

Beata Filipiak

Utrzymanie płynności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu – zarys problemu pomiaru

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 17, 159-167

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BEATA FILIPIAK

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

**UTRZYMANIE PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W WARUNKACH KRYZYSU
– ZARYS PROBLEMU POMIARU**

Wprowadzenie

Płynność finansowa, jako zdolność do regulowania zobowiązań, jest podstawowym wyznacznikiem funkcjonowania podmiotów i instytucji. Nabiera ona szczególnego znaczenia zwłaszcza wśród podmiotów sektora publicznego. Zdolność do terminowego regulowania zobowiązań jest podstawowym wyznacznikiem sprawności działania jednostek sektora finansów publicznych, gdyż wynika z zapisów ustawowych¹. Jest również podstawą do oceniania legalności działania². Ponadto stanowi podstawowe kryterium oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego³.

Płynność finansowa stanowi ważny element gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (JST), warunkuje zarówno sprawność działania, jak i zaspokojenie zgłaszanych przez społeczeństwo potrzeb w postaci re-

¹ Art. 44 ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ustawa podpisana przez Prezydenta RP, skierowana do druku).

² Art. 16 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU 2005, nr 14, poz. 114.

³ B. Filipiak, *Gospodarka finansowa sektora samorządowego – ujęcie metodologiczne*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 9, Zeszyty Naukowe nr 454, Szczecin 2007, s. 421–436.

alizacji zadań własnych, zleconych i powierzonych. W warunkach kryzysu utrzymanie płynności jest nie tylko ważnym aspektem zarządzania finansami samorządowymi, ale również podstawą do zachowania równowagi budżetowej między wydatkami a dochodami i przychodami. Stąd też znaczenia nabiera rachunek płynności finansowej w ujęciach statycznym, dynamicznym i progностycznym.

Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie, pomiar, a także problemy z utrzymaniem płynności finansowej w warunkach kryzysu gospodarczego.

1. Znaczenie płynności finansowej w JST

Płynność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jest jednym z wielu elementów decydujących o jej sytuacji finansowej. Analiza zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań ma na celu doskonalenie procesu planowania wydatków budżetowych w zakresie finansowania deficytu budżetowego, zaciągania długu publicznego i określenia maksymalnego poziomu wydatków inwestycyjnych, służących rozwojowi lokalnemu. Ponadto może stanowić istotny element polityki dochodowej, gdyż dochody są podstawą wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań.

Można także wskazać analizę płynności jako element oceny bieżącej sytuacji finansowej oraz prognozę pomocną przy podejmowaniu decyzji. Na tej podstawie organy samorządowe (wykonawczy i stanowiący) mogą decydować o zwiększeniu lub zmniejszeniu stanu zobowiązań przy określonej polityce dochodowej. Analiza płynności finansowej jest instrumentem, który powinien być wykorzystywany do podejmowania decyzji o

- pożądaney strukturze dochodowo-przychodowej oraz wydatkowej,
- pożądaney strukturze długu publicznego gwarantującej utrzymanie płynności i spłatę zadłużenia w wymaganych terminach,
- pożądaney strukturze wydatków o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym (zwłaszcza inwestycyjnych).

Płynność finansowa stanowi ważny element polityki finansowej organów samorządowych, jest również elementem oceny ich działania. Kontrolę przeprowadzają różne organa, jak Najwyższa Izba Kontroli, Regionalne Izby Obračunkowe czy też przedstawiciele wojewody, wymagając między innymi obligatoryjnej prognozy spłaty zadłużenia. Wyniki ich pracy mogą się stać przedmiotem postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Określenie stanu wywiązywania się ze zobowiązań i pogłębiona analiza są ważne

z punktu widzenia przestrzegania limitów zadłużeniowych zawartych w ustawie.

W celu utrzymania ciągłości realizowanych procesów, a zwłaszcza zadań, jednostka samorządu terytorialnego powinna zachować zdolność do terminowego realizowania swoich zobowiązań. Ważne jest też poznanie czynników warunkujących nie tylko utrzymanie płynności, ale przede wszystkim określenie ich poziomu w polityce finansowej danej jednostki samorządowej. Monitoring pozwala na ustalenie odchyłeń i przeciwdziałanie niekorzystnym trendom.

Można zatem wskazać, że nadrzędnym celem stawianym przed oceną płynności finansowej jest syntetyczne określenie stanu finansowego, weryfikowanie decyzji bieżących i rozwojowych oraz poszukiwanie rezerw efektywnościowych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Cele szczegółowe są określane przez organy stanowiące i wykonawcze danej jednostki w ich polityce finansowej. Mogą się one odnosić do każdego przejawu finansowej działalności jednostki samorządu terytorialnego, przez analizy i wyjaśnianie przyczyn jej zmian, a także przyczyn i prognoz stanu równowagi oraz nierównowagi budżetowej i finansowej, przyczyn zmian w dynamice wydatków i kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych w danej jednostce samorządowej, wpływu czynników makroekonomicznych, w tym inflacji, na zmiany poszczególnych wielkości wyrażanych w ujęciu finansowym, analizy należności i zobowiązań itp.⁴

Nie bez znaczenia dla płynności finansowej będą miały decyzje instytucji finansowych w sytuacji ubiegania się o zewnętrzne źródła finansowania przez jednostkę samorządu terytorialnego. W czasie kryzysu gospodarczego zaostrzone zostają procedury oceny zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań. Zwiększona ostrożność instytucji finansowych może spowodować, że nie zostanie podjęta pozytywna decyzja o sfinansowaniu przejściowego deficytu, a w związku tym może ulec zachwianiu płynność finansowa. Może być problematyczna emisja papierów dłużnych, co negatywnie wpłynie na zachowanie płynności finansowej. O tych decyzjach instytucji finansowych i uczestników rynku finansowego należy pamiętać w czasie kryzysu gospodarczego.

⁴ L. Bednarski, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1997, s. 7.

2. Problemy utrzymania płynności finansowej przez JST w warunkach kryzysu

Płynność finansowa zależy od dwóch kategorii czynników. Należą do nich:

- czynniki wewnętrzne – mają swoje źródło w systemie wewnętrznym jednostki samorządu terytorialnego (na przykład w sposobie zorganizowania, kulturze organizacyjnej, stosowanych metodach i technikach zarządzania oraz podejmowanych decyzjach) oraz w jej specyficznych cechach i zasobach,
- czynniki zewnętrzne – bezpośrednio pochodzące z otoczenia zewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego, są czynnikiem pośrednim, wywierającym wpływ na decyzje podejmowane przez organy.

Można zatem wskazać, że obydwie grupy czynników wyznaczają warunki utrzymania płynności, jednocześnie mogą się pojawić problemy związane z jej utrzymaniem, które będą przez nie wywołane.

Rozpatrując grupę czynników wewnętrznych, można wskazać, że płynność finansowa będzie uzależniona od czynników mających swój wyraz finansowy w:

- poziomie majątku obrotowego (struktura aktywów),
- poziomie zobowiązań (struktura źródeł finansowania i zadłużenia),
- poziomie dochodów i przychodów budżetowych (stałość realizowanych dochodów, czynnik koniunkturalny przy dochodach z PIT i CIT, struktura przychodów budżetowych),
- poziomie wydatków budżetowych (relacja między wydatkami o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym).

Ponadto na płynność finansową będzie wpływała polityka finansowa, a zwłaszcza decyzje w zakresie zmian w poziomie wydatkowania środków w trakcie roku budżetowego. Problemy związane z upolitycznieniem decyzji wydatkowych będą znacząco wpływały na kształtowanie się płynności finansowej. Trudno członkom organu stanowiącego wyznaczać racjonalny trend wydatkowy zwłaszcza w okresie przedwyborczym. W obliczu kryzysu zwiększanie tytułów wydatkowych może skutkować problemami w zakresie utrzymania płynności finansowej, a w konsekwencji prowadzić do zaniechania realizacji określonych przedsięwzięć (co może być ze szkodą nie tylko dla społeczeństwa, ale również może skutkować brakiem efektywności alokacji środków publicznych, gdyż realizacja zadania nie będzie zakończona – zostanie ono przerwane).

Drugi aspekt decyzyjny to kształt polityki dochodowej, zwłaszcza decyzje w zakresie ulg, zwolnień, umorzeń czy udzielanej pomocy publicznej powodującej obniżenie wpływów z tytułu podatków i opłat lokalnych. Ten czynnik decyzyjny może również znacząco wpłynąć na utrzymanie płynności finansowej, zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego.

Z przedstawionych rozważań wynika, że właśnie kultura organizacyjna, stosowane techniki i metody zarządzania, kultura argumentacji mogą stać się istotnymi czynnikami wpływającymi na zmianę planowanych decyzji organów samorządowych.

Wpływ czynników zewnętrznych może się przejawiać w postaci decyzji zmieniających warunki gospodarowania podejmowanych na szczeblu rządowym lub Unii Europejskiej. Ponadto należy tu zaliczyć: zmiany w stanowionym prawie dotyczącym dochodów, klasyfikacji zobowiązań czy też limitów zadłużeniowych. Istotne jest również kształtowanie się najważniejszych wielkości makroekonomicznych, takich jak inflacja, PKB czy bezrobocie. Te trzy istotne elementy będą znacząco determinowały politykę władz samorządowych i wpływały na płynność przez realizowane dochody i kierunki wydatkowania publicznych zasobów. Ważnym czynnikiem mającym wpływ na płynność finansową jest rozmiar długu publicznego, który w świetle nowych rozwiązań może wpłynąć na ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych, a tym samym na ograniczenia w spłacie zadłużenia już istniejącego⁵.

Kryzys gospodarczy wymusza zwiększenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz socjalnego wsparcia społeczeństwa. Maleją dochody, zatem może zaistnieć wskazany problem w utrzymaniu płynności finansowej, wymuszający nie tylko zaniechanie realizacji niektórych zadań (zwłaszcza inwestycyjnych, nieobligatoryjnych), ale również przekierowanie wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej. Wystąpić może zakłócenie między relacjami płynnościowymi, jak również mogą nałożyć się na ten problem procedury ostrożnościowe i sanacyjne wskazane w ustawie o finansach publicznych, wymuszające dokonanie radykalnych cięć w wydatkach budżetowych. Konkludując, można wskazać, że znaczenia nabiera analiza płynności finansowej nie tylko w ujęciu statycznym, ale kroczącym i prognostycznym.

⁵ Art. 86 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

Metody pomiaru płynności finansowej JST

Podstawowym wskaźnikiem oceny płynności finansowej, występującym w ujęciu statycznym i agregatowym, jest wskaźnik bieżącej płynności. Zazwyczaj jest on mierzony na podstawie danych bilansowych danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również może prezentować płynność w ujęciu zagregowanym, opartym na bilansie skonsolidowanym (czyli wskazywać na wpływ działalności prowadzonej przez podległe jednostki organizacyjne, których aktywa i pasywa wchodzi w skład bilansu skonsolidowanego). Pierwszą zależność prezentuje następujący wzór⁶:

$$LCR = \frac{CA}{CL},$$

gdzie:

- LCR – wskaźnik płynności bieżącej,
- CA – aktywa bieżące (majątek obrotowy),
- CL – pasywa bieżące (zobowiązania bieżące).

W ujęciu skonsolidowanym pomiar płynności bieżącej prezentuje wzór:

$$LCR_{sk} = \sum_{i=1}^n \left(\frac{CA_1}{CL_1} + \frac{CA_2}{CL_2} + \dots + \frac{CA_n}{CL_n} \right),$$

gdzie:

- LCR_{sk} – wskaźnik płynności bieżącej w ujęciu skonsolidowanym,
- CA – aktywa bieżące (majątek obrotowy),
- CL – pasywa bieżące (zobowiązania bieżące),
- i – kolejna jednostka podlegająca konsolidacji,
- n – liczba jednostek organizacyjnych wchodzących do bilansu skonsolidowanego wraz z jednostką podstawową.

⁶ E.F. Brigham, L.C. Gapenski, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2000, t. 2, s. 25; M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004, s. 146; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorząd terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2004, s. 114.

Na podstawie tego wzoru można obliczyć płynność finansową w ujęciu bieżącym nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, ale również badać kształtowanie i wpływ płynności finansowej jednostek podległych. Należy podkreślić, że jednostki podległe mają obowiązek przekazywania danych w sposób sformalizowany do jednostki nadrzędnej, w sposób umożliwiający przygotowanie sprawozdania skonsolidowanego.

Hipotetycznie, jeśliby jednostka samorządu terytorialnego zatrzymała realizację zadań, to upłynniane składniki majątku winny wystarczyć na pokrycie bieżących jej zobowiązań. Dlatego też relacja ta powinna być wyższa od jedności.

W ujęciu kroczącym wydaje się być zasadna analiza płynności finansowej oparta na wielkościach budżetowych wykonanych i odniesienie ich do planu, czyli do budżetu. W analizie tej należy wyjść od zestawienia dwóch relacji w układzie równań:

$$(DB_p + PB_p) - (WB_p + RB_p) = 0 \text{ lub } (DB_p - WB_p) + (PB_p - RB_p) = 0$$

oraz

$$(DB_w + PB_w) - (WB_w + RB_w) = 0 \text{ lub } (DB_w - WB_w) + (PB_w - RB_w) = 0,$$

gdzie:

- DB – dochody budżetowe,
- WB – wydatki budżetowe,
- PB – przychody budżetowe,
- RB – rozchody budżetowe,
- p – wielkości planowe,
- w – faktyczne wykonanie.

Jak wynika z równania, różnica wpływów budżetowych rozumianych jako suma dochodów i przychodów budżetowych oraz wypływów budżetowych rozumianych jako suma wydatków i rozchodów budżetowych powinna być równa zero⁷. Oznacza to, że z punktu widzenia przyjętego do realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w układzie planowanym i w trakcie jego wykonania, jeżeli relacja jest spełniona, to nie występuje zagrożenie braku rów-

⁷ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *op.cit.*, s. 115–116.

nowagi finansowej dla danego roku budżetowego, ani nie powinien mieć miejsca problem utraty płynności.

Nie zawsze wskazana relacja będzie spełniona, dlatego należy dokonać ich przekształcenia i ocenić kształtowanie się wskaźnika płynności (zarówno w ujęciu kroczącym, jak i prognostycznym). Wskazana relacja będzie miała postać:

$$LR_w = \frac{(DB_w + PB_w)}{(WB_w + RB_w)}$$

gdzie:

- LR* – faktyczna płynność finansowa,
- DB* – dochody budżetowe,
- WB* – wydatki budżetowe,
- PB* – przychody budżetowe,
- RB* – rozchody budżetowe,
- w* – faktyczne wykonanie.

Wskaźnik faktycznej płynności finansowej może przyjąć postać:

- $LR_w = 1$ – zachowanie płynności finansowej,
- $LR_w > 1$ – występuje zachowanie płynności finansowej, jednak strona dochodowo-przychodowa jest wyższa niż relacja rozchodowo-wydatkowa,
- $LR_w < 1$ – mamy do czynienia z brakiem pokrycia płynności finansowej (z zachwianiem równowagi).

Przyczyną tej sytuacji może być nieplanowany niedobór środków pieniężnych, równy deficytowi finansowemu. Ten ostatni może być spowodowany niższą realizacją dochodów i/lub przychodów od planowanych, wyższym poziomem wydatków i/lub rozchodów od planowanych, albo zakłóceniem realizacji wszystkich czterech pozycji wpływających na płynność finansową.

Brak płynności wymaga dokonania pogłębionych analiz. W szczególności konieczna jest analiza każdej ze składowych pozycji przychodów i dochodów oraz wydatków i rozchodów. Na tej podstawie uzyskamy odpowiedź, który z czynników wpłynął na negatywny wynik wskaźnika. Dodatkowo można przeanalizować układ równań planowanych i wykonanych wielkości budżetowych. Na podstawie analizy wielkości planowanych i wykonanych pozyskana będzie informacja, która z wielkości zagregowanych wpłynęła na zmianę planowanej

relacji płynnościowej. Można również poszukiwać odpowiedzi na pytanie o czynnik, który negatywnie wpłynął na kształtowanie płynności.

Podsumowanie

Płynność finansowa jest czynnikiem niezwykle ważnym, gdyż warunkuje podstawę realizowanych zadań obligatoryjnych. Dla społeczeństwa jest oceną stopnia zdolności do zaspokajania zgłaszanych potrzeb. Na jej podstawie organ wykonawczy i stanowiący może dokonywać decyzji w zakresie aktualnego kształtu swojej polityki finansowej.

Kryzys gospodarczy wymusza dokonywanie analizy szczegółowych pozycji wpływających na płynność finansową. Dlatego też konieczne jest wykorzystanie nie tylko analizy wskaźnikowej, ale również metody porównań oraz metody dedukcji, która będzie najpierw odnosiła się do wielkości zagregowanych, aby potem przejść do składników kształtujących te agregaty. Dzięki prowadzeniu pogłębionej analizy nie tylko organy samorządowe mogą ocenić płynność, ale przede wszystkim uzyskać informację, jaki czynnik aktualnie negatywnie wpływa na płynność finansową. Na tej podstawie można podjąć decyzje przywracające płynność finansową.

Konkludując, bez pogłębionej analizy płynności finansowej w warunkach kryzysu bardzo trudno będzie utrzymać płynność. Wymagany jest ciągły monitoring zarówno płynności i czynników ją kształtujących, jak i analiza czynników wpływających na płynność finansową w warunkach kryzysu.

THE MAINTENANCE OF THE FINANCIAL LIQUIDITY BY SELFGOVERNMENT UNITS CONDITIONED OF THE CRISIS – THE OUTLINE OF THE PROBLEM OF THE MEASUREMENT

Summary

The article presents problems of the maintenance of the financial liquidity conditioned of the crisis. The author presents internal and external factors formative the financial liquidity. In the article, there are presented methods of the measurement of the financial liquidity.

Translated by Beata Filipiak