

Dorota A. Hałaburda

Katedra Finansów i Rachunkowości

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Analiza płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Wstęp

Problem płynności finansowej jest szeroko analizowany w odniesieniu do przedsiębiorstw, rzadko natomiast w odniesieniu do jednostek sektora publicznego i innych podmiotów *non profit*. Bezpośrednia adaptacja w tych jednostkach zasad i metod zarządzania płynnością finansową wypracowanych w sektorze komercyjnym, poza pewnymi wyjątkami, w zasadzie nie jest możliwa. Wynika to przede wszystkim z różnic między przedsiębiorstwami i jednostkami samorządu terytorialnego. Różnice te dotyczą celów działalności. Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych. W związku z tym gospodarka finansowa tych podmiotów nie może podlegać tylko i wyłącznie względom racjonalności ekonomicznej, ale musi także uwzględniać efekty społeczne. Ponadto działalność finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlega licznym i niejednorodnym ograniczeniom prawnym.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie specyfiki analizy płynności finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego, która różni się od tej stosowanej w przedsiębiorstwach. W opracowaniu zwrócono uwagę na odmienny sposób ewidencji oraz różnice w gospodarce finansowej.

Różnice w analizie finansowej przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego

Analiza finansowa przeprowadzana w jednostkach samorządu terytorialnego różni się od tej w przedsiębiorstwach. Wynika to w głównej mierze z tego, że wykonują one zadania związane z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych, co powoduje, że nie są nastawione na osiągnięcie zysku w przeciwieństwie do przedsiębiorstw. Przyczyny różnic w analizie finansowej przeprowadzonej

przez przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego to [Dylewski i in. 2004]:

1. Odmienny system finansowania działalności. Jednostki samorządu terytorialnego finansują swoją działalność głównie z osiąganych dochodów, które pochodzą z podatków i opłat, przedsiębiorstwa natomiast kapitałem własnym i obcym.

2. Odmienne podejście do zasad gospodarki finansowej. Przedsiębiorstwa prowadzą ewidencję stosując metodę memoriałową, natomiast jednostki samorządu terytorialnego stosują zasadę kasową, inne jest też podejście do amortyzacji.

3. Różnice w strukturze i przesłankach finansowania działalności ze źródeł zewnętrznych. Przedsiębiorstwo częściej korzysta z zewnętrznych źródeł finansowania w celu osiągnięcia poprawnej struktury kapitału, zmniejszenia zysku do opodatkowania, finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej. Szerszy jest również katalog dostępnych na rynku instrumentów finansowania zewnętrznego. Jednostki samorządu terytorialnego podejmując decyzje dotyczące finansowania zewnętrznego muszą uwzględnić regulacje ustawowe.

4. Różnica w rodzaju prowadzonej działalności. Przedsiębiorstwa prowadzą działalność komercyjną nastawioną na osiąganie zysków i wymierne efekty gospodarcze. Jednostki samorządu terytorialnego są organizacjami *non profit*, a ich działalność jest związana z realizacją zadań na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

5. Odmienny system obciążeń finansowych. Działalność prowadzona przez przedsiębiorstwa jest opodatkowana różnymi rodzajami podatków (bezpośrednich i pośrednich), jednostki samorządu terytorialnego są finansowane z podatków, nie płacą podatków bezpośrednich, są zaś płatnikami podatków pośrednich (VAT).

6. Odmienne sposoby podejścia i analizy zjawiska zadłużenia. Przedsiębiorstwo może dowolnie kształtować swój dług, byle zachowało wypłacalność (mierzoną stopniem płynności finansowej) i zdolność kredytową. Jednostka samorządu terytorialnego natomiast powinna przejść ustawowo określoną procedurę zadłużeniową (np. opinie RIO, nieprzekraczalność wskaźników bezpieczeństwa).

7. Kryteria podejścia do oceny wykorzystania zasobów będących w dyspozycji przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego. W strukturze zasobów w przedsiębiorstwie przeważają zasoby rzeczowe, w jednostkach samorządu terytorialnego zaś finansowe.

Wykorzystanie analizy wskaźnikowej w jednostkach samorządu terytorialnego służy do oceny jej płynności finansowej i wiarygodności kredytowej. Pozwala to na zidentyfikowanie możliwości racjonalizacji gospodarki budżetowej oraz

wskazanie następstw finansowych realizacji różnych strategii rozwoju [Zalewski 2005]. Umożliwia ocenę, czy analizowana jednostka w krótkim i dłuższym okresie jest w stanie wypełniać swoje zobowiązania w stosunku do zleceniobiorców, kredytobiorców, podatników, mieszkańców i innych podmiotów.

Znaczenie sposobu ewidencji w jednostkach samorządu terytorialnego na potrzeby analizy płynności

Zmiany w sytuacji finansowo-majątkowej jednostek można przedstawiać w różnych konwencjach. Wyróżnia się memoriałową oraz kasową konwencję pomiarową. Konwencje te są głównym narzędziem rachunkowości [Winiarska, Kaczorek-Kozak 2005]. Podmioty gospodarcze prowadzą ewidencję stosując głównie metodę memoriałową, natomiast podmioty sektora publicznego stosują zarówno metodę kasową, jak i memoriałową do ewidencjonowania swojej działalności.

Tradycyjnie przyjmuje się, że planowanie, ewidencja i sprawozdawczość w zakresie dochodów i wydatków budżetowych odbywają się według ujęcia kasowego. Ujęcie kasowe operacji budżetowych oznacza, że dochody i wydatki budżetu ujmowane są w terminach ich zapłaty. Zakres ewidencji księgowej zostaje ograniczony do rejestracji przychodów i rozchodów. Zgodnie z metodą kasową poszczególne operacje ujmuje się w ewidencji wykonania budżetu z datą, w której nastąpił przepływ pieniężny, nie zaś wtedy, kiedy powinien nastąpić. Dochody są więc zaliczane do zrealizowanych wtedy, gdy środki pieniężne wpłyną na rachunek. Wydatki uznaje się za dokonane dopiero wtedy, gdy nastąpi wypłata środków z rachunku budżetowego [Malinowska, Misiąg 2002]. Dotyczą one płatności dokonanych w danym roku, niezależnie od roku, którego dotyczyło zobowiązanie powodujące wypłacenie środków z rachunku bankowego i jaki był wymagalny termin płatności. Ujęcie kasowe wykonania budżetu jest sporządzane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych [DzU nr 142, poz. 1020]. Takie ujęcie wykonania budżetu powoduje, że w sprawozdaniach dotyczących dochodów przedstawia się jako dochody danego roku wszystkie wpłaty na rachunek bankowy w danym roku niezależnie od terminu ich płatności. Dochody obejmują więc również spóźnione, niuregulowane w terminie wpłaty z lat poprzednich, wpłaty naliczonych w roku poprzednim należności podatkowych zapłaconych w bieżącym roku,

wpłaty dokonywane za przyszły rok budżetowy oraz wszelkie bieżące wpłaty należne i regulowane w roku budżetowym [Winiarska, Kaczorek-Kozak 2007]. W ewidencji wydatków nie zalicza się do nich zobowiązań budżetu, które nie zostały zapłacone.

W literaturze wymienia się wiele zalet i wad stosowania ujęcia kasowego. Do wad można zaliczyć to, że nie tworzy się rezerw na należności i zobowiązania, co może zachęcać do manipulacji wykazywaną nadwyżką lub deficytem. Zaletą natomiast stosowania takiego ujęcia jest możliwość szybkiej oceny gospodarowania środkami pieniężnymi i dokonania porównań z ustalonymi wcześniej wielkościami.

Ujęcie memoriałowe polega na tym, że w budżecie prezentowane są nie tylko te dochody i wydatki, które zostały realnie osiągnięte lub poniesione, ale również te, które odnoszą się do danego roku budżetowego i powinny być poniesione. Wszelkie uzyskiwane w danym roku dochody lub poniesione wydatki roku poprzedniego lub następnego nie mają wpływu na poziom nadwyżki lub niedoboru w roku bieżącym. Umożliwia to ocenę, ile dochodów powinno wpłynąć do budżetu oraz faktycznych wydatków niezależnie od tego, czy płatność została dokonana. Zasadę memoriałową stosują jednostki organizacyjne wyodrębnione w sektorze publicznym, takie jak jednostki budżetowe i zakłady budżetowe.

Ujęcie kasowe budżetu utrudnia ocenę płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ nie wykazuje należności i zobowiązań przeterminowanych. Możliwe jest również przesuwanie zobowiązań na kolejny rok budżetowy w celu obniżenia poziomu deficytu lub wykazania nadwyżki. Zastosowanie metody kasowej nie stymuluje jednostek samorządu terytorialnego do poprawy planowania budżetowego i ściągania należności, których termin zapłaty minął.

Zatem czy zasadne jest przyjęcie memoriałowej zasady ewidencjonowania budżetu? Ujęcie memoriałowe stwarza warunki do bardziej realnego planowania dochodów i poprawy ich ściągalności. Jeżeli podstawą wykonania budżetu byłoby przyjęcie zasady memoriałowej w zakresie dochodów, to podstawę dokonywania wydatków stanowiłyby nie tylko dochody, które faktycznie wpłynęły na rachunek budżetu, ale także takie, które powinny wpłynąć. W praktyce mogłoby się okazać, że niektóre należności nie są ściągalne, np. wskutek upadłości przedsiębiorstwa, co może spowodować zagrożenie dla zachowania bieżącej płynności jednostki samorządu terytorialnego i konieczność ograniczenia wydatków [Kosek-Wojnar, Wojnar 2005]. Dlatego w odniesieniu do dochodów wydaje się jednak bezpieczniejsze stosowanie metody kasowej. W odniesieniu natomiast do wydatków możliwe jest stosowanie metody memoriałowej.

Podstawowe zagadnienia związane z zarządzaniem płynnością finansową w jednostkach samorządu terytorialnego

Badanie i stałe monitorowanie płynności finansowej ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania podmiotów gospodarujących. Przez płynność finansową rozumie się najczęściej zdolność do terminowego regulowania zobowiązań [Sierpińska, Jachna 2004]. Pojęcie to nie jest tożsame z wypłacalnością, która oznacza zdolność do pokrycia łącznych długów posiadanym majątkiem i określana jest jako płynność finansowa długoterminowa. Utrata płynności finansowej jest wstępem do bankructwa. Prowadzi ona bowiem do zmniejszenia zaufania banków i ograniczenia firmie kredytów oraz zmniejszenia zakresu kredytów kontrahentów, a w konsekwencji do kurczenia się obszaru działania na rynku [Sierpińska, Wędzki 2002].

W literaturze przedmiotu pojęcie płynności finansowej jest szeroko analizowane przede wszystkim w stosunku do firm, w niewielkim stopniu natomiast dotyczy jednostek samorządu terytorialnego. Płynność oznacza więc zdolność do zapewnienia w każdym czasie takiej ilości środków pieniężnych, która wystarczy na pokrycie bieżących wydatków. Można ją zdefiniować również jako zdolność do generowania przepływów pieniężnych umożliwiających terminowe regulowanie zobowiązań oraz pokrywanie niespodziewanych wydatków gotówkowych [Dylewski i in. 2004].

W odniesieniu do podmiotów gospodarczych płynność finansowa jest interpretowana jako [Wasilewski, Skoczylas 1996]:

- pozytywny stan środków płatniczych,
- właściwość składników majątku do ponownej zamiany na pieniądź,
- stopień pokrycia zobowiązań składnikami majątku,
- możliwość regulowania w każdym momencie zobowiązań.

Zarządzanie płynnością finansową obejmuje więc wiele decyzji o charakterze kapitałowo-majątkowym, których celem jest takie ukształtowanie relacji między majątkiem a kapitałem go finansującym, aby w sytuacji wystąpienia zapotrzebowania na środki pieniężne zapewnić ich dostarczenie w wymaganej ilości. Podobne decyzje podejmowane w odniesieniu do długiego okresu stanowią zarządzanie równowagą finansową. Ich celem jest zapobieganie występowaniu w przyszłości negatywnych skutków (kumulacji zobowiązań) decyzji podjętych w teraźniejszości [Dylewski i in. 2006].

W jednostkach samorządu terytorialnego płynność finansowa oznacza stan, w którym w danym momencie mają one środki niezbędne do pokrycia zaplanowanych wydatków i rozchodów. Płynność finansowa zachowana jest wów-

czas, gdy występuje właściwa symetria dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego [Kosek-Wojnar, Surówka 2007]. Wymaga to precyzyjnego łączenia terminów ich gromadzenia i wydatkowania. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu, w którym obowiązuje zasada roczności. Dlatego mamy do czynienia z krótkoterminową płynnością finansową budżetu odnoszącą się do roku budżetowego. W budżecie dochody i wydatki mają charakter strumieniowy i w trakcie roku budżetowego mogą się pojawić odchylenia od stanu równowagi bieżącej budżetu. Wówczas jednostka samorządu terytorialnego może zwiększyć dochody, dokonać cięć w wydatkach lub pozyskać środki na rynkach finansowych. W trakcie roku budżetowego trudno zwiększyć wpływy do budżetu przez zmiany stawek podatkowych czy zwiększyć dochody z majątku. Jednostki samorządu terytorialnego starają się więc zwiększyć dochody przez poprawę ściągalności należności, w tym głównie z podatków.

Specyfika zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego wynika ze specyfiki samych finansów publicznych. Finanse jednostek samorządu terytorialnego, będąc integralną częścią systemu finansów publicznych, podlegają pewnym normom i zasadom wynikającym zarówno z ich charakteru, jak i z regulacji prawnych.

Zgodnie z przepisami art. 3. ustawy o finansach publicznych [DzU z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.], finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- 2) wydatkowanie środków publicznych,
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- 4) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- 6) zarządzanie środkami publicznymi,
- 7) zarządzanie długiem publicznym,
- 8) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Zarządzanie finansami (środkami publicznymi i długiem publicznym) jest ustawowym obowiązkiem każdej jednostki samorządu terytorialnego. Niezależnie jednak od funkcjonowania tego obowiązku, w warunkach ograniczonych środków i praktycznie nieograniczonych potrzeb finansowych każda jednostka samorządu terytorialnego powinna odpowiednio zarządzać własnymi finansami, gdyż od ich poziomu i racjonalności wykorzystania zależy jej sprawne funkcjonowanie i rozwój [Piekunko-Mantiuk, 2008].

Jednostki samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, mają ustawowo zapewnione źródła dochodów niezależne od efektów ich gospodarowania. Wiąże się to czasem z brakiem motywacji do efektywnego wykorzystywania środków finansowych. Jeżeli przedsiębiorstwo nie będzie prowadziło racjonalnej polityki gospodarowania, szybko straci na wartości, utraci płynność finansową i w konsekwencji może zbankrutować. Gdy nadzór właścicielski zauważy niegospodarność kierujących, natychmiast utracą oni zajmowane stanowiska i mogą być pociągnięci do odpowiedzialności [Piekunko-Mantiuk 2008]. W jednostkach samorządu terytorialnego o polityce finansowej decydują odpowiednie organy, których członkowie wybierani są w wyborach powszechnych i w związku z tym często nie mają odpowiedniej wiedzy i doświadczenia z zakresu zarządzania jednostką i jej finansami. Dodatkowo, w trakcie trwania kadencji trudno jest ich odwołać, gdyż odwołanie wymaga zastosowania takiej samej formy jak powołanie, czyli głosowania mieszkańców gminy, a to, jak dowodzi praktyka, m.in. ze względu na niską frekwencję, rzadko bywa skuteczne.

Wskaźniki służące do analizy płynności finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

Badanie płynności finansowej może mieć charakter statyczny lub dynamiczny. W ujęciu statycznym badanie obejmuje analizę relacji między aktywami bieżącymi i pasywami bieżącymi (analiza wskaźnikowa), których wartość jest znana na określony dzień. W ujęciu dynamicznym jest to analiza faktycznych wpływów i wydatków środków pieniężnych w danym okresie [Sierpińska, Wędzki, 1999].

Wskaźniki wykorzystywane do analizy płynności finansowej w podmiotach gospodarczych mają inny charakter niż w jednostkach samorządu terytorialnego.

W teorii finansów bieżącą płynność finansową w ujęciu wskaźnikowym i statycznym wyraża relacja [Sierpińska, Jachna 2004]:

$$LCR = CA : CL$$

gdzie: LCR – wskaźnik płynności bieżącej, CA – aktywa bieżące, CL – zobowiązania bieżące.

Wskaźnik LCR informuje o zdolności przedsiębiorstwa do terminowego regulowania zobowiązań krótkoterminowych opartego na aktywach bieżących, powinien więc być wyższy od jedności.

Zastosowanie tej formuły nie jest do końca możliwe w jednostkach samorządu terytorialnego ze względu na to, że prowadzą one swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który obejmuje dochody, przychody, wydatki i rozchody. Dochody jednostek samorządu terytorialnego to dochody z podatków i opłat, dochody z majątku, dotacje, subwencje i pozostałe dochody. Dlatego należności mają tu inny charakter niż należności w przedsiębiorstwach. Z kolei przychody podobnie jak w podmiotach gospodarczych są pozyskiwane z pożyczek, kredytów czy emisji papierów wartościowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą jednak udzielać poręczeń i gwarancji przedsiębiorstwom i w związku z tym mogą wystąpić zobowiązania potencjalne. W porównaniu do innych podmiotów gospodarczych jednostki samorządu terytorialnego w inny sposób generują dochody i inna jest treść ekonomiczna należności i zobowiązań [Kosek-Wojnar, Wojnar 2005]. Ponadto, w sprawozdaniu z wykonania budżetu stosowana jest metoda kasowa ewidencji, w przedsiębiorstwach natomiast metoda memoriałowa.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, które prowadzą swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu, można przyjąć, że płynność występuje wówczas, gdy posiadają one środki na pokrycie niezbędnych zaplanowanych wydatków i rozchodów. W ujęciu statycznym płynność finansową jednostek samorządu terytorialnego można badać jako płynność *ex ante* (planowaną) lub *ex post* (zrealizowaną). Planowaną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do pokrycia zobowiązań wynikających z realizacji wydatków i rozchodów określa się według poniższego wzoru [Dylewski i in. 2004]:

$$WPP = (PDB + PPB) : (PWB + PRB)$$

gdzie: WPP – wskaźnik płynności finansowej w układzie planowanym, PDB – planowane dochody budżetowe, PPB – planowane przychody budżetowe, PWB – planowane wydatki budżetowe, PRB – planowane rozchody budżetowe.

Zastosowanie powyższej formuły obliczeniowej w wyniku da zawsze wartość ≥ 1 , co oznacza, że *ex ante* gmina zawsze będzie miała płynność finansową. Wynika to z faktu, iż w przypadku ustalenia budżetu z deficytem trzeba podać źródła jego pokrycia, a więc nie ma takiej możliwości, aby suma planowanych wydatków i rozchodów była większa od sumy planowanych dochodów i przychodów [Piekunko-Mantiuk 2008]. Nie oznacza to jednak, że w roku budżetowym gmina nie będzie miała problemów z utrzymaniem płynności finansowej. Problemy takie mogą się pojawić, gdyż dochody zapisane w uchwale budżetowej mają charakter planowany, wydatki natomiast są obligatoryjne i niezależne od wielkości uzyskiwanych dochodów. Z tego względu zastosowanie tej formuły miałyby uzasadnienie, gdyby powyższe wielkości oszacować dla poszczegól-

nych kwartałów lub miesięcy i na ich podstawie określić wskaźniki planowanej płynności.

Określenie rzeczywistej zdolności jednostki samorządu terytorialnego do terminowego regulowania zobowiązań w roku budżetowym można uzyskać wykorzystując następujące formuły [Dylewski i in. 2006]:

$$WPFN_1 = (ZDB_t + ZPB_t) : (ZWB_t + ZRB_t + ZW_t)$$

$$WPFN_2 = (ZDB_t + ZPB_t) : (ZWB_t + ZRB_t + ZW_t + ZN_t)$$

gdzie: $WPFN_1$, $WPFN_2$ – wskaźniki płynności finansowej natychmiastowej pierwszego i drugiego stopnia, ZDB_t – zrealizowane dochody budżetowe w okresie t , ZPB_t – zrealizowane przychody budżetowe w okresie t , ZWB_t – zrealizowane wydatki budżetowe w okresie t , ZRB_t – zrealizowane rozchody budżetowe w okresie t , ZW_t – zobowiązania wymagalne w okresie t , ZN_t – zobowiązania niewymagalne w okresie t .

Wskaźniki te uwzględniają wielkości faktycznie zrealizowane. Wskaźniki przyjmujące wartości przynajmniej równe jedności oznaczają, że dana jednostka samorządu terytorialnego nie ma kłopotów z płynnością finansową w czasie roku budżetowego. Wskazuje to, że nastąpiło pełne dopasowanie realizacji dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów. Jeśli wskaźniki przyjmują wartości poniżej jedności, oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego [Dylewski i in. 2004]:

- zrealizowała dochody i/lub przychody na poziomie niższym od planowanego,
- wydatki i/lub rozchody zostały zrealizowane na poziomie wyższym od planowanego.

Mogą też wystąpić obie powyższe sytuacje równocześnie, co w praktyce oznacza utratę płynności finansowej. Należy jednak pamiętać, że powyższe formuły oparte są na danych *ex post*, czyli że określają historyczną płynność finansową, tak więc ich wykorzystanie w bieżącym zarządzaniu ma dość ograniczony charakter.

Oprócz wskaźników płynności finansowej najprostszym instrumentem krótkookresowego aktywnego zarządzania płynnością jednostki samorządu terytorialnego wydaje się być harmonogram realizacji dochodów i wydatków, czyli uszczegółowiony pod względem czasowym budżet [Dylewski i in. 2006]. Jest to zestawienie określające dochody przewidziane do realizacji na poziomie minimalnym, a wydatki na poziomie maksymalnym – uwzględnia więc najgorszy, z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego, scenariusz. Harmonogram wymaga podania czasu realizacji dochodów i wydatków, sposobu i metod ich realizacji oraz osób odpowiedzialnych. Taka konstrukcja harmonogramu po-

zwala na efektywne i skuteczne zarządzanie płynnością finansową, przy racjonalnym kształtowaniu kosztów finansowych jej utrzymania. Pozwala również na podjęcie z góry działań zapewniających dodatkowe źródła finansowania oraz na najkorzystniejsze lokowanie krótkoterminowych nadwyżek finansowych.

Aby to zarządzanie było jeszcze bardziej skuteczne, już na etapie planowania budżetu można przyjąć pewne zasady, a mianowicie [Dylewski i in. 2006]:

- z dochodów cyklicznych (stałych) można finansować każdy rodzaj wydatków,
- z dochodów incydentalnych należy finansować wydatki incydentalne,
- długiem (pomijając przejściowe niedobory budżetowe) nie powinno się finansować wydatków, jeżeli w przyszłości będzie brakować środków na ich spłatę.

Wnioski

Jednostki samorządu terytorialnego działają na innych zasadach niż podmioty gospodarcze, wykonują one zadania, które zaspokajają potrzeby społeczności lokalnych. Ich działalność nie jest nastawiona na zysk, wykonywanie usług publicznych jest z natury deficytowe. Różnice występują również w gospodarce finansowej. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą ją na podstawie budżetu, a ich dochody w głównej mierze pochodzą z danin publicznych. Powoduje to, że są one zaliczane do bezpiecznych dłużników. Praktyka jednak pokazuje, że podobnie jak inne podmioty są one narażone na ryzyko utraty płynności finansowej. Następstwem braku płynności jednostek samorządu terytorialnego nie jest jednak procedura upadłościowa, lecz oddłużeniowa. Polskie prawo nie przewiduje sytuacji, aby jednostka samorządowa zbankrutowała, nie ma też możliwości, aby państwo pokryło jej zadłużenie. Istnieje zatem potrzeba analizy płynności finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Można tu wykorzystać analizę wskaźnikową podobnie jak przedsiębiorstwach, trzeba jednak wprowadzić pewne korekty w poszczególnych wskaźnikach ze względu na to, że:

- w jednostkach samorządu terytorialnego budżet jest ewidencjonowany metodą kasową, a przedsiębiorstwach metodą memoriałową,
- inny niż w przedsiębiorstwach charakter mają zobowiązania i należności,
- inny jest sposób generowania środków, jednostki samorządu terytorialnego pozyskują je głównie z danin publicznych.

Bieżąca analiza płynności w jednostkach samorządu terytorialnego ułatwia realne planowanie budżetów. Najlepszym i zarazem najprostszym instrumentem krótkookresowego aktywnego zarządzania płynnością jest harmonogram wykonania budżetu, czyli jego plan finansowy, uwzględniający czas realizacji dochodów i wydatków. Ułatwia on efektywne i skuteczne zarządzanie płynnością finansową, przy racjonalnym kształtowaniu kosztów finansowych jej utrzymania.

Literatura

- DYLEWSKI M., FILIPIAK B., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M.: *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2004.
- DYLEWSKI M., FILIPIAK B., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M.: *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- KOSEK-WOJNAR M., SURÓWKA K.: *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- KOSEK-WOJNAR M., WOJNAR J.: *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 3 z 2005 r.
- MALINOWSKA E., MISIĄG W.: *Finanse publiczne w Polsce*. ODDK, Gdańsk 2002.
- PIEKUNKO-MANTIUK I.: *Zarządzanie płynnością finansową w gminach*, w: (red.) D.A. Hałaburda, *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008.
- SIERPIŃSKA M., JACHNA T.: *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- SIERPIŃSKA M., WĘDZKI D.: *Zarządzanie płynnością finansową*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- WASILEWSKI T., SKOCZYŁAS W.: *Analiza płynności finansowej*. [w:] *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, t. 1, (red.) L. Bednarski, T. Wasilewski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- ZALEWSKI A. (red.): *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. DzU Nr 142, poz. 1020.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2004 roku o finansach publicznych, DzU Nr 249, poz. 2104.

The liquidity financial analysis of local governments

Abstract

A financial analysis of local government is different than corporate. A budget is a instrument of financial management in local governments. Financial analysis of budgets should be considered one of more important instruments aimed at identification and estimation of a number of financial processes and phenomena occurring in local self-government units. The local government's revenues achieved from taxes and the method of budget was the cash basis accounting. The analysis of financial indicator used in corporate like level of liquidity, may be used by local governments but it requires modification.

