

Antoni Kożuch

Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa
Akademia Rolnicza w Krakowie

Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi

Wstęp

Problematyka zarządzania finansami gmin, jako jedno z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania władz lokalnych, stanowi przedmiot zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się samorządem terytorialnym. Władze samorządowe zaczynają doceniać ekonomiczne i społeczne aspekty swej działalności. Osiągnięcie korzystnych rezultatów nie jest bowiem możliwe bez nowoczesnego systemu zarządzania.

Różnorodność procesów i zjawisk składających się na finanse lokalne, złożoność systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego (JST), a także fakt, że finanse są pomostem łączącym wszystkie przejawy działania samorządu, powodują konieczność zarządzania tymi zagadnieniami w jednostkach samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny funkcjonowania dotychczasowego systemu finansowego gmin i na tym tle określenia kierunków zmian w tym zakresie z uwzględnieniem procesów racjonalizacji gospodarki budżetowej.

Istota zarządzania finansami lokalnymi

Zarządzanie finansami lokalnymi jest pojęciem szerokim i z tego względu wymaga zdefiniowania. Możliwości finansowania zadań (potencjał finansowy) w powiązaniu z właściwym zarządzaniem finansami warunkują prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowymi zagadnieniami dla racjonalnego zarządzania finansami lokalnymi są: wydatki i ich struktura, priorytety projektów rozwojowych, pozyskiwanie środków służących realizacji zadań i przedsięwzięć oraz rozstrzyganie o ich kolejności w czasie. Przez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania

gminy i jej możliwości rozwojowych. Finanse lokalne stanowią obszar, gdzie szczególnie wyraźnie ujawniają się konsekwencje niesprawnego zarządzania.

Zarządzanie finansami JST jest elementem zarządzania funkcjonowaniem oraz rozwojem regionalnym i lokalnym. Samorząd terytorialny realizuje wiele zadań wpływających na stan zagospodarowania gminy i poziom życia jej mieszkańców. Warunkiem zapewnienia samorządności jest dysponowanie odpowiednio wysoką sumą środków finansowych na pokrycie kosztów działalności bieżącej i nakładów inwestycyjnych.

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jest procesem decyzyjnym podporządkowanym realizacji celu głównego samorządu, opierającym się na wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów i reguł sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych postawionych do dyspozycji samorządu w sposób umożliwiający jak najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów. Oznacza zatem kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi mające na celu realizację założonej polityki finansowej gminy, koordynację realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Istotą zarządzania finansami lokalnymi jest podejmowanie decyzji finansowych oraz ocena sposobu, w jaki zarządzający tymi finansami podejmują decyzje, reagując na zmieniające się warunki działania i rosnące potrzeby społeczności lokalnej [Wójtowicz 2000, s. 90–100; Jastrzębska 1998, s. 22–31].

Zarządzania finansami powinno dostarczyć gminie zasad, procesów i informacji niezbędnych do zapewnienia efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów. Istotą zarządzania finansami jest więc stwarzanie warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego przez kreowanie różnorodnych źródeł zasilania środkami pieniężnymi, ich podział oraz alokację w te obszary działalności, które nastawione są na realizację celów organizacji.

Decyzje podejmowane w procesie zarządzania finansami samorządu dotyczą z jednej strony zarządzania gromadzeniem środków pieniężnych (co znajduje odzwierciedlenie w dochodach budżetowych), a z drugiej – zarządzania sposobami ich wykorzystania (co znajduje odzwierciedlenie w strukturze i kierunkach wydatków budżetowych). Proces podejmowania decyzji uwarunkowany jest czynnikami ekonomicznymi i socjalnymi określającymi potrzeby społeczności lokalnej i zasoby, którymi dysponuje gmina, oraz strukturą organizacyjną władz lokalnych, która uzależniona jest od centralnych regulacji prawnych.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, zarządzanie finansami lokalnymi obejmuje następujące obszary: 1) kształtowanie wielkości i struktury dochodów budżetowych przez określanie sposobów i źródeł ich pozyskiwania, 2) kształtowanie wielkości i struktury wydatków w powiązaniu z realizowaną działalnością

bieżącą i inwestycyjną, 3) kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi gwarantującej zachowanie równowagi ekonomiczno-finansowej. Pozwala m.in. na kształtowanie struktury kapitałowo-majątkowej, właściwą alokację posiadanych zasobów finansowych, bieżącą ocenę sytuacji finansowej i majątkowej samorządu terytorialnego, umożliwiającą ocenę zgodności przebiegu działalności bieżącej, inwestycyjnej i finansowej z przyjętymi założeniami, formułowanie wniosków dla polityki finansowej gminy z uwzględnieniem celów strategicznych oraz wytyczanie (budowę) strategii finansowania [Filipiak 2004, s. 24].

W literaturze wyróżnia się dwa modele zarządzania finansami: tradycyjne i aktywne.

Tradycyjny model zarządzania finansami koncentruje się na zasobach pieniężnych i opiera się na dostarczaniu JST zasad, procesów i informacji niezbędnych do zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów oraz realizacji wymogów prawnych związanych z obszarem decyzji finansowych. Model ten opiera się na budżecie w układzie jednorocznym, w wyniku czego decyzje inwestycyjne często podejmowane są ponad możliwości finansowe, co powoduje trudności finansowe. Bazuje on na przepisach w zakresie konstrukcji budżetu w układzie jednorocznym, klasyfikacji budżetowej i sprawozdawczości [Jastrzębska 1999, s. 12].

Model aktywnego zarządzania finansami charakteryzuje się kompleksowością podejścia do procesu zarządzania finansami i obejmuje całokształt procesów gromadzenia, wydatkowania środków pieniężnych oraz decyzji w tym zakresie. Opiera się on na sprawnej informacji, nowoczesnych metodach procedury budżetowej (budżet zadaniowy, wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne), podejściu strategicznym oraz odejściu od tradycyjnie rozumianego zadania publicznego. W modelu tym szczególnej analizie poddane są: zarządzanie środkami pieniężnymi, zarządzanie pozostałymi aktywami obrotowymi, zarządzanie aktywami trwałymi (majątkiem komunalnym), zarządzanie projektami i inwestycjami, zarządzanie zobowiązaniami, płynnością finansową i długiem oraz zarządzanie ryzykiem. Oznacza ono zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim, z uwzględnieniem rachunku kosztów i korzyści, przy wykorzystaniu instrumentów strategicznego zarządzania jednostką [Ziółkowski, Goleń 2003, s. 59].

W dotychczasowej praktyce samorządów w Polsce dominuje model zarządzania finansami zbliżony do administracyjnego, z nielicznymi elementami zarządzania strategicznego (administracyjno-rynkowy), oceniany się jako niekorzystny z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków i osiągania zamierzonych celów. Zastępowany jest on stopniowo nowymi mechanizmami mającymi na celu racjonalizację gospodarki finansowej [Rudzka-Lorentz, Sierak

2005, s. 136]. Jednym z nich jest programowanie budżetowe, które ma na celu ograniczenie niedostatków planowania tradycyjnego; wymaga określenia kosztów realizacji zadań i kalkulacji tych kosztów w skali wieloletniej, sformułowania i porównania różnych sposobów osiągnięcia postawionych celów oraz wprowadzenia zmian w wydatkach w stosunku do okresów poprzednich, aby można było realizować nowe priorytety [Swianiewicz 2004a, s. 10; Owsiak 2002, s. 57].

Możliwości rozszerzenia zakresu zarządzania strategicznego w istotny sposób uzależnione są od istniejącego systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego, który zawiera wiele rozwiązań utrudniających zarówno zarządzanie strategiczne, jak administrowanie finansami jednostek samorządu. W systemie finansów samorządowych istotny wpływ ma zasada jednoroczności budżetu. Coroczne rozpatrywanie podziału wydatków na różne konkurujące ze sobą cele stanowi poważne utrudnienie realizacji programów wieloletnich. W zbyt małym stopniu docenia się rolę strategii jako narzędzia pozyskiwania dodatkowych środków dla budżetu, np. z funduszy celowych, ze środków na wspieranie realizacji kontraktów wojewódzkich, z funduszy pomocowych czy od inwestorów prywatnych.

Gmina prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu, którego projekt przygotowuje organ wykonawczy według zasad prawa budżetowego, uwzględniając wskazówki rady gminy. Obowiązuje przy tym zasada, że wydatki nie mogą przekraczać dochodów oraz wpływów z pożyczek krótkoterminowych i obligacji pomniejszych o poniesione straty. Uchwalony przez radę budżet należy traktować jako element systemu zarządzania.

Elementem niesprzyjającym zarządzaniu strategicznemu finansami jednostek samorządu terytorialnego jest przyjęty sposób dotacyjnego zasilania budżetów. Zarządzania strategicznego nie ułatwia również skomplikowany system subwencjonowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Subwencje ogólne, naliczane według różnych podstaw i kryteriów podziału, są corocznie ustalane przez ministra finansów w ramach prac nad budżetem państwa. Posiadanie dochodów własnych, pewnych i wyraźnie określonych co do kryteriów, zwiększa samodzielność władz lokalnych. Z kolei znaczny udział dochodów wyrównawczych, mających w dużej mierze charakter uznaniowy, ogranicza tę samodzielność.

Dochody i wydatki budżetowe, dając władzom gminy możliwość oddziaływania na otoczenie, pełnią funkcję instrumentów polityki finansowej. Po stronie dochodowej ma miejsce kształtowanie dochodów poprzez wysokość stawek, udzielanie ulg i zwolnień podatkowych, pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania. Strona wydatkowa odzwierciedla natomiast politykę władz gminy, które zgodnie z przyjętymi priorytetami realizują ustalone zadania.

Do nowoczesnych instrumentów efektywnego zarządzania finansami gminy zalicza się m.in. budżet zadaniowy. Jego istotą jest ujęcie działalności w zadania, którym nadaje się nazwę, określa ich jakościowy i ilościowy cel, produkt, wyznacza koszt wykonania oraz wskaźniki pomiaru efektywności. Budżet w układzie zadań, oprócz wskazania kwot według klasyfikacji budżetowej, zawiera listę zadań wraz z konkretnymi, wymiernymi efektami, jakie zamierza się osiągnąć, oraz planowane koszty realizacji tych zadań.

System finansowy jednostek samorządu terytorialnego

Finanse lokalne można zdefiniować jako publiczne zasoby pieniężne samorządu terytorialnego, operacje tymi zasobami oraz regulujące je normy prawne. W tym ujęciu przedmiotowym obejmują gospodarkę budżetową gmin, a w szczególności opracowywanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu [Kozuch 2005, s. 8].

W zależności od celu, jaki chce osiągnąć państwo, zadania wykonywane przez JST można podzielić na zadania nastawione na samofinansowanie i zadania oparte na zasadzie samodzielności finansowej. Obecny system finansowy samorządu terytorialnego skonstruowany jest na podstawie tego podziału. Stopień samodzielności i samowystarczalności finansowej władz samorządowych jest odzwierciedleniem stopnia decentralizacji państwa. Deficyt środków finansowych w wielu gminach jest barierą w zapewnieniu szybszego rozwoju gospodarczego, poprawy infrastruktury w celu przyciągnięcia inwestorów, co w efekcie wpłynęłoby na poprawę stanu finansów lokalnych.

Samodzielność finansowa JST daje prawo do swobodnego podejmowania różnych form aktywności gospodarczej, a zwłaszcza do wykorzystywania różnych form finansowania przedsięwzięć związanych z realizacją ustawowych zadań własnych. W praktyce funkcjonowania JST stopień samodzielności finansowej ilustruje rzeczywistą rolę i znaczenie sektora samorządowego w ramach sektora publicznego. Gospodarka finansowa samorządu jest tym bardziej efektywna, w im większym stopniu wydatki znajdują pokrycie w dochodach własnych.

Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. dokonano istotnej prawnej zmiany systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Nastąpiła jakościowa zmiana struktury dochodów JST przez zwiększenie udziału dochodów własnych, a zmniejszenie udziału subwencji i dotacji. Zasadniczym źródłem finansowania realizowanych przez JST zadań stały się dochody własne i subwencja ogólna, a dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą. Zasadnicze zmiany w systemie prawnym dochodów jednostek samorządu terytorialnego polegały głównie na wprowadzeniu zwiększonych udziałów w podatkach dochodowych od osób fi-

zycznych (PIT) i osób prawnych (CIT) wszystkich szczebli jednostek samorządu.

Większe udziały w podatkach dochodowych dla wszystkich jednostek powinny zwiększyć motywację samorządów do wspierania rozwoju gospodarczego. Jako cel ustawy wskazywano zapewnienie wszystkim jednostkom, bez względu na położenie i potencjał dochodowy, odpowiednich środków na realizację zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne jednostki.

Decentralizacja finansów publicznych ma charakter złożony. Przesunięcie do dochodów własnych z budżetu państwa większej części dochodów z podatków dochodowych i zachowanie ogólnego (nie celowego) przeznaczenia subwencji ogólnych ma na celu zwiększenie samodzielności jednostek w dysponowaniu środkami, wydłużenie horyzontu planowania i decyzji finansowych oraz prowadzenie własnej polityki przez wybór celów i sposobów ich osiągnięcia.

Zasada stabilnego systemu dochodów nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy działania samorządów powinny być wpisane w ogólną politykę rozwoju regionalnego, której podstawową regułą jest zasada programowania. Polega ona na prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego na podstawie wieloletnich programów, strategii i planów. Poszczególne przedsięwzięcia samorządów, szczególnie współfinansowane ze środków funduszy UE, powinny być oparte na strategiach, planach i stanowić ich konkretyzację.

Nowa ustawa wzmacnia funkcję wyrównawczą subwencji, co pozwala na bardziej równomierne rozmieszczenie środków publicznych w układzie terytorialnym, uwzględniając fakt nierównomiernego rozkładu dochodów własnych samorządu. Wyrównywanie poziomu dochodów samorządu powinno jednak uwzględniać specyfikę wykonywania zadań przez różne typy JST, związaną ze zróżnicowanymi zadaniami i kosztami wykonywania zadań publicznych w poszczególnych przypadkach.

Obok funkcji wyrównawczej ustawa przewiduje także w systemie subwencji mechanizm dostosowawczy, którego celem jest wyrównanie różnic w dochodach poszczególnych JST, wynikających z wprowadzonych zmian systemowych (tzw. część wyrównawcza dla gmin i powiatów). Sposób konstruowania subwencji pogłębia stan nieprzewidywalności dochodów, a powinien umacniać poczucie przewidywalności w tym zakresie.

Sytuacja finansowa samorządów nie jest zadowalająca z punktu widzenia zdolności do absorpcji środków finansowych pochodzących z budżetu UE, szczególnie funduszy strukturalnych. Stąd też w systemie finansowym pojawiły się nowe instrumenty, zwiększające możliwości samorządów do zaciągania zobowiązań wzmacniających zdolności absorpcyjne środków unijnych. Oprócz dotychczasowych możliwości zaciągania pożyczek, kredytów i emisji obligacji komunalnych, samorzady zyskały nowe źródło zaciągania zobowiązań bądź na-

stąpiło wzmocnienie dotychczasowych przez tzw. prefinansowanie, tj. pożyczki z budżetu państwa na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE, a także nowe instytucje kredytów preferencyjnych (Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych) oraz poręczeń kredytów dla samorządów (Fundusz Poręczeń Unijnych) [Kornberger-Sokołowska 2005, s. 30]. Przewiduje się kierunki pozyskiwania nowych źródeł zasilania budżetów JST – źródeł o charakterze zwrotnym. Stwarza to jednak zagrożenie dla sytuacji finansowej poszczególnych JST, które mogą mieć trudności wynikające z nadmiernego zadłużenia się. Limity zadłużenia wymagają jednak nowych regulacji, gdyż powinny być odnoszone nie do dochodów ogółem, lecz do dochodów własnych, co pozwoliłoby na bardziej rzetelną ocenę możliwości wywiązywania się ze zobowiązań.

Udział dochodów własnych w budżecie JST jest nie tylko odzwierciedleniem jej kondycji finansowej, ale także miarą jej samowystarczalności, potencjału gospodarczego i zdolności inwestycyjnej. Dochody własne są najbardziej stabilnym elementem budżetu, pozwalającym uniezależnić się finansowo od czynników zewnętrznych, takich jak koniunktura polityczna w kraju czy środki ze źródeł pozabudżetowych. Samodzielność JST po stronie dochodowej wyraża się nie tylko w ocenie wysokości wpływów z poszczególnych źródeł i możliwości decydowania o wysokości stawek podatkowych oraz stosowania ulg w spłacie należności budżetowych, ale także w prawie do prowadzenia aktywnej polityki finansowej, w ramach której istnieje możliwość zaciągania zobowiązań oraz obowiązek dochodzenia należności w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

Zmiany w podziale zadań i odpowiedzialności między samorządem terytorialnym a administracją rządową, wprowadzone nowym systemem finansów lokalnych, mają dwojaki charakter [Rudzka-Lorentz, Sierak 2005, s. 142]:

- 1) zadania własne, które wcześniej były finansowane lub dofinansowane przez dotację celową z budżetu państwa, będą finansowane dochodami własnymi. Zmiany te stwarzają jednostkom samorządu możliwości prowadzenia własnej polityki społecznej i gospodarczej, bardziej elastycznej i racjonalnej gospodarki środkami z budżetu, ale równocześnie zwiększają odpowiedzialność władz lokalnych za poziom zaspokajania najistotniejszych potrzeb społeczności lokalnych;
- 2) zadania zaliczane do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami są w części przekazywane do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Racjonalizacja gospodarki budżetowej

Istotnym problemem w wydatkowaniu środków budżetowych jest ich ograniczoność. Dlatego też dla właściwego prowadzenia gospodarki budżetowej niezbędne jest racjonalne postępowanie przy podziale dostępnych środków finansowych. Podstawowym narzędziem kształtowania wydatków publicznych jest ich planowanie. Racjonalizacja wydatków wymaga rzetelnego i odpowiedzialnego ich ujmowania w planie finansowania zadań w budżetach rocznych i programach wieloletnich.

Zasady gospodarowania jednostek samorządowych muszą eliminować marnotrawstwo. Odprowadzana w postaci podatków i innych świadczeń pieniężnych część wypracowanych dochodów nie może stać się przedmiotem niewłaściwego czy indywidualnego rozdysponowania. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, podmioty sektora finansów publicznych mają obowiązek wydatkowania pieniężnych środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z zasadą racjonalności gospodarczej.

Podstawą do ustalania zakresu realizowanych zadań przez gminy jest wysokość dochodów budżetowych. Dlatego też występuje potrzeba zastosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę finansową w płaszczyźnie dochodowej i wydatkowej budżetu gminy. Racjonalizacja strony dochodowej ma na celu wzrost wielkości budżetu, który uzależniony jest od stosowania instrumentów ekonomicznych i politycznych. Po stronie wydatkowej celem racjonalizacji jest wzrost efektywności gospodarowania i lepsze wykorzystanie majątku komunalnego. Wyrazem tego jest racjonalizacja kosztów świadczonych usług oraz kształtowanie rozwoju na podstawie pożądaných proporcji między wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi [Rudzka-Lorentz, Sierak 2003, s. 178].

Na możliwość racjonalizacji gospodarki budżetowej wpływają: wielkość i struktura budżetu gminy, mienie komunalne i stan zagospodarowania gminy, strategia zarządzania władz lokalnych oraz uwarunkowania zewnętrzne gospodarki finansowej. Możliwość wpływania na wielkość i strukturę budżetu gminy uzależniona jest od lokalizacji i charakteru gminy, sytuacji demograficznej, bazy ekonomicznej i stanu zagospodarowania gminy, w tym sytuacji na rynku pracy, liczby podmiotów gospodarczych, wartości nakładów inwestycyjnych oraz stanu infrastruktury [Rudzka-Lorentz, Sierak 2005, s.163].

W kształtowaniu lokalnej polityki finansowej i gospodarki budżetowej zasadnicze znaczenie mają wydajność i stabilność poszczególnych źródeł dochodów. Wysoki udział dochodów własnych pochodzących z potencjału bazy ekonomicznej, korzystnej struktury demograficznej i dobrego zagospodarowania infrastrukturalnego sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, dając możliwość kształtowania racjonalnej gospodarki budżetowej.

Podatki odgrywają rolę instrumentów polityki lokalnej, oddziałują na przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Władze gminy przez ustalenie stawek podatkowych wpływają na poziom aktywności na danym terenie. Mogą one tworzyć warunki rozwoju lokalnego, które w późniejszym okresie wpłyną na poziom dochodów budżetowych. Warunkiem realizacji tego celu jest przyjęta długookresowa, czytelna i stabilna polityka finansowa.

Wzrost dochodów gmin w sytuacji rozszerzonego zakresu zadań i dekoncentracji środków publicznych powoduje powstanie zjawiska niedofinansowania i konieczność dokładania przez gminy swoich własnych środków na pokrycie wydatków, przede wszystkim na zadania z zakresu administracji rządowej, realizowane na mocy ustawy lub zawieranych porozumień. Z kolei w sytuacji, gdy gminy nie dysponują wystarczającymi dochodami własnymi, pozostaje konieczność korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Sięgając po takie źródła, gminy występują w roli dłużników, odpowiadając za swe zobowiązania posiadającym majątkiem i uzyskanymi dochodami.

Możliwość zaciągania zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek oraz wyemitowania papierów wartościowych podlega jednak ograniczeniu. Według art. 114 ustawy o finansach publicznych, kwota długu publicznego samorządu nie może przekroczyć 60% dochodów jednostki na koniec roku budżetowego, a łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek oraz przypadających do wykupu papierów wartościowych, zgodnie z art. 113 ustawy nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów. Konieczność modernizacji gmin, rosnące potrzeby, zwłaszcza inwestycyjne, są przesłankami do rozważenia możliwości wzrostu zadłużenia JST. Celowe wydaje się zniesienie zapisu polegającego na ograniczeniu poziomu długu gminy do 60% rocznego budżetu oraz zmodyfikowanie normy 15% w taki sposób, by dopuszczalne obciążenie dochodów budżetu samorządowego spłatami i obsługą zobowiązań było uzależnione od sytuacji finansowej gminy. Im wyższa relacja nadwyżki operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w danym roku) do dochodów, tym łagodniejsze ograniczenia.

W celu racjonalnego gospodarowania należy prowadzić stały monitoring ekonomicznych korzyści i kosztów, wynikających z rozmiarów i struktury zadłużenia. Pozyskane w wyniku zaciągnięcia długu środki finansowe powinny być wykorzystywane na cele inwestycyjne. Wykorzystanie tych środków na finansowanie bieżących potrzeb jest nieefektywne. Dla racjonalnego gospodarowania ważny jest dobór instrumentów dłużnych do zadań, których finansowaniu mają służyć. Zaciągnięcie przez gminę pożyczki, kredytu czy emisja obligacji powinny być poprzedzone analizą ekonomiczną i prognozą finansową, wykazującą możliwości płatnicze gminy w dłuższym okresie.

Istotnym warunkiem racjonalizacji gospodarki budżetowej jest jakość zarządzania gminą. Doskonaleniu tej jakości ma służyć analiza korzyści i kosztów ekonomiczno-społecznych, dokonywana z wykorzystaniem nowoczesnych instrumentów służących racjonalizacji gospodarki, tj.: strategii rozwoju gminy, długookresowych planów i prognoz budżetu gminy, wieloletnich planów i programów inwestycyjnych, instrumentów planowania przestrzennego.

Ustalenie priorytetów gospodarowania środkami bieżącymi oraz finansowania inwestycji jest kolejnym czynnikiem wpływającym na racjonalne wykorzystanie zasobów gminy. Wyznacznikiem powinna być również strategia rozwoju gminy oraz prognoza finansowa budżetu, określająca jej potencjał finansowy w dłuższym okresie.

Duże zaznaczenie dla poprawy racjonalizacji gospodarki budżetowej ma ustalenie właściwej struktury branżowej wydatków budżetowych. Należy zachować odpowiednie proporcje rozwoju poszczególnych usług. Skoncentrowanie wydatków bieżących na jednej lub dwóch branżach prowadzi do obniżenia jakości świadczonych usług w innych dziedzinach. W wydatkach inwestycyjnych zagrożeniem jest realizacja zadań w cyklu planowania jednorocznego. Brak prognozy dochodów i przyszłych kosztów inwestycji prowadzi do zmniejszenia efektywności procesu inwestycyjnego, w wyniku czego może zostać zachwiana płynność finansowa [Rudzka-Lorentz, Sierak 2003, s. 182].

Z punktu widzenia racjonalizacji gospodarowania ważnym zagadnieniem jest pomiar efektywności wydatków publicznych. Badanie efektywności zadania oznacza sytuację, w której można ustalić rezultat przedsięwzięcia otrzymany przez porównanie uzyskiwanych efektów z poniesionymi nakładami. Porównanie takie może dać wynik dodatni (zysk) albo ujemny (strata). Takie podejście do badania efektywności jest trudne do zastosowania w stosunku do wydatków publicznych. Wynika to ze specyficznego sposobu ich alokacji. Rozwiązanie tego problemu jest trudne, ponieważ dziedziny, na które ponosi się wydatki, na ogół nie są podatne na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków tych wydatków. W niektórych przypadkach ustalenie efektywności nakładów jest w ogóle niemożliwe (np. wydatki na obronę narodową) [Owsiak 2001, s. 51]. Jednak w tych branżach, w których jest możliwy bezpośredni pomiar efektywności wydatków publicznych, należy dążyć do racjonalizacji kosztów produkcji i dostarczania usług, a także do wytwarzania związków pomiędzy wydatkami publicznymi a kosztami ponoszonymi przez odbiorców.

Istotnym zagadnieniem związanym z systemem finansów samorządowych jest system nadzoru i kontroli (w tym audyt) nad gospodarką finansową. Obecnie obowiązujący system nie zabezpiecza w stopniu dostatecznym realizacji podstawowych zasad w sferze gospodarowania w JST środkami publicznymi. Obok kontroli legalności działań i audytorskiej analizy ewidencji księgowej, koniecz-

ny jest system efektywnego porównywania nakładów w relacji do uzyskanych efektów. Rozwiązaniem tego problemu jest zadaniowe ujęcie budżetu, gdyż w tym przypadku może być przeprowadzona kontrola wykonania ustalonych dla danej jednostki zadań, obejmująca kontrolę według zobiektywizowanych kryteriów ilościowych i jakościowych [Kornberger-Sokołowska 2005, s. 33–34].

Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że gminne władze lokalne mają największe możliwości rozpoznawania potrzeb mieszkańców i dostosowania struktury wydatków do tych potrzeb. Istotnym warunkiem lepszego wykorzystania środków publicznych na poziomie samorządowym jest dokonanie przełomu w dotychczasowych metodach planowania i realizacji budżetu. Budżetowanie jako metoda zarządzania bezsprzecznie przyczynia się do poprawy efektywności zarządzania zasobami będącymi własnością gmin. Wykorzystanie nowoczesnych technik i metod w procesie przygotowania, wdrażania i kontroli budżetu przyczyni się do racjonalizacji wydatków jednostek samorządów terytorialnych, a co za tym idzie – do rozwoju lokalnego.

Literatura

- FILIPIAK B.: *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*. *Finanse Komunalne* 2004, nr 3, s. 24.
- JASTRZĘBSKA M.: *Podstawy zarządzania finansami gminy*. Samorząd Terytorialny 1998, nr 3, s. 22–31.
- JASTRZĘBSKA M.: *Zarządzanie finansami gmin*. Wydawnictwo UG, Gdańsk 1999, s. 12.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E.: *Wybrane problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*. [w:] Patrzalek L. (red.): *Finanse samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*. Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań-Wrocław 2005, s. 30–34.
- KOŻUCH A.: *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 8.
- OWSIAK S.: *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 57.
- RUDZKA-LORENTZ C., SIERAK J.: *Zarządzanie finansami w gminach*. [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.): *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2003, s. 178–182.
- RUDZKA-LORENTZ C., SIERAK J.: *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Zalewski A. (red.): *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 136–163.
- SWIANIEWICZ P.: *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 10.

WÓJTOWICZ W.: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, PWN, Warszawa 2000, s. 90–100.

ZIÓŁKOWSKI M., GOLEŃ M.: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*. [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.): *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. SGH, Warszawa 2003, s. 59.

CHANGES IN MANAGEMENT OF LOCAL FINANCES

Abstract

The aim of this paper is to make an attempt to evaluate a financial system of a commune and on this base to describe directions of changing a financial system of a commune with particular attention paid to processes of budgetary management rationalisation. Finance management is understood as a decision process devoted to creation good conditions for functioning and development of self-government territorial units. It covers the development of quantity and structure of budget incomes and expenditures in connection with current and investment activities. A financial system of a commune is built on a rule of the division self-government goals into objectives based on self-financing and on objectives based on principle of financial autonomy. Existing shortage of financial resources requires rational process of their use.