

Jarosław Hermaszewski*

ANALIZA PORÓWNAWCZA WSKAŹNIKÓW OCENY SYTUACJI FINANSOWEJ GMIN. KONCEPCJA I ZASTOSOWANIE

Sytuacja finansowa większości jednostek samorządu terytorialnego (skr. JST) ulega sukcesywnemu pogorszeniu. Utrzymujący się globalny kryzys gospodarczy zbiegł się z istotnymi zmianami wprowadzonymi ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (skr. ufp). Zgodnie z uregulowaniami ufp przyjęto po raz pierwszy zasadę zrównoważonego budżetu dochodów i wydatków bieżących. Dla części samorządów jest to warunek nie do osiągnięcia w krótkiej perspektywie czasu. Według danych Ministerstwa Finansów w 2010 roku na 2414 gmin aż 400 nie miało zbilansowanej działalności operacyjnej (www.finance.mf.gov.pl). Należy dodać, że 823 samorządy pogorszyły swoją nadwyżkę operacyjną w 2010 roku w stosunku do 2008 roku. Problemy wybranych samorządów, z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej są wynikiem realizacji ekspansywnej polityki wydatkowej bez stałej kontroli źródeł finansowania. Analizy finansowe budżetów JST nie rozwiążą tego problemu, jednakże mogą w znaczny sposób usprawnić zarządzanie finansami samorządowymi. W wielu przypadkach pojawiające się problemy ze zrównoważeniem budżetu operacyjnego są związane m.in. z niewłaściwą ich strukturą. Ocenę struktury własnego budżetu można przeprowadzić w oparciu o analizę porównawczą budżetów jednostek samorządu terytorialnego o podobnych cechach jak analizowana jednostka.

Przedmiotem rozważań autora są możliwości zastosowania analiz porównawczych do bieżącego zarządzania JST. Zgodnie z koncepcją „New Public Management”, która „obejmuje nowatorskie prace badawcze i wdrożeniowe mające na celu adaptację do sektora finansów publicznych idei, metod, technik i rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w sektorze prywatnym” (Lubińska 2011, s. 52), jednym z istotnych elementów staje się wypracowanie podstaw porównywalności jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje Teresa Lubińska (tamże, s. 52), pomimo że pojęcie New

*Jarosław Hermaszewski – dr nauk ekonomicznych, wykładowca PWSZ w Głogowie.

Public Management jest różnie określane, to ważnym staje się zrozumienie jej przesłania. Przesłaniem tej koncepcji jest wprowadzenie rachunku ekonomicznego do bieżącego zarządzania JST w celu bardziej optymalnego dopasowania możliwości świadczenia usług publicznych do oczekiwań społecznych. Pionierem w wykorzystaniu narzędzi ekonomicznych w analizie funkcjonowania sektora publicznego był Antony Downs, a jego teoria uważana jest za jeden z najważniejszych elementów teorii wyboru publicznego.

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie autorskiego podejścia do prowadzenia analiz porównawczych przy wykorzystaniu ogólnie dostępnych informacji o charakterze publicznym. Podstawowym problemem w analizach ekonomicznych jest dostęp do informacji oraz umiejętność ich przetwarzanie. Jeśli chodzi o jednostki sektora publicznego, sytuacja ta jest znacznie korzystniejsza niż w przypadku sektora prywatnego. Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek publikowania sprawozdań finansowych, które mogą być wykorzystywane w szerokowątkowych analizach ekonomiczno-finansowych. Analityczne podejście w bieżącym zarządzaniu JST może dostarczyć wielu użytecznych wskazówek służących sprawniejszemu i skuteczniejszemu podejmowaniu decyzji.

1. Gromadzenie danych

Rozpoczynając prace analityczne, należy przede wszystkim zidentyfikować dostępne źródła informacji. W przypadku analiz finansowych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, szeroki zakres przetworzonych danych finansowo-ekonomicznych, dostarczają przede wszystkim opracowania Ministerstwa Finansów. Od 2008 roku Ministerstwo Finansów publikuje opracowania pod nazwą: *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach [...] (www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania)*. Do 2012 roku ukazało się sześć takich opracowań, w których analizie zostały poddane okresy trzyletnie, tj. 2004-2006, 2005-2007, 2006-2008, 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011. Pierwszy zestaw wskaźników przygotowany przez Ministerstwo Finansów dotyczył lat 2004-2006 i odnosił się do typów (kryterium administracyjne) i kategorii (kryterium liczby mieszkańców) jednostek samorządu terytorialnego. Dla wszystkich JST przygotowano cztery grupy wskaźników:

1. wskaźniki ustawowe,
2. wskaźniki dochodów,
3. wskaźniki wydatków,

4. wskaźniki zadłużenia.

Dochody i wydatki zostały podzielone na bieżące i majątkowe, co było zgodne z Ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a ich szczegółowość zgodna z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Do wyliczenia 27 wskaźników Ministerstwo wykorzystało dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów JST (tj. Rb-27s, Rb-28s, Rb-NDS, Rb-Z).

W następnych latach ilość obliczanych wskaźników ulegała zmianie. W zestawieniu za lata 2005-2007 łącznie obliczono 25 wskaźników, wyłączając z tych wyliczeń dwa wskaźniki zadłużenia, odnoszące się do nadwyżki operacyjnej. Zgrupowano je w trzy zestawy:

1. wskaźniki budżetowe,
2. wskaźniki na mieszkańca,
3. wskaźniki zadłużenia.

Należy nadmienić, że równoległe ze wskaźnikami do oceny sytuacji finansowej JST, ministerstwo publikuje wskaźniki nadwyżki operacyjnej.

W zestawieniu za lata 2006-2008 układ prezentowanych wskaźników uległ zmianie. W uzasadnieniu zmiany Ministerstwo powołuje się na doświadczenia zdobyte podczas realizacji projektu Transition Facility. W zestawieniu, po raz pierwszy pojawiły się wskaźniki uwzględniające wykorzystanie środków pochodzących ze źródeł unijnych.

Kolejne raporty za lata 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011 w swoim układzie obejmują takie same wskaźniki jak za lata 2006-2008. Opracowanie zestawu wskaźników w porównywalnym układzie jest ważnym narzędziem analitycznym. Pomimo że poszczególne raporty dotyczą okresów trzyletnich, to łącząc zestawienia można uzyskać informację o kształtowaniu się 19 wskaźników oceny sytuacji finansowej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006-2011, tj. za okres 6 lat. Wykorzystując natomiast informacje z wcześniej przygotowanych raportów oraz zestawiając poszczególne wskaźniki (nie wszystkie się powtarzają) można otrzymać zestaw 11 wskaźników, pozwalających dokonywać ocen porównawczych za lata 2004-2011.

W analizach porównawczych przy wykorzystaniu wskaźników oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy posługiwać się

precyzyjną interpretacją wskaźników bazowych. Poszczególne grupy wskaźników odnoszą się do wyodrębnionych obszarów analitycznych. Wskaźniki budżetowe opisują sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniając podstawowe kategorie budżetowe, tj. dochody i wydatki. Dochody są analizowane w aspekcie podziału na dochody bieżące i majątkowe oraz dodatkowo zostały wprowadzone dochody własne, w tym ze sprzedaży mienia. Wprowadzenie do analiz dwóch typologii dochodów ma swoje uzasadnienie. Podział podstawowy dochodów na dochody własne, subwencje i dotacje jest podziałem tradycyjnym. Pozwala on wyodrębnić transfery z budżetu państwa (subwencje i dotacje), tym samym analizować istotę autonomii jednostek samorządu terytorialnego. Jak zauważa Krystyna Piotrowska-Marczak „rozważając zagadnienia autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego, należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy samofinansowaniem a samodzielnością finansową tych jednostek” (1997, s.19). Dodaje ona, że „samofinansowanie oznacza bowiem gospodarkę finansową prowadzoną w oparciu o dochody własne, które mogą być pozyskiwane z wielu źródeł i na odmiennych zasadach. Z kolei samodzielność finansowa nie wymaga konieczności tworzenia dochodów własnych, lecz swobodę, nawet w przypadku dochodów uzyskiwanych w postaci transferów z budżetu państwa, dysponowania nimi”. Pojęcie dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w podziale na bieżące i majątkowe, zostało zawarte w art. 165a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych i art. 235 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zdaniem Krystyny Sawickiej „wprowadzenie niestosowanej dotąd zasady równoważenia budżetu, w zakresie wydatków bieżących, pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą sposobu ustalenia wskaźnika dopuszczalnego poziomu zadłużania się JST na podstawie relacji zbliżonych do relacji świadczących o wiarygodności kredytowej danej jednostki” (2012, s. 24). Jest to jeden z istotniejszych instrumentów racjonalizujących finanse samorządowe. Wprowadzenie rozróżnienia dochodów bieżących i wydatków bieżących ma swoje implikacje w procedurach budżetowych. Zarówno uchwalanie budżetu JST, jak i jego wykonanie jest uzależnione od zachowania odpowiedniej struktury dochodów bieżących i wydatków bieżących.

Wydatki majątkowe są kategorią wydatków „pożądanych”, gdyż podwyższają wartość majątku JST. Są one określane jako wydatki rozwojowe, a ich analiza najczęściej służy porównywaniu aktywności inwestycyjnej poszczególnych samorządów.

Grupa wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca jest parametrem statystycznym, który pozwala ocenić „obciążenie” mieszkańca daną kategorią budżetową. Wskaźniki na mieszkańca mają swoją użyteczność interpretacyjną

w sytuacji JST o podobnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

Ostatnią grupę stanowią wskaźniki zadłużenia. W dobie kryzysu finansowego szczególnie zainteresowaniu podlegają wydatki sektora publicznego, a przede wszystkim poziom jego zadłużenia. Problem zadłużania się JST jest powszechnie znany, a problematyka zarządzania długiem jest omawiana w literaturze przedmiotu (Jastrzębska 2008). Zaciąganie długu w konsekwencji ogranicza zdolność do inwestowania. Jednak jak zauważyła Alicja Młynarczyk „występowanie zadłużenia w budżetach samorządowych nie musi być utożsamiane z trudną sytuacją finansową JST. Deficyt może być wykorzystywany jako instrument polityki rozwoju lokalnego” (2012, s. 44). Polityka ta jest kluczowa dla realizacji zamierzeń inwestycyjnych, służących podnoszeniu poziomu życia mieszkańców. Pojawienie się ograniczeń zadłużenia determinuje podejmowanie przez władze lokalne takich decyzji, których skutki mogą wywoływać niekorzystne relacje dochodów bieżących do wydatków bieżących (tj. nadwyżki operacyjnej).

Innym źródłem informacji finansowej o kształtowaniu się sytuacji finansowej JST są publikowane sprawozdania z wykonania budżetów JST (dochody i wydatki) oraz informacje o należnościach, zobowiązaniach i sprawozdania ogólne Rb-NDS (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>).

Publikowanie sprawozdań finansowych JST jest cennym źródłem informacji podstawowych. Układ sprawozdań finansowych RB-27 o dochodach i RB-28 o wydatkach obejmuje podział dochodów i wydatków według klasyfikacji budżetowej (działy, rozdziały i paragrafy), układ plan/wykonanie oraz dodatkowe informacje. W zestawieniach dochodów można pozyskać dodatkowo informację o *Skutkach obniżenia górnych stawek podatków obliczonych za okres sprawozdawczy* oraz *Skutkach decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja Podatkowa obliczone za okres sprawozdawczy*. W sprawozdaniach na temat wydatków można dodatkowo pozyskać informacje o *Zaangażowaniu, stanie zobowiązań (w tym wymagalnych)* oraz o wydatkach realizowanych w ramach *funduszu sołectkiego* i tzw. *wydatkach niewygasających*. Taki zasób informacji może stać się bazą do sporządzania wielu nowych wskaźników, które nie są sporządzane przez Ministerstwo Finansów.

Bardzo cennym źródłem informacji mogą być sprawozdania Rb-NDS. Układ tego zestawienia zawiera syntetyczną informację o dochodach i wydatkach z podziałem na bieżące i majątkowe, wartość przychodów i rozchodów z podziałem na podstawowe źródła przychodów (m.in. kredyty i pożyczki, papiery wartościowe, obligacje samorządowe oraz nadwyżkę z lat

ubiegłych), a także główne kierunki rozchodów (m.in. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji).

Zestaw wskaźników przygotowanych przez Ministerstwo Finansów stanowi użyteczne narzędzie analityczne. Jednakże do pogłębionej analizy sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego należy wykorzystać dodatkowe źródła informacji.

2. Dobór gmin do analiz porównawczych

W celu zobrazowania możliwości zastosowania przedstawionych powyżej wskaźników służących ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu informacji dodatkowej, dokonano porównania wybranych samorządów województwa lubuskiego.

Do analiz wytypowano jeden spośród tych samorządów, które według zestawień Ministerstwa Finansów nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej w 2011 roku.

Tabela 1

Deficyt operacyjny gmin województwa lubuskiego w latach 2009-2011

Nazwa JST	Wynik operacyjny		
	2009	2010	2011
GUBIN	461 593	-788 242	-759 905
GOZDNICA	549 821	-105 018	-317 216
WYMIARKI	51 378	64 816	-3 872
JASIEŃ	123 247	-2 100 618	-200 487
LUBSKO	-1 084 775	-3 414 002	-1 549 967
WSCHOWA	-93 257	1 034 902	-776 653

Źródło: opracowanie własne na podstawie

<http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania>
[dostęp: 4.04.2013].

Jak twierdzą specjaliści „nadwyżka operacyjna stanowi najbardziej syntetyczną miarę oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego” (Swianiewicz 2007). Na podstawie analizy nadwyżki operacyjnej można wstępnie oceniać stan finansów lokalnych. Należy mieć jednak na uwadze, że brak nadwyżki operacyjnej (lub wystąpienie deficytu operacyjnego) może mieć dwie podstawowe przyczyny:

- źle oszacowane lub niezrealizowane dochody bieżące,
- zrealizowane, większe niż zaplanowano, wydatki bieżące.

Zgodnie z uregulowaniami ustawy z dnia 27.08.2009 roku o finansach publicznych przyjęto zasadę zrównoważonego budżetu dochodów i wydatków bieżących oznaczającą, że od 2011 roku planowane (również wykonane na koniec roku budżetowego) wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane (analogicznie wykonane na koniec roku budżetowego) dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. „wolne środki”. Oznacza to, że brak nadwyżki operacyjnej nie do końca musi wystawiać negatywną ocenę dla finansów danego samorządu.

Aby zobrazować ocenę stanu finansów samorządu terytorialnego, do analizy porównawczej wybrano samorząd o największym deficycie operacyjnym (Lubsko) oraz samorząd, który według kryteriów porównawczych jest lokowany w tej samej grupie porównawczej (Słubice). W określeniu grup porównawczych jednostek samorządu terytorialnego pomocnym staje się Internetowy System Analiz Samorządowych (www.sas24.org), gdzie zdefiniowano i opisano metodologię wyodrębnienia grup porównawczych dla analiz samorządowych. Aby porównać kształtowanie się wybranych wskaźników sytuacji finansowej gmin należy do analizy dobrać gminy o podobnych cechach. Dużym ułatwieniem może być posłużenie się opracowaniem eksperckim grup porównawczych (http://www.sas24.org/informacje/grupy/_porownawcze.pdf). Na podstawie kryterium dochodowego oraz liczby mieszkańców stworzono „pary” porównawcze gmin. Podstawowe kryteria porównawcze wybranych samorządów przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Kryteria porównawcze wybranych gmin

stan na dzień 31.12.2010 r.		
Kryterium	Lubsko	Słubice
1. administracyjno-rodzajowe	gmina miejsko-wiejska	
2. dochodowe	gmina o przeciętnych dochodach	
- dochody na mieszkańca	2 836,17 zł	2 811,17 zł
3. ludnościowe	gmina powyżej 12 tys. mieszkańców	
- liczba mieszkańców	19 231	19 313

Źródło: opracowanie własne na podstawie
http://www.sas24.org/informacje/grupy/_porownawcze.pdf [dostęp: 4.04.2013].

Wytypowanie gminy Słubice do analizy porównawczej uzasadnia się dodatkowo faktem, że gmina ta w 2009 roku miała największy deficyt operacyjny spośród gmin województwa lubuskiego (tab. 3). Stąd też analiza porównawcza tych samorządów może służyć rekomendacji dla samorządu „w gorszej” sytuacji finansowej co do kierunku zmiany struktury budżetu i podstawowych parametrów finansowych.

Tabela 3

Nadwyżka/deficyt wybranych gmin

Nazwa JST	Wynik operacyjny		
	2009	2010	2011
LUBSKO	-1 084 775	-3 414 002	-1 549 967
SŁUBICE	-4 273 413	-1 922 449	795 378

Źródło: opracowanie własne na podstawie
<http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>
[dostęp: 4.04.2013].

4. Analiza struktury budżetów wybranych gmin

Dysponując jednostkową informacją o kształtowaniu się deficytu operacyjnego jednostki samorządu terytorialnego, bez analizy informacji dodatkowej, można wyciągać mylne wnioski. Proces wnioskowania można usprawnić szeroką analizą porównawczą. Przykład dwóch samorządów województwa lubuskiego obrazuje sytuację, w której jeden samorząd z bardzo wysokiego stanu deficytu operacyjnego doprowadził do nadwyżki operacyjnej, drugi samorząd stale utrzymuje wysoki poziom deficytu operacyjnego. Na podstawie tak przedstawionego zestawienia nie można precyzyjnie wnioskować o stanie finansów danego samorządu. Wydawać się może, że sytuacja Słubic jest korzystniejsza. Ale czy faktycznie tak jest, można ustalić po dokonaniu analizy wskaźnikowej i informacji dodatkowej.

Poziom dochodów i wydatków analizowanych JST w latach 2009-2011 był bardzo podobny (tab. 4).

Tabela 4

Wybrane pozycje budżetowe gmin Słubice i Lubsko w latach 2009-2011

Wybrane pozycje budżetowe	2009	2010	2011
I. Słubice			
Dochody ogółem, w tym:	54 758 554	54 314 599	59 394 017
– dochody bieżące	46 616 369	48 648 827	49 227 515
Wydatki ogółem, w tym:	63 639 156	59 404 695	52 588 362
– wydatki majątkowe	12 749 374	8 833 419	4 156 225
II. Lubsko			
Dochody ogółem, w tym:	53 003 717	54 599 094	52 280 232
– dochody bieżące	42 218 651	44 997 317	46 759 799
Wydatki ogółem, w tym:	63 110 294	66 789 502	60 954 704
– wydatki majątkowe	19 806 869	18 378 183	12 644 938

Źródło: opracowanie własne.

Należy jednak zauważyć, że w 2011 roku gmina Słubice znacznie podwyższyła swoje dochody ogółem, a przy ograniczonym poziomie wydatków bieżących osiągnęła nadwyżkę operacyjną.

Pomimo że dochody bieżące w gminie Lubsko wzrosły o 8%, to poziom dochodów ogółem zmniejszył się o 2%. To spowodowało, że przy niewielkim zmniejszeniu w 2011 roku poziomu wydatków bieżących gminy, w ostatecznym rozrachunku gmina utrzymała stosunkowo wysoki deficyt operacyjny. Dla potwierdzenia lepszej sytuacji dochodowej Słubic można przytoczyć dane wskazujące, że udział dochodów własnych w dochodach ogółem, gmina Słubice w latach 2009-2011 utrzymywała średnio na poziomie ok. 65%, przy wskaźniku Lubsko ok. 33%. Jednocześnie należy zauważyć, że dochody własne Słubic w latach 2009-2011 wzrosły o ponad 34%, przy wzroście tych dochodów w gminie Lubsko o 26%. Dochody własne są miarą niezależności dochodowej JST od transferów z budżetu państwa. Na ogół te samorządy, które potrafią pozyskiwać dochody własne są uznawane za sprawniejsze finansowo.

Analizując wskaźniki finansowe, takie jak udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem oraz obciążenie dochodów ogółem wydatkami

na obsługę zadłużenia można wywnioskować, że gmina Lubsko w latach 2009-2011 zrealizowała znacznie więcej inwestycji, przy mniejszym obciążeniu dochodów ogółem obsługą zadłużenia (tab. 5).

Tabela 5

Wybrane wskaźniki finansowe

Wybrane wskaźniki finansowe	2009	2010	2011
I. Słubice			
Wb4 – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	20,0%	14,9%	7,9%
Wz3 – obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia	8,7%	8,0%	16,7%
II. Lubsko			
Wb4 – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	31,4%	27,5%	20,7%
Wz3 – obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia	15,1%	8,9%	14,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.finanse.mf.gov.pl>

Jak można łatwo odczytać z tabeli, gmina Lubsko w latach 2009-2011 zrealizowała zdecydowanie więcej inwestycji, utrzymując poziom obciążeń finansowych kredytowania tych inwestycji korzystniejszy niż gmina Słubice. Dla potwierdzenia tezy o większej zdolności inwestycyjnej w latach 2009-2011 samorządu Lubsko należy wskazać, że wskaźnik zadłużenia gminy Słubice w 2009 roku był na granicy dopuszczalności (60% długu w stosunku do dochodów ogółem) przy wskaźniku Lubsko – 47,5%. Jednocześnie może to również tłumaczyć „wyhamowanie” inwestycji Słubic i zwiększoną troskę o utrzymywanie budżetu na zrównoważonym poziomie.

Zmiana niepokojącego wskaźnika deficytu operacyjnego Słubic w 2009 roku musiała skutkować wprowadzeniem zwiększonej racjonalności wydatkowania środków publicznych. Z jednej strony ograniczenie tempa inwestycyjnego i ograniczenie kredytowania, a z drugiej strony wzrost dochodów własnych i ograniczenie wydatków bieżących spowodowały zmianę struktury budżetu. Dla zobrazowania tego faktu można dodatkowo przytoczyć wskaźnik udziału ogółu wynagrodzeń i pochodnych w dochodach ogółem.

W gminie Słubice ten wskaźnik w latach 2009-2011 wzrósł jedynie o niepełną 4%, przy wzroście w Lubsku o ponad 13%. Same wynagrodzenia w administracji samorządowej w gminie Słubice spadły o 9%, przy jednoczesnym wzroście w gminie Lubsko o ponad 3%. Należy jednak dodać, że w gminie Słubice budżet na wynagrodzenia w administracji samorządowej jest o ponad 39% wyższy niż w Lubsku.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego stanowią doskonałe obiekty analiz porównawczych. Dostęp do informacji o kształtowaniu się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest nieocenionym źródłem wiedzy, która może być przetwarzana według różnych potrzeb badawczych.

Jak zostało wyżej zaprezentowane, dzięki szerokowatkowej analizie danych finansowych można formułować bardziej precyzyjne wnioski o faktycznej sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Porównując dwa obiekty można, z jednej strony, ocenić skuteczność zarządzania daną jednostką, z drugiej strony można wnioskować, w których obszarach sytuacji finansowej należy reagować i dążyć do zmian.

Przykład Słubic i Lubsku wskazuje, że brak nadwyżki operacyjnej w Lubsku może być niepokojący, ale racjonalizacja wydatków może pomóc w osiągnięciu nadwyżki operacyjnej. Analizując sytuację Słubic można zauważyć kilka istotnych zmian, które doprowadziły do osiągnięcia nadwyżki operacyjnej. Przede wszystkim Słubice doprowadziły do osiągnięcia nadwyżki budżetowej. Było to związane z osiągnięciem w latach poprzednich maksymalnego, dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Zrównoważenie budżetu doprowadziło do ograniczenia przychodów (np. zaciągania nowych kredytów), co ma odzwierciedlenie w zmianie struktury wskaźnika przychodów do rozchodów (w 2009 roku wskaźnik ten wyniósł 322%, natomiast w 2011 roku jedynie 22% – w analogicznym okresie w Lubsku wskaźnik ten wyniósł 244% i 270%). Ograniczenie zadłużenia spowodowało niższe wartości wydatków majątkowych, co może być odbierane jako negatywny skutek racjonalizacji wydatków. Kluczowym w osiągnięciu nadwyżki operacyjnej stało się wygenerowanie wyższych dochodów własnych. Wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w Słubicach stale utrzymuje się na wysokim poziomie. Z analizy wynika, że ograniczanie wydatków publicznych w Słubicach dotknęło również sfery pracowniczej (wyraźnie zmniejszony w latach 2009-2011 fundusz wynagrodzeń).

Reasumując, należy stwierdzić, że dostęp do informacji oraz umiejętność dokonywania analiz porównawczych znacznie wzbogaca obszar badań

stosowanych, a w wielu przypadkach może się również stać nieocenionym źródłem badań wdrożeniowych.

Literatura

JASTRZĘBSKA M. (2008), Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.

LUBIŃSKA T. (2011), Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, Warszawa.

MŁYNARCZYK A. (2012), Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.

PIOTROWSKA-MARCZAK K. (1997), Finanse lokalne w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

SAWICKA K. (2012), Założenia reformy finansów samorządowych i ich realizacja w ustawie o finansach publicznych, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.

SWIANIEWICZ P. (2007), Nadwyżka operacyjna, „Wspólnota”, nr 15.

<http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>

<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnosc-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego--pojecie-determinanty-ocena>

http://www.sas24.org/informacje/grupy_porownawcze.pdf

Jarosław Hermaszewski

COMPARATIVE ANALYSIS OF FINANCIAL SITUATION
ASSESSMENT INDICATORS OF MUNICIPALITIES.
CONCEPT AND APPLICATION.

Abstract

The deteriorating financial situation of local government units forces the authorities to seek solutions to streamline decision processes. Taking the right decision about the direction of spending public funds should be preceded by an economic analysis providing guidance on how to increase the effectiveness of public management. In well-functioning business organizations the comparative analysis is one of the most important economic analyses. As indicated by New Public Management concept, *innovative research and implementation works* are intended to provide guidance on how to adapt *ideas, methods, techniques and institutional solutions* of the private sector to the public sector. Although the conducted multi-faceted comparative analyses do not have a direct impact on the rationality of public spending, they can provide valuable guidance on spending policy of other local governments.