

*prof. dr hab. Beata Filipiak*  
Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania  
Katedra Finansów  
bfilipiak@wneiz.pl

## BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE TRANSAKCJI DŁUŻNYCH – WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH

**Streszczenie:** Problem bezpieczeństwa finansowego staje się niezmiernie aktualny wobec zmian systemu zaciągania zobowiązań dłużnych. Celem artykułu jest wskazanie na postawy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania bezpieczeństwa finansowego transakcji dłużnych w świetle przeprowadzonych badań. W artykule przedstawiono proces decyzyjny jako wyznacznik bezpieczeństwa transakcyjnego. Omówiono pozycję transakcji dłużnych jako przedmiotu zainteresowania bezpieczeństwa finansowego. Zaprezentowano wyniki badań empirycznych w odniesieniu do postaw i zachowania bezpieczeństwa finansowego związanego z zawieranymi transakcjami dłużnymi.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo finansowe, instrumenty dłużne, jednostki samorządu terytorialnego.

### Wprowadzenie

O bezpieczeństwie można dyskutować w wielu ujęciach. Jednym z obszarów bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo finansowe, które pozwala jednostce samorządu terytorialnego (w skrócie JST) na płynną realizację postawionych przed nią zadań, jak również podejmowanie i programowanie nowych zadań zmierzających do realizacji zgłaszanych potrzeb przez społeczeństwo. Chcąc sprostać zgłaszanym potrzebom przez społeczeństwo, JST podejmują zadania, nie zawsze analizując, jak wpłyną one na sytuację finansową, a w szczególności na przyszłą zdolność do wywiązywania się z zobowiązań. Waga problemu jest tym większa, że – z uwagi na funkcjonowanie w burzliwym otoczeniu – dodatkowo występuje czynnik ryzyka, który wpływa w sposób pośredni na poziom wydatków i realizowane dochody.

Problemami są: czy pożyczać, na jakie cele i jak to zrobić w sposób bezpieczny. Bezpieczeństwo finansowe staje się podstawą procesu podejmowania decyzji w JST, a zwłaszcza zarządzania finansami. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz w procesie zmian systemu zaciągania zobowiązań, który toczy się od 2009r., a będzie miał swój finał w związku z pełnym wdrożeniem art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych w 2014 r. (Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) (w skrócie UoFP), konieczne jest nie tylko bezpieczne zadłużanie się JST, ale przede wszystkim – zapewnienie bezpieczeństwa finansowego.

wego w dłuższym okresie (por. Denek i Dylewski, 2014). Celem artykułu jest wskazanie na postawy JST w zakresie kształtowania bezpieczeństwa finansowego transakcji dłużnych w świetle przeprowadzonych badań.

## Proces decyzyjny jako wyznacznik bezpieczeństwa transakcyjnego

Jednostka samorządu terytorialnego, bez względu na swoją wielkość czy położenie, staje przed obliczem problemów społeczno-gospodarczych i rozmiaru zadań, które wymagają podjęcia określonych decyzji mających swój wymiar finansowy. Problemom i zadaniom towarzyszy ciągle proces decyzyjny, którego wynikiem jest konkretna decyzja (Filipiak, 2011, s. 104; Stoner, Freeman i Gilbert, 1999, s. 238). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że podejmowane decyzje, bez względu na zakres, koncentrują się w przeważającej mierze na płaszczyźnie finansowej. Muszą one, oprócz aspektów prawnych, personalnych, czy organizacyjnych, uwzględniać kryterium finansowe. Odgrywa ono istotną rolę w decyzjach zarówno krótko-, jak i długoterminowych (Sierpińska i Jachna, 2007, s. 9; Filipiak 2011, s. 105), a jest to obszar narażony na wysokie ryzyko i wymagający szczególnego podejścia. Chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa finansowego, a zwłaszcza bezpieczeństwa transakcyjnego związanego z terminowym wywiązywaniem się z zobowiązań.

W procesie podejmowania decyzji organy JST powinny dążyć do tego, aby zachować poniższą sekwencję czynności (Kozmiński i Piotrowski, 2004, s. 92-93; Filipiak, 2011, s. 105):

- sformułowanie celu,
- określenie kryterium wyboru będącego pochodną dokonywania wyboru,
- skonkretyzowanie wariantów decyzyjnych,
- ocenę hipotetycznych skutków realizacji poszczególnych wariantów z uwzględnieniem kontekstu, w tym ryzyka,
- wybór wariantu, poprzez odwołanie się do przyjętego wcześniej kryterium.

Każda decyzja, podejmowana przez organy JST, powinna uwzględniać powyższe czynności w sposób logiczny, racjonalny, a więc w danych warunkach optymalny. Konieczne jest jednak, aby spełnione były dwa podstawowe warunki: decydent lub decydenci muszą posiadać pełną, niczym nieograniczoną informację oraz decydent lub decydenci samorządowi muszą posiadać nieograniczoną zdolność do przetwarzania informacji. Nie zawsze udaje się spełnić na raz wskazane kryteria decyzyjne. Zwłaszcza w sektorze publicznym, gdzie istnieją partykularne interesy polityczne, nie zawsze będą obowiązywać racjonalne ograniczenia decyzyjne podyktowane efektywnością i racjonalnością. Zatem, należy pogodzić się z faktem, że decyzje będą miały charakter zadowolający, oparty na tzw. „ograniczonej racjonalności”, w którym przyjmuje się zawsze wariant zadowolający w danym momencie, odpowiadający konkretnej sytuacji decyzyjnej, która to uwzględnia konkretne interesy społeczne i polityczne (co w przypadku drażliwych problemów społecznych i gospodarczych jest akceptowanym rozwiązaniem przez społeczeństwo) (Simon, 1978, s. 39; Kozmiński i Piotrowski, 2004, s. 95-96; Filipiak, 2011, s. 106).

Bez prawidłowego podejścia, które zostało syntetycznie przedstawione, nie będzie można mówić nie tylko o prawidłowo podjętej, czyli optymalnej w danych warunkach decyzji organów JST, ale też zapewnić bezpieczeństwa zawieranych transakcji. Każde działanie bowiem ma swój wymiar finansowy, więc każda decyzja będzie miała swój wyraz w postaci przepływu pieniądza. A co się z tym wiąże, bezpieczeństwo transakcji, opiera się na bezpieczeństwie przepływu pieniądza, tym samym – zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego.

## Transakcje dłużne jako obszar bezpieczeństwa finansowego

Jedynie do końca 2013 roku obowiązuje górna granica wielkości zadłużenia – 60% łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego do dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym<sup>1</sup> oraz ograniczenie dotyczące obsługi zadłużenia, wyznaczającego granicę obsługi zadłużenia na poziomie 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej jednostki samorządowej (a przy postępowaniu sanacyjnym 12%)<sup>2</sup>. Na rok budżetowy 2014 przewidziano pełne wejście (nie jak do tej pory informacyjne) przepisów dotyczących indywidualnej limitacji zadłużenia (IWZ) wskazanych w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanymi przepisami, IWZ będzie określany indywidualnie w oparciu o poniższą relację:

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

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, 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 rok budżetowy o dwa lata;  $n-3$  – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

<sup>1</sup> Ograniczenie to będzie obowiązywało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do 2014 roku – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1241).

<sup>2</sup> Ograniczenie to będzie obowiązywało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do końca 2013r. – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1241).

Sama konstrukcja wskaźnika oraz zapisy ustawowe wskazują, że w wyliczaniu granic zadłużenia bierze się pod uwagę tylko planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, a także odsetki i dyskonto od nich, dotyczących tylko tych instrumentów dłużnych, które są zaciągane lub emitowane na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Oznacza to, że ujęcie planistyczne jest obarczone ryzykiem zmiany warunków finansowania, jak również ryzykiem transakcyjnym, co może obarczyć błędem wyliczenia dotyczące kształtowania IWZ. Ryzyko jest pogłębione dodatkowo faktem, że JST wykorzystują instrumenty dłużne niezwiązane z faktycznym przepływem pieniężnym, np. zobowiązania z odroczonym terminem płatności za dobra i usługi (kredyty kupieckie, umowy leasingowe, itp.). Dodatkowo, na JST został narzucony ustawowy obowiązek uwzględnienia obostrzeń polegających na (Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 243): zakazie uchwalenia budżetu JST, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym, oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w ustawie o finansach publicznych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w ustawie o finansach publicznych, i potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru IWZ.

Ustawodawca wprowadził odstępstwa od przedstawionej zasady, które dotyczą wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi (Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 5, ust. 1 pkt. 2), z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. Należy pamiętać, że ten fakt dodatkowo zwiększa ryzyko, gdyż wyłączenie to jest jedynie pozorne. Mimo największej staranności, może zdarzyć się, że JST nie zrealizuje na akceptowanym i zakładanym poziomie programu, projektu lub zadania współfinansowanego ze środków zagranicznych. W tych warunkach, zadłużenie z tytułu programu, projektu lub zadania podlega przepisom dotyczącym klasycznego ujmowania tytułów dłużnych. Sytuacja taka może nie tylko spowodować problemy realizacji zapisów art. 243 UoFP, ale spowodować utratę zdolności do bieżącego wywiązywania się z zobowiązań, albo zachwiać płynnością finansową w przyszłości.

Idąc dalej w rozważaniach, można wskazać, że mogą także wystąpić problemy z równoważeniem budżetu bieżącego, co jest obligatoryjnym obowiązkiem w świetle art. 242 UoFP. A tutaj pojawić może się największy problem związany z bezpieczeństwem finansowym – brak możliwości uchwalenia budżetu, ale i realizacji zadań inwestycyjnych.

Wskazane problemy ograniczają również możliwości dalszej absorpcji środków Unii Europejskiej przeznaczonych na wsparcie regionów słabiej rozwiniętych, czy wyrównywanie szans między regionami. Konstrukcja IWZ oraz konieczność równoważenia budżetu bieżącego, w obliczu spowolnienia gospodarczego i kryzysu na rynkach finansowych, powodują spadek dochodów własnych JST, ograniczenie w zbywaniu majątku (brak oferentów, niska cena, która nie jest adekwatna do jego wartości) lub jego prywatyzacji, może wpłynąć znacząco na zachwianie bezpieczeństwa finansowego, spełnienie ustawowych relacji opisanych w art. 243 UoFP (IWZ) i niemożność uchwalenia z tego powodu budżetu (art. 242 UoFP).

## Metodyka badania

Procedury oceny bezpiecznego poziomu zadłużenia oraz metody pozwalające na utrzymanie płynności finansowej przy wykorzystaniu samorządowego długu publicznego w zmiennych warunkach otoczenia były przedmiotem badania w projekcie NN 113 005839. Weryfikacji poddano szereg czynników, w tym wpływające na bezpieczeństwo finansowe, szacowania skutków ryzyka związanego z zaciągniętym samorządowym długiem publicznym, zwłaszcza z punktu widzenia utrzymania płynności finansowej i zmieniających się warunków otoczenia.

Zespół badawczy, biorąc pod uwagę specyfikę projektu oraz istniejące ograniczenia zastosowania innych metod, dokonał wyboru techniki ankietowej oraz wywiadu, ponieważ zapewniały one poznanie opinii respondentów oraz porównywalność uzyskanych wyników we wszystkich JST. Wykorzystano metodę CAWI i PAPI, a w celu ustalenia zależności między czynnikami i weryfikację przyjętych hipotez o niezależności zmiennych (czynników) zastosowano test  $\chi^2$ . Narzędzie badawcze obejmowało trzy pytania profilujące oraz 25 pytań objaśniających. Populację generalną stanowią jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Zakres czasowy badań obejmował okres od października 2012 roku do grudnia 2012 r. Odpowiedzi uzyskano od 394 jednostek.

## Podejście do bezpieczeństwa transakcji dłużnych w świetle badań empirycznych

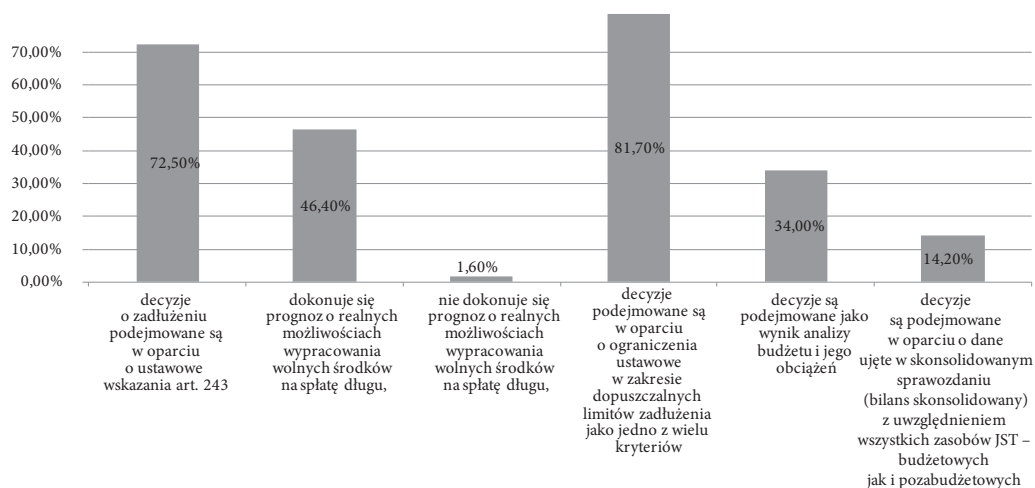
Bezpieczeństwo finansowe jest zachowane w sytuacji, kiedy następuje spełnienie wszystkich warunków jednocześnie:

1. zapewnienie zdolności w wywiązywaniu się z zobowiązań w ujęciu bieżącym i długoterminowym,
2. realizacja zapisów art. 242 UoFP, dotyczących równoważenia budżetu, którego celem jest zarówno zapewnienie bezpiecznego poziomu zadłużenia JST, jak i bezpieczeństwa finansowego,

3. zapewnienie bezpiecznego poziomu zadłużenia JST pozwalającego na wywiązywanie się z zobowiązań oraz osiągnięcie w długim okresie czasu pozytywnych wskaźników opisanych w art. 242 i 243 UoFP, pozwalających na kształtowanie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego,

4. ograniczenie skutków ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentów finansowania zwrotnego (długu),

5. analiza ryzyka transakcyjnego (monitorowanie, analizowanie zmian i ich skutków, projektowanie wariantów ograniczenia ryzyka w czasie).



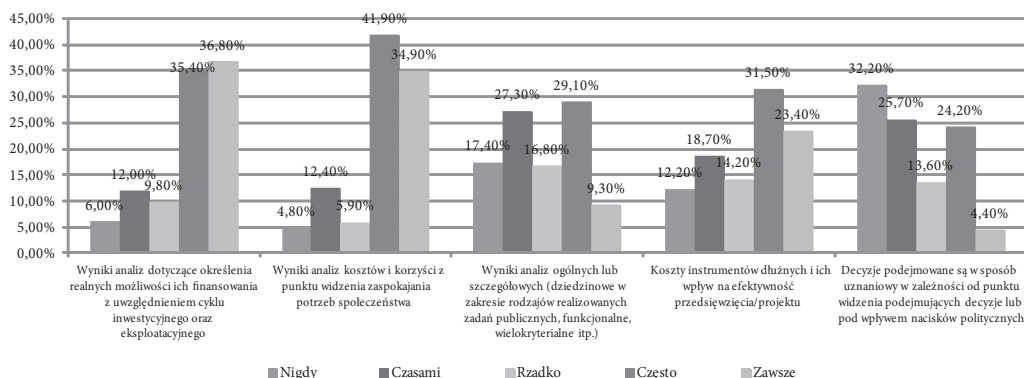
**Rysunek 1.** Ocena sposobu podejmowania decyzji o finansowaniu wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach w oparciu o instrumenty dłużne jako wyznacznik bezpieczeństwa finansowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań projektu „Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej”.

Zadłużanie niesie ze sobą szereg dylematów i problemów, gdyż z jednej strony, dług najczęściej jest zaciągany na realizację zadań inwestycyjnych, ale również skutkuje kosztami obsługi zadłużenia, koniecznością spłaty zobowiązań rozłożoną w czasie, niebezpieczeństwem wzrostu kosztów obsługi długu, ryzykiem transakcyjnym. W badanych JST decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań dłużnych są podejmowane z wykorzystaniem różnych podejść. Część JST opiera się wyłącznie o zasadę legalności (czyli spełnienie zapisów art. 243 UoFP), co nie zawsze sprzyjać będzie zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego w przedstawionym powyżej rozumieniu. Inne jednostki wykorzystują wskazania ustawowe, jako jedno z wielu kryteriów decyzyjnych, ale jedynie 46,4% opiera swoje decyzje o wykorzystanie instrumentów (w tym prognoz) mających oszacować skutki potencjalnych decyzji o zaciągnięciu zobowiązań dłużnych. Rozkład uzyskanych odpowiedzi prezentuje Rysunek 1.

Zapewnienie bezpiecznego poziomu zadłużenia JST, pozwalającego na wywiązywanie się z zobowiązań, jak również ograniczenie skutków ryzyka związanego z wykorzy-

staniem instrumentów finansowania zwrotnego (długu), opiera się na wykorzystaniu szeregu analiz służących podjęciu optymalnych decyzji o zaciągnięciu zobowiązania dłużnego, monitoringowi tendencji rynkowych w zakresie zmian parametrów kształtujących cenę na pieniądź na rynkach finansowych, ocenie skutków finansowych (obciążenia dla budżetu bieżącego JST) związanych z oddaniem zadania inwestycyjnego do eksploatacji, oszacowaniu kosztów i korzyści związanych z zaplanowanym nowym zadaniem inwestycyjnym przez pryzmat ryzyka, zdolności do wywiązywania się z zobowiązań i korzyści społecznych, skutków ryzyka transakcyjnego związanego z finansowaniem dłużnym. Rysunek 2 prezentuje rozkład odpowiedzi udzielonych przez respondentów.

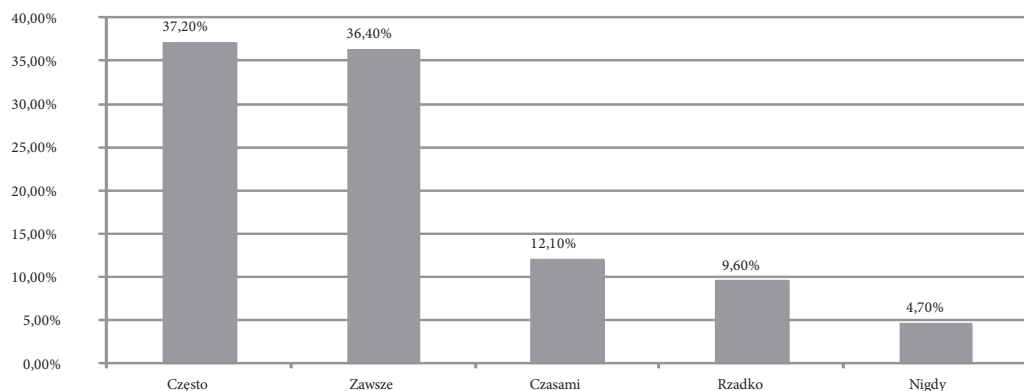


**Rysunek 2.** Wykorzystanie zasobów informacyjnych w procesie podejmowania decyzji jako czynnik zwiększający bezpieczeństwo finansowe JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań projektu „Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej”.

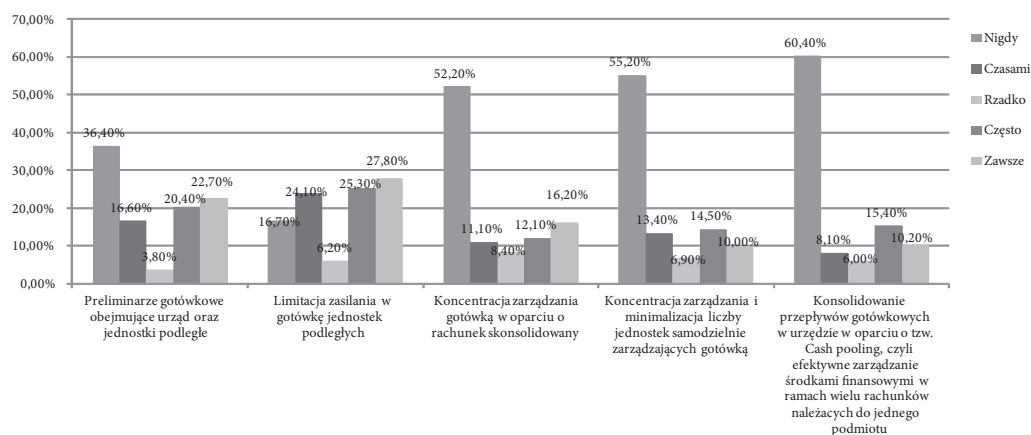
Na ograniczenie skutków ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentów finansowania zwrotnego (długu) ma wpływ szereg czynników, ale przede wszystkim – wyniki analizy ryzyka transakcyjnego oraz analizy skutków wykorzystania instrumentów dłużnych w czasie. Rysunek 3. prezentuje rozkład odpowiedzi udzielonych przez respondentów.

Fundamentalnym czynnikiem bezpieczeństwa finansowego jest zdolność do wywiązywania się z zobowiązań w czasie. Jest ona mierzona wskaźnikiem płynności finansowej oraz realizacją art. 44 ust. 3 UoFP dotyczącego tzw. racjonalności publicznej dokonywania wydatków. Ważnym elementem bezpieczeństwa jest fakt zarządzania płynnością finansową oraz zastosowane podejście w tym zakresie (metody). Rysunek 4. prezentuje rozkład odpowiedzi udzielonych przez respondentów w tym zakresie. Należy wskazać, że podejście w tym zakresie JST nie jest do końca prawidłowe (pożądane), gdyż udzielone odpowiedzi charakteryzują się wysokim i bardzo wysokim odsetkiem odpowiedzi negujących (nigdy).



**Rysunek 3.** Rozkład odpowiedzi na temat częstotliwości brania pod uwagę w procesie decyzyjnym skutków wykorzystania instrumentów dłużnych w czasie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań projektu „Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej”.



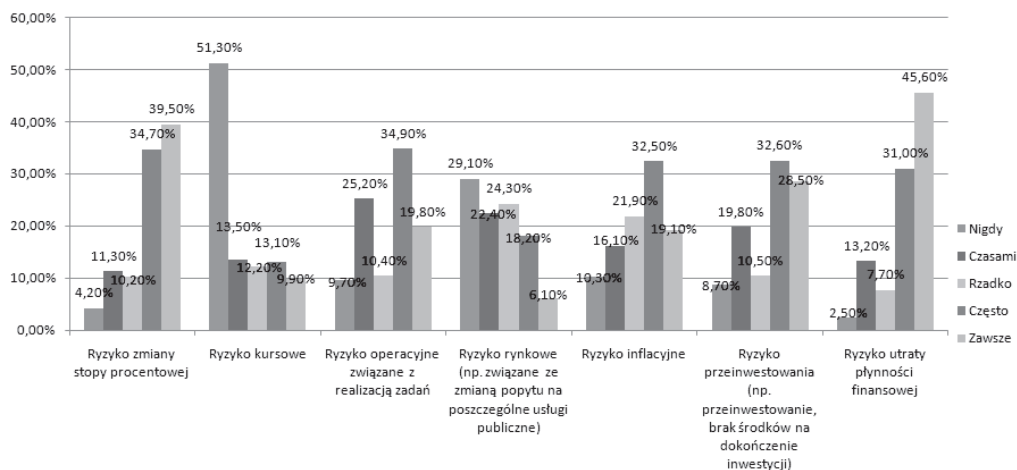
**Rysunek 4.** Metody i narzędzia zarządzania płynnością finansową stosowane w badanych JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań projektu „Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej”.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego, drugim, obok płynności finansowej, czynnikiem bezpieczeństwa finansowego jest umiejętność szacowania i zarządzania ryzykiem finansowym. Dlatego też zespół badawczy postanowił zbadać rodzaje ryzyk, które są brane pod uwagę w zarządzaniu długiem i w procesach decyzyjnych. Najczęściej są to: ryzyko zmiany stopy procentowej (34,70% – często, 39,50% – zawsze), ryzyko utraty płynności finansowej (31,00% – często, 45,60% – zawsze), czy ryzyko przeinwestowania (32,60% – często, 28,50% – zawsze). Rzadko natomiast jest brane pod uwagę ryzyko kursowe (13,10% – często, 9,90% – zawsze), co może wskazywać na niewielkie zadłużenie

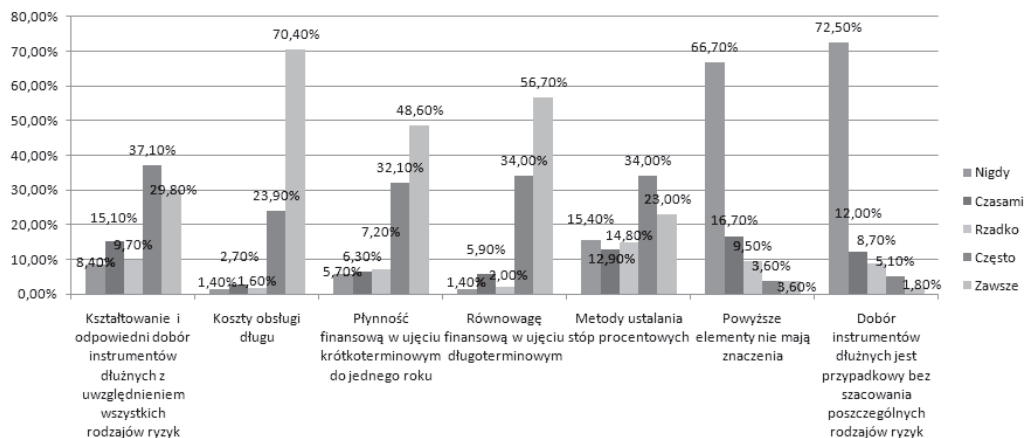


w walucie obcej. Na Rysunku 5. zaprezentowano zestawienie uzyskanych odpowiedzi od respondentów.



Rysunek 5. Rodzaje ryzyk brane pod uwagę w procesie zarządzania długiem w badanych JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań projektu „Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej”.



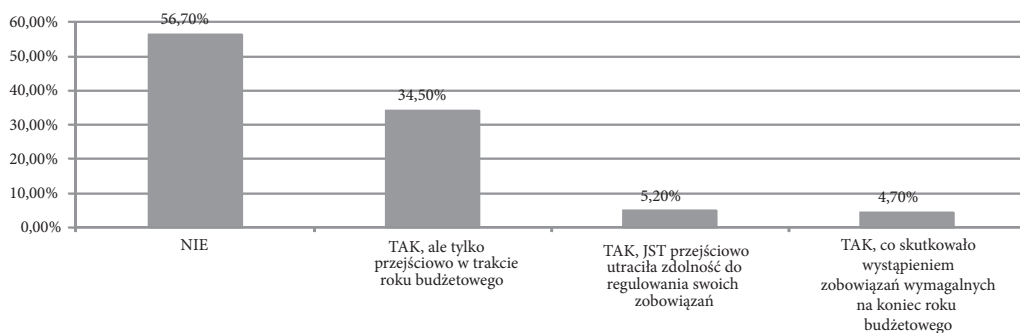
Rysunek 6. Elementy brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji w zakresie wykorzystywania instrumentów dłużnych w JST (ranga z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań projektu „Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej”.

Poproszono respondentów o wskazanie najważniejszych czynników, które, ich zdaniem, są i powinny być brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji w zakresie wykorzystywania instrumentów dłużnych. Żaden respondent nie kwestionował rangi

problemu związanego z utrzymaniem bezpieczeństwa finansowego. Respondenci wskazywali, że, w celu utrzymania bezpieczeństwa finansowego, powinny być brane pod uwagę: koszty obsługi długu (23,90% – często, 70,40% – zawsze) i równowaga finansowa w ujęciu długoterminowym (34,00% – często, 56,70% – zawsze). Kolejne elementy to płynność finansowa w ujęciu krótkoterminowym, kształtowanie i odpowiedni dobór instrumentów dłużnych z uwzględnieniem wszystkich rodzajów ryzyk oraz metody ustalania stóp procentowych. Rozkład odpowiedzi zaprezentowano na Rysunku 6.

Odpowiadając na pytanie o rangę problemu bezpieczeństwa finansowego w JST, należy posłużyć się danymi empirycznymi. Respondenci wskazali, że w ciągu ostatnich pięciu lat, w większości badanych JST nie występowały problemy z płynnością finansową (56,70%) lub występowały one przejściowo w trakcie roku budżetowego (34,50%). Zestawienie odpowiedzi zaprezentowano na Rysunku 7.



Rysunek 7. Występowanie problemów i zaburzeń związanych z utratą płynności finansowej w badanych JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań projektu „Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej”.

Wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że duża część JST ma problemy z utrzymaniem bezpieczeństwa finansowego.

## Podsumowanie

Z zaprezentowanych danych empirycznych wynika znaczący rozmiar problemu, z jakim borykają się i mogą borykać JST. Problem utrzymania bezpieczeństwa finansowego z punktu widzenia istniejącej sytuacji na rynkach finansowych, jak również zmian w przepisach prawa, które następują od 2009r., a swoją kulminację osiągną w 2014r. staje się ważny i konieczny zarówno do pragmatycznego, jak i teoretycznego rozważania.

Przedstawione dane wskazują również, że dominującym elementem decyzyjnym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa finansowego jest trzymanie się litery prawa, czyli realizacja zasady legalności. Nie we wszystkich JST stosuje się (lub też widzi się potrzebę stosowania) instrumenty zarządzania finansami pozwalających zwiększyć bezpieczeństwo finansowe poprzez zwiększenie zasobu informacyjnego w procesie podejmowania

decyzji (analizy), czy też wykorzystania instrumentów zarządzania ryzykiem (ograniczania ryzyka i jego monitorowania).

Należy podkreślić, że nadchodzący okres jest związany nie tylko z działaniami na rzecz wychodzenia z kryzysu, ale również jest okresem nowego programowania kierunków rozwoju opartego na funduszach UE. Aby móc absorbować środki UE i realizować nowe zadania, koniecznym jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego i umiejętne podejście do problemu zaciągania zwrotnych zobowiązań dłużnych. A jak wykazano, każde zobowiązanie dłużne obarczone jest ryzykiem.

## Bibliografia

- Filipiak, B. (2011). *Finanse samorządowe. Wyzwania bieżące i perspektywiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Sierpińska, M. i Jachna, T. (2007). *Metody podejmowania decyzji finansowych. Analiza przykładów i przypadków*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Simon, H. A. (1978). *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*. Warszawa: PWE.
- Stoner, J. A. F., Freeman, R. E., Gilbert D. R. (1999). *Kierowanie*. Warszawa: PWE.
- Denek, E. i Dylewski, M. (red.). (2014). *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*. Warszawa: Difin [w druku].
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Dz.U., nr 157, poz. 1241.
- Koźmiński, A. i Piotrowski, W. (red.). (2004). *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

## FINANCIAL SECURITY OF DEBT COMMITMENT – RESULTS OF EMPIRICAL STUDIES

**Summary:** The problem of financial security becomes extremely topical in the face of changes in the system of debt commitment. This article aims to identify the attitudes of local government in shaping the financial security of debt transactions in the light of the study. This paper presents the decision-making process as a measure of transaction security. The discussed position of debt transactions is the object of interest of financial security. The results of empirical studies regarding the attitudes and behaviour of financial security associated with such debt transactions were presented.

**Keywords:** financial security, debt, local government units.