania bieżące	546 209,00	711 660,14	889 253,07	794 350,89	760 314,97	752 006,42	750 432,63	750 228,05
(+) pozostałe podatki	1 137 022,76	1 163 317,83	1 100 933,00	1 188 525,81	1 218 635,81	1 223 432,37	1 241 640,12	1 277 131,00
II. Wydatki operacyjne:	3 029 584,59	3 435 655,00	3 673 978,57	3 872 085,40	3 888 836,75	3 938 966,79	4 018 672,42	4 105 021,18
(+) wydatki bieżące	3 056 569,92	3 463 764,07	3 689 838,10	3 891 690,33	3 931 517,25	3 997 182,90	4 088 958,52	4 173 966,79
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	823,44	7 270,29	7 192,60	7 114,90	7 037,20
(-) spłata rat odsetkowych	23 226,36	22 409,67	15 370,12	18 500,00	35 410,21	51 023,51	63 171,21	61 908,41

Załącznik 1, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
(-) wydatki zmniejszające dług	3 758,97	5 699,40	489,40	281,48	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	531 873,94	520 248,55	425 564,41	270 247,68	308 695,21	312 625,32	309 447,66	320 694,84
Gdańsk								
Dochody ogółem, w tym:	3 276 985,54	3 623 047,45	3 929 266,82	3 983 167,26	3 823 431,53	3 821 378,38	3 898 698,53	4 005 429,85
I. Dochody operacyjne:	2 974 781,47	3 378 584,80	3 548 504,46	3 570 559,53	3 645 640,60	3 736 092,00	3 860 147,83	4 005 429,85
(+) PIT	873 245,59	959 183,05	931 514,44	1 012 276,20	1 085 848,00	1 143 883,00	1 218 477,00	1 300 473,00
(+) CIT	86 697,06	140 107,16	114 189,04	109 000,00	115 000,00	125 000,00	130 000,00	136 000,00
(+) subwencja	492 077,25	541 192,26	591 569,33	629 550,29	642 346,41	663 803,90	685 884,02	706 606,71
(+) dotacje na zadania bieżące	494 065,95	619 442,81	794 311,52	645 929,92	618 631,37	616 215,31	616 602,23	616 524,22
(+) pozostałe podatki	1 028 695,62	1 118 659,51	1 116 920,13	1 173 803,12	1 183 814,82	1 187 189,79	1 209 184,58	1 245 825,93
II. Wydatki operacyjne:	2 611 298,44	3 044 895,93	3 297 515,12	3 511 456,58	3 502 082,98	3 585 206,38	3 633 688,74	3 684 079,84
(+) wydatki bieżące	2 633 239,13	3 066 445,04	3 310 542,77	3 534 658,73	3 536 801,70	3 635 734,65	3 689 148,85	3 763 458,05
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	5 990,01	8 172,89	13 352,31	12 854,26	27 634,44
(-) spłata rat odsetkowych	15 744,26	15 352,68	12 698,35	16 882,85	26 300,18	37 175,95	42 605,85	51 743,77
(-) wydatki zmniejszające dług	6 196,43	6 196,43	329,29	329,29	245,65	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	363 483,03	333 688,87	250 989,33	59 102,94	143 557,62	150 885,62	226 459,09	321 350,01
Szczecin								
Dochody ogółem, w tym:	2 288 818,26	2 638 846,86	2 958 057,44	3 190 429,97	3 092 572,77	2 934 015,47	2 843 337,17	2 856 205,85
I. Dochody operacyjne:	2 211 316,65	2 459 625,69	2 584 226,25	2 779 151,76	2 771 609,62	2 738 075,21	2 754 609,47	2 768 538,15
(+) PIT	589 661,68	639 477,35	617 278,20	667 277,73	690 747,91	705 967,28	722 922,23	0,00
(+) CIT	32 153,19	39 387,31	37 446,01	37 446,01	38 120,04	38 806,20	39 504,71	0,00
(+) subwencja	431 342,41	471 689,33	519 860,06	546 095,70	550 273,82	550 273,82	550 273,82	0,00
(+) dotacje na zadania bieżące	392 715,87	506 808,13	637 712,33	610 489,54	601 004,80	587 775,28	586 219,93	582 658,27
(+) pozostałe podatki	765 443,50	802 263,57	771 929,65	917 842,78	891 463,06	855 252,63	855 688,78	0,00
II. Wydatki operacyjne:	1 953 162,23	2 212 948,79	2 471 129,11	2 544 475,19	2 494 243,17	2 487 380,64	2 480 123,86	2 481 121,72
(+) wydatki bieżące	1 972 208,22	2 240 465,32	2 534 115,13	2 605 924,10	2 577 624,97	2 562 840,64	2 549 768,16	2 548 196,02
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	19 023,50	27 505,79	47 969,52	47 707,91	45 041,80	44 140,50	40 368,30	38 282,30
(-) wydatki zmniejszające dług	22,48	10,73	15 016,50	13 741,00	38 340,00	31 319,50	29 276,00	28 792,00
SUMA (I-II)	258 154,42	246 676,90	113 097,14	234 676,58	277 366,46	250 694,57	274 485,61	287 416,43
Lublin								
Dochody ogółem, w tym:	2 241 907,78	2 358 631,47	2 398 382,57	2 719 681,72	2 574 874,87	2 598 944,28	2 599 466,53	2 605 000,00
I. Dochody operacyjne:	1 937 690,38	2 188 525,27	2 235 153,43	2 365 973,25	2 462 299,60	2 509 941,38	2 561 610,13	2 605 000,00

(+) PIT	492 535,84	539 292,39	519 982,56	548 802,63	596 000,00	620 000,00	640 000,00	0,00
(+) CIT	41 515,35	48 625,70	49 917,99	50 850,00	55 000,00	58 000,00	60 000,00	0,00
(+) subwencja	429 446,17	470 659,80	509 669,69	524 666,05	557 500,00	579 500,00	594 500,00	0,00
(+) dotacje na zadania bieżące	407 810,47	503 406,09	587 826,45	551 522,77	558 513,60	566 744,38	582 061,13	582 061,13
(+) pozostałe podatki	566 382,55	626 541,30	567 756,75	690 131,80	695 286,00	685 697,00	685 049,00	0,00
II. Wydatki operacyjne:	1 827 490,71	2 059 164,38	2 181 591,58	2 221 303,35	2 232 272,53	2 254 496,27	2 284 739,49	2 329 500,00
(+) wydatki bieżące	1 858 656,09	2 094 036,77	2 207 388,32	2 255 378,00	2 279 613,67	2 316 050,91	2 358 374,13	2 385 000,00
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	31 115,21	34 872,38	25 796,74	17 000,00	30 266,50	44 480,00	56 560,00	55 500,00
(-) wydatki zmniejszające dług	50,17	0,00	0,00	17 074,64	17 074,64	17 074,64	17 074,64	0,00
SUMA (I-II)	1 10 199,66	129 360,89	53 561,85	144 669,90	230 027,07	255 445,12	276 870,64	275 500,00
Bydgoszcz								
Dochody ogółem, w tym:	2 109 052,56	2 373 065,83	2 380 207,27	2 468 429,91	2 323 492,14	2 280 388,02	2 319 730,54	2 371 079,91
I. Dochody operacyjne:	1 930 310,62	2 145 704,15	2 221 652,09	2 186 644,70	2 210 037,23	2 250 102,16	2 302 210,54	2 358 579,91
(+) PIT	486 362,62	534 011,91	514 328,37	527 439,21	549 064,22	574 870,24	605 338,36	637 421,29
(+) CIT	33 480,02	33 849,25	40 250,77	33 727,00	34 873,72	35 919,93	36 997,53	38 107,45
(+) subwencja	396 284,18	437 017,84	478 734,22	492 771,18	492 771,18	492 771,18	492 771,18	492 771,18
(+) dotacje na zadania bieżące	373 903,28	469 677,37	560 637,35	475 333,67	459 854,79	461 758,30	470 278,02	481 515,15
(+) pozostałe podatki	640 279,53	671 147,79	627 701,39	657 373,64	673 473,33	684 782,52	696 825,46	708 764,84
II. Wydatki operacyjne:	1 657 561,10	1 832 371,84	1 997 482,24	2 059 727,38	2 005 874,83	2 016 324,29	2 059 561,57	2 106 724,84
(+) wydatki bieżące	1 679 356,20	1 853 929,16	2 014 341,37	2 078 797,38	2 050 227,10	2 062 987,38	2 104 197,24	2 149 092,50
(-) płatności z tytułu poręczeń	30,65	36,67	0,00	3 020,00	22 099,30	20 392,85	19 884,42	18 942,97
(-) spłata rat odsetkowych	20 358,88	20 115,10	15 453,58	16 050,00	22 252,98	26 270,24	24 751,25	23 424,69
(-) wydatki zmniejszające dług	1 405,56	1 405,56	1 405,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	272 749,52	313 332,31	224 169,85	126 917,32	204 162,40	233 777,87	242 648,97	251 855,07
Katowice								
Dochody ogółem, w tym:	1 958 524,15	2 183 851,04	2 385 622,48	2 317 941,15	2 310 325,37	2 284 412,76	2 340 976,30	2 421 629,04
I. Dochody operacyjne:	1 853 511,32	2 022 921,31	2 110 300,56	2 138 703,84	2 192 346,32	2 224 058,17	2 264 908,58	2 307 241,42
(+) PIT	559 873,98	602 051,49	577 934,39	603 619,22	618 611,58	631 410,12	644 345,43	0,00
(+) CIT	78 238,03	99 026,69	107 559,30	95 000,00	98 230,00	101 176,90	104 212,21	0,00
(+) subwencja	323 216,82	350 477,63	381 746,62	390 617,88	399 603,06	405 253,67	412 441,06	0,00
(+) dotacje na zadania bieżące	272 971,80	342 828,01	406 347,07	402 822,74	400 789,73	398 551,63	402 544,34	406 722,50
(+) pozostałe podatki	619 210,70	614 516,04	636 713,19	646 644,00	675 111,96	687 665,85	701 365,54	0,00
II. Wydatki operacyjne:	1 643 881,95	1 808 047,28	1 949 944,44	2 078 490,05	2 103 650,63	2 127 978,98	2 155 288,85	2 202 333,49
(+) wydatki bieżące	1 654 593,30	1 819 631,26	1 958 302,37	2 100 413,48	2 121 282,33	2 148 310,69	2 177 577,22	2 231 350,40

Załącznik 1, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	5 070,95	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	10 707,45	11 461,37	8 345,45	16 688,56	17 631,71	20 331,71	22 288,37	29 016,91
(-) wydatki zmniejszające dług	3,91	122,60	12,48	163,93	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	209 629,37	214 874,03	160 356,12	60 213,79	88 695,70	96 079,19	109 619,73	104 907,92
Białystok								
Dochody ogółem, w tym:	3 277 919,81	3 618 412,99	3 935 186,24	4 055 868,88	3 785 193,29	3 799 098,18	3 839 578,11	3 856 349,07
I. Dochody operacyjne:	1 709 032,87	1 856 395,70	2 006 690,83	2 035 823,26	1 946 500,00	1 954 000,00	1 982 000,00	1 993 000,00
(+) PIT	407 219,17	444 399,65	433 479,86	455 169,69	459 000,00	460 000,00	468 000,00	0,00
(+) CIT	19 573,96	23 388,92	27 510,35	22 500,00	23 500,00	24 000,00	25 000,00	0,00
(+) subwencja	416 930,51	458 670,91	505 298,11	525 307,67	529 000,00	532 000,00	540 000,00	0,00
(+) dotacje na zadania bieżące	351 022,12	451 648,94	554 351,09	533 950,03	430 000,00	432 000,00	435 000,00	425 000,00
(+) pozostałe podatki	293 049,79	478 287,29	486 051,42	498 895,87	505 000,00	506 000,00	514 000,00	0,00
II. Wydatki operacyjne:	1 555 514,48	1 745 316,80	1 915 537,33	2 009 771,75	1 810 462,62	1 816 707,93	1 832 251,93	1 835 915,58
(+) wydatki bieżące	1 568 886,93	1 762 017,28	1 928 495,41	2 020 045,62	1 838 693,29	1 845 098,18	1 857 578,11	1 863 349,07
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	1 499,00	18 486,59	17 957,32	17 428,05	16 898,78
(-) spłata rat odsetkowych	13 372,00	16 699,70	12 955,48	8 764,45	9 744,08	10 432,94	7 898,14	10 534,71
(-) wydatki zmniejszające dług	0,46	0,78	2,60	10,43	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	153 518,40	111 078,90	91 153,50	26 051,51	136 037,38	137 292,07	149 748,07	157 084,42
Rzeszów								
Dochody ogółem, w tym:	1 331 999,62	1 468 104,25	1 637 121,46	1 578 292,41	1 777 872,45	1 862 860,88	1 867 276,60	1 678 899,68
I. Dochody operacyjne:	1 141 714,37	1 330 153,71	1 421 637,10	1 465 985,47	1 506 209,05	1 540 077,86	1 566 064,96	1 600 395,49
(+) PIT	0,00	0,00	0,00	331 347,48	341 101,60	351 334,65	361 874,69	372 730,93
(+) CIT	0,00	0,00	0,00	30 000,00	31 020,00	31 950,60	32 909,12	33 896,39
(+) subwencja	0,00	0,00	0,00	404 391,92	414 221,79	426 564,29	439 289,41	452 394,49
(+) dotacje na zadania bieżące	213 922,92	280 946,73	346 699,63	332 717,32	333 867,23	322 680,57	322 325,00	322 359,93
(+) pozostałe podatki	0,00	0,00	0,00	367 528,75	395 998,43	407 547,74	409 666,74	419 013,75
II. Wydatki operacyjne:	1 039 850,06	1 231 451,85	1 358 574,25	1 433 549,95	1 437 535,50	1 461 166,48	1 488 460,90	1 517 072,18
(+) wydatki bieżące	1 053 796,52	1 247 588,97	1 370 191,19	1 445 924,23	1 452 980,99	1 484 970,09	1 513 510,48	1 542 827,55
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	13 946,46	16 137,12	11 616,94	12 373,92	15 447,50	23 803,62	25 049,58	25 755,37
(-) wydatki zmniejszające dług	0,00	0,00	0,00	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	101 864,31	98 701,87	63 062,85	32 435,52	68 675,55	78 911,38	77 604,06	83 323,31

Kielce											
Dochody ogółem, w tym:	1 275 112,67	1 491 105,70	1 516 206,16	1 488 003,93	1 504 048,31	1 862 860,88	1 867 276,60	1 678 899,68			
I. Dochody operacyjne:	1 181 746,85	1 288 738,17	1 365 248,91	1 372 323,42	1 426 130,28	1 540 077,86	1 566 064,96	1 600 395,49			
(+) PIT	285 240,93	308 614,27	299 888,23	316 287,17	327 357,22	351 334,65	361 874,69	372 730,93			
(+) CIT	17 409,03	19 822,01	20 299,13	22 000,00	22 252,50	31 950,60	32 909,12	33 896,39			
(+) subwencja	276 972,54	314 225,40	349 871,79	357 667,50	369 455,84	426 564,29	439 289,41	452 394,49			
(+) dotacje na zadania bieżące	262 056,60	306 045,24	370 700,96	349 805,17	340 298,49	322 680,57	322 325,00	322 359,93			
(+) pozostałe podatki	340 067,74	340 031,24	324 488,81	326 563,59	366 766,23	407 547,74	409 666,74	419 013,75			
II. Wydatki operacyjne:	1 132 926,53	1 205 193,00	1 318 901,77	1 345 800,21	1 328 523,60	1 461 166,48	1 488 460,90	1 517 072,18			
(+) wydatki bieżące:	1 152 816,80	1 231 914,80	1 339 683,10	1 366 800,21	1 353 062,21	1 484 970,09	1 513 510,48	1 542 827,55			
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
(-) spłata rat odsetkowych	19 890,27	22 432,81	17 659,84	19 000,00	22 525,79	23 803,62	25 049,58	25 755,37			
(-) wydatki zmniejszające dług	0,00	4 289,00	3 121,49	2 000,00	2 012,81	0,00	0,00	0,00			
SUMA (I-II)	48 820,32	83 545,17	46 347,14	26 523,22	97 606,67	78 911,38	77 604,06	83 323,31			
Olsztyn											
Dochody ogółem, w tym:	1 200 980,67	1 308 158,46	1 357 567,26	1 498 913,66	1 501 457,26	1 375 596,82	1 232 982,33	1 230 832,90			
I. Dochody operacyjne:	1 040 605,40	1 171 397,36	1 184 195,24	1 251 732,38	1 240 726,55	1 236 978,00	1 223 078,83	1 223 079,40			
(+) PIT	266 020,30	287 509,57	261 591,33	287 237,41	287 237,41	287 237,41	287 237,41	287 237,41			
(+) CIT	18 025,86	19 562,42	18 000,00	18 000,00	18 000,00	18 000,00	18 000,00	18 000,00			
(+) subwencja	252 956,82	282 365,83	297 351,31	312 564,84	312 564,84	312 564,84	312 564,84	312 564,84			
(+) dotacje na zadania bieżące	205 031,60	266 844,83	307 335,13	307 519,92	294 990,37	292 673,06	289 875,23	289 875,23			
(+) pozostałe podatki	298 570,82	315 114,71	299 917,48	326 410,22	327 933,93	326 502,70	315 401,36	315 401,36			
II. Wydatki operacyjne:	991 179,38	1 128 285,94	1 229 412,90	1 246 081,47	1 189 189,92	1 134 194,48	1 145 247,49	1 143 737,35			
(+) wydatki bieżące:	997 118,16	1 135 379,42	1 236 576,62	1 253 941,68	1 200 739,70	1 146 934,05	1 157 580,07	1 155 692,08			
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
(-) spłata rat odsetkowych	5 938,78	7 093,48	7 163,73	7 860,21	11 549,78	12 739,57	12 332,58	11 954,73			
(-) wydatki zmniejszające dług	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
SUMA (I-II)	49 426,02	43 111,42	-45 217,65	5 650,91	51 536,63	102 783,51	77 831,34	79 342,05			

Załącznik 1, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Opole							
Dochody ogółem, w tym:	1 666 453,14	1 854 025,21	1 998 730,02	2 068 865,26	2 071 576,45	2 125 510,65	2 190 591,27	2 269 300,28
I. Dochody operacyjne:	866 398,04	956 249,50	1 035 998,02	1 043 530,57	1 055 053,24	1 085 654,61	1 122 020,00	1 166 820,30
(+) PIT	217 656,04	236 361,73	230 083,36	236 509,49	246 200,00	257 550,00	270 950,00	285 600,00
(+) CIT	18 562,81	18 877,81	19 358,98	16 000,00	16 550,00	17 050,00	17 600,00	18 150,00
(+) subwencja	177 767,26	203 773,70	226 869,59	225 787,44	233 700,00	240 950,00	248 450,00	261 866,30
(+) dotacje na zadania bieżące	148 215,67	183 563,02	231 281,59	212 663,23	207 212,24	208 624,61	212 920,00	218 243,00
(+) pozostałe podatki	304 196,27	313 673,24	328 404,50	352 570,42	351 391,00	361 480,00	372 100,00	382 961,00
II. Wydatki operacyjne:	794 328	890 741	956 684	1 016 334	1 002 606	1 024 995	1 051 950	1 085 400
(+) wydatki bieżące	800 055,10	897 775,71	962 732,00	1 025 334,69	1 016 523,20	1 039 856,04	1 068 571,27	1 102 479,98
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	5 726,94	7 034,06	6 046,11	9 000,00	13 916,96	14 861,19	16 621,28	17 079,98
(-) wydatki zmniejszające dług	0,00	0,80	1,45	0,48	0,05	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	72 070	65 509	79 314	27 196	52 447	60 660	70 070	81 420
	Gorzów Wielkopolski							
Dochody ogółem, w tym:	1 257 163,14	1 396 308,15	1 508 890,15	1 566 456,17	1 587 278,92	1 618 297,59	1 665 084,13	1 702 532,81
I. Dochody operacyjne:	657 974,55	720 678,71	774 289,65	792 326,53	802 920,14	816 110,03	845 392,99	864 820,37
(+) PIT	152 569,15	165 161,18	159 701,46	167 048,37	170 723,44	174 820,80	179 191,32	0,00
(+) CIT	10 349,90	9 177,95	13 082,95	14 439,08	14 756,74	15 110,90	15 488,67	0,00
(+) subwencja	162 856,22	184 150,63	199 912,61	208 411,18	214 490,67	219 638,44	225 129,40	0,00
(+) dotacje na zadania bieżące	165 923,62	192 388,47	231 664,39	220 442,12	218 563,08	222 702,80	228 145,85	233 849,49
(+) pozostałe podatki	166 275,66	169 800,48	169 928,23	181 985,78	184 386,22	183 837,09	197 437,75	0,00
II. Wydatki operacyjne:	596 245,25	672 050,64	731 962,73	769 928,64	778 500,79	796 301,06	814 217,83	832 415,60
(+) wydatki bieżące	599 188,59	675 629,44	734 600,50	774 129,64	784 358,78	802 187,56	819 691,14	837 712,44
(-) płatności z tytułu poręczeń	0,00	0,00	0,00	561,00	568,50	575,71	358,87	363,58
(-) spłata rat odsetkowych	2 943,33	3 578,80	2 637,72	3 640,00	5 289,50	5 310,79	5 114,45	4 933,27
(-) wydatki zmniejszające dług	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA (I-II)	61 729,30	48 628,06	42 326,91	22 397,89	24 419,35	19 808,97	31 175,17	32 404,78

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 2. Rachunek przepływów pieniężnych z działalności finansowej wybranych miast na prawach powiatu w latach 2018-2025

1	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	2	3	4	5	6	7	8	9
Warszawa								
(-) spłata rat kapitałowych	556 930,70	673 764,85	589 200,56	550 186,95	399 124,32	215 360,79	215 360,79	384 026,60
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00
(-) spłata rat odsetkowych	204 427,26	180 801,84	148 837,17	181 646,27	185 981,71	189 559,06	284 000,00	303 000,00
(-) wydatki spłacające dług	179,04	80,66	226,12	1 167,24	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	3 878 977,88	3 741 094,67	2 461 516,73	1 674 277,98	597 777,27	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	1 482 500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	0,00	0,00	2 344 092,32	924 685,75	1 333 300,00	2 104 239,95	1 100 600,00	768 100,00
SUMA	1 634 940,87	2 886 447,30	4 067 345,20	1 857 963,27	1 337 971,24	1 691 320,09	593 239,21	73 073,40
Wrocław								
(-) spłata rat kapitałowych	235 007,84	216 738,95	222 107,36	253 091,80	235 379,88	221 232,29	276 315,44	286 315,75
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	45 283,78	49 039,87	33 370,98	70 000,00	112 000,00	140 000,00	164 000,00	167 000,00
(-) wydatki spłacające dług	274 959,69	25 197,13	5 013,72	16 740,88	16 718,65	16 718,65	16 718,65	16 718,65
(+) stan środków na koniec roku	37 239,83	50 818,63	77 625,29	27 265,89	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	358 297,98	296 087,90	522 602,94	774 661,56	685 573,66	312 226,18	292 084,44	334 642,48
SUMA	-159 713,50	55 930,60	339 736,17	462 094,78	321 475,14	-65 724,76	-164 949,64	-135 391,92
Kraków								
(-) spłata rat kapitałowych	147 989,41	204 341,47	176 027,81	178 428,48	143 448,92	190 993,92	309 122,71	139 102,07
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	33 098,62	32 339,60	31 598,77	30 453,70	29 618,66
(-) spłata rat odsetkowych	66 771,49	70 623,83	100 099,38	98 131,38	132 132,00	158 513,44	159 577,16	153 965,59
(-) wydatki spłacające dług	0,00	0,02	39 699,46	30 000,00	30 000,00	30 000,00	30 000,00	30 000,00
(+) stan środków na koniec roku	250 157,73	220 797,02	69 106,30	16 292,74	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	548,01	273,61	1 109,33	1 100,00	1 100,00	1 100,00	600,00	600,00
(-) inne rozchody	2 000,00	5 520,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	387 555,91	462 764,49	620 000,00	920 156,03	505 000,00	238 000,00	83 000,00	0,00
SUMA	421 500,76	403 349,80	374 388,98	597 890,29	168 179,49	-172 006,12	-445 553,57	-352 086,32

Załącznik 2, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
			Łódź					
(-) spłata rat kapitałowych	284 496,44	175 238,36	205 854,93	302 051,23	282 633,07	277 994,93	331 269,95	355 923,14
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	63 328,42	65 050,63	52 892,08	90 000,00	123 962,54	140 743,08	148 875,93	152 807,32
(-) wydatki spłacające dług	0,00	0,00	47 797,19	48 797,19	47 627,62	46 457,94	45 296,92	45 583,80
(+) stan środków na koniec roku	0,00	0,00	0,00	89 610,85	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	0,00	0,00	206 420,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	0,00	0,00	476 000,00	519 100,00	399 293,71	114 914,52	73 904,59	108 873,14
SUMA	-347 824,85	-240 288,99	375 876,42	167 862,44	-54 929,52	-350 281,42	-451 538,22	-445 441,12
			Poznań					
(-) spłata rat kapitałowych	282 515,97	335 947,03	329 502,79	172 094,98	156 114,29	236 399,75	278 994,11	291 319,12
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	823,44	7 270,29	7 192,60	7 114,90	7 037,20
(-) spłata rat odsetkowych	23 226,36	22 409,67	15 370,12	18 500,00	35 410,21	51 023,51	63 171,21	61 908,41
(-) wydatki spłacające dług	3 758,97	5 699,40	489,40	281,48	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	71 177,61	106 131,12	75 205,61	249 831,62	17 714,24	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	2 409,02	7 898,74	16 281,97	8 830,46	25 393,99	8 554,86	4 351,82	4 360,24
(-) inne rozchody	12 582,77	28 549,27	20 535,11	32 965,05	8 760,76	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	181 518,24	363 000,00	661 000,00	968 500,00	355 172,00	214 877,70	131 611,20	180 407,40
SUMA	-66 979,21	84 424,49	386 590,16	1 002 497,12	190 724,69	-71 183,30	-213 317,19	-175 497,09
			Gdańsk					
(-) spłata rat kapitałowych	93 617,81	93 617,81	64 667,81	52 067,81	52 021,09	51 754,57	68 225,17	80 725,17
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	5 990,01	8 172,89	13 352,31	12 854,26	27 634,44
(-) spłata rat odsetkowych	15 744,26	15 352,68	12 698,35	16 882,85	26 300,18	37 175,95	42 605,85	51 743,77
(-) wydatki spłacające dług	6 196,43	6 196,43	329,29	329,29	245,65	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	185 543,25	63 666,47	147 247,32	318 927,82	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	544,14	809,30	17 578,99	443,45	150,00	150,00	150,00	150,00
(-) inne rozchody	160,00	700,00	17 340,40	200,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	0,00	300 000,00	250 000,00	416 500,00	379 500,00	216 000,00	49 000,00	0,00
SUMA	70 368,88	248 608,85	319 790,45	660 401,31	292 910,20	113 867,16	-74 535,28	-159 953,38
			Szczecin					
(-) spłata rat kapitałowych	49 293,05	51 786,56	48 943,24	55 447,86	55 447,86	55 447,86	58 590,71	77 142,53
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	19 023,50	27 505,79	47 969,52	47 707,91	45 041,80	44 140,50	40 368,30	38 282,30

(-) wydatki spłacające dług	22,48	10,73	15 016,50	13 741,00	38 340,00	31 319,50	29 276,00	28 792,00
(+) stan środków na koniec roku	280 204,01	218 291,89	160 294,68	232 104,94	9 284,40	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	500,00	0,00	48 691,00	500,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	0,00	44 941,00	0,00	9 284,40	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	242 000,00	321 100,00	578 000,00	428 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA	454 364,97	415 147,81	675 056,42	534 423,77	-129 545,26	-130 907,86	-128 235,01	-144 216,83
Lublin								
(-) spłata rat kapitałowych	93 194,22	78 510,82	89 590,31	126 821,46	120 168,48	133 296,62	148 579,11	159 643,22
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	31 115,21	34 872,38	25 796,74	17 000,00	30 266,50	44 480,00	56 560,00	55 500,00
(-) wydatki spłacające dług	50,17	0,00	0,00	17 074,64	17 074,64	17 074,64	17 074,64	0,00
(+) stan środków na koniec roku	5 588,34	33 665,91	29 896,77	51,87	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	1 976,04	2 447,99	12 226,47	14 401,55	12 383,36	20 873,36	23 900,00	17 638,50
(-) inne rozchody	2 447,99	3 062,17	2 933,36	12 383,36	20 873,36	23 900,00	17 638,50	15 329,00
(+) nowy dług	207 874,89	155 563,87	151 044,64	243 934,98	160 150,00	20 000,00	0,00	0,00
SUMA	88 631,68	75 232,39	74 847,46	85 108,93	-15 849,63	-177 877,90	-215 952,24	-212 833,72
Bydgoszcz								
(-) spłata rat kapitałowych	42 818,44	47 031,40	53 406,64	57 594,25	67 594,17	68 938,62	70 682,71	87 840,61
(-) płatności z tyt. poręczeń	30,65	36,67	0,00	3 020,00	22 099,30	20 392,85	19 884,42	18 942,97
(-) spłata rat odsetkowych	20 358,88	20 115,10	15 453,58	16 050,00	22 252,98	26 270,24	24 751,25	23 424,69
(-) wydatki spłacające dług	1 405,56	1 405,56	1 405,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	152 727,75	131 860,56	132 443,36	19 015,70	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	18,07	31,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	0,00	120 000,00	110 000,00	227 101,59	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA	88 132,28	183 303,59	172 177,59	169 453,04	-111 946,44	-115 601,71	-115 318,38	-130 208,27
Katowice								
(-) spłata rat kapitałowych	35 358,64	42 864,66	45 447,65	47 524,76	48 617,00	51 768,89	58 535,55	65 651,40
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	5 070,95	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	10 707,45	11 461,37	8 345,45	16 688,56	17 631,71	20 331,71	22 288,37	29 016,91
(-) wydatki spłacające dług	3,91	122,60	12,48	163,93	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	475 345,99	483 577,29	441 522,39	279 828,51	75 204,12	0,00	30 889,46	0,00
(+) inne przychody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	56 961,02	97 706,11	107 618,15	117 445,00	150 876,50	120 564,00	26 391,00	0,00
SUMA	486 237,01	526 834,77	495 334,95	327 825,32	159 831,91	48 463,40	-23 543,46	-94 668,31

(-) spłata rat odsetkowych	5 938,78	7 093,48	7 163,73	7 860,21	11 549,78	12 739,57	12 332,58	11 954,73
(-) wydatki spłacające dług	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	88 473,50	56 782,45	38 215,68	20 567,69	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	7,39	1,67	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	90 500,00	69 255,20	54 439,69	106 741,59	71 000,00	0,00	0,00	0,00
SUMA	126 213,09	83 575,28	55 436,27	89 995,38	28 344,63	-30 003,57	-28 854,92	-33 204,73
Opole								
(-) spłata rat kapitałowych	19 511,44	28 013,21	33 633,88	51 310,83	36 451,13	37 204,83	39 000,23	49 742,13
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) spłata rat odsetkowych	5 726,94	7 034,06	6 046,11	9 000,00	13 916,96	14 861,19	16 621,28	17 079,98
(-) wydatki spłacające dług	0,00	0,80	1,45	0,48	0,05	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	33 561,56	49 322,00	78 608,57	69 463,24	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	3 490,00	3 890,00	2 800,00	45 002,46	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	4 080,00	2 500,00	45 702,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	70 967,67	96 004,03	69 840,44	186 474,57	80 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00
SUMA	78 700,86	111 667,97	65 865,11	240 628,96	29 631,86	-32 066,02	-35 621,50	-46 822,11
Gorzów Wielkopolski								
(-) spłata rat kapitałowych	19 489,22	19 500,00	37 471,18	0,00	15 000,00	10 500,00	10 505,33	11 657,79
(-) płatności z tyt. poręczeń	0,00	0,00	0,00	561,00	568,50	575,71	358,87	363,58
(-) spłata rat odsetkowych	2 943,33	3 578,80	2 637,72	3 640,00	5 289,50	5 310,79	5 114,45	4 933,27
(-) wydatki spłacające dług	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) stan środków na koniec roku	53 160,98	103 246,28	98 678,04	95 911,55	13 029,14	0,00	0,00	0,00
(+) inne przychody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) inne rozchody	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(+) nowy dług	60 106,69	53 049,07	87 199,87	138 500,00	33 028,82	0,00	0,00	0,00
SUMA	90 835,12	133 216,55	145 768,97	230 210,55	25 199,96	-16 386,50	-15 978,65	-16 954,64

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 3. Rachunek przepływów pieniężnych z działalności inwestycyjnej wybranych miast na prawach powiatu w latach 2018-2025

1	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	2	3	4	5	6	7	8	9
Warszawa								
(-) wydatki majątkowe	2 189 073,30	2 375 057,96	2 285 152,93	3 082 108,12	3 281 774,14	3 318 475,35	1 498 181,66	1 353 033,76
(+) dotacje na inwestycje	614 699,44	575 694,84	643 524,66	702 856,32	743 757,00	822 766,23	30 379,43	0,00
(+) dochody ze sprzedaży majątku	95 883,54	63 158,49	49 010,07	395 679,38	42 782,50	32 532,50	0,00	0,00
(+) inne dochody majątkowe	10 404,49	38 227,06	109 356,98	39 701,74	14 472,73	12 467,85	10 785,90	10 785,90
SUMA	-1 468 085,82	-1 697 977,57	-1 483 261,22	-1 943 870,69	-2 480 761,92	-2 450 708,78	-1 457 016,33	-1 342 247,86
Wrocław								
(-) wydatki majątkowe	864 284,04	731 607,79	757 789,25	1 172 048,51	922 586,09	656 416,64	603 665,08	711 499,24
(+) dotacje na inwestycje	130 450,41	146 729,81	225 682,86	176 208,37	126 691,96	105 816,21	20 149,59	0,00
(+) dochody ze sprzedaży majątku	195 937,71	138 277,21	123 573,17	183 326,49	150 500,00	142 000,00	141 500,00	145 745,00
(+) inne dochody majątkowe	4 107,84	10 891,94	18 613,65	14 050,00	10 770,00	9 020,00	7 270,00	35 275,04
SUMA	-533 788,08	-435 708,83	-389 919,56	-798 463,65	-634 624,13	-399 580,43	-434 745,49	-530 479,20
Kraków								
(-) wydatki majątkowe	793 442,19	899 554,19	1 351 797,85	1 385 895,18	1 140 498,99	668 259,93	454 698,28	519 525,67
(+) dotacje na inwestycje	0,00	157 675,03	403 516,28	250 405,93	200 802,22	12 343,05	6 371,17	3 200,00
(+) dochody ze sprzedaży majątku	69 569,22	36 772,42	52 834,26	70 287,00	39 887,86	39 888,73	32 969,60	31 650,82
(+) inne dochody majątkowe	136 616,51	47 740,61	34 881,29	18 100,00	18 000,00	18 000,00	18 000,00	0,00
SUMA	-587 256,46	-657 366,13	-860 566,02	-1 047 102,24	-881 808,91	-598 028,15	-397 357,51	-484 674,85
Łódź								
(-) wydatki majątkowe	498 082,78	718 442,28	706 839,52	1 080 498,15	940 072,42	321 393,43	159 819,20	159 032,19
(+) dotacje na inwestycje	0,00	0,00	328 203,36	369 376,88	393 344,95	71 885,24	0,00	0,00
(+) dochody ze sprzedaży majątku	111 594,72	86 341,64	127 524,86	100 715,23	90 000,00	80 000,00	70 000,00	60 000,00
(+) inne dochody majątkowe	116 003,05	88 506,51	32 834,98	35 900,00	15 243,73	10 487,28	9 831,83	9 176,37
SUMA	-270 485,00	-543 594,13	-2 18 273,32	-574 506,04	-441 483,74	-159 020,90	-79 987,38	-89 855,82
Poznań								
(-) wydatki majątkowe	496 057,12	735 012,06	686 980,06	1 497 498,27	826 262,78	446 774,68	180 805,63	195 197,75
(+) dotacje na inwestycje	89 965,60	111 557,62	148 794,22	121 050,62	241 842,89	120 332,66	26 675,17	0,00

(+) dochody ze sprzedaży majątku	36 482,82	76 159,22	86 259,35	83 810,00	80 000,00	80 000,00	80 000,00	53 000,00	50 000,00
(+) inne dochody majątkowe	10 852,75	17 830,61	24 297,67	19 892,85	5 000,00	5 000,00	5 000,00	5 000,00	0,00
SUMA	-358 755,95	-529 464,61	-427 628,82	-1 272 744,80	-499 419,90	-241 442,02	-96 130,47	-145 197,75	
Gdańsk									
(-) wydatki majątkowe	672 374,61	679 472,88	625 160,55	1 132 111,99	614 258,74	350 039,16	190 474,51	161 396,63	
(+) dotacje na inwestycje	107 572,42	159 529,51	282 802,73	316 665,72	121 140,23	25 635,68	900,00	0,00	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	171 400,42	70 016,05	87 624,53	92 453,58	56 150,70	59 150,70	37 150,70	0,00	
(+) inne dochody majątkowe	23 231,23	14 917,08	10 335,10	3 488,44	500,00	500,00	500,00	0,00	
SUMA	-370 170,54	-435 010,24	-244 398,19	-719 504,25	-436 467,82	-264 752,78	-151 923,81	-161 396,63	
Szczecin									
(-) wydatki majątkowe	571 729,11	680 751,20	929 879,82	1 180 378,55	468 784,35	315 726,98	234 978,30	230 867,31	
(+) dotacje na inwestycje	49 335,79	125 139,08	271 289,43	308 500,50	207 075,45	106 112,57	0,00	0,00	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	26 884,02	44 941,23	92 141,76	87 677,70	103 627,70	80 627,70	80 567,70	80 517,70	
(+) inne dochody majątkowe	1 281,80	9 140,86	10 400,00	15 100,00	10 260,00	9 200,00	8 160,00	7 150,00	
SUMA	-494 227,50	-501 530,03	-556 048,63	-769 100,35	-147 821,20	-119 786,72	-146 250,60	-143 199,61	
Lublin									
(-) wydatki majątkowe	469 382,85	335 638,41	279 824,63	583 487,30	326 752,72	166 570,11	98 774,79	62 666,28	
(+) dotacje na inwestycje	283 199,28	135 385,90	147 284,60	273 989,46	93 675,27	82 342,89	31 214,40	0,00	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	20 564,99	29 837,10	12 686,87	75 805,00	18 000,00	6 000,00	6 000,00	0,00	
(+) inne dochody majątkowe	453,14	4 883,19	3 257,67	3 914,00	900,00	660,00	642,00	0,00	
SUMA	-165 165,44	-165 532,22	-116 595,50	-229 778,83	-214 177,45	-77 567,21	-60 918,39	-62 666,28	
Bydgoszcz									
(-) wydatki majątkowe	407 768,18	591 554,23	408 267,56	578 155,56	205 670,87	148 462,02	144 850,59	134 146,81	
(+) dotacje na inwestycje	132 720,17	201 536,70	134 063,15	254 153,71	85 954,91	12 785,86	20,00	0,00	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	33 001,80	21 246,88	18 209,26	25 131,50	25 000,00	15 000,00	15 000,00	10 000,00	
(+) inne dochody majątkowe	13 019,97	4 578,11	6 282,76	2 500,00	2 500,00	2 500,00	2 500,00	2 500,00	
SUMA	-229 026,24	-364 192,54	-249 712,38	-296 370,35	-92 215,96	-118 176,16	-127 330,59	-121 646,81	

Załącznik 3, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	
			Katowice						
(-) wydatki majątkowe	317 301,93	461 116,14	475 533,51	567 276,42	366 506,65	204 897,18	162 143,99	124 627,23	
(+) dotacje na inwestycje	53 906,60	110 965,62	225 281,08	137 242,81	77 038,95	19 334,62	39 950,00	0,00	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	49 568,91	44 838,45	42 376,33	35 714,50	34 615,90	34 715,60	29 815,89	29 886,79	
(+) inne dochody majątkowe	1 537,32	5 125,66	7 664,52	6 280,00	6 324,20	6 304,37	6 301,83	84 500,83	
SUMA	-212 289,10	-300 186,41	-200 211,58	-388 039,11	-248 527,61	-144 542,59	-86 076,27	-10 239,61	
			Białystok						
(-) wydatki majątkowe	611 800,11	533 036,36	345 817,53	280 077,94	309 806,71	288 169,16	232 538,78	249 397,83	
(+) dotacje na inwestycje	294 732,32	223 891,43	202 417,72	77 217,84	90 000,00	89 000,00	0,00	0,00	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	53 356,68	62 084,77	20 935,76	62 139,48	50 000,00	50 000,00	50 000,00	50 000,00	
(+) inne dochody majątkowe	1 992,78	26 935,88	10 060,93	1 942,98	0,00	267,34	110 170,99	109 470,99	
SUMA	-261 718,33	-220 124,28	-112 403,12	-138 777,64	-169 806,71	-148 901,82	-72 367,79	-89 926,84	
			Rzeszów						
(-) wydatki majątkowe	327 372,93	285 056,88	257 779,08	405 389,03	444 306,09	416 896,59	377 092,13	146 505,68	
(+) dotacje na inwestycje	0,00	0,00	0,00	91 956,27	241 663,40	292 783,03	271 211,65	58 504,20	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	15 326,13	6 981,95	13 612,24	20 185,68	30 000,00	30 000,00	30 000,00	20 000,00	
(+) inne dochody majątkowe	174 959,12	130 968,58	201 872,12	165,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
SUMA	-137 087,68	-147 106,34	-42 294,72	-293 082,08	-172 642,69	-94 113,56	-75 880,49	-68 001,48	
			Kielce						
(-) wydatki majątkowe	220 895,60	312 801,36	216 242,64	239 855,68	189 400,39	416 896,59	377 092,13	146 505,68	
(+) dotacje na inwestycje	81 104,03	189 407,38	126 191,11	90 949,51	55 488,04	292 783,03	271 211,65	58 504,20	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	11 922,03	10 063,18	21 735,76	22 481,00	20 880,00	30 000,00	30 000,00	20 000,00	
(+) inne dochody majątkowe	339,77	2 896,97	3 030,38	2 250,00	1 550,00	0,00	0,00	0,00	
SUMA	-127 529,77	-110 433,83	-65 285,40	-124 175,18	-111 482,36	-94 113,56	-75 880,49	-68 001,48	
			Olsztyn						
(-) wydatki majątkowe	279 128,17	172 563,05	183 590,64	342 827,56	340 611,97	211 398,76	58 879,91	53 890,82	
(+) dotacje na inwestycje	119 662,22	102 821,29	133 210,37	222 289,87	231 639,31	116 865,32	0,00	0,00	
(+) dochody ze sprzedaży majątku	39 574,27	26 448,58	38 661,64	23 891,40	28 291,40	21 153,50	9 403,50	0,00	

(+) inne dochody majątkowe	1 138,78	7 491,23	1 500,00	1 000,00	800,00	600,00	500,00	7 753,50
SUMA	-118 752,90	-35 801,95	-10 218,62	-95 646,29	-79 881,26	-72 779,95	-48 976,41	-46 137,32
Opole								
(-) wydatki majątkowe	222 259,24	283 655,48	289 106,08	419 873,29	119 171,15	46 557,19	47 448,50	47 598,19
(+) dotacje na inwestycje	104 689,94	169 847,82	146 094,98	138 039,97	23 092,24	4 963,45	0,00	0,00
(+) dochody ze sprzedaży majątku	16 109,74	15 275,16	104 542,61	14 008,00	14 000,00	13 000,00	13 000,00	13 000,00
(+) inne dochody majątkowe	0,00	0,00	11,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA	-101 459,57	-98 532,51	-38 457,13	-267 825,33	-82 078,91	-28 593,74	-34 448,50	-34 598,19
Gorzów Wielkopolski								
(-) wydatki majątkowe	147 622,08	174 807,36	186 144,90	453 321,97	95 277,85	12 420,97	24 135,02	24 288,64
(+) dotacje na inwestycje	77 906,50	63 142,60	114 134,77	176 116,03	36 550,03	0,00	0,00	0,00
(+) dochody ze sprzedaży majątku	20 186,05	23 790,28	23 232,06	22 532,49	7 641,50	7 581,50	7 571,50	7 471,50
(+) inne dochody majątkowe	211,40	4 707,90	2 061,07	2 065,00	1 467,00	1 417,00	1 367,00	1 367,00
SUMA	-49 318,13	-83 166,57	-46 717,01	-252 608,45	-49 619,32	-3 422,47	-15 196,52	-15 450,14

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 4. Nominalny poziom długu wyselekcjonowanej próby miast na prawach powiatu w okresie 2018-2025

Miasto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Warszawa	4 569 251,86	3 895 705,25	5 652 681,40	6 026 012,95	6 960 188,63	8 849 067,79	9 734 307,00	10 118 380,40
Wrocław	2 549 579,66	3 070 739,87	3 476 272,08	4 187 999,64	4 519 550,72	4 536 556,81	4 280 434,10	4 111 332,03
Kraków	2 538 737,07	2 589 664,10	3 146 811,42	3 652 409,24	4 074 399,77	4 148 675,01	4 147 725,36	4 170 825,76
Łódź	2 737 172,30	3 506 624,37	3 725 887,92	3 894 749,80	3 963 782,82	3 754 244,48	3 451 582,20	3 158 948,39
Poznań	1 129 509,82	1 150 930,48	1 481 615,75	2 277 739,29	2 476 797,00	2 455 274,95	2 307 892,04	2 196 980,32
Gdańsk	728 814,89	929 000,65	1 114 003,55	1 478 106,45	1 805 339,71	1 969 585,14	1 950 359,97	1 869 634,80
Szczecin	1 192 301,20	1 905 597,49	2 446 187,41	2 804 998,56	2 711 210,70	2 624 443,34	2 536 576,63	2 430 642,10
Lublin	1 448 952,45	1 547 804,75	1 651 161,76	1 751 200,64	1 774 107,51	1 643 736,25	1 478 082,50	1 318 439,28
Bydgoszcz	989 874,94	1 060 427,58	1 124 795,66	1 294 302,99	1 226 708,83	1 157 770,20	1 087 087,49	999 246,89
Katowice	647 214,10	701 388,10	770 057,42	842 851,96	939 261,75	1 008 056,86	975 912,32	910 260,92
Białystok	801 090,65	925 582,66	979 776,66	1 102 766,23	1 164 766,23	1 204 766,23	1 152 712,13	1 112 988,04
Rzeszów	728 641,13	834 796,87	894 847,12	1 002 402,89	1 121 817,51	1 160 823,31	1 184 149,33	1 194 582,87
Kielce	849 003,82	975 093,16	1 022 548,74	1 061 783,18	1 098 184,65	1 091 913,31	1 014 041,11	913 022,06
Olsztyn	287 124,44	321 009,08	345 393,15	422 681,05	462 575,46	445 311,46	428 789,11	407 539,11
Opole	278 467,14	346 308,26	382 513,37	517 676,62	561 225,45	544 020,62	525 020,39	495 278,26
Gorzów Wielkopolski	156 077,87	189 626,98	239 355,63	377 855,63	395 884,45	385 384,45	374 879,11	363 221,32

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

- Adamiak J., *Deficyt budżetowy i dług komunalny w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Torunia*, [w:] *Wybrane problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Alińska A., *Istota, mierniki i ocena stabilności publicznego systemu finansowego w kontekście doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, Szczecin 2016.
- Analiza sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstwa*, W. Skoczylas (red.), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2009.
- Anderson B., Minarik J.J., *Design choices for fiscal policy rules*, [w:] *Fiscal policy: current issues and challenges*, Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia 2007.
- Ayso-i-Casals J., Deroose S., Flores E., Moulin L., *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institutions*, „Finance and Capital Markets Series”, Brussels 2009.
- Bakalarczyk S., *Usługi bankowe dla gmin*, AJG, Bydgoszcz 2005.
- Bareja K., Klimczak K., *Neoklasyczne ramy analizy atrybutów ryzyka*, [w:] *Ryzyko w rachunkowości*, A. Karmańska (red.), Difin, Warszawa 2008.
- Barteczko K., Bocian A.F., *Modele i symulacje makroekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000.
- Bartkowski J., *Finansjalizacja i samorząd terytorialny*, [w:] *Finansjalizacja – wpływ na gospodarkę i społeczeństwo*, A. Gemzik-Salwach, K. Opolski (red.), CeDeWu, Warszawa 2016.
- Bednarski L., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2006.
- Behringer S., *Cash-flow und Unternehmensbeurteilung. Berechnungen und Anwendungsfelder für die Finanzanalyse*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2010.
- Berne R., *Measuring and reporting financial condition*, [w:] *Handbook of public administration*, J.L. Perry (red.), Jossey-Bass, San Francisco, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>
- Bień W., *Ocena kondycji finansowej gmin województwa małopolskiego w latach 2007-2016*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 345, Katowice 2017.
- Bird R.M., *Reflections on measuring urban fiscal health*, [w:] *Is your city healthy? Measuring urban fiscal health*, R.M. Bird, E. Slack (red.), University of Toronto, Toronto 2015.
- Bisogno M., Cuadrado-Ballesteros B., García-Sánchez I.M., *Financial sustainability in local governments: definition, measurement and determinants*, [w:] *Financial sustainability in public administration. Exploring the concept of financial health*, M. Pedro, R. Bolívar (red.), Springer Nature 2017.
- Bitner M., *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Bitner M., Cichocki K.S., Sierak J., *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2013.
- Borodo A., *Dług publiczny i deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia prawne*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na rok 2002*, W. Miemiec, B. Cybulski (red.), Municipium, Warszawa 2002.
- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, A. Borodo (red.), TNOiK, Toruń 2002.

- Borodo A., *Polskie prawo finansowe: zarys ogólny*, TNOiK, Toruń 2010.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny a banki*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Brusca I., Olmo J., Labrador M., *Characterizing the risk factors for financial sustainability in Spanish local governments*, [w:] *Financial sustainability and intergenerational equity in local governments*, M.P. Rodriguez-Bolivar, M.D. Lopez-Subires (red.), IGI Global, Hershey 2018.
- Buiter W.H., *A guide to public sector debt and deficit*, Economic Policy, Economic Growth Center, Yale University, New Haven 1985.
- Burda M., Wypłosz C., *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000.
- Burnside C., *Fiscal sustainability in theory and practise. A handbook*, The World Bank 2005.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Capiga M., Gradoń W., Szustak G., *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Carini C., Teodori C., *Making financial sustainability measurement more relevant: an analysis of consolidated financial statement*, [w:] *Financial sustainability of public sector entities. The relevance of accounting framework*, J. Caruana, I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, F. Manes Rossi (red.), Palgrave Macmillan, Cham 2019.
- Caruana J., Brusca I., Caperchione E., Cohen S., Manes Rossi F., *Exploring the relevant of accounting frameworks in the pursuit of financial sustainability of public sector entities: a holistic approach*, [w:] *Financial sustainability of public sector entities. The relevance of accounting framework*, J. Caruana, I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, F. Manes Rossi (red.), Palgrave Macmillan, Cham 2019.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- Chrzanowski M., *Benchmarking jako metoda wsparcia procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, M. Rokicka (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Ciak J., Głuchowski J., *O potrzebie powołania rady fiskalnej w Polsce*, [w:] *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, J. Ostaszewski (red.), Wydawnictwo SGH, Warszawa 2015.
- Cichocki K.S., *Budowanie wiarygodności finansowej gminy i jej zdolności kredytowej*, [w:] *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, K.S. Cichocki (red.), Municipium, Warszawa 2001.
- Cichocki K.S., *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych Polska Akademia Nauk, Warszawa 2013.
- Citro F., Lucianelli G., Santis S., *Financial conditions, financial sustainability, and intergenerational equity in local governments: a literature review*, [w:] *Financial sustainability and intergenerational equity in local governments*, M.P. Rodriguez-Bolivar, M.D. Lopez-Subires (red.), IGI Global, Hershey 2018.
- Corbacho A., Ter-Minassian T., *Public financial management requirements for effective implementation of fiscal rules*, [w:] *The international handbook of public financial management*, R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), London 2013.
- Czajkowska-Matosiuk K., *Prawo gospodarcze i spółek*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Czempas J., *Skłonność do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
- Czerwińska T., *Towarzystwa ubezpieczeniowe na rynku kapitałowym w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Czubakowska K., *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk 2004.
- Czwiąg K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako narzędzie wzmocnienia bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego – próba analizy i oceny wprowadzonych zmian*, [w:] *Gospodarka i społeczeństwo w dobie finansjalizacji*, A. Gemzik-Salwach, K. Opolski (red.), CeDeWu, Warszawa 2020.

- Dabbicco G., *The relevance of accounting frameworks the potential role of public sector accounting frameworks towards financial sustainability reporting*, [w:] *Financial sustainability of public sector entities*, J. Caruana, I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, F. Manes Rossi (red.), Public Sector Financial Management (ebook - PUSEFIMA), Springer Nature 2019.
- Dennis L., *Determinants of financial condition: a study of US cities*, FL: University of Central Florida, Orlando 2004.
- Dobrowolski Z., *Zarządzanie finansami lokalnymi. Zarys problematyki i metod*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Dudek S., Kotecki L., Wojciechowski P., *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa 2021.
- Dudycz T., *Analiza finansowa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Dylewski M., *Analiza pionowa i pozioma sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Metody analityczne w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj (red.), Difin, Warszawa 2010.
- Dylewski M., *Nadzór i kontrola nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – aspekty finansowe*, [w:] *II Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005.
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Dylewski M., *Reguła limitowanej nierównowagi samorządu województwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia* nr 1(79), Szczecin 2016.
- Dylewski M., *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym – moda czy konieczność*, [w:] *Ryzyko w finansach i bankowości*, B. Filipiak, M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2010.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2004.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2004.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Filipiak B., *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- Filipiak B., *Nadwyżka operacyjna jako narzędzie w procesie podejmowania decyzji finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Rachunkowość a controlling*, E. Nowak (red.), *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu* nr 1174, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Filipiak B., *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 65(802), Szczecin 2014.
- Filipiak B., *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia* nr 1(79), Szczecin 2016.
- Filipiak B., Dylewski M., *Interakcje między potencjałem logistycznym a potencjałem finansowym w sytuacjach kryzysowych – ujęcie teoretyczno-metodyczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia* nr 5(89), cz. 1, Szczecin 2017.
- Filipiak B., Niewęglowska M., *Kompleksowy program ubezpieczenia odpowiedzialności gminy szansą na łagodzenie skutków ryzyk w działalności samorządu*, [w:] *II Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 401, Szczecin 2005.

- Filipek B.Z., Ziolo M., *Finanse publiczne wobec ryzyka czynników niefinansowych (ESG)*, [w:] *Finanse publiczne*, M. Ziolo (red.), Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021.
- Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, T. Famulska, K. Znaniecka (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.
- Fisher R.C., *State and local public finance*, Routledge, Oxon 2016.
- Foster G., *Financial statement analysis*, Prentice Hall Int., New Jersey 1986.
- Franek S., *Reguły fiskalne w przemianach instytucjonalnych finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia nr 39, Szczecin 2010.
- Freitag-Mika E., Kołodziejczak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996.
- Gabrusewicz W., *Analiza finansowa w audycie sprawozdań finansowych*, [w:] *Audyt sprawozdań finansowych*, W. Gabrusewicz (red.), PWE, Warszawa 2010.
- Gabrusewicz W., *Analiza finansowa przedsiębiorstw. Teoria i zastosowanie*, PWE, Warszawa 2014.
- Gabrusewicz W., *Podstawy analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2005.
- Gabrusewicz W., Remlein M., *Sprawozdanie finansowe przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007.
- Galbarczyk T.A., *Zarządzanie ryzykiem banku w procesach kredytowania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim*, J. Węclawski, M. Kicia (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- Gawart M., Jezierska E., *Podjęcie do identyfikowania cech ryzyka według nurtu ofensywnego*, [w:] *Ryzyko w rachunkowości*, A. Karmańska (red.), Difin, Warszawa 2008.
- Gerster R., *Sustainable finance: achievements, challenges, outlook*, Gerster Consulting, Richterswill 2011.
- Global risk 2013*, L. Howell (red.), World Economic Forum, Cologny-Geneva 2013.
- Gmytrasiewicz M., Karmańska A., Olchowicz I., *Rachunkowość finansowa*, Difin, Warszawa 1999.
- Gołębiowski G., Tłaczała A., *Analiza finansowa w teorii i w praktyce*, Difin, Warszawa 2010.
- Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania, SGH, Warszawa 2006.
- Gorzałyńska-Koczkodaj M., Koczkodaj R., *Ocena stopnia zróżnicowania rozwoju województw w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 794, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.
- Gos W., *Rachunek przepływów pieniężnych w świetle krajowego standardu rachunkowości*, Difin, Warszawa 2004.
- Gottlieb M., Lewczyński W., *Cash flows. Sprawozdanie z przepływów gotówki*, Instytut Przedsiębiorczości, Sopot 1993.
- Gryko J.M., Kluzek M., Kubiak J., Nowaczyk T., *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Guziejewska B., *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez samorząd terytorialny – aspekty teoretyczne a rozwiązania w praktyce*, [w:] *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2006.
- Hałaburda D.A., *Finanse samorządu terytorialnego*, WSE, Białystok 2010.
- Hulbert C., Vammalle C., *Monitoring sub-central governments debts: practices and challenges in OECD countries*, RIFDE-GEN+, 2016, <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., Jaworski W.L., Zawadzka Z., *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, Poltext, Warszawa 2007.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny*, CeDeWu, Warszawa 2008.

- Jajuga K., *Pojęcie ryzyka i zarządzanie ryzykiem*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem*, K. Jajuga (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Jajuga K., *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.
- Jaruga A.A., *Rola rachunkowości zarządczej*, [w:] *Rachunkowość zarządcza. Koncepcje i zastosowania*, A.A. Jaruga, W.A. Nowak, A. Szychta (red.), Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2001.
- Jarugowa A., Walińska E., *Roczne sprawozdanie finansowe*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 1997.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Wybór instrumentu zwrotnego finansowania w celu realizacji inwestycji samorządowych*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość*, B. Filipiak (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 31, t. 2, Szczecin 2009.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Jastrzębska M., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach. Przyczyny. Skutki. Przeciwdziałanie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, Szczecin 2016.
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.
- Jóźwiak M., Walczak P., Wiktorowska U., *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*, Municipium, Warszawa 2010.
- Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa 2008.
- Kaczurak-Kozak M., *Charakter międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego i ich przydatność – opinie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia nr 765/61, t. 2, Szczecin 2013.
- Kafel T., Ziębicki B., *Wymiary i kryteria efektywności organizacji pozarządowych. Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, A. Nalepka (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2009.
- Kamiński A., *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kańduła S., *Mechanizmy wyrównania fiskalnego: studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004-2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2017.
- Kańduła S., Kotlińska J., *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i obecne proponowane kierunki zmian*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Brol (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3(1203), Wrocław 2008.
- Kelly J.M., Rivenbark W.C., *Performance budgeting for state and local government*, M.E. Sharpe, London-New York 2011.
- Kępa M., *Podjęcie banków do wywiązywania się ze zobowiązań przez JST*, [w:] *Szacowanie problemu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, E. Denek, M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2013.
- Kiziukiewicz T., *Sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych w zarządzaniu firmą*, Wydawnictwo Ekspert, Wrocław 1995.

- Klimek P., *Prawnofinansowe przesłanki długu publicznego w gminie – małym mieście*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2017.
- Kluza K., *Innowacje finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego na skutek wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, *Studia Ekonomiczne* nr 238, Katowice 2015.
- Kluza K., *W poszukiwaniu optymalnej konstrukcji limitu zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia* nr 1(85), Szczecin 2017.
- Kogut-Jaworska M., *System finansowania działalności JST*, [w:] *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, B. Filipiak, S. Flejterski (red.), CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kończakowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom 1*, G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski (red.), Warszawa 2006.
- Kopaczyńska-Pieczniak K., *Komentarz do art. 709(1)*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, tom III, Zobowiązania. Część szczególna*, A. Kidyba (red.), LEX, Warszawa 2014.
- Korenik D., Korenik S., *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Kornberger-Sokołowska E., *Objaśnienie do art. 243*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wydanie III, W. Misiąg (red.), C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Kosek-Wojnar M., *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni* nr 3, Bochnia 2005.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, PWN, Warszawa 1993.
- Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1995.
- Kowalak R., *Ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa w badaniu zagrożenia upadłością*, *Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr*, Gdańsk 2008.
- Krajewski P., Mackiewicz M., Staniół M., Więckowski B., *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – dobre praktyki*, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, Łódź 2010.
- Kumpiałowska A., *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Kusak A., *Płynność finansowa. Analiza i sterowanie*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
- Kuzyniak E., *Możliwość parametrycznego ograniczania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), CeDeWu, Warszawa 2017.
- Leksykon finansów*, J. Głuchowski (red.), PWE, Warszawa 2001.
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, *Temida* 2, Białystok 2018.
- Łukasik G., *Wykorzystanie analizy przepływów pieniężnych w procesie decyzyjnym przedsiębiorstwa (ujęcie dynamiczne)*, [w:] *Analiza finansowa w procesie decyzyjnym współczesnego przedsiębiorstwa*, G. Łukasik (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
- Łukaszewicz R., *Dynamika systemów zarządzania*, PWE, Warszawa 1975.

- Majchrzak A., *Czynniki warunkujące kondycję finansową gmin województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2012.
- Markowska-Bzducha E., *Analiza porównawcza samodzielności finansowej polskich samorządów i Unii Europejskiej*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, A. Szewczuk (red.), Materiały Konferencyjne I Forum Samorządowego, Szczecin 2004.
- Maślanka T., *Płynność finansowa determinantą zdolności kontynuacji przedsiębiorstwa*, CeDeWu, Warszawa 2019.
- Maślanka T., *Przepływy pieniężne w zarządzaniu finansami przedsiębiorstw*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Maślanka T., Mazur-Maślanka I., *Analiza i ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa z wykorzystaniem rachunku przepływów pieniężnych*, CeDeWu, Warszawa 2021.
- Michalski G., *Płynność finansowa w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Mikliński M., *Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), CeDeWu, Warszawa 2016.
- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Miszczuk M., *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wrocław 2003.
- Miszczuk M., *Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, E. Sobczak (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 905, Wrocław 2001.
- M. Miszczuk, *Finansowe podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka samorządu terytorialnego*, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, PWN, Warszawa 2007, s. 53-58.
- Morgan D.F., Robinson K.S., Strachota D., Hough J.A., *Budgeting for local governments and communities*, Routledge, New York 2015.
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.
- Mroczkowski R., *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, [w:] *Institucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, W. Miemieć, K. Sawicka (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Nawrot W., *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Nowak E., *Analiza sprawozdań finansowych*, PWE, Warszawa 2008.
- Nowak M., *Praktyczna ocena kondycji finansowej przedsiębiorstwa – metody i ograniczenia*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1998.
- Ofiarski Z., *Państwowy dług publiczny*, [w:] *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Olchowicz, *Podstawy rachunkowości*, Difin, Warszawa 2007.
- Owsiak K., *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 1973, Kraków 2018.
- Owsiak S., *Dylematy interpretacyjne przy ocenie sytuacji finansowej państwa*, [w:] *Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*, S. Owsiak (red.), PTE, Warszawa 2015.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

- Patrzalek L., *Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.
- Patrzalek L., *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i Ukrainie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 620, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
- Patrzalek L., *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z „Wieloletnim planem finansowym państwa”*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011.
- Pazdan M., *Kodeks cywilny. Komentarz*, [w:] *Suplement do tomu II*, K. Pietrzykowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Piekunko-Mantiuk I., *Zarządzanie płynnością finansową w gminach*, [w:] *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, D.A. Hałaburda (red.), WSE w Białymstoku, Białystok 2008.
- Pierścionek Z., *Strategie rozwoju firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.
- Pluskota P., *Rola i zadania JST w sferze zaspokajania potrzeb społecznych*, [w:] *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, B. Filipiak, S. Flejterski (red.), CeDeWu, Warszawa 2008.
- Pomorska A., Szołno-Koguc J., *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Lex Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Pomykańska B., Pomykański P., *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
- Poniatowicz M., *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Poniatowicz M., *Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji finansowej w sektorze samorządowym*, [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, A. Alińska, B. Pietrzak (red.), CeDeWu, Warszawa 2012.
- Poniatowicz M., *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, Szczecin 2016.
- Poniatowicz M., *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620, Szczecin 2010.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 894, Wrocław 2001.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., *Determinanty efektywności zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

- Przybylska J., Kańduła S., *Wpływ nowej konstrukcji wskaźnika zadłużenia na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego)*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, T. Juja (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010.
- Rachunkowość finansowa. Obszary problemowe*, W. Gabrusewicz, J. Samelak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
- Rachunkowość i analiza finansowa dla inżynierów*, B. Nadolna (red.), Difin, Warszawa 2012.
- Raczkowski K., *Bezpieczeństwo finansowe*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, J. Płaczek (red.), Difin, Warszawa 2014.
- Redo M., Wójtowicz K., Ciak J.M., *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Ritonga T.I., *Modelling local government financial conditions in Indonesia*, Victoria University, Melbourne 2014.
- Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Ronka-Chmielowiec W., *Ubezpieczenia – rynek i ryzyko*, PWE, Warszawa 2002.
- Ronka-Chmielowiec W., *Wykorzystanie ubezpieczeń do zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem w działalności organizacji*, J. Monkiewicz, I. Gąsioriewicz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Rosa A., *Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 167, Wrocław 2011.
- Rutkowski A., *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2003.
- Salachna J.M., *Komentarz do art. 242 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ośrodek Doradztwa i Szkolenia Kadr, Gdańsk 2014.
- Salachna J.M., *Komentarz do art. 243 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Ośrodek Doradztwa i Szkolenia Kadr, Gdańsk 2014.
- Salachna J.M., *Nowe formy prawne ograniczania długu oraz zadłużenia samorządu terytorialnego – próba oceny*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Sołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2017.
- Salachna J.M., *Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania*, [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, H. Litwińczuk (red.), Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2010.
- Sałdyka P., *Rachunek przepływów pieniężnych w praktyce. Techniki sporządzania*, UNIMEX Wrocław 2013.
- Samelak J., *Determinanty sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw oraz kierunki jej dalszego rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Sawicka K., *Dług jednostek samorządu terytorialnego jako przedmiot kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Sołno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2017.
- Sawicki K., *Informacyjne potrzeby zarządzania firmą a sprawozdawczość finansowa*, [w:] *Polityka bilansowa i sprawozdawczość finansowa w zarządzaniu firmą*, K. Sawicki (red.), Wydawnictwo Ekspert, Wrocław 1996.
- Siemińska E., *Metody pomiaru i oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa*, Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Sierak J., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maśloch, J. Sierak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, S. Owsiak (red.), PWE, Warszawa 2011.

- Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Skoczylas W., *Pomiar wyników w racjonalizacji zarządzania finansami*, [w:] *Finanse – nowe wyzwania dla teorii i praktyki. Finanse publiczne*, L. Patrzalek (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 173, Wrocław 2011.
- Skowron S., *Rola kapitału rodzimego i obcego w stymulowaniu rozwoju jednostek lokalnych w województwie lubelskim*, Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej, Ekonomia i Nauki Humanistyczne nr 286, Rzeszów 2012.
- Sołtyk P., *Nieprawidłowości w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego ujawnione przez regionalne izby obrachunkowe – analiza za lata 2004–2016*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 8(956), Kraków 2016.
- Spoz A., *Możliwości i uwarunkowania wykorzystania sprawozdania finansowego do oceny wiarygodności przedsiębiorstwa (kontrahenta)*, [w:] *Audyt zewnętrzny sprawozdania finansowego a wiarygodność przedsiębiorstwa*, H. Żukowska, W. Janik (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Stanny M., *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN 2013.
- Stanny M., Strzelczyk W., *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Staszal A., *Narzędzia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 10(958), Kraków 2016.
- Strahl D., *Modele zarządzania bankiem (model Triada)*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.
- Strojek M., *Sprawozdawczość finansowa*, [w:] *Rachunkowość finansowa z uwzględnieniem MSSF*, Z. Messner (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Surówka K., *Kryzys finansowy samorządu terytorialnego w Polsce po roku 2007 – mit czy rzeczywistość*, [w:] *O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów, Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Owsiaika*, PWE, Warszawa 2011.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.
- Szpak M., *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta poziomu zadłużenia*, [w:] *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądź we właściwym czasie*, K.S. Cichocki (red.), Municipium, Warszawa 2001.
- Śliwiński A., *Ryzyko ubezpieczeniowe. Taryfy – budowa i optymalizacja*, Poltext, Warszawa 2002.
- Śnieżek E., *Rachunek przepływów pieniężnych w teorii i praktyce rachunkowości*, FRR w Polsce, Warszawa 1994.
- Śnieżek E., Wiatr M., *Interpretacja i analiza przepływów pieniężnych. Ujęcie sprawozdawcze i menedżerskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe założenia*, PWE, Warszawa 2001.
- Ter-Minassian T., Craig J., *Control of subnational government borrowing*, [w:] *Fiscal federalism in theory and practice*, T. Ter-Minassian (red.), International Monetary Fund, Washington D.C. 1997.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, S. Dubisz (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Urbańczyk E., *Metody ilościowe w analizie finansowej przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998.
- Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J., *Performance management in the public sector*, Routledge, London 2015.

- Walczak P., *Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 ufp*, [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, P. Walczak (red.), C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Walczak P., *Zmiany w finansach publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Wasiuta O., Klepka R., Kopec R., *Vademecum bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Libron-Filip Lohner, Kraków 2018.
- Waściński T., Krasieński P., *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji*, [w:] *Zarządzanie ryzykiem w działalności organizacji*, J. Monkiewicz, I. Gąsioriewicz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Waśniewski T., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1997.
- Weber J., *Wprowadzenie do controllingu*, Oficyna Controllingu Profit, Katowice 2001.
- Wernik A., *Finanse publiczne. Cele. Struktury. Uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007.
- Wędzki D., *Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego. Wskaźniki finansowe, Tom 2*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Wędzki D., *Strategie płynności finansowej przedsiębiorstwa. Przepływy pieniężne a wartość dla właścicieli*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Wiktorowska U., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowa ustawa o finansach publicznych. Poradnik dla samorządów*, R. Drozdowski, M. Józwiak, U. Wiktorowska, P. Walczak, (red.), Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 2009.
- Winiarska K., *Audyt wewnętrzny*, Difin, Warszawa 2008.
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.
- Wiśniewski M., *Wskaźniki finansowe jako wyznaczniki wiarygodności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle analizy dyskryminacyjnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług nr 547, Szczecin 2009.
- Włoch R., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Wójtowicz K., *Identyfikacja i pomiar zjawiska stresu fiskalnego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na przykładzie doświadczeń wybranych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2009-2011*, [w:] *Innowacje a wzrost gospodarczy*, J. Harasim, W. Gradoń (red.), Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 186(14), cz. 2, Katowice 2014.
- Wójtowicz K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)*, [w:] *Globalna i lokalna ekonomia rozwoju – szanse i zagrożenia*, K. Raczkowski, J. Klepacki (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, t. XVIII, z. 9, cz. I, Wydawnictwo SAN, Łódź 2017.
- Wójtowicz W., *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.
- Wrzosek S., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Zajac J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
- Zaleska M., *Dylematy stabilności finansowej*, [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*, K. Jajuga (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Zaleska M., *Ocena ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstwa przez analityka bankowego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.

- Zaleski A., *Rachunkowość i jej model danych*, [w:] *Modele ewidencyjne*, T. Peche (red.), Wydawnictwo Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, Warszawa 1987.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, wyd. IV, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Zioło M., *Finanse zrównoważone. Rozwój, ryzyko, rynek*, PWE, Warszawa-Szczecin 2020.
- Zioło M., *Zadłużenie gmin – przesłanka czy ograniczenie w procesie kreowania ich rozwoju? Analiza przypadku na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Zioło M., *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, PTE, Kraków 2011.
- Zysnarska A., *Rachunkowość sektora budżetowego z elementami analizy finansowej*, ODDK, Gdańsk 2019.

Artykuły w czasopismach

- Adrian T., Covitz D., Liang N., *Financial stability monitoring*, „Annual Review of Financial Economics” 2015, no 7(1).
- Afonso A., Jalles J.T., *Fiscal rules and government financing costs*, „Fiscal Studies” 2019, no 40(1).
- Arunachalam M., Chen C., Davey H., *A model for measuring financial sustainability of local authorities: model development and application*, „Asia-Pacific Management Accounting Journal” 2017, vol. 12, no 1.
- Babczuk A., Zioło M., *Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego. Diagnostyka i możliwości przeciwdziałania zjawisku*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9.
- Bakalarska B., *Zasady ewidencji środków trwałych w jednostkach i zakładach budżetowych oraz samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej otrzymanych od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w nieodpłatne używanie*, „Rachunkowość” 1999, nr 9.
- Banzhaf H.S., Oates W.E., *On fiscal illusion in local public finance: re-examining ricardian equivalence and the renter effect*, „National Tax Journal” 2013, vol. 66, no 3.
- Bhattacharya R., Johnson K., Nkusu M., Wang M., *Fiscal crises: the role of the public debt investor base and domestic financial markets as aggravating and mitigating factors*, „IMF Working Papers” 2022, WP/22/240
- Bisogno M., Cuadrado-Ballesteros B., Santis S., Citro F., *Budgetary solvency of Italian local governments: an assessment*, „International Journal of Public Sector Management” 2019, vol. 32, no 2.
- Bitner M., Kulesza M., *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8.
- Blanchard O., *Public debt and low interest rates*, „American Economic Review” 2019, no 109(4).
- Blanchard O., Chouraqui J., Hagermann R.P., Sartor N., *The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question*, „OECD Economic Studies” 1990, no 15.
- Brown K.W., *The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities*, „Government Finance Review” 1993, vol. 9.
- Budner-Iwanicka L., *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11.
- Budzeń B., *Refinansowanie długu lokalnego w Polsce*, „Studia BAS” 2016, nr 3.
- Carmeli A., *A conceptual and practical framework of measuring performance of local authorities in financial terms. Analysing the case of Israel*, „Local Government Studies” 2002, vol. 28, no 1.

- Carmeli A., *The effect of fiscal conditions of local government authorities on their economic development*, „Economic Development Quarterly” 2007, vol. 21, no 1.
- Chaney B.A., Mead D. M., Shermann K.R., *The new governmental financial reporting model: what it means for analyzing governmental financial condition*, „Journal of Government Financial Management” 2002, no 51(1).
- Chase B.W., Phillips R.H., *GASB 34 and government financial condition: an analytical toolbox*, „Government Finance Review” 2004, no 20(2).
- Cichocki H., Moser K., *Leasing zwrotny jako forma finansowania JST*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 1.
- Clark B.Y., *Evaluating the validity and reliability of the financial condition index for local governments*, „Public Budgeting & Finance” 2015, no 66.
- Coe Ch.K., *Preventing local government fiscal crises: emerging best practices*, „Public Administration Review” 2008, vol. 68, no 4.
- Cohen S., Costanzo A., Manes Rossi F., *Auditors and early signals of financial distress in local governments*, „Managerial Auditing Journal” 2017, vol. 32, no 3.
- Crockett A., *Why is financial stability a goal of public policy*, „Economic Review” 1997, no 4.
- Cuadrado-Ballesteros B., Bisogno M., *Efficiency as a determinant of financial condition: an assessment of Italian and Spanish local governments*, „International Public Management Journal” 2019, vol. 22, issue 5.
- Cuadrado-Ballesteros B., Santis S., Citro F., Bisogno M., *Does financial health influence the re-election of local governments?*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2019, vol. 31, no 3.
- Cyburk A., Gałęcka A., *Metoda wskaźnikowa w ocenie płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa lubelskiego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2019, nr 21(70).
- Czekaj M., *Koncepcja skonsolidowanego wieloletniego limitu zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomista” 2019, nr 2.
- Czekaj M., Nawrocki B., *Zastosowanie analizy szokowej (stress testing) zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 10.
- Czudec A., Kata R., *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 5.
- Dabbicco G., *A comparison of debt measures in fiscal statistics and public sector financial statements*, „Public Money & Management” 2018, no 38(7).
- Dudek-Szczepankiewicz E., *Analiza sytuacji finansowej przedsiębiorstwa na bazie sprawozdania z przepływów pieniężnych*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” 2004, nr 2.
- Dylewski M., *Finansowanie zwrotne w JST – dylematy i ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 11.
- Dylewski M., Filipiak B., *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012/2013.
- Filipiak B., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 4.
- Filipiak B., *Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 12.
- Filipiak B., *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, nr 11(666).
- Filipiak B., Dylewski M., *Dylematy wyboru samorządowych instrumentów dłużnych*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68).
- Filipiak B.Z., Wyszowska D., *Stabilność fiskalna w krajach UE*, „Wiadomości Statystyczne” 2022, vol. 67, nr 8.
- Franc-Dąbrowska J., *Bezpieczeństwo finansowe a efektywność zaangażowania kapitałów własnych*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2006, Seria G, t. 93, z. 1.

- Gawel A., *Efekt wypierania wydatków prywatnych przez wydatki publiczne poprzez rynek kredytowy jako zaburzenie skuteczności polityki fiskalnej w stabilizacji cyklu koniunkturalnego na przykładzie Polski*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 7.
- Genito M.A., *Developing a financial trends report*, „Government Finance Review” 2005, no 21(2).
- Gerling K., Medas P., Poghosyan T., Farah-Yacoub J., Xu Y., *Fiscal crises*, „IMF Working Paper” 2017, WP/17/86.
- Golan M., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2014 r., czyli po roku obowiązania zmienionych przepisów określających limit ich zadłużenia*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 3.
- Gołaś Z., Bieniasz A., Czerwińska-Kayzer D., *Stopień pokrycia zapotrzebowania na kapitał pracujący kapitałem stałym netto jako miara płynności finansowej*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2010, nr 55(111).
- Gonet W., *Pomoc nadmierne zadłużonym jednostkom samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 5.
- Gonet W., *Wielkość maksymalnego zadłużenia JST w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11.
- Gootjes B., de Haan J., *Do fiscal rules need budget transparency to be effective?*, „European Journal of Political Economy” 2022, no 75.
- Grobelny R., *Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie stanu finansów miast na tle całego sektora finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4.
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A., *Financial indicators for local governments*, „Public Budgeting and Finance” 1981, no 1.
- Hajdys D., *Partnerstwo publiczno-prywatne a polityka inwestycyjna samorządów*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3.
- Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2/24.
- Hendrick R., *Assessing and measuring the fiscal health of local government: focus on Chicago suburban municipalities*, „Urban Affairs Review” 2004, vol. 40, no 1.
- Hildreth W.B., Miller G.J., *Debt and the local economy: problems in benchmarking local government debt affordability*, „Public Budgeting and Finance” 2002.
- Horne J., *Indicators of fiscal sustainability*, „IMF Working Papers” 1991, no 5.
- Hou Y., *What stabilizes state general fund expenditures in downturn years – budget stabilization fund or general fund unreserved undesignated balance?*, „Public Budgeting & Finance” 2003, no 23(3).
- Hruza F., *Public sector organization financial ratios' recent development as a matter of financial innovation*, „Investment Management and Financial Innovations” 2015, vol. 12, no 2.
- Iacuzzi S., *An appraisal of financial indicators for local government: a structured literature review*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2022, vol. 34, no 6.
- Jastrzębska M., *Alternatywne sposoby finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 12.
- Jastrzębska M., *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, vol. 51, nr 4.
- Jastrzębska M., *Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem jednostek samorządu terytorialnego*, „Problemy Zarządzania – Management Issues” 2017, nr 2(67).
- Jastrzębska M., *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (uwarunkowania i związki)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11.
- Jastrzębska M., *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałania*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.

- Jastrzębska M., *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związku z kontrolą zarządczą oraz audytem wewnętrznym*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7-8.
- Jeong S., *Does the size of local government debt affect the level of debt of off-budget entities? The Case of Local Government in Korea*, „SAGE Journals”, 22.01.2018.
- Jones S., Walker R., *Explanators of local government distress*, „Abacus. A Journal of Accounting, Finance and Business Studies” 2007, no 43(3).
- Jurewicz D., *Dług samorządu – bodziec czy bariera absorpcji środków europejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2.
- Jurewicz D., *Wybrane zagadnienia związane z restrukturyzacją zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie samorządów województwa kujawsko-pomorskiego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1.
- Kamiński A., *Realność parametrów finansowania i zadłużenia w wieloletniej prognozie finansowej*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 11.
- Kamnikar J.A., *Assessing a state's financial condition*, „Journal of Government Financial Management”, E & Deal KH 2006, vol. 55, no 3.
- Karbownik L., *Kasowe i memoriałowe mierniki oceny bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstwa*, „Acta Universitatis Łodziensis. Folia Economica” nr 267, Łódź 2012.
- Kata R., *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „OPTIMUM. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4.
- Kim Y., Matkin D.S.T., *Financial condition and internal control deficiencies: evidence from New York counties*, „Public Budgeting & Finance” 2020, vol. 40, issue 1.
- Kleiber M., *Modelowanie i symulacja komputerowa – metoda czy naturalny trend rozwoju nauki*, „Nauka” 1999, nr 4.
- Kloha P., Weissert C.S., Kleine R., *Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress*, „Public Administration Review” 2005, no 65(3).
- Kluka L., Kluzka K., *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2.
- Kluzka K., Dziemianowicz R., *Analysis of the debt repayment periods of local governments in Poland in the Years 2007–2016*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 2(76).
- Klupczyński M., *Wielka ucieczka przed wskaźnikiem*, „Wspólnota” 2014, nr 8.
- Klupczyński M., *W jakich długach toną samorządy*, „Wspólnota” 2014, nr 18.
- Kooij J., Groot T., *Towards a comprehensive assessment system of local government fiscal health*, „Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie” 2021, no 95(7/8).
- Kopańska A., Kopyt M., *Determinanty zadłużenia polskich gmin i miast na prawach powiatu. Analiza dla lat 2006-2016*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 10.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper” 1998, no 162.
- Kopysciański T., Rólczyński T., *Analiza porównawcza potencjału gospodarczego regionów w Polsce w latach 2006–2012*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 11.
- Kornberger-Sokołowska E., *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1-2.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Infos BAS” 2011, nr 21.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3.
- Krawczyk R.P., *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12.
- Kritz K.A., Wang Q., *Handbook of local government fiscal health: debt capacity*, „Management and Policy” 2012.

- Kubińska E., Markiewicz Ł., *Pomiar ryzyka jako wyzwanie dla współczesnych finansów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio H. Oeconomia, Lublin 2012, nr 1.
- Laffargue J.P., *Intergenerational transfers and the stability of public debt with short-lived governments*, „Mathematical Population Studies” 2009, no 16(1).
- Landon S., Smith C., *Does the design of a fiscal rule matter for welfare?*, „Economic Modelling” 2017, vol. 63.
- Lane T.D., *Market discipline*, „IMF Working Paper” 1992, no. 1992/042.
- Lapiente V., Van de Walle S., *The effects of new public management on the quality of public services*, „Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2020, no 33.
- Leong D., *Debt management – theory and practice*, „Treasury Occasional Paper” 1999, no 10.
- Lucianelli G., Citro F., Santis S., Ettore Tranfaglia A., Mazzillo A., *How to improve the financial conditions of local governments in a period of crisis: an explanatory case study*, „International Journal of Business and Management” 2017, no 13(1).
- Luty Z., *Kierunki zmian sprawozdawczości finansowej*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2010, t. 56(112).
- Mackiewicz M., *The sustainability of fiscal policy in southern African countries – a comparative empirical perspective*, „International Journal of Emerging Markets” 2021, vol. 18, issue 2.
- Maher C.S., Ebdon C., Bartle J.R., *Financial condition analysis: a key tool in the MPA curriculum*, „Journal of Public Affairs Education” 2020, vol. 26.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych*, [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnie ustawy o finansach publicznych (przed pierwszym czytaniem)*, Z. Szpringer (red.), „Studia BAS” 2009, nr 4.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 3.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” 2012, nr 21.
- Martinez-Vazques J., Vulovic V., *How well do subnational borrowing regulations work*, „ADBI Working Paper Series” 2016, nr 563.
- Mathieu C., Sterdyniak H., *Do we need fiscal rules*, [w:] *The euro area in crisis*, C. Mathieu, H. Sterdyniak (red.), OFCE, 2013.
- McDonald B.D., *Local governance and the issue of fiscal health*, „State and Local Government Review” 2018, no 50(1).
- Mercer T., Gilbert M., *A financial condition index for Nova Scotia municipalities*, „Government Finance Review” 1996, no 12/(5).
- Milesi-Ferretti G.M., *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*, „Journal of Public Economics” 2004, vol. 88, issues 1–2.
- Młynarczyk A., *Kierunki rozwiązań prawnych dotyczących zmian konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 2/6.
- Mustela L., Mihit L.D., Lobont O.R., *How should we measure public sector performance*, „Postmodern Openings” 2021, vol. 12, issue 1, Sup. 1.
- Nargiełło J., *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3/(25).
- Nawrocki B., *Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1–2.
- Nerlich C., Heinrich Reuter W., *Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy*, ECB Working Paper Series 2015.

- Nowak W.A., *O możliwości systemowej teorii budżetowania*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, 2001, t. 2(58).
- Onofrei M., Toader T., Vatamanu A.F., Oprea F., *Impact of governments' fiscal behaviors on public finance sustainability: a comparative study*, „Sustainability” 2021, no 13(7).
- Ossowska L., Ziemińska A., *Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2010, nr 4(18).
- Ostry J.D., Ghost A.R., Kim J.I., Qureshi M.S., *Fiscal space*, „IMF Staff Position Note”, SPN/10/11, 2010.
- Owsiak K., *Władze samorządowe wobec presji na wydatki związane z kryzysem pandemicznym*, „Finanse Publiczne”, PAN 2021.
- Pallis Ch., *Measuring financial strength in the public sector: the case of Greek municipalities*, „Economics World” 2018, vol. 6, no 3.
- Pervita Sari R., Tjahjono H., *Analysis of financial performance in public sector (A case study in Lamingan, East Java-Indonesia)*, „Journal of Accounting and Strategic Finance” 2018, vol. 1, no 01.
- Poniatowicz M., *Ocena mechanizmów kontroli i reglamentacji deficytu oraz długu podsektora samorządowego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1-2.
- Poniatowicz M., *Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, Szczecin 2011, s. 210.
- Poniatowicz M., Jastrzębska M., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i jego determinanty*, „Studia BAS” 2021, nr 4.
- Postuła M., *Reguły fiskalne na świecie i w Polsce*, „Master of Business Administration” 2011, nr 5.
- Poterba J.M., *Do budget rules work?*, NBER Working Papers from National Bureau of Economic Research, Working Paper 5550, Cambridge 1996.
- Reinholde I., *Role of performance indicators in policy development*, Proceedings of the 2015 International Conference „Economic Science for Rural Development” 2015, no 38.
- Ritonga I., *Developing a measure of local government's financial condition*, „Journal of Indonesian Economy and Business” 2014, vol. 29, no 2.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., *Implementation of financial condition analysis in local government*, „Public Administration Quarterly” 2011, t. 35, wyd. 2.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G.S., *Communicating financial condition to elected officials in local government*, „Popular Government” 2009, no 77(1).
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G.S., *Conceptualizing financial condition in local government*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2010, no 22(2).
- Rzońca A., Ciżkowicz P., Michalska K., *Determinanty bezpiecznego poziomu długu publicznego*, „Studia BAS” 2011, nr 4(28).
- Salachna J.M., *Czy prawna regulacja w zakresie wieloletniej prognozy finansowej ma sens?*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 11.
- Salachna J.M., *Postępowanie naprawczej jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2).
- Sawadogo P.N., *Can fiscal rules improve financial market access for developing countries?*, „Journal of Macroeconomics” 2020, no 65.
- Schick A., *Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools?*, „OECD Journal on Budgeting” 2007, no 2.
- Schick A., *Sustainable budget policy: concepts and approaches*, „OECD Journal of Budgeting” 2005, vol. 5, no 1.
- Sebestova J., Majerova I., Szarowska I., *Indicators for assessing the financial condition and municipality management*, „Revista Administratie si Management Public”, Faculty of Administration and Public Management, Academy of Economic Studies vol 31, Bucharest 2018.

- Sharma D., *The role of cash flow information in predicting corporate failure: the state of the literature*, „Managerial Finance” 2001, no 27(4).
- Singh R.J., Plekhanov A., *How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence*, „IMF Staff Papers” 2007, t. 53, nr 3.
- Singla A., Stritch J.M., Feeney M. K., *Constrained or creative? Changes in financial condition and entrepreneurial orientation in public organizations*, „Public Administration” 2018, vol. 96, issue 4.
- Soppe A., *Sustainable finance as a connection between corporate social responsibility and social responsible investing*, „Indian School of Business WP Indian Management Research Journal” 2009, no 3(1).
- Standar A., *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, „Wieś i Rolnictwo” 2017, nr 2/(175).
- Stanny M., Strzelczyk W., *Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – kwerenda międzynarodowa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 49.
- Surówka K., *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37.
- Swianiewicz P., *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2.
- Swianiewicz P., *Zadłużenie samorządów*, „Wspólnota”, 7 stycznia 2006.
- Ter-Minassian T., *Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline?*, „OECD Journal on Budgeting” 2007, vol. 6, no 3.
- Walczak P., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oraz przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań w świetle wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 9.
- Wang X., Dennis L., Tu Y.S.J., *Measuring financial condition: a study of US states*, „Public Budgeting & Finance” 2007, no 27(2).
- Waśniewski T., Skoczyła W., *Jak korzystać ze sprawozdania z przepływu środków pieniężnych*, „Rachunkowość” 1999, nr 12.
- Wierzbka R., *System gwarantowania depozytów jako element sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenia francuskie*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1.
- Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia” 2009, nr 239.
- Wiewióra M., *Wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
- Wildowicz-Szumarska A., *Wyzwania polityki fiskalnej dla państw Unii Europejskiej w dobie pandemii COVID-19*, „Studia BAS” 2021, nr 3.
- Winarna J., Kuncara Widagdo A., Setiawan D., *Financial distress of local government: A study on local government characteristics, infrastructure, and financial condition*, „Global Business & Finance Review” 2017, vol. 22, issue 2.
- Wiśniewski M., *Klasyfikacja i kwantyfikacja ryzyka portfelowego w zarządzaniu długiem samorządowym w Polsce*, „FINANSE Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach”, PAN 2016, nr 1(9).
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4(28).
- Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995-2009*, NBP „Materiały i Studia” 2011, nr 256.
- Wojtasiak-Terech A., *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 5.
- Wołowicz T., *Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez bankowe instytucje finansowe*, „Biuletyn Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP” 2017, nr 2.

- Wołowicz T., *Modyfikacja indywidualnego wskaźnika zadłużenia od 1 stycznia 2019 r. a reguły limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 2.
- Wosiek M., *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 34.
- Wójtowicz K., *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40(4).
- Wójtowicz K., *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2011, nr 10.
- Wójtowicz K., *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, nr 2(48).
- Wójtowicz K., *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w procesie osiągania stabilności fiskalnej JST*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2.
- Zafra Gómez J.L., López Hernández A.M., Hernández Bastida A., *Developing a model to measure financial condition in local government*, „The American Review of Public Administration” 2009, no 39.

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz. Urz. MF. z 2012, poz. 56
- Krajowy Standard Rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”, Załącznik do uchwały 16/2017 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 12 września 2017, Dz. U. Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 listopada 2017 r., poz. 2017
- Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego, Załącznik do komunikatu nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. z 2010, nr 5, poz. 24
- Międzynarodowy Standard Rachunkowości nr 7 „Rachunek przepływów pieniężnych”, Załącznik do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1126/2008 z dnia 3 listopada 2008 przyjmujący określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodne z Rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 29.11.2008, L 320/27
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, Dz. U. nr 77, poz. 864 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. U. 2011, nr 298, poz. 1767
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, Dz. U. nr 142, poz. 1020
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Dz. U. 2021, poz. 2431
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, Dz. U. 2020, poz. 2396
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz pań-

- stwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2017, poz. 1911
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. 2018, poz. 109
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. 2022, poz. 144
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 203, poz. 1966
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z 21 sierpnia 2014 r., nr 179/p113/K/14
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2000 nr 94 poz. 1037 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. nr 249, poz. 2104
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2005, nr 14, poz. 114 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. 1994, nr 121, poz. 591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, Dz. U. 2020, poz. 2400
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. 2020, poz. 374
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 2500
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe, Dz. U. 1997, nr 140, poz. 939 z późn. zm.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1181> (dostęp 28.11.2021)
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2787, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2787> (dostęp 28.11.2021)

Inne źródła

- Ammons D., *Municipal benchmarks: assessing local performance and established community standards*, Routledge, London – New York 2012.
- Becker S., Deuber G., *Public debt in 2020*, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, 2010 March 24.
- Bilyk R., *Policy for strengthening economic security of the regions: problems of institutional and legal groundwork*, „Forum Scientiae Oeconomia”, 2016, no 4(2).
- Business Dictionary*, <http://businessdictionary.com/definition/debt-capacity.html> (dostęp 22.03.2010)
- Cooper G., *The origin of financial crises, central banks, credit bubbles and the efficient market fallacy*, Harriman House LTD, Hampshire, 2008
- Cyrankiewicz M., *Pułapka indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, <http://prawo.rp.pl> (dostęp 4.09.2019)
- Du Boys C., Padovani E., Orelli R., *Assessing financial health of local governments: going beyond accounting standards, a comparative study between France and Italy*, EGPA Annual Meeting, EGPA (European Group for Public Administration), Speyer 2017.
- Economic security*, International Committee of the Red Cross, Geneva, November 2013.
- European Commission, *Directorate - general for economic and financial affairs, fiscal sustainability and cyclical adjustment of budgetary aggregates*, International Monetary Fund 2010.

- Financial management in a local government association (LGA)*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, VNG International 2014.
- Fiscal rules*, Independent Institutions and Medium-term Budgetary Frameworks, www.ec.europa.eu, s. 4 (dostęp 18.04.2022)
- Glosariusz terminów dotyczący audytu w administracji publicznej*, Warszawa, lipiec 2005, s. 35, www.mf.gov.pl (dostęp 8.03.2012)
- Gołaszewski M., *Zanim dług wzrośnie... Zagrożenia związane z zadłużeniem*, cz. 2, <https://aesco.com.pl/zanim-dlug-wzrosnie-zagrozenia-zwiazane-zadluzeniem-cz-2/> (dostęp 23.11.2019)
- Guerguil M., *Fiscal rules and small states: A brief overview*, IMF 2009.
- Hildreth W.B., *State of Kansas debt affordability Report*, 2005.
<https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/credit-crunch> (dostęp 20.05.2022)
- Hung A.A., Parker A.M., Yoong J.K., *Defining and measuring financial literacy*, RAND Corporation, Santa Monica, September 2009.
- Indicators of financial condition in public sector statements of recommended practice (SORP)*, CICA, Toronto, Canada 2009.
- International Monetary Fund, *Debt, sustainability analysis*, EdX Course.
- IPSAS 2 – Cash flow statements*, EPSAS Working Group meeting, EPSAS WG 19/09.1, Luxembourg, 8 November 2019.
- Karlikowska M., Miemieć W., Ofiarski Z., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007-2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017-2019*, Warszawa 2020, www.gov.pl (dostęp 1.12.2021)
- Mulford Ch.W., Comiskey E.E., *Creative cash flow reporting. Uncovering sustainable financial performance*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey, 2005.
- Nollenberger K., Groves S.M., Valente M.G., *Evaluating financial condition: A Handbook for local government*. Washington 2003, D.C.: International City/County Management Association, <https://www.worldcat.org/title/988942696>
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
- Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje (2004)*, www.mf.gov.pl (dostęp 29.05.2012)
- Raport o stabilności systemu finansowego*, Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.
- Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015.
- Ramsey T.K., *Measuring and evaluating the financial condition of local government*, California State University, Department of Public Policy and Administration, Sacramento 2013.
- Reporting on the long-term sustainability of a public sector entity's finances*. International Federation of Accountants 2012, <https://www.ipsasb.org/projects/reporting-long-term-sustainability-public-finances>
- Revised guidelines for public debt management*, „International Monetary Fund. Policy Paper”, 2014.
- Rhyne E., *Measuring financial health: What policymakers need to know*, Insight2impact 2020.
- Samorządy uciekają się do fikcyjnej sprzedaży, by sfinansować dług*, „Puls Biznesu”, 9.09.2015.
- Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zr%C3%B3wnowa%C5%BCony.html> (dostęp 20.12.2022)
- Spearman K., *Financial management for local government*, t. 1, „UN-HABITANT”, Nairobi, Kenya 2007.
- Standard dla zarządzania ryzykiem*, FERMA (Federation of European Management Associations), s. 3, www.ferma-asso.org (dostęp 29.05.2012)

- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2002 roku.
- Szpunar P., Głogowski A., *Raport o stabilności systemu finansowego*, NBP, Warszawa 2012.
- Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2020*, Ministerstwo Finansów 2021, <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2018-2020> (dostęp 1.12.2021)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 20 lutego 2017 r.* (sygn. I SA/GI 1356/16)
- Yilmaz D., *Financial security and stability*, „Measuring and Fostering the Progress of Societies”: The OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy, Istanbul, 27-30 June 2007.
- Zandi M., Cheng X., Packard T., *Special Report: Fiscal space*, Moody's Analytics, 2011.
- Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Zdolność kredytowa to nie sztywne wskaźniki zadłużenia. Raport specjalny Fitch Ratings*, 2006, http://www.fitchpolska.com.pl/reports/Polish_municipalities2006-10-27pl.pdf?rep=6630 (dostęp 12.07.2020)

Spis rysunków

5.1.	Kształtowanie się poziomu nadwyżki operacyjnej w okresie 2007-2020 (w mln zł) oraz dynamiki zmian w relacji do poprzedniego roku	237
5.2.	Nadwyżka operacyjna (w mln zł) a jej rentowność (w %) w okresie 2007-2020	239
5.3.	Nadwyżka operacyjna, saldo majątkowe oraz poziom finansowej luki inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020 (w mln zł).....	239
5.4.	Poziom finansowania a nominalna zmiana długu w relacji do roku poprzedniego (w mln zł)	240
5.5.	Poziom zadłużenia podsektora samorządowego w latach 2007-2020 na tle kształtowania się stawki WIBOR 1M – etapy finansowania	241
5.6.	Dług w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (w mld zł).....	242
5.7.	Kształtowanie się zdolności płatniczej w I oraz II grupie miast.....	270
5.8.	Kształtowanie się zdolności płatniczej w III grupie miast	270
5.9.	Kształtowanie się zdolności płatniczej w IV grupie miast.....	271
5.10.	Kształtowanie się zdolności płatniczej w V grupie miast	271

Spis tabel

1.1.	Teoretyczny wymiar kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego	40
1.2.	Miary wykorzystywane w ocenie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego	48
1.3.	Tradycyjne cząstkowe miary oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz ich wartość informacyjna	51
1.4.	Zestaw wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego rekomendowany przez Ministerstwo Finansów	54
1.5.	Wzajemne relacje między miernikami finansowymi oceny kondycji finansowej.....	59
1.6.	Mierniki systemu monitorowania trendów fiskalnych	60
1.7.	10-stopniowa skala kondycji finansowej według metodologii Browna.....	63
1.8.	Mierniki pomiaru kondycji finansowej według metodologii Wanga, Dennis, Tu	65
1.9.	Rodzaje sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego zawarte w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej	77
1.10.	Rodzaje sprawozdań budżetowych sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych	78
1.11.	Plaszczyzny oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego przez instytucje finansujące	80
1.12.	Metody sporządzania sprawozdania z przepływu środków pieniężnych	90
1.13.	Wady i zalety bezpośredniej i pośredniej metody opracowywania rachunku przepływów pieniężnych	91
1.14.	Warianty sytuacji finansowej w zależności od kształtowania się przepływów pieniężnych z poszczególnych rodzajów działalności	96

1.15.	Kryteria analizy finansowej w podsektorze samorządowym vs sektor przedsiębiorstw.....	103
1.16.	Zakres i źródła informacji wymaganych do przeprowadzenia merytorycznej analizy finansowej jednostki samorządu terytorialnego.....	106
2.1.	Tytuły dłużne zaliczane do długu publicznego.....	113
2.2.	Ograniczenia prawne dla tytułów dłużnych zdefiniowanych w ustawie o finansach publicznych oraz aktach wykonawczych obowiązujące do 2019 roku	114
2.3.	Bieżąca i inwestycyjna luka finansowa.....	118
2.4.	Ekonomiczne znaczenie długu dla gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.....	120
2.5.	Finansowe oraz pozafinansowe przesłanki finansowania zadań długiem samorządowym.....	122
2.6.	Weryfikacja czynników determinujących wybór instrumentu dłużnego przez jednostkę samorządu terytorialnego.....	125
2.7.	Czynniki determinujące decyzję o wyborze instrumentu finansowego przez jednostkę samorządu terytorialnego według M. Jastrzębskiej oraz L. Patrzalka.....	126
2.8.	Determinanty wyboru źródła finansowania w jednostkach samorządu terytorialnego według M. Ziolo.....	127
2.9.	Klasyfikacja instrumentów finansowych dla jednostki samorządu terytorialnego..	129
2.10.	Uwarunkowania zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego...	133
2.11.	Niestandardowe instrumenty finansowe oraz ich wpływ na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.....	137
2.12.	Procedura pozyskiwania niestandardowych instrumentów finansowych – kluczowe ryzyka i kierunki oddziaływania.....	140
2.13.	Wybrane nieprawidłowości w korzystaniu z niestandardowych instrumentów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego stwierdzone przez instytucje kontrolne oraz orzeczenia sądowe.....	141
3.1.	Modele finansowania jednostek samorządu terytorialnego a reguły limitujące zadłużenie.....	152
3.2.	Przegląd regulacji prawnych zawartych w ustawie o finansach publicznych o możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego.....	159
4.1.	Czynniki ograniczające ryzyko instytucji finansujących w aspekcie współpracy z samorządami w obszarze produktów o charakterze kredytowym.....	195
4.2.	Ryzyko związane z pozyskiwaniem oraz spłatą zobowiązań finansowych w podsektorze samorządowym.....	197
4.3.	Symptomy materializacji ryzyka finansowego w świetle samorządowej ekspozycji kredytowej.....	198
4.4.	Klasyfikacja ryzyka w procesie kredytowym jednostek samorządu terytorialnego	200
4.5.	Obszary ryzyka ze względu na źródła jego powstawania.....	203
4.6.	Wybrane elementy wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego.....	208
4.7.	Wzorcowa struktura rachunku przepływów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego.....	214
4.8.	Wybrane elementy sprawozdania budżetowego i rachunku przepływów pieniężnych.....	220
5.1.	Kształtowanie się dochodów, wydatków, wyniku oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu zagregowanym w okresie 2007-2020 (w mln zł).....	234

5.2.	Wybrane alternatywne mierniki finansowe wykorzystane w ocenie kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego	235
5.3.	Nominalna zmiana poziomu długu (w mld zł).....	240
5.4.	Nominalny poziom nadwyżki operacyjnej poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2025 (w tys. zł)	243
5.5.	Wybrane mierniki kondycji finansowej w latach 2018-2025 według typu jednostki samorządu terytorialnego	246
5.6.	Wyselekcjonowana próba miast uszeregowana w grupy badawcze	250
5.7.	Kształtowanie się przepływów pieniężnych dla poszczególnych grup miast w okresie 2018-2025 (w tys. zł)	251
5.8.	Kształtowanie się przepływów pieniężnych dla poszczególnych grup miast w okresie 2018-2025 (w tys. zł)	252
5.9.	Kształtowanie się przepływów pieniężnych dla poszczególnych grup miast w okresie 2018-2025 (w tys. zł)	254
5.10.	Własne źródła finansowania działalności inwestycyjnej po obsłudze długu (w tys. zł).....	255
5.11.	Stopień pokrycia wydatków inwestycyjnych własnymi środkami (w %).....	255
5.12.	Oczekiwany przyrost zadłużenia w latach 2018-2025 (w tys. zł).....	257
5.13.	Zadłużenie badanych miast w okresie 2018-2025 (w %).....	261
5.14.	Obsługa długu badanej próby miast w okresie 2018-2025 (w %).....	261
5.15.	Zestawienie rocznego kosztu obsługi zadłużenia w ujęciu nominalnym (w tys. zł)	262
5.16.	Kształtowanie się IWZ badanej próby miast w okresie 2018-2025 (w %)	264
5.17.	Spłata zadłużenia dla badanych miast w okresie 2018-2025 (w latach).....	264
5.18.	Kształtowanie się samodzielności dochodowej badanej próby w okresie 2018-2025 (w %)	266
5.19.	Rentowność nadwyżki operacyjnej dla badanej próby (w %).....	267
5.20.	Kształtowanie się zdolności płatniczej badanej próby w okresie 2018-2025	268
5.21.	Środki pieniężne generowane przez badane jednostki (w tys. zł).....	272
5.22.	Kształtowanie się majątkowej zdolności płatniczej badanej próby w okresie 2018-2025.....	272

The Assessment of the Debt Capacity of Local Government Units Using the Cash Flow Statement. Methods and Criteria

Abstract

The issue of the debt of local government units is eagerly taken up in the literature on the subject and does not lose its relevance. This very important problem is discussed primarily from the point of view of the causes, consequences and available debt instruments for financing the borrowing needs of local government subsector units. The scope of financing local government units is complex, which provides an opportunity for research at many levels.

The subject of the monograph is the assessment of the state of local government finances using the cash flow statement and its determinants. The monograph shows that the possibility of using the cash flow statement, on the one hand, will make it possible to make a multi-criteria assessment of the state of local government finances, and on the other hand, it will provide a basis for rational cash management while focusing on achieving the set goals of the unit.

The substantive content of the prepared dissertation is included in 5 chapters, which allow to look at the problem of assessing the state of finances of local government units both from the side of legal regulations of the local government subsector and the financial market.

The first chapter, „Financial health of the local government unit and its measurement,“ discusses the essence of financial health of the local government subsector as the core of financial security. The chapter aims to indicate the definition for financial health and show its multidimensionality. In the conceptual layer, it was necessary to point out the differences between terms found in the literature, such as financial security, fiscal stability, creditworthiness and both financial condition and financial potential, and describe the interrelationship between them.

Chapter two, „Debt of the local government subsector in the Polish system of public finance,“ presents an overview of issues related to the nature of local government public debt and the rationale for incurring debt.

The third chapter, „Mechanisms of control and rationing of the debt of a local government unit,“ presents the complexity of the existing regulations relating to the activity of a local government unit in the debt financing market, as the primary venue for raising repayable capital.

The next chapter, the fourth, „Principles of assessing financial risk and payment capacity of a local government unit,“ focuses on identifying the risks present in the activities of a local government unit. The chapter proposes the concept of presentation of the cash flow statement in the financial analysis of a local government unit and the

measurement of the ability to pay using just the cash flow statement. The developed methodology can be helpful in the decision-making process when determining the financing structure, which also determines the payment capacity of the local government in the long term. The considerations made in this part of the work include conclusions that indicate that the proposed alternative to statutory indicators measure of ability to pay can be used in practice.

The fifth chapter, „Long-term simulation of the payment capacity of selected cities with county rights in Poland,” discusses trends in the debt financing market, pointing to the potential of cooperation between financing institutions and the local government subsector. The author presents, on the basis of available financial data, the course of payment capacity in the future for a selected group of cities with county rights.

The summary contains the key final conclusions for the subject under study, which at the same time attempts to answer the research problem posed in the introduction and the supporting questions. These conclusions also relate to the statement of practical usefulness and feasibility of implementing financial analysis and a measure of payment capacity based on the cash flow statement into both the practice of financial management in a local government unit and the banking sector.



**Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego
we Wrocławiu**

SERIA: MONOGRAFIE I OPRACOWANIA

1. Ginter Trybuś, *Zmienna losowa dystansowa. Teoria i zastosowania*, Wrocław 1981.
2. Janusz Olearnik, *Funkcjonowanie i rozwój sfery usług w Polsce*, Wrocław 1981.
3. Wiktor Łach, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna wsi i rolnictwa w rejonach uprzemysłowionych*, Wrocław 1982.
4. Marek Prymon, *Badanie branżowo-przestrzenne rynku*, Wrocław 1982.
5. Stanisław Krawczyk, *Modyfikacja przekształceń simpleksowych i ich zastosowania*, Wrocław 1982.
6. Jan Lichtarski, *Kryteria i metody oceny efektywności przedsięwzięć organizatorskich w przedsiębiorstwie*, Wrocław 1983.
7. Rafał Krupski, *Projektowanie układów regulacji w złożonych systemach produkcyjnych*, Wrocław 1982.
8. Jan Rymarczyk, *Migracja siły roboczej do krajów EWG i jej konsekwencje społeczno-gospodarcze*, Wrocław 1982.
9. Marek Drewniński, *Programowanie struktury przestrzennej sieci detalicznej*, Wrocław 1983.
10. Bolesław Księżopolski, *Porozumienia i umowy o prace badawcze i wdrożeniowe*, Wrocław 1983.
11. Stanisław Styś, *Kształtowanie kompleksu żywnościowego w regionie*, Wrocław 1983.
12. Mirosława Klamut, *Kierunki i dynamika przeobrażeń struktury społeczno-gospodarczej w układzie terytorialnym*, Wrocław 1983.
13. Ryszard Broszkiewicz, *Problemy kompleksowego programowania inwestycji w regionach*, Wrocław 1983.
14. Stanisława Ostasiewicz, *Wykorzystanie metod dyskryminacyjnych w prognozowaniu dyskretnym*, Wrocław 1983.
15. Władysław Błaszczak, *Amylazy roślinne*, Wrocław 1983.
16. Grażyna Borys, *Finansowe instrumenty ochrony gruntów rolnych*, Wrocław 1983.
17. Andrzej Siemianowski, *Fakty, prawa, decyzje. Rozprawy o konwencjonalistycznej filozofii nauki*, Wrocław 1983.
18. Wanda Łzyk, *Przełożony a problemy dezintegracji w zakładzie pracy*, Wrocław 1983.
19. Józef Soliński, *Próby otrzymania białka paszowego i spożywczego o podwyższonej jakości z odpadowego soku ziemniaka*, Wrocław 1983.
20. Stanisław Kiełczewski, *Prognozowanie rozwoju przemysłu. Zarys, metody*, Wrocław 1984.
21. Bogumił Bernaś, *Racjonalizacja produkcji i zużycia surowców energetycznych i energii w europejskich krajach RWPG*, Wrocław 1984.
22. Tadeusz Miśkiewicz, *Sterowanie hodowlą drożdży piekarskich z użyciem komputera*, Wrocław 1984.
23. Tadeusz Borys, *Kategoria jakości w statystycznej analizie porównawczej*, Wrocław 1984.
24. Marian Noga, *Sektor usług a dobrobyt społeczny w socjalizmie*, Wrocław 1984.
25. Edward Nowak, *Metodyka statystycznych analiz porównawczych efektywności obiektów rolniczych*, Wrocław 1985.
26. Jerzy Korczak, *Skorowidze dużych baz tekstowych*, Wrocław 1985.

27. Zbigniew Tarczyński, *Funkcjonowanie opłat i kar pieniężnych w ochronie środowiska*, Wrocław 1985.
28. Krzysztof R. Mazurski, *Gospodarowanie rolniczą przestrzenią produkcyjną w Polsce*, Wrocław 1986.
29. Andrzej Gospodarowicz, *Harmonogramy przedsięwzięć czasowo-przestrzennych i przybliżone metody ich wyznaczania*, Wrocław 1986.
30. Irena Hejduk, *Kierunki zmian systemu transportowego kraju na tle uwarunkowań rozwoju gospodarki polskiej*, Wrocław 1986.
31. Krystyna Mazurek-Łopacińska, *Mechanizm kształtowania konsumpcji żywności w Polsce*, Wrocław 1986.
32. Jacek Ochman, *Integracja w systemach informatycznych rachunkowości*, Wrocław 1986.
33. Tadeusz Listwan, *Organizacja zarządzania kadrami w przedsiębiorstwach przemysłowych*, Wrocław 1986.
34. Bogusław Fiedor, *Neoklasyczna teoria postępu technicznego: próba systematyzacji i krytycznej analizy*, Wrocław 1986.
35. Stefan Forlicz, *Rozkłady asymetryczne zmiennej losowej*, Wrocław 1986.
36. Janusz Olearnik (red.), *Funkcjonowanie rynku usług w Polsce*, Wrocław 1986.
37. Bożena Klimczak, *Państwowa regulacja makroproporcji podziału dochodu narodowego w przedsiębiorstwach socjalistycznych*, Wrocław 1986.
38. Teresa Skrabka-Błotnicka, *Właściwości emulgujące i żelujące białek i mięśni drobiowych ze szczególnym uwzględnieniem drobiu wodnego – badania porównawcze*, Wrocław 1986.
39. Krzysztof Jajuga, *Statystyka ekonomicznych zjawisk złożonych – wykrywanie i analiza niejednorodnych rozkładów wielowymiarowych*, Wrocław 1987.
40. Zdzisław Jasiński, *Funkcjonowanie zespołów roboczych w niestabilnych warunkach produkcji*, Wrocław 1987.
41. Jan Rymarczyk (red.), *Spółki prawa handlowego w polskim handlu zagranicznym*, Wrocław 1987.
42. Adam Ginsbert-Gebert (red.), *Diagnoza stanu rozwoju społeczno-gospodarczego województwa jeleniogórskiego*, Wrocław 1987.
43. Adam Nowicki, *Doskonalenie systemu informacyjnego w obiekcie gospodarczym: procesy, modele, zastosowania*, Wrocław 1987.
44. Stanisława Bartosiewicz, *Specyfikacja modeli ekonometrycznych i ich zastosowania w analizie zjawisk społeczno-gospodarczych*, Wrocław 1987.
45. Joanna Stasiuk, *Społeczno-ideologiczne oblicze drobnomieszczaństwa w okresie przejściowym*, Wrocław 1988.
46. Aniela Styś (red.), *Przemiany konsumpcji w Polsce*, Wrocław 1987.
47. Emil Antoniszyn, *Koordinacja terenowa a system władzy politycznej PRL*, Wrocław 1988.
48. Wiesław Kotarba, *Ocena projektu wynalazczego w przedsiębiorstwie*, Wrocław 1988.
49. Ryszard Antoniewicz, *Metoda najmniejszych kwadratów dla zależności niejawnych i jej zastosowania w ekonomii*, Wrocław 1988.
50. Andrzej Rapacz, *System funkcjonowania terenowych przedsiębiorstw turystycznych*, Wrocław 1988.
51. Jan Rymarczyk (red.), *I etap reformy w polskim handlu zagranicznym*, Wrocław 1989.
52. Halina Jagodzińska-Wersty (red.), *Relacje: wydajność pracy – płace*, Wrocław 1989.
53. Stefan Wrzosek, *Metody podejmowania decyzji o koncentracji specjalizacji i lokalizacji produkcji w przemyśle spożywczym*, Wrocław 1989.
54. Małgorzata Gableta, *Normowanie pracy jako narzędzie zarządzania przedsiębiorstwem*, Wrocław 1989.
55. Ludwik Skiba, *Czynnik ludzki w strukturze funkcjonalnej miasta przemysłowego*, Wrocław 1989.
56. Jadwiga Sobieska-Karpińska, *Programowanie rozwoju usług teleinformatycznych*, Wrocław 1989.

57. Kazimierz Zmaczyński, *Wpływ różnych sposobów sterowania, szczególnie regulacji pH, na stabilność procesu i efektywność hodowli ciągłej drożdży paszowych Candida utilis*, Wrocław 1989.
58. Wanda Ronka-Chmielowiec, *Modele aproksymacyjne w ekonomii*, Wrocław 1989.
59. Kazimierz Perechuda, *Teorie organizacji średniego zasięgu w niemieckim obszarze językowym (RFN, Austria, Szwajcaria)*, Wrocław 1989.
60. Andrzej Małachowski, *Diagnostyka danych tekstowych w informatycznych systemach zarządzania*, Wrocław 1989.
61. Grażyna Światowy, *Rynkowe uwarunkowania zachowań konsumpcyjnych gospodarstw domowych*, Wrocław 1990.
62. Szymon Stempin, *Podstawy metodyczne rachunku efektywności doboru materiałów w przedsiębiorstwie przemysłowym*, Wrocław 1989.
63. Zdzisław Pisz, *Funkcje zatrudnienia w okresie przeobrażeń społeczno-gospodarczych lat osiemdziesiątych*, Wrocław 1990.
64. Zbigniew Luty, *Planistyczny rachunek kosztów*, Wrocław 1990.
65. Jan Rymarczyk (red.), *System organizacyjno-ekonomiczny polskiego handlu zagranicznego w okresie reformy gospodarczej*, Wrocław 1990.
66. Paweł Dittmann, *Metody dezagregacji prognoz demograficznych*, Wrocław 1990.
67. Mieczysław Kufel, *Koszty przepływu materiałów w przedsiębiorstwach przemysłowych: problemy budżetowania, ewidencji i kontroli*, Wrocław 1990.
68. Urszula Kałużna-Drewińska, *Rynki lokalne w Polsce: funkcjonowanie i typologia*, Wrocław 1990.
69. Henryk Jagoda, *Państwowa regulacja integracji przedsiębiorstw w polskiej gospodarce: ewolucja, ocena, kierunki*, Wrocław 1990.
70. Zdzisław Knecht, *Uspołecznienie i integracja zarządzania przedsiębiorstwem*, Wrocław 1990.
71. Marek Górny, *Przezviska i nazwiska chłopów pałuckich w XVII w.: pochodzenie i budowa*, Wrocław 1990.
72. Halina Podsiadło, *Równowagi fazowe w układzie potrójnym PbO–P₂O₅–PbCl₂*, Wrocław 1990.
73. Krzysztof R. Mazurski (red.), *Ekonomiczno-produkcyjna ocena gospodarstw rolnych Dolnego Śląska*, Wrocław 1990.
74. Janusz Marak, *Materialne warunki bytu ludności wiejskiej w województwie legnickim*, Wrocław 1991.
75. Jerzy Sokołowski, *Podatek dochodowy jako instrument oddziaływania na zmiany w strukturze produkcji*, Wrocław 1991.
76. Ewa Konarzewska-Gubała, *Wspomaganie decyzji wielokryterialnych: system "BIOPOLAR"*, Wrocław 1991.
77. Witold Miszczak, *Sposoby ekstrakcji informacji z próby losowej*, Wrocław 1991.
78. Danuta Sołtyś, *Przesłanki metodyczne realizacji funkcji rachunku kosztów w warunkach produkcji aparaturowej*, Wrocław 1991.
79. Barbara Olszewska, *Sklonność do eksportu przedsiębiorstwa przemysłowego*, Wrocław 1991.
80. Aniela Puszko, *Studia nad N-tlenkami 2-chlorowcopikolin*, Wrocław 1991.
81. Halina Towarnicka, *Strategie i taktyki inwestycyjne polskich przedsiębiorstw w warunkach zmian systemowych*, Wrocław 1991.
82. Hanna Ban-Oganowska, *N-tlenki pochodnych 2,6 dimetylopirydyny*, Wrocław 1991.
83. Mirosława Kwiecień, *Rachunkowość jako narzędzie zarządzania. System z bazą wiedzy*, Wrocław 1991.
84. Władysława Szuszkiewicz, *Struktura fazowa i właściwości krystalochemiczne fosforanów itru z wapniem i sodem*, Wrocław 1991.
85. Grażyna Czupińska, *Struktura fazowa i właściwości krystalochemiczne fosforanów itru z potasem i magnezem*, Wrocław 1991.
86. Adam Kopiński, *Metody oceny kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa*, Wrocław 1991.

87. Krystyna Mazurek-Łopacińska, *Zróżnicowanie konsumpcji w Polsce w warunkach przemian rynku*, Wrocław 1991.
88. Irena Kociszewska, *Zmiany w zatrudnieniu w rolnictwie makroregionu południowo-zachodniego*, Wrocław 1992.
89. Juliusz Siedlecki, *Równowaga binarna w ekonomii*, Wrocław 1992.
90. Andrzej Kardasz, *Rachunek wyników i jego funkcjonowanie w podmiocie gospodarczym*, Wrocław 1992.
91. Stanisław Heilpern, *Podjęmowanie decyzji w warunkach niepewności*, Wrocław 1992.
92. Jerzy Rymarczyk, *Protekcjonizm w teorii ekonomii i w polityce handlowej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Wrocław 1992.
93. Mieczysław Przybyła, *Identyfikacja struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa*, Wrocław 1992.
94. Ewa Bogacka-Kisiel, *Finansowe aspekty działalności państwa w ochronie środowiska*, Wrocław 1993.
95. Józef Dziechciarz, *Ekonometryczne modelowanie procesów gospodarczych: modele ze zmiennymi i losowymi parametrami*, Wrocław 1993.
96. Jacek Karwowski, *Prognozowanie kursów walutowych*, Wrocław 1993.
97. Marian Jasiukiewicz, *Kościół katolicki w polskim życiu politycznym 1945-1989. Podstawowe uwarunkowania*, Wrocław 1993.
98. Stanisław Nowosielski, *Ekonomiczna integracja sterowania produkcją na zamówienie*, Wrocław 1993.
99. Urszula Siedlecka, *Prognozy ostrzegawcze*, Wrocław 1993.
100. Zofia Hasińska, *Regionalne i lokalne rynki pracy na Dolnym Śląsku*, Wrocław 1993.
101. Marek Walesiak, *Statystyczna analiza wielowymiarowa w badaniach marketingowych*, Wrocław 1993.
102. Jan Borowiec, *Strategie rozwoju krajów Trzeciego Świata*, Wrocław 1993.
103. Jerzy Wawrzynek, *Statystyczne planowanie eksperymentów w zagadnieniach regresji w warunkach małej próby*, Wrocław 1993.
104. Kazimiera Wilk, *Integracja wschodnioeuropejska – powstanie, funkcjonowanie i upadek*, Wrocław 1994.
105. Ewaryst Elimer, *Badania nad wykorzystaniem tłuszczów roślinnych do biosyntezy kwasu cytrynowego przez *Aspergillus niger**, Wrocław 1994.
106. Józef Zarzeczny, *Koncepcje i kierunki zmian systemu politycznego w Polsce w latach 1947-1953*, Wrocław 1994.
107. Józef Soliński, *Uzyskiwanie i charakterystyka białka z soku ziemniaka jako produktu do wzbogacania żywności*, Wrocław 1994.
108. Józef Soliński, *Badania białka z soku ziemniaczanego i próby zastosowań jego frakcji wytrącalnej*, Wrocław 1995.
109. Maciej Jasiński, *Wprowadzenie do konstrukcji modeli wzrostu gospodarki rynkowej*, Wrocław 1995.
110. Józef M. Soroka, *Polska Partia Socjalistyczna wobec problemów kulturalno-oświatowych 1918-1939*, Wrocław 1995.
111. Marek Łyszczak, *Finansowe instrumenty ochrony środowiska*, Wrocław 1995.
112. Jarosław Witkowski, *Strategia logistyczna przedsiębiorstw przemysłowych*, Wrocław 1995.
113. Zbigniew Przybyła, *Problemy współpracy ekonomicznej regionów przygranicznych (na przykładzie euroregionu Nysa)*, Wrocław 1995.
114. Barbara Radzikowska, *Płodność w Polsce w kontekście teorii przejścia demograficznego. Modelowanie i prognozowanie*, Wrocław 1995.
115. Leszek Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wrocław 1996.

116. Urszula Szubert-Zarzewny, *Turystyka w procesie przekształceń systemowych w Polsce*, Wrocław 1996.
117. Andrzej Bytniewski, *Założenia teoretyczne robotyzacji systemu rachunkowości*, Wrocław 1996.
118. Ryszard Broł, *Procesy urbanizacji wsi polskiej*, Wrocław 1996.
119. Adam Kubów, *Infrastruktura społeczna w okresie transformacji*, Wrocław 1996.
120. Józef Koziński, *Lokalizacja funkcji organicznych w strukturze ugrupowania gospodarczego*, Wrocław 1996.
121. Barbara Iwankiewicz-Rak, *Marketing organizacji niedochodowych: wybrane problemy adaptacji w warunkach polskich*, Wrocław 1996.
122. Józef Soliński, *Aspekty techniczne i ekonomiczne otrzymywania białka z soku ziemniaka*, Wrocław 1997.
123. Stanisław Czaja, *Teoriopoznawcze i metodologiczne konsekwencje wprowadzenia prawa entropii w teorii ekonomii*, Wrocław 1997.
124. Mieczysław Sobczak, *Stosunek Narodowej Demokracji do kwestii żydowskiej w Polsce w latach 1918-1939*, Wrocław 1998.
125. Maria Piotrowska, *Makroekonomiczne uwarunkowania rynku pieniężnego w Polsce*, Wrocław 1998.
126. Grażyna Osbert-Pociecha, *Dywestycje w przedsiębiorstwie*, Wrocław 1998.
127. Małgorzata Nycz, *Wspomaganie procesu podejmowania decyzji w przedsiębiorstwie przy użyciu otwartego systemu ekspertowego*, Wrocław 1998.
128. Jacenta Łucewicz, *Organizacyjne zachowania człowieka*, Wrocław 1999.
129. Jędrzej Chumiński, *Ruch zawodowy w Polsce w warunkach kształtującego się systemu totalitarnego (1944-1956)*, Wrocław 1999.
130. Jerzy Kociszewski, *Proces integracji gospodarczej ziem zachodnich i północnych z Polską*, Wrocław 1999.
131. Stanisław Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wrocław 1999.
132. Dorota Korenik, *System oceny efektywności terenowych centrów zysku banku komercyjnego (w warunkach wzrostu konkurencji jakościowej w sektorze bankowym)*, Wrocław 1999.
133. Andrzej Baniak, *O statyce porównawczej dla oligopolu*, Wrocław 1999.
134. Maria Wanda Kopertyńska, *System płac w przedsiębiorstwie*, Wrocław 2000.
135. Władysław Czupryk, *Wpływ zjawisk wtórnych na zużywanie utleniające metali w procesie tarcia poślizgowego*, Wrocław 2000.
136. Andrzej Kaleta, *Strategia konkurencji w przemyśle*, Wrocław 2000.
137. Leon Jakubów, *Społeczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorstw*, Wrocław 2000.
138. Krystyna Moszkowicz, *Procesy innowacyjne w polskim przemyśle*, Wrocław 2001.
139. Tomasz Lesiów, *Prognozowanie jakości wyrobów z mięsa kurcząt na podstawie reologicznych właściwości homogenatów*, Wrocław 2001.
140. Mariusz Czekala, *Statystyki pozycyjne w modelowaniu ekonometrycznym. Wybrane problemy*, Wrocław 2001.
141. Elżbieta Weiss, *Ocena ekonomiczna procesu przekształceń w gospodarce komunalnej w Polsce*, Wrocław 2001.
142. Andrzej Misztal, *O podziałach optymalnych w ekonomii*, Wrocław 2002.
143. Tadeusz Dudyc, *Finansowe narzędzia zarządzania wartością przedsiębiorstwa*, Wrocław 2001.
144. Waldemar Podgórski, *Kształtowanie aktywności oddechowej i kwasotwórczej *Aspergillus niger* podczas produkcji kwasu cytrynowego w podłożach z melasą trzcinową*, Wrocław 2002.
145. Janina Wołoszyn, *Charakterystyka fizykochemiczna i technologiczna mięśni kaczek tuczonych przymusowo*, Wrocław 2002.
146. Ireneusz Kuroпка, *Potencjał życiowy mieszkańców Dolnego Śląska. Diagnoza i perspektywy*, Wrocław 2002.

147. Jerzy Jan Pietkiewicz, *Biosynteza kwasu cytrynowego przez Aspergillus niger w warunkach jedno- i wielostopniowych hodowli ciągłych*, Wrocław 2002.
148. Bogusława Drelich-Skulska, *Ewolucja zagranicznej polityki ekonomicznej Japonii u progu XXI wieku*, Wrocław 2002.
149. Janusz Łyko, *Pomiar i prognozy inflacji*, Wrocław 2002.
150. Jacek Uchman, *Podatkowe uwarunkowania polityki wypłat dywidend spółek kapitałowych*, Wrocław 2002.
151. Zbigniew Michna, *Modele graniczne w teorii ryzyka ubezpieczeniowego*, Wrocław 2002.
152. Tadeusz Janaszak, *Równoległy rachunek różniczkowy w badaniach ekonomicznych*, Wrocław 2003.
153. Ryszard Kłeczek, *Orientacja rynkowa w przedsiębiorstwie – podejścia metodologiczne i kierunki rozwoju badań*, Wrocław 2003.
154. Jacek Unold, *Dynamika systemu informacyjnego a racjonalność adaptacyjna. Teoretyczno-metodologiczne podstawy nowego ujęcia zasady racjonalności*, Wrocław 2003.
155. Stanisław Chelpa, *Kwalifikacje kadr kierowniczych przedsiębiorstw przemysłowych. Kierunki i dynamika zmian*, Wrocław 2003.
156. Olga Kowalczyk, *Rola pomocy osobistej w procesie integracji społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce i w innych krajach*, Wrocław 2003.
157. Andrzej Bąk, *Dekompozycyjne metody pomiaru preferencji w badaniach marketingowych*, Wrocław 2004.
158. Edmund Cibis, *Tlenowa biodegradacja skrobiowych wywarów gorzelniczych za pomocą mieszanej kultury bakterii termo- i mezofilnych z rodzaju Bacillus*, Wrocław 2004.
159. Maciej Kramarek, *Specyficzne funkcje leasingu okresu transformacji*, Wrocław 2004.
160. Mieczysław Lech Owoc, *Wartościowanie wiedzy w inteligentnych systemach wspomagających zarządzanie*, Wrocław 2004.
161. Zbigniew Garncarek, *Studia nad biosyntezą ergosterolu i jego $\Delta^{5,7}$ prekursorów przez szczep Saccharomyces cerevisiae D7*, Wrocław 2004.
162. Zbigniew Antczak, *Funkcja personalna w przedsiębiorstwie w okresie transformacji gospodarczo-społecznej w Polsce*, Wrocław 2005.
163. Czesław Zajac, *Społeczne i organizacyjne problemy przejęć i fuzji przedsiębiorstw*, Wrocław 2005.
164. Ewa Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wrocław 2005.
165. Helena Jasiulewicz, *Teoria zaufania. Modele aktuarialne*, Wrocław 2005.
166. Wojciech Rybicki, *Reprezentacja prognoz i modelowanie ryzyka*, Wrocław 2005.
167. Irena Szczygieł, *Układy trójskładnikowe $Ce_2O_3-Na_2O-P_2O_5$ i $Ce_2O_3-K_2O-P_2O_5$* , Wrocław 2005.
168. Waldemar Dotkuś, *Pomiar zadłużenia w publicznych zakładach opieki zdrowotnej województwa dolnośląskiego*, Wrocław 2006.
169. Wiesław Wątroba, *Społeczeństwo konsumpcyjne w dobie globalizacji*, Wrocław 2006.
170. Maria Kolenda, *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielocechowych*, Wrocław 2006.
171. Jerzy Niemczyk, *Wyróżniki, budowa i zachowania strategiczne układów outsourcingowych*, Wrocław 2006.
172. Jacek Adamek, *Instytucje poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw – doświadczenia polskie i zagraniczne*, Wrocław 2006.
173. Krzysztof Szolek, *Obszary metropolitalne we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Studium przypadku*, Wrocław 2006.
174. Mieczysław Morawski, *Zarządzanie wiedzą. Organizacja – system – pracownik*, Wrocław 2006.
175. Marek Nowiński, *Nieliniowa dynamika szeregów czasowych w badaniach ekonomicznych*, Wrocław 2007.

176. Maria Antonina Mach, *Temporalna analiza otoczenia przedsiębiorstwa. Techniki i narzędzia inteligentne*, Wrocław 2007.
177. Maria Jaworska, *Zmiany strukturalne w przemyśle państw OECD w latach 1993-2003 – trendy i ocena efektu strukturalnego*, Wrocław 2007.
178. Krzysztof Łobos, *Organizacja przedsiębiorstwa wspierająca efektywność ekonomiczną*, Wrocław 2007.
179. Ewa Stańczyk-Hugiet, *Strategiczny kontekst zarządzania wiedzą*, Wrocław 2007.
180. Małgorzata Nycz, *Pozyskiwanie wiedzy menedżerskiej. Podejście technologiczne*, Wrocław 2007.
181. Wojciech Misiński, *Modelowanie systemu powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce*, Wrocław 2007.
182. Krzysztof Safin, *Przedsiębiorstwa rodzinne – istota i zachowania strategiczne*, Wrocław 2007.
183. Waldemar Tyc, *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania transformacji rodziny*, Wrocław 2007.
184. Zofia Rusnak, *Statystyczna analiza dobrobytu ekonomicznego gospodarstw domowych*, Wrocław 2007.
185. Małgorzata Domiter, *Eksport w doktrynie i polityce gospodarczej na tle procesów liberalizacyjnych i integracyjnych*, Wrocław 2008.
186. Adela Barabasz, *Osobowość organizacji. Zastosowanie w praktyce zarządzania*, Wrocław 2008.
187. Agnieszka Skowrońska, *Rola polityki logistycznej państwa we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, Wrocław 2009.
188. Małgorzata Durbajło-Mrowiec, *Wyznaczniki wartości zakładu opieki zdrowotnej*, Wrocław 2009.
189. Tadeusz Gospodarek, *Modelowanie w naukach o zarządzaniu oparte na metodzie programów badawczych i formalizmie reprezentatywnym*, Wrocław 2009.
190. Jarosław Woźniczka, *Efekty reklamy w systemie komunikacji marketingowej*, Wrocław 2009.
191. Bożena Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wrocław 2009.
192. Bartłomiej Nita, *Rola rachunkowości zarządczej we wspomaganiu zarządzania dokonaniem przedsiębiorstwa*, Wrocław 2009.
193. Robert Kowalak, *Benchmarking jako metoda zarządzania wspomagająca controlling przedsiębiorstwa*, Wrocław 2009.
194. Roman Kotapski, *Budżetowanie w zarządzaniu przedsiębiorstwem budowlano-montażowym*, Wrocław 2010.
195. Elżbieta Sobczak, *Segmentacja rynków zagranicznych*, Wrocław 2010.
196. Witold Kowal, *Kontrola skuteczności marketingowej – problem zmienności interpretacji i pomiaru*, Wrocław 2010.
197. Grzegorz Bełz, *System zarządzania jako regulator odnowy i wzrostu przedsiębiorstw*, Wrocław 2011.
198. Marzena Stor, *Strategiczne międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wrocław 2011.
199. Wojciech Cieśliński, *Doskonalenie procesowej orientacji przedsiębiorstw PDP. Model platformy treningu procesowego*, Wrocław 2011.
200. Katarzyna Kuziak, *Pomiar ryzyka przedsiębiorstwa. Modele pomiaru i ich ryzyko*, Wrocław 2011.
201. Janusz Marek Lichtarski, *Struktury zadaniowe. Składniki, własności i uwarunkowania*, Wrocław 2011.
202. Grażyna Woźniewska, *Potencjał konkurencyjności banku spółdzielczego*, Wrocław 2011.
203. Andrzej Misztal, *Degresywna proporcjonalność a kształtowanie składu Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2012.
204. Joanna Dębicka, *Modelowanie strumieni finansowych w ubezpieczeniach wielostanowych*, Wrocław 2012.
205. Edyta Tabaszewska, *Wprowadzanie i funkcjonowanie systemów zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwach*, Wrocław 2012.
206. Anna Cierniak-Emerych, *Uczestnictwo pracobiorców w gospodarowaniu potencjałem pracy przedsiębiorstwa*, Wrocław 2012.

207. Edward Pielichaty, *Analiza duration w ocenie ryzyka stopy procentowej portfeli instrumentów finansowych o stałym dochodzie*, Wrocław 2012.
208. Joanna Szymańska, *Gospodarowanie zasobami ziemi w Polsce – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wrocław 2012.
209. Wawrzyniec Michalczyk, *Ewolucja polityki walutowej w Polsce po roku 1989 w perspektywie przystąpienia do strefy euro*, Wrocław 2012.
210. Marian Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wrocław 2012.
211. Janusz Wielki, *Modele wpływu przestrzeni elektronicznej na organizacje gospodarcze*, Wrocław 2012.
212. Katarzyna Miszczak, *Dylematy rozwoju regionu ekonomicznego w świetle wyzwań XXI wieku*, Wrocław 2012.
213. Dariusz Wawrzyniak, *Ryzyko informatyczne w działalności bankowej*, Wrocław 2012.
214. Anna Olszańska, *Rynek żywności w Polsce (1955-2010) – zmiany strukturalne, koncentracja produkcji i wahania podaży*, Wrocław 2012.
215. Wiesław Danielak, *Kształtowanie kapitału relacyjnego w małym i średnim przedsiębiorstwie*, Wrocław 2012.
216. Alicja Zakrzewska-Półtorak, *Rozwój regionalny w globalizującej się gospodarce*, Wrocław 2012.
217. Tomasz Słowski, *Analiza wpływu wspomaganego długiem wykupu akcji (LBO) na wartość spółki*, Wrocław 2012.
218. Marta Wincewicz-Bosy, *Sieci podmiotów gospodarczych w biznesie końskim*, Wrocław 2012.
219. Bartosz Jasiński, *Rady nadzorcze wobec zjawiska kryzysu organizacyjnego*, Wrocław 2012.
220. Jarosław Brach, *Internacjonalizacja polskich przedsiębiorstw międzynarodowych drogowego transportu ładunków*, Wrocław 2012.
221. Małgorzata Markowska, *Dynamiczna taksonomia innowacyjności regionów*, Wrocław 2012.
222. Joanna Krupowicz, *Cykliczność procesu urodzeń*, Wrocław 2012.
223. Teresa Orzeszko, *Rezerwy na straty kredytowe w bankach – istota i zasady funkcjonowania*, Wrocław 2013.
224. Paweł Hanczar, *Modele decyzyjne w koordynacji strumieni podaży produktów w łańcuchu dostaw*, Wrocław 2013.
225. Paweł Kuśmierczyk, *Efektywność odwrotnych mechanizmów aukcyjnych i quasi-aukcyjnych*, Wrocław 2013.
226. Andrzej Dudek, *Metody analizy danych symbolicznych w badaniach ekonomicznych*, Wrocław 2013.
227. Karol Kociszewski, *Ekologizacja polskiego rolnictwa a jego zrównoważony rozwój w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.
228. Arkadiusz Wierzbic, *System zarządzania oparty na znormalizowanych wymaganiach jako czynnik wzrostu i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Wrocław 2013.
229. Helena Dudyc, *Mapa pojęć jako wizualna reprezentacja wiedzy ekonomicznej*, Wrocław 2013.
230. Paweł Kowalik, *Pionowa i pozioma nierównowaga finansowa oraz system jej wyrównywania w państwie federalnym na przykładzie Niemiec i Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 2013.
231. Przemysław Skulski, *Uwarunkowania komunikacji na międzynarodowym rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego*, Wrocław 2013.
232. Agnieszka Sokołowska, *Spółeczna odpowiedzialność małego przedsiębiorstwa. Identyfikacja – ocena – kierunki doskonalenia*, Wrocław 2013.
233. Marek Kośny, *Determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin*, Wrocław 2013.
234. Dorota Teneta-Skwiercz, *Uwarunkowania realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwach polskich – na tle doświadczeń Wielkiej Brytanii i Niemiec*, Wrocław 2013.
235. Dorota Kwiatkowska-Ciotucha, *Zewnętrzne instrumenty wspomaganie rozwoju kompetencji pracowników w kontekście konkurencyjności przedsiębiorstw*, Wrocław 2013.

236. Anetta Zielińska, *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*, Wrocław 2013.
237. Mirosław Moroz, *Kształtowanie elastyczności przedsiębiorstw internetowych*, Wrocław 2013.
238. Małgorzata Pięta-Kanurska, *Wpływ sektora kreatywnego na kształtowanie się polskich metropolii*, Wrocław 2013.
239. Iwona Chomiak-Orsa, *Zarządzanie kapitałem relacyjnym w procesie wirtualizacji organizacji. Podejście modelowe*, Wrocław 2013.
240. Dorota Rynio, *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji*, Wrocław 2013.
241. Elżbieta Nawrocka, *Wizerunek obszaru recepcji turystycznej. Podstawy konceptualizacji i czynniki jego kreowania*, Wrocław 2013.
242. Maria Węgrzyn, *Uwarunkowania systemowe restrukturyzacji publicznych podmiotów leczniczych w Polsce*, Wrocław 2013.
243. Bogusław Półtorak, *Hipoteczny pieniądz bankowy*, Wrocław 2013.
244. Marek Biernacki, *Ocena efektywności instytucji publicznych w sektorach edukacji i ochrony zdrowia*, Wrocław 2013.
245. Grzegorz Krzos, *Zarządzanie projektem europejskim – uwarunkowania organizacyjne i międzyorganizacyjne*, Wrocław 2013.
246. Marta Nowak, *Controlling w zarządzaniu. Uwarunkowania psychologiczne*, Wrocław 2013.
247. Bożena Ryszawska, *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.
248. Paweł Waniowski, *Marketingowe zarządzanie ceną w przedsiębiorstwie*, Wrocław 2014.
249. Eстера Piwoni-Krzeszowska, *Zarządzanie wartością relacji przedsiębiorstwa z rynkowymi interesariuszami*, Wrocław 2014.
250. Tomasz Kawka, *Wynagrodzenia w organizacjach nowej gospodarki. Uwarunkowania, funkcje, konfiguracja*, Wrocław 2014.
251. Artur Klimek, *Korporacje transnarodowe z krajów wschodzących w gospodarce światowej*, Wrocław 2014.
252. Leszek Czarncki, *Model DNA firmy*, Wrocław 2015.
253. Ilona Kwiecień, *Ekonomiczna analiza dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie za szkody na osobie z ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 2015.
254. Adam Płachciak, *Rozwój zrównoważony w polityce brytyjskiej Nowej Partii Pracy*, Wrocław 2015.
255. Bartosz Scheuer, *Metodologia ekonomii w perspektywie konstruktywistycznej*, Wrocław 2015.
256. Grażyna Węgrzyn, *Innowacje w sektorze usług a zmiany strukturalne w zatrudnieniu*, Wrocław 2015.
257. Marcin Brol, *Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji*, Wrocław 2015.
258. Robert Kurek, *Systemy informacyjne nadzoru nad zakładami ubezpieczeń*, Wrocław 2015.
259. Magdalena Sobocińska, *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju orientacji rynkowej w podmiotach sfery kultury*, Wrocław 2015.
260. Piotr Szymański, *Standardy wyceny jako instrument kształtowania jakości procesu wyceny przedsiębiorstwa*, Wrocław 2015.
261. Edward Wiszniowski, *Rachunkowość i wykonywanie zawodu księgowego w kontrolnej procedurze nielegalnego obrotu pieniężnego*, Wrocław 2015.
262. Dariusz Głuszczyk, *Finansowanie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski*, Wrocław 2015.
263. Dominika Bąk-Grabowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach stosowania niestandardowych form zatrudnienia*, Wrocław 2016.
264. Izabela Michalska-Dudek, *Kształtowanie lojalności klientów biur podróży*, Wrocław 2017.
265. Agnieszka Jagoda, *Organizacja pracy w przedsiębiorstwie. Identyfikacja, diagnoza, perspektywy*, Wrocław 2017.

266. Andrzej Sztando, *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, Wrocław 2017.
267. Marcin Wierziński, *Rachunkowość zarządcza w odnowie modelu biznesowego przedsiębiorstwa*, Wrocław 2017.
268. Alicja Smolbik-Jęczmień, *Kształtowanie własnej kariery zawodowej w kontekście wielopokoleniowości*, Wrocław 2017.
269. Magdalena Rojek-Nowosielska, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw. Model – diagnoza – ocena*, Wrocław 2017.
270. Anna Chojnacka-Komorowska, *Tworzenie systemu controllingu finansowego w przedsiębiorstwie. Aspekty funkcjonalne, strukturalne oraz instrumentalne*, Wrocław 2017.
271. Hanna Kociemska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu heterodoksyjnym*, Wrocław 2017.
272. Katarzyna Piórkowska, *Złożoność przywództwa strategicznego w perspektywie mikrofundamentów w zarządzaniu strategicznym*, Wrocław 2017.
273. Arkadiusz Piwowar, *Chemiczna ochrona roślin we współczesnym rolnictwie w perspektywie ekonomicznej i ekologicznej – korzyści, koszty oraz preferencje*, Wrocław 2018.
274. Anna Kowalska, *Innowacyjność polskiej gastronomii i jej uwarunkowania*, Wrocław 2018.
275. Magdalena Ligus, *Wartościowanie efektów środowiskowych inwestycji w niskoemisyjne źródła energii - zastosowanie w wybranych metodach oceny efektywności*, Wrocław 2018.
276. Michał Biernacki, *Środowiskowy rachunek kosztów cyklu życia produktu*, Wrocław 2018.
277. Sebastian Bobowski, *Japonia w regionie i regionalizmie Azji Wschodniej w XXI wieku*, Wrocław 2018.
278. Sylwia Stańczyk, *Tożsamość ekosystemu biznesu*, Wrocław 2018.
279. Krzysztof Nowosielski, *Sprawność procesów controllingowych. Istota. Przejawy. Determinanty*, Wrocław 2018.
280. Magdalena Chmielowiec-Lewczuk, *Modelowanie strategii kosztowej w zakładzie ubezpieczeń a współczesne uwarunkowania rynku*, Wrocław 2018.
281. Łukasz Kuźmiński, *Modele probabilistycznego pomiaru i oceny ryzyka powodziowego na przykładzie dorzecza środkowej Odry*, Wrocław 2018.
282. Maja Kiba-Janiak, *Logistyka w strategiach miast*, Wrocław 2018.
283. Dominika Hadro, Marek Pauka, *Reakcje cenowe w debiucie na NewConnect. Znaczenie asymetrii informacji*, Wrocław 2018.
284. Katarzyna Prędkiewicz, *Finansowanie innowacji małych i średnich przedsiębiorstw w świetle teorii ograniczeń finansowych*, Wrocław 2018.
285. Patrycja Kowalczyk-Rólczyńska, *Equity release w finansach gospodarstw domowych osób starszych*, Wrocław 2018.
286. Piotr Luty, *Wielowymiarowa analiza rentowności aktywów spółek przejmujących w Polsce*, Wrocław 2018.
287. Iwona Dittmann, *Odpowiedniość polskich funduszy inwestycyjnych otwartych dla inwestora indywidualnego. Koncepcja oceny*, Wrocław 2019.
288. Hanna Sikacz, *Działalność przedsiębiorstwa w obszarach środowiskowym, społecznym i ładu korporacyjnego. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
289. Agnieszka Becla, *Kształtowanie się kosztów pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych w świetle dorobku ekonomii dobrobytu (w warunkach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy)*, Wrocław 2019.
290. Aleksandra Sus, *Logika harmonizacji okazji i strategicznych opcji realnych*, Wrocław 2019.
291. Justyna Zabawa, *Bankowość ekologiczna w społecznej odpowiedzialności biznesu. Rola, uwarunkowania i mierniki*, Wrocław 2019.
292. Grzegorz Tarczyński, *Optymalizacja procesów magazynowych – wybrane modele i metody*, Wrocław 2019.

293. Michał Ptak, *Wpływ podatków i opłat na ceny emisji dwutlenku węgla z energetycznego wykorzystania paliw i przeciwdziałanie zmianom klimatu*, Wrocław 2019.
294. Katarzyna Tracz-Krupa, *Rozwój pracowników w organizacjach finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wrocław 2019.
295. Anna Marciszewska, *Dojrzałość projektowa organizacji non-profit*, Wrocław 2019.
296. Sławomir Czetwertyński, *Morfologia nieautoryzowanego kopiowania*, Wrocław 2019.
297. Joanna Dyczkowska, *Ujawnienia niefinansowe w obszarze działalności badawczo-rozwojowej. Praktyki europejskich spółek biofarmaceutycznych*, Wrocław 2019.
298. Witold Szumowski, *System zarządzania urzędem administracji samorządowej. Perspektywa koncepcji good governance*, Wrocław 2019.
299. Anetta Pukas, *Zarządzanie relacjami z klientem w tworzeniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa – ujęcie dynamiczne*, Wrocław 2019.
300. Łukasz Wawrzynek, *Wykorzystanie zarządczej analizy sieci społecznych w doskonaleniu procesów biznesowych*, Wrocław 2019.
301. Jakub Drzewiecki, *Outsourcing jako narzędzie zmiany modelu biznesu: perspektywa Business Model Canvas*, Wrocław 2019.
302. Melania Bąk, *Majątek niewidzialny przedsiębiorstwa z perspektywy rachunkowości. Model koncepcyjny majątku niewidzialnego*, Wrocław 2020.
303. Piotr Rogala, *Nurt normalizacyjny w zarządzaniu jakością*, Wrocław 2020.
304. Dorota Molek-Winiarska, *Interwencje antystresowe w organizacji. Modele. Zarządzanie. Efektywność*, Wrocław 2020.
305. Łukasz Haromszeki, *Liderzy lokalni jako przywódcy organizacyjni w społeczeństwie obywatelskim*, Wrocław 2020.
306. Diana Rokita-Poskart, *Ekonomiczne skutki migracji edukacyjnych do ośrodka akademickiego. Studium przypadku Opola*, Wrocław 2020.
307. Monika Kwiecińska, *Fundacje korporacyjne w Polsce jako forma działalności filantropijnej przedsiębiorstw*, Wrocław 2020.
308. Renata Brajer-Marczak, *Zaangażowanie pracowników w doskonalenie procesów biznesowych*, Wrocław 2021.
309. Iwo Augustyński, *Nowoczesna Teoria Monetarna i możliwości jej wykorzystania w warunkach polskich*, Wrocław 2021.
310. Natalia Szozda, *Zarządzanie produktem w łańcuchu dostaw w dobie transformacji cyfrowej*, Wrocław 2022.