

EDYTA MIODUCHOWSKA-JAROSZEWICZ

Uniwersytet Szczeciński

**OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO Z WYKORZYSTANIEM WSKAŹNIKÓW FINANSOWYCH
NA PRZYKŁADZIE POWIATU CHOSZCZEŃSKIEGO**

1. Wprowadzenie

Ocena sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest ważna z punktu widzenia sprawności jej funkcjonowania. Zarządzający jednostkami samorządu terytorialnego – władze publiczne mają dwa zadania. Oprócz przypisanego im instytucjonalne kształtowania warunków gospodarowania, mają efektywnie uczestniczyć w grze rynkowej, która przejawia się poprzez gospodarność i efektywność zbierania, a później wydatkowania środków finansowych. Powody te sprawiają, że istnieje praktyczna potrzeba upowszechniania i przedstawiania metody oceny pozycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Celem artykułu było przedstawienie metod analizy wskaźnikowej stosowanych w ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu choszczeńskiego za lata 2003-2011.

Powiat choszczeński znajduje się w południowej województwa zachodniopomorskiego. Tworzą go gminy: Bierzwnik, Choszczno, Drawno, Krzęcin, Pełczyce i Recz. Powierzchnia powiatu – 132.795 ha, ludność – ponad 50.000. Prawie 50 % powierzchni zajmują użytki rolne, a 39% lasy i grunty leśne. Połowa ludności zamieszkuje obszary wiejskie.¹

2. Analiza wskaźnikowa w ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego (JST)

Analiza wskaźnikowa syntetycznie charakteryzuje różne aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego wykorzystuje się cztery grupy wskaźników:

- płynności - mierzą zdolność do wywiązywania się z krótkoterminowych zobowiązań,
- zadłużenia - informują o zadłużeniu i zdolnościach do obsługi tego zadłużenia,
- atrakcyjności jednostki samorządu terytorialnego,
- samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

¹ http://www.powiatchoszczno.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=88.

2.1. Analiza płynności jednostki samorządu terytorialnego

Płynność finansowa to zdolność danego podmiotu do osiągnięcia przepływów pieniężnych umożliwiających regulowanie wymagalnych zobowiązań i pokrywanie niespodziewanych wydatków gotówkowych.² Zdolność danej jednostki samorządu terytorialnego do pokrycia swoich zobowiązań z tytułu realizowanych wydatków i rozchodów w układzie planowym prezentuje poniższa zależność:³ Płynność finansowa JST⁴ rozumiana jest również jako zdolność do odpowiedniego skorelowania w czasie regulowań zobowiązań wynikających z realizowanych zadań publicznych.⁵ Do oceny płynności finansowej można wykorzystać wskaźnik płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w układzie planowym (WFPF), którego formuła jest następująca:

$$WFPF = \frac{PDB + PPB}{PWB + PRB} = 1$$

PDB – planowane dochody budżetowe,

PWB – planowane wydatki budżetowe,

PPB – planowane przychody budżetowe

PRB – planowane rozchody budżetowe.

W jednostce samorządu terytorialnego wskaźnik płynności planowej powinien być zawsze równy co najmniej jeden, gdyż organ stanowiący uchwalając budżet nie może ustalić planowanej relacji mniej niż jeden, co oznacza, że w układzie planowym jednostka samorządu terytorialnego zawsze będzie posiadała płynność finansową. Związane jest to z tym, że planowane wydatki i rozchody muszą mieć pokrycie w dochodach i przychodach budżetu.

W ocenie sytuacji finansowej powinno wykorzystać się wskaźnik płynności finansowej dotyczących bieżących danych, który będzie oparty na relacji dochodów i przychodów otrzymanych do wielkości zrealizowanych wydatków bieżących. Formuła wskaźnika jest następująca:

$$WPF = \frac{DB + PB}{WB}$$

DB – dochody budżetowe,

PB – przychody budżetowe,

WB – wydatki bieżące budżetowe.

W związku z faktem, że planowane wykonanie zadań budżetowych zawsze różni się od faktycznego wykonania, wskaźnik płynności finansowej dla wielkości planowanych, a przede wszystkim dla wielkości rzeczywistych jednostki samorządu terytorialnego powinien mieć postać:

- WPF = 1 – oznacza pełne pokrycie wydatków i rozchodów budżetowych.
- WPF > 1 – oznacza pełne pokrycie wydatków i rozchodów budżetowych oraz

² D. Wędzki, *Strategie płynności finansowej przedsiębiorstwa. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s.34.*

³ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzalczyńska-Koczkodan, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, Wyd. MUNICIPIUM, Warszawa 2004, s.117.*

⁴ *JST-skrót od Jednostki Samorządu Terytorialnego.*

⁵ J. Jaworski, *Metody analizy finansowej w ocenie budżetu gminy, Monitor Rachunkowości i Finansów nr4/2009, s. 23.*

dotatkowo na koniec roku występuje nadwyżka środków pieniężnych, która może wynikać z realizacji ponadplanowych dochodów lub niewykonania wydatków.

- $WPF < 1$ – oznacza brak pokrycia wydatków budżetowych i zobowiązania wymagalne. Sytuacja taka może wynikać z niewykonania planu dochodów lub przekroczenia planu wydatków. Wobec tego różnica $(ZDB + ZPB) - (ZWB + ZRB) < 0$, to jej wielkość jest równa zobowiązaniom wymagalnym jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Wskaźniki płynności powiatu choszczeńskiego w latach 2003 - 2011

| Lata | Wskaźnik płynności finansowej planowanej WPPF (w%) | Wskaźnik płynności finansowej rzeczywistej WPF (w%) |
|-------|--|---|
| 2003 | 100,21 | 96,39 |
| 2004 | 105,63 | 103,42 |
| 2005 | 108,89 | 104,36 |
| 2006 | 106,69 | 95,97 |
| 2007 | 99,93 | 102,98 |
| 2008 | 94,30 | 102,26 |
| 2009 | 86,19 | 112,55 |
| 2010 | 93,87 | 110,15 |
| 2011* | 100 | 100 |

*wskaźniki oparte na wielkościach planowanych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań NDS (o nadwyżce lub deficycie) powiatu choszczeńskiego w latach 2003 – 2011.

Dokonywanie wydatków publicznych, które nie mają pokrycia w dochodach budżetowych może powodować konieczność zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Brak możliwości spłaty tychże zobowiązań na koniec roku budżetowego kreuje w sposób skumulowanych dług publicznych.⁶ Istnieje więc możliwość ponoszenia wydatków większych niż planowane dochody budżetowe przez jednostkę samorządu terytorialnego, czyli dopuszcza się wystąpienie deficytu budżetowego, jednak należy określić źródła pokrycia tego deficytu.

Analizując płynność finansową powiatu choszczeńskiego na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1, można stwierdzić że wartość wskaźników lepiej przedstawiają się dla wielkości rzeczywistych niż wielkości planowanych, co oczywiście świadczy o posiadaniu zdolności do regulowania zobowiązań i niezwyklej ostrożności przy formułowaniu budżetu. Najgorszym rokiem w zakresie płynności finansowej był rok 2006, kiedy wartość wskaźnika osiągnęła 95,97%, natomiast najlepszym rokiem 2009, przy wartości wskaźnika 112,55%.

2.2. Ocena poziomu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego

Ocena poziomu zadłużenia jest ważnym zagadnieniem, które stanowi ważny element oceny pozycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W obecnym czasie jednostki samorządu terytorialnego mają czas na zapoznanie się z nowelizacją ustawy o finansach publicznych, właśnie w zakresie zadłużania. Nowe założenia dotyczące możliwości zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego będą obowiązywać od projektu budżetu

⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzalczyńska-Koczkodan, op.cit., s.123.

tych jednostek na 2014 rok.⁷ Stare założenia ustawy z 2005 roku⁸ od lat były krytykowane przez samorządowców. Poziom zobowiązań nie mógł przekroczyć 60 proc. dochodów, co było bardzo restrykcyjne, ponieważ ograniczało możliwość inwestowania i nie uwzględniało indywidualnej zdolności płatniczej samorządu.⁹

Stopień zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych z 2005 roku,¹⁰ określano poprzez relację:

$$WZU = \frac{DU}{DB} \times 100$$

Gdzie:

WZU – wskaźnik ogólnego zadłużenia według ustawy o finansach publicznych,

DU – łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego,

DB – dochody budżetowe jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym.

$$WZS = \frac{DSU}{DB} \times 100$$

Gdzie:

WZS – wskaźnik spłaty zadłużenia w ciągu roku,

DSU – łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym kredytów, pożyczek wraz z odsetkami długu,

DB – dochody budżetowe jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym

Tabela 2. Wskaźniki zadłużenia ogólnego i spłaty zadłużenia powiatu w latach 2003 - 2011

| Lata | Dochody ogółem | Zobowiązania ogółem | Wskaźnik ogólnego Zadłużenia (w %) | Łączna kwota przypadających do spłat kredytów, pożyczek wraz z odsetkami | Wskaźnik spłaty zadłużenia (w %) |
|------|----------------|---------------------|------------------------------------|--|----------------------------------|
| 2003 | 23 797 187 | 1 120 562 | 4,71 | 0 | 0 |
| 2004 | 27 091 263 | 1 232 780 | 4,55 | 41 691 | 15,00 |
| 2005 | 30 631 864 | 1 086 479 | 3,55 | 185 701 | 61,00 |
| 2006 | 31 196 163 | 1 835 213 | 5,89 | 225 608 | 72,00 |
| 2007 | 32 368 478 | 1 651 670 | 5,10 | 181 640 | 5,10 |
| 2008 | 38 637 211 | 1 739 220 | 4,50 | 89 397 | 97,79 |
| 2009 | 46 396 228 | 4 724 537 | 10,18 | 123 344 | 88,85 |
| 2010 | 49 847 920 | 11 258 755 | 22,59 | 330 765 | 90,79 |
| 2011 | 55 181 131 | 3 215 000 | 11,54 | 570 992 | 51,34 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu choszczeńskiego w latach 2003 – 2011.

Analiza wskaźników zadłużenia ogólnego i wskaźnika spłaty zadłużenia nie informuje o rzeczywistej zdolności danej jednostki samorządu terytorialnego do wywiązywania się ze zobowiązań oraz obrazuje tego, czy poziom zadłużenia i przyjęte w danym roku obciążenia z tytułu jego spłaty nie zagrażają utrzymaniu płynności finansowej. Według ustawy

⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

⁸ Ustawa z 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.

⁹ Samorzady przeciw limitom, Rzeczpospolita 10-11 listopada 2008.

¹⁰ Ustawa z 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.

o finansach publicznych łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 15 % planowanych na dany rok budżetowy dochodów. Ponadto łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.¹¹ W badanym okresie w powiecie choszczeńskim łączna kwota długu wahała się między 2,5-23%. Świadczy to o niskim stopniu zadłużenia powiatu, ale z tendencją rosnącą. Rosnący poziom zadłużenia świadczy o prowadzenia działalności inwestycyjnej, co jest pozytywnym aspektem biorąc pod uwagę niski poziom zadłużenia powiatu i dobrą płynność finansową.

Zdolność do obsługi zadłużenia jest zależna od wolnych środków, które mogą być skierowane właśnie na obsługę zadłużenia lub na inne cele, np. inwestycje.

$$WPOD_1 = \frac{WS}{D + KOB}$$

$$WPOD_2 = \frac{WS}{KOB}$$

WPOD₁ – wskaźnik pokrycia obsługi długu pierwszego stopnia

WPOD₂ – wskaźnik pokrycia obsługi długu drugiego stopnia

D – dług do spłaty w ciągu roku

KOB – koszt obsługi długu (odsetki)

$$WS = (DB + PB) - (WB + RB)$$

WS – wolne środki w danym roku

DB – dochody budżetowe ogółem

WB – wydatki budżetowe ogółem

PB – przychody budżetu

RB – Rozchody budżetu

Wskaźniki pokrycia długu mogą przyjmować wartości

$$\begin{array}{ll} WPOD_1 \geq 1 & WPOD_2 \geq 1 \\ WPOD_1 < 1 & WPOD_2 < 1 \end{array}$$

Wartość wskaźnika pokrycia długu pierwszego stopnia powyżej jednego oznacza, że organ samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć dług do spłaty w danym roku wraz z kosztami jego obsługi. Natomiast ta sama wartość w przypadku wskaźnika pokrycia długu drugiego stopnia oznacza zdolność do spłaty kosztów obsługi długu, ale nie oznacza to jednocześnie zdolności do spłat rat poszczególnych zobowiązań.

Tabela 3. Wskaźniki pokrycia obsługi długu powiatu w latach 2003 - 2006

| Treść | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------|------------|------------|------------|------------|
| Dochody ogółem | 23 797 187 | 27 091 263 | 30 631 864 | 31 196 163 |
| Wydatki ogółem | 24 688 245 | 26 194 324 | 29 352 281 | 32 505 952 |
| Przychody | 943 351 | 577 293 | 1 599 232 | 3 677 950 |

¹¹ Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych DzU. 249, poz. 2104.

| | | | | |
|--|--------|-----------|-----------|-----------|
| Rozchody | 0 | | 133 756 | 181 640 |
| Wolne środki | 52 293 | 1 474 232 | 2 745 059 | 2 186 521 |
| Dług do spłaty w ciągu roku | 0 | 0 | 133 756 | 181 640 |
| Koszty obsługi długu | | 41 691 | 51 945 | 43 968 |
| Wskaźnik pokrycia długu pierwszego stopnia | 0 | 0 | 14,78 | 9,69 |
| Wskaźnik pokrycia długu drugiego stopnia | 0 | 35,36 | 52,84 | 49,72 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu choszczeńskiego oraz sprawozdań NDS w latach 2003 - 2006.

W latach 2003-2006 w powiecie choszczeńskim obydwaj wskaźniki przyjmują wartość o wiele większą od jednego, co oznacza, że jednostka nie ma najmniejszych problemów ze spłatą zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi.

Tabela 4. Wskaźniki pokrycia obsługi długu powiatu choszczeńskiego w latach 2007 - 2011

| Treść | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Dochody i przychody ogółem | 32 368 478 | 38 637 212 | 46 396 228 | 49 847 920 | 55 181 131 |
| Wydatki i rozchody ogółem | 30 839 531 | 31 695 994 | 49 068 502 | 49 068 502 | 56 045 027 |
| Wolne środki | 1 528 947 | 6 941 218 | -2 672 275 | 779 418 | -863 896 |
| Dług do spłaty w ciągu roku | 1 651 700 | 1 739 220 | 4 725 537 | 11 258 755 | 3 215 000 |
| Koszty obsługi długu | 181 640 | 89 397 | 123 345 | 330 765 | 570 992 |
| Wskaźnik pokrycia długu pierwszego stopnia (w %) | 83,40 | 379,59 | -55,12 | 6,73 | -22,82 |
| Wskaźnik pokrycia długu drugiego stopnia (w %) | 841,75 | 7764,49 | -2166,51 | 235,64 | -151,30 |

*wartości planowane

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu choszczeńskiego oraz sprawozdań NDS w latach 2006 – 2011.

Wskaźniki pokrycia obsługi długu pierwszego i drugiego stopnia w latach 2006-2011, kształtują się różnie. W roku 2009 i 2011 badany powiat nie posiada możliwości do pokrycia długu, ponieważ brakuje wolnych środków. Lata 2007, 2008 i 2011 charakteryzuje się bardzo dobrą zdolnością do pokrycia długu i kosztów obsługi długu.

Nowe założenia zakładają, że samorząd będzie indywidualnie ustalał wskaźnik zadłużenia według wzoru:¹²

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right) \text{ gdzie:}$$

R – łączna kwota spłaty rat pożyczek i kredytów w roku budżetowym, a także wykup papierów wartościowych,

O – łączna kwota planowanych na dany rok odsetek od kredytów i pożyczek, dyskonta i odsetek od papierów wartościowych oraz wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku,

¹² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych, art. 236; M. Jastrzębska, Ograniczenia zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji, „Finanse Komunalne” 2009 nr 4, s. 20.

Db – dochody bieżące,
Sm – dochody z tytułu sprzedaży majątku,
Wb – wydatki bieżące,
n – rok, na który ustalana jest wzorem relacja.

Powyższy wzór jest porównaniem wysokości płatności na spłatę i obsługę zadłużenia, jakie ma zamiar ponieść dana JST z ograniczeniem narzuconym przez ustawodawcę. Relacja kwoty spłaty i obsługi długu do ogólnych dochodów budżetowych nie może przekroczyć średniej arytmetycznej relacji bieżących dochodów, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o bieżące wydatki do łącznej sumy dochodów danej JST, z trzech ostatnich lat.¹³ Zaletą nowej formuły wskaźnika zadłużenia jest to, że odnosi się on do faktycznych możliwości jego spłaty i obsługi (nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku). Nadal jednak krytyczną wartością poziomu zadłużenia jest 60% przyszłych dochodów budżetowych. Wadą formuły wskaźnika jest ujmowanie planowanych wielkości dochodów, co może dawać szerokie pole do manipulacji wskaźnikiem zadłużenia i stanowić zagrożenie dla funkcjonowania państwa.¹⁴

2.3. Analizy samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego

W ramach gospodarki finansowej organów lokalnych warto zwrócić uwagę na kwestię autonomii finansowej. Istnieje potrzeba takiego kształtowania instytucjonalnego źródeł dochodów samorządu terytorialnego, by zapewnić mu pełne samofinansowanie. Nie należy identyfikować pojęcia samofinansowania z pojęciem samodzielności finansowej, gdyż nie są to pojęcia tożsame.¹⁵

Samofinansowanie oznacza gospodarkę finansową opartą na własnych dochodach, które mogą być uzyskiwane z różnych źródeł i na różnych zasadach. Samodzielność finansowa jest kategorią, która nie oznacza konieczności tworzenia własnych dochodów, ale swobodę dysponowania nimi, nawet wówczas kiedy pochodzą z budżetu państwa. W tym ujęciu można rozróżnić samodzielność dochodową, wydatkową i mieszaną. W pierwszym przypadku - samodzielności dochodowej - chodzi o zagwarantowanie możliwości zwiększenia dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami. W drugim przypadku, tj. samodzielności wydatkowej, dochody są kategorią daną, a jednostka samorządu terytorialnego ma swobodę w zakresie sposobu i rodzaju wydatków. Przypadek trzeci oznacza kombinację dwóch poprzednich rozwiązań.¹⁶

Analizy samodzielności finansowej z punktu widzenia możliwości kreowania dochodów własnych można dokonać w oparciu o wskaźnik samodzielności dochodowej.

¹³ Szerzej: J. Przybylska, S. Kańdula, *Wpływ nowej konstrukcji wskaźnika zadłużenia na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego)*, w: „Dylematy i wyzwania finansów publicznych, red. T. Juja, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010, s.349.

¹⁴ S. Kańdula, J. Urbaniak, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych (przykład Łodzi)* w: „Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego”, red. E. Urbańczyk, *Studia i Materiały Polskiego Towarzystwa Zarządzania Wiedzą Bałtyckie Forum Zdrowia, Bydgoszcz 2010, s. 245-254.*

¹⁵ K. Sochacka –Krysiak, *Finanse lokalne, Poltext, Warszawa 1995, s.22.*

¹⁶ K. Piotrowska – Marczak, *Finanse lokalne w Polsce, PWN, Warszawa 1997, s. 19.*

$$\text{WSFD} = \frac{DW}{DB} \times 100$$

gdzie

WSFD - wskaźnik samodzielności dochodowej

DW- dochody własne z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa,

DB – dochody budżetu ogółem.

Wskaźnik samodzielności dochodowej informuje o samodzielności powiatu w kreowaniu dochodów. Im wskaźnik ten jest wyższy, tym jednostka jest mniej zależna od środków z budżetu państwa, a tym samym od poziomu wskaźników regulujących gospodarkę narodową. Pomiar samodzielności wydatkowej jest związany z określeniem stopnia rozdysponowania dochodów, czyli wydatkowaniem środków w celu realizacji zadań.

Tabela 5. Wskaźniki samodzielności dochodowej powiatu w latach 2003 - 2006

| Treść | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Dochody własne bez udziału w podatkach | 1 787 323 | 3 600 730 | 4 858 309 | 3 550 970 |
| Dochody ogółem | 23 797 187 | 27 091 263 | 30 631 864 | 31 196 163 |
| Wskaźnik samodzielności dochodowej (w %) | 7,51 | 13,29 | 15,86 | 11,38 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu choszczeńskiego w latach 2003 - 2006.

W tabeli 5 zaprezentowano kształtowanie się wskaźnika samodzielności dochodowej powiatu w latach 2003-2006. Tendencja wskaźnika jest rosnąca, co oznacza rosnącą samodzielność dochodową powiatu. W latach 2003-2006 najlepszą wartością wskaźnik samodzielności dochodowej wykazuje rok 2005.

Tabela 6. Wskaźniki samodzielności dochodowej powiatu w latach 2007 - 2011

| Treść | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Dochody własne bez udziału w podatkach | 3408 735 | 2539 093 | 2246 871 | 3731 314 | 1902 759 |
| Dochody ogółem | 32368 478 | 38637 212 | 46396 228 | 49847 920 | 55181 131 |
| Wskaźnik samodzielności dochodowej (w%) | 10,53 | 6,57 | 4,84 | 7,49 | 3,45 |

*dane planowane

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu choszczeńskiego w latach 2007 – 2011.

W tabeli 6 zestawiono wskaźnik samodzielności dochodowej w latach 2007-2011, w tym przypadku tendencja wskaźników jest odwrotna niż w latach 2003-2006, ponieważ jest malejąca. W roku 2011 powiat choszczeński charakteryzuje się najniższą samodzielnością dochodową.

Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego stopnia:

$$\text{WSFD}_1 = \frac{DW + DU}{DB} \times 100$$

WSFW₁- wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej pierwszego stopnia

DW- dochody własne,

DU- udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa

DB- dochody budżetu ogółem

Wskaźnik ten informuje, w jakim stopniu dana jednostka samorządu terytorialnego decyduje o przeznaczeniu dochodów własnych z uwzględnieniem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

Wskaźnik samodzielności finansowej wydatkowej drugiego stopnia

$$\text{WSFD}_2 = \frac{DW + DU + SO}{DB} \times 100$$

Gdzie:

WSFW- wskaźnik samodzielności wydatkowej drugiego stopnia

DW- dochody własne,

DU- udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,

SO- subwencja ogólna,

DB- dochodu budżetu ogółem.

Tabela 7. Wskaźniki samodzielności wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia powiatu w latach 2003 - 2006

| Treść | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Dochody własne bez udziału w podatkach | 1 787 323 | 3 600 730 | 4 858 309 | 3 550 970 |
| Dochody w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa | 224 852 | 1 853 964 | 2 602 419 | 3 162 226 |
| Subwencja ogólna | 14 812 514 | 15 915 093 | 16 803 623 | 17 250 075 |
| Dochody ogółem | 23 797 187 | 27 091 263 | 30 631 864 | 30 631 864 |
| Wskaźnik samodzielności wydatkowej pierwszego stopnia (w %) | 8,46 | 20,13 | 24,36 | 21,92 |
| Wskaźnik samodzielności wydatkowej drugiego stopnia (w %) | 70,70 | 78,88 | 79,21 | 78,23 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu choszczeńskiego w latach 2003 - 2006.

Ocena samodzielności wydatkowej wskazuje że najlepszym rokiem dla powiatu był rok 2005, kiedy to wskaźniki samodzielności wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia osiągnęły najwyższe wartości. Znacząca różnica pomiędzy tymi wskaźnikami informuje, że dla powiatu subwencja ogólna stanowi istotne źródło finansowania działalności tej jednostki.

Wskaźniki samodzielności wydatkowej pierwszego stopnia informują w jakim stopniu powiat w pełni i bez ograniczeń decyduje o przeznaczeniu dochodów własnych

z uwzględnieniem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Poziom tego wskaźnika informuje o procentowym udziale środków w dochodach budżetu możliwych do wydatkowania zadań. W badanym powiecie wskaźnik ten znajduje się w granicach 8 – 24 %. Natomiast wskaźniki samodzielności wydatkowej drugiego stopnia informują w jakim stopniu powiat w pełni i bez ograniczeń decyduje o przeznaczeniu dochodów własnych, udziału w podatku oraz subwencji ogólnej. W latach 2003 - 2006 wskaźnik ten kształtował się w granicach 71 – 79%.

Tabela 8. Wskaźniki samodzielności wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia powiatu w latach 2007 - 2011

| Treść | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dochody własne bez udziału w podatkach | 3408 735 | 2539 093 | 2246 871 | 3731 314 | 1902 759 |
| Udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa | 3905 987 | 4543 941 | 4965 951 | 5174 527 | 5338 895 |
| Subwencja ogólna | 19197 670 | 21322 963 | 25124 700 | 27913 915 | 27963 915 |
| Dochody ogółem | 32368 478 | 38637 212 | 46396 228 | 49847 920 | 55181 131 |
| Wskaźnik samodzielności wydatkowej pierwszego stopnia (w %) | 22,60 | 18,33 | 15,55 | 17,87 | 13,12 |
| Wskaźnik samodzielności wydatkowej drugiego stopnia (w %) | 81,91 | 73,52 | 69,70 | 73,86 | 63,80 |

*wielkości planowane

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów powiatu choszczeńskiego w latach 2007 – 2011.

W tabeli 8 zestawiono wyniki wskaźników samodzielności wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia powiatu choszczeńskiego w latach 2007-2011. W badanym okresie wartości wskaźników mają tendencje malejącą, co oznacza słabnącą samodzielność wydatkową badanego powiatu. Znacząca różnica pomiędzy wartościami wskaźników samodzielności wydatkowej pierwszego i drugiego stopnia oznacza, że powiat w znacznym stopniu jest uzależniony od subwencji ogólnej.

2.4. Analiza atrakcyjność jednostki samorządu terytorialnego

Atrakcyjność jednostki samorządu terytorialnego może być określana w ujęciu wielkości zdarzeń, zjawisk, dóbr w postaci wskaźników w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego. Pokazują one zasobność i zdolności rozwojowe transformowane z wielkości bezwzględnych do postaci relacyjnych, które obrazują umowny udział jednostkowy w zasobach publicznych. Jednym ze wskaźników atrakcyjności jest wskaźnik wielkości inwestycji na mieszkańca w jednostce samorządu terytorialnego, jego formuła przedstawia się następująco:

$$WI = \frac{WM}{LM}$$

gdzie:

WI – wielkość inwestycji na jednego mieszkańca w danej jednostce samorządu terytorialnego,

WM – wydatki majątkowe w danym roku budżetowym

LM- liczba mieszkańców w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Tabela 9. Wskaźniki wielkości inwestycji na jednego mieszkańca w danej jednostce samorządu terytorialnego

| Treść | Lata | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Wydatki inwestycyjne | 217 307 | 820 743 | 827 132 | 407 083 |
| Liczba mieszkańców powiatu | 50 373 | 50 312 | 50 149 | 50 282 |
| Wielkość inwestycji na jednego mieszkańca | 4,31 | 16,31 | 16,49 | 8,10 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie budżetów powiatu choszczeńskiego w latach 2003 - 2006 i informacji na stronie internetowej Urzędu Statystycznego (www.stat.gov.pl).

Wskaźnik ten oznacza, że w powiecie choszczeńskim wielkość inwestycji na jednego mieszkańca wynosiła w badanym okresie od 4 – 16 zł rocznie. Aby ocenić wartość tego wskaźnika w przestrzeni, porównano wielkość inwestycji w powiatach województwa zachodniopomorskiego pod względem wielkości wydatków inwestycyjnych (tabela 6). Powiat choszczeński na tle innych powiatów województwa zachodniopomorskiego wypada bardzo niekorzystnie. W 2006 roku powiat choszczeński wydatkował na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca, najmniej w całym województwie, tylko 8 zł, natomiast w kamieńskim 250 zł, czyli aż trzydzieści razy więcej. W latach 2003-2005 również wydatki inwestycyjne były bardzo niskie, tylko powiaty gryficki i drawski wydały mniej.

Tabela 10. Wskaźniki wielkości inwestycji na jednego mieszkańca w danej jednostce samorządu terytorialnego

| Treść | Lata | | | | |
|---|-----------|---------|--------|----------|---------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* |
| Wydatki inwestycyjne | 182065,23 | 1751720 | 193591 | 10790581 | 8766000 |
| Liczba mieszkańców powiatu | 50822 | 50822 | 49705 | 49705 | 49705 |
| Wielkość inwestycji na jednego mieszkańca | 3,62 | 34,84 | 3,89 | 217,09 | 176,36 |

*wielkości planowane

Źródło: Opracowanie własne na podstawie budżetów powiatu choszczeńskiego w latach 2007-2011 i informacji na stronie internetowej Urzędu Statystycznego (www.stat.gov.pl).

W tabeli 10 zestawiono wskaźnik inwestycji na 1 mieszkańca powiatu choszczeńskiego w latach 2007-2011. Wartość wskaźnika ma tendencje rosnącą co oznacza

wzrost inwestycji prowadzonych przez badany powiat. Wzrost zakresu prowadzonych inwestycji nastąpił w roku 2008, jednak najlepszym rokiem jest rok 2010, nie znacznie mniejsze inwestycje powiat zamierza prowadzić w roku 2011. W porównaniu do wartości wskaźnika z lata 2003-2006, znacząco wzrosła atrakcyjność inwestowania w powiecie choszczeńskim.

Tabela 11. Porównanie wydatków inwestycyjnych w powiatach województwa zachodniopomorskiego w latach 2003 – 2006

| Powiat | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
|--------------|---------|------------|----------------------------|---------|------------|----------------------------|---------|------------|----------------------------|---------|------------|----------------------------|
| | Ludność | inwestycje | inwestycje na 1 mieszkańca | Ludność | inwestycje | inwestycje na 1 mieszkańca | Ludność | inwestycje | inwestycje na 1 mieszkańca | Ludność | inwestycje | inwestycje na 1 mieszkańca |
| białogardzki | 48 409 | 18 137 873 | 374,68 | 48 327 | 13 085 709 | 270,77 | 48 273 | 4 385 497 | 90,85 | 48 319 | 5 481 024 | 113,4 |
| choszczeński | 50 373 | 217 107 | 4,31 | 50 282 | 820 743 | 16,31 | 50 149 | 827 132 | 16,49 | 50 282 | 407 083 | 8,1 |
| drawski | 58 561 | 802 284 | 13,70 | 58 510 | 2 861 753 | 48,91 | 58 246 | 892 639 | 15,33 | 58 123 | 2 602 872 | 44,8 |
| goleniowski | 77 621 | 1 145 679 | 14,76 | 78 066 | 1 908 107 | 24,44 | 78 584 | 2 427 167 | 30,89 | 78 918 | 3 711 786 | 47,0 |
| gryficki | 60 920 | 1 468 817 | 24,1 | 60 931 | 926 069 | 15,20 | 60 826 | 2 146 613 | 35,29 | 60 834 | 5 646 993 | 92,8 |
| gryfiński | 83 042 | 768 973 | 9,26 | 82 916 | 2 187 664 | 26,38 | 82 819 | 4 319 117 | 52,15 | 83 037 | 3 992 377 | 48,1 |
| kamieński | 47 998 | 2 934 101 | 61,13 | 47 929 | 6 057 093 | 126,38 | 47 684 | 2 155 232 | 45,20 | 47 599 | 11 901 784 | 250,0 |
| kołobrzegi | 75 409 | 1 772 880 | 23,51 | 75 915 | 1 429 668 | 18,83 | 76 020 | 1 339 782 | 17,62 | 76 217 | 3 418 269 | 44,8 |
| koszaliński | 63 422 | 1 797 369 | 28,34 | 63 696 | 2 308 563 | 36,24 | 63 968 | 8 216 839 | 128,45 | 64 205 | 3 196 520 | 49,8 |
| łobeski | 38 593 | 840 946 | 21,79 | 38 411 | 2 022 101 | 53,03 | 38 330 | 4 836 749 | 126,19 | 38 233 | 6 256 534 | 163,6 |
| mysliborski | 67 569 | 1 122 315 | 16,61 | 67 335 | 2 137 093 | 34,21 | 67 538 | 4 261 005 | 63,09 | 67 340 | 8 732 649 | 129,8 |
| policki | 61 141 | 1 510 178 | 24,70 | 62 479 | 1 676 451 | 27,17 | 63 462 | 2 138 966 | 33,70 | 64 785 | 5 176 296 | 79,9 |
| pyrzycki | 40 098 | 1 423 487 | 35,50 | 40 117 | 1 377 963 | 34,35 | 40 001 | 1 469 292 | 36,73 | 39 958 | 780 297 | 19,5 |
| ślawieński | 57 907 | 326 019 | 5,63 | 57 796 | 3 091 608 | 53,33 | 57 727 | 755 288 | 13,08 | 57 570 | 3 627 087 | 63,0 |
| stargardzki | 119 933 | 750 773 | 6,26 | 119 880 | 5 523 756 | 46,12 | 119 460 | 10 361 910 | 86,74 | 119 393 | 4 032 762 | 33,8 |
| szczecinecki | 77 399 | 3 974 407 | 51,35 | 77 345 | 6 638 735 | 85,98 | 77 322 | 9 206 179 | 119,06 | 77 276 | 11 789 471 | 152,6 |
| świdwiński | 49 493 | 698 847 | 14,12 | 49 212 | 2 021 068 | 41,27 | 49 052 | 1 888 921 | 38,51 | 48 816 | 2 885 820 | 59,12 |
| walecki | 55 088 | 666 562 | 12,10 | 54 947 | 1 060 406 | 19,31 | 54 779 | 1 159 152 | 21,16 | 54 615 | 1 094 375 | 20,04 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych powiatów województwa zachodniopomorskiego w latach 2003-2006 zamieszczonych na stronie internetowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie - www.bip.szczecin.rio.gov.pl.

3. Zakończenie

Ocenie sytuacji finansowej JST z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej umożliwia właściwe rozpoznanie procesów i zjawisk kształtujących dochody i wydatki budżetowe. Analiza wskaźnikowa jest narzędziem wspomagającym zarządzanie, i tak jest też w jednostkach samorządu terytorialnego, jej wykorzystanie ma wspomóc podejmowanie decyzji wykonawczych, planować, a następnie wiarygodnie pozyskiwać oraz racjonalnie wydatkować środki pieniężne.

Ocena powiatu choszczeńskiego informuje, że jednostkę tą charakteryzuje płynność finansowa, odpowiedni i niski poziom zadłużenia, rosnąca i niska samodzielność finansową, natomiast oraz niska efektywność inwestycji. W przyszłość powiat powinien zwiększyć działalność inwestycyjną, więc należałoby uruchomić środki aby zintensyfikować działania, w celu przyciągnięcia inwestorów do regionu.

4. Literatura

1. Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych DzU. 249, poz. 2104.
2. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska- Koczkodan M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, wyd. MUNICIPIUM, Warszawa 2004.
3. http://www.powiatchoszczno.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=88.
4. Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, Finanse Komunalne, 2009 nr 4.
5. Jaworski J., *Metody analizy finansowej w ocenie budżetu gminy*, Monitor Rachunkowości i Finansów nr4/2009.
6. Kańduła S., Urbaniak J., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych (przykład Łodzi)* w: „Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego”, red. E. Urbańczyk, Studia i Materiały Polskiego Towarzystwa Zarządzania Wiedzą Bałtyckie Forum Zdrowia, Bydgoszcz 2010.
7. Piotrowska – Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997.
8. Przybylska J., Kańduła S., *Wpływ nowej konstrukcji wskaźnika zadłużenia na możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie gmin wchodzących w skład powiatu poznańskiego)*, w: „Dylematy i wyzwania finansów publicznych”, red. T. Juja, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010.
9. Samorządy przeciw limitom, Rzeczpospolita 10-11 listopada 2008.
10. Sochacka –Krysiak K., *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1995.
11. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych, art. 236.
12. Ustawa z 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.
13. Ustawa z 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.
14. Wędzki D., *Strategie płynności finansowej przedsiębiorstwa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie sposobu oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej. Ten sposób oceny umożliwia właściwe rozpoznanie procesów i zjawisk kształtujących dochody i wydatki budżetowe. Analiza wskaźnikowa jest narzędziem wspomagającym zarządzanie w przedsiębiorstwie, i tak jest też w jednostkach samorządu terytorialnego, jej wykorzystanie ma wspomóc podejmowanie decyzji wykonawczych, planować, a następnie wiarygodnie pozyskiwać oraz racjonalnie wydatkować środki pieniężne. Ocena powiatu choszczeńskiego w latach 2003-2011 informuje, że jednostkę charakteryzuje płynność finansowa, odpowiedni poziom zadłużenia, rosnąca i niska samodzielność finansowa, oraz rosnąca efektywność inwestycji. W przyszłości

powiat powinien nadal inwestować aby zwiększyć atrakcyjność regionu w celu przyciągnięcia inwestorów.

Słowa kluczowe: analiza wskaźnikowa, wskaźniki płynności finansowej, wskaźniki samodzielności finansowej, wskaźnik zadłużenia, wskaźnik atrakcyjności inwestowania, jednostka samorządu terytorialnego.

ASSESSMENT OF FINANCIAL CONDITION LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL INDICATORS USING THE EXAMPLE OF DISTRICT CHOSZCZEŃSKIEGO

Summary

This article presents a method for assessing the financial position of local government units using ratio analysis. Assessing the financial position of local government units can use ratio analysis to identify appropriate processes and phenomena that shape the budget revenue and expenditure. Ratio analysis is a tool for better management, and so is also in local government units, its use is to support executive decision-making, planning, and then obtain a reliable and reasonably spend cash. Score county choszczeńskiego indicates that this unit is characterized by liquidity, the appropriate level of debt, increasing financial independence, while the very low efficiency of investment. The future of this county is not good, should be mobilized to intensify efforts to attract investors to the county.

Keywords: ratio analysis, liquidity ratios, indicators of financial autonomy, the debt ratio, an indicator of investment attractiveness, the unit of local government.

Translated by Edyta Mioduchowska-Jaroszewicz

EDYTA MIOUCHOWSKA-JAROSZEWICZ
Uniwersytet Szczeciński
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
email: emioduch@wneiz.pl