

Jacek Sierak
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ANALIZA WSKAŹNIKOWA A MODEL ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Istota zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Zasoby finansowe są jedną z najważniejszych podstaw działania jednostek samorządu terytorialnego, realizowania przez samorząd zadań publicznych zarówno bieżących, jak i rozwojowych. Możliwości finansowania zadań (potencjał finansowy) w powiązaniu z właściwym zarządzaniem finansami warunkują prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jest elementem rozwoju regionalnego i lokalnego. Transformacja ustrojowa w Polsce spowodowała zmianę podejścia do problematyki zarządzania zarówno w firmach prywatnych, jak i w sektorze publicznym. Każdy podmiot, chcąc sprostać konkurencji, w podejmowaniu różnego rodzaju decyzji musi wykorzystywać nowoczesne metody zarządzania operacyjnego i strategicznego [3, s. 11].

Zarządzanie procesami realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny obejmuje procesy decyzyjne wykonawcze i kontrolne [2, s. 11].

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego można zdefiniować jako złożony proces, polegający na podejmowaniu przez organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi. Kształtowanie dochodów oraz kierunki alokacji środków wynikają z ilościowych i jakościowych potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne w ścisłym powiązaniu z bieżącą i prognozowaną sytuacją finansową gminy z zastosowaniem zasad racjonalnego gospodarowania.

Tak sformułowana definicja kładzie nacisk na realizację polityki finansowej i gospodarki budżetowej, ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko na administrowanie

finansami. Istotą procesu zarządzania jest podejmowanie decyzji w zależności od zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych warunków funkcjonowania. Poprawie efektywności zarządzania środkami finansowymi służą różnorodne narzędzia o charakterze ekonomicznym. Zagadnieniem omawianym w niniejszym referacie jest analiza wskaźnikowa budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a przede wszystkim ocena stosowanych dotychczas wskaźników oraz proponowane zmiany w ich konstrukcji, idące w kierunku doskonalenia ocen jakościowych.

2. Istota, zakres i cele analizy wskaźnikowej budżetu

Analiza wskaźnikowa jednostki samorządu terytorialnego umożliwia ocenę jej płynności finansowej i wiarygodności kredytowej. Pozwala określić możliwości racjonalizacji gospodarki budżetowej oraz wskazać następstwa finansowe realizacji różnych scenariuszy rozwoju. Ocena sytuacji finansowej ma wykazać, czy analizowana jednostka w krótkim i dłuższym okresie jest w stanie wypełniać swoje zobowiązania w stosunku do zleceniobiorców, kredytodawców, podatników, mieszkańców i innych podmiotów posiadających zobowiązania wymagalne. Dobra kondycja finansowa jest dla władz lokalnych niezbędnym warunkiem realizacji bieżących usług publicznych, zapewnienia mieszkańcom potrzebnych dóbr oraz efektywnego realizowania priorytetowych zadań inwestycyjnych.

Ocena wskaźnikowa ma na celu wykazanie mocnych i słabych stron finansów jednostki samorządu terytorialnego. Podlega jej zdolność do generowania dochodów, kierunki wydatków, wynik finansowy, a także możliwość zaciągania długu. Przedmiotem oceny może być ogólna sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego, jej kondycja finansowa, mierzona dochodami i wydatkami (bieżącymi i inwestycyjnymi), całkowitym zadłużeniem i jego obsługą, wolnymi środkami na finansowanie inwestycji oraz roczną nadwyżką lub niedoborem budżetu. Druga płaszczyzna ocen to szczegółowe analizy sytuacji finansowej dotyczące np. oceny struktury dochodów i wydatków czy struktury zadłużenia.

Zakres stosowania finansowej analizy wskaźnikowej pozostaje w ścisłym związku z modelem zarządzania realizowanym w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jak wykazują doświadczenia, w modelu administracyjnym, zwanym także modelem „zarządzania od budżetu do budżetu”, ich zastosowanie jest bardzo ograniczone. Podstawą kształtowania kolejnych budżetów jest tu wykonanie budżetu roku bazowego indeksowane najczęściej wskaźnikiem inflacji. Ograniczona jest więc liczba wykorzystywanych wskaźników, a także ich zakres czasowy, obejmujący najczęściej tylko bieżący i poprzedzający go rok budżetowy. Zastosowanie mają przede wszystkim wskaźniki rocznej dynamiki przyrostu dochodów i wydatków oraz wskaźniki obrazujące ich strukturę w roku bieżącym. Ich celem jest przede wszystkim informowanie o zmianach wielkości całego budżetu oraz jego poszczególnych pozycji w cyklu rocznym. Można więc stwierdzić, że rola analiz wskaźnikowych w modelu administrowania jest w dużym stopniu ograniczona,

mają one bierny charakter w kształtowaniu polityki finansowej i gospodarki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Analizy wskaźnikowe powinny być narzędziem służącym poprawie jakości zarządzania jednostką samorządu terytorialnego zarówno w finansowaniu zadań bieżących, jak i w kształtowaniu jej rozwoju. Są ważnym elementem ocen aktualnej i przyszłej sytuacji finansowej, w szczególności wielkości i struktury budżetu, zdolności kredytowej, płynności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego w różnych scenariuszach rozwoju. Ich zastosowanie i wykorzystanie jest ważnym elementem realizacji modelu strategicznego zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala dokonywać wyborów w kształtowaniu budżetów programowych.

Podstawą analiz wskaźnikowych są analizy historyczne budżetu. Powinny one obejmować kilka lat poprzedzających rok bazowy (wskazane jest uwzględnianie 4-5 poprzednich lat). Podstawowe dochody jednostek samorządu terytorialnego są gwarantowane ustawowo. Źródła dochodów określają akty prawne o różnej szczegółowości – Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy ustrojowe o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim oraz ustawy szczegółowe, jak np. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie ze stosowaną klasyfikacją budżetową, wynikają z zakresu i rozmiarów zadań zapisanych w ustawach ustrojowych oraz w innych aktach prawnych, szczegółowo precyzujących zakres zadań własnych i zleconych gmin, powiatów i województw. Dodatkowo w analizach wskaźnikowych uwzględnia się środki dłużne, czyli pozyskane w wyniku zaciągnięcia pożyczki lub kredytu bankowego lub przez emisję dłużnych papierów wartościowych, oraz nadwyżki finansowe z lat ubiegłych. Po stronie wydatków analizy powinny obejmować zarówno część operacyjną (programy bieżące), jak i część inwestycyjną (wieloletnie programy inwestycyjne). Przedmiotem analiz jest także wynik finansowy oraz kwoty spłat zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

W modelu zarządzania strategicznego analiza wskaźnikowa stanowi podstawę oceny bieżącej sytuacji finansowej oraz potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Jak dotąd doświadczenia polskich samorządów w zakresie prowadzenia analiz wskaźnikowych są skromne. Wynika to z tradycyjnego podejścia większości władz lokalnych stosujących model administrowania środkami. Przyczyn tego stanu należy poszukiwać w konieczności profesjonalnego przygotowania osób podejmujących decyzje. Zarządzanie strategiczne wymaga dużej wiedzy osób podejmujących kluczowe decyzje (dotyczy to w szczególności organu wykonawczego oraz skarbnika jednostki samorządu terytorialnego), a także pracowników wydziałów finansowych. Bardzo trudne byłoby także bezpośrednie przeniesienie na grunt polski metod analiz stosowanych w innych krajach. Głównym problemem nie jest samo opracowanie wskaźników finansowych, lecz ich zastosowanie i prawidłowa interpretacja w warunkach polskiego, podlegającego częstym przekształceniom, systemu finansowania samorządów.

3. Wskaźniki oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

W analizach sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego można konstruować szereg wskaźników wykorzystywanych zarówno do oceny w ujęciu historycznym, bieżącym, jak i w prognozach na przyszłość. Klasyfikując wskaźniki z punktu widzenia modelu zarządzania, można je podzielić według następujących grup :

- 1) wskaźniki dynamiki dochodów i wydatków budżetu,
- 2) wskaźniki struktury dochodów i wydatków budżetu,
- 3) wskaźniki oceny zdolności kredytowej,
- 4) wskaźniki sytuacji finansowej.

Wskaźniki można stosować do:

- 1) oceny trendów historycznych oraz bieżącej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) oceny prognozowanej sytuacji finansowej gminy w różnych scenariuszach rozwoju,
- 3) tworzenia budżetów programowych i oceny możliwości ich realizacji.

W modelu administracyjnym przedmiotem analiz są roczne przyrosty dochodów i wydatków, w modelu zarządzania strategicznego analizy historyczne (4-5 lat wstecz) oraz prognozy na przyszłość (dla 5-10 lat). Wskaźniki powinny służyć kształtowaniu proporcji poszczególnych składowych kolejnych budżetów, np. badaniu tempa zmian dochodów i wydatków ogółem oraz ich struktury. Celem analiz jest wskazanie możliwości wzrostu dochodów, racjonalizacji wydatków oraz wielkości i kierunków preferowanych zadań inwestycyjnych. Równocześnie należy uwzględnić konieczność zapewnienia odpowiedniego standardu świadczenia usług związanych z codziennym funkcjonowaniem gminy, realizowanych w ramach funkcji administrowania.

Wśród wskaźników ocen sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego istotną rolę odgrywają:

a) Wskaźniki dynamiki dochodów i wydatków ogółem

Obrazują ich zmiany w czasie (zarówno w ujęciu historycznym, jak i w prognozach na przyszłość). W celu wykazania rzeczywistych zmian w czasie analizy powinny być prowadzone w wartościach nominalnych i realnych. Wykazana dynamika zmian pozwala ocenić tendencje w gospodarce finansowej oraz stopień stabilności poszczególnych grup dochodów i wydatków. Analizy te odgrywają istotną rolę w modelu zarządzania strategicznego, zwłaszcza w procesie długookresowego prognozowania budżetu.

b) Wskaźniki struktury dochodów i wydatków

Liczone jako udział poszczególnych źródeł dochodów w dochodach ogółem oraz grup wydatków w wydatkach ogółem. Powinny one służyć monitorowaniu wzajemnych zmian proporcji poszczególnych źródeł dochodów i kierunków wy-

wzajemnych zmian proporcji poszczególnych źródeł dochodów i kierunków wydatków. Przedmiotem oceny jest struktura i stabilność wpływów i wydatków w czasie. Wyniki analiz pozwalają dokonać ocen trafności prognoz finansowych, a tym samym wykazać możliwość finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych w przyszłości.

Przedmiotem analiz w zakresie dochodów są zamiany udziału dochodów własnych, w tym osobno ze względu na swą specyfikę z podatków wspólnych z budżetem państwa, a także subwencji oraz dotacji w dochodach ogółem. Przedmiotem analiz w zakresie wydatków są proporcje podziału środków na wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne. W części operacyjnej wyróżnia się dodatkowo wydatki osobowe, rzeczowe, remonty i inne. W gminach realizujących model administracyjny analizy obejmują przede wszystkim roczne proporcje podziału budżetu, przy dużej roli realizacji zadań bieżących związanych ze świadczeniem usług komunalnych i społecznych. Z kolei zarządzanie strategiczne stawia wymogi stałego monitorowania zmian wielkości i proporcji wydatków tak w ujęciu historycznym, jak i w analizach prognostycznych.

W warunkach polskich realizacja modelu zarządzania strategicznego jest możliwa przede wszystkim w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których w strukturze dochodów dominują dochody własne. Wykazany w analizach wskaźnikowych ich wysoki udział w budżecie i stabilność w czasie dają podstawy do realizacji modelu strategicznego zarządzania gminą przy jednoczesnym efektywnym wypełnianiu funkcji administrowania. Oczywiście w ocenach należy uwzględniać uwarunkowania zewnętrzne wynikające ze zmian ustawowego zakresu realizowanych zadań oraz zmian systemu finansów samorządu terytorialnego.

W modelu zarządzania strategicznego ważnym elementem ocen jest analiza kilkuletniej struktury wydatków ogółem, wydatków bieżących i wydatków inwestycyjnych. Wskaźniki struktury wydatków – liczone jako stosunek wydatków poszczególnych branż (ewidencjonowanych według działów sprawozdawczości budżetowej) do wydatków ogółem – obrazują, jaka część budżetu jest kierowana na poszczególne grupy zadań, wynikające z realizowanych programów społeczno-gospodarczych. Monitorowanie zmian tego wskaźnika umożliwia dokonywanie ocen – wydatki powinny utrzymywać się na stosunkowo stabilnym poziomie, chyba że pojawia się potrzeba świadczenia nowych usług lub dokonania zmian w istniejących programach (ew. zmiany wynikające z realizacji budżetów programowych). W modelu zarządzania strategicznego odpowiednia wartość tego wskaźnika daje podstawy wprowadzania przedsięwzięć racjonalizujących wydatki budżetowe (koszty realizowanych programów, zwłaszcza bieżących). W gminach, w których dominuje model administracyjny, często dochodzi – wskutek braku analiz kosztowych – do nadmiernych przyrostów wydatków bieżących, nawet o kilka punktów procentowych rocznie. Grozi to obniżeniem jakości świadczonych usług w innych sferach funkcjonowania gminy, a zwłaszcza zagraża realizacji programów inwestycyjnych. W warunkach polskich samorządów typowym przykładem

jest wysoki, wzrastający w czasie udział wydatków na oświatę. Porównując stopień obciążenia budżetów kosztami tych zadań w gminach stosujących te modele zarządzania, można zobaczyć, że w jednostkach stosujących model zarządzania strategicznego ich udział waha się w przedziale 30-40%, a w jednostkach z modelem administracyjnym – 50-60%. W gminach przechodzących na strategiczny model zarządzania priorytetem staje się racjonalizacja (redukcja) wydatków.

Wśród wskaźników mających istotne znaczenie w ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego można tu wymienić:

- **wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych** – wydatki inwestycyjne jako procent wydatków ogółem. W modelu administracyjnym udział wydatków inwestycyjnych jest następstwem przyjętego zakresu realizowanych zadań bieżących. Roczny udział inwestycji w budżecie nie wynika z planowego wykorzystywania instrumentów zarządzania strategicznego, lecz jest następstwem realizacji określonego zakresu bieżących usług komunalnych i społecznych. W modelu zarządzania strategicznego należy tak kształtować wartość wskaźnika, aby zapewniać harmonijny rozwój jednostki samorządowej i jednocześnie przeciwdziałać dużym wahaniom jego wartości w kolejnych latach. Istotne znaczenie ma tu programowanie budżetowe w zakresie realizacji programów zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych.

Zjawiskiem niekorzystnym jest spadek wydatków inwestycyjnych w czasie, ale niekorzystne następstwa mogą się uwidocznić także w sytuacji ich nadmiernego przyrostu, tzn. ustalenia poziomu przekraczającego możliwości finansowe. Taka sytuacja występuje często w gminach zarządzanych tradycyjnie (model administracyjny). Podejmowane w nich decyzje nie wynikają z prognoz finansowych, badania płynności finansowej czy analizy kosztów jednostkowych. Tak więc zjawiskiem niekorzystnym jest spadek wartości wskaźnika w kolejnych latach, a także jego duże wahania roczne.

Wskaźniki ocen sytuacji finansowej mogą się odnosić także do wartości jednostkowych przeliczanych na mieszkańca danej jednostki samorządowej. Uzyskane wyniki umożliwiają dokonywanie porównań z innymi samorządami, oczywiście z uwzględnieniem różnic wynikających z ich statusu, bazy ekonomicznej oraz zróżnicowania priorytetów i potrzeb społeczności lokalnych.

Najważniejszymi wskaźnikami są tu:

- **wskaźnik wydatków bieżących na 1 mieszkańca**, liczony jako wydatki bieżące podzielone przez liczbę mieszkańców;
- **wskaźnik wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca**, liczony jako relacja wydatków inwestycyjnych do liczby mieszkańców;

Oceniając wielkość i strukturę wydatków, należy mieć na uwadze, że wiele z nich ma charakter sztywny. Dotyczy to zwłaszcza wydatków bieżących (osobowych i rzeczowych). Analiza wskaźnikowa wydatków ma służyć wykazaniu potencjalnych zagrożeń pogorszenia sytuacji finansowej. Można temu przeciwdziałać

przez tworzenie budżetów programowych, odnoszących się do realnego zapotrzebowania na usługi oraz wykazujących racjonalne koszty ich realizacji.

c) Wskaźniki oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego

Ocena poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ma charakter formalnoprawny i ekonomiczny. Ustawowe bariery w tym zakresie wyznacza ustawa o finansach publicznych w art. 113 i 114. Oceny ekonomiczne polegają na badaniu zdolności kredytowej i płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Gminy stosujące model administracyjny ograniczają analizy do wymogów formalnoprawnych, bez szacowania następstw ekonomicznych wysokości i struktury zaciąganego długu. W modelu zarządzania strategicznego prowadzone analizy wyznaczają bezpieczne granice zadłużenia z punktu widzenia zachowania płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz stabilizacji programów inwestycyjnych.

Najczęściej stosowanymi wskaźnikami oceny zdolności kredytowej są:

- **Wskaźnik zadłużenia do dochodów ogółem**, liczony jako łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym w stosunku do dochodów ogółem (art. 114 ustawy o finansach publicznych). Kwota skumulowanego zadłużenia nie może przekroczyć 60% dochodów jednostki w roku budżetowym.
- **Wskaźnik kosztów obsługi zadłużenia do dochodów ogółem**, liczony jako łączna kwota wydatków na obsługę długu w roku budżetowym do dochodów ogółem. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych łączna kwota obsługi długu w roku budżetowym nie może przekroczyć 15%; jeżeli udział państwowego długu publicznego w produkcie krajowym brutto przekroczy 55%, to łączna kwota obsługi długu nie może przekroczyć 12%.
- **Wskaźnik wielkości zadłużenia na 1 mieszkańca**, liczony jako łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym dzielona przez liczbę mieszkańców danej jednostki. Wskaźnik ten daje możliwość dokonywania porównań z innymi jednostkami samorządowymi. Jego poziom nie powinien podlegać gwałtownym wahaniom, zwłaszcza w krótkim czasie.
- **Wskaźnik udziału długu krótkoterminowego**, liczony jako wartość kredytów i pożyczek, które są zaciągane i spłacane w ciągu roku budżetowego do wielkości zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego. Wzrastający udział zadłużenia krótkoterminowego jest zjawiskiem niebezpiecznym, w długim okresie sytuacja taka może zagrażać płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji pożądane jest zredukowanie kosztów realizowanych zadań (racjonalizacja wydatków).

Doświadczenia polskich samorządów wykazują, że wyznaczone ustawą o finansach publicznych bariery zaciągania długu mają charakter prawny, a nie ekonomiczny. Nie odnoszą się bowiem do potencjału finansowego poszczególnych jed-

nostek samorządowych. Wiele gmin o silnej bazie ekonomicznej mogłoby przekraczać ustawowe bariery zadłużenia, zachowując zdolność kredytową, a inne będącej, w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej mogą utracić płynność finansową nawet na poziomie 40%-50% dozwolonych limitów. Ten drugi przypadek jest typowy dla gmin zarządzanych tradycyjnie (model administracyjny).

Ważnym zadaniem jest zmiana konstrukcji wskaźników oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego poprzez zestawienie wielkości zadłużenia z własnym potencjałem finansowym jednostki samorządu terytorialnego lub jej potencjałem inwestycyjnym. Ma to służyć zwiększeniu wiarygodności oceny jednostki samorządowej jako potencjalnego dłużnika i jako podmiotu, na którym ciąży obowiązek realizacji szeregu zadań z zakresu użyteczności publicznej. Informacji takich mogłyby dostarczyć:

- **wskaźnik relacji zadłużenia do dochodów własnych** – propozycja ta wynika z faktu, iż źródłem spłaty kredytów są dochody własne. Konstrukcja wskaźnika odnosi się do własnego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego, tym samym zwiększa trafność ocen jej wiarygodności kredytowej;
- **wskaźnik wielkości zadłużenia do wydatków inwestycyjnych roku poprzedzającego rok budżetowy** – badanie tej relacji pozwala monitorować wielkość zadłużenia w stosunku do rozmiarów zadań inwestycyjnych, interpretacje odnoszą się do racjonalności zaciągania długu na cele inwestycyjne. Zadłużenie długoterminowe powinno służyć finansowaniu celów inwestycyjnych, finansowanie wydatków bieżących może świadczyć o problemach finansowych jednostki samorządu terytorialnego;
- **dochody pomniejszone o dotacje na 1 mieszkańca** – wskaźnik może być wykorzystywany do oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego przez bank, informuje on o wielkości środków finansowych, o których wydatkowaniu decydują władze samorządowe.

d) Wskaźniki ogólnej oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Ta grupa wskaźników dotyczy ocen ogólnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, jej płynności finansowej oraz dokonywania porównań z innymi jednostkami samorządowymi. Służą do tego następujące wskaźniki:

- **dochody własne do wydatków budżetu** – udział dochodów własnych w wydatkach ogółem obrazuje potencjał finansowy jednostki samorządu terytorialnego i zdolności do kształtowania własnej polityki finansowej. Wysoki udział dochodów własnych sprzyja wprowadzaniu i realizacji modelu zarządzania strategicznego;
- **subwencje i dotacje w relacji do wydatków budżetu** – wysoki poziom wskaźnika świadczy o uzależnieniu od zewnętrznych źródeł dochodów, na wysokość których jednostki samorządu terytorialnego mają organiczny wpływ. W gminach o wysokim poziomie tego wskaźnika dominuje zazwyczaj model administracyjny.

W modelu zarządzania strategicznego, kształtując politykę finansową, należy dążyć do przyspieszenia tempa wzrostu dochodów własnych, a także ich udziału w dochodach ogółem. Jest to bowiem grupa dochodów w znacznej części podlegająca władztwu decyzyjnemu gminy. Im większy udział mają one w budżecie, tym łatwiejszy i bardziej przewidywalny (trafny) jest proces prognozowania budżetu. Wzrostowi dochodów własnych sprzyja wzrost lokalnej bazy ekonomicznej, możliwy do osiągnięcia m.in. w wyniku realizowanych inwestycji służących lokowaniu nowej działalności gospodarczej oraz rozwojowi mieszkalnictwa. To z kolei w dłuższym okresie zwiększa bazę podatkową i wpływy budżetu;

- **dochody własne powiększone o środki dłużne długoterminowe w relacji do wydatków ogółem** – obrazuje on, w jakim stopniu wydatki gminy są finansowane za pomocą stabilnych źródeł finansowania, podlegających całkowitemu lub częściowemu władztwu decyzyjnemu jednostki samorządu terytorialnego. Interpretacja wyników powinna się odnosić także do zmian struktury wydatków ogółem;
- **dochody własne powiększone o środki dłużne długoterminowe w relacji do wydatków inwestycyjnych** – zmiany wielkości wskaźnika wykazują, w jakim kierunku dana jednostka wykorzystuje stabilne źródła wpływów. Wzrastający poziom wskaźnika świadczy o wzroście obciążeń wynikających z realizacji zadań bieżących. W modelu zarządzania strategicznego relacje te powinny być kształtowane w dłuższym okresie z zachowaniem wymogów ilościowych i jakościowych realizacji programów bieżących i rozwojowych (efektywne administrowanie i zarządzanie strategiczne);
- **dochody ogółem do wydatków ogółem** – jest to wskaźnik informujący o tempie zmian dochodów w stosunku do wydatków budżetowych. Prognozując budżet w dłuższym okresie, należy zwrócić uwagę na zachowanie właściwych proporcji przyrostu obydwu wielkości w celu wyeliminowania zbyt wysokiego deficytu budżetowego lub niepożądanego nadwyżki finansowej. W analizach cząstkowych szczególne znaczenie należy nadać badaniu tempa wzrostu wydatków bieżących w relacji do zmian dochodów ogółem. Rozwieranie nożyc na niekorzyść dochodów będzie prowadzić do spadku potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego, a w skrajnej sytuacji nawet do utraty płynności finansowej;
- **wskaźnik wolnych środków w budżecie** liczony według formuły $(1 - \text{wydatki bieżące} / \text{dochody budżetu} \times 100)$, pokazujący, jaką część budżetu samorząd może przeznaczyć na wydatki majątkowe po dokonaniu wydatków bieżących.

W ocenie sytuacji finansowej gminy istotne znaczenie ma badanie wzajemnych proporcji wydatków bieżących i inwestycyjnych. Analizy wskaźnikowe powinny tu służyć wyznaczaniu racjonalnych wielkości obydwu grup wydatków oraz utrzymywaniu ich stabilnych proporcji w długim okresie.

4. Podsumowanie

Analiza wskaźnikowa jest ważnym narzędziem oceny gospodarki budżetowej, płynności finansowej oraz wiarygodności kredytowej jednostki samorządu terytorial-

nego. Jej konsekwentne stosowanie ma na celu wykazanie mocnych i słabych stron. Badanie wielkości zmian oraz struktury dochodów, wydatków budżetu, poziomu zadłużenia i ogólnej kondycji finansowej powinno dać podstawy racjonalnego kształtowania lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Zakres analizy wskaźnikowej pozostaje w ścisłym związku z modelem zarządzania realizowanym w danej jednostce samorządu terytorialnego. W modelu administracyjnym jest ona w dużym stopniu ograniczona i ma bierny charakter w kształtowaniu polityki służącej zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców i określaniu kierunków rozwoju. Zmierzając w kierunku programowania budżetowego, obejmującego racjonalne wydatki bieżące i efektywne inwestycyjne, stosuje się model zarządzania strategicznego. Jego ważnym narzędziem są analizy wskaźnikowe. Stanowią one element oceny bieżącej sytuacji finansowej oraz potencjału inwestycyjnego w różnych scenariuszach funkcjonowania i rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Ich konsekwentne stosowanie ma służyć poprawie efektywności gospodarowania. Wprowadzenie i realizacja modelu zarządzania strategicznego stawia wysokie wymagania przed władzami gmin, powiatów i województw. Doświadczenia wykazują, że warunkach polskich jest to często istotna bariera poprawy efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- [1] Mickiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Samorządowa klasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, Alinex Inżynieria Finansowa, Warszawa 2003.
- [2] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- [3] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosidowski, TONIK, Toruń 2001.

INDICATORY ANALYSIS AND MANAGEMENT MODEL IN THE LOCAL GOVERNMENT

Summary

Factor analysis is a very important estimation tool of national budget, financial liability and credibility of local community unit. Range of factor analysis remains in a strict connection with realized in the local community unit management model. In the administration model it is much more limited and has passive character in moulding politics which satisfies current resident needs and indicates development directions. To head for budget programming which includes rational current expenditures and effective investments, the strategic model is applied, in which indicator analysis are very important tools. They are an element of estimation of current financial situation and investment potential in different functional scenarios and development of local community units. Their consistent use should improve management efficiency. Implementation and realization of strategic management model puts local government, administrative and province units in difficult situation. Experiments indicate that in Polish conditions it is very often a crucial barrier to improve the functional efficiency of local community units.