



*Dariusz Rajchel*

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9858-6334>

Politechnika Opolska

Wydział Ekonomii i Zarządzania

## OCENA WSKAŹNIKOWA SYTUACJI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**Streszczenie (abstrakt):** Analiza wskaźnikowa jest najczęściej utożsamiana z oceną sprawozdań finansowych jednostek gospodarczych, na podstawie której władze jednostki podejmują określone decyzje dotyczące m.in. jej funkcjonowania, rozwoju czy wprowadzenia nowego produktu na rynek. Natomiast analizę wskaźnikową można również wykorzystać do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźniki te umożliwiają również dokonanie oceny jej funkcjonowania, realizacji określonych zadań od momentu planowania aż po ich realizację oraz zaspakajania potrzeb społeczności lokalnej. Różnicą jest tylko to, że jednostki samorządu terytorialnego obracają pieniędzmi publicznymi, a jednostki gospodarcze muszą wypracować zysk który może być przeznaczony na ich rozwój. Celem artykułu jest ukazanie jednostek samorządu terytorialnego podlegających ocenie wskaźnikowej podobnie jak jednostki gospodarcze.

**Słowa kluczowe:** analiza wskaźnikowa, jednostka samorządu terytorialnego

## INDICATIVE ASSESSMENT OF THE FINANCIAL SITUATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

**Abstract:** The Indicative assessment is most often equated with the assessment of financial statements of economic entities, on the basis of which the entity's authorities make certain decisions concerning, inter alia, its functioning, development or introduction of a new product to the market. On the other hand, the indicative assessment can also be used to assess the financial situation of local government units. These indicators also enable the assessment of its functioning, implementation of specific tasks from the moment of planning to their implementation and meeting the needs of the local community. The only difference is that local government units deal with public money, and economic units must generate profit that can be allocated to their development. The aim of the article is to present local government units subjected to the indicator assessment, similarly to economic units.

**Keywords:** indicative assessment, local government unit

## Wstęp

Jednostką samorządu terytorialnego jest lokalna lub regionalna wspólnota samorządowa, do której zgodnie z art. 2. pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> zalicza się w Polsce gminy, powiaty i województwa. Samorząd terytorialny został również określony w Konstytucji RP w rozdziale VII, w którym zgodnie z art. 163 zostało zapisane, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Natomiast art. 164 określa, że:

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Również art. 165 Konstytucji RP wskazuje, że:

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Oprócz Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawach o:

- 1) samorządzie gminnym<sup>2</sup>,
- 2) samorządzie powiatowym<sup>3</sup>,
- 3) samorządzie województwa<sup>4</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują określonym budżetem ustalonym co-rocennie, w którym uwzględnione są dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. Uwzględnione środki finansowe w uchwałach budżetowych przeznaczone są na realizację zadań własnych określonych w ustawach samorządowych.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego poddawana jest różnorodnym kontrolom, przeprowadzanym m.in. przez wewnętrzne komisje, radnych czy też samych mieszkańców, oceniających lokalne władze w wyborach i referendach. Uprawnienia kontrolne w stosunku do gmin, powiatów i samorządów województw posiadają także wojewodowie, Regionalne Izby Obrachunkowe czy Najwyższa Izba Kontroli.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego, jednostek samorządowych i zakładów budżetowych oraz placówek realizowana jest zgodnie z prawem i w granicach prawa. Jednym z wymogów prawa jest prowadzenie ewidencji księgowej. Wymóg ten wynika

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203 poz. 1966, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 38, 694.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038.

m.in. z ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup>, z ustawy o rachunkowości<sup>6</sup>, wydawanych rozporządzeń ministra finansów<sup>7</sup>, czy innych obowiązujących wytycznych prawa.

Ustawa o rachunkowości dotyczy jednostek gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą, w której określone są wytyczne prowadzenia ewidencji księgowej czy sporządzania sprawozdań finansowych.

Celem artykułu jest ukazanie jednostek samorządu terytorialnego podlegających ocenie wskaźnikowej podobnie jak jednostki gospodarcze.

Zwłaszcza, że jednostki gospodarcze jak i jednostki samorządu terytorialnego sporządzają na koniec roku budżetowego (kalendarzowego) sprawozdania finansowe (sprawozdania budżetowe), które podlegają ocenie i przyjęciu przez różne organa finansowe i kontrolne.

### **1. Jednostki samorządu terytorialnego jako-analog jednostek gospodarczych**

Do jednostek samorządu terytorialnego należą m.in. miasta, które przez T. Pakulską<sup>8</sup> zostały przedstawione jako odpowiednik przedsiębiorstwa pod pewnymi warunkami. W zarządzaniu miastem i przedsiębiorstwem wyróżnić można pewne cechy wspólne, ale także odmienne, wynikające chociażby ze specyfiki organizmu miejskiego i pełnionych przez niego funkcji różnych w stosunku do przedsiębiorstwa. Miasto można także potraktować jako pewnego rodzaju podmiot gospodarczy o złożonej strukturze organizacyjnej. Działania i decyzje organów władzy publicznej w mieście wywołują różnego rodzaju skutki ekonomiczne oraz sprawiają, że jest ono aktywnym uczestnikiem procesów gospodarczych.

Celem działania miasta, ujmowanego w kategoriach podmiotu gospodarczego jest:

- wzrost jego konkurencyjności,
- wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej,
- przyciąganie inwestorów krajowych i zagranicznych,
- lokalizacja inwestycji.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. 1994 Nr 121 poz. 591, Opracowano na podstawie t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ze zmianami.

<sup>8</sup> T. Pakulska, *Miasto jako przedsiębiorstwo społeczne*, [w:] *Miasto jako analog przedsiębiorstwa. Inspiracje dydaktyczne i badawcze*, pod red. K. Kuciński, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 83-84.

Wszystkie te działania związane są z ponoszeniem określonych kosztów które w perspektywie czasowej powinny wpłynąć na poprawę np. jakości życia mieszkańców ich aspiracji i dążeń, czy ich poziomu cywilizacyjnego oraz poziomu zaspokajania potrzeb.

Celem każdej jednostki gospodarczej jest natomiast maksymalizacja zysku przy ograniczaniu kosztów.

Aby osiągnąć zamierzone cele zarówno w jednostkach gospodarczych jak i w jednostkach samorządu terytorialnego potrzebne są określone środki pieniężne pozyskiwane z różnych źródeł finansowych. Oczywistym jest, że jednostki samorządu terytorialnego czy jednostki budżetowe mają inne źródła dochodów i przychodów niż jednostki gospodarcze ale zarówno jedne jak i drugie muszą zgodnie z obowiązującym prawem przygotować wymagane sprawozdania finansowe i rozliczyć się.

Zgodnie z art. 45 pkt 2 Ustawy o rachunkowości, sprawozdanie finansowe składa się z:

- 1) bilansu;
- 2) rachunku zysków i strat;
- 3) informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego oraz dodatkowe informacje i objaśnienia.

Natomiast Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów<sup>9</sup> w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w § 1 określa szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont dla:

- 1) budżetu państwa;
- 2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) jednostek budżetowych;
- 4) samorządowych zakładów budżetowych;
- 5) państwowych funduszy celowych;
- 6) państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

W rozporządzeniu tym poświęcono cały rozdział 5 sprawozdaniom finansowym w tym:

**§ 23.** 1. Na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych jednostki sporządzają sprawozdanie finansowe składające się z:

- 1) bilansu;

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ze zmianami.

- 2) rachunku zysków i strat (wariant porównawczy);
- 3) zestawienia zmian w funduszu;
- 4) informacji dodatkowej.

2. Placówki sporządzają sprawozdanie finansowe, obejmujące bilans na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych (dzień bilansowy).

Zgodnie z załącznikiem zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w 2020 roku w zależności od jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące sprawozdania budżetowe: Rb27s, Rb28s, Rb28nws, RbN, RbNpg, RbNDS, RbNDSfd, RbNDSdu, RbPDP, RbSTa, RbSTb, RbUN, RbUZtd, RbUZsw, RbUZc1, RbUZc2, RbUZc3, RbUZc4, RbZkp, RbZdu, RbZzk, RbZkz, RbZpg, RbZpw, RbZtd, RbZzu, RbZjo, Rb30sa1, Rb30sa2, Rb30b1, Rb30b2, Rb30sc, Rb30sd1, Rb30sd2, Rb34sa1, Rb34sa2, Rb34sb1, Rb34sb2, Rb34sc, Rb-ZNna, Rb-ZNtd<sup>10</sup>.

Prezentowane sprawozdania budżetowe obejmują:

- informacje z poszczególnych sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w formie baz danych,
- zestawienia zbiorcze dla gmin, powiatów, miast na prawach powiatu, województw, ogółem dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego,
- informację roczną o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- dane z zakresu wieloletniej prognozy finansowej

Według Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej wykazane są inne sprawozdania<sup>11</sup> obowiązujące od 1 lutego 2020 do 31 grudnia 2020r.

## 2. Analiza wskaźnikowa sprawozdań

W oparciu o przygotowywane sprawozdania finansowe przeprowadza się analizę finansową sprawozdań umożliwiającą podjęcie określonych decyzji zarówno strategicznych jak i bieżących. Oprócz analizy bilansu oraz rachunku zysków i strat przedsiębiorstwa przeprowadzają również analizę wskaźnikową w oparciu o powyższe sprawozdania. Najpopularniejszymi wskaźnikami oceny finansowej w jednostkach gospodarczych są:

- wskaźniki płynności,
- wskaźniki wspomagania finansowego,
- wskaźniki obrotowości,
- wskaźniki rentowności,<sup>12</sup>
- wskaźniki sprawności działania,

<sup>10</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych3>, struktura sprawozdań 2020.

<sup>11</sup> Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U.2019.1393.

<sup>12</sup> Patrz szerzej L. Bednarski, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwach*, PWE Warszawa 2007.

- wskaźniki struktury finansowej,
- i inne<sup>13</sup>.

Podobnie w oparciu o sprawozdania budżetowe dokonuje się oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów w 2020 roku przygotowało zestaw wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017-2019<sup>14</sup>. Na podstawie przygotowanego zestawu wskaźników poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, w ramach określonych typów i kategorii, będą mogły porównać swoją sytuację finansową z sytuacją finansową innych jednostek.

Wskaźniki zostały zdefiniowane w następujących grupach:

1. wskaźniki budżetowe,
2. wskaźniki na mieszkańca,
3. wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych.

W opracowaniu analizowano również budżety jednostek samorządu terytorialnego w podziale na działalność bieżącą i majątkową.

Do wyliczenia wskaźników wykorzystano dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, sporządzanych na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773):

- Rb-27S – sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28S – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych,
- Rb-NDS – sprawozdanie o nadwyżce/deficycie,
- Rb-Z – sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu bazy za:
  - 2017 r. na dzień 28 marca 2018 r.,
  - 2018 r. na dzień 27 marca 2019 r.,
  - 2019 r. na dzień 24 marca 2020 r.

Wskaźniki zostały policzone dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w podziale na następujące grupy:

1. gminy miejskie,
2. gminy wiejskie,
3. gminy miejsko-wiejskie,
4. powiaty,

---

<sup>13</sup> Patrz szerzej: B. Pomykalska, P. Pomykalski, *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, PWN Warszawa 2017.

<sup>14</sup> Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017-2019*, Warszawa 2020 dostęp: <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2017-2019>.

5. miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem metropolii),
6. metropolie (12 miast na prawach powiatu),
7. województwa.

W tabeli 1 zaprezentowano zestaw wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

**Tabela 1.** Zestaw wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Wskaźniki budżetowe	Wskaźniki na mieszkańca	Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych
<p><b>Wskaźnik WBI</b> – Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem:  <math>WBI = Db/Do</math> gdzie:  <i>Do</i> – dochody ogółem,  <i>Db</i> – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi).            Wskaźnik WBI wskazuje jaką część dochodów ogółem stanowią dochody bieżące.</p>	<p><b>Wskaźnik WLI</b> – Transfery bieżące na mieszkańca  <math>WLI = Tb/L</math> gdzie:  <i>Tb</i> – transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące),  <i>L</i> – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.</p>	<p><b>Wskaźnik WZI</b> – Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem  <math>WZI = Zo/Do</math> gdzie:  <i>Do</i> – dochody ogółem,  <i>Zo</i> – zobowiązania według tytułów dłużnych.</p>
<p><b>Wskaźnik WB2</b> – Udział dochodów własnych w dochodach ogółem:  <math>WB2 = Dw/Do</math> gdzie:  <i>Do</i> – dochody ogółem,  <i>Dw</i> – dochody własne.            Wskaźnik WB2 wskazuje jaką część dochodów ogółem stanowią dochody własne.</p>	<p><b>Wskaźnik WL2</b> – Nadwyżka operacyjna na mieszkańca  <math>WL2 = No/L</math> gdzie:  <i>No</i> – nadwyżka operacyjna,  <i>L</i> – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.</p>	<p><b>Wskaźnik WZ3</b> – Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia  <math>WZ3 = (O+R)/Do</math> gdzie:  <i>O</i> – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,  <i>R</i> – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek,  <i>Do</i> – dochody ogółem.</p>
<p><b>Wskaźnik WB3</b> – Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem  <math>WB3 = No/Do</math> gdzie:  <i>No</i> – nadwyżka operacyjna (dotatnia wartość wyniku bieżącego będącego różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących),  <i>Do</i> – dochody ogółem.            Dodatnia wartość wyniku bieżącego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), określona jako nadwyżka operacyjna, wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach</p>	<p><b>Wskaźnik WL3</b> – Zobowiązania ogółem na mieszkańca  <math>WL3 = Zo/L</math> gdzie:  <i>Zo</i> – zobowiązania według tytułów dłużnych,  <i>L</i> – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.</p>	<p><b>Wskaźnik WZ5</b> – Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia  <math>WZ5 = (O+R)/Dw</math> gdzie:  <i>Dw</i> – dochody własne,  <i>O</i> – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,  <i>R</i> – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek.            Wskaźnik WZ5 – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia. Im większa jest wartość tej relacji, tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.</p>

<p>ogółem (WB3) określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania, w stosunku do osiągniętych - dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje na to, że jednostka samorządu terytorialnego nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej.</p>		
<p><b>Wskaźnik WB4</b> – Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem  <math>WB4 = Wm/Wo</math> gdzie:  <i>Wm</i> – wydatki majątkowe,  <i>Wo</i> – wydatki ogółem.          Wskaźnik WB4 wskazuje, jaką część wydatków ogółem stanowią wydatki majątkowe.</p>		<p><b>Wskaźnik WZ7</b> – Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem  <math>WZ7 = Zw/Zo</math> gdzie:  <i>Zo</i> – zobowiązania według tytułów dłużnych,  <i>Zw</i> – zobowiązania wymagalne.          Konsekwencją braku płynności finansowej w jednostce jest nieterminowe regulowanie zobowiązań. Wskaźnik WZ7 – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem, wskaźnik ten większy od zera świadczy o nieterminowym wywiązywaniu się z płatności. Im większa wartość, tym większa skala tego zjawiska.</p>
<p><b>Wskaźnik WB5</b> – Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń  <math>WB5 = Ww/Wb</math> gdzie:  <i>Ww</i> – wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń,  <i>Wb</i> – wydatki bieżące (wydatki niebędące wydatkami majątkowymi).</p>		
<p><b>Wskaźnik WB6</b> – Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem  <math>WB6 = (No+Sm)/Do</math> gdzie:  <i>Do</i> – dochody ogółem,  <i>Sm</i> – dochody ze sprzedaży majątku,  <i>No</i> – nadwyżka operacyjna.          Wskaźnik WB6 wskazuje udział nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego nie wypracowuje</p>		



nadwyżki operacyjnej, a osiągnięte dochody ze sprzedaży majątku nie wystarczają na pokrycie deficytu operacyjnego.		
<p><b>Wskaźnik WB7</b> – Wskaźnik samofinansowania</p> <p><math>WB7 = (No+Dm)/Wm</math> gdzie:</p> <p><i>Dm</i> – dochody majątkowe;</p> <p><i>No</i> – nadwyżka operacyjna;</p> <p><i>Wm</i> – wydatki majątkowe.</p> <p>Wartość wskaźnika WB7 wskazuje stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia; jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.</p>		

**Źródło:** Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017-2019*, Warszawa 2020 dostęp: <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-latach-2017-2019>.

Dla ww. grup jednostek samorządu terytorialnego zaprezentowano wartości średnie, medianę, wartość maksymalną i wartość minimalną.

W zestawieniach tabelarycznych podano wartości wskaźników w procentach (wskaźniki budżetowe i wskaźniki dla zobowiązań) oraz w złotych (wskaźniki na mieszkańca). Ponadto przeanalizowano wybrane wskaźniki według liczby mieszkańców oraz w przedziałach wartości danego wskaźnika.

Inne podejście do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostało zaprezentowane w raporcie rocznym za 2016 rok, dotyczącym sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a opracowanym przez INC Rating Sp. z o.o. w Poznaniu<sup>15</sup>.

Przedmiotem raportu jest ocena zmian sytuacji finansowej sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST) na podstawie analizy: dochodów, wydatków i wyników budżetów, aktywności inwestycyjnej, zadłużenia, a także stopnia samodzielności finansowej.

Wykorzystane wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego przedstawia tabela 2 w podziale na gminy, miasta na prawach powiatu, powiat ziemski oraz województwo.

<sup>15</sup> Raport roczny 2016, Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, INC Rating Sp. z o.o. Poznań, sierpień 2017, dostęp online: [www.incrating.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-JST-pełny.pdf](http://www.incrating.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-JST-pełny.pdf), s. 20.

**Tabela 2.** Wybrane wskaźniki oceny finansowej dla gmin, miast na prawach powiatów, powiatów grodzki i ziemskich oraz województw.

Gmin	Miasta na prawach powiatu. Powiatów grodzkich	Powiatów ziemskich	Województw	Nadwyżka operacyjna netto / Dochody bieżące netto
				Nadwyżka operacyjna / Dochody bieżące
				Nadwyżka (deficyt) / Dochody ogółem
				Wynik budżetu ogółem / Dochody ogółem
				Środki operacyjne / Dochody ogółem
				Zmiana nadwyżki operacyjnej (zmiana w ciągu roku)
				Zmiana dochodów własnych (zmiana w ciągu roku)
				Zmiana zadłużenia bezpośredniego (zmiana w ciągu roku)
				Zmiana zadłużenia ogółem (zmiana w ciągu roku)
				Odsetki zapłacone / Nadwyżka operacyjna netto
				Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody własne
				Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody bieżące
				Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Środki operacyjne
				Zadłużenie bezpośrednie / Dochody bieżące
				Zadłużenie ogółem / Dochody bieżące
				Zadłużenie bezpośrednie / Nadwyżka operacyjna (lata)
				Zadłużenie ogółem / Dochody własne
				Zadłużenie bezpośrednie / Dochody własne
				Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto / Dochody bieżące
				Indywidualny wskaźnik zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych
				Dochody podatkowe / Dochody bieżące
				Podatki lokalne / Dochody podatkowe ogółem
				Otrzymane transfery bieżące / Dochody bieżące
				Dochody bieżące / Dochody ogółem
				Dochody własne / Dochody ogółem
				Wydatki na wynagrodzenia / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)
				Transfery bieżące / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)
				Wydatki majątkowe / Wydatki ogółem
				Odsetki / Średni stan długu
				Nadwyżka operacyjna / Wydatki majątkowe
				Dochody majątkowe / Wydatki majątkowe
				Zmiana zadłużenia netto / Wydatki majątkowe
				Nadwyżka (deficyt) / Wydatki majątkowe
(Nadwyżka operacyjna + Dochody majątkowe) / Wydatki majątkowe				
Zadłużenie ogółem / Nadwyżka operacyjna (lata)				
Zadłużenie ogółem / Środki operacyjne				
Obsługa zadłużenia / (Środki operacyjne + Nadwyżka z lat ubiegłych)				

**Źródło:** Raport roczny 2016, Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, INC Rating Sp. z o.o. Poznań, sierpień 2017, dostęp online: [www.incrating.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-JST-pełny.pdf](http://www.incrating.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-JST-pełny.pdf).

Sytuacja finansowa nie tylko miast ale wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z istotnych zagadnień związanych z obecną oraz przyszłą perspektywą ich

rozwoju. Zgodnie z raportem rocznym 2019 „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego”<sup>16</sup> przed JST stoją następujące problemy i wyzwania:

- Subwencja oświatowa, otrzymywana przez JST, pozwoli w 2019 r. na pokrycie przeciętnie 60% wydatków na oświatę realizowanych przez samorządy. W stosunku do roku 2018 wartość ta jest podobna. Rosnąca dysproporcja wskazuje, że ciężar tych zmian jest w dużym stopniu przeniesiony na gminy, co szczególnie jest widoczne w gminach o najmniejszych budżetach. Zapewnienie finansowania systemu oświaty stanowi więc znaczące wyzwanie, gdyż „Oświata” jest powszechnie największym działem wydatków samorządów.
- Wyzwaniem dla części samorządów może też być konieczność regulowania zobowiązań zaciąganych w bieżącym roku, związanych w większości z realizacją ambitnych inwestycji majątkowych. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Eurostat, sektor samorządowy odpowiada w Polsce średnio za 25,95% dochodów i 24,64% wydatków sektora finansów publicznych (*general government*), obliczonych w zgodzie ze standardami ESA 2010. Co istotne, Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST) realizują zdecydowaną większość wydatków majątkowych sektora. Zaobserwować można, że znaczącą większość tych wydatków realizują jednostki najniższego szczebla, czyli gminy (a także miasta na prawach powiatu, będące szczególnym typem gmin). W tabeli 3 przedstawiono budżet wszystkich jednostek jst w latach 2013-2020 w mln złotych.

Budżet samorządowy systematycznie rośnie. Gwałtowne zwiększenie dochodów i wydatków bieżących od roku 2016 wynika głównie z przepływu środków z programów społecznych (w szczególności programu „Rodzina 500+”). Nie stanowi to realnego zwiększenia możliwości budżetowych samorządów, choć polepsza okresowo niektóre wskaźniki finansowe. Z perspektywy sektora bankowego konieczna może być zatem zmiana harmonogramów spłat, standardowo oferowanych dla jst, ze średnio 8-12 letnich na 15-20 letnie, dla zobowiązań zaciąganych w latach 2020-2023.

Zobowiązania samorządów rosły w latach 2014 i 2018 - 2019, co jest związane z zauważalnym cyklem inwestycyjnym związanym z pozyskiwaniem środków z UE. W latach 2015-2017 dług malał. Realny obraz uwzględniający zobowiązania pośrednie, nieujmowane w sprawozdaniach (dotyczące długu spółek zależnych czy umów wsparcia) przedstawia dużo większą dynamikę zobowiązań sektora JST. Jest to sygnałem negatywnym. Obecnie średnia wzrostu wynosi 5% i przekracza średnie PKB w badanym okresie (4,3%).

W prezentowanym raporcie uwzględniono również zestawienie danych finansowych dla:

- gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu,
- miast na prawach powiatu (powiaty grodzkie),
- powiatów ziemskich,
- województw.

---

<sup>16</sup> Raport roczny 2019 „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego”, INC Rating we współpracy z Związkiem Banków Polskich, dostęp: [http://incrating.pl/wp-content/uploads/2019/12/Raport\\_o\\_stanie\\_finansow\\_JST\\_2019.pdf](http://incrating.pl/wp-content/uploads/2019/12/Raport_o_stanie_finansow_JST_2019.pdf).

**Tabela 3.** Budżet wszystkich JST w latach 2013-2020 w mln złotych.

Wyszczególnienie	Rok							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Dochody bieżące	163 169	171 722	176 067	200 730	216 130	229 630	239 502	237 685
2. Wydatki bieżące	148 832	155 404	157 839	180 204	194 951	206 508	226 399	215 677
<b>3. Nadwyżka operacyjna (1-2)</b>	14 337	16 318	18 228	20 526	21 179	23 122	13 103	22 008
4. Dochody majątkowe	20 290	22 616	22 952	12 939	13 749	22 216	32 439	24 830
5. Wydatki majątkowe	35 007	41 350	38 576	25 831	35 215	52 878	67 908	51 152
<b>6. Bilans majątkowy (4-5)</b>	-14 718	-18 735	-15 624	-12 892	-21 466	-30 662	-35 468	-26 322
7. Dochody Ogółem	183 458	194 337	199 019	213 669	229 879	251 846	271 941	262 515
8. Wydatki Ogółem	183 839	196 754	196 415	206 035	230 166	259 386	294 306	266 829
<b>9. Nadwyżka / deficyt (7-8)</b>	-380	-2 417	2 604	7 634	-288	-7 540	-22 365	-4 314
10. Przychody	24 062	22 894	20 258	19 380	27 440	35 085	33 452	14 047
<i>a. Nowe zadłużenie</i>	12 959	11 234	8 091	5 000	8 415	16 217	19 156	11 769
<i>b. Pozostałe przychody</i>	11 103	11 660	12 167	14 380	19 024	18 868	14 297	2 278
11. Rozchody	13 753	9 304	11 221	11 185	12 015	11 322	11 049	9 703
<i>a. Spłata zadłużenia</i>	11 839	8 001	8 292	7 838	8 473	11 082	10 745	8 996
<i>b. Pozostałe rozchody</i>	1 914	1 304	2 930	3 347	3 542	240	304	708
<b>12. Finansowanie (10-11)</b>	10 309	13 589	9 037	8 196	15 424	23 763	22 403	4 344
<b>13. Wynik budżetu ogółem (9+12)</b>	9 928	11 172	11 640	15 830	15 137	16 223	-	-

**Źródło:** Raport roczny 2019 „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego”, INC Rating we współpracy z Związkiem Banków Polskich, dostęp: [http://incrating.pl/wp-content/uploads/2019/12/Raport\\_o\\_stanie\\_finansow\\_JST\\_2019.pdf](http://incrating.pl/wp-content/uploads/2019/12/Raport_o_stanie_finansow_JST_2019.pdf), s. 8.

W opracowaniu „Stan finansów JST - raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany ma podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020 r.” struktura dochodów JST uległa w ostatnich latach istotnej zmianie: silnie spadł udział dochodów własnych i subwencji, a największą ich częścią stały się – pierwotnie najmniejsze – dotacje.

- udział dochodów własnych spadł z 31 do 25,2%,
- udział wpływów z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) wzrósł z 22,7 do 24,1%,
- udział subwencji ogólnej spadł z 29,5 do 22,4%, w tym części oświatowej – z 22,9 do 17,1%,
- udział dotacji wzrósł z 16,9 % do 28,3 % (w tym dotacji celowych do 22%).

W ostatnich latach obserwujemy znaczny wzrost wydatków JST, zarówno w grupie wydatków bieżących jak i inwestycyjnych. Jest to z jednej strony wynikiem zwiększenia zakresu zadań oraz poziomu inwestycji, z drugiej jednak efektem znacznego wzrostu wielkości kosztów wykonywania zadań.

Autorzy tego raportu na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzili, że obraz, jaki wyłania się z analizy dostępnych danych, nie jest optymistyczny. Polski samorząd, przy

poszanowaniu zasady pomocniczości, będącej podstawą funkcjonowania państw demokratycznych, zasługuje na adekwatne do jego powinności wobec obywateli i osiągnięć traktowanie przez władze centralne. Społeczności lokalne i regionalne powinny nadal aktywnie uczestniczyć w procesach rozwoju kraju. Dlatego trzeba im zapewnić odpowiednie warunki tego uczestnictwa. W przeciwnym razie grozi nam stagnacja, która obróci się także przeciwko instytucjom centralnym. Malejące inwestycje samorządowe to mniejsze wpływy z podatków VAT i CIT, a w dalszej perspektywie także PIT. Zahamowanie rozwoju lokalnego i regionalnego to słabsza Polska<sup>17</sup>. W wielu opracowaniach dotyczących sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego można przeczytać, że z roku na rok finanse jednostek są ograniczone przez mniejsze wpływy z podatku PIT, CIT oraz mniejszych wpłat dotacji i subwencji z budżetu państwa. Władze samorządowe ograniczają wydatki, stosując tzw. budżet oszczędnościowy. Dla przykładu<sup>18</sup> władze Krakowa szacują, że **ubytek w dochodach w 2020 roku może wynieść ponad 200 mln, Szczecin straci 90 mln złotych, władze miasta Częstochowy** szacują, że wpływy do budżetu miasta bez rekompensat ze strony budżetu państwa będą znacząco niższe niż w roku 2019. Tymczasem ponad 950 samorządów ma ujemną nadwyżkę operacyjną netto. Oblicza się ją, odejmując od dochodów bieżących wydatki bieżące oraz środki na spłatę zadłużenia. Zadłużenie podsektora samorządowego, wynoszące na koniec 2018 r. ok. **76,1 mld zł**, ma ścisły związek z poziomem inwestycji w relacji do nadwyżki operacyjnej.

Z aktualnych danych z WPF, udostępnionych przez resort finansów, wynika, że w roku 2019 ujemną nadwyżkę operacyjną netto wykazuje:

- 31 (prawie połowa) miast na prawach powiatu,
- 58 powiatów (w dalszych 46 jest ona mniejsza niż 1 mln zł),
- 865 gmin (w dalszych 751 jest ona mniejsza niż 1 mln zł).

Prezydent Gdańska podała przykład budżetu Gdańska, który na samych zmianach podatkowych stracił 160 mln zł<sup>19</sup>.

W 2020 roku został opublikowany „Ranking Finansowy Samorządu Terytorialnego w Polsce”<sup>20</sup>. To jedyne opracowanie w kraju, które obejmuje wszystkie jednostki samorzą-

<sup>17</sup> A. Porawski, J. M. Czajkowski, Stan finansów JST raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany ma podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020 r., Związek Miast Polskich, Poznań, 20 lutego 2020 r., s.1-9.

<sup>18</sup> Patrz szerzej. K. Kubicka-Żach, *Samorzady tworzą budżety i szacują milionowe ubytki* dostęp: <https://www.prawo.pl/samorzad/budzety-samorzadow-na-2020-rok-zagrozenia-mniejsze-inwestycje,489764.html> data 17 października 2019 oraz *Samorzady alarmują: Stan finansów bliski krytycznego*, dostęp: <https://www.prawo.pl/samorzad/stan-finansow-samorzadowych-samorzady-chca-zrekompensowania,447059.html> data 18 lipca 2019.

<sup>19</sup> <http://www.miasta.pl/aktualnosci/pomorscy-samorzadowcy-nie-bedziemy-pokornie-milczec> [data dostępu 26.06.2020].

<sup>20</sup> Patrz szerzej. A. Głębski, K. Jakóbiak, K. Owsiak, K. Peter-Bombik, P. Sołtyk, K. Surówka, M. Winiarz, Z. Berdychowski, *Ranking Finansowy Samorządu Terytorialnego w Polsce w 2019*, VI Europejski Kongres Samorządów, dostęp: <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2020/06/Ranking-finansowy-2019-3.pdf> Warszawa 2020 r.

du terytorialnego. Pracujący nad nim naukowcy z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie przebadali prawie 2 800 gmin, miast i powiatów.

Na koniec 2019 roku w Polsce funkcjonowało 2478 gmin, w tym 66 miast na prawach powiatów, 314 powiatów ziemskich oraz 16 województw samorządowych. Gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu finansują około 80% wszystkich zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny, powiaty około 12%, a województwa samorządowe 8%.

Istotnym problemem samorządu terytorialnego w Polsce jest zakres jego samodzielności finansowej. Integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych, a równocześnie polityczna i prawna niezależność samorządu terytorialnego, są przyczyną licznych dyskusji związanych z jego funkcjonowaniem, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania dochodów, finansowania zadań oraz granic zadłużania.

Dla skonstruowania rankingu zaproponowano zastosowanie miernika syntetycznego jako wielokryterialnego miernika oceny. Według kryteriów merytorycznych i zachowania spójności wykorzystano zestaw siedmiu wskaźników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Są to:

W1 - Udział dochodów własnych w dochodach ogółem,

W2 - Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem,

W3 - Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,

W4 - Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń,

W5 - Udział środków europejskich w wydatkach ogółem - bez poręczeń,

W6 - Relacja zobowiązań do dochodów ogółem,

W7 - Udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach bieżących<sup>21</sup>.

Uzyskane wyniki do piątego miejsca w ramach poszczególnych grup w 2019 roku przedstawia tabela 4.

---

<sup>21</sup> Wskaźniki te zostały wyliczone dla każdej jednostki samorządu terytorialnego objętej badaniem. Zaproponowany zestaw zmiennych na wstępie poddano weryfikacji pod kątem nośności informacji (poziom zróżnicowania zmiennej), nadmiarowości (korelacje wzajemne) oraz normalności rozkładów. Kryterium informacyjne zostało spełnione przez poszczególne zmienne, przy czym jako cezurę przyjęto zmienność cechy mierzonej współczynnikiem zmienności na poziomie co najmniej 10%. Badane zmienne posiadają rozkłady odpowiadające rozkładowi normalnemu lub zbliżonemu do normalnego. W większości przypadków rozkłady te są prawostronnie asymetryczne, a niektóre nawet silnie prawostronnie asymetryczne. Jednak biorąc pod uwagę zakres wartości wskaźników nie wykraczający poza przedział  $<0;1>$  (przed normalizacją) asymetria ta nie powinna stanowić przeszkody w porównywaniu wartości wskaźników.

**Tabela 4.** Wyniki rankingu wg grup w 2019 roku.

W grupie 1547 gmin wiejskich	W grupie 628 gmin miejsko-wiejskich	W grupie 235 gmin miejskich	W grupie 66 miast na prawach powiatu	W grupie 314 powiatów ziemskich
najlepsze wyniki uzyskały:				
1. Dobra (woj. zachodniopomorskie) 2. Stawiguda (woj. warmińsko-mazurskie) 3. Kleszczów (woj. łódzkie) 4. Osielsko (woj. kujawsko-pomorskie) 5. Michałowice (woj. mazowieckie)	1. Konstancin-Jeziorna (woj. mazowieckie) 2. Rzgów (woj. łódzkie) 3. Łomianki (woj. mazowieckie) 4. Piaseczno (woj. mazowieckie) 5. Brwinów (woj. mazowieckie)	1. Józefów (woj. mazowieckie) 2. Puszczykowo (woj. wielkopolskie) 3. Podkowa Leśna (woj. mazowieckie) 4. Krynica Morska (woj. pomorskie) 5. Imielin (woj. śląskie)	1. Tychy 2. Warszawa 3. Sopot 4. Poznań 5. Gliwice	1. powiat wrocławski (woj. dolnośląskie) 2. powiat poznański (woj. wielkopolskie) 3. powiat bielski (woj. śląskie) 4. powiat przemyski (woj. podkarpackie) 5. powiat bydgoski (woj. kujawsko-pomorskie)

**Źródło:** patrz szerzej: <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2020/06/Ranking-finansowy-2019-3.pdf>, s. 22-26.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku będzie gorsza w porównaniu do 2019 roku z uwagi na pandemię COVID-19, która spowodowała mniejsze wpływy podatkowe przez zamknięcie jednostek gospodarczych, ograniczenia w poruszaniu się mieszkańców, zamknięte granice Państwa, zdalne nauczanie i wiele innych obostrzeń, mających wpływ na sytuację gospodarczą czy społeczną Polski, a tym samym i jednostek samorządu terytorialnego. Zakładano że sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020 roku będzie gorsza, jednak teza ta nie do końca się potwierdziła. Zgodnie z przeprowadzonym badaniem sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez Katedrę Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu i przedstawieniem wyników badań w „Rankingu finansowym samorządu terytorialnego w Polsce 2020”<sup>22</sup>:

1. Rok 2020 był dla jednostek samorządu terytorialnego rokiem pełnym nowych wyzwań. Pandemia spowodowana przez COVID-19 stanowiła i nadal stanowi poważne wyzwanie dla całego społeczeństwa, w tym dla poszczególnych wspólnot samorządowych.
2. Niższe i często nieregularne wpływy do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wynikające z zamrożenia gospodarki, znacząco oddziaływały na harmonogram wpływu środków budżetowych, utrudniając realizację podstawowych zadań jednostki, nie

<sup>22</sup> Ranking finansowy samorządu terytorialnego w Polsce 2020, VI Europejski Kongres Samorządów, dostęp: <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2021/06/Ranking-Finansowy-2020.pdf>, Warszawa 2021, s.6-7.

wspominając już o planowanych inwestycjach, co znalazło ścisłe odzwierciedlenie w wynikach Rankingu.

3. Wiele jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim poniosło dodatkowe wydatki na przeciwdziałanie i walkę z COVID-19.
4. Poprawa płynności jednostek możliwa była także dzięki środkom jakie trafiły do wszystkich gmin i powiatów z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz wcześniejszego niż w latach poprzednich przekazywania jednostkom części oświatowej subwencji ogólnej. To właśnie oświata i wprowadzone nauczanie zdalne okazały się być największym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego.
5. W Rankingu, wzorem poprzednich lat, wykazano analizę kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz dodatkowo uwzględniono koszty poniesione przez jednostki na walkę z COVID-19 w 2020 r.

Dla skonstruowania rankingu zaproponowano zastosowanie miernika syntetycznego jako wielokryterialnego miernika oceny. Według kryteriów merytorycznych i zachowania spójności wykorzystano ten sam zestaw siedmiu wskaźników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, na bazie których powstał Ranking Finansowy Samorządu Terytorialnego w Polsce 2019<sup>23</sup>.

Uzyskane wyniki do piątego miejsca w ramach poszczególnych grup w 2020 roku przedstawia tabela 5.

---

<sup>23</sup> Ranking finansowy samorządu terytorialnego w Polsce 2020, VI Europejski Kongres Samorządów, dostęp: <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2021/06/Ranking-Finansowy-2020.pdf>, Warszawa 2021, s.11-13.

Wskaźniki te zostały wyliczone dla każdej jednostki samorządu terytorialnego objętej badaniem. Zaproponowany zestaw zmiennych na wstępie poddano weryfikacji pod kątem nośności informacji (poziom zróżnicowania zmiennej), nadmiarowości (korelacje wzajemne) oraz normalności rozkładów. Kryterium informacyjne zostało spełnione przez poszczególne zmienne, przy czym jako cezurę przyjęto zmienność cechy mierzoną współczynnikiem zmienności na poziomie co najmniej 10%. Dla miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich występuje silna korelacja dla wskaźników udziału dochodów własnych w dochodach ogółem z udziałem podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach bieżących (W1-W7). Korelacje te miały następujące wartości: dla miast na prawach powiatu 0,80 i dla powiatów ziemskich 0,79. Podobna sytuacja dotyczy wskaźników W3 oraz W5, gdzie korelacja dla miast na prawach powiatu wyniosła 0,83, dla gmin miejsko-wiejskich 0,72 oraz dla gmin miejskich 0,73. Dla zachowania zgodności metodycznej z pozostałymi rankingami oraz wszystkimi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego nie wyeliminowano tych zmiennych. W większości przypadków rozkłady są prawostronnie asymetryczne, a niektóre nawet silnie prawostronnie asymetryczne. Jednak biorąc pod uwagę zakres wartości wskaźników nie wykraczający poza przedział  $<0;1>$  (przed normalizacją) asymetria ta nie powinna stanowić przeszkody w porównywaniu wartości wskaźników. Zakresy poszczególnych wskaźników znacząco się różniły, w wyniku normalizacji danych otrzymujemy zmienne, których wartości cech są zawarte w przedziale  $<0,1>$ .



**Tabela 5.** Wyniki rankingu wg grup w 2020 roku.

W grupie 1533 gmin wiejskich	W grupie 642 gmin miejsko-wiejskich	W grupie 236 gmin miejskich	W grupie 66 miast na prawach powiatu	W grupie 314 powiatów ziemskich
najlepsze wyniki uzyskały:				
1. Chojnice (woj. pomorskie) 2. Baranów (woj. wielkopolskie) 3. Dobra Szczecińska (woj. zachodniopomorskie) 4. Kleszczów (woj. łódzkie) 5. Stawiguda (woj. warmińskomazurskie)	1. Poddębice (woj. łódzkie) 2. Konstancin-Jeziorna (woj. mazowieckie) 3. Łomianki (woj. mazowieckie) 4. Morawica (woj. świętokrzyskie) 5. Brwinów (woj. mazowieckie)	1. Podkowa Leśna (woj. mazowieckie) 2. Jordanów (woj. małopolskie) 3. Puszczykowo (woj. wielkopolskie) 4. Szklarska Poręba (woj. dolnośląskie) 5. Polanica-Zdrój (woj. dolnośląskie)	1. Poznań 2. Tychy 3. Gliwice 4. Warszawa 5. Gdańsk	1. powiat wrocławski (woj. dolnośląskie) 2. powiat bydgoski (woj. kujawskopomorskie) 3. powiat poznański (woj. wielkopolskie) 4. powiat pruszkowski (woj. mazowieckie) 5. powiat bielski (woj. śląskie)

**Źródło:** Patrz szerzej: Ranking finansowy samorządu terytorialnego w Polsce 2020, VI Europejski Kongres Samorządów, dostęp: <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2021/06/Ranking-Finansowy-2020.pdf>, Warszawa 2021, s.24-28.

Zgodnie z informacjami zawartymi w „Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.”<sup>24</sup> wynika, że w 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały dochody ogółem w wysokości 304.930.106 tys. zł, tj. 100,4% planu rocznego oraz wydatki w wysokości 299.240.624 tys. zł, tj. 92,1% planu. Budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się nadwyżką w wysokości 5.689.483 tys. zł, przy planowanym deficycie w wysokości 21.169.503 tys. zł.

### Podsumowanie

Analiza wskaźnikowa wykorzystywana przez wiele jednostek gospodarczych umożliwia podjęcie przez władze jednostki istotnych decyzji związanych z dalszym jej funkcjonowaniem, rozwojem czy wprowadzeniem nowych technologii, produktów lub usług na rynek.

Podobnie jednostki samorządu terytorialnego podlegają ocenie, a analiza wskaźnikowa może pokazać zarówno pozytywne jak i negatywne trendy sytuacji finansowej jednostki. Informacje te umożliwiają podjęcie odpowiednich kroków i działań przez władze jednostki samorządu terytorialnego. Decyzje te mogą dotyczyć m.in. przesunięcia wolnych

<sup>24</sup> Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021r., Informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s.18, dostęp: <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna3>.

środków z jednego na drugie zadanie, blokowania wydatków czy szukania rozwiązań, które będą miały wpływ na poprawę sytuacji finansowej. Podejmując różnorakie rozwiązania, trzeba mieć na uwadze fakt, że pociągają one za sobą odpowiednie konsekwencje, np. zaciągając kredyt, należy pamiętać, że trzeba go spłacić wraz z odsetkami, co będzie obciążać kolejne budżety. Znając sytuację finansową oraz możliwości konkretnej jednostki samorządu, np. gminy, można planować działania umożliwiające jej dalszy rozwój.

Ocena sytuacji finansowej JST w oparciu o analizę wskaźnikową umożliwia rozpoznanie procesów i zjawisk kształtujących dochody i wydatki budżetowe. Jest ona narzędziem ułatwiającym i wspomagającym zarządzanie nie tylko jednostek gospodarczych, ale i jednostek samorządu terytorialnego. Jej stosowanie i wykorzystanie powinno wspomóc podejmowanie decyzji od planowania do wykonania założonych zadań z uwzględnieniem wiarygodnych źródeł pozyskania środków finansowych oraz racjonalnego ich wydatkowania.

### **Bibliografia**

1. Bednarski L., *Analiza finansowa w przedsiębiorstwach*, PWE, Warszawa 2007.
2. Głębski A., Jakóbiak K., Owsiak K., Peter-Bombik K., Sołtyk P., Surówka K., Winiarz M., Berdychowski Z., *Ranking Finansowy Samorządu Terytorialnego w Polsce w 2019*, VI Europejski Kongres Samorządów, dostęp: <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2020/06/Ranking-finansowy-2019-3.pdf> Warszawa 2020 r.
3. <http://www.miasta.pl/aktualnosci/pomorscy-samorzadowcy-nie-bedziemy-pokornie-milczec> data 26.06.2020 r.
4. <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych3>, struktura sprawozdań 2020.
5. <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna3>.
6. Kubicka-Żach K., *Samorzady tworzą budżety i szacują milionowe ubytki* dostęp: <https://www.prawo.pl/samorzad/budzety-samorzadow-na-2020-rok-zagrozenia-mniejsze-inwestycje,489764.html> data 17 października 2019r. oraz *Samorzady alarmują: Stan finansów bliski krytycznego*, dostęp: <https://www.prawo.pl/samorzad/stan-finansow-samorzadowych-samorzady-chca-zrekompensowania,447059.html> data 18 lipca 2019 r.
7. Ministerstwo finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017-2019*, Warszawa 2020 dostęp: <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2017-2019>.
8. Pakulska T., *Miasto jako przedsiębiorstwo społeczne, w: Miasto jako analog przedsiębiorstwa. Inspiracje dydaktyczne i badawcze*, pod red. K. Kuciński, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna na Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
9. Pomykalska B., Pomykalski P., *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2017.
10. Porawski A., Czajkowski J.M., *Stan finansów JST raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany na podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020 r., Związek Miast Polskich, Poznań, 20 lutego 2020 r.*
11. *Ranking finansowy samorządu terytorialnego w Polsce 2020*, VI Europejski Kongres Samorządów, dostęp: <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2021/06/Ranking-Finansowy-2020.pdf>, Warszawa 2021.

12. Raport roczny 2016, Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, INC Rating Sp. z o.o. Poznań, sierpień 2017, dostęp online: [www. incrating.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-JST-pełny.pdf](http://www.incrating.pl/wp-content/uploads/2017/08/Raport-JST-pełny.pdf).
13. Raport roczny 2019 „Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego”, INC Rating we współpracy z Związkiem Banków Polskich, dostęp: [http://incrating.pl/wp-content/uploads/2019/12/Raport\\_o\\_stanie\\_finansow\\_JST\\_2019.pdf](http://incrating.pl/wp-content/uploads/2019/12/Raport_o_stanie_finansow_JST_2019.pdf).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ze zmianami.
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U.2019.1393.
16. Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021r., Informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2021.
17. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305.
18. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. 1994 Nr 121 poz. 591, Opracowano na podstawie t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217.
19. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038.
20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038.
21. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95, Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.
22. Ustawa z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203 poz. 1966, Opracowano na podstawie: tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 38, 694.

#### **Dane kontaktowe**

Dariusz Rajchel, [d.rajchel@po.edu.pl](mailto:d.rajchel@po.edu.pl)

