

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

Finanse publiczne



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Myszowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-319
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-618-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup: Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland	11
Krzysztof Berbeka: Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis	27
Marcin Brycz: ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny	40
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
Marek Dylewski: Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU	64
Beata Zofia Filipiak: Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement	75
Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe	89
Maria Magdalena Golec: Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation	99
Marcin Gospodarowicz: Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
Gabriela Gurgul: Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers)	122

Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik: Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
Julitta Koćwin: Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
Agnieszka Kristof: Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
Justyna Kujawska: Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
Elwira Leśna-Wierszółowicz: IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
Marta Maier: System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk: Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
Paweł Marszałek: Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke: Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

Elżbieta Izabela Misiewicz: Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
Monika Pasternak-Malicka: Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services	301
Jacek Pera: Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach	314
Elwira Pindyk: Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
Piotr Podsiadło: Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
Magdalena Rękas: Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland	360
Katarzyna Rola: Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption	374
Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski: Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant	385
Tomasz Sobczak: Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
Błażej Socha: Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance	411
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka: Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin	420
Michał Sosnowski: Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
Wacława Starzyńska: Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements	448
Małgorzata Szczepaniak: Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak: Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015	468
Tomasz Śmietanka: Gospodarka finansowa gmin Grójec, Kozenice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Kozenice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level	479
Anna Świrska: Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
Malgorzata Twarowska: Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries	509
Maciej Woźniak, Robert Lisowski: Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland	520
Mariusz Zieliński: Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland	533
Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries	543

Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Szczecinie
e-mail: marek.dylewski@wsb.szczecin.pl

INSTRUMENTY STABILIZOWANIA DŁUGOTERMINOWEJ RÓWNOWAGI FINANSOWEJ JST

INSTRUMENTS FOR STABILIZING THE LONG-TERM FINANCIAL BALANCE OF LGU

DOI: 10.15611/pn.2016.451.05

Streszczenie: W artykule podjęto problematykę zachowania równowagi finansowej JST. Jest to o tyle istotne, że JST to coraz bardziej skomplikowane podmioty realizujące różne zadania, zarówno o charakterze odpłatnym, jak i nieodpłatnym. Dotyczy to w szczególności jednostek dużych, takich jak: miasta, miasta na prawach powiatu, ale także województwa samorządowe. Z tego też powodu jednostki te zobligowane są do zachowania ciągłości realizacji zadań oraz do zapewnienia oczekiwanego poziomu rozwoju danej JST. Podstawą rozważań było wskazanie na różnice pomiędzy równowagą budżetową a równowagą finansową, ze szczególnym podkreśleniem znaczenia równowagi długoterminowej. Celem rozważań jest identyfikacja instrumentów stabilizowania równowagi finansowej JST w horyzoncie długoterminowym. Na bazie identyfikacji elementów potencjału finansowego JST oraz czynników, które powinny być brane pod uwagę w projekcjach finansowych, zaproponowano podstawowe instrumenty stabilizowania równowagi długoterminowej JST.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, finanse samorządowe, równowaga finansowa.

Summary: The article discusses the problems of financial sustainability of LGU. It is so important that the local authorities are increasingly complex entities that carry out different tasks, both pecuniary and unpaid. This applies in particular to large units, such as cities and towns, but also to the province government. For this reason, these units are obliged to maintain the continuity of tasks and to provide the required level of development of the LGU. The basis for the discussion was identifying the differences between the budget balance and financial balance, with particular underlining of the importance of long-term sustainability. The aim of the research is to identify the instruments of stabilizing the financial balance of LGU in the long-term horizon. On the basis of the identification of the elements of the financial capacity of LGU and the factors that should be taken into account in the financial projections key instruments of stabilizing the long-term sustainability of LGU are suggested.

Keywords: Local government unit, local government finances, the financial balance.

1. Wstęp

Problem zachowania równowagi finansowej jest istotnym zadaniem w zasadzie dla każdego podmiotu. Zwykle przy krótkoterminowym horyzoncie każdy zarządzający potrafi dostrzec zagrożenia równowagi finansowej lub czynników zagrażającej tej równowadze. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) to coraz bardziej skomplikowane podmioty realizujące różne zadania, o charakterze zarówno odpłatnym, jak i nieodpłatnym, finansujące za pomocą różnych instrumentów, często o hybrydowym charakterze. Ze szczególnie skomplikowaną strukturą będziemy mieć do czynienia w jednostkach dużych, takich jak: miasta, miasta na prawach powiatu, ale także województwa samorządowe. Z tego też powodu jednostki te zobligowane są z jednej strony do zachowania ciągłości realizacji zadań, a z drugiej do zapewnienia oczekiwanego poziomu rozwoju danej JST. Te dwa elementy wymagają zapewnienia stałego poziomu finansowania, które obejmuje finansowanie zadań bieżących, przedsięwzięć inwestycyjnych oraz spłaty i obsługi zadłużenia związanego z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. Mając do dyspozycji określone zasoby finansowe, obecnie ważne są taka projekcja i zarządzanie finansami, aby zapewnić realizację wskazanych wyżej zadań, gwarantując przy tym stabilność finansową JST, szczególnie w horyzoncie długoterminowym.

Biorąc pod uwagę powyższe wstępne założenia, w opracowaniu przyjęto cel, jakim jest identyfikacja instrumentów stabilizowania równowagi finansowej JST w horyzoncie długoterminowym. Szczególnie istotne jest wskazanie na czynniki kształtujące potencjał finansowy JST, jako istotny element wpływający na równowagę finansową, oraz te z nich, które powinny być brane pod uwagę w projekcjach finansowych. Zakładane cele i uwarunkowania społeczne, finansowe oraz formalno-prawne powinny być w takim przypadku determinantami wyboru narzędzi stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST.

2. Równowaga budżetowa a równowaga finansowa w JST

Budżet JST nie uwzględnia całości jej zasobów. Obejmuje tylko te zasoby, które wskazano w ustawie o finansach publicznych, a mianowicie jest to plan dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 211]. Oznacza to, że w tym wąskim rozumieniu dana JST dysponuje dochodami oraz przychodami nomenklaturowo określonymi we wskazanej wyżej ustawie.

W przypadku budżetu JST równowaga oznacza stan, w którym jego wydatki budżetowe są w całości pokryte dochodami budżetu. Jest to typowy klasyczny model, w którym nie zakłada się ponoszenia wydatków wyższych niż posiadane zasoby (dochody) [Chan 2003, s. 102, 103]. W praktyce występują odchylenia: wyższych dochodów niż wydatki, czyli nadwyżki budżetu, oraz niższych dochodów niż wydatki, czyli deficytu. Przy tym stan, w którym dochody są równe wydatkom, oznacza także budżet zrównoważony [Poniatowicz 2014, s. 99; Owsiak 2005, s. 295].

W tym ujęciu najistotniejszy element to planowany wynik ekonomiczny budżetu wskazujący na problem równowagi budżetowej, a także wynik finansowy budżetu charakteryzujący te zjawiska, które są związane także ze strumieniami finansowymi przychodów i rozchodów budżetowych. W teorii jak i praktyce zwykle utożsamia się pojęcie równowagi budżetowej tylko z tą w zakresie porównania dochodów i wydatków budżetu, co daje odpowiednio nadwyżkę lub deficyt oraz rzadko ujęcie budżetu, w którym różnica dochodów i wydatków jest równa zeru.

Pomimo stosowania zasady tzw. kasowego ujęcia budżetu w zakresie zarówno planowania, jak i wykonania¹, nie można w tym miejscu mówić równocześnie o równowadze budżetowej i finansowej. Równowaga finansowa będzie rozumiana jako zdolność do pokrycia wydatków budżetu (W) oraz rozchodów budżetu (R) dochodami budżetu (D) oraz przychodami budżetu (P), czyli musi być spełniona relacja

$$(D - W) + (P - R) \geq 0 \text{ lub } (D + P) - (W + R) \geq 0. \quad (1)$$

Powyższa relacja dotyczy ujęcia rocznego, ale nie ma przeciwwskazań, aby posługiwać się nią w ujęciu długoterminowym. W ujęciu rocznym, czyli krótkoterminowym, równowaga finansowa będzie utożsamiana z zachowaniem płynności finansowej, czyli zdolności do regulowania bieżących zobowiązań przez JST². Często pojęcie to mylone jest z wypłacalnością, która oznacza zdolność do pokrycia łącznych długów posiadany majątkiem [Dylewski i in. 2011, s. 71–74]. Wypłacalność jest określana jako długoterminowa płynność finansowa lub równowaga finansowa (dochodowa) [Sierpińska, Jachna 2004]. Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego będzie to oznaczało, że przyszłe wpływy przewyższają łączne jej prognozowane wydatki. Tym samym płynność długoterminową rozumie się szerzej, jako równowagę dochodową, tj. sytuację, gdy prognozowane wpływy pieniężne podmiotu istotnie przewyższają jego łączne zobowiązania pieniężne. W związku z tym nie można utożsamiać kategorii płynności długoterminowej z istnieniem płynności krótkoterminowej [Kamiński 2012, s. 76].

Układ jednoroczny budżetu jednostki samorządu terytorialnego sprzyja zachowaniu płynności finansowej w okresie jednego roku, pomimo możliwości jej przejściowej utraty w ciągu roku budżetowego. Wykraczając poza ten okres, możemy dokonywać oceny potencjalnej zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań w układzie planowanym, ale dłuższym niż jeden rok. Ma to o tyle istotne znaczenie, że pozwala określić poziom równowagi finansowej w ujęciu długoterminowym i tym samym ocenić stabilność możliwości realizacji zadań nałożonych na daną jednostkę samorządu terytorialnego, co zaprezentowano poniżej.

¹ Zgodnie z tą zasadą dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą, co powinno być odzwierciedlone w planie kont budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co zawarto w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 217, ust. 1].

² Należy podkreślić, że mowa tu tylko o wąskim ujęciu budżetowym.

$$WRF_t = \frac{\sum_{t=1}^n DC_t + \sum_{t=1}^n DI_t}{\sum_{t=1}^n WCO_t + \sum_{t=1}^n WIO_t}, \quad WRFp_t = \frac{\sum_{t=1}^n DC_t + \sum_{t=1}^n DI_t + \sum_{t=1}^n P_t}{\sum_{t=1}^n WCO_t + \sum_{t=1}^n WIO_t + \sum_{t=1}^n R_t}, \quad (2)$$

gdzie: WRF_t – wskaźnik równowagi finansowej dla okresu t lat (dochodowy), $WRFp_t$ – wskaźnik równowagi finansowej dla okresu t lat (rozwinięty), DC_t – dochody cykliczne danego roku budżetowego, DI_t – dochody incydentalne danego roku budżetowego, WCO_t – wydatki obligatoryjne i cyklicznie ponoszone w danym roku budżetowym, WIO_t – wydatki obligatoryjne i incydentalnie ponoszone w danym roku budżetowym, P_t – przychody budżetu, R_t – rozchody budżetu.

Wynikiem porównania sumy dochodów cyklicznych i incydentalnych gromadzonych dla danego okresu t z sumą wydatków cyklicznych i incydentalnych, a jednocześnie obligatoryjnych w tym samym okresie t , będzie odpowiedź na pytanie, czy na planowane do realizacji zadania, które dana JST musi zrealizować w okresie czasu t , będzie miała pokrycie w gromadzonych za ten sam okres dochodach [Dylewski i in. 2011, s. 82–84; Kamiński 2012, s. 87]. Analizując to zagadnienie w układzie rocznym, nie znajduje się odpowiedzi na tak sformułowane pytanie. Analizowanie równowagi finansowej w okresach dłuższych niż rok pozwala na prewencyjne przeciwdziałanie potencjalnej utracie płynności przez jednostkę samorządu terytorialnego w okresach przyszłych. Należy przy tym pamiętać, że będzie to trwała utrata płynności finansowej. Wartości wskaźnika będą w takich przypadkach poniżej jedności. Kiedy wartość wskaźnika równowagi finansowej będzie równa i większa od jedności, tym samym możemy mówić o równowadze finansowej danej jednostki samorządu w okresie t i o posiadaniu potencjału finansowego do spłaty zadłużenia. Wyrazem tego będzie poziom wolnych środków (wartości WRF_t większe od jedności), czyli kwota dochodów niezaangażowana w wydatki i rozchody budżetu. Rozwinięta formuła wskaźnika równowagi finansowej uwzględnia planowane przychody budżetu związane z przewidywanym w przyszłości pokryciem planowanego deficytu budżetu lub spłatami zobowiązań z lat ubiegłych oraz rozchody budżetu, zwykle związane ze spłatą zadłużenia.

Przy powyższych formułach zachowania równowagi finansowej w planowanym okresie t należy pamiętać o dwóch istotnych warunkach ograniczających:

1) konieczności uwzględnienia zmian w poziomie wydatków bieżących budżetu wynikających z wprowadzania lub likwidacji zadań oraz zmian w kosztach realizacji zadań dotychczasowych [Gianakis, McCue 1999, s. 122–124],

2) konieczności uwzględnienia rygorów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

Poszukując odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób stabilizować równowagę finansową JST w horyzoncie długoterminowym, należy dokonać identyfikacji tych

czynników, które mogą przyczyniać się do jej utraty lub istotnych zaburzeń. Odpowiedzi należy szukać w zmiennych, które są podstawą określającą poziom równowagi finansowej, tzn. planowanych dochodów i wydatków budżetu oraz przychodów i rozchodów budżetu. Każda z tych zmiennych niesie za sobą „ładunek” decyzyjny, którego źródło pochodzi z wnętrza lub otoczenia JST. Grupy przyczyn można identyfikować jako efekt decyzji podejmowanych na poziomie JST lub na poziomie rządowym (centralnym). Wśród nich możemy wyróżnić:

1. W zakresie bazy dochodowej:

a) czynniki wewnętrzne: utratę lub spadek dochodów z powodu kryzysów, spowolnienia gospodarczego, błędną politykę interwencjonizmu lokalnego, spadającą atrakcyjność danej JST (szczególnie w sferze inwestycyjnej), nadmierny fiskalizm JST, czynniki demograficzne [Filipiak 2011, s. 305, 306];

b) czynniki zewnętrzne: politykę podatkową państwa i związaną z nią politykę redystrybucji dochodów podatkowych i udziału w nich JST, system dotowania zadań własnych i zleconych.

2. W zakresie wydatków:

a) czynniki wewnętrzne: nadmierną aktywność inwestycyjną, której następstwem może być brak możliwości realizacji inwestycji lub wzrost wydatków bieżących, które wykraczają poza możliwości finansowe JST, zaniechanie reform dostosowujących realizowane zadania do zmian w szeroko rozumianym otoczeniu, zdarzenia losowe i klęski żywiołowe o istotnym znaczeniu finansowym, poziom, zakres i jakość oferowanych przez JST usług publicznych³;

b) czynniki zewnętrzne: nakładanie dodatkowych zadań bez dodatkowej bazy dochodowej ze strony rządowej, zaniżanie kalkulacji kosztów zadań zleconych JST, obligatoryjność równoważenia budżetu bieżącego⁴.

3. W zakresie przychodów i rozchodów – w znaczącej części obszar związany z absorpcją i spłatą zadłużenia:

a) czynniki wewnętrzne: potencjał finansowy JST i jego miary, poziom i metody zarządzania finansami w JST, zakres i zasady zarządzania długiem w JST;

b) czynniki zewnętrzne: ograniczenia ustawowe w zakresie możliwości zaciągania i spłaty zadłużenia, dostępność i koszt kapitału na rynku finansowym.

Do powyższych czynników należy dołożyć dodatkowo jakość i doświadczenie kadry menedżerskiej, system zarządzania JST oraz chyba najistotniejszy – czynnik polityczny.

³ Poziom, zakres i jakość oferowanych przez JST usług publicznych są czynnikami szczególnymi, które zawsze będą budziły wątpliwości z punktu widzenia efektywności realizacji zadań publicznych oraz politycznego wymiaru i nacisków społecznych w tym zakresie. Obszerniej opisuje ten problem B. Filipiak [2011].

⁴ Zgodnie z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Na ten problem także zwraca uwagę E. Wojciechowski [2012, s. 97].

W obecnym i nie do końca stabilnym otoczeniu, w którym funkcjonują JST, istotny jest dobór takich instrumentów i narzędzi zarządzania finansami, aby, niezależnie od zmian w otoczeniu, zachowywać stabilność i równowagę finansową w horyzoncie długoterminowym. Nie wystarcza już tylko administrować – wymagane jest zarządzanie, i do tego w sposób aktywny. Zgodnie z cyklem zarządzania możemy mówić o instrumentach⁵:

- planistycznych, którymi są wieloletnia prognoza finansowa (WPF), plany strategiczne, narzędzia prognostyczne, narzędzia analizy finansowej, analiza CBA, benchmarking;
- organizacyjnych, są to instrumenty bieżącego i strategicznego wspierania branżowych polityk, takich jak: polityka finansowa, zarządzanie ryzykiem, polityka i zarządzanie długiem, polityka finansowania, polityka w zakresie świadczenia usług publicznych, system kompetencji i uprawnień w zakresie podejmowania decyzji;
- wykonawczych, są to budżet roczny, plany operacyjne,
- kontrolnych, którymi są kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny, badania sprawozdań finansowych, *credit rating*.

Wykorzystanie powyższych instrumentów w praktyce prowadzi do określenia obecnego i przyszłego potencjału finansowego danej JST. Potencjał finansowy to wypadkowa potencjału bazy dochodowej JST, w tym obowiązujące ramy prawne w tym zakresie, zakres zadań obligatoryjnych, które JST są obowiązane realizować, uwarunkowania prawne w zakresie możliwości i ograniczeń w wykorzystaniu instrumentów dłużnych, warunki zaciągania instrumentów dłużnych na rynku finansowym (także sytuacja na rynku finansowym), wrażliwość na wahania koniunkturalne na rynku. W praktyce oznacza to, że potencjał finansowy JST jest wypadkową jej atrakcyjności inwestycyjnej, społecznej i gospodarczej.

W warunkach niedoborów środków i niedostatecznego w danym momencie potencjału finansowego przyjęte strategie rozwoju wpływają na kształt montażu finansowych oraz wybór instrumentów finansowania i sposobów ich wykorzystania, co może mieć wpływ zarówno na poziom usług świadczonych na podstawie nowej infrastruktury, jak i na wielkość oraz zakres samej infrastruktury [Kitchen 2004, s. 3].

Z punktu widzenia możliwości bieżącego angażowania środków publicznych w przedsięwzięcia nowe lub modernizację już realizowanych zadań potencjał finansowy będzie się wyrażał w możliwości wyasygnowania wolnych środków po uwzględnieniu zadań już realizowanych. Potencjał ten można określić w ujęciu wąskim lub skonsolidowanym. Ujęcie wąskie będzie uwzględniało tylko zasoby budżetowe. Podejście szersze – skonsolidowane, to raczej przyszłość, która wymaga zmian fundamentalnych w ewidencji i rozliczaniu publicznych zasobów, co uwzględniałoby potencjał budżetowy i pozabudżetowy. W ujęciu wąskim potencjał

⁵ Instrumenty gospodarowania finansami samorządowymi w sposób szczegółowy opisuje B. Filipiak [2011, s. 46–54].

finansowy JST równy jest poziomowi nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody majątkowe oraz nadwyżki budżetu z lat ubiegłych. Należy przy tym pamiętać, że większa część dochodów majątkowych zwykle ma charakter jednostkowy (sprzedaż mienia) [Dylewski 2015]. W oparciu o powyżej wskazane elementy i czynniki można określić podstawowe instrumenty, które wykorzystywane mogą być w procesie stabilizowania finansowego JST oraz wyznaczenia warunków zachowania równowagi finansowej JST w horyzoncie długoterminowym.

3. Dobór instrumentów w zakresie zachowania długoterminowej równowagi finansowej JST

W sytuacji zmiennego otoczenia oraz wielu zmiennych, które będą wpływać na sytuację finansową JST, ważny jest dobór takich instrumentów, które w sposób prosty i czytelny będą możliwe do wykorzystania w praktyce funkcjonowania JST. Należy przy tym podkreślić, że muszą one także być czytelne i zrozumiałe dla podejmujących decyzje, czyli organu stanowiącego oraz wykonawczego.

Zachowanie równowagi finansowej wymaga oceny wpływu podejmowanych decyzji na kształtowanie się sytuacji finansowej JST w przyszłości. Z tego też powodu podstawowymi instrumentami w zakresie procesu stabilizowania równowagi finansowej w horyzoncie długoterminowym będą w pierwszej kolejności instrumenty planistyczne wsparte instrumentami i narzędziami analitycznymi. Pomimo wielu niedoskonałości w obecnych uwarunkowaniach podstawowym instrumentem planowania długoterminowego pozostaje wieloletnia prognoza finansowa (WPF), która daje możliwości⁶:

- określenia warunków brzegowych w zakresie dopuszczalnego poziomu zadłużenia JST, które dana JST jest w stanie obsłużyć,
- wyznaczenia minimalnej wielkości nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach budżetowych, jako determinanty poziomu potencjału finansowego danej JST,
- przewidywania koniecznych działań w zakresie realizacji zadań publicznych niezbędnych do zachowania zakładanego poziomu potencjału finansowego i równowagi finansowej w przyjętym horyzoncie planistycznym w WPF (zwykle dotyczy to konieczności ograniczania wydatków bieżących lub rozpoczęcia procesów restrukturyzacji i zmian organizacyjnych).

Przyjmując założenia określone w relacji dotyczącej wskaźnika równowagi długoterminowej, wielkości prognozowane w WPF powinny spełniać poniższe założenia:

$$\sum_{t=1}^n DC_t + \sum_{t=1}^n DI_t + \sum_{t=1}^n P_t \geq \sum_{t=1}^n WCO_t + \sum_{t=1}^n WIO_t + \sum_{t=1}^n R_t, \quad (3)$$

⁶ Przy założeniu zachowania realności prognozowanych wielkości finansowych i wykluczeniu zawierania danych podporządkowanych tylko i wyłącznie spełniania wymogów zawartych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

$$\left(\sum_{t=1}^n DC_t + \sum_{t=1}^n DI_t - \sum_{t=1}^n WCO_t - \sum_{t=1}^n WIO_t\right) + \sum_{t=1}^n P_t \geq \sum_{t=1}^n R_t, \quad (4)$$

zakładając, że nadwyżka operacyjna w danym roku t (NO_t) jest równoważna wyrażeniu $NO_t = (DC_t + DI_t - WCO_t - WIO_t)$, wielkości ujęte w WPF muszą spełniać następujące założenie:

$$\sum_{t=1}^n NO_t + \sum_{t=1}^n P_t \geq \sum_{t=1}^n R_t, \quad (5)$$

gdzie: oznaczenia jak w relacjach oznaczonych (2).

Jednocześnie muszą być spełnione następujące warunki:

- w każdym roku prognozy muszą być spełnione warunki określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych, tj. wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż dochody bieżące⁷,
- w każdym roku prognozy muszą być spełnione warunki określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. łączna planowana do spłaty w danym roku wielkość długu wraz jego kosztami obsługi nie może przekraczać wielkości obliczonej zgodnie z algorytmem zawartym we wskazanym art. 243,
- w każdym roku prognozy suma dwóch składników, tj. różnicy dochodów i wydatków budżetu oraz przychodów i rozchodów budżetu, musi być przynajmniej równa zero.

Drugim niezmiernie istotnym elementem procesu zachowania równowagi finansowej jest określenie potencjału finansowego danej JST. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, istnieje wiele różnych podejść do definicji potencjału finansowego. Zazwyczaj jest to ocena fragmentaryczna i dopiero od niedawna funkcjonuje kompleksowe podejście w tym zakresie⁸. Ocena potencjału finansowego w ujęciu prognostycznym będzie dotyczyła możliwości finansowania zarówno zadań bieżących (operacyjnych), jak i nowych przedsięwzięć (rozumianych w ujęciu inwestycyjnym oraz operacyjnym). W praktyce będziemy mieli do czynienia z dwoma podstawowymi wariantami finansowania zadań, szczególnie tych w zakresie prorozwojowym. Są to [Dylewski 2015]:

1. Wariant autonomiczny, w którym finansowanie zadań nowych realizowane jest tylko na podstawie dostępnych wolnych środków wypracowywanych przez daną JST oraz bezzwrotnych środków zewnętrznych, z uwzględnieniem także faz operacyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć nowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

⁷ Z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie o finansach publicznych.

⁸ Pojęcie potencjału finansowego JST jest definiowane szczegółowo w: [Filipiak, Tarczyńska-Łuniewska 2016], a w sposób pośredni w pracach: [Mackiewicz i in. 2006; Kopyściański, Rólczyński 2013].

2. Wariant ekspansywny, w którym finansowanie zadań nowych realizowane jest na podstawie dostępnych wolnych środków wypracowywanych przez daną JST, bezzwrotnych środków zewnętrznych oraz dłużnych instrumentów finansowych, z uwzględnieniem także faz operacyjnych związanych z realizacją przedsięwzięć nowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Biorąc pod uwagę oba warianty, najistotniejszym pytaniem będzie to, do jakich granic może zadłużyć się dana JST, przy uwzględnieniu jej potencjału finansowego. Można w takim przypadku uwzględnić wiele zmiennych, które będą określały ograniczenia dla danej JST. Jednakże w uproszczonym modelu będzie to funkcja trzech zmiennych: wielkości prognozowanych nadwyżek operacyjnych, ceny rynkowej instrumentów dłużnych oraz dostępnego okresu spłaty instrumentów dłużnych. Formuła zaczerpnięta z dostępnej literatury przedmiotu przedstawia się następująco [Dylewski i in. 2010, s. 110, 111]:

$$AD_{\max} = \frac{NO_n}{(1 + SOP)},$$

gdzie: AD_{\max} – maksymalna absorpcja długu w planowanym okresie n , NO_n – suma wolnych środków w okresie n (nadwyżka operacyjna), SOP – efektywna stopa oprocentowania, obliczana jako iloraz planowanych łącznych kosztów obsługi długu i kwoty nominalnej długu w planowanym okresie n .

Maksymalna absorpcja długu wyznacza w ujęciu prognostycznym bezpieczny poziom zadłużenia JST. Należy przy tym pamiętać, że skumulowany strumień wolnych środków (nadwyżek operacyjnych) powinien uwzględniać spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań i koszty operacyjne zadań nowych oraz wzrost kosztów w zakresie zadań kontynuowanych.

Trzeci fundament w procesie zachowania równowagi finansowej to ryzyko, na jakie narażona będzie JST. Zakładając, że zmienność dochodów i wydatków jest na założonym poziomie ujęta w WPF, pozostaje problem ryzyka finansowego związanego ze zmianą stóp procentowych oraz, co prawda rzadziej, ryzyka walutowego. Najprostszą metodą ograniczania ryzyka finansowego jest założenie w WPF rezerwy lub zwiększonego poziomu wydatków na obsługę długu. Wykorzystanie innych instrumentów i narzędzi raczej jest wątpliwe w JST ze względu na ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów prawa.

Pozostałe instrumenty służące do stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST są już w dużej części w gestii decydentów ze strony zarówno rządowej, jak i samorządowej. Mamy tu do czynienia często z ryzykiem politycznym, co związane jest z podejmowaniem decyzji, których skutki mogą naruszać równowagę finansową JST.

4. Zakończenie

Wykorzystanie łączne proponowanych wyżej instrumentów wydaje się punktem wyjścia i podstawą budowania systemu stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej, bez której trudno mówić o stabilnym systemie finansowym danej JST. Oczywistym jest, że możliwe są przejściowe wahania w tym zakresie. Warunkiem koniecznym do ich stosowania jest realność budowanych prognoz finansowych. Zagrożeniami są niestabilność otoczenia, w tym prawnego, oraz skłonność do podejmowania decyzji politycznych nie zawsze mających podstawy efektywności, racjonalności i celowości.

Drugim istotnym elementem w procesie budowania długoterminowej równowagi finansowej, ale jednocześnie i pytaniem, jest, jak daleko i w jakim zakresie uwzględniać potencjalne ryzyko związane z funkcjonowaniem JST i realizacją jej zadań. Opisane wcześniej zmienne niosą same w sobie pewien poziom ryzyka i od zarządzających JST zależy, w jakim stopniu zostaną one uwzględnione. Przy zbyt dużej skłonności do ryzyka może się to przejawiać zagrożeniem utraty równowagi finansowej w przyszłości. Odwrotnie, przy małej skłonności do ryzyka niewątpliwie umacnia to poziom zachowania długoterminowej równowagi finansowej, ale przy tym może pozbawiać szans i opóźniać realizację zadań i przedsięwzięć przez JST, do czasu pojawienia nabycia pewności co do kształtowania się zmiennych ujmowanych w prognozach finansowych.

Literatura

- Chan J.L., 2003, *Changing roles of public financial management*, [w:] Bavaird T., Loffler E. (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London.
- Dylewski M., 2015, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne”, nr 1/2, s. 22–29.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2010, *Metody analityczne w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2011, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa.
- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B., Tarczyńska-Luniewska M., 2016, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne”, nr 1/2, s. 13–25.
- Gianakis G.A., McCue C.P., 1999, *Local Government Budgeting. A Managerial Approach*, Praeger, Westport.
- Kamiński A., 2012, *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kitchen H., 2004, *Financing Local Government Capital Investment*, Trent University, Peterborough. www.trentu.ca (31.07.2016).
- Kopyściański T., Rólczyński T., 2013, *Analiza porównawcza potencjału gospodarczego regionów w Polsce w latach 2006–2012*, „Zarządzanie i Finanse” nr 11 (3, cz. 2), s. 115–127.

- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., 2006, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007–2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Owsiak S., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Sierpińska M., Jachna T., 2004, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.
- Wojciechowski E., 2012, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.