

Rozdział 16

Daniel Budzeń

RYZIKO PŁYNNOSCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W DOBIE COVID-19

Wstęp

Płynność finansowa w kontekście pandemii COVID-19, a także światowego kryzysu gospodarczego nabiera istotnego znaczenia dla funkcjonowania podmiotów podsektora samorządowego tak na poziomie mikro-, jak również na poziomie makro. Obecne kryteria monitorowania i kontroli w zakresie oceny zdolności do spłaty i obsługi zadłużenia, terminowego regulowania bieżących zobowiązań mogą okazać się niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST). Dodatkowo istotnym czynnikiem mogącym wpływać na wzrost ryzyka płynności jest kwestia absorpcji środków finansowych z funduszy krajowych i źródeł zagranicznych. Należy zwrócić uwagę również na rosnące koszty realizacji inwestycji i bieżącego utrzymania, których tempo wzrostu niejednokrotnie przewyższa tempo wzrostu dochodów własnych budżetów lokalnych.

Przesłanką do podjęcia niniejszych rozważań były także doświadczenia międzynarodowe samorządów lokalnych. Zarządzanie płynnością w krajach anglosaskich niejednokrotnie jest oparte na podejściu bilansowym i stanowi jeden z elementów polityki zarządzania długiem lokalnym. Ponadto na poziomie państwowym wzrasta zainteresowanie dotyczące zastosowania metody ALM (ang. *asset and liability management*), która determinuje podejmowanie decyzji zarządczych mających na celu pomiar, monitorowanie i ograniczenie ryzyka finansowego, w tym ryzyka płynności⁵²⁵. Na podstawie badania ankietowego z 2018 roku stwierdzono, że 84% spośród 28 badanych krajów (w tym Polski) stosuje to podejście, jednak tylko 25% z nich dokonuje oceny w zakresie koordynacji aktywów i pasywów⁵²⁶. Nadmienić należy, że po kryzysie finansowym

⁵²⁵ A. Sheng, Y.J. Cho: *Risk management and stable financial structure*. The World Bank Policy Research Working 1993, Paper No. 1109; D. Rosen, S. Zenios: *Handbook of Asset and Liability Management: Theory and Methodology*, Elsevier 2006.

⁵²⁶ M.C. Cangoz, S. Boitreaud, Ch. Dychala: *How Do Countries Use an Asset and Liability Management Approach? A Survey on Sovereign Balance Sheet Management*, Policy Research Working Paper No. 8624, World Bank, Washington, DC 2018.

z 2008 roku wiele państw zwiększyło zainteresowanie koncepcją bilansową w zakresie oceny ryzyka na potrzeby makroostrożnościowe⁵²⁷.

W rozdziale podjęta została próba oceny ryzyka płynności podsektora samorządowego w Polsce. Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego w warunkach niepewności ekonomicznej istotne jest zwrócenie uwagi na kształtowanie się wyników z uwzględnieniem podmiotów zależnych od JST. Podmiotami zależnymi są jednostki organizacyjne, ale także samorządowe osoby prawne oraz niezaliczane do sektora finansów publicznych spółki komunalne. Wyniki finansowe spółek komunalnych nie są ujmowane w sprawozdawczości budżetowej. Z kolei za zaciągnięte przez podmioty zależne zobowiązania odpowiada co do zasady JST. Z tego też względu badanie zostało przeprowadzone w oparciu o sprawozdawczość finansową, w tym także uwzględniającą bilans skonsolidowany zawierający informacje pochodzące z systemu rachunkowości spółek komunalnych zależnych od JST.

1. Przesłanki do analizy płynności jednostki samorządu terytorialnego z zastosowaniem metody ALM

W świetle pandemii COVID-19, w realiach zmienności i niepewności gospodarczej świadomość istnienia ryzyka, jego pomiaru i zarządzania ryzykiem nabiera szczególnego znaczenia. Ryzyko może być bowiem definiowanie w dwu aspektach: negatywnym rozumianym jako zagrożenie dla realizacji założonych celów i neutralnym rozumianym jako zagrożenie lub szansa⁵²⁸.

W działalności różnego rodzaju instytucji jedno z kluczowych miejsc zajmuje ryzyko natury finansowej. Identyfikacja ryzyka finansowego, a następnie szacowanie jego skutków i podejmowanie działań ograniczających są zaliczane do podstawowych elementów w całym procesie zarządzania ryzykiem⁵²⁹. W ramach ryzyka finansowego wyróżnić można m.in.: ryzyko kredytowe, ryzyko refinansowania, ryzyko rynkowe, jak również ryzyko płynności.

Ogólnie rzecz ujmując, wysoki poziom zadłużenia poszczególnych podmiotów gospodarki stwarza zagrożenia na poziomie makroekonomicznym i w konsekwencji zwiększa podatność pozostałych podmiotów gospodarki na nagłe zmiany płynności. Jednym z negatywnych skutków niewypłacalności może być obniżenie wartości aktywów⁵³⁰.

⁵²⁷ D. Budzeń, K. Marchewka-Bartkowiak: *Sovereign asset and liability management (SALM): Perspective of pandemic COVID-19 outbreak in OECD countries, including Poland*. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2022, vol. 67(80), doi: 10.2478/slgr-2022-0015.

⁵²⁸ K. Jajuga: *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 15.

⁵²⁹ M. Dylewski, B. Filipiak: *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego* 2019, nr 7, <https://doi.org/10.34862/rbm.2013.3>, s. 35.

⁵³⁰ OECD: *Debt and Macroeconomic Stability*, OECD Economics Department Policy Notes, 2012, No. 16 January 2013.

W sytuacjach kryzysowych szczególną rolę odgrywa sektor publiczny, którego interwencje mogą zapobiec załamaniu gospodarczemu lub zminimalizować jego negatywne skutki. Działania te są podejmowane w celu utrzymania płynności podmiotów gospodarki, aby nie doprowadzić do przerwania łańcuchów dostaw czy też wysokiego wzrostu ryzyka kredytowego, a co za tym idzie ryzyka płynności. Takie działania były podejmowane w szczególności przez instytucje sektora publicznego na początku pandemii⁵³¹.

W raporcie przygotowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w październiku 2022 zwrócono uwagę na pogorszenie się warunków finansowych m.in. w związku z wystąpieniem COVID-19 oraz kryzysu finansowego. Jednym z następstw negatywnych procesów rynkowych skutkujących obniżeniem stabilności finansowej był wzrost ryzyka płynności. Rosnące stopy procentowe i wzrost niepewności co do przyszłości spowodowały wzrost kosztów finansowania zewnętrznego i zwiększyły zagrożenie niewypłacalności również instytucji publicznych⁵³².

Istotnym zagrożeniem dla płynności finansowej, a tym samym stabilności finansowej sektora publicznego jest dostępność i łatwość korzystania z instrumentów dłużnych. Decyzja o budżecie deficytowym przyczynia się bowiem do wzrostu długu publicznego. Z tego względu istotnego znaczenia nabiera wyznaczenie granicy bezpieczeństwa finansów publicznych⁵³³. Ważnym aspektem jest monitorowanie stabilności finansowej oraz poszczególnych elementów składających się na system zarządzania ryzykiem finansowym.

Zarządzanie ryzykiem finansowym na poziomie podmiotów zaliczanych do podsektora samorządowego może odnosić się do pięciu wymiarów analitycznych⁵³⁴:

- zdolność do zrównoważonego zarządzania sytuacją fiskalną i elastyczność w dostosowywaniu przyszłych wielkości budżetowych do aktualnych warunków ekonomicznych,
- zdolność do uzyskiwania dochodów operacyjnych (bieżących) umożliwiających pełne pokrycie wydatków operacyjnych (bieżących),
- zdolność do terminowego regulowania zobowiązań, w tym zobowiązań krótkoterminowych,
- zdolność do spłaty i obsługi nowego (nieplanowanego) zadłużenia,
- zdolność do zarządzania posiadanym majątkiem.

Jedną z metod oceny ryzyka finansowego jest zastosowanie podejścia bilansowego. Metoda ta znana szerzej jako zarządzanie aktywami i pasywami (ang. *asset and liability management*, dalej ALM) umożliwia m.in. ocenę ryzyka płynności⁵³⁵. Podejście ALM pierwotnie było skierowane do biznesu, jednak

⁵³¹ International Monetary Fund: *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*. Washington, DC, October 2022.

⁵³² International Monetary Fund: *Global Financial Stability Report – Navigating the High-Inflation Environment*. Washington, DC, October 2022.

⁵³³ B. Filipiak, D. Wyszowska: *Stabilność fiskalna w krajach UE...*, op. cit., s. 20.

⁵³⁴ International Monetary Fund: *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, Washington, DC, 2022, s. 6–7.

⁵³⁵ M.C. Cangoz, S. Boitreaud, C.B. Dychala: *How Do Countries...*, op. cit.

z biegiem czasu znalazło zastosowanie w sektorze publicznym, w tym samorządowym. Tym samym podejście bilansowe w stosunku do finansów publicznych koncentruje się na koordynacji między majątkiem i źródłami jego finansowania. W przeciwnym przypadku możliwa jest utrata płynności budżetu⁵³⁶.

Jednym z argumentów zastosowania koncepcji ALM do oceny ryzyka płynności jest problematyka zakresu informacji znajdujących się w sprawozdawczości budżetowej. Jednak należy pamiętać, że sprawozdania budżetowe nie prezentują informacji w zakresie sytuacji majątkowo-finansowej. Z tego względu zastosowanie metody bilansowej powinno stanowić uzupełnienie dotychczasowych metod pomiaru płynności finansowej w JST⁵³⁷. Majątek może stanowić bowiem źródło zabezpieczenia spłaty zobowiązań. Ponadto analiza sprawozdań finansowych pozwala na uzyskanie informacji uwzględniających sytuację majątkowo-finansową podmiotów zależnych od JST (np. spółek komunalnych).

Warto podkreślić, że ze względu na cele funkcjonowania JST i realizowane zadania publiczne zastosowanie metody bilansowej, a tym samym informacji pochodzących ze sprawozdawczości finansowej do oceny ryzyka płynności stanowi wyzwanie dla władz publicznych⁵³⁸.

Zarządzanie płynnością w oparciu o metodę ALM powinno odgrywać kluczową rolę w procesie strategicznego zarządzania finansami. JST dysponują bowiem z jednej strony aktywami płynnymi, a z drugiej muszą regulować zaciągnięte zobowiązania. Posiadane aktywa finansowe są co do zasady wykorzystywane do niwelowania luk pomiędzy dochodami a wydatkami, aby zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań⁵³⁹. Tym samym jednym z założeń koncepcji zarządzania aktywami i pasywami jest efektywne zabezpieczenie finansowe, a w szczególności ograniczenie ryzyka płynności⁵⁴⁰.

Znaczącą rolę w tym procesie odgrywa przeprowadzenie analizy w kontekście zaspokojenia kosztów obsługi długu i jego wykupu w odniesieniu do posiadanych aktywów obrotowych i przyszłych wpływów pieniężnych. W szczególności, gdy znaczna część zobowiązań jest oprocentowana za pomocą zmiennej stopy procen-

⁵³⁶ K. Jajuga: *Zarządzanie ryzykiem...*, op. cit., s. 358–359.

⁵³⁷ D. Budzeń, B. Edwarczyk, K. Marchewka-Bartkowiak: *Koncepcja ALM (Asset and Liability Management) – diagnoza i analiza wykorzystania w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer sp. z o.o., Warszawa 2022.

⁵³⁸ M. Dylewski: *Płynność finansowa jako wyznacznik decyzji dotyczących zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w warunkach przewidywanej zmienności otoczenia*, [w] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, E. Denek, M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2013, s. 270–271; Y. Biondi: *Public debt accounting and management in UK: Refunding or refinancing? Or, the strange case of Doctor Jekyll and Mr Hyde in the aftermath of the Global Financial Crisis*. *Accounting Forum* 2016, vol. 40(2), s. 90; idem: *Accounting representations of public debt and deficits in European central government accounts: An exploration of anomalies and contradictions*. *Accounting Forum* 2016, vol. 40(3), s. 208.

⁵³⁹ M.E. Freire, M. Kopanyi: *Asset and debt management for cities*, Working Paper, Cities that Work, International Growth Centr, June 2018.

⁵⁴⁰ D. Budzeń, B. Edwarczyk, K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*, CeDeWu, 2021, s. 230.

towej, analogicznie powinien być kształtowany portfel aktywów finansowych⁵⁴¹. Zatem w sektorze publicznym istotne jest dopasowanie struktury aktywów i pasywów charakteryzujących się podobną wrażliwością na ryzyko⁵⁴².

Na zasadność wykorzystania metody ALM w odniesieniu do JST może wskazywać również praktyka międzynarodowa. W szczególności w krajach charakteryzujących się anglosaskim modelem zarządzania zainteresowaniem zarządzających finansami lokalnymi są objęte wybrane pozycje bilansowe. Przykładowo dla miast położonych w USA i Australii z jednej strony istotna jest wartość środków pieniężnych w postaci gotówki czy też zgromadzonych na rachunku bankowym, a z drugiej strony zwraca się uwagę na poziom innych płynnych aktywów. Ponadto wskaźniki koncentrują się również na zobowiązaniach finansowych netto w relacji do zrealizowanych dochodów operacyjnych. Z kolei w brytyjskich miastach uwaga jest zorientowana także na zarządzanie ryzykiem stóp procentowych, a w Nowej Zelandii istotnym zagadnieniem jest kwestia rozłożenia kosztów długoterminowych aktywów pomiędzy pokolenia. Ma to na celu zachowanie zasady równości międzypokoleniowej. W krajach tych zarządzanie płynnością finansową w oparciu o metodę ALM stanowi element strategii zarządzania długiem lokalnym, która z kolei jest częścią wieloletnich planów finansowych.

Z tego względu zdaniem autora możliwe jest zaimplementowanie rozwiązań bazujących na koncepcji ALM również w praktyce polskiej jako uzupełnienie systemu zarządzania płynnością finansową.

2. Metodologia i źródła danych

Na potrzeby dokonania oceny płynności podsektora samorządowego wykorzystane zostaną informacje pochodzące ze sprawozdań finansowych sporządzanych przez JST. Źródłem danych będą bilanse skonsolidowane publikowane przez Ministerstwo Finansów na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-finansowe>), a także bilanse z wykonania budżetu i bilanse łączne jednostek budżetowych pozyskane z regionalnych izb obrachunkowych.

W tym miejscu należy wskazać, że główną i najistotniejszą różnicą jest fakt, iż bilans skonsolidowany prezentuje kompleksowe ujęcie majątkowo-finansowe, uwzględniając również informacje samorządowych osób prawnych i spółek komunalnych, dla których JST jest podmiotem dominującym⁵⁴³. Tym samym bilans

⁵⁴¹ U.S. Das, Y. Lu, M.G. Papaioannou, U. Petrova: *Sovereign Risk and Asser and Liability Management – Conceptual Issues*. IMF Working Paper 2012, vol. 12(241).

⁵⁴² S. Newberry: *Public sector reforms and sovereign debt management: Capital market development as strategy?* Critical Perspectives on Accounting 2015, no. 27, s. 101-117.

⁵⁴³ Na podstawie art. 29 Rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżeto-

skonsolidowany stanowi połączenie informacji prezentowanych w pozostałych rodzajach bilansów i dodatkowo uwzględnia sytuację innych podmiotów zależnych od JST. Pozostałe dwa typy bilansów: z wykonania budżetu JST i bilansu łącznego jednostek budżetowych prezentują informacje wyłącznie w odniesieniu do jednostek wchodzących w skład sektora finansów publicznych⁵⁴⁴. W odniesieniu do bilansu skonsolidowanego będzie używany skrót „BS”, a w przypadku pozostałych dwóch rodzajów bilansów używany będzie skrót „SF_JST”⁵⁴⁵.

Zakres czasowy badania obejmuje lata 2016–2021 i jest podyktowany m.in. dostępnością danych pozyskanych z organów nadzoru. Podmiotami badania są wszystkie JST w podziale na typy administracyjne, tj: gminy (G), miasta na prawach powiatu (M), powiaty (P), województwa samorządowe (W).

Przedmiotem badania jest płynność finansowa JST z uwzględnieniem spółek komunalnych i samorządowych osób prawnych. W celu analizy sytuacji w zakresie płynności finansowej podsektora samorządowego w Polsce wykorzystany został zestaw następujących wskaźników określonych w tabeli 16.1.

Prezentacja sytuacji na podstawie obu rodzajów bilansów umożliwi uzyskanie i porównanie wyników osiągniętych przez JST z wyłączeniem spółek komunalnych i samorządowych osób prawnych, jak również z uwzględnieniem tych podmiotów.

3. Ocena ryzyka płynności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2016–2021

W niniejszej części zaprezentowane zostaną wyniki w zakresie analizy ryzyka płynności w podsektorze samorządowym. Szczególna uwaga zostanie zwrócona również na lata 2020–2021, co pozwoli wnioskować o wpływie pandemii COVID-19 na płynność finansową JST. W pierwszej kolejności zaprezentowana zostanie sytuacja w zakresie ryzyka finansowego (tabela 16.2).

Na podstawie danych z tabeli 16.2 należy stwierdzić, że kierunek zmiany wartości wskaźnika W_{FMD} jest zróżnicowany wg typu JST. Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu oraz województwa. W przypadku miast na prawach

wych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 342 ze zm.) bilans skonsolidowany jest sporządzany w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości, a JST jest traktowana jako jednostka dominująca. Pojęcie jednostki dominującej zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 37 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2023, poz. 120).

⁵⁴⁴ Art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022, poz. 1634 ze zm.).

⁵⁴⁵ Zgodnie z art. 28 Rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 13 września 2017 r. op. cit. na sprawozdanie finansowe JST składają się: bilans z wykonania budżetu JST oraz obejmujące dane samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych: łączny bilans, łączny rachunek zysków i strat, łączne zestawienie zmian w funduszu oraz informacja dodatkowa.

Tabela 16.1. Zestaw wskaźników dla oceny płynności finansowej JST

Wskaźnik	Opis
Wskaźnik ryzyka finansowego $W_{FMD} = \frac{\text{zobowiązania finansowe}}{\text{suma aktywów}}$	Określany jako stopień finansowania majątku długiem pozwala ustalić, w jakiej części majątek JST jest finansowany zaciągniętymi zobowiązaniami. Umożliwia określenie ryzyka finansowego: im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższe ryzyko związane z wyższym finansowaniem majątku z zaciągniętego długu
Saldo transakcji finansowych $\text{aktywa finansowe} - \text{suma pasywów}$	Umożliwia ocenę koordynacji pomiędzy aktywami finansowymi a pasywami. Pogłębienie niedopasowania może wskazywać na wzrost ryzyka związanego np. ze zmianą stóp procentowych
Luka płynności $\text{środki pieniężne} - \text{zobowiązania bieżące}$	Wskaźnik pozwala ocenić poziom środków finansowych pozostający po natychmiastowym uregulowaniu zobowiązań bieżących. Wartość < 0 informuje, że środki pieniężne nie zabezpieczają kwoty zobowiązań bieżących i wskazuje na wysokie ryzyko płynności. Wartość > 0 oznacza pełne zabezpieczenie zobowiązań bieżących i posiadanie środków finansowych na działalność JST na początku kolejnego roku
Wskaźnik bieżącej płynności $WP_2 = \frac{\text{aktywa obrotowe} - \text{zapasy}}{\text{zobowiązania bieżące}}$	Prezentuje stopień pokrycia zobowiązań bieżących aktywami obrotowymi. Wartość < 1 oznacza wysokie ryzyko płynności. Wartość > 1 i wzrost wartości w przyjętym szeregu czasowym wskazuje na ograniczenie ryzyka płynności, jak również może wskazywać na nadpłynność badanego podmiotu
Wskaźnik wysokiej płynności $WP_2 = \frac{\text{aktywa obrotowe} - \text{zapasy}}{\text{zobowiązania bieżące}}$	Prezentuje stopień pokrycia zobowiązań bieżących aktywami obrotowymi pomniejszonymi o zapasy. Wartość < 1 oznacza wysokie ryzyko płynności. Wartość > 1 i wzrost wartości w przyjętym szeregu czasowym wskazuje na ograniczenie ryzyka płynności, jak również może wskazywać na nadpłynność badanego podmiotu

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Budzeń, B. Edwarczyk, K. Marchewka-Bartkowiak: op.cit; M. Dylewski: op. cit.; K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa*, Difin, Warszawa 2011; G. Gołębiowski: *Analiza rozszerzona*, [w] *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, G. Gołębiowski, A. Grycuk, A. Tłaczała, P. Wiśniewski (red.), Difin SA, Warszawa 2016

powiatu w większości odnotowano pogorszenie sytuacji (wzrost ryzyka) w 2020 roku, z kolei w przypadku województw sytuacja taka miała miejsce w 2021 roku. Informacja ta może wskazywać na fakt, że pandemia COVID-19 w większym stopniu oddziaływała negatywnie na większe ośrodki miejskie oraz województwa samorządowe. W przypadku pozostałych typów JST większość podmiotów zmniejszyła ryzyko finansowe w latach 2020–2021. Należy zwrócić uwagę, że w 2018 roku w większości JST nastąpił wzrost ryzyka (bez względu na typ JST). Zobowiązania finansowe wzrastały szybciej niż suma aktywów, a zatem można przypuszczać, że jednym z czynników mających wpływ na taką sytuację były wybory samorządowe i wzrost zadłużenia finan-

Tabela 16.2. Ryzyko finansowe w JST w latach 2016–2021

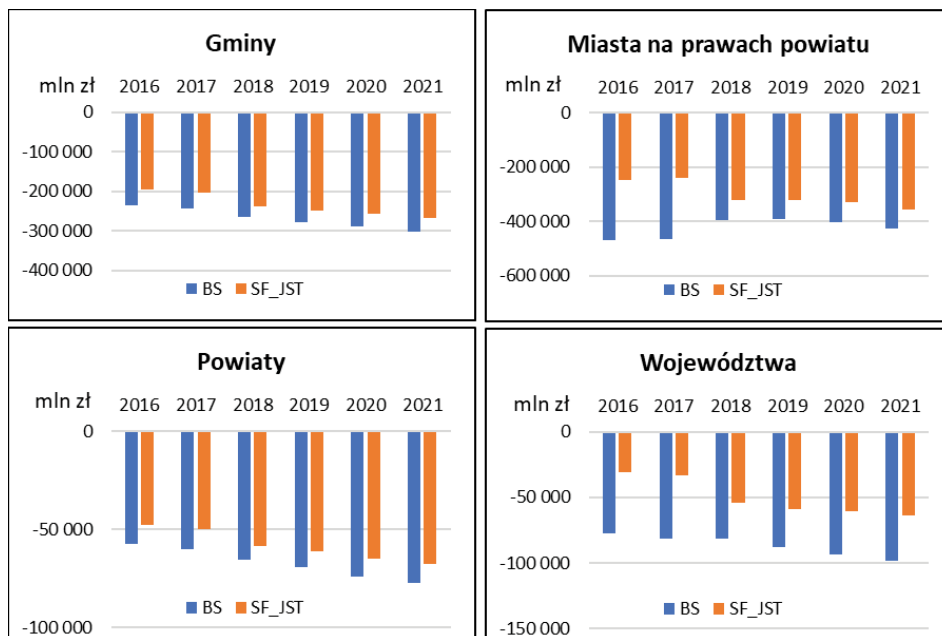
Zmiana ryzyka	Łącznie JST		G		M		P		W	
	BS	SF_JST	BS	SF_JST	BS	SF_JST	BS	SF_JST	BS	SF_JST
2016										
wzrost	662	571	554	489	16	15	87	64	5	3
spadek	2146	2237	1858	1923	50	51	227	250	11	13
2017										
wzrost	1111	1058	973	930	23	23	110	104	5	1
spadek	1697	1750	1439	1482	43	43	204	210	11	15
2018										
wzrost	1647	1716	1435	1485	42	48	160	173	10	10
spadek	1161	1092	977	927	24	18	154	141	6	6
2019										
wzrost	1128	1125	969	977	45	47	110	96	4	5
spadek	1679	1682	1442	1434	21	19	204	218	12	11
2020										
wzrost	887	890	768	773	38	44	76	68	5	5
spadek	1920	1917	1643	1638	28	22	238	246	11	11
2021										
wzrost	584	1345	494	1174	27	23	60	140	3	8
spadek	2223	1462	1917	1237	39	43	254	174	13	8

Źródło: opracowanie własne

sującego inwestycje. Na podstawie wyników uzyskanych w oparciu o dane z BS w latach 2016–2017 tylko w jednej gminie i jednym powiecie zidentyfikowano zobowiązania przekraczające sumę aktywów. Była to gmina Ostrowiec⁵⁴⁶ (2016–2017) i powiat gorzowski (2016). W przypadku SF_JST zidentyfikowano znacznie więcej podmiotów, w których wystąpiła taka sytuacja. Były to jednak przypadki incydentalne. Zatem utrzymująca się w dłuższej perspektywie czasowej sytuacja, w której uzyskane wartości wskaźnika W_{FMD} są wyższe od 1 stanowi „ostrzeżenie” w zakresie zdolności do regulowania zobowiązań z wykorzystaniem posiadanego majątku.

⁵⁴⁶ W przypadku gminy Ostrowiec sytuacja taka miała miejsce zarówno w 2016, jak i 2017 roku, a z kolei w 2018 roku nastąpiła likwidacja gminy.

W kolejnym kroku analizie poddano saldo transakcji finansowych, bowiem zarządzanie płynnością w dłuższej perspektywie jest również determinowane koordynacją między aktywami finansowymi a pasywnymi.

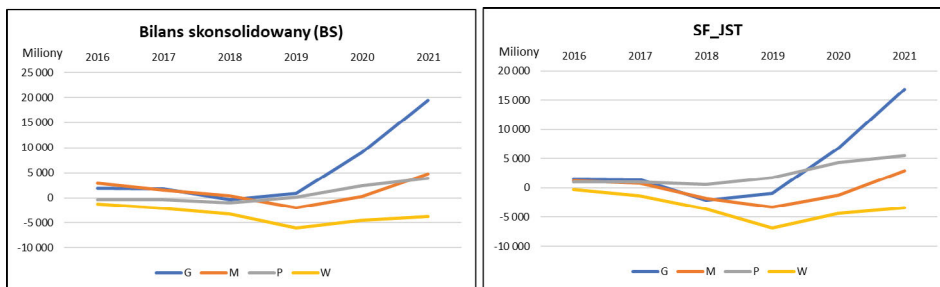


Rysunek 16.1. Saldo transakcji finansowych [w mln zł]

Źródło: opracowanie własne

W pierwszych latach pandemii COVID-19 w każdym przypadku nastąpił wzrost ujemnego salda transakcji finansowych obliczonego na podstawie danych z BS. Na szczególną uwagę zasługują wyniki miast na prawach powiatu, bowiem różnica między wartościami uwzględniającymi bilanse spółek komunalnych a saldem obliczonym wyłącznie dla SF_JST uległa istotnemu zmniejszeniu, począwszy od 2018 roku. W przypadku województw samorządowych również zauważalne jest zmniejszenie różnicy, które może wynikać z podejmowania działań zarządczych na rzecz zmniejszenia niedopasowania w zakresie transakcji finansowych. Grupa miast na prawach powiatu jako jedyna w całym okresie badania uzyskała poprawę ujemnego wyniku na transakcjach finansowych. W przypadku danych obliczonych na podstawie BS poprawa nastąpiła w latach 2017–2019, a w przypadku SF_JST poprawę odnotowano w 2017 i 2019 roku. W oparciu o wartości nominalne w okresie 2020–2021 najwyższy przyrost ujemnego salda transakcji finansowych nastąpił w miastach na prawach powiatu.

Analizując wielkości nominalne, można zaobserwować ogólne pogorszenie się sytuacji w latach 2018–2019. Wówczas zidentyfikowano ujemną wartość luki płynności, co oznacza, że posiadane środki pieniężne nie pokrywały potrzeb wynikających ze zobowiązań bieżących. Tym samym w sytuacji natychmiastowej



Rysunek 16.2. Luka płynności [w mln zł]

Źródło: opracowanie własne

wymagalności zobowiązań krótkoterminowych istniało uzasadnione ryzyko upłynięcia pozostałych aktywów, w tym aktywów trwałych.

Z danych zaprezentowanych na rysunku 16.2 wynika, że co do zasady najwyższy wzrost dodatnich wielkości luki płynności nastąpił w przypadku gmin w latach 2020–2021. W przypadku powiatów widoczne jest pogorszenie sytuacji ustalonej na podstawie BS. Przyczyną mogą być najprawdopodobniej wyniki osiągnięte przez szpitale podległe powiatom, których bilanse są włączone do sprawozdania skonsolidowanego. Na podstawie uzyskanych danych należy stwierdzić, że w 2021 roku w podsektorze samorządowym mogła wystąpić nadpłynność spowodowana z jednej strony ostrożnościowym podejściem w polityce finansowej władz lokalnych kontynuowanym z 2020 roku, ale także przekazaniem przez stronę rządową znaczących środków finansowych w 2021. Analiza przeprowadzona na danych jednostkowych wskazała, że w większości przypadków JST posiadały środki finansowe umożliwiające regulowanie bieżących zobowiązań (tabela 16.3).

Informacje zawarte w tabeli 16.3 pozwalają stwierdzić, że w 2021 roku dodatni wynik uzyskało więcej JST niż w przypadku 2020 roku bez względu na typ JST. Z jednej strony jest to informacja pozytywna, ponieważ oznacza poprawę parametrów w stosunku do danych sprzed roku. Jednak jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy w 2021 roku były środki finansowe przekazane przez stronę rządową pod koniec roku budżetowego⁵⁴⁷. Z tego względu zrozumiała jest poprawa wskaźnika informującego o luce płynności finansowej. Analiza danych wykazała, że istotne pogorszenie parametru nastąpiło w 2018 roku, co mogłoby wskazywać na istnienie politycznego cyklu budżetowego. Ponadto istotna poprawa wartości w pierwszym roku pandemii i ich kontynuacja może również wskazywać na ostrożnościowe podejście władz lokalnych w wykonywaniu budżetu.

Analizując wartość wskaźnika WP_3 obliczonego na podstawie wielkości skumulowanych, należy zauważyć, że dla wszystkich typów JST zaobserwowano kształtowanie się wielkości wskaźnika powyżej wartości 1. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku gmin, miast na prawach powiatu i powiatów widoczny

⁵⁴⁷ Komunikat Ministerstwa Finansów z dnia 20.12.2021 r. o przekazaniu dodatkowej kwoty 8 mld zł (<https://www.gov.pl/web/finanse/8-mld-zl-juz-na-kontakt-samorzadow>).

Tabela 16.3. Luka płynności finansowej w JST w latach 2016–2021

Wyszczególnienie	Łącznie JST		G		M		P		W	
	BS	SF JST	BS	SF JST	BS	SF JST	BS	SF JST	BS	SF JST
2016										
> = 0	1456	1593	1271	1306	29	30	151	247	5	10
< 0	1352	1215	1141	1106	37	36	163	67	11	6
2017										
> = 0	1408	1575	1223	1285	28	28	152	253	5	9
< 0	1400	1233	1189	1127	38	38	162	61	11	7
2018										
> = 0	1210	1078	1059	868	22	13	124	194	5	3
< 0	1597	1729	1352	1543	44	53	190	120	11	13
2019										
> = 0	1474	1387	1280	1110	20	14	172	258	2	5
< 0	1333	1420	1131	1301	46	52	142	56	14	11
2020										
> = 0	2112	2078	1833	1742	34	30	239	299	6	7
< 0	695	729	578	669	32	36	75	15	10	9
2021										
> = 0	2466	2467	2159	2114	46	44	253	300	8	9
< 0	341	340	252	297	20	22	61	14	8	7

Źródło: opracowanie własne

jest wzrost wskaźnika płynności w latach 2020–2021. O ile w 2021 roku przyczyną mogą być wspomniane wcześniej środki przekazane przez budżet centralny pod koniec roku, o tyle w 2020 wpływ na zachowanie zarządzających JST mogła mieć pandemia COVID-19, w wyniku której prowadzono bardziej ostrożnościową politykę finansową. Drugą przesłanką może być również modyfikacja harmonogramu spłat zadłużenia poprzez przeniesienie spłat na późniejszy okres, a tym samym wydłużenie perspektywy wykupu długu.

Wartość mediany potwierdza wcześniejsze ustalenia, że w przypadku gmin i miast na prawach powiatu istnieje niewielkie zróżnicowanie pomiędzy danymi obliczonymi na podstawie wskazanych rodzajów bilansów. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku województw samorządowych, jednak najbardziej istotna różnica jest widoczna w przypadku powiatów.

Uzyskane wyniki dla wskaźnika WP_2 zaprezentowane w tabeli 16.5 nie odbiegają istotnie od obserwacji w zakresie wskaźnika bieżącej płynności

Tabela 16.4. Wartość i mediana wskaźnika bieżącej płynności (WP_3) wg typów JST

Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Wartość WP_3							
Gminy	BS	2,24	2,17	1,92	1,97	2,54	3,17
	SF_JST	2,42	2,32	1,76	1,87	2,41	3,00
Miasta na prawach powiatu	BS	2,00	1,88	1,73	1,61	1,78	2,00
	SF_JST	2,13	1,95	1,60	1,51	1,72	1,84
Powiaty	BS	1,49	1,48	1,33	1,54	1,96	2,16
	SF_JST	2,14	2,06	1,65	2,05	2,70	2,89
Województwa	BS	1,94	1,80	1,78	1,76	1,80	1,87
	SF_JST	2,09	1,68	1,70	1,53	1,76	1,31
Mediana WP_3							
Gminy	BS	2,25	2,11	1,88	2,11	2,86	3,79
	SF_JST	2,23	2,09	1,65	1,85	2,49	3,39
Miasta na prawach powiatu	BS	2,01	1,82	1,67	1,64	1,91	2,18
	SF_JST	1,55	1,41	1,47	1,52	1,76	1,64
Powiaty	BS	1,63	1,57	1,38	1,61	2,01	2,23
	SF_JST	2,03	1,93	1,59	2,02	2,70	2,81
Województwa	BS	2,09	2,00	1,83	1,74	1,86	2,13
	SF_JST	1,93	1,40	1,77	1,74	2,05	2,41

Źródło: opracowanie własne

(tabela 16.4). Analiza wskazuje, że w niektórych przypadkach istnieją znaczące różnice pomiędzy wartościami wskaźników obliczonymi na podstawie obu rodzajów bilansów bez względu na typ JST. W przypadku gmin (poza latami 2016–2017) i miast na prawach powiatu osiągnięto wyższe wartości z uwzględnieniem samorządowych osób prawnych i spółek komunalnych. Otrzymane rezultaty mogą wskazywać na zjawisko nadpłynności, zwłaszcza w 2021 roku, gdy wartość mediany wskaźnika WP_2 wyniosła 3,29 (SF_JST) i 3,76 (BS). W przypadku powiatów, które istotnie różnią się od gmin i miast na prawach powiatu w szczególności systemem dochodów i samodzielnością dochodową, lepsza sytuacja miała miejsce bez uwzględnienia samorządowych osób prawnych, tj. w przypadku wyników uzyskanych na podstawie SF_JST.

Ostatnim elementem badania jest analiza liczby JST, które uzyskały wskaźniki płynności niższe od 1. Oznaczałoby to bowiem, że w przypadku natychmiastowej wymagalności zobowiązań bieżących jedynym źródłem ich spłaty byłoby zaciągnięcie nowego długu lub upłynnienie majątku trwałego. Na potrzeby niniejszego

Tabela 16.5. Wartość i mediana wskaźnika bieżącej płynności (WP₂) wg typów JST

Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Wartość WP₂							
Gminy	BS	2,20	2,13	1,88	1,93	2,50	3,13
	SF_JST	2,40	2,31	1,75	1,86	2,40	2,99
Miasta na prawach powiatu	BS	1,95	1,82	1,67	1,55	1,71	1,94
	SF_JST	2,12	1,94	1,59	1,50	1,70	1,82
Powiaty	BS	1,43	1,42	1,27	1,47	1,87	2,07
	SF_JST	2,09	2,01	1,61	2,01	2,65	2,85
Województwa	BS	1,86	1,74	1,72	1,71	1,74	1,81
	SF_JST	2,06	1,67	1,70	1,53	1,76	1,30
Mediana WP₂							
Gminy	BS	2,21	2,08	1,85	2,08	2,82	3,76
	SF_JST	2,34	2,10	1,64	1,83	2,48	3,29
Miasta na prawach powiatu	BS	1,90	1,75	1,56	1,57	1,83	2,12
	SF_JST	1,74	1,59	1,47	1,49	1,75	1,65
Powiaty	BS	1,54	1,50	1,33	1,54	1,91	2,14
	SF_JST	2,01	1,88	1,53	1,98	2,64	2,80
Województwa	BS	2,00	1,92	1,77	1,67	1,79	2,06
	SF_JST	2,00	1,40	1,77	1,71	2,04	2,40

Źródło: opracowanie własne

opracowania sytuacja taka jest rozumiana jako wysoki poziom ryzyka płynności finansowej podmiotów objętych badaniem.

Informacje zaprezentowane w tabeli 16.6 wskazują, że corocznie występowały JST, które osiągały wskaźniki bieżącej i wysokiej płynności mniejsze od 1. Zatem w przypadku natychmiastowej wymagalności zobowiązań bieżących podmioty te nie posiadały wystarczającej wartości aktywów obrotowych, która umożliwiłaby niezwłoczną regulację tych zobowiązań. W takiej sytuacji konieczne byłoby np. upłynnienie składników majątku trwałego. Największą liczbę JST z wysokim ryzykiem płynności zidentyfikowano w 2018 roku, który był rokiem wyborczym. Istotny spadek liczby JST z wysokim ryzykiem płynności zaobserwowano w 2020 roku, a zatem w pierwszym roku pandemii COVID-19. Z kolei 2021 był dość specyficzny ze względu na otrzymane przez JST dodatkowe środki finansowe, które istotnie powinny obniżyć ryzyko płynności. Pomimo tego faktu w 2021 nieznacznie wzrosła liczba podmiotów z wysokim ryzykiem płynności. Może to oznaczać, że nastąpiło pogorszenie w zakresie płynności finansowej w porównaniu z 2020 rokiem.

Tabela 16.6. Liczba JST z wartością wskaźników WP_3 i $WP_2 < 1$

Wskaźnik bieżącej płynności (WP_3)							
Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gminy	BS	239	245	348	274	101	43
	SF_JST	180	199	433	335	118	97
Miasta na prawach powiatu	BS	6	8	6	8	8	2
	SF_JST	7	7	12	11	7	8
Powiaty	BS	52	48	67	47	12	12
	SF_JST	22	19	36	17	3	6
Województwa	BS	0	0	0	1	0	0
	SF_JST	0	0	0	1	0	5
RAZEM	BS	297	301	421	330	121	57
	SF_JST	209	225	481	364	128	116
Wskaźnik wysokiej płynności (WP_2)							
Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gminy	BS	302	330	436	338	118	113
	SF_JST	177	207	437	338	118	109
Miasta na prawach powiatu	BS	18	19	12	11	7	8
	SF_JST	8	8	12	11	7	8
Powiaty	BS	44	41	42	18	3	7
	SF_JST	21	20	42	18	3	7
Województwa	BS	4	5	0	1	0	5
	SF_JST	0	0	0	1	0	5
RAZEM	BS	368	395	490	368	128	133
	SF_JST	206	235	491	368	128	129

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza zwraca uwagę na konieczność uwzględniania wyników podmiotów powiązanych z JST. Umożliwi to bowiem odpowiedź na pytanie o zdolność JST zarówno do obsługi i wykupu „własnego” długu, jak też regulowania zobowiązań podmiotów zależnych, takich jak samorządowe osoby prawne czy spółki komunalne. Jest to szczególnie ważne w związku z oceną skutków finansowych dla JST w sytuacji konieczności przejęcia zobowiązań likwidowanych podmiotów zależnych.

Podsumowanie

W badaniu analizy płynności finansowej JST w Polsce zastosowano wskaźniki bazujące na koncepcji ALM. Przeprowadzona procedura badawcza potwierdziła możliwość zastosowania podejścia bilansowego do zarządzania ryzykiem płynności. Zastosowana metoda umożliwia identyfikację symptomów pogarszającej się sytuacji majątkowo-finansowej JST i podmiotów zależnych. Przykładem była zlikwidowana z końcem 2017 roku gmina Ostrowice, która charakteryzowała się wysokim ryzykiem finansowym w dłuższym okresie. Potencjalne problemy związane z płynnością o charakterze incydentalnym dostrzeżono także w innych JST.

Analizując poziom koordynacji pomiędzy aktywami finansowymi a pasywami, stwierdzono, że w latach 2020–2021 nastąpiło ogólne pogorszenie sytuacji w tym zakresie we wszystkich typach JST. Tym samym badane podmioty zwiększały ryzyko stóp procentowych poprzez zmniejszenie koordynacji między pozycjami finansowymi aktywów i pasywów. Ryzyko to wzrastało z uwzględnieniem podmiotów zależnych, takich jak spółki komunalne. Uzyskane wyniki mogą potwierdzać istnienie zjawiska „wypychania” zadłużenia do spółek komunalnych.

Analiza luki płynności wykazała, że w 2018 roku w przypadku natychmiastowej wymagalności zobowiązań krótkoterminowych ponad 62% JST nie posiadało wystarczających środków pieniężnych. W latach kolejnych ryzyko to sukcesywnie malało. Jednak w 2021 roku ponad 12% JST nadal posiadało wysokie ryzyko w tym obszarze. Pogorszenie sytuacji w 2018 roku we wszystkich typach JST może wskazywać na istnienie budżetowego cyklu politycznego.

W przypadku wskaźnika wysokiej płynności (II stopnia) ustalono, że wzrosła liczba JST z wysokim ryzykiem płynności. W 2021 roku było to łącznie 133 JST, podczas gdy w 2020 roku było to 128 JST. Analiza płynności finansowej na podstawie danych bilansowych umożliwiła zwrócenie uwagi na zagrożenia związane z sytuacją majątkowo-finansową JST i podmiotów zależnych, które nie są objęte sprawozdawczością budżetową. Zastosowana metoda wzmacnia spektrum narzędzi do monitoringu ryzyka płynności i jego potencjalnych skutków wynikających z ewentualnego przejęcia przez budżet JST zobowiązań zaciąganych przez spółki komunalne i samorządowe osoby prawne.

Uzyskane wyniki mogą wskazywać na nadpłynność w podsektorze samorządowym, zwłaszcza w 2021 roku. Uwzględnić jednak należy odmienną specyfikę funkcjonowania JST od przedsiębiorstw. Z tego względu mając na uwadze ustalenia literatury przedmiotu, należy wskazać, że wartość referencyjna wskaźnika może się różnić w zależności od branży, a zdaniem autora w przypadku podsektora samorządowego może ona się różnić również w zależności od typu JST. Wyniki badania posiadają charakter aplikacyjny, bowiem wskazują na konieczność monitorowania ryzyka płynności przez pryzmat majątkowo-finansowy z uwzględnieniem sytuacji w spółkach komunalnych i samorządowych osobach prawnych.

Rezultaty badania stanowią asumpt do analizy w zakresie możliwości sformułowania zintegrowanego wskaźnika płynności i próby ustalenia jego referencyjnego poziomu.