

Anna Staszal

# Narzędzia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

## Streszczenie

Mimo że działalność jednostek samorządu terytorialnego (JST) znacząco różni się od działalności przedsiębiorstw nastawionych na zysk, narzędzia analizy finansowej można uznać za bardzo pomocne w procesie podejmowania decyzji, jak również ocenie szeroko rozumianej efektywności JST. Celem artykułu było wskazanie na przykładzie konkretnych wskaźników i sposobu ich interpretacji, że analiza finansowa JST dostarcza wielu przydatnych informacji zarówno zarządzającym jednostką, jak i wszystkim zainteresowanym efektywnością i jakością działań JST. W artykule podkreślono zasadność dokonywania analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego oraz przedstawiono podstawowe narzędzia takiej analizy.

**Słowa kluczowe:** analiza finansowa, jednostka samorządu terytorialnego, ocena działalności jednostki, efektywność działalności, wypłacalność jednostki.

**Klasyfikacja JEL:** H79, M49.

## 1. Wprowadzenie

Narzędzia analizy finansowej: wskaźniki rentowności, zadłużenia, wykorzystania aktywów, płynności czy model DuPonta, są zaprojektowane głównie na potrzeby jednostek prywatnych nastawionych na osiągnięcie zysków, a użyt-

kownikami informacji pochodzących z analizy finansowej są przede wszystkim inwestorzy, których najbardziej interesuje z jednej strony rentowność jednostki, a z drugiej zagrożenie bankrutem. Szeroko pojmowana efektywność zarządzania jednostką interesuje oprócz inwestorów sam zarząd, pracowników, kontrahentów, a także konkurencję. Analiza finansowa podmiotów prywatnych sprowadza się więc do dwóch głównych aspektów: przetrwania jednostki i efektywności jej gospodarowania.

Sens dokonywania analizy finansowej w jednostkach publicznych, np. jednostkach samorządu terytorialnego (JST), może natomiast wydawać się wątpliwy [Kosek-Wojnar i Wojnar 2005, s. 46]. Groźba bankrutu w przypadku JST nie istnieje, co więcej, nie przewidziano nawet prawnej możliwości ich bankrutu. Mierzenie efektywności działań JST dla potencjalnego inwestora, którym może być bank lub co najwyżej kupujący obligacje, również może wydawać się bezcelowe, gdyż JST nie jest jednostką nastawioną na osiągnięcie zysku.

Publikacje naukowe na temat analizy finansowej JST są nieliczne. W Polsce temat ten podjęli: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kossek-Wojnar oraz M. Jastrzębska.

Celem artykułu jest wskazanie na podstawie przeglądu literatury, że analiza finansowa w JST jest narzędziem potrzebnym i efektywnym, które pozwala na uzyskanie wielu informacji przydatnych do zarządzania jednostką, oceny jej wyników – nie tylko finansowych, lecz również jakościowych – oraz szeroko rozumianej oceny atrakcyjności danej JST. W artykule wykazano zasadność dokonywania analizy finansowej JST na przykładzie konkretnych wskaźników i zaprezentowano możliwości ich interpretowania.

## **2. Specyfika działalności jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta celów prowadzonej analizy finansowej**

Ze względu na specyfikę JST cele dokonywania analizy finansowej tych jednostek będą znacząco różne od celów analizy finansowej podmiotu prywatnego. Do głównych różnic między JST a przedsiębiorstwami, które będą determinowały kształt analizy finansowej dokonywanej w JST, należą:

- 1) odmienny system finansowania działalności. Jednostki samorządu terytorialnego finansują swoją działalność głównie z osiągniętych dochodów, które pochodzą z podatków i opłat, przedsiębiorstwa natomiast kapitałem własnym (danym do dyspozycji przez inwestorów) i obcym. Ponadto inna jest treść ekonomiczna należności i zobowiązań w przypadku JST, również sam tryb ściągania należności z danin publicznych różni się znacząco od trybu ściągania należności przez przedsiębiorstwa;

2) odmienne podejście do zasad gospodarki finansowej. Przedsiębiorstwa prowadzą ewidencję, stosując metodę memoriałową, natomiast jednostki samorządu terytorialnego stosują zasadę kasową;

3) różnice w strukturze i przesłankach finansowania działalności ze źródeł zewnętrznych. Przedsiębiorstwo częściej korzysta z zewnętrznych źródeł finansowania w celu osiągnięcia poprawnej struktury kapitału, szerszy jest również katalog dostępnych na rynku instrumentów finansowania zewnętrznego. Jednostki samorządu terytorialnego, podejmując decyzje dotyczące finansowania zewnętrznego, muszą uwzględnić regulacje i ograniczenia ustawowe;

4) odmienne podejścia do analizy zjawiska zadłużenia. Przedsiębiorstwo może dowolnie kształtować swój dług do momentu, w którym jest wypłacalne i zachowuje zdolność kredytową. Jednostka samorządu terytorialnego podlega natomiast ustawowo określonej procedurze zadłużeniowej;

5) różnica w rodzaju prowadzonej działalności. Przedsiębiorstwa prowadzą działalność komercyjną nastawioną na osiąganie zysków. Jednostki samorządu terytorialnego można nazwać organizacjami *non profit*, a ich działalność jest związana z realizacją zadań na rzecz społeczności lokalnej;

6) kryteria podejścia do oceny wykorzystania zasobów. W strukturze zasobów w przedsiębiorstwie przeważają zasoby rzeczowe, a w jednostkach samorządu terytorialnego – finansowe.

Wskazane różnice przesądzają o tym, że zadania, cele i narzędzia analizy finansowej w JST będą znacząco różne od tych stawianych przed analizą finansową przedsiębiorstw nastawionych na zysk. Ponadto cele dokonywania analizy finansowej budżetów JST będą zależne od tych aspektów działalności JST, które interesują głównego zainteresowanego ich działalnością, a więc obywatela; są to:

- racjonalne wydatkowanie środków publicznych zgromadzonych w budżecie; racjonalne, a więc z jednej strony efektywne, z drugiej strony tak zaprojektowane, aby koszty nie przekraczały potencjalnych korzyści;

- maksymalne zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej; nie tylko na chwilę obecną, lecz również w przyszłości, a więc podejmowanie przemyślanych inwestycji, które w przyszłości wpłyną na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa [Dylewski i Filipiak 2003, s. 14–15];

- ilość oraz jakość świadczonych usług; ważna jest zarówno możliwość świadczenia wymaganej ilości usług (gdyż mają one objąć każdego obywatela), jak i jakość, której wymagają obywatele.

W odróżnieniu od jednostek nastawionych na osiąganie zysków w JST miarą skuteczności działań jest poziom zadowolenia mieszkańców, a nie dane wynikające z rachunku zysków i strat. Z drugiej strony jednak JST, jak wskazuje sama nazwa „samorząd”, dysponują samodzielnością, również w sferze finansowej. Można wyróżnić dwa aspekty tej samodzielności – dochodową i wydatkową. Samodziel-

ność dochodowa ma zagwarantować możliwość pozyskiwania dochodów z różnych źródeł i różnymi metodami, samodzielność wydatkowa z kolei to swoboda dotycząca rodzaju i kierunku wydatków [Jastrzębska 2002b, s. 29]. To właśnie realizowane zadania i ponoszone wydatki odgrywają ogromną rolę w zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych, stąd zasadne wydaje się poznawanie czynników determinujących kształtowanie się różnych zjawisk finansowych i procesów związanych z gospodarowaniem zasobami. Dlatego też analiza finansowa JST będzie nastawiona na identyfikację i ocenę tych czynników i procesów.

W pierwszej kolejności informacje płynące z analizy będą ważne dla zarządzających JST – to dla celów decyzyjnych organów JST ważna jest ocena i poprawna interpretacja wskaźników. Prawidłowe zarządzanie finansami samorządowymi powinno wykorzystywać metody analizy finansowej, która jest przydatna również w pracy audytorów, kontrolerów i w analizie ryzyka.

Można wyróżnić następujące cele stosowania analizy ekonomicznej w odniesieniu do JST [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, s. 12]:

- pozwala wskazać czynniki (pozytywne i negatywne), które w największym stopniu wpływają na realizację celów jednostki;
- pozwala sporządzić charakterystykę działalności JST, która umożliwi później dokonanie oceny osiągniętych efektów w stosunku do poniesionych nakładów<sup>1</sup>;
- określa skuteczność podjętych działań; z jednej strony informuje o stanie mienia, posiadanych zasobach, z drugiej o zmianach w stanie otoczenia;
- pomaga podejmować decyzje zarządcze, co służy efektywniejszemu wydatkowaniu środków publicznych i lepszej jakości zarządzania.

Reasumując, należy stwierdzić, że celem analizy finansowej jest ocena efektywności działań podejmowanych przez zarządzających JST, czyli podobnie jak w przedsiębiorstwie – przez analizę finansową dokonujemy oceny efektywności działań jednostki. Przedmiotem analizy ekonomicznej JST jest jej działalność oparta na zaangażowanych zasobach majątkowo-kapitałowo-osobowych. Analiza pozwala na zidentyfikowanie możliwości racjonalizacji gospodarki budżetowej oraz wskazanie następstw finansowych realizacji różnych strategii rozwoju [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010, s. 33–34].

### **3. Narzędzia i znaczenie wstępnej analizy finansowej jednostek samorządu terytorialnego**

Działania prowadzone przez organy samorządowe są skwantyfikowane, co pozwala na określenie przeszłego, obecnego oraz przyszłego obrazu funkcyjono-

---

<sup>1</sup> Jedną z metod oceny nakładów w stosunku do efektów jest metoda DEA (*data envelopment analysis*). Więcej na ten temat w [Łęka 2012, s. 210–219].

wania JST [Jastrzębska 2002a, s. 42–43]. Z kolei odpowiednio dobrane wskaźniki finansowe pozwalają na wycenę dostarczanych społeczeństwu dóbr i usług oraz ustalenie czynników kształtujących poziom kosztów i wydatków. Analiza umożliwia porównanie w czasie i przestrzeni, pozwala również na określenie efektów i przez to poziomu zadowolenia mieszkańców w różnych gminach w stosunku do poniesionych nakładów. W związku z tym analiza będzie wyznaczać pożądane kierunki poprawy efektywności – umożliwi podejmowanie decyzji przez stworzenie różnych wariantów decyzyjnych i ukazanie ich skutków.

W przypadku JST, podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw, wśród metod analizy finansowej można wyróżnić analizę wstępną, która przyjmując inną formę niż analiza podmiotów prywatnych, zawiera [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2003, s. 43]:

1) porównanie w czasie, umożliwiające określenie kierunku i dynamiki rozwoju jednostki;

2) porównania z planem i budżetem, w których dane rzeczywiste należy odnieść do danych planowanych, najczęściej na poziomie konkretnych zadań. W ten sposób dokonywany jest pomiar stopnia wykonania budżetu w stosunku do planu finansowego. Można również na tym poziomie analizy wykorzystać wskaźnik upływu czasu (WUC) wykonania wielkości zaplanowanych, który określa, ile procent kwoty rocznej wynoszą wydatki dokonane do chwili obecnej. Wskaźnik ten pozwala na określenie, czy spełniona jest jedna z zasad gospodarki budżetowej, tj., że budżet ma być wykonywany równomiernie w ciągu roku budżetowego;

3) porównania oparte na wzorcowych układach, czyli porównania faktycznego stanu z pewnymi przyjętymi dla JST wzorcami, jak również porównania z zewnętrznie ustalonymi normami, takimi jak wielkość zadłużenia czy wskaźniki oceniające zdolność kredytową;

4) porównania z innymi jednostkami. Mogą to być porównania cząstkowe (np. dotyczące wydatków na oświatę w podobnych gminach) oraz kompleksowe (dotyczące całej jednostki). Można porównywać efektywność (np. szkół), zdolność wykorzystywania środków pomocowych (dotacji unijnych), kształtowanie się zadłużenia czy też efektywność (kosztowność) wykonywania podobnych inwestycji (np. budowy dróg lokalnych). Stworzono liczne wskaźniki, które umożliwiają dokonywanie porównań, np. kwota dotacji unijnej na jednego mieszkańca czy subwencja oświatowa na jednego ucznia.

Analiza wstępna pozwala na ustalenie kształtowania się danego zjawiska w poprzednich okresach, porównywanie wielkości zrealizowanych do zaplanowanych, dokonywanie porównań między jednostkami, jak również porównań z zewnętrznie ustalonymi normami. W przypadku przedsiębiorstw analiza wstępna stanowi zazwyczaj jedynie 10% całej analizy, natomiast w przypadku

JST dokonywana jest w znacznie szerszym zakresie i prowadzi do licznych, interesujących wniosków.

#### **4. Analiza strukturalna dochodów i wydatków oraz relacja dochodów do wydatków**

Istotne miejsce w analizie finansowej JST zajmuje analiza struktury dochodów i wydatków. Źródłem danych są sprawozdania budżetowe oraz budżety: planowane i wykonane. W analizie strukturalnej dochodów można wyróżnić następujące wskaźniki [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011, s. 47–53]:

- wskaźnik udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem (WuDB),
- wskaźnik udziału dochodów majątkowych w dochodach ogółem (WuDM),
- wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (WuDW),
- wskaźnik udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (WSUD),
- wskaźnik udziału dotacji celowych w dochodach ogółem (WuDC).

Dochodami JST są daniny publiczne (podatki i opłaty lokalne oraz udział w podatkach państwowych), ewentualne wpływy ze sprzedaży związanej z działalnością gospodarczą gmin, dochody z mienia (z tytułu najmu, odsetki od rachunków bankowych i udzielonych pożyczek), spadki i darowizny oraz dochody ze sprzedaży majątku. Dochody majątkowe to dotacje i dochody przeznaczone na inwestycje, stąd też ich udział w dochodach ogółem stanowi o potencjale rozwojowym JST. Należy jednakże pamiętać, że ich duży udział może mieć jedynie charakter incydentalny, stąd też ważne jest porównanie wskaźnika WuDM w czasie. Z kolei duży udział dochodów własnych z tytułu konkretnego podatku (np. od środków transportu) w dochodach ogółem może świadczyć o tym, że JST jest wrażliwa na zmiany w tej branży, co wiąże się z zagrożeniem stabilności dochodów.

Wskaźnik WSUD jest miernikiem atrakcyjności danej JST: rosnąca dynamika w udziale podatku dochodowego od osób prawnych (PDOP) oznacza większą atrakcyjność JST dla dużych przedsiębiorstw. Z drugiej strony im większe są wpływy z tytułu PDOP, tym większa jest podatność dochodów na wahania koniunktury. Z kolei duży udział subwencji na dotacje celowe w dochodach ogółem stwarza zagrożenie uzależnienia od państwa i mniejszych wpływów w przypadku problemów finansowych kraju. Analiza struktury dochodów pozwala więc na określenie wrażliwych punktów oraz uzależnienia od mało pewnych źródeł dochodów.

Analiza struktury wydatków budżetowych może być dokonana za pomocą licznych wskaźników, np. wskaźnika struktury wynagrodzeń (będącego stosunkiem wynagrodzeń do wydatków ogółem, wskaźnika struktury wydatków, udziału

kosztów różnych zadań (np. obsługi gminy czy utrzymania czystości chodników) w wydatkach ogółem). Strukturę wydatków można obliczać zgodnie z klasyfikacją budżetową (działy, rozdziały czy paragrafy) lub w układzie zadaniowym w podziale na poszczególne zadania [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010, s. 86].

Relacje dochodów do wydatków budżetowych obrazuje kwota czystej nadwyżki operacyjnej (będącej różnicą między bieżącymi dochodami a wydatkami) czy też stopień pokrycia wydatków ogółem dochodami ogółem. Istotne wyniki daje również analiza pokrycia poszczególnych wydatków subwencjami, np. pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011, s. 67–69].

Analiza wzajemnych relacji między dochodami a wydatkami może ukazać zarówno pozytywne, jak i negatywne tendencje w gospodarowaniu zasobami. Przykładowo wskaźnik pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi równy jedności na przestrzeni kolejnych lat oznacza, że jednostce trwale brakuje środków na realizację bieżących zadań i nie potrafi ona wygospodarować środków na podjęcie inwestycji.

## 5. Istota i pomiar płynności finansowej jednostek samorządowych

Z formalnego punktu widzenia JST nie może zbankrutować, ale bardzo często zdarzają się sytuacje, kiedy występuje znaczna różnica w czasie pomiędzy terminem, gdy dług staje się wymagalny, a terminem jego uregulowania. JST na skutek utraty płynności, podobnie jak przedsiębiorcy, mają problemy z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań. Dlatego również dla JST zachowanie płynności finansowej jest bardzo ważne, szczególnie że dla wielu z nich jest to podstawowy problem [Filipiak 2014, s. 35].

Płynność finansową JST można zdefiniować jako stan, w którym w danym momencie JST posiada środki na pokrycie niezbędnych, zaplanowanych wydatków i rozchodów. Płynność jest zachowana wówczas, kiedy występuje właściwa symetria dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów [Kosek-Wojnar i Surówka 2007]. Wymaga to precyzyjnego łączenia terminów gromadzenia i wydatkowania środków. JST nie mogą zwiększać swoich dochodów przez natychmiastowe zwiększanie podatków, mogą jednak poprawiać ich ściągalność (w celu uzyskania gotówki). Mogą również zaciągać kredyty i pożyczki (zarówno na rynku finansowym, jak i kupieckie).

Płynność finansowa w JST nie może być mierzona standardowymi metodami, gdyż na dzień 31 grudnia każda JST jest w stanie pokryć swoje zobowiązania (nie może ona wykazywać deficytu, ewentualnie nadwyżkę budżetową), a zasto-

sowanie metody kasowej oznacza, że wszystkie pozycje w budżecie zostaną wykonane [Piekunko-Mantiuk 2008]. Budżet wykazany na koniec roku nie obrazuje jednak tego, co się dzieje w trakcie roku.

JST finansują swoją działalność głównie z osiągniętych dochodów, a należności i zobowiązania funkcjonują w specyficzny sposób, stąd też w ocenie płynności finansowej miarą nie będzie majątek obrotowy (jak w standardowych wzorach mierzących płynność), lecz dopływ środków, które ten majątek generuje [Kosek-Wojnar i Wojnar 2005, s. 48]. W ciągu roku, kiedy to mogą występować przejściowe nadwyżki i niedobory środków, płynność można obliczyć za pomocą poniższych wzorów:

1) płynność podstawowa (CR):

$$CR = \frac{\text{zrealizowane na dany moment: dochody budżetu + przychody budżetu}}{\text{zrealizowane na dany moment: wydatki budżetu + rozchody +} \\ \text{+ zobowiązania wymagalne na dany moment}}$$

2) płynność szybka (QR):

$$QR = \frac{\text{zrealizowane na dany moment: dochody budżetu + przychody budżetu}}{\text{zrealizowane na dany moment: wydatki budżetu +} \\ \text{+ rozchody + zobowiązania wymagalne na dany moment +} \\ \text{+ zobowiązania niewymagalne na dany moment}}$$

Wskaźnik CR oznacza zdolność do wywiązania się w terminie ze zobowiązań i faktyczne pokrycie finansowe tych wydatków, których termin płatności już minął, natomiast QR wskazuje, że JST ma rezerwy finansowe w zakresie regulowania zobowiązań zarówno na dany moment, jak i w okresie późniejszym. Wartości obu wskaźników większe od jedności oznaczają pełną zdolność do regulowania zobowiązań, czyli pełne dopasowanie realizacji wydatków i dochodów. Wskaźnik QR mniejszy od jedności nie musi od razu oznaczać braku płynności, wskazuje on jedynie na przejściowe trudności, z kolei wartość CR poniżej jedności świadczy o tym, że JST utraciła płynność finansową.

Jeżeli obydwa wskaźniki kształtują się poniżej 1,0, oznacza to zachwianie płynności budżetu JST, a w konsekwencji niebezpieczeństwo utraty możliwości finansowania bieżącej działalności. Podważy to m.in. wiarygodność JST jako dłużnika, spowoduje konieczność poniesienia dodatkowych kosztów finansowych w postaci np. kar umownych, odsetek za zwłokę, jak również będzie skutkowało trudnościami w uzyskaniu kredytu bankowego.

Podsumowując, można przyjąć, że dobra sytuacja finansowa JST będzie występowała wówczas, gdy wskaźnik CR będzie kształtował się na poziomie 1,5–2,0, co oznacza, że nie występują żadne trudności w regulowaniu bieżących zobowiązań JST [Kosek-Wojnar i Wojnar 2005, s. 49]. Podobnie jak w innych jednostkach wskaźnik na poziomie przekraczającym 3,0 mówi o nadpłynności JST, która może



świadczą o tym, że samorząd nie realizuje przypisanych mu zadań i nieefektywnie wykorzystuje posiadane środki, a dochody napływają nieregularnie.

Płynność finansową można również określić, stosując uproszczone wskaźniki, mierzące stosunek wolnych środków budżetowych na dany moment do wymagalnych zobowiązań na dany moment. Przejściowo równowaga finansowa i płynność może nie być zachowana, natomiast w rozliczeniu rocznym będzie ona zachowana zawsze.

W przypadku JST można również dokonać analizy wykraczającej poza okres jednego roku. Dokonuje się wtedy analizy z kilku lat oraz określa poziom równowagi finansowej w ujęciu długoletnim. Służy do tego wskaźnik równowagi finansowej (WRF):

$$\text{WRF} = \frac{\text{dochody cykliczne} + \text{dochody incydentalne}}{\text{obligatoryjne wydatki cykliczne} + \text{wydatki incydentalne}}$$

Poziom równowagi finansowej w ujęciu długoletnim pozwala ocenić stabilność realizacji zadań nałożonych na jednostkę. Określenie wartości wskaźnika WRF dla kilku lat pozwala znaleźć odpowiedź na pytanie, czy planowane zadania mają odzwierciedlenie w dochodach – wartość wskaźnika mniejsza od jedności oznacza trwałą utratę płynności. Dodatkowo można badać płynność nie tylko całej JST, lecz również jej jednostek organizacyjnych, np. zakładów budżetowych.

Innym instrumentem aktywnego, krótkookresowego zarządzania płynnością JST jest harmonogram realizacji dochodów i wydatków, będący po prostu uszczegółowionym (pod względem czasowym) budżetem [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006]. Jest to zestawienie określające dochody przewidziane do realizacji na poziomie minimalnym, a wydatki na poziomie maksymalnym. W ten sposób uzyskuje się najgorszy z możliwych do przewidzenia scenariuszy. Harmonogram wymaga podania czasu realizacji dochodów i wydatków, co pozwala na efektywne i skuteczne zarządzanie płynnością finansową przy racjonalnym kształtowaniu kosztów finansowych utrzymania tej płynności. Ponadto harmonogram ten pomaga w efektywnym lokowaniu krótkoterminowych nadwyżek finansowych.

## 6. Analiza zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych

Wydatki publiczne, które nie mają pokrycia w dochodach, mogą powodować konieczność zaciągania zobowiązań. Brak możliwości ich spłaty kreuje na koniec roku budżetowego dług publiczny. JST mają prawną możliwość ponoszenia większych wydatków niż zaplanowane dochody (w ten sposób powstaje deficyt JST), muszą jedynie wskazać sposób pokrycia tego deficytu: kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009, art. 217 ust. 2].

Ocena zadłużenia JST często sprowadza się do określenia relacji ustalonych ustawowo. Do 2014 r. były to zunifikowane zasady, a od 2014 r. obowiązują nowe, indywidualne limity zadłużenia, zgodnie z którymi maksymalna absorpcja długu zależy od dochodów bieżących i majątkowych i wydatków z ostatnich trzech lat. Według nowych zasad organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następnym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających na dany rok spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych i potencjalnych spłat gwarancji i poręczeń w stosunku do planowanych dochodów ogółem przekroczy średnią arytmetyczną obliczoną z ostatnich trzech lat dochodów bieżących powiększonych o dochody majątkowe, a pomniejszonych o wydatki bieżące<sup>2</sup>. Dla roku ostatniego (dla którego nie dysponuje się pełnymi danymi) należy uwzględnić kwoty zaplanowane dla trzech kwartałów, dla dwóch poprzednich lat kwoty wynikające ze sprawozdań rocznych.

Nowe rozwiązania kładą nacisk na możliwość spłaty zadłużenia, a nie na same rozmiary zadłużenia. Ustawodawca przyjął założenie, że najbardziej istotny jest potencjał spłat zadłużenia w kolejnych latach budżetowych, a jest on wyznaczany przez wielkość nadwyżki operacyjnej, jaką wypracowała dana JST<sup>3</sup>. Jednakże dopiero wychodząc poza ograniczenia ustawowe, można w pełni ocenić rzeczywiste zadłużenie jednostki, korygując i rozszerzając pojęcie długu o wszystkie zobowiązania obciążające budżet (wiadomo, że zobowiązania krótko- czy długoterminowe wykazywane na koniec okresu będą obciążać budżety lat następnych i będą musiały znaleźć swoje pokrycie w dochodach). Wskaźniki zadłużenia uwzględniające wszystkie zobowiązania obciążające budżet to: 1) wskaźnik zadłużenia ogółem (WZO), będący stosunkiem zobowiązań ogółem do dochodów ogółem wyrażonym w procentach, oraz 2) wskaźnik spłaty zadłużenia (WSZ), będący stosunkiem spłat zadłużenia do dochodów ogółem wyrażonym w procentach.

Wskaźniki te informują o rzeczywistej zdolności jednostki do wywiązywania się ze zobowiązań [Kosek-Wojnar 1996b, s. 71] oraz wskazują, czy obciążenia budżetu wynikające ze spłaty rat długu nie spowodują utraty płynności. Mogą również służyć do dokonywania porównań pomiędzy JST.

Zgodnie z innym ujęciem poziom zadłużenia można zobrazować jako relację długu do posiadanego majątku. Zasada ta jest podobna do koncepcji zarządzania kapitałem obrotowym netto w jednostkach komercyjnych, ale w przypadku JST nie rozpatruje się tego, w jakim stopniu aktywa trwałe finansowane są zobowiązaniami krótkoterminowymi, lecz w jakim stopniu majątek jest finansowany zobo-

<sup>2</sup> Przed zmianami relacja ta nie mogła przekroczyć 60%.

<sup>3</sup> Więcej na ten temat w [Dylewski 2011, s. 51–60].

wiązaniami, a w jakim funduszami własnymi. Analiza dotyczy w szczególności dwóch ekstremalnych sytuacji. W jednej z nich (występującej stosunkowo rzadko) całość majątku finansowana jest zobowiązaniami, co w dłuższym okresie może skutkować trudnościami finansowymi spowodowanymi koniecznością spłacania długów, a jednocześnie pokrywaniem wydatków bieżących. Jeszcze bardziej nietypowa, aczkolwiek możliwa, jest sytuacja, w której całość majątku jest finansowana zobowiązaniami, nie ma możliwości ich spłaty, a bieżące wydatki związane z funkcjonowaniem JST nie są pokryte w całości dochodami budżetowymi, co powoduje jeszcze większy wzrost zobowiązań<sup>4</sup>.

Nie istnieje jedna, obiektywna, identyczna dla wszystkich jednostek granica zadłużenia. Maksymalne (bezpieczne) zadłużenie jest zawsze kwestią indywidualną, zależną od sytuacji danej jednostki. Ważne jest przy tym zachowanie płynności i zdolności do finansowania bieżących zadań [Swianiewicz 2005, s. 7–24]. Natomiast zagadnieniem o wiele bardziej istotnym od prawnych możliwości zadłużania się JST jest ich faktyczna zdolność do obsługi zadłużenia oraz absorpcji długu. Zdolność do obsługi zadłużenia jest zależna od możliwości wygosparowania wolnych środków, które mogą być przeznaczone na obsługę długu. Wielkość wolnych środków w JST można wyznaczyć jako nadwyżkę dochodów nad wydatkami cyklicznymi i wydatkami incydentalnymi. Można również obliczać, podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw, wskaźnik pokrycia obsługi długu, dzieląc kwotę wolnych środków przez wartość długu do spłaty w ciągu roku oraz koszty obsługi długu [Filipiak-Dylewska 2002, s. 345–350]. Jeżeli wartość wskaźnika będzie kształtowała się poniżej jedności, wówczas wolne środki nie wystarczą na raty i koszty obsługi długu.

Kolejny z przedstawianych wskaźników pozwala określić kwotowo, jaka jest granica, do której jednostka może się bezpiecznie zadłużać, nie naruszając swojej równowagi finansowej. Jest to wskaźnik absorpcji długu, obliczany na podstawie wydatków cyklicznych i incydentalnych [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011, s. 95]:

$$\text{Wskaźnik maksymalnej absorpcji długu} = \frac{\text{suma wolnych środków}}{1 + \text{efektywna stopa procentowa}},$$

gdzie efektywna stopa procentowa liczona jest jako stosunek łącznych, planowanych kosztów obsługi długu do nominalnej kwoty długu. Maksymalna kwota możliwego długu jest funkcją efektywnej stopy procentowej, zależy więc ona od kształtowania się łącznych kosztów obsługi długu. Stąd wniosek, że jednostka, decydując się na zadłużenie, powinna zdawać sobie sprawę z konsekwencji tych działań w przyszłości i uwzględniać koszt obsługi długu w przyszłych okresach

---

<sup>4</sup> Więcej na temat zarządzania zadłużeniem JST w [Jastrzębska 2002c, s. 24–35; Jastrzębska 1998, s. 20 i nast.].

[Jastrzębska 2006, s. 82]. Przedstawiona powyżej analiza może być dokonywana dla okresu jednego roku, jak i dla kilku lat. Analiza wieloletnia jest ważna szczególnie w odniesieniu do zadań wieloletnich (ponadto nieraz kilka zadań wieloletnich pokrywa się ze sobą w czasie).

Podsumowując, analiza dotycząca tego, czy jednostka będzie zdolna do spłaty zobowiązań wraz z odsetkami przy równoległym wywiązywaniu się z bieżących zobowiązań pieniężnych (wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych), jest niezbędna w momencie podejmowania decyzji o zaciąganiu długu JST [Hałaburda 2013, s. 92]. Od początku 2011 r. JST zyskały nowe narzędzie do prognozowania i projekcji możliwego długu – wieloletnią prognozę finansową, która obligatoryjnie powinna być tworzona zgodnie z nowymi przepisami. Obejmuje ona okres minimum czterech lat (rok bieżący oraz najbliższe trzy lata), nie ma jednak przeszkód, aby dokonywać dłuższych prognoz. W prognozach należy wyszczególnić każde przedsięwzięcie, a okres prognozy nie może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limit wydatków.

## **7. Analiza swobody finansowej jednostek samorządu terytorialnego**

Państwo podzieliło się atrybutami władzy z innymi podmiotami, stąd istnieje pewna samodzielność JST: prawna (JST ma osobowość prawną i może stanowić o własnych sprawach, chociażby zaciągać zobowiązania), polityczna (prawo wyboru określonych kierunków działań, np. prowadzenie bardziej lub mniej prospołecznej polityki), gospodarcza (może prowadzić działalność gospodarczą), organizacyjna (tworzy własne organy i jednostki, np. zakłady budżetowe) i finansowa [Denek 2001, s. 25]. Samodzielność finansowa obejmuje trzy płaszczyzny:

- samodzielność dochodową – w zakresie gromadzenia dochodów i przychodów oraz oddziaływania na strukturę i poziom dochodów i przychodów<sup>5</sup>,
- samodzielność wydatkową – w zakresie realizowania wydatków i rozchodów oraz swobody rozdysponowania dochodów<sup>6</sup>,
- samodzielność decyzyjną – w zakresie wydatków innych niż wydatki sztywne (obligatoryjne), a także opracowywania i wykonywania budżetu.

Stopień samodzielności wynika z zadań i kompetencji jednostki i jest ściśle połączony z dochodami, w podziale na dochody z budżetu przeznaczone na konkretne zadania i dochody własne. Dlatego też samodzielność finansowa jednostki jest mierzona w kontekście dochodów. Wskaźnik samodzielności finan-

<sup>5</sup> Na dochody jako główny aspekt samodzielności JST wskazują M. Kosek-Wojnar [1996a, s. 10].

<sup>6</sup> Na wydatki jako główny aspekt samodzielności JST wskazuje S. Owsiak [2005, s. 441].

sowej dochodowej (WSFD) wskazuje, w jakim stopniu jednostka samodzielnie może decydować o przeznaczeniu dochodów, z drugiej strony ważny jest również wskaźnik uzależnienia od zewnętrznych źródeł finansowania:

$$\text{WSFD} = \frac{\text{dochody własne (oprócz udziału w podatkach stanowiących dochód państwa)}}{\text{dochody ogółem}} \cdot 100\%.$$

Wskaźnik informuje o stopniu władztwa danej JST w zakresie możliwości i kierunków generowania i kształtowania struktury dochodów własnych. Im niższy jest ten wskaźnik, tym większe jest uzależnienie JST od sytuacji budżetu państwa, koniunktury gospodarczej, bezrobocia itd., a tym samym polityka wydatkowa powinna być ostrożniejsza ze względu na możliwe wahania (głównie *in minus*) w zakresie wielkości dochodów budżetowych [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011, s. 100–102].

Swoboda rozdysponowania dochodów będzie określała również samodzielność wydatkową. Analizę samodzielności wydatkowej umożliwia wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej (WSFW) pierwszego stopnia:

$$\text{WSFW} = \frac{\text{dochody własne} + \text{udział w podatkach}}{\text{dochody budżetu ogółem}} \cdot 100\%.$$

Wskaźnik samodzielności finansowej informuje, w jakim stopniu dana JST decyduje o przeznaczeniu dochodów własnych z uwzględnieniem udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Wskaźnik mówi o procentowym udziale środków w dochodach budżetu możliwych do wydatkowania, wobec których nie obowiązuje bezpośredni algorytm związany z realizacją określonych zadań (np. zadań z zakresu edukacji). Interpretacja tego wskaźnika nie uwzględnia niestety stopnia obligatoryjności i cykliczności wydatków ponoszonych przez JST. Powyższy wskaźnik można korygować, dodając do dochodów własnych również subwencję ogólną, ewentualnie tylko część subwencji ogólnej po wyłączeniu oświatowej części subwencji ogólnej. Można również dokonywać innych korekt wskaźnika, uwzględniając rzeczywiste możliwości przeznaczenia części subwencji ogólnej na inne cele.

## 8. Pomiar i ocena atrakcyjności jednostek samorządu terytorialnego

Atrakcyjność JST można określić jako zdolność do kreowania rozwoju, co z kolei wymaga od władz systematycznego ponoszenia nakładów finansowych, szczególnie na zadania inne niż obligatoryjne. Wskaźnikami, które mierzą atrak-

cyjność JST z punktu widzenia możliwości finansowania rozwoju, są [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010, s. 116]:

– wskaźnik operacyjnej zdolności do rozwoju (WOZR), który umożliwia mierzenie sum dla kilku lat:

$$\text{WOZR} = \frac{\sum (\text{dochody bieżące} - \text{wydatki bieżące})}{\sum \text{dochody bieżące}} \cdot 100\%,$$

– wskaźnik całkowitej zdolności do rozwoju (WCZR):

$$\text{WCZR} = \frac{\sum (\text{dochody bieżące} - \text{wydatki bieżące} + \text{dochody majątkowe})}{\sum \text{dochody ogółem budżetu}} \cdot 100\%.$$

Zawartość informacyjna wskaźników to ukazanie faktycznych możliwości finansowania nakładów związanych z rozwojem danej jednostki na podstawie możliwości uzyskania nadwyżki wolnych środków finansowych. Wskaźnik WOZR nie uwzględnia dochodów majątkowych, może więc służyć do projekcji wydatków powtarzalnych, natomiast wskaźnik WCZR uwzględnia dochody majątkowe, które mają charakter incydentalny. Oba wskaźniki obrazują zdolność do finansowania zadań nowych, mających zwykle charakter prorozwojowy, uwzględniając przy tym ponoszenie obligatoryjnych wydatków. Wskaźniki te dobrze służą również do porównań w czasie i przestrzeni.

Istnieje także wiele innych wskaźników, za pomocą których można dokonywać porównań między gminami, np. [Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011, s. 108]:

- wskaźnik wielkości inwestycji na jednego mieszkańca,
- wskaźnik wielkości dochodów na jednego mieszkańca,
- wskaźnik wielkości wydatków ogółem na jednego mieszkańca.

Porównanie tych wskaźników ze wskaźnikami średnich, jak również najgorszych i najlepszych gmin umożliwia ocenę atrakcyjności JST, z kolei porównanie w ujęciu dynamicznym ukazuje trend charakterystyczny dla danej jednostki.

## 9. Wnioski

Zasadność analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego, mimo że jednostki te różnią się zasadniczo od przedsiębiorstw nastawionych na zysk, nie podlega wątpliwości. Narzędzia analizy finansowej nie tylko pomagają w efektywnym zarządzaniu jednostką, wskazują słabe punkty związane np. z uzależnieniem od dochodów państwa czy małą elastyczność w zakresie wydatków, lecz również pomagają w ocenie działań prowadzonych przez te jednostki. Analiza płynności i zadłużenia dostarcza informacji niezbędnych do dokonania wyboru

wariantów dotyczących m.in. pozyskania instrumentów dłużnych służących sfinansowaniu realizacji zadań (bieżących i inwestycyjnych), z kolei miary samodzielności finansowej mają dużą wartość poznawczą głównie dla społeczności lokalnej i członków organów zarządzających. Określenie rzeczywistych możliwości stanowienia i kreowania dochodów oraz swobody ich wydatkowania uświadamia rzeczywisty zakres decyzji, jakie mogą podejmować organy JST w ujęciu dochodowym i wydatkowym. Świadomość rzeczywistego poziomu samodzielności finansowej może być z kolei pomocna w studzeniu zapałów w dysponowaniu środkami publicznymi.

## Literatura

- Denek E. [2001], *Płasczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 7, Poznań.
- Dylewski M. [2011], *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle kryzysu finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 37, Poznań.
- Dylewski M., Filipiak B. [2003], *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa. Wybrane problemy teorii i praktyki*, WSAP, Szczecin.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. [2003], *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. [2004], *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. [2006], *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. [2010], *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. [2011], *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa.
- Filipiak B.Z. [2014], *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 65(802), Szczecin.
- Filipiak-Dylewska D. [2002], *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Hałaburda D.A. [2013], *Ryzyko związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, nr 103, Warszawa.
- Jastrzębska M. [1998], *Dziedziny zarządzania finansami gminy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Jastrzębska M. [2002a], *Instrumenty zarządzania finansami gminy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Jastrzębska M. [2002b], *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (uwarunkowania i związki)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Jastrzębska M. [2002c], *Polityka długu jednostki samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt”, wrzesień.

- Jastrzębska M. [2006], *Zarządzanie wydatkami na obsługę długu jednostek samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.
- Kosek-Wojnar M. [1996a], *Gmina na rynkach pożyczkowych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Seria specjalna: Monografie, nr 127, Kraków.
- Kosek-Wojnar M. [1996b], *Problem zarządzania długiem lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 478.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. [2007], *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Wojnar J. [2005], *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 3, Bochnia.
- Łękawa Z. [2012], *Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 247, Wrocław.
- Owsiak S. [2005], *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa.
- Piekunko-Mantiuk I. [2008], *Zarządzanie płynnością finansową w gminach* [w:] *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, red. D.A. Hałaburda, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Swianiewicz P. [2005], *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240.

## Financial Analysis Tools in Local Government Units

(Abstract)

Though LGU activities differ considerably from those of for-profit enterprises, financial analysis tools can prove immensely helpful in decision-making and in evaluating the broader performance of the LGUs. Using a number of indicators and interpreting them, the author seeks to show that the financial analysis of LGUs provides a range of useful information, not only for their management, but for all stakeholders with an interest in the efficiency and quality of LGU activities. The paper highlights the merits of conducting a financial analysis of local government units and presents the basic tools used for the analysis.

**Keywords:** financial analysis, local government unit, assessment of unit's activity, operational efficiency, unit solvency.