

STATYSTYKA W PRAKTYCE

Beata Zofia FILIPIAK

Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie. *Artykuł prezentuje kwestie dotyczące pojęcia i pomiaru stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST). Stabilność finansowa jest determinowana art. 243 ustawy o finansach publicznych, a czynnikami wpływającymi na jej kształtowanie się są rozmiar samorządowego długu publicznego i równowaga budżetu bieżącego. W pracy omówiono problemy związane z pomiarem stabilności finansowej. Celem opracowania jest wskazanie znaczenia danych pochodzących ze statystyki publicznej w monitorowaniu stabilności finansowej JST. Ponadto założono, że krytyczne spostrzeżenia będą stanowić rekomendację wykorzystywania analizy szokowej (stress testów) w budowaniu stabilności finansowej JST.*

Słowa kluczowe: statystyka publiczna, stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, *stress testy*.

Zagadnienie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) bywało niedoceniane w sytuacji koniunktury gospodarczej i stabilnego wzrostu dochodów. Problemy związane z wykorzystywaniem funduszy Unii Europejskiej, jak również miniony kryzys finansowy spowodowały, że coraz więcej samorządów miało okresowe trudności finansowe. JST napotykały również barierę w uzyskiwaniu finansowania zewnętrznego, spowodowaną brakiem możliwości zaciągnięcia zobowiązań dłużnych wynikających z limitacji zadłużenia. Aby skutecznie realizować strategię zrównoważonego rozwoju konieczne stało się zbieranie i klasyfikowanie informacji o czynnikach determinujących zmiany w sytuacji finansowej, jak również analizowanie czynników destabilizujących

finanse JST. Można wysunąć tezę, że coraz częściej JST poszukują informacji obiektywnych, które pozwolą na monitorowanie i analizowanie sytuacji finansowej w celu zapewnienia stabilności finansowej.

Celem opracowania jest wskazanie znaczenia danych pochodzących ze statystyki publicznej w monitorowaniu stabilności finansowej JST. Ponadto założono, że krytyczne spostrzeżenia będą stanowić podstawę wykorzystywania analizy szokowej (*stress testów*) w budowaniu stabilności finansowej JST.

STABILNOŚĆ FINANSOWA JST

Pojęcie stabilności finansowej pojawiało się do niedawna w literaturze przedmiotu głównie w kontekście makroekonomicznym. Postrzegano ją jako warunek prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarczego kraju dążącego do rozwoju (Wojtyna, 1995, s. 5). Stabilność finansową należy rozumieć również jako stan, w którym dany system pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali (Szpunar i Głogowski (red.), 2012, s. 3). Jest to stan, w którym system jako całość nie wykazuje w sposób trwały utraty płynności finansowej lub niewypłacalności (Crockett, 1997, s. 8). Stabilność finansowa to także rozwój w warunkach, w których nie występuje kryzys finansowy. To ostatnie stwierdzenie nabiera szczególnego znaczenia w funkcjonowaniu całego systemu finansowego państwa. Ostatni kryzys finansowy wymusił nie tylko refleksję nad stabilnością finansową, ale przede wszystkim przyczynił się do podejmowania analizy zjawisk determinujących tę stabilność, wykorzystując przy tym dane pochodzące ze statystyki publicznej i metody prognozowania. Można stwierdzić, że stabilność finansowa jest stanem:

- pozwalającym na realizację funkcji postawionych przed JST;
- realizowania transakcji dotyczących zadań JST z gwarancją, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹ zostaną one uregulowane i nie wpłyną w sposób negatywny na budżet;
- efektywnej alokacji zasobów finansowych i rzeczowych (mających wymiar finansowy);
- skutecznej identyfikacji i zarządzania ryzykiem.

Koniecznym jest ustosunkowanie się do pojęcia stabilności finansowej jednostek sektora finansów publicznych, a zwłaszcza JST, które są znaczącym podmiotem systemu finansowego z uwagi na dokonującą się redystrybucję publicznych zasobów pieniądza, jak również na udział w redystrybucji funduszy UE czy też rozmiar zakupów dóbr i usług dokonywany w ramach realizowanych funkcji

¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240, ze zm.). Wskazany art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych odnosi się do tzw. efektywności realizacji zadań publicznych, a jednocześnie w połączeniu z art. 242 te same ustawy stanowią regułę równoważenia budżetu bieżącego. Ponadto wskazany punkt należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 222, który wskazuje na sposób wyceny zadań i środków oraz tworzenia rezerw na sytuacje, które trudno oszacować w momencie przygotowania budżetu.

i zadań. Konstytucja RP, jak również ustawa o finansach publicznych nie definiują pojęcia stabilności finansowej w sposób enumeratywny. Ustawa o finansach publicznych odnosi się do poszczególnych elementów pozwalających zachować stabilność finansową JST. W szczególności do:

- zachowania równowagi budżetowej (art. 242);
- zasad sfinansowania deficytu budżetowego (art. 217);
- stanowienia systemu rezerw (art. 222);
- prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej JST (art. 254);
- działań zmierzających do zachowania stabilności finansowej (art. 86 oraz art. 260);
- indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) — obostrzenia dotyczące nadmiernego zadłużenia (art. 243).

W literaturze przedmiotu również nie wypracowano jednolitej definicji stabilności finansowej jednostek sektora finansów publicznych, w tym JST. Na tle trwającej dyskusji można wskazać, że przyjmuje się w wielu opracowaniach podejście stawiające na równi stabilność finansową ze stabilnością fiskalną, czyli zdolnością do wywiązywania się ze zobowiązań (*fiscal sustainability*) (Burnside, 2005, s. 11—16). Należy również podkreślić, że w ujęciu makroekonomicznym pojęcie stabilności finansowej rozumiane jest jako zdolność sektora finansów publicznych do kontynuowania dotychczasowej polityki bez naruszania międzyokresowego ograniczenia budżetowego (Mackiewicz, 2010, s. 70). Podejście to można odnieść do jednostek sektora publicznego, w tym JST, w ujęciu kontekstowym, które wymagało uwzględnienia specyfiki funkcjonowania tych jednostek. Ponadto takie podejście należy uznać za ograniczone i niepełne zwłaszcza w kontekście ostatniego kryzysu finansowego. W doktrynie finansów publicznych (Wolman i Davis, 1980; Kloha, Weissert i Kleine, 2005; Owsiak (red.), 2008; Wiewióra, 2009; Wojciechowski, 2009; Poniatowicz, 2014) wskazuje się, że równie ważnymi czynnikami, oprócz bezpieczeństwa finansowego (które jest zdaniem autora właśnie zdolnością do wywiązywania się z zobowiązań zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), są sprawność dochodowa oraz efektywność realizacji zadań przez JST przy zachowaniu zdolności do realizacji polityki rozwojowej.

Praktyka organów samorządowych weryfikuje podejście teoretyczne poprzez podejmowane decyzje w obliczu kryzysu finansowego, jak i kryzysów wewnętrznych występujących pod wpływem różnych czynników destabilizujących bezpieczeństwo finansowe. Na podstawie doświadczeń JST i prowadzonych badań nad problemami dotyczącymi bezpieczeństwa finansowego można wskazać sytuację, która będzie określać stabilność finansową danej JST. Należy podkreślić, że poniższe warunki muszą istnieć równocześnie, aby móc mówić o stabilności JST:

- wszelkie zakłócenia pochodzące z rynku nie spowodują utraty zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań,
- zostanie zapewniona realizacja zadań na dotychczasowym poziomie jakościowym i ilościowym.

Na tak rozumianą stabilność finansową wpływają następujące czynniki:

- 1) poziom dochodów. Jest on kształtowany przez: wydajność fiskalną i właściwe wypełnienie funkcji w ramach poszczególnych instrumentów, stabilność mierzoną miarą odporności na wahania cyklu koniunkturalnego (antycykliczność), pewność dotyczącą prawa regulującego źródła dochodów;
- 2) samodzielność decyzyjna JST. Jest ona warunkowana obowiązującymi przepisami prawa, na mocy których JST są odpowiedzialne za zaspokajanie potrzeb wspólnoty, realizując wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym bądź regionalnym, niezastrzeżone dla innych JST lub podmiotów. W praktyce oznacza to realizację zadań przewidzianych ustawami oraz zleconych z zakresu administracji rządowej, finansowanych za pomocą systemu dotacyjnego z budżetu państwa (na zasadzie adekwatności finansowania do zakresu powierzonych zadań), jak też zadań własnych, w ramach których zgłaszane przez społeczeństwo potrzeby są zaspokajane z własnych zasobów i na własną odpowiedzialność. Samodzielność decyzyjna odnosi się zatem do metody i zakresu jakościowego wykonania zadań wynikających z obowiązujących przepisów prawa, jak również przyjętego zakresu wykonania zadań stanowiących zadanie przyjęte do realizacji na podstawie prawa miejscowego. Samodzielność decyzyjna jest skorelowana z dochodami i występowaniem tzw. nadwyżki finansowej, która wyznacza potencjalne możliwości realizacji zadań nowych;
- 3) standard realizacji zadania (zadań) realizowanego przez JST i jego wycena. Problem ten poruszają w literaturze m.in. Rymsza, Frączak, Skrzypiec i Wejcman (2007); Kożuch (2014, s. 22—30); oraz Wodecka-Hyjek (2014). Wobec braku standardów realizacji zadań JST same uściślają, co i w jakim zakresie oraz na jakim poziomie można zaproponować w ramach danej usługi na rzecz określonych jednostek i grup społeczeństwa, adekwatnie do ich potrzeb i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspokajania. Standardy są często nieporównywalne między samymi JST, jak również konkretna JST przyjmuje różne standardy realizacji zadań w określonym czasie (np. różne w poszczególnych latach). Standardy zmieniają się również pod wpływem zmian politycznych w organach JST, poddawane są weryfikacji oraz stanowią instrument oddziaływania na decyzje wyborcze. Ta sytuacja powoduje problem porównywalności danych o wykonaniu budżetu w ujęciu działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Ponadto zmieniają się przepisy prawa wyznaczające transfery z budżetu państwa na realizację konkretnych zadań ujętych jako własne obligatoryjne lub jako zadania zlecone przez administrację rządową. Na tym tle ujawnia się problem zmienności podejścia metodycznego stosowanego do wyliczeń tych transferów oraz przesuwanie środków z jednych zadań na inne bez zmian w klasyfikacji budżetowej. Brak standaryzacji zadań (usług) i stabilności w podejściu do ich wyceny implikuje problemy z utrzymaniem stabilności finansowej JST. Dodatkowym, negatywnym efektem jest pojawienie się konkretnej wartości w sprawozdaniu, która nie oddaje faktycznych kosztów realizacji danego zadania;

- 4) wybór społeczny i użyteczność dokonanego wyboru społecznego. Jest to problem niezwykle istotny, ale i złożony. Pierwsza grupa czynników dotyczy samego podejmowania decyzji, zdeterminowanych ramami i podstawami podejmowania decyzji. Oznacza to, że działania i decyzje są zdeterminowane prawem i jego interpretacją (Wojciechowski, 2014, s. 47). Druga grupa czynników związana jest z reakcjami i wyborem społecznym. Są to reakcje dotyczące konieczności zapłaty za dane dobra i usługi, określenie udziału partycypacji w konsumpcji oraz reakcji na zmianę warunków rynkowych (zakresu dóbr i usług dostarczanych po zmianie) (Buchanan, 1997, s. 258). Trzecia grupa stanowi czynniki określające użyteczność społeczną i jednostkową dokonanego wyboru publicznego (Stiglitz, 2004, s. 184—212), często mierzoną kosztami i korzyściami osiąganymi przez społeczeństwo. Ostatnia grupa czynników dotyczy kosztu związanego z procesem decyzyjnym. Rozumieć należy tu zarówno koszty polityczne, społeczne, jak i koszt samej decyzji;
- 5) stabilność systemu i zakresu zadań. Ważnym czynnikiem są korekty zakresu zadaniowego wynikające ze zmiany tzw. umowy społecznej, które dokonywane są w formie zmian przepisów prawa. Zmianie może podlegać system zadań ustalony obowiązującymi ustawami kompetencyjnymi (ustawa o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim)², jak również zakres zadań powierzonych z zakresu administracji rządowej;
- 6) zmiany koniunkturalne. Należy wyodrębnić tę grupę, gdyż koniunktura gospodarcza skorelowana jest z wysokością realizowanych dochodów, ale również ze znaczącą grupą czynników ryzyka. Trzeba tu wyodrębnić również grupę związaną z ryzykiem finansowym, czyli zmiany w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, jak też w polityce kursowej, stopy procentowej oraz ograniczenie dostępności do rynku finansowego (Filipiak, 2011, s. 258 i 280—298). Należy wskazać też na czynnik skorelowany ze stabilnością zadań, nasilający się w sytuacji dekonunktury i kryzysu, jakim jest interwencja państwa i jej zakres, powodująca zwiększenie jego wydatków. Szerzej problem ten dyskutowali Lipowski (2001, s. 17) oraz Sadowski (2013, s. 188—120);
- 7) zadłużenie. Jest to niezwykle ważny czynnik, który nie tylko podlega limitacji, ale jest skorelowany z dochodami i wydatkami oraz obsługą zadłużenia³. Ponadto zadłużenie skorelowane jest z utrzymaniem płynności bieżącej, jak również zdolnością do kreowania zrównoważonego rozwoju. Niewątpliwie jest to ważny czynnik związany z bieżącą i przyszłą możliwością wywiązywania się ze zobowiązań, co znacząco wpływa na stabilność finansową.

² Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578, ze zm.); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576, ze zm.); ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.).

³ Wskazuje na ten fakt art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz Denek i Dylewski (red.) (2013), s. 24—43.

Reasumując, istnieje problem nie tylko wpływu czynników na stabilność finansową, ale również jego pomiaru. Zaprezentowane najistotniejsze grupy czynników pozwalają wskazać na wielowątkowość i wielowymiarowość analizy stabilności. Trudno jest wskazać, która z wskazanych grup jest najistotniejsza. Są one bowiem skorelowane ze sobą, co potwierdziły w przeważającej mierze badania empiryczne (Denek i Dylewski (red.), 2013, s. 209—261). Można również wskazać, na przykładzie samorządów, które utraciły stabilność finansową⁴, że jednym z najistotniejszych czynników jest zadłużenie. Pozostaje odpowiedź na pytanie, jak mierzyć stabilność finansową JST? Bezsprzecznie należy ją mierzyć i analizować, ponieważ pełni ona ważną rolę społeczną i duży zakres zadaniowy (zwłaszcza wagę społeczną zadań realizowanych przez JST).

ZNACZENIE STATYSTYKI PUBLICZNEJ DLA POMIARU STABILNOŚCI FINANSOWEJ

Należy podkreślić, że ustawodawca w ustawie o finansach publicznych, jak również innym akcie prawnym, nie definiuje, jak mierzyć stabilność finansową, ale wskazuje, jak należy mierzyć kluczowe czynniki determinujące stabilność finansową. Pomiarowi podlegają najważniejsze czynniki determinujące stabilność finansową JST. Ustawodawca zaliczył do nich:

- enumeratywnie pozycje ujęte w sprawozdawczości budżetowej;
- składowe indywidualnego wskaźnika zadłużenia, opisane w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W tabl. 1 i 2 podano ogólny zakres sprawozdawczości przygotowywanej przez JST. Sprawozdania są zbierane, gromadzone, przetwarzane i agregowane przez odpowiednie służby⁵. Podstawowymi informacjami ujętymi w sprawozdaniach są wielkości planowanych i realizowanych dochodów lub przychodów oraz wydatków lub rozchodów. Sprawozdawczość budżetowa nie stanowi jednak podstawy do podejmowania decyzji przez organy samorządowe (Filipiak (red.), 2009, s. 121, 125, 126 i 132). Jest ona traktowana jako obowiązek ustawowy, ale również informacyjny. Jedynie wartość poznawczą, z punktu widzenia monitoringu stabilności finansowej, mają sprawozdania dotyczące realizacji budżetu, a w szczególności dochodów. Realizacja budżetu (stopień jego wykonania w stosunku do przyjętego planu) jest jedną z istotnych czynności, która będzie miała znaczenie dla statystyki publicznej, gdyż to właśnie ta relacja pozwala wstępnie oszacować stan koniunktury gospodarczej (wielkość wpływów do budżetów lokalnych i państwa z tytułu podatków lub też pozwala na dokonanie symulacji przyszłych budżetów i wieloletniej prognozy finansowej).

⁴ *Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2003—2012*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, 2004—2013.

⁵ Na pierwszym etapie są to służby finansowe JST, które zbierają dane z podległych jednostek organizacyjnych (np. z jednostek budżetowych), następnie dane w formie sprawozdawczej są przekazywane do Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), które również agregują dane (najczęściej w podziale na gminy, powiaty i województwo) i przekazują do Ministerstwa Finansów.

TABL. 1. PODSTAWOWE SPRAWOZDANIA DOTYCZĄCE JST I ICH JEDNOSTEK ZALEŻNYCH

Nazwa sprawozdania	Czego dotyczy (przedmiot)	Sporządzający	Charakter	Okres
Rb-27S i Rb-28S	miesięczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych (za wyjątkiem sprawozdania jednostkowego Rb-27S jednostki samorządu terytorialnego — jako jednostki budżetowej i jako organu)	jednostki budżetowe	jednostkowy lub zbiorczy	miesięczne
Rb-27S i Rb-28S	miesięczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego	JST	jednostkowy lub zbiorczy	miesięczne
Rb-27S, Rb-28S	roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych	JST	zbiorcze	roczne
Rb-27ZZ	kwartalne sprawozdania z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami	jednostki bezpośrednio realizujące zadania	jednostkowy lub zbiorczy	kwartalne
Rb-50	kwartalne sprawozdania o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami	jednostki bezpośrednio realizujące zadania	jednostkowy lub zbiorczy	kwartalne
Rb-30S	wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych	samorządowe zakłady budżetowe	jednostkowy lub zbiorczy	kwartalne
Rb-34S	wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (wydzielony rachunek dochodów)	jednostki budżetowe (oświata)	jednostkowy lub zbiorczy	kwartalne
Rb-Z	kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji	JST	jednostkowy lub zbiorczy	kwartalne
Rb-UZ	roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych	JST	jednostkowy lub zbiorczy	roczne
Rb-N	kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych	JST	jednostkowy lub zbiorczy	kwartalne

Bezpośrednio przekazywane do GUS

TABL. 1. PODSTAWOWE SPRAWOZDANIA DOTYCZĄCE JST I ICH JEDNOSTEK ZALEŻNYCH (dok.)

Nazwa sprawozdania	Czego dotyczy (przedmiot)	Sporządzający	Charakter	Okres
Rb-UN	roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej	JST	jednostkowy lub zbiorczy	roczne
Rb-Z i Rb-N za kwartał oraz Rb-UZ i Rb-UN za rok	sprawozdania w zakresie budżetów JST	jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe (nie dotyczy Rb-UN)	jednostkowe	kwartalne
Rb-Z i Rb-N za IV kwartał oraz Rb-UZ i Rb-UN za rok	sprawozdania jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek	samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne ZOZ, samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw	jednostkowe	roczne
Rb-27S, Rb-28S, Rb-ST	rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych oraz o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego	jednostki budżetowe./ /zarządy jednostek samorządu terytorialnego	zbiorcze	roczne
—	sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez tę JST	organy prowadzące szkołę będące jednostką samorządu terytorialnego	—	—
Rb-NDS	sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego	JST	jednostkowe	kwartalne
Rb-PDP	sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych	organ wykonawczy gminy	jednostkowe	roczne
RB-ST	rocznych sprawozdań o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego	JST	jednostkowe	roczne

Bezpśrednio przekazywane do GUS

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014 poz. 119, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. 2014 poz. 1773).

TABL. 2. POZOSTAŁE SPRAWOZDANIA DOTYCZĄCE SYTUACJI FINANSOWEJ JST

Nazwa sprawozdania		Sporządzający
WPF	Wieloletnia prognoza finansowa	JST/RIO
Sprawozdania roczne o pomocy publicznej	Sprawozdania o udzielonej bądź informacji o nieudzielonej pomocy publicznej innej niż pomoc <i>de minimis</i> w rolnictwie lub rybołówstwie	podmioty udzielające pomocy
Sprawozdania finansowe		kierownicy jednostek i placówek
Sprawozdania o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach środków publicznych		organy właściwe do poboru należności
Informacja na temat przekazania sprawozdań rocznych z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego		JST
Bilans skonsolidowany		JST
Łączne sprawozdania finansowe		dysponenci środków budżetu drugiego stopnia
Informacje o wykonaniu budżetu		JST
Przekazania informacji o przewidywanej w roku budżetowym wysokości ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości		gminy
Przedstawienia informacji o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za I półrocze		jednostki, dla których organem założycielskim jest JST
Projekty WPF wraz z wynikami opinii		JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014 poz. 119, ze zm.).

Informacja ta umożliwi również dokonanie korekt *in plus*, jak również *in minus* w zakresie wykonania zaplanowanych wydatków, które stanowią podstawę realizacji zadań bieżących, jak i inwestycyjnych. Tym samym realizacja zadań inwestycyjnych może zostać przyspieszona lub w sytuacji prognozowanej dekonstrukcji może być opóźniona⁶.

Ważne, z punktu widzenia utrzymania stabilności systemu finansowego państwa, są zapisy art. 86 ustawy o finansach publicznych wskazujące zakres ingerencji w sprawy finansowe i zestaw działań, do których podjęcia są zobligowane organy JST. Odnoszą się one do monitoringu sytuacji finansowej w ujęciu makroekonomicznym, czyli do całego sektora finansów publicznych. W szczegól-

⁶ W praktyce dla wielu JST pierwszym sygnałem zmian koniunkturalnych nie są analizy szeregu czynników, np. wskaźniki koniunktury wyprzedzające i jednocześnie, modele czynnikowe. Nie bierze się również pod uwagę analiz PKB. Pierwszym sygnałem zmian koniunkturalnych dla JST są spadek dochodów podatkowych z tytułu PIT i CIT, problemy z uiszczaniem podatków lokalnych przez przedsiębiorstwa i osoby fizyczne oraz trwałe zmniejszenie liczby podmiotów gospodarczych w REGON.

ności analizami objęto poziom deficytu sektora finansów publicznych (nie może przekroczyć 3% PKB lub też relacja zadłużenia publicznego do PKB nie może być wyższa niż 60%).

Szczególną pozycję w monitoringu sytuacji finansowej JST odgrywają analizy makroekonomiczne. Dane te pozwalają nie tylko na weryfikację realizowanego budżetu JST, ale przede wszystkim dają podstawę do weryfikacji wieloletniej prognozy finansowej, która ujmuje wieloletnie zobowiązania JST związane z finansowaniem programów, projektów i zadań w podziale na poszczególne tytuły dłużne. Najczęściej wykorzystywanymi danymi makroekonomicznymi i strukturalnymi sektora finansów publicznych w monitoringu sytuacji finansowej JST są:

- zmiany kursu złotego w odniesieniu do podstawowych walut (analiza pozwalająca ocenić wpływ zmian kursu złotego na wielkość i obsługę długu JST),
- relacja długu publicznego do PKB według definicji UE (strategia),
- saldo pierwotne budżetu państwa,
- wzrost lub spadek PKB,
- koszty obsługi długu,
- wynik budżetu funduszy europejskich,
- przychody netto z prywatyzacji,
- różnice kursowe,
- poziom stóp procentowych po jakich ST zaciągają zobowiązania dłużne, a w szczególności zmiany *in plus* i *in minus* w poziomie stóp procentowych odnoszących się do długów krajowego i zagranicznego,
- kształtowanie się wskaźnika inflacji.

Dodatkowo JST powinny uwzględniać dane makroekonomiczne w ujęciu regionalnym, jak: dotyczące rynku pracy (np. stopa bezrobocia, aktywność ekonomiczna ludności, miejsca pracy, średnia wynagrodzenia) i demograficzne (np. stan ludności, migracji czy prognozy).

Dane te stają się również podstawą do budowy scenariuszy kształtowania się sytuacji finansowej JST. Pozwalają one skorygować w ujęciu wartościowym prognozę dochodów, a na jej podstawie wydatków dokonywanych z budżetu JST.

Należy podkreślić, że największe znaczenie, z punktu widzenia pomiaru stabilności, ma ustalenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ). Wskaźnik ten określany jest wzorem, w którym stosunek spłaty długu i odsetek w danym roku (rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wykupu obligacji powiększonych o wydatki bieżące na obsługę długu) do dochodów ogółem tego roku nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczanej odrębnie dla każdego roku z kolejnych trzech lat poprzedzających dany rok w następujący sposób:

- 1) dla każdego roku z tych 3 lat obliczana jest suma dochodów bieżących powiększona o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszona o kwotę wydatków bieżących;

- 2) następnie obliczany jest stosunek wskazanej w punkcie pierwszym sumy do dochodów ogółem odpowiedniego roku;
- 3) ostatnim działaniem jest obliczenie średniej z tych trzech lat.

W ujęciu matematycznym IWZ ustalany jest jako relacja:

$$\underbrace{\left(\frac{R+O}{D}\right)}_{\text{strona określająca obsługę długu}} \leq \frac{1}{3} \cdot \underbrace{\left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)}_{\text{strona wyznaczająca limit obsługi zadłużenia, tzw. prawa strona}}$$

strona określająca obsługę długu
JST, tzw. lewa strona

strona wyznaczająca limit obsługi zadłużenia, tzw. prawa strona

gdzie:

- R* — planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt. 2—4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt. 2—4 oraz art. 90;
- O* — planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 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 o dwa lata rok budżetowy;
- n-3* — rok poprzedzający o trzy lata rok budżetowy.

Relacja ta jest warunkiem nie tylko pozwalającym na zaciąganie nowych zobowiązań dłużnych, ale również pozwala na dokonywanie monitoringu zdolności do wywiązywania się z tych zobowiązań. Lewa strona równania określa tzw. stabilność obsługi zadłużenia, czyli zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań. W powiązaniu z prawą stroną równania pozwalają ustalić tzw. bezpieczną granicę zaciągania zobowiązań dłużnych. Wskaźnik ten nie jest stabilny w sytuacji dekoniunktury gospodarczej, co pokazał ostatni kryzys finansowy. Pozwalał on zaciągnąć zobowiązanie dłużne w obliczu spadających dochodów budżetowych. Powodem tej sytuacji jest zastosowanie danych historycznych oraz wykorzystanie do jego ustalania danych z III kwartału roku bazowego.

Wiedza o tych ograniczeniach umożliwia dokonywanie korekty wskaźnika, ale warunkiem jest odpowiedzialność organów samorządowych, którą przesłaniają tzw. legalne możliwości zaciągnięcia zobowiązania (prawo). Wskaźnik zadłużenia JST podlega monitoringowi w ujęciu konsytuacji budżetu, jak również jest przedmiotem zainteresowania statystyki publicznej, gdyż zbiorcze dane stanowią informację przedkładaną Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, jak też podstawę analiz sejmowych oraz rządowych. Zwłaszcza rząd wykazuje duże zainteresowanie zagregowanymi danymi, które są podstawą do opracowywania licznych dokumentów, takich jak np. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych*.

W pomiarze stabilności finansowej JST istotne znaczenie ma zapis art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych. Nakazuje on JST prowadzenie czynności związanych z zarządzaniem ryzykiem. Przedmiotem zarządzania ryzykiem jest analiza, w wyniku której nie tylko otrzymuje się matrycę ryzyka i ich wpływ (istotność) na prowadzoną gospodarkę i sytuację finansową, ale poprzez ustalenie ryzyka i zagrożeń istnieje możliwość oszacowania ich wpływu na stronę dochodową i wydatkową budżetu na poziom przychodów i rozchodów oraz na dziedziny pozabudżetowe związane z funkcjonowaniem danej JST. W tabl. 3 przedstawiono ryzyko i zagrożenia w podziale na ich wpływ na sytuację finansową JST.

TABL. 3. RYZYKO I ZAGROŻENIA I ICH POTENCJALNY WPŁYW NA SYTUACJĘ FINANSOWĄ JST

Wyszczególnienie	Wpływ na stronę dochodową/przychodową budżetu	Wpływ na stronę wydatkową/rozchodową budżetu	Wpływ na dziedzinę pozabudżetową
Sytuacja na rynku pracy	spadek/wzrost dochodów podatkowych i udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	wzrost/spadek wydatków socjalnych	opór społeczny w dostosowywaniu do zmian w warunkach zewnętrznych w sytuacji wystąpienia zagrożenia (spadku dochodów podatkowych)
Kondycja podmiotów gospodarczych	spadek/wzrost dochodów podatkowych i udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	wzrost/spadek wydatków socjalnych; wzrost/spadek w ujęciu wartościowym udzielanej pomocy publicznej	wzrost liczby złych dłużników; wzrost/spadek wniosków o udzielenie pomocy publicznej
Migracje społeczne	spadek/wzrost dochodów w przypadku zmiany miejsca zamieszkania i pracy	spadek/wzrost odbiorców usług publicznych	spadek/wzrost odbiorców usług publicznych
Dostępność instrumentów pożyczkowych	trudniejszy dostęp do długoterminowych instrumentów pożyczkowych/ bardziej przyjazna polityka instytucji finansowych w dostępie do instrumentów pożyczkowych	ograniczenia wydatków, w tym inwestycyjnych (i/lub renegocjowanie warunków spłaty zadłużenia)/ wzrost wydatków, w tym inwestycyjnych i/lub wydatków z tytułu obsługi długu	ograniczenia wydatków, w tym inwestycyjnych powodujące pogorszenie jakości i ilości dostarczanych na rzecz społeczeństwa usług oraz implikujące obniżenie jakości życia

**TABL. 3. RYZYKO I ZAGROŻENIA I ICH POTENCJALNY WPLYW
NA SYTUACJĘ FINANSOWĄ JST (dok.)**

Wyszczególnienie	Wpływ na stronę dochodową/przychodową budżetu	Wpływ na stronę wydatkową/rozchodową budżetu	Wpływ na dziedziny pozabudżetowe
Ryzyko zmian stóp procentowych	—	wzrost/obniżenie kosztów finansowych	wzrost lub spadek kosztów finansowych
Ryzyko walutowe	—	wahania cen produktów i usług zależnych od kursów walutowych (sytuacja ma zwłaszcza istotny wpływ na wydatki inwestycyjne); obniżenie/ wzrost kosztów obsługi zadłużenia	wpływ na ceny lub jakość usług dostarczanych przez JST społeczeństwu
Zmiany cen na rynku	—	większe/mniejsze możliwości nabywcze w zakresie wydatków bieżących i inwestycyjnych przy spadkach cen produktów i usług	większe/mniejsze możliwości nabywcze w zakresie wydatków bieżących i inwestycyjnych przy spadkach cen produktów i usług

Źródło: opracowanie własne.

Czy JST powinny wykorzystywać dane ze statystyki publicznej? Jest to pytanie retoryczne. Obserwuje się jednak problemy w wykorzystaniu danych statystycznych przez pracowników samorządowych. Najczęściej wykorzystanie danych ze statystyki publicznej jest determinowane przez wskazania obowiązującego prawa lub też wynika z obowiązków nałożonych na JST przez instytucje finansowe. Ponadto należy zauważyć, że na podstawie danych statystyki publicznej:

- Ministerstwo Finansów opracowało zestaw 20 wskaźników wyliczonych dla JST, które mogą być pomocne przy ocenie sytuacji finansowej poszczególnych JST oraz
- opracowało informację o realizowanej „Nadwyżce operacyjnej” zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych;
- przygotowana jest informacja o zaległościach podatkowych, która wskazuje na niewykonane dochody publiczne;
- opracowywany jest dokument „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych” uwzględniający zagregowane dane dotyczące JST.

Wskazane informacje i dane mogą stanowić ważne dokumenty do tworzenia tzw. benchmarków sytuacji finansowej lub winny stanowić źródło informacji przydatnej do konstruowania budżetu. Informacje, jak i dane ze statystyki publicznej pozwalają przede wszystkim na zbudowanie własnego systemu monitoringu stabilności finansowej, działającego na podstawie danych własnych, z analiz własnych i zewnętrznych. Często wzorce, które są dostępne nie stanowią zachęty do budowy własnych systemów monitoringu stabilności finansowej przez JST. Dopiero trudna sytuacja, a w szczególności utrata stabilności finansowej, wymusza wykorzystanie danych ze statystyki publicznej oraz podjęcie

decyzji o budowie systemu analizy sytuacji finansowej, jak również podjęcie działań dotyczących monitoringu stabilności finansowej.

*STRESS TESTY (ANALIZA SZOKOWA) JAKO INSTRUMENT
PROGNOZOWANIA STABILNOŚCI FINANSOWEJ JST*

Doświadczenia samorządów w krajach wysoko rozwiniętych oraz nieliczne doświadczenia polskie wskazują, że budując własne systemy monitorowania stabilności finansowej wykorzystują one *stress* testy oparte na danych pochodzących ze statystyki publicznej. *Stress* testy są rozumiane jako ocena odporności gospodarki finansowej JST na negatywne wydarzenia. Pozwalają one odpowiedzieć na dwa główne pytania:

- 1) jaka jest stabilności finansowa JST w danym momencie?
- 2) jakie czynniki wpływają na tą stabilność?

Opinia o prawidłowości konstrukcji budżetu i planowanej kwoty długu JST wynika z planowanych i zaciągniętych zobowiązań na podstawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) i uchwały budżetowej. Te podstawowe dokumenty (budżet i WPF), poprzez swoją sztywność konstrukcji, nie zawsze spełniają rolę narzędzia w zarządzaniu finansami JST. Głównymi wadami istniejącej konstrukcji budżetu i WPF jest abstrahowanie od aktualnego i perspektywicznego poziomu rozwoju kraju, gdyż dominującą metodą planistyczną jest metoda historyczna, a przygotowane budżety i WPF są w jednym tylko scenariuszu uwzględniającym aktualne dane społeczno-gospodarcze⁷.

Z tych powodów należy postulować wprowadzenie *stress* testów jako instrumentu monitoringu potencjalnych skutków zmian sytuacji finansowej spowodowanych wieloma czynnikami. Dla stabilności finansowej JST ważne jest również poznanie czynników ją destabilizujących. Przeprowadzenie *stress* testów opiera się na trzech grupach czynności (wykr. 1 i 2). Pierwsza grupa dotyczy czynnika podstawowego, czyli analizy zmiennych wpływających na kształtowanie się zdolności do wywiązywania JST ze zobowiązań. Należy wskazać tu na te zmienne i parametry, które w znaczący sposób mogą czy też będą oddziaływać na zobowiązania dłużne.

Zmienne i parametry można ująć w dwie grupy — rynkowe czynniki ryzyka⁸ (w szczególności stopa procentowa, kształtowanie się kursów walut, ryzyko refinansowania, sytuację na rynkach finansowych krajowych i zagranicznych) oraz czynniki wpływające na poziom wskaźnika zadłużenia (wyliczanego zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jak również dopuszczalnych limitów zadłużenia przyjętych przez instytucje finansujące JST). Ocenie powinny

⁷ Świadczą o tym podejściu badania, jak również dominacja podejścia ustawowego (brak budżetowania kroczonego czy chociażby zadaniowego). Zobacz: Filipiak (red.) (2009), s. 121 i 132; Buieter (2011); Denek i Dylewski (red.) (2013), s. 229—252.

⁸ Czynniki te mają bezpośredni wpływ na wzrost lub spadek kosztów obsługi zadłużenia lub na jego poziom.

podlegać również parametry makroekonomiczne oraz budżetowe wpływające na podstawowe czynniki ryzyka portfela długu (składowych długu ustalonych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych przepisów klasyfikowania tytułów dłużnych oraz rozporządzeniem w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych⁹). Należy podkreślić szczególną rolę danych uzyskiwanych ze statystyki publicznej pozwalających nie tylko przeprowadzić wiarygodne analizy, ale danych ogólnie dostępnych pozwalających prowadzić porównania (w szeregach czasowych) oddające aktualną sytuację. Te dane w szczególności dotyczą grupy rynkowych czynników ryzyka oraz grupy parametrów makroekonomicznych i budżetowych.

W analizie należy wziąć pod uwagę fakt, że jeden czynnik ryzyka może składać się z kilku lub kilkudziesięciu składników (zmiennych). Z kolei każdy składnik (zmienna) musi być przypisany do jednego lub kilku czynników ryzyka (Czekaj i Nawrocki, 2012, s. 24) (schemat 1).

Druga grupa czynności dotycząca przeprowadzenia *stress* testów obejmuje budowę scenariuszy kształtowania się sytuacji finansowej danej JST. Należy wskazać na różne rozwiązania w zakresie rekomendowanej liczby scenariuszy. Przykładowo Bank Światowy rekomenduje zastosowanie 16 scenariuszy analizy szokowej (Painchaud i Stučka, 2011), praktyka polska wskazuje na zasadność stosowania trzech scenariuszy¹⁰. Konieczne jest wskazanie, że budowa scenariuszy powinna opierać się na ekonomicznej i logicznej ich spójności oraz na realnej zależności między podstawowymi czynnikami ryzyka, jak również uwzględniać zmiany stanu otoczenia wywołanego zmianami politycznymi, gospodarczymi i w prawie.

Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych przy Komisji Europejskiej rekomenduje przeprowadzenie analizy wrażliwości zakładającej przedziały zmienności dla czynników ryzyka, w szczególności w zakresie: stóp procentowych lub parametrów je kształtujących¹¹, kursów walutowych, nadwyżki lub deficytu budżetowego oraz inflacji. Oznacza to wykorzystywanie danych z przeprowadzonej analizy zależności między czynnikami z grup: rynkowych czynników ryzyka i parametrów makroekonomicznych oraz budżetowych (schemat 1). Istotną decyzją, jaką należy podjąć, jest wybór metody szacowania zmienności czynników ryzyka. Trzeba podkreślić, że praktyka wskazuje na dwa

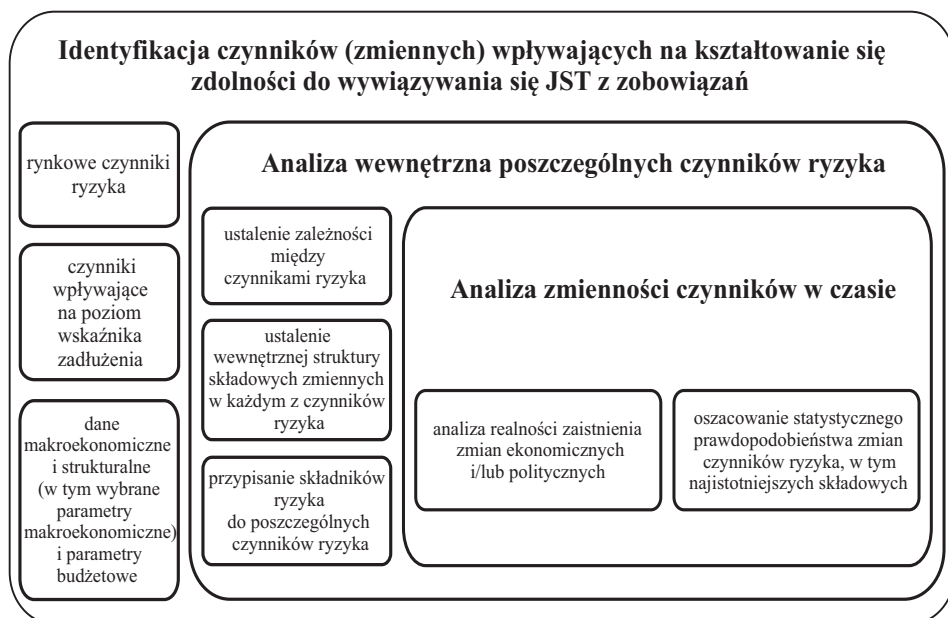
⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych przepisów klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 250, poz. 1678).

¹⁰ M.st. Warszawa stosuje trzy scenariusze — Nawrocki (2015), s. 92.

¹¹ Chodzi o ustalenie oprocentowania jako zmiennej uzależnionej od kształtowania się ceny na pieniądź, wyznaczonej jednym z parametrów opisujących transakcje dokonywane na rynku finansowym, np. WIBOR i marży instytucji finansowej.

podejścia. Pierwsze z nich rekomenduje wykorzystanie metody VAR (*Value at Risk*)¹², która rozpowszechniła się w systemie bankowym. Drugie podejście to analiza scenariuszowa i budowanie maksymalnie niekorzystnych scenariuszy stanów na podstawie historycznego kształtowania się wybranych czynników ryzyka (tzw. analiza scenariuszowa)¹³. Nie zmienia to faktu, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na zasadność budowania modeli deterministycznych z przyjętymi założeniami kształtowania się zmiennych parametrów (odzwierciedlających zmienność poszczególnych czynników ryzyka), prowadzenie analizy zmienności szeregów czasowych oraz wykorzystanie metod analizy prawdopodobieństwa w odniesieniu do wystąpienia danego czynnika ryzyka. Wybór metody nie zmienia podstawowego postulatu, jakim jest to, że analiza powinna być skoncentrowana na podejściu negatywnym (tzw. wstrząsach o negatywnym oddziaływaniu na zachowanie stabilności finansowej). Schematyczne ujęcie tych działań zaprezentowano na schemacie 2.

SCHEMAT 1. UJĘCIA ZAKRESU DZIAŁAŃ W PIERWSZEJ GRUPIE CZYNNOŚCI PRZEPROWADZANIA STRESS TESTÓW

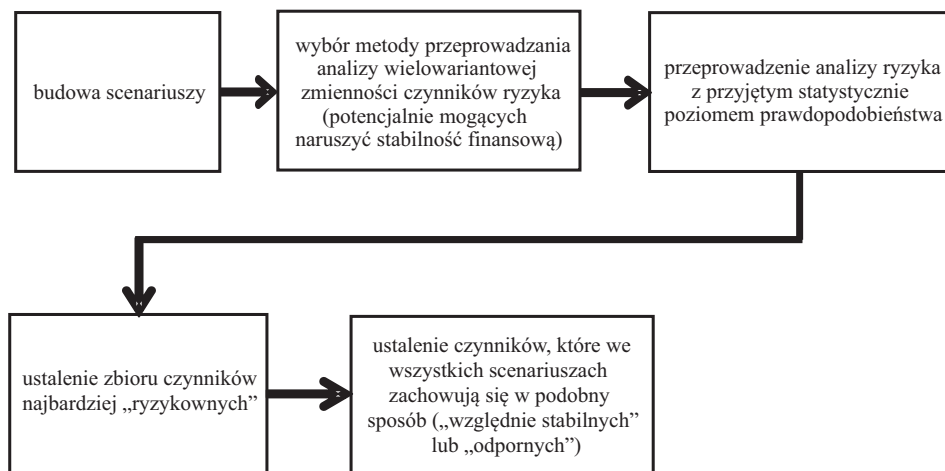


Źródło: opracowanie własne.

¹² Wskazują na rekomendację zastosowania tej metody Czekaj i Nawrocki (2012), s. 25 i 26.

¹³ Podejście to rekomendowane jest w szczególności w badaniu wpływu czynników politycznych, gospodarczych i finansowych na koszty obsługi zadłużenia w: Filipiak-Dylewska (2002), s. 329—333, 371 i 372; Filipiak (2008), s. 114—144; Czekaj i Nawrocki (2012), s. 26.

SCHEMAT 2. UJĘCIA ZAKRESU DZIAŁAŃ W DRUGIEJ GRUPIE CZYNNOŚCI PRZEPROWADZANIA *STRESS TESTÓW*



Ź r ó d ł o: jak przy schemacie 1.

Trzecia grupa czynności to rekomendacje i wnioski. Dokonywana jest tu analiza maksymalnie niekorzystnego wariantu (scenariusza), który wskaże na występowanie tzw. luki finansowej wynikającej ze skrajnie niekorzystnego wpływu czynników ryzyka na sytuację finansową JST. Oznacza to, że ustalany jest scenariusz charakteryzujący się takim portfelem ryzyka, który zagrozi bieżącemu wywiązywaniu się ze zobowiązań oraz będzie uniemożliwił realizację zapisów art. 243 ustawy o finansach publicznych. Spowoduje to zaburzenia w wykonywaniu zadań w przyjętym standardzie jakościowym i ilościowym. Efektem tej grupy czynności powinno być ustalenie odporności systemu gospodarki finansowej JST na występowanie negatywnych zjawisk finansowych.

Ostatnią uwagą, jaką należy uczynić, to odniesienie się do jakości danych wykorzystywanych w *stress testach*. Analizy szokowe mogą być obarczone błędami wynikającymi z następujących faktów:

- 1) odejście od limitacji zadłużenia (dawny art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych) na rzecz IWZ (obecny art. 243 ustawy o finansach publicznych) spowodowało zmianę sposobu ustalania uznawanego za tzw. bezpieczny poziom zadłużenia JST. Ta sytuacja powoduje, że dostępne zagregowane dane statystyczne, przygotowane benchmarki, nie będą użyteczne. Oczywiście dostępność danych statystycznych do ustalenia IWZ pozwala na przeprowadzenie symulacji *ex post*, ale jest to czynność pracochłonna i obciążona błędem wyliczeń;
- 2) błędy w wyliczeniach spowodowane są zmianami w klasyfikacji budżetowej. Najczęstsze zmiany powodujące błędy dotyczą ujmowania zdarzeń gospodar-

czych w innych niż dotychczas paragrafach dochodowych i wydatkowych lub dotyczą nieprawidłowego ujmowania zdarzeń gospodarczych w sytuacji wprowadzenia kolejnymi rozporządzeniami nowych paragrafów klasyfikacji budżetowej¹⁴;

- 3) problem porównywalności danych i błędów w wyliczeniach wynika również z przyjęcia w konstrukcji IWZ danych za III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalany jest IWZ. Znaczące zmiany w sytuacji finansowej, mające fundamentalne znaczenie dla stabilności finansowej JST, mogą zajść w IV kwartale. Co czyni zasadne pytanie, czy w *stress* testach należy ujmować dane z III kwartału czy wykonanie budżetu, tj. IV kwartały? Pojawia się zatem pytanie, czy przyjąć wyższość tzw. zasady legalizmu czy uwzględniać faktyczne potrzeby zarządcze organów JST związane z utrzymaniem stabilności finansowej;
- 4) problemem wykorzystania danych są również nowe regulacje prawne, jak i dokonywane zmiany w samych sprawozdaniach statystycznych. Zmiany nie zapewniają porównywalności danych (np. brak danych statystycznych wynikający z braku kontynuacji danych czy też występowanie nowych kategorii danych);
- 5) istotnym problemem jest wykorzystywanie kalkulowanych danych historycznych. W wielu jednostkach bowiem nie uwzględnia się w prowadzonych kalkulacjach zaistniałych zmian w poziomie cen czy też inflacji. Te ważne dane ze statystyki publicznej powinny stanowić współczynnik korygujący dla danych historycznych. Należy również podkreślić, że korekta taka jest czasowo- i pracochłonna;
- 6) ważnym czynnikiem jest brak umiejętności prowadzenia analiz, korzystania z baz danych, niskie kompetencje w doborze danych, brak umiejętności powiązania poszczególnych czynników, błędna selekcja danych czy tzw. „ich oczyszczenie” z błędów. W tym przypadku zawodzi często czynnik ludzki, czyli osoba wykonująca analizy.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na błędy w korekcie danych¹⁵, zwłaszcza statystycznych, jak również na błędy w ustaleniach przyszłych uwa-

¹⁴ Przykładem wprowadzenia znaczących zmian jest choćby pismo zastępcy dyrektora Departamentu Budżetu Państwa z Ministerstwa Finansów z 1 sierpnia 2014 r. znak BP1/4070/6/AEB/2014/70994 (http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/141346/Nowa-klasyfikacja-Mini-sterstwo-Fi-nansow-chce-dodac-piata-cyfre-do-paragrafu. Pobrano 8 maja 2015 r.) skierowane do organów wykonawczych JST z powodu planowanej fundamentalnej zmiany klasyfikacji budżetowej. Obecna klasyfikacja budżetowa (rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 i 1382) została zmieniona rozporządzeniem Ministra Finansów z 16 grudnia 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1957).

¹⁵ Chodzi o ich opracowywanie, korygowanie czy zmienianie przez osoby sporządzające sprawozdania, co może negatywnie wpłynąć na ich jakość.

runkowań gospodarczych kraju (danych makroekonomicznych) oraz oszacowaniu terminów płatności (zapadalność zobowiązań — Owsiak (red.), 2008, s. 36 i 37).

Mimo faktu, że wyniki przeprowadzonego *stress* testu mogą być obarczone błędami, nie należy umniejszać faktu, że analiza ta pozwala potwierdzić zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań danej JST, wskazać na ewentualne zmiany i ich skutki w strukturze kapitału finansującego działalność bieżącą i aktywność inwestycyjną JST (struktura samorządowego długu publicznego), wskazać na bezpieczny (a nie ustawowy) limit zadłużenia.

REKOMENDACJE

Miniony kryzys finansowy stanowił ważną lekcję dla polskich JST. Analiza danych statystycznych wskazuje nie tylko na wzrost zobowiązań dłużnych, ale także na istotny wpływ na stabilność finansową czynników koniunkturalnych. Zmienność wydarzeń makroekonomicznych, ich szybkość i gwałtowność powodują problemy w prawidłowym oszacowywaniu dochodów. Dotychczasowy trend wzrostu dochodów własnych uległ zaburzeniu, obserwowany w ostatnich latach silny wpływ koniunktury gospodarczej na poziom realizowanych dochodów jest niezaprzeczalny. Ta sytuacja potwierdza konieczność dokonywania analiz wpływu czynników ryzyka na zachowanie stabilności finansowej bowiem z tego punktu widzenia ważne staje się wykorzystywanie danych ze statystyki publicznej. Zakres korzystania z tych danych będzie determinowany rodzajem jednostki, jej wielkością i potrzebami informacyjnymi do celów decyzyjnych (w odniesieniu do organów JST) oraz zarządzania finansami. Ponadto szybkie zmiany w otoczeniu wymuszają dokonywanie analiz i prognoz sytuacji finansowej uwzględniających dane ze statystyki publicznej.

JST powinny nie tylko analizować zmieniające się rozwiązania ustawowe dotyczące ich funkcjonowania, powinny prowadzić też analizy szokowe z uwzględnieniem danych ze statystyki publicznej. Bez tych danych analizy będą niepełne, a tym samym ograniczone w ich merytorycznej przydatności. Wewnętrzne rozwiązania wynikające z kultury organizacyjnej, wielkości jednostki czy skali problemu winny determinować częstotliwość prowadzenia *stress* testów, ale również wybór czynników ryzyka, które należy brać pod uwagę w analizie czy też wybór samej metody prowadzenia analizy szokowej.

Wiadomym jest, że prowadzenie wielowariantowej analizy scenariuszowej może przyczynić się do zwiększenia stabilności finansowej, szybszej reakcji na niekorzystne zmiany czy też szybkiego przygotowania się na kryzys. Oczywiście *stress* testy nie są jedynym instrumentem, który może służyć utrzymaniu stabilności, ale ich wartość informacyjna i wielowariantowość prowadzonych analiz pozwalają na szybką reakcję i zwiększenie trafności podejmowanych decyzji przez organy JST w obliczu nadchodzącego kryzysu.

Należy również podkreślić rosnące znaczenie danych pochodzących ze statystyki publicznej, które JST zaczynają coraz częściej wykorzystywać w prowadzeniu prostych porównań między jednostkami. Ponadto widoczna jest potrzeba wykorzystywania danych statystycznych do monitorowania sytuacji finansowej i budowania stabilności finansowej w ujęciu wieloletnim.

prof. dr hab. Beata Zofia Filipiak — Uniwersytet Szczeciński

LITERATURA

- Buchanan, J.M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. PWN, Warszawa.
- Buiter, W.H. (2011). *The Debt of Nations Revisited, Lecture 1*. Frederico Caffè Lectures, Rome, Italy, s. 13 i 14.
- Burnside, C. (2005). *Fiscal Sustainability In Theory and Practice*. The World Bank, Washington.
- Crockett, A. (1997). Why is financial stability a goal of public policy. *Economic Review*, no. 4.
- Czekaj, M., Nawrocki B. (2012). Zastosowanie analizy szokowej (*stress testing*) zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, nr 10.
- Denek, E., Dylewski, M. (2013). *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*. Difin, Warszawa.
- Filipiak, B. (2008). *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. PWE, Warszawa.
- Filipiak, B. (red.) (2009). *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Difin, Warszawa.
- Filipiak, B. (2011). *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*. Difin, Warszawa.
- Filipiak-Dylewska, B. (2002). Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy. *Prace i Studia*, nr 442, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Kloha, P., Weissert, C.S., Kleine, R. (2005). Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress. *Public Administration Review*, vol. 65, no. 3.
- Kożuch, A.J. (2014). Standaryzacja jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, nr 7—8.
- Lipowski, A. (2001). Teoria zawodności rynku (*market failures*) a polityka gospodarcza. *Materiały na 7 Kongres Ekonomistów Polskich*, PTE, Warszawa.
- Mackiewicz, M. (2010). *Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD*. PWE, Warszawa.
- Nawrocki, B. (2015). Podejście do procesów decyzyjnych i ryzyka w praktyce zarządzania na przykładzie decyzji finansowych dotyczących wielkości oraz parametrów zadłużenia, podejmowanych decyzji w m.st. Warszawie. *Finanse Komunalne*, nr 1—2.
- Owsiak, S. (red.) (2008). *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*. PWE, Warszawa.
- Painchaud, F., Stučka, T. (2011). *Stress testing in the Debt Sustainability Framework (DSF) for Low-Income Countries*, Waschington DC.
- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*. CeDeWu, Warszawa.
- Rymsza, M., Frączak, P., Skrzypiec, R., Wejzman, Z. (2007). *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sadowski, Z. (2013). Rozwój gospodarczy i bieda. W: *Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych, Materiały kongresowe*, PTE, Warszawa.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Szpunar, P., Głogowski, A. (2012). *Raport o stabilności systemu finansowego*. NBP, Warszawa.
- Wiewióra, M. (2009). Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa. *Samorząd Terytorialny*, nr 3.
- Wodecka-Hyjek, A. (2014). *Standardy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Doświadczenia zagraniczne i krajowe*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Wojciechowski, E. (2009). *Refleksje na temat rządzenia*. Difin, Warszawa.
- Wojciechowski, M. (2014). *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa.
- Wojtyła, M. (1995). Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy. *Gospodarka Narodowa*, nr 6.
- Wolman, H., Davis, B. (1980). *Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress*. Urban Institute, Washington.

Summary. *The article presents issues of concepts and approaches for measuring financial stability of the local government units. Financial stability is determined by the rule 243 of the Act on public finances, and factors influencing its formation are: the size of local government debt and balance the current budget. The article discusses measurement problem of financial stability. The aim of the study is to identify the importance of data derived from official statistics in monitoring financial stability of local government units. In addition, it is assumed that the critical insights in this regard will be the analysis to recommend the use of shock (stress tests) in building financial stability of local government units.*

Keywords: using official statistics, financial stability of local government units, stress tests.

Резюме. *Статья представляет вопросы касающиеся понятия и измерения финансовой стабильности органов местного самоуправления (ОМС). Финансовую стабильность определяет статья 243 Закона о государственных финансах, а влияют на ее формирование следующие факторы: размер местного государственного долга и баланс текущего бюджета. В статье были обсуждены проблемы связанные с измерением финансовой стабильности. Целью статьи было представление значения данных, источником которых является официальная статистика, в мониторинге финансовой стабильности ОМС. К тому же, предполагалось, что критические замечания предоставят рекомендации относительно использования шокового анализа (стресс тестов) в построении финансовой стабильности.*

Ключевые слова: официальная статистика, финансовая стабильность органов местного самоуправления, стресс тесты.