

*prof. dr hab. Beata Zofia Filipiak*¹

Katedra Finansów, Instytut Finansów

Uniwersytet Szczeciński

Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

W literaturze przedmiotu prowadzona jest dyskusja na temat kierunków oceny sytuacji finansowej JST z punktu widzenia metodycznego, jak również z punktu widzenia praktyki. Mimo rozwoju metod oceny kondycji finansowej, praktyka bardzo często potwierdza, że podstawowym kierunkiem oceny sytuacji finansowej jest zdolność do absorpcji zadłużenia. Podejście to wymusza poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: czy indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), może być miernikiem odpowiadającym na pytanie o kondycję finansową JST?

Celem opracowania jest dokonanie analizy istniejących w literaturze podejść (najistotniejszych kierunków) do oceny kondycji finansowej w ujęciu teoretycznym i praktyki samorządowej oraz dokonanie oceny wartości informacyjnej IWZ jako miary informującej o sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości absorpcji długu. Do realizacji tak postawionego celu posłużono się podejściem weryfikacyjnym mającym na celu potwierdzenie lub zaprzeczenie danego stanu w obrębie rozpatrywanych zjawisk i procesów. Wykorzystano metody analizy i konstrukcji logicznej, podstawy statystyki opisowej (w celu ustalenia zjawiska zadłużenia), jak również podstawowe podejście typowe dla metody heurystycznej.

ZARYS PODEJŚCIA METODYCZNEGO DO OCENY KONDYCJI FINANSOWEJ JST

W JST ocena sprawności realizowanych zadań bardzo często bazuje na ocenie dokonań. To podejście jest związane z koncepcją nowego zarządzania

¹ Adres korespondencyjny: ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, tel. +48 91 444 21 98; e-mail: beata.filipiak@usz.edu.pl; ORCID: 0000-0002-5480-5264.

publicznego (NPM). Dokonując pomiaru sprawności w oparciu o pomiar dokonanych konieczne jest zbudowanie systemu wskaźników lub też wskaźnika, które pokażą, jakie konkretnie cele, produkty i usługi ma JST do realizacji i jak je wykonuje [Osborne, Gaebler, 1993; Nazmul Ahsan Kalimullah, Ashraf Alam, Ashaduzzaman Nour, 2012]. Niewątpliwie realizacja celów, dostarczanie produktów i usług przez JST w formie realizowanych zadań będą wpływały na kondycję finansową².

Analiza literatury przedmiotu pozwala na wskazanie dwóch podstawowych kierunków dokonywania pomiaru kondycji finansowej JST opartych na: 1) wielu miarach empirycznych; 2) mierze syntetycznej. Autorzy opracowań podkreślają, że kondycji finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem [Clark, 1977; Groves i in., 1981; Hendrick, 2004; Mercer, Gilbert, 1996; Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011; Cabaleiro-Casal i in., 2013; Kowalczyk, 2017; Stanny, Strzelczyk, 2017] bazującym na dostępnych sprawozdaniach finansowych, czy też danych pochodzących z ksiąg JST.

Zestawione podejścia (tabela 1) w zakresie kierunków przeprowadzania analizy kondycji finansowej wskazują nie tylko na rozwój i ewoluowanie podejść, ale również wskazują na brak jednoznacznego rozumienia pojęcia kondycji finansowej. O ile pierwsze prace nad oceną kondycji finansowej pozwoliły na wyłonienie wspólnego podejścia w konieczności oceny sytuacji finansowej przez pryzmat najważniejszych czynników mających wpływ na jej kształtowanie (dochody, wydatki, płynność finansowa, zadłużenie, atrakcyjność), to późniejsze wykorzystanie miar opartych na wskaźnikach zaczyna być modyfikowane i ukierunkowane na: analizę nadwyżki operacyjnej i zadłużenia. Zaprezentowane podejścia do oceny kondycji finansowej wiążą ją również ze stabilnością finansową i sytuacją finansową [zob. Czekaj, Filipiak, 2009; Wójtowicz, 2017].

Zadłużenie sektora samorządowego budziło i budzić będzie niepokój (tabela 1), choć widać stabilizację dynamiki jego wzrostu w ostatnich latach. Analiza jego kształtowania w JST pozwala stwierdzić, że w Polsce występuje dosyć duże zróżnicowanie w jego poziomie i dynamice. Tym niemniej jako samo zjawisko ocenia się go jako rodzące ryzyko [Kata, 2015] dla realizowanych przez JST zadań, a tym samym dla stabilności finansowej.

² Pojęcie kondycji finansowej jest w literaturze przedmiotu bardzo często utożsamiane z sytuacją finansową. Pod pojęciem kondycji finansowej należy rozumieć w uproszczeniu: taką pozycję finansową JST, która zapewni możliwość sfinansowania realizacji zadań na dotychczasowym poziomie jakościowym i ilościowym w momencie dokonywania pomiaru, jak i w przyszłości (która określona jest przez horyzont pomiaru). Pozycja finansowa jest rezultatem podejmowanych przez organy JST decyzji. Zob.: [Dylewski 2009; Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011; Kopyściański, Rólczyński 2014; Filipiak 2016].

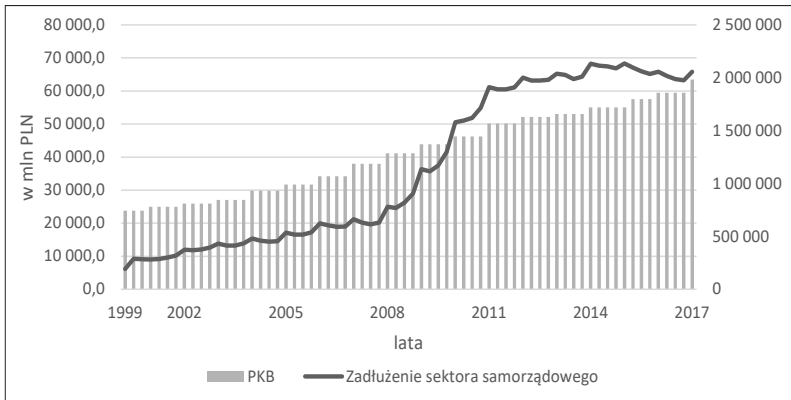
Tabela 1. Kierunki prowadzenia prac nad pomiarem kondycji finansowej JST

Rok	Podjęcie	Zakres analiz
<i>l</i>	2	3
1998/2012/2014/2017	Peterson [1998, s. 12–19] podejścia stosowane przez agencje ratingowe [FITCH, 2012; S&P, 2014], Kluzza [2017, s. 144–145]	Podjęcie oparte na wielu miarach empirycznych Wskazuje się na trzy podstawowe wskaźniki do oceny kondycji finansowej: 1) Zadłużenie netto/Dochody ogółem (ZN/D). 2) Nadwyżka operacyjna bez kosztów odsetkowych/Koszty odsetkowe (NO/KO). 3) Nadwyżka operacyjna bez kosztów odsetkowych/Zadłużenie netto (NO/ZN).
2003/2004/2011	Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj [2003, s. 84–111; 2004, s. 113–162; 2011, s. 71–132]	W zarządzaniu finansami istotne znaczenie ma analiza finansowa, która dotyczy finansowych aspektów działań prowadzonych przez organy samorządowe i ich jednostki organizacyjne, w szczególności po-miarowi dedykowane są grupy wskaźników, tj.: 1) wskaźniki obrazujące sytuację w przeliczeniu na mieszkańca (wskaźniki atrakcyjności), 2) wskaźniki pozwalające na zdiagnozowanie płynności finansowej, 3) wskaźniki pozwalające na zdiagnozowanie wpływu zadłużenia na sytuację finansową, 4) wskaźniki samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej).
2004, zmiany: 2005, 2006, 2007, 2009, 2011, 2014, 2017	Ministerstwo Finansów [http]	Zalecało dokonywanie analizy sytuacji finansowej opartej na grupach wskaźników, tj.: wskaźniki usta-wowe (dotyczące spełnienia reguł zadłużenia), wskaźniki dochodów, wskaźniki wydatków, budżeto-we (odnoszące się do nadwyżki operacyjnej do dochodów, samofinansowania), wskaźniki zadłużenia (obrazujące relacje długu do dochodów, nadwyżki operacyjnej do zadłużenia oraz nadwyżki opera-cyjnej do obsługi zadłużenia, dochodów do wydatków). Podjęcie to było rozwijane i modyfikowane, dostosowując je do zmieniających się potrzeb informacyjnych oraz zmian w klasyfikacji budżetowej. Zmianie podlega zestaw wskaźników co trzy lata.
2008	Czekaj, Filipiak [2009, s. 263–262, 288–295]	Wykorzystanie kompleksowego sprawozdania finansowego uwzględniającego nadwyżkę operacyjną do oceny sytuacji finansowej.
2010/2014/	Swianiewicz, Łukomska [2010, s. 7–32; 2014, s. 2–7]	Ocena kondycji finansowej budowana jest na dwóch podstawowych wskaźnikach: nadwyżki operacyjnej, która wernie oddaje zmiany kondycji finansowej samorządów (obrazuje też wynik operacyjny) i zadłużenia.
2012	Kawa, Kaczmarczyk [2012, s. 202–212]	Podjęcie bazujące na analizie wskaźnikowej uzupełnionej o model ekonometryczny pozwalający na dokonywanie oceny kondycji finansowej oraz oddziaływanie czynników opisanych wskaźnikami na zadłużenie i kondycję finansową.

l	2	3
2013	Hermaszewski [2013, s. 181–186]	Podjęcie bazuje na benchmarkingach, które budowane są w oparciu o zestaw wskaźników przygotowanych przez Ministerstwo Finansów uzupełnione o dodatkowe źródła informacji. Zwraca uwagę na konieczność weryfikacji danych z uwagi na zmiany w podejściu metodycznym (nie wszystkie dane są dostępne).
2013	Wojciechowski, Podgórnjak-Krzykacz [2013, s. 60–62]	Wskazują na pomiar realizowanych działań poprzez dokonywanie ewaluacji. To podejście pozwala na ocenę rezultatów działań. Wskaźniki te w sposób pośredni obrazują sytuację finansową, gdyż odnoszą się do efektywności podejmowanych działań przez JST i do efektów zastosowania długu w realizacji zadań.
2014	Kopyściański, Różeżyński [2014, s. 66–72]	Punktem wyjścia są wskaźniki opisujące sytuację finansową. Zastosowanie metody Hellwiga do oceny sytuacji finansowej. Wskazują na konieczność syntezy uzyskiwanych informacji cząstkowych.
2016	Filiipiak [2016, s. 13–33]	Ocena stabilności finansowej oparta o: poziom dochodów; samodzielność decyzyjną będącą funkcją nadwyżki finansowej; standard realizacji zadania mierzonej poniesionymi wydatkami na jego realizację; wybór społeczny i użyteczność dokonanego wyboru społecznego mierzoną kosztami i korzyściami osiąganymi przez społeczeństwo; stabilność systemu i zakresu zadań mierzona przyrostem wydatków związanych z pojawieniem się nowych zadań; zmiany koniunkturalne mierzone wahaniami dochodów; zadłużenie mierzone poziomem samorządowego długu publicznego i indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (IWZ).
2017	Kowalczyk [2017, s. 91–135]	Punktem wyjścia są wskaźniki opisujące sytuację finansową, ale pomiar jest rozszerzony na elementy wartościujące, pozwalające dokonać oceny skuteczności i efektywności. Ponadto pomiar rozszerzono o wskaźniki charakteryzujące obszary ekonomicznej aktywności JST.
2017	Jurewicz [2017, s. 50–51]	Nadwyżka operacyjna to jeden z najważniejszych wskaźników oceny sytuacji finansowej samorządów. Stanowi ona różnicę między zrealizowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi i wskazuje, jak wiele środków finansowych generowanych przez dany samorząd pozostaje po sfinansowaniu jego bieżącego funkcjonowania.
2017	Wójtowicz [2017, s. 208–210]	Wskazuje na konieczność analizowania poziomu zadłużenia, w tym reguł fiskalnych. Rozpatruje te dwa czynniki w kontekście zachowania bezpieczeństwa finansowego JST, jako składowej opisującej stan kondycji finansowej JST.
2007	Wang, Dennis, Tu [2007, s. 16–19]	Podjęcie oparte na jednej miarze Autorzy tworzą indeks kondycji finansowej oparty na modelu sprawodawczości finansowej wykonywanej przez 11 wskaźników. Testowano wiarygodność zastosowanych wskaźników, która miała na celu zbadanie, czy wszystkie podane wymiary i wskaźniki mogą być równoległe włączone do pomiaru kondycji finansowej, zakładając ich skorelowanie. Wskaźniki i wymiary powinny być skorelowane, aby zapewnić, że oceniają podobne elementy miary kondycji finansowej. Indeks kondycji finansowej obliczany jest poprzez zsumowanie i uśrednienie standaryzowanych wyników wszystkich wskaźników.

l	2	3
2009/ 2018	Ministerstwo Finansów	Indywidualny wskaźnik zadłużenia. Z jednej strony obrazuje obciążenie dochodów ogółem wydatkami z tytułu spłat rat kapitałowych i odsetek. Z drugiej jest to relacja obrazująca udział dochodów bieżących i majątkowych pomniejszonych o wydatki bieżące w dochodach bieżących w okresie 3 lat poprzedzającego rok, na który jest wyliczana. Rząd planuje tę relację zmodyfikować, wycofując się z okresu 3-letniego na rzecz 7-letniego. A ponadto przewidziano: wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu, wyeliminowanie dochodów ze sprzedaży majątku, objęcie limitem zadłużenia wszystkich kosztów obsługi długu, a nie tylko odsetek od kredytów i pożyczek.
2011	Walczak, Pietrzak [2011, s. 165–176]	Autorzy proponują wprowadzić współczynnik K, korygujący relację IWZ po prawej stronie. Wprowadzenie współczynnika K pozwala na większe zadłużenie JST o dobrej kondycji ekonomicznej. Przy czym jeżeli $K < 1$, JST nie dokonują korekty (co można przyjąć za stabilną sytuację finansową, pozwalającą na zadłużenie, o ile relacja IWZ będzie spełniona). JST, dla których $K > 1$, czyli będą w dobrej kondycji finansowej, mogą zwiększyć zadłużenie. Przy czym maksymalna korekta nie powinna być większa niż $K = 1,5$.
2011	Wiśniewski [2011, s. 153–182]	Autor poddał ocenie zdolności kredytową w ujęciu syntetycznego miernika. Zmiennymi tworzącymi miernik były w szczególności relacje: zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych, dochodów podatkowych w dochodach bieżących, dochodów bieżących w dochodach ogółem, relacja transferów bieżących do wydatków bieżących, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem, udział wydatków bieżących powiększonych o spłatę rat kapitałowych w dochodach bieżących.
2014	Bieniasz, Gołaś, Łuczak [2014, s. 101–121]	W ocenie efektywności finansowej JST zastosowano narzędzia analizy wskaźnikowej oraz metodę TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution), umożliwiającą agregację cech (wskaźników finansowych) i uporządkowanie liniowe badanych obiektów (gmin) według jednej – zagregowanej i syntetycznej cechy.

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 1. Zadłużenie podsektora samorządowego na tle PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Niebezpieczne może być przede wszystkim nadmierne zadłużanie się JST w stosunku do możliwości spłaty, co łatwo przyczynia się do utraty płynności finansowej. Wobec takiego zagrożenia jedną z najbardziej istotnych kwestii stają się prawne granice, do których jednostki te mogą się zadłużać. Rozwiązania Ministerstwa Finansów oraz instytucji w dużej mierze sprowadzają się do oceny zadłużenia, w tym IWZ, jako miary opisującej kondycję finansową przez pryzmat wywiązywania się z zobowiązań oraz mogącej absorbować zadłużenie.

WARTOŚĆ INFORMACYJNA IWZ

JAKO WYZNACZNIK AKTUALNEJ KONDYCJI FINANSOWEJ

Biorąc pod uwagę zależność między kondycją finansową a poziomem zadłużenia i obsługą długu oraz zależność między kondycją finansową a poziomem nadwyżki operacyjnej i zadłużeniem, zasadniczym pytaniem, które wymaga rozstrzygnięcia jest wartość informacyjna IWZ, jako miernika wyznaczającego aktualną kondycję finansową JST [Kawa, Kaczmarczyk, 2012; Kopyściański, Rólczyński, 2014; Kowalczyk, 2017; Kluza, 2017]. Pytanie: czy IWZ jest lub może być wskaźnikiem niosącym wartość informacyjną w zakresie aktualnej sytuacji finansowej JST?, staje się wyzwaniem zarówno dla organów JST, jak i państwa.

Wprowadzenie rozwiązania opartego na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia JST powinno służyć dwóm istotnym celom. Pierwszy, to wprowadzenie reguły mającej na celu ograniczenie nadmiernego poziomu zadłużenia [Swianiewicz, Łukomska, 2010; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011]. Drugim celem jest wykorzystanie wartości informacyjnej IWZ do prognozowania, a właściwie sterowania kondycją finansową. Czy realizacja wskazanego celu jest realna? Zdania na ten temat w literaturze przedmio-

tu są podzielone [Walczak, Pietrzak, 2011; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011; Romanowicz, 2014; Czarny, 2015; Kluza, 2017; Pismo..., 2018].

Wartość informacyjna IWZ (analiza w tabeli 2) dotycząca aktualnej kondycji finansowej, w jakiej znajduje się dana JST, nie jest pełna. Samo sprowadzenie oceny kondycji finansowej do oceny wpływu zadłużenia niewątpliwie jest zbyt syntetycznym ujęciem i nie oddaje potencjalnych możliwości poprawy, czy pogorszenia sytuacji finansowej w przyszłości. Ponadto z samej konstrukcji IWZ wynika, że:

1. Jego wartość będzie zależęć od wielu czynników, co oznacza, że tylko wpływając na te czynniki, JST będą mogły oddziaływać na dopuszczalny poziom własnego zadłużenia.
2. IWZ nie wykazuje elastyczności z punktu widzenia zmian w koniunkturze gospodarczej, gdyż bazuje na danych historycznych. Nie istnieje możliwość jego skorelowania z aktualnie prognozowaną koniunkturą gospodarczą.
3. Występująca nieadekwatność liczników relacji prawej i lewej strony IWZ uniemożliwia zadłużanie się tym JST, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, mimo że posiadają faktyczną zdolność do wywiązywania się z zobowiązań.
4. JST może znaleźć się pod presją sprzedażową majątku, chcąc poprawić relację IWZ po prawej stronie.
5. Istnieje możliwość kształtowania części składowej wskaźnika przypadającej na rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustanawiana jest relacja.
6. Kreatywna możliwość lub też konieczność w przypadku niespełnienia relacji, przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co nastąpi wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach.
7. Brak jest górnego limitu zadłużenia, odpowiedni dobór zmiennych może umożliwić nadmierną absorbcję długu, potrzebnego w realizacji bieżących celów, najczęściej o charakterze politycznym.
8. IWZ, jako miara formalna, może podporządkowywać projekcję dochodów i wydatków w celu spełnienia wymogów formalnych w zakresie IWZ w latach przyszłych.

Postuluje się takie konstruowanie wskaźników wyznaczających limity zadłużenia JST, aby możliwe było określenie ich bezpiecznego poziomu zadłużania się [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011]. Trudno się też zgodzić z twierdzeniem, że IWZ oddaje obraz sytuacji finansowej. Jego wartość informacyjna sprowadza się jedynie do limitowania zadłużenia [Dylewski, 2012]. Ponadto wskazuje się na brak powiązania limitacji zadłużenia z sytuacją ekonomiczną i możliwościami spłaty długu przez JST. Limitowanie zadłużenia tylko przez odniesienie się do poziomu dochodów i jednocześnie brak powiązania z sytuacją ekonomiczną jednostki, grozi zadłużaniem się JST ponad jej faktyczne możliwości spłaty długu przy jednoczesnym formalnym dotrzymaniu granic zadłużenia [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011].

Tabela 2. Syntetyczna analiza wartości informacyjnej IWZ

Konstrukcja	Syntetyczny opis	Wartość informacyjna
$\frac{R + O}{D}$	<p>Lewa strona relacji IWZ</p> <p>R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych</p> <p>O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych, a także dyskonto od papierów wartościowych</p> <p>D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym</p>	<p>– „R+O” są wielkościami przewidzianymi w umowach. Wartość „O” zależna od zapisów umowy oraz od koniunktury gospodarczej, o ile umowa przewiduje możliwość dokonywania korekt.</p> <p>– D – dochody są wielkością planowaną. Zatem nie można ich realnie oszacować w momencie wyliczania wskaźnika.</p> <p>– Sama relacja określa udział zobowiązań dłużnych (rat + odsetek) w dochodach i obrazuje, czy przypadająca na dany rok wielkość obsługi zadłużenia ma pokrycie w dochodach.</p> <p>– Nie są brane do tej relacji inne zobowiązania (krótkoterminowe) JST, a te mogą w sposób znaczący wpłynąć na bieżące wywiązywanie się z zobowiązań.</p>
$\frac{Db_n + Sm_n - Wb_n}{D_n}$	<p>Prawa strona relacji IWZ</p> <p>Db – dochody bieżące w roku budżetowym n</p> <p>Sm – dochody ze sprzedaży majątku w roku budżetowym n</p> <p>Wb – wydatki bieżące</p> <p>D_n – dochody ogółem budżetu w roku budżetowym n</p> <p>Przy czym n ustala się jako rok budżetowy, na który ustalana jest relacja</p> <p>n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja</p> <p>n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata</p> <p>n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata</p> <p>Wyrażenie relacji między prawą a lewą stroną wskaźnika</p>	<p>– Wskazana relacja nie uwzględnia czwartego kwartału roku, w którym jest ustalany IWZ.</p> <p>– Relacja nie uwzględnia skutków wydatków inwestycyjnych, na które zaciągane jest zobowiązanie dłużne. Takie skutki będą odczuwalne, jeżeli zadanie inwestycyjne z fazy inwestycyjnej zostanie przekazane do eksploatacji. Tym samym nie uwzględnia się zmian w sytuacji wydatkowej, w tym zmian związanych z potencjalnym zwiększeniem zakresu zadań, czy też zmian będących wynikiem komiunktury, czy demografii.</p> <p>– D_{n-1} – dochody z roku poprzedzającego rok ustawowy są wielkością wykonaną za trzy kwartały danego roku, w którym dokonuje się wyliczenia IWZ.</p> <p>– Relacja nie uwzględnia zmian w przyszłej sytuacji dochodowej z punktu widzenia wahań koniunktury.</p> <p>– Wielkość „Sm” bardzo często może być wielkością postulowaną, gdyż sprzedaż majątku jest procesem długookresowym.</p>
$\frac{1}{\leq 3}$		<p>– Oparcie wyliczeń na danych historycznych nie będzie oddawało planowanej, potencjalnej sytuacji (lepiej lub gorzej) danej JST.</p> <p>– Może nastąpić w roku, na który planowany jest wskaźnik pogorszenie sytuacji dochodowej lub wydatkowej, lub też jej poprawa na skutek czynników występujących w otoczeniu JST (np. koniunktury gospodarczej).</p>

Źródło: opracowanie własne.

ADEKWATNOŚĆ PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE IWZ A REALNA MOŻLIWOŚĆ OCENY KONDYCJI FINANSOWEJ

Biorąc pod uwagę fakt, że JST mogą i zaciągają zobowiązania dłużne, które w regule, określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, pozwalają wygenerować w ten sposób wyższe wydatki bieżące (wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych³). Przez to JST „obchodzą” ustawową regułę zrównoważenia wydatków bieżących budżetu.

Ustawodawca widząc liczne uchybienia reguły określonej w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, jak również znając liczne opinie zarówno organów kontrolnych, jak i występujących w literaturze przedmiotu wypracował nowe rozwiązanie, które jego zdaniem pozwoli na wyeliminowanie dotychczasowych uchybień, a przede wszystkim wzmocni bezpieczeństwo finansowe, a tym samym ma wpłynąć na ustabilizowanie kondycji finansowej JST. Projektowane rozwiązanie bazuje na tradycyjnym podejściu wskaźnikowym, gdzie jeden wskaźnik będzie stanowić o limitacji zadłużenia. Wprawdzie ustawodawca dostrzega problem oceny kondycji finansowej, to w projektowanych regulacjach nie uwzględni kompleksowego podejścia do jej pomiaru, dalej wskazując na limitację zadłużenia jako instrument – regułę kluczową dla stabilności finansów JST. Projektowane rozwiązanie wyliczane jest w oparciu o poniższe równanie [Pismo..., 2018]:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \sum_{i=1}^7 \frac{(D_{bi} - W_{bi})}{D_{bi}} a_i$$

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych,
- O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu,
- D_b – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE lub innych o podobnym charakterze,
- D_{bi} – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-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 UE lub innych o podobnym charakterze,

³ Wskazuje na to art. 217 ust. 2 pkt 6 [Ustawa, 2009].

- W_{bi} – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o: wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego ze środków UE lub innych o podobnym charakterze,
- a_i – wagi dla roku o i -lat poprzedzającego rok, na który ustalana jest relacja, określona następująco: $a_7=0,06$; $a_6=0,09$; $a_5=0,11$; $a_4=0,14$; $a_3=0,17$; $a_2=0,20$; $a_1=0,23$.

Wskazane rozwiązanie uwzględnia zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, co niewątpliwie pozytywnie wpłynie na wyeliminowanie obchodzenia wskaźnika zadłużenia, a tym samym zwiększy bezpieczeństwo finansowe JST. Rozwiązanie to obejmie limitem spłaty zadłużenia wszystkie wydatki na obsługę długu. W projektowanym prawie wyłączone zostaną wolne środki z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu. Ważnym rozwiązaniem jest wskazanie przez ustawodawcę, że przy wyliczeniu nowego IWZ nie będzie uwzględniać się spłaty zobowiązań na realizację projektów UE z tytułu rat kapitałowych wraz z odsetkami i dyskontem od zobowiązań zaciągniętych na realizację projektu UE – w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Budzi zastrzeżenie kwestia ewaluacji efektów wprowadzonych zmian. Ustawodawca dalej popełnia błąd utożsamiając kondycję finansową z oceną zadłużenia. W uzasadnieniu do zmian wskazuje się, że ocena kondycji finansowej JST będzie prowadzona w oparciu o „wskaźniki zadłużenia tych jednostek, kwoty spłat długu w ramach procesu restrukturyzacji zadłużenia JST” [Pismo..., 2018].

Z punktu widzenia sytuacji finansowej, znów projektowane zmiany nie będą pozwalały na odpowiedź na pytanie: jaka jest faktyczna kondycja finansowa JST? W projektowanym rozwiązaniu dalej brakuje informacji o zdolności do wywiązywania się z zobowiązań. Ten element jest dalej zastępowany zdolnością do obsługi zadłużenia. Dalej umniejszona została rola nadwyżki operacyjnej (tzw. wolnych środków), które powinny pełnić rolę informacji o zdolności do generowania bieżącej nadwyżki finansowej, szczególnie w latach następnych. Żaden organ jej nie ocenia jako wartości skumulowanej, a jej rachunek bardzo często sprowadza się do wypełnienia kolejnej reguły wprowadzonej obowiązującym prawem.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego ustawodawca przyjął 7-letni okres do analizy dochodów i wydatków, należy zadać pytanie: dlaczego ustawodawca nie wprowadza dłuższego okresu? A może zasadny byłby tylko roczny okres analizy? Na te pytania nie uzyskuje się odpowiedzi z uzasadnienia projektu zmian. W proponowanych zmianach brakuje również analizy realnych przyrostów dochodów, czy wydatków budżetowych oraz ich prognozy dokonanej w oparciu o realne wskaźniki makroekonomiczne, które przyjmuje się do konstrukcji budżetu państwa. Te wielkości mogłyby pomóc zarówno ustalić prognozowaną sytuację

finansową, jak również odpowiedzieć na pytanie, czy jest zasadne zadłużanie się przez JST i czy będzie realna możliwość spłaty przy prognozowanym kształcie dochodów i wydatków.

Postulowane podejście do oceny kondycji finansowej JST nie powinno opierać się jedynie na wyznaczeniu limitu. Planowane rozwiązanie utrzymuje wcześniejszy podstawowy błąd związany z ujęciem *ex post* wielkości wskaźnika.

Warto rozważyć wprowadzenie, oprócz wskaźnika IWZ, rozwiązania postulowanego w literaturze przedmiotu (na przeprowadzonych badaniach empirycznych również⁴) dodatkowego wskaźnika limitującego górną granicę zadłużenia. Zawsze jednak będzie to problem ograniczający nadmierne zadłużanie lub omijanie wprowadzanych uszczelnień systemu rozwiązaniami ustawowymi.

KONKLUZJE I WNIOSKI KOŃCZĄCE

IWZ w zasadzie tylko dotyczy możliwości obsługi zadłużenia, ale nie może być miarą kondycji finansowej, gdyż w JST są zobowiązania nie tylko zaliczane do zobowiązań dłużnych. Pominięcie tych zobowiązań i ich wpływu na kondycję finansową czyni wartość informacyjną IWZ niedoskonałą i niepełną.

Trudno wskazać rozwiązanie optymalne, które pozwalałoby w pełni oddać aktualną kondycję finansową. Jest to możliwe, ale z punktu widzenia praktyki JST, stosowanych działań na rzecz utrzymania długu publicznego na poziomie nieprzekraczającym wyznaczeń z Traktatu z Maastricht, jak również z punktu widzenia dodatkowych obciążeń pracą, trudne do praktycznej implementacji. Istnieją dobre praktyki zarówno w teorii, jak i praktyce dotyczące pomiaru kondycji finansowej. Trudno rozstrzygnąć, czy właściwym kierunkiem dla praktyki są rozwiązania oparte na wielu miernikach, czy zastosowanie miary syntetycznej.

Odnosząc się do projektowanych zmian i siły determinacji do uproszczenia systemu, należy wnioskować, że zmiany dotyczące IWZ, a w szczególności zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego, będą determinować kierunki oceny kondycji finansowej stosowanej w praktyce przez JST i innych interesariuszy tej informacji. Ponadto skoro rozwiązanie rządowe dotyczące limitacji zadłużenia praktycznie jest stosowane i będzie stosowane do oceny kondycji finansowej, a z powodu braku rozwiązań ustawowych, definiujących składniki wchodzące do oceny kondycji finansowej, jak również rozwiązania stosowane przez instytucje ratinowe, należy oprzeć ocenę kondycji finansowej na kierunku zgodnym z praktyką. Nie należy tego rozwiązania z uwagi na przeprowadzoną jego krytykę uznawać za docelowe, ale przejściowe, podlegające modyfikacji w przyszłości.

⁴ Wskazują na to [Walczak, Pietrzak, 2011; Dylewski, 2012; Paixão, Baleiras, 2013].

BIBLIOGRAFIA

- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A., 2014, *Wielowymiarowa analiza kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2007–2011*, „Więś i Rolnictwo”, nr 2 (163).
- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A., 2013, *Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health*, „American Review of Public Administration”, t. 43, nr 6, <https://dx.doi.org/10.1177/0275074012451523>.
- Clark T.N., 1977, *Fiscal management of American cities: Funds flow indicators*, „Journal of Accounting Research”, t. 15, <https://dx.doi.org/10.2307/2490632>.
- Czarny A., 2015, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie powiatów województwa zachodniopomorskiego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinens”, nr 321(80)3.
- Czekaj M., Filipiak B., 2009, *Kształt i zawartość informacyjna kompleksowego sprawozdania finansowego [w:] Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST [w:] Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B.Filipiak, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., 2009, *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST [w:] Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., 2012, *Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych w Polsce i Nowej Zelandii [w:] Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. B. Pietrzak, A. Alińska, CEDEWU.PL, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2003, *Podstawy analizy finansowej w JST*, Wydawnictwo FnUS, Szczecin.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2004, *Analiza finansowa w JST*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2011, *Analiza finansowa budżetów JST*, Municipium, Warszawa.
- Filipiak B., 2016, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej JST*, „Wiadomości Statystyczne” nr 11 (666).
- FITCH, 2012, *International Local and Regional Governments Rating Criteria*, FITCH Ratings, August.
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A., 1981, *Financial indicators for local governments*, „Public Budgeting and Finance”, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1111/1540-5850.00511>.
- Hendrick R., 2004, *Assessing and measuring the fiscal health of local governments*, „Urban Affairs Review”, t. 40, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1177/1078087404268076>.
- Hermaszewski J., 2013, *Analiza porównawcza wskaźników oceny sytuacji finansowej gmin. Koncepcja i zastosowanie*, „Rocznik Lubuski” t. 39, cz. 1.
- Jurewicz D., 2017, *W poszukiwaniu nowych mierników zadłużenia samorządowego. Analiza przypadku na przykładzie okresu spłaty gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2002–2015*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 1 (5); <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2017.003>.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76); <https://dx.doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.04>.
- Kawa B., Kaczmarczyk B., 2012, *Wskaźnikowy i modelowy sposób oceny sytuacji finansowej Gminy Kraków na koniec 2011 roku*, „Zeszyty Naukowe PTE”, nr 13.

- Kluza K., 2017, *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego – koniec wpływu spowolnienia gospodarczego?*, „Annales Sectio H”, Vol. LI, 4, <https://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.4.143>.
- Kopyściański T., Rólczyński T., 2014, *Analiza wskaźników opisujących sytuację finansową powiatów w województwie dolnośląskim w latach 2006–2012*, „Studia Ekonomiczne”, nr 206.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „INFOS BAS”, nr 21 (113)
- Kowalczyk M., 2017, *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa
- Mercer T., Gilbert M., 1996, *A financial condition index for Nova Scotia municipalities*, „Government Finance Review”, t. 12, No. 5.
- Nazmul Ahsan Kalimullah N.A., Ashraf Alam K.M., Ashaduzzaman Nour M.M., 2012, *New Public Management: Emergence and Principles*, „BUP Journal”, Vol. 1, Issue 1.
- Osborne D., Gaebler T., 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Penguin Books New York.
- Paixão M., Baleiras R.N., 2013, *Analysis of Debt Limits in the Regional and Local Finance Bills*, „Occasional Paper” No. 1.
- Peterson G., *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, Prepared for World Bank, March 1998.
- Pismo Ministra Finansów do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu nr ST1.4700.2.2018 z dnia 19.04.2018 r. w sprawie konsultacji projektu nowej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wraz z projektem i uzasadnieniem.
- Romanowicz B., 2014, *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40(4/2014).
- S&P, 2014, *Methodology For Rating Non-U.S. Local And Regional Governments*, Standard & Poor's Ratings Services, June.
- Stanny M., Strzelczyk W., 2017, *Pomiar kondycji finansowej JST – kwerenda międzynarodowa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 1 (49), <https://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.28>.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2010, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*. „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2014, *Zadłużenie samorządów. Ranking zadłużenia samorządów 2014, Wspólnota*, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy_-_teksty/Ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf (dostęp: 10.04.2018 r.).
- Walczak D., Pietrzeak M.B., 2011, *Dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako istotna determinanta ich prawidłowego funkcjonowania*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 91.
- Wang X., Dennis L.M., Tu Y.S.J., 2007, *Measuring financial condition: A Study of US states*, „Public Budgeting & Finance”, t. 27, nr 2, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>.
- Wiśniewski M., 2011, *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w ocenie zdolności kredytowej gmin w Polsce*, „Studia BAS”, nr 4 (28).

- Wojciechowski E., Podgórnai-Krzykacz A., 2013, *Systemy pomiaru wyników działalności organizacji publicznych – praktyka samorządów europejskich i amerykańskich*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1 (61).
- Wójtowicz K., 2017, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)* [w:] *Globalna i lokalna ekonomia rozwoju – szanse i zagrożenia*, red. K. Raczkowski, J. Klepacki. Contributor, Społeczna Akademia Nauk, Łódź.
- https://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania?p_p_id=101_INSTANCE_v3Cc&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_v3Cc_delta=8&_101_INSTANCE_v3Cc_keywords=&_101_INSTANCE_v3Cc_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_v3Cc_andOperator=true&cur=4#p_p_id_101_INSTANCE_v3Cc (dostęp: 10.04.2018 r.).

Streszczenie

Problem oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego staje się niezwykle ważny zarówno z punktu widzenia wartości informacyjnej do celów decyzyjno-informacyjnych, jak i z punktu widzenia możliwości zaciągania długu. Problematyka ta ważna jest również z punktu widzenia oceny sprawności działania, gdyż ocena kondycji finansowej dostarcza informacji pozwalających podejmować decyzje o realizacji kolejnych zadań oraz ocenić dotychczasową aktywność władz samorządowych w tym zakresie. Celem opracowania jest dokonanie analizy istniejących w literaturze podejść do oceny kondycji finansowej w ujęciu teoretycznym i praktyki samorządowej oraz dokonanie oceny wartości informacyjnej indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) jako miary informującej o sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości absorpcji długu.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, dług, limitacja zadłużenia, budżet.

Individual debt ratio as a determinant of the assessment of the financial condition of a local government unit

Summary

The problem of assessing the financial condition of local government units becomes extremely important both from the point of view of the information value for decision-making purposes and from the point of view of the possibility of incurring debt. This issue is also important from the point of view of the assessment of the efficiency of the action, because the assessment of the financial condition provides information allowing to make decisions on the implementation of subsequent tasks and to assess the current activity of local government in this area. The purpose of the study is to analyze existing methodological approaches and developments used to assess the financial condition. The analysis was made in based theoretical studies (literature on the subject) and practical solutions (resulting from the law and practice of local government units). In addition, the purpose of the article is to assess the information value of the individual debt ratio (IWZ) as a measure informing about the financial situation from the point of view of the possibility of debt absorption.

Keywords: financial condition, debt, debt limitation, budget.

JEL: H6, H72, H76.