



BENCHMARKING W PROCESIE ZARZĄDZANIA FINANSAMI SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Justyna Łukomska-Szarek

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Benchmarking jest jedną z metod wspomagających proces zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Umożliwia doskonalenie organizacji na zasadzie uczenia się od najlepszych. Opracowanie ma na celu prezentację benchmarkingu jako narzędzia umożliwiającego ocenę zarządzania finansami samorządów lokalnych. Na tle wybranych aspektów teoretycznych opisywanego zagadnienia dokonano analizy benchmarkingowej w zakresie zarządzania finansami samorządów lokalnych w Polsce. Przeprowadzono także analizę benchmarkingową gospodarki budżetowej samorządów lokalnych w oparciu o analizę wybranych wskaźników finansowych. Okres badawczy obejmuje lata 2012-2014.

Słowa kluczowe: benchmarking, nowe zarządzane publiczne, samorząd terytorialny

DOI: 10.17512/znpcz.2016.4.1.18

Wprowadzenie

Benchmarking jest skuteczną metodą w poprawie efektywności działania organizacji, współcześnie stanowi nieodzowny element funkcjonowania sektora publicznego i może być wdrażany na każdym szczeblu aktywności struktur publicznych (por.: Batko, Marcinek, Praweńska-Skrzypek 2010, s. 188-190). Kluczowym założeniem wskazanej metody jest porównanie, w oparciu o dostępne dane, wyników jednostki samorządu terytorialnego z najlepszymi rezultatami osiągniętymi przez inne jednostki, a w efekcie dostosowanie własnej organizacji do wzorcowych praktyk i zwiększenie efektywności usług publicznych.

Zgodnie z powyższym założono, iż celem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu jest rola benchmarkingu w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych. Główną tezę badawczą jest wskazanie w oparciu o analizę benchmarkingową niskiego stadium rozwoju gmin w zakresie zarządzania finansami. W celu weryfikacji wskazanej tezy badawczej posłużono się metodologią zaproponowaną w ramach projektu Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego, a także analizą wskaźnikową. W związku z tym na tle rozważań teoretycznych podjęto analizę i ocenę benchmarkingową zarządzania finansami gmin, w szczególności uwzględniono wybrane wskaźniki budżetowe służące do syntetycznej oceny gospodarki budżetowej badanych jednostek. Analizę przeprowadzono w ujęciu ex post, na podstawie danych historycznych pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetu samorządów gminnych w Polsce w latach 2012-2014.

Rola benchmarkingu w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego

Benchmarking jest miarą efektywności i skuteczności działań, stanowi istotny element koncepcji nowego zarządzania publicznego (New Public Management), w szczególności pomiaru wydajności (Performance Measurement) w zakresie formalnej oceny danego programu i porównania jego wyników (Ammons 2012, s. 11)¹. W swej istocie jednym z najważniejszych elementów wskazanej metody jest poszukiwanie najlepszych rozwiązań, działań, procesów i praktyk oraz wzorowanie się na nich i implementacja przez jednostki samorządu terytorialnego².

Zdaniem M. Chrzanowskiego benchmarking w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego stanowi pewien system porównania, samo słowo „benchmark” oznacza bowiem punkt odniesienia, wyjściowy, bazę do porównania³. W sektorze publicznym powszechne jest dokonywanie porównań: po pierwsze – wewnętrznych, gdzie porównuje się swoje aktualne wyniki wydajności z wynikami z poprzednich okresów sprawozdawczych, po drugie – punkt odniesienia skierowany może być do porównywania statystyk w zakresie najlepszych wyników (wydajności) innych podmiotów (por.: Kelly, Rivenbark 2011, s. 133). Konkludując, można wskazać, iż identyfikacja najlepszych procesów, praktyk i działań stosowanych w jednostkach wyróżniających się sprawnością oraz późniejsze włączanie ich do własnej działalności prowadzi do efektywnego wykorzystania zasobów oraz daje pozytywne efekty i korzyści z ich stosowania (Chrzanowski 2015, s. 37).

Analiza benchmarkingowa w zakresie zarządzania finansami gmin w Polsce

Ocenę benchmarkingową zarządzania finansami samorządów lokalnych przeprowadzono w niniejszej części artykułu w ramach metodologii badań opracowanej na potrzeby projektu Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)⁴. Spośród

¹ Benchmarking stał się ważnym instrumentem reformy samorządowej w myśl koncepcji New Public Management (nowego zarządzania publicznego), zwłaszcza wykreowanej na jej gruncie idei Performance Management, zgodnie z którą w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego istotne jest ciągłe doskonalenie wydajności podmiotów publicznych (por.: Keehley, Abercrombie 2008, s. 85).

² Benchmarking może być rozpatrywany jako proces pomiaru wydajności danej organizacji przeciwko organizacji najlepszej „w tej klasie” co do poprawy jakości usług, operacji czy pozycji kosztowej (por.: Spearman 2007, s. 209).

³ Benchmarking, będący przejawem implementacji w praktyce samorządowej koncepcji nowego zarządzania publicznego daje szansę na identyfikację nieefektywnych działań, jest jednym z powszechnie wymienianych sposobów na implementację zasady „coraz więcej, za coraz mniej” (por.: Chrzanowski 2015, s. 37-38). W.M. Grudzewski i J.K. Hejduk podkreślają, że benchmarking to porównywanie się organizacji z innymi podmiotami mającymi najlepsze wyniki lub też wyznaczającymi kierunki rozwoju oraz dostosowanie ich dobrych pomysłów, aby się doskonalić (por.: Grudzewski, Hejduk 2004, s. 168).

⁴ Należy wskazać, iż rozwój instytucjonalny jednostek publicznych podlega ocenie w ramach ustalonych obszarów zarządzania oraz uszczegółwiających je kryteriów. We wskazanym projekcie wykorzystano benchmarking do oceny 5 obszarów: *Przywództwo i strategia; Zarządzanie zasobami i procesami; Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji; Partnerstwo oraz Zarządzanie usługami pu-*

pięciu badanych obszarów zarządzania i przypisanych im kryteriów podjęto rozważania na temat kryterium nr 3: *Zarządzanie finansami*, które stanowi jeden z elementów analizy w obszarze nr 2: *Zarządzanie zasobami i procesami* (Bober, Zawicki (red.) 2010, s. 25). W Tabeli 1 przedstawiono charakterystykę poszczególnych pięciu stadiów rozwoju instytucjonalnego w ramach kryterium *Zarządzanie finansami*, a następnie na Rysunkach 1-3 zilustrowano wyniki badań oraz przeprowadzono ich analizę.

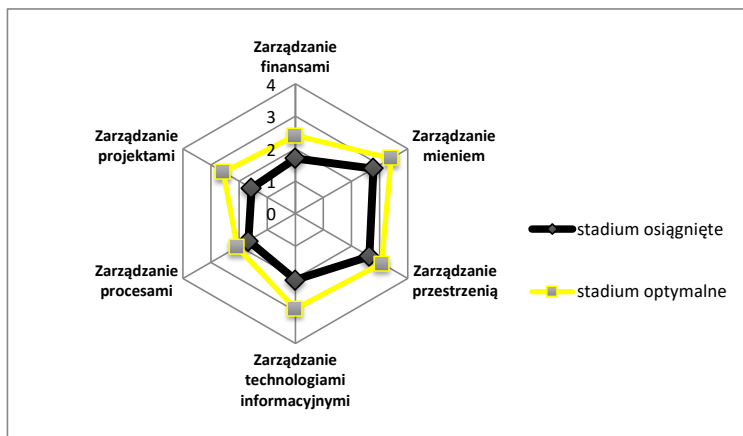
Tabela 1. Stadia rozwoju instytucjonalnego gmin w obszarze nr 2: *Zarządzanie zasobami i procesami* w ramach kryterium nr 3: *Zarządzanie finansami*

Stadium rozwoju	Charakterystyka
Stadium 1	1) Zarządzanie finansami prowadzone zgodnie z przepisami obowiązującego prawa.
Stadium 2	2) Sporządzane są podstawowe prognozy dotyczące dochodów i wydatków (m.in. wieloletni plan inwestycyjny w horyzoncie minimum 3-letnim; prognoza dochodów obejmująca co najmniej kolejny rok budżetowy).
Stadium 3	3) Zarządzanie finansami opiera się na dokumentach wieloletniego planowania finansowego (sporządzono: 5-letnią prognozę finansową w oparciu o analizę trendów z co najmniej 3 ostatnich lat; wieloletni plan inwestycyjny, którego horyzont czasowy pokrywa się z horyzontem wieloletniej prognozy finansowej; plan opracowano w oparciu o wnioski inwestycyjne, zaś kryteria służące do hierarchizacji zadań inwestycyjnych zostały ustalone w wyniku konsultacji społecznych).
Stadium 4	4) Zarządzanie finansami opiera się na budżecie zadaniowym, corocznie aktualizuje się dokumenty wieloletniego planowania finansowego oraz porównuje ustalenia dokumentów planistycznych z uzyskanym wynikiem; aktualizacja dokumentów odbywa się w ustalonych z góry terminach, angażując społeczność lokalną. 5) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie zarządzania finansami oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie.
Stadium 5	6a) Zarządzanie finansami opiera się na budżecie zadaniowym opracowywanym w pełnym zakresie przy wykorzystaniu corocznie aktualizowanych dokumentów wieloletniego planowania finansowego. 6b) Corocznie sporządzana jest retrospektywna analiza skutków funkcjonowania budżetu zadaniowego, a wnioski z niej wypływające służą doskonaleniu zarówno zasad budżetowania, jak i sposobu realizacji poszczególnych zadań. 7) Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie zarządzania finansami oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, a wyniki oceny są wykorzystywane do doskonalenia mechanizmów zarządzania finansami. 8) Gmina stale doskonali działalność w dziedzinie zarządzania finansami poprzez: prowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego oraz adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez najlepsze jednostki samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie na podstawie (Bober, Zawicki (red.) 2010, s. 27)

blicznymi. Powstało także kilka publikacji poświęconych poruszanej tematyce (m.in.: Bober, Mazur, Turowski, Zawicki (red.) 2004; Bober, Mazur, Potkański, Turowski, Zawicki (red.) 2011; Bober, Zawicki (red.) 2010).

W obszarze nr 2 rozwoju instytucjonalnego samorządów gminnych: *Zarządzanie zasobami i procesami* analizie benchmarkingowej poddano 6 kryteriów zarządzania, których wyniki zilustrowano w formie graficznej na *Rysunku 1*. Na podstawie przedstawionych danych można wskazać, iż w największej fazie rozwoju plasują się kryterium nr 4: *Zarządzanie mieniem* (stadium osiągnięte stanowiło 2,78, natomiast optymalne 3,41) oraz kryterium nr 5: *Zarządzanie przestrzenią* (gminy w tym przypadku osiągnęły stadium rozwoju na poziomie 2,63, a wartość optymalna wyniosła 3,07). Można także wnioskować, iż gminy w Polsce charakteryzują się niskim stopniem rozwoju w zakresie zarządzania finansami, bowiem osiągnęły stadium na poziomie 1,7, natomiast stadium optymalne stanowiło 2,41.

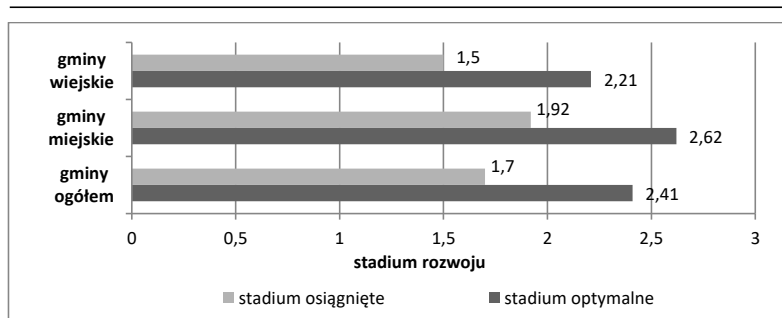


Rysunek 1. Analiza benchmarkingowa rozwoju instytucjonalnego samorządów gminnych ogółem w obszarze: *Zarządzanie zasobami i procesami*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy benchmarkingowej witryny internetowej (http://baza.pri.msap.uek.krakow.pl/baza/gosc/chart_srednie_wyniki_kryteria/gminy)

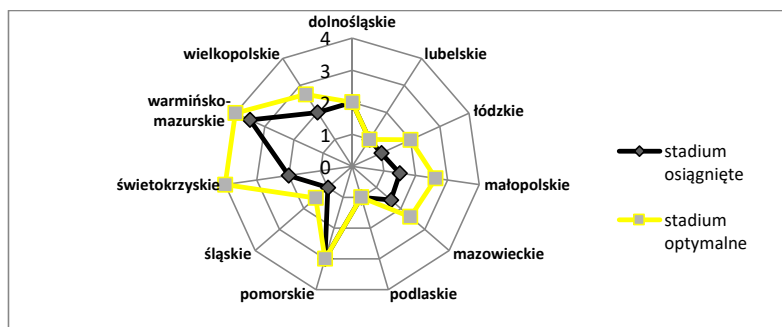
Szczegółowa analiza danych zilustrowanych na *Rysunku 2* pozwala także wnioskować, iż gminy miejskie wyróżniały się większym stopniem rozwoju w ramach kryterium zarządzania finansami (wartość osiągnięta 1,92, a optymalna 2,62) w porównaniu z gminami wiejskimi (wartość osiągnięta 1,5, a optymalna 2,21), jakkolwiek amplituda wahań pomiędzy badanymi indykatorami była niewielka.

Przedstawione badania potwierdzają tezę o niskim stopniu rozwoju samorządów gminnych w zakresie zarządzania finansami. Samorzady przede wszystkim zarządzają finansami zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Obowiązuje w tym przypadku budżetowanie w układzie liniowym, bowiem budżet opracowuje się i uchwała na 1 rok obrachunkowy. Można jednak zauważyć, iż gminy stosują również podstawowe prognozy w zakresie planowania dochodów i wydatków budżetowych, tworząc minimum 3-letnie plany finansowe i inwestycyjne.



Rysunek 2. Analiza benchmarkingowa rozwoju instytucjonalnego samorządów gminnych z punktu widzenia kryterium nr 3: Zarządzanie finansami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy benchmarkingowej witryny internetowej (http://baza.pri.msap.uek.krakow.pl/baza/gosc/srednie_wyniki_kryteria)



Rysunek 3. Analiza benchmarkingowa rozwoju instytucjonalnego samorządów gminnych ogółem wybranych województw w Polsce z punktu widzenia kryterium nr 3: Zarządzanie finansami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy benchmarkingowej witryny internetowej (http://baza.pri.msap.uek.krakow.pl/baza/gosc/srednie_wyniki_kryteria)

Analiza danych przedstawionych na *Rysunku 3* pozwala także zauważyć, iż największe stadium rozwoju w zakresie zarządzania finansami osiągnęły gminy województwa warmińsko-mazurskiego (3,5) oraz pomorskiego (3,0), z kolei najmniejszym stopniem rozwoju (1,0) charakteryzowały się gminy województwa lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego i śląskiego. Analiza badanego kryterium pozwala wnioskować, że samorzady gminne w Polsce nadal dalekie są od doskonalenia działalności w dziedzinie zarządzania finansami, nie wykorzystują innowacyjnych i nowatorskich narzędzi w tym zakresie, zwłaszcza budżetowania zadaniowego warunkującego poprawę efektów prowadzonej działalności oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Ocena benchmarkingowa wybranych wskaźników budżetowych gmin w Polsce w latach 2012-2014

Pogłębieniem analizy benchmarkingowej zarządzania finansami samorządów gminnych jest przeprowadzona w niniejszej części opracowania ocena gospodarki budżetowej badanych podmiotów w Polsce w latach 2012-2014 na podstawie analizy wskaźnikowej. Wybrano w tym zakresie wskaźniki budżetowe prezentowane corocznie przez Ministerstwo Finansów, na podstawie danych historycznych ze sprawozdań z wykonania budżetu. Zgodnie z ideą benchmarkingu analiza wybranych wskaźników budżetowych powinna zmierzać do poszukiwania i implementacji „najlepszych praktyk”, rozpatrywanych w wymiarze operacyjnym (obejmującym trwałe ulepszenie konkretnych procesów w drodze aplikacji najlepszych rozwiązań) (Budding 2015, s. 93)⁵. Benchmarking jest metodą porównywania własnych rozwiązań z najlepszymi oraz ich udoskonalania poprzez uczenie się od innych i wykorzystanie ich doświadczenia (por.: Martyniak 2001, s. 331-332). W związku z powyższym przyjęto zatem, iż „wartość osiągniętą” danego indykatora stanowić będzie średnia arytmetyczna określonego wskaźnika dla poszczególnych typów gmin, natomiast „wartość optymalną” („najlepsze praktyki”) – wartość maksymalna lub minimalna w zależności od rodzaju badanej miary samorządów gminnych. W przypadku wskaźnika samofinansowania założono, iż wartość optymalną stanowić będzie 100%, przy której dana gmina charakteryzuje się pełnymi możliwościami samofinansowania swoich wydatków majątkowych, bez konieczności zaciągania zobowiązań finansowych. W poniższej Tabeli 2 zaprezentowano wybrane wskaźniki finansowe, a w Tabelach 3-6 – liczbę samorządów gminnych i przedziały procentowe wybranych indykatorów.

W latach 2012-2014 gminy generowały średnio dochody bieżące na poziomie ponad 90%, choć odnotowano także gminy, dla których badany indykator plasował się w granicy: 59-66% w przypadku gmin miejskich, 41-61% gmin miejsko-wiejskich oraz 33-44% gmin wiejskich. Dochody majątkowe, które winny stanowić podstawowe źródło finansowania działalności majątkowej wykazywały w analizowanym okresie niski udział w strukturze dochodów budżetowych ogółem, nieprzekraczający 10%. Można także zauważyć, iż gminy miejskie charakteryzowały się wyższą samodzielnością finansową, w porównaniu z gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi. Świadczy o tym ich wyższy udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem, który oscylował w przedziale 57-59% (ze stałą tendencją rosnącą w latach 2012-2014). W strukturze dochodów budżetowych gmin wiejskich większy udział przypadł transferom z budżetu państwa – subwencji ogólnej i dotacjom celowym, bowiem dochody własne kształtowały się średnio na poziomie tylko 35-38%. Wartość optymalna dla gmin miejskich była jeszcze wyższa (78-80%), choć w przypadku gmin wiejskich odnotowano jednostki, które wygenerowały dochody własne na poziomie około 94-97%, a gmin miejsko-wiejskich 86-88% dochodów budżetowych ogółem.

⁵ Benchmarking jest zatem wykorzystywany do udoskonalania wydajności w drodze właściwego interpretowania metod i praktyk koniecznych dla uzyskania wysokiego poziomu wydajności (por.: Waldt 2004, s. 193).

Tabela 2. Analiza benchmarkingowa wskaźników budżetowych samorządów gminnych w Polsce w latach 2012-2014

Wyszczególnienie		Średnia wartość osiągnięta (w %)			Wartość optymalna („najlepsze praktyki”) (w %)		
Nazwa wskaźnika	Typ gminy	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	miejskie	89,6	91,4	91,7	59,2	61,8	66,2
	miejsko-wiejskie	90,0	92,1	91,9	41,3	61,4	41,1
	wiejskie	90,3	92,2	92,0	41,0	33,4	44,7
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	miejskie	57,0	58,5	59,2	78,1	80,5	78,7
	miejsko-wiejskie	43,7	45,6	46,5	88,4	86,3	86,2
	wiejskie	35,2	36,8	38,5	93,7	96,9	96,9
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	miejskie	5,4	6,9	7,8	22,2	26,0	39,9
	miejsko-wiejskie	6,9	8,3	8,0	36,0	40,1	26,2
	wiejskie	8,6	9,8	9,4	56,3	37,6	51,3
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	miejskie	16,4	14,2	15,9	58,3	52,8	45,0
	miejsko-wiejskie	16,8	15,3	17,0	69,9	65,1	49,5
	wiejskie	17,2	16,3	18,1	63,6	76,2	74,5
Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne	miejskie	47,5	46,8	45,7	19,0	27,6	23,8
	miejsko-wiejskie	47,1	46,6	45,9	9,7	19,7	21,3
	wiejskie	48,6	48,2	47,3	12,0	12,3	16,1
Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych	miejskie	106,8	255,4	124,8	100,0	100,0	100,0
	miejsko-wiejskie	131,2	152,3	105,4	100,0	100,0	100,0
	wiejskie	153,0	162,9	112,6	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z witryny internetowej ([http://www.finanse.mf.gov.pl/...](http://www.finanse.mf.gov.pl/))

Tabela 3. Liczba samorządów gminnych według przedziałów udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w Polsce w latach 2012-2014

Przedziały	Gminy miejskie			Gminy miejsko-wiejskie			Gminy wiejskie		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
poniżej -5% >	0	0	0	1	1	7	3	0	7
(-5% — 0% >	0	0	0	24	8	7	31	12	23
(0% — 5% >	25	5	3	201	112	120	359	224	244
(5% — 10% >	102	81	50	249	297	289	632	650	662
(10% — 20% >	78	106	124	116	172	178	502	628	575
(20% — 30% >	35	45	61	10	11	7	36	52	47
(30% — >	1	3	1	1	1	0	6	5	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z witryny internetowej ([http://www.finanse.mf.gov.pl/...](http://www.finanse.mf.gov.pl/))

Gminy, aby mogły stymulować rozwój lokalny poprzez realizowane przedsięwzięcia inwestycyjne, powinny w przypadku niskiego udziału dochodów majątkowych poszukiwać innych źródeł finansowania, a także generować nadwyżkę operacyjną. Nadwyżka operacyjna i dochody majątkowe stanowią własne źródła finansowania prowadzonej działalności, tzw. wolne środki. Jeżeli ich udział jest stosunkowo niski, gmina zmuszona jest do zaciągania kredytów, pożyczek czy też emitowania papierów dłużnych. W latach 2012-2014 wzrastał udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, w przypadku gmin miejskich oscylował średnio w przedziale 5,4-7,8%, gmin miejsko-wiejskich 6,9-8,3% oraz wiejskich 8,6-9,8%. Należy także zauważyć, że większe wartości optymalne przekraczające nawet 50% w 2012 i 2014 roku odnotowano w gminach wiejskich. Na podstawie danych przedstawionych w Tabeli 3 można także wnioskować, że największa liczba poszczególnych typów gmin charakteryzowała się wskaźnikiem w przedziale 5-20%, powyżej 30% były to jednostkowe przypadki.

Tabela 4. Liczba samorządów gminnych według przedziałów udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w Polsce w latach 2012-2014

Przedziały	Gminy miejskie			Gminy miejsko-wiejskie			Gminy wiejskie		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
(0% — 5% >	40	42	15	119	130	67	13	23	13
(5% — 10% >	102	127	100	238	278	212	53	59	52
(10% — 20% >	275	287	322	689	687	700	99	110	101
(20% — 30% >	138	113	121	377	353	435	57	37	59
(30% — 40% >	35	24	44	122	96	118	12	9	12
(40% — 50% >	10	7	6	18	22	27	5	1	2
(50% —	2	2	0	8	5	7	2	1	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z witryny internetowej ([http://www.finanse.mf.gov.pl/...](http://www.finanse.mf.gov.pl/))

Kolejną badaną miarą jest udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Niezależnie od typu gminy można zaobserwować spowolnienie działalności inwestycyjnej w 2013 roku. Średnio gminy miejskie inwestowały na poziomie 14-16%, miejsko-wiejskie 15-17%, a wiejskie 16-18% wydatków budżetowych ogółem. Dominował w przypadku liczby jednostek gminnych przedział od 5-30% (Tabela 4), choć wartość optymalna osiągnęła nawet w przypadku gmin wiejskich 76% w 2013 roku i 74,5% w 2014 roku. Samorzady gminne w strukturze wydatków budżetowych ogółem generowały wyższe wydatki na działalność operacyjną. W przypadku wydatków bieżących największą część stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich, które średnio kształtowały się na poziomie około 46-48%. Dokonując analizy danych zawartych w Tabeli 5, można także wskazać, że jednostkowe przypadki gmin nie przekroczyły pułapu powyżej 30% (dla gmin wiejskich optymalne wartości stanowiły nawet 12-14%). Niewielka liczba gmin odnotowała również wskaźnik w przedziale 30-40%, choć dominowały w tym przypadku gminy miejsko-wiejskie.

Tabela 5. Liczba samorządów gminnych według przedziałów obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne w Polsce w latach 2012-2014

Przedziały	Gminy miejskie			Gminy miejsko-wiejskie			Gminy wiejskie		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
(0% — 30% >	2	2	3	2	4	6	3	1	3
(30% — 40% >	36	54	64	63	91	127	16	23	34
(40% — 50% >	396	396	412	851	871	937	142	151	147
(50% — 60% >	168	150	129	648	598	494	78	64	55
(60% —	0	0	0	7	7	2	2	1	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z witryny internetowej ([http://www.finanse.mf.gov.pl/...](http://www.finanse.mf.gov.pl/))

Tabela 6. Liczba samorządów gminnych według przedziałów udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych w Polsce w latach 2012-2014

Przedziały	Gminy miejskie			Gminy miejsko-wiejskie			Gminy wiejskie		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
(... — 0% >	2	0	4	2	2	5	1	0	0
(0% — 50% >	28	19	36	99	60	101	15	6	9
(50% — 60% >	30	26	24	170	157	195	11	9	12
(60% — 70% >	48	35	40	135	100	134	20	15	14
(70% — 80% >	62	41	59	129	156	217	24	14	24
(80% — 90% >	61	67	73	122	152	175	34	24	25
(90% — 100% >	57	71	81	490	513	420	25	23	22
(100% —	314	343	291	426	433	324	111	149	133

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z witryny internetowej ([http://www.finanse.mf.gov.pl/...](http://www.finanse.mf.gov.pl/))

Ostatnim z badanych indyktorów jest wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych), obrazujący możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin z własnych środków. Można wnioskować na podstawie danych przedstawionych w Tabeli 2, iż w latach 2012-2014 średnio gminy posiadały pełne możliwości samofinansowania, we wszystkich typach gmin wskaźnik przewyższał 100%. Wpłynęły na to przede wszystkim ustawowe zmiany w zakresie możliwości zadłużenia się gmin (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.), bowiem wcześniej obowiązujące limity zadłużenia na poziomie 60% dochodów wykonanych ogółem oraz obsługi zadłużenia na poziomie 15% dochodów planowanych zastąpiono do 2014 roku tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia, który jest uzależniony od sytuacji finansowej samorządu w ciągu trzech lat poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania. Według nowych zasad organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla

ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (Łukomska-Szarek 2010, s. 471).

Podsumowanie

Konkludując podjęte w niniejszym opracowaniu rozważania, należy zauważyć, iż starano się zwrócić uwagę na rolę benchmarkingu w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych, a w szczególności poszczególnych typów gmin (miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że benchmarking stanowi istotną metodę, narzędzie wspomagające implementację koncepcji nowego zarządzania publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykorzystanie tej metody pozwala bowiem na doskonalenie organizacji na zasadzie uczenia się od najlepszych. Przeprowadzone badania pozwalają wnioskować, że samorządy lokalne w Polsce nadal są w początkowych stadiach rozwoju instytucjonalnego warunkującego właściwy proces zarządzania finansami. Charakteryzują się administracyjnym stylem zarządzania, budżetowaniem liniowym w zakresie jednego roku kalendarzowego, krótkim okresem planowania finansowego i inwestycyjnego. W większości samorządów gminnych dominują dochody bieżące służące finansowaniu działalności operacyjnej. Wygenerowane niewielkie nadwyżki operacyjne i stosunkowo niskie dochody majątkowe umożliwiają prowadzenie umiarkowanej działalności inwestycyjnej. W latach 2012-2014 gminy wyróżniały się wysokim wskaźnikiem samofinansowania, jakkolwiek wynikało to przede wszystkim ze spowolnienia działalności inwestycyjnej oraz zaostrzenia ustawowych regulacji w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Ammons D. (2012), *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Established Community Standards*, Routledge, London - New York.
2. Batko R., Marcinek K., Praweńska-Skrzypek G. (2010), *Ocena jakości życia jako kryterium nagród benchmarkingowych dla urzędów administracji publicznej*, [w:] Noworól A. (red.), *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, t. 2, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.
3. Bober J., Mazur S., Potkański T., Turowski B., Zawicki M. (red.) (2011), *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
4. Bober J., Mazur S., Turowski B., Zawicki M. (red.) (2004), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
5. Bober J., Zawicki M. (red.) (2010), *Analiza instytucjonalna gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
6. Budding T. (2015), *Public Sector Management Control Tools*, [w:] Budding T., Grossi G., Tagesson T. (eds.), *Public Sector Accounting*, Routledge, New York.

7. Chrzanowski M. (2015), *Benchmarking jako metoda wsparcia procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Rokicka M. (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
8. Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (2004), *Metody projektowania systemów zarządzania*, Difin, Warszawa.
9. http://baza.pri.msap.uek.krakow.pl/baza/gosc/chart_srednie_wyniki_kryteria/gminy (dostęp: 01.04.2016).
10. http://baza.pri.msap.uek.krakow.pl/baza/gosc/srednie_wyniki_kryteria (dostęp: 01.04.2016).
11. <http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (dostęp: 01.04.2016).
12. <http://www.pri.msap.pl/>
13. Keehley P., Abercrombie N.N. (2008), *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sector. Best Practices for Achieving Performance Breakthroughs*, John Wiley & Sons, San Francisco.
14. Kelly J.M., Rivenbark W.C. (2011), *Performance Budgeting for State and Local Government*, M.E. Sharpe, London - New York.
15. Łukomska-Szarek J. (2010), *Ocena poziomu zadłużenia samorządów lokalnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 112.
16. Martyniak Z. (2001), *Organizacja i zarządzanie: 70 problemów teorii i praktyki*, Antykwa, Kraków.
17. Spearman K. (2007), *Financial Management for Local Government*, t. 1, UN-HABITANT, Nairobi, Kenya.
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
19. Waldt van der G. (2004), *Managing Performance in the Public Sector. Concepts, Considerations, Challenges*, Juta & Company, Lansdowne.

BENCHMARKING IN THE PROCESS OF FINANCIAL MANAGEMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS

Abstract: Benchmarking is one of the methods supporting the management process of local self-government unit. Benchmarking allows the improvement of the organization on the principle of learning from the best. The main goal of the article is to describe benchmarking as a tool enabling assessment of financial management of local self-governments. Against the background of some theoretical aspects of the described issues conducted a benchmarking exercise in the evaluation of financial management of local self-governments in Poland. Also conducted a benchmarking exercise budget economy of local self-governments based on the analysis of selected financial indicators. The research covers the period 2012-2014.

Keywords: benchmarking, new public management, local government