

# Dagmara Kogut-Jaworska

---

## Decyzje finansowe i ich główne determinanty w procesach gospodarowania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 163-176

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*MAGDALENA KOGUT-JAWORSKA*

**Uniwersytet Szczeciński**

**DECYZJE FINANSOWE I ICH GŁÓWNE DETERMINANTY  
W PROCESACH GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO<sup>1</sup>**

**Wstęp**

Zarządzanie finansami stanowi składową większej całości, tj. zarządzania w samorządzie i dotyczy poszczególnych jego obszarów funkcjonalnych. Gospodarowanie finansami w jednostce samorządu terytorialnego można postrzegać jako część zarządzania ogólnego. Tak rozumiane gospodarowanie finansami obejmuje czynności dotyczące planowania i kreowania zasad, reguł i narzędzi służących gospodarce finansowej.

Decyzje finansowe dotyczą w szczególności procesów gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów finansowych znajdujących się w dyspozycji danego samorządu. Wywołują one skutki finansowe w dłuższym lub krótszym horyzoncie czasu. Ważna w tym kontekście staje się identyfikacja determinant wpływających na prowadzenie racjonalnej i efektywnej gospodarki finansowej.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia gospodarki finansowej w realizacji zadań publicznych, a także identyfikacja procesów i decyzji finansowych w całokształcie działalności związanej z finansowaniem zadań samorządowych. Ponadto, w artykule zostanie przedstawiona ocena czynników i barier wpływających na zasadnicze procesy gromadzenia, alokacji i weryfikacji w za-

---

<sup>1</sup> Artykuł finansowany ze środków na naukę w latach 2010–2012w ramach grantu pn. Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego nr N N113 301538.

rzadzaniu środkami publicznymi wynikająca z przeprowadzonych badań empirycznych.

## 1. Gospodarka finansowa a całokształt działalności jednostek samorządu terytorialnego

Gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego można rozumieć jako ogół czynności związanych z gromadzeniem, podziałem, wydatkowaniem i rozliczaniem zasobów pieniężnych podejmowanych przez kompetentne organy gmin, powiatów i województw oraz upoważnione podmioty wykonujące wyznaczone im zadania publiczne<sup>2</sup>. Zakres finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego wymaga całościowego spojrzenia na zasoby systemu finansowania działalności gmin, powiatów i województw w podziale opartym na źródłach pochodzenia środków finansowych. Wśród wyróżników, którymi powinien odznaczać się idealny system finansowania samorządów wymienić można te, które są związane np. z pozyskiwaniem środków na wykonywanie zadań samorządowych, podziałem dochodów publicznych między samorząd a inne segmenty systemu finansów publicznych, gospodarowaniem zasobami, kontrolą i nadzorem nad gospodarką finansową samorządu.

System finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego jest determinowany wieloma czynnikami. Z jednej strony mogą stanowić one o sukcesie i pomagać w realizacji zadań stawianych przed samorządem czy wpływać korzystnie na jego pozycję i kondycję finansową, z drugiej strony mogą stanowić istotne bariery w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Istotne są tu przede wszystkim takie elementy jak przyjęta polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego, system generowania dochodów oraz dystrybucji środków publicznych. Od zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego zależeć będą możliwości wykorzystania szans jakie będzie dawało otoczenie bądź też możliwość pokonywania barier istotnie ograniczających decyzje finansowe. Wśród ważniejszych determinant wpływających na decyzje finansowe wymienić można dwie ich grupy<sup>3</sup>, tj. niezależne

<sup>2</sup> L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wybrane zagadnienia, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 155.

<sup>3</sup> Por. J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, Zeszyty Naukowe SGGW, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, z. nr 81, Warszawa 2010, s. 139–141.

i zależne od aktywności samorządu. Wśród czynników niezależnych od samorządu terytorialnego (czynników zewnętrznych) wpływających na możliwość prowadzenia przez te jednostki samodzielnej gospodarki finansowej wymienić można: sytuację gospodarczą w kraju, podział zadań pomiędzy państwo i samorząd, stan systemu prawnego finansów jednostek samorządu terytorialnego, położenie komunikacyjne jednostek samorządu terytorialnego względem dużych miast. Natomiast wśród czynników endogenicznych wymienić należy, m.in.: powierzchnię jednostki samorządu terytorialnego, stan zagospodarowania infrastrukturalnego, sytuację demograficzną, liczbę podmiotów gospodarczych, naturalne walory środowiska. Przyjmując ten sam rodzaj kategoryzacji należy wskazać, że do następnej obszernej grupy czynników zależnych od jednostki samorządu terytorialnego mających wpływ na samodzielność prowadzonej gospodarki finansowej zalicza się: jakość zarządzania finansami gminy, sposób wykorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego dostępnych instrumentów oddziaływania na rozwój i sytuację społeczno-gospodarczą na danym terytorium.

W zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego ważne są decyzje finansowe podporządkowane w szczególności procesom gromadzenia i wydatkowaniem zasobów pieniężnych postawionych do dyspozycji samorządu w sposób umożliwiający jak najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów<sup>4</sup>. Racjonalność, która może stanowić integrację kategorii efektywności i skuteczności<sup>5</sup> będzie przejawiać się tu m.in. w rzetelnym i skutecznym oraz oszczędnym podejściu do realizacji zadań publicznych. Wiąże się to z właściwym ujmowaniem tych zadań w planach finansowych, budżetach, programach wieloletnich. W odniesieniu do dochodów jednostek samorządu terytorialnego racjonalizacja gospodarki finansowej będzie miała na celu wzrost ich wielkości (w konsekwencji wzrost budżetu), który determinowany jest przez sytuację ekonomiczną i polityczną. W odniesieniu do wydatków, celem racjonalizacji powinien być wzrost efektywności w wydatkowaniu środków i wykorzystaniu majątku komunalnego. Zapisy ustawy o finansach publicznych podkreślają ko-

---

<sup>4</sup> Szerzej na temat racjonalności w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego pisze E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 234–235. oraz Por. *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006, s. 183.

<sup>5</sup> J. Hermaszewski, *Analiza skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na tle wyzwań stawianych administracji publicznej*, <http://www.wuj.pl/UserFiles/File/Zarządzanie%20Publiczne%202013/1/First%20view/4-zp12013.pdf>.

nieczność wydatkowania środków pieniężnych w sposób celowy i oszczędny. W konsekwencji takiego podejścia racjonalnie prowadzona gospodarka finansowa powinna doprowadzić do obniżenia kosztów realizowanych zadań poprzez zachowanie właściwych proporcji między wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi, a także obniżenia kosztów rozwoju lokalnego i regionalnego.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców staje się powodem wzrostu wydatków publicznych, a wraz z poprawą warunków życia pojawiają się nowe lub stają się bardziej złożone potrzeby społeczności terytorialnych. Zadania samorządu terytorialnego można podzielić na kilka grup, m.in. sfery społecznej, sfery technicznej, transportu, bezpieczeństwa, ładu przestrzennego, przy czym konkretne jednostki samorządu zajmują się wybranymi aspektami tych zadań. Zdania wymienione we wspomnianych grupach wynikają z ustaw kompetencyjnych<sup>6</sup>. Ustawy kompetencyjne wskazują na stopień obligatoryjności realizacji zadań, jak również są wskazówką dla wyboru źródła ich finansowania. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców zależeć będzie od realizowanej doktryny społecznej, poziomu rozwoju ekonomicznego kraju, regionu czy gminy oraz rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa.

## 2. Procesy i decyzje finansowe oraz ich znaczenie w systemie finansowania działalności JST

Na podejście procesowe w gospodarowaniu publicznym pieniądzem nakłada się szereg czynności i zdarzeń, co powoduje, że procesy finansowe są umocowane w złożonym uwarunkowanym wieloma czynnikami otoczenia systemie społeczno-gospodarczym. Działalności jednostek samorządu terytorialnego w strukturach funkcjonalnych wymusza podejście ukierunkowane na procesy<sup>7</sup>. Nowy paradygmat zakłada poziome spojrzenie na organizację, która stanowi zbiór wzajemnie przenikających się procesów. Postrzeganie procesu zdefiniowanego jako zbiór czynności wymagający zasileń na wejściu i skutkujący

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. DzU 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. DzU 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>7</sup> Por. M. Flieger, *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości procesowej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2012 i cytowana tam literatura.

wartością dla odbiorcy na wyjściu<sup>8</sup> pomaga w osiągnięciu poprawy efektywności projektowania oraz zarządzania organizacją i działalnością jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji sprzyja to lepszemu zaspokojeniu potrzeb lokalnych i budowaniu przewagi konkurencyjnej samorządów.

Rolą zarządzania procesami w samorządach jest przede wszystkim wspomniane wyżej zwiększenie sprawności działania całości przez poprawę funkcjonowania takich obszarów jak<sup>9</sup>:

- a) działania wykonane przez pracowników – w aspekcie zasadności wykonywania poszczególnych działań oraz optymalizacji działań niezbędnych do wytworzenia wartości dodanej dla klienta wewnętrznego oraz zewnętrznego;
- b) struktura organizacyjna – struktura ulega spłaszczeniu oraz uproszczeniu, co skutkuje ograniczeniem kosztów działalności, skróceniem czasu oraz trajektorii przebiegów komunikacyjnych i zwiększeniem elastyczności działania; ułatwiony staje się opis struktury w ujęciu przestrzennym oraz dynamicznym;
- c) procesy decyzyjne – decyzje podejmowane są zwykle w miejscu powstawania problemów organizacyjnych, ograniczona jest liczba szczebli decyzyjnych;
- d) kontrola i odpowiedzialność – dzięki przypisaniu poszczególnym jednostkom odpowiedzialności za poszczególne elementy procesu; dominuje zjawisko samokontroli oraz klientów wewnętrznych w ramach podejścia marketingowego wewnątrz procesu;
- e) aspekt administracyjny – zdefiniowanie dokumentacji organizacyjnej oraz jej przepływów, dzięki czemu eliminuje się zbędną formalizację, niesłużącą tworzeniu wartości dodanej dla klienta;
- f) perspektywa klienta – jest dominująca dla organizacji; dotyczy ona zarówno ujęcia klienta wewnętrznego (kolejnego gniazda) oraz zewnętrznego; w ten sposób tworzy się swoiste tunele nawigowania (wartości dodanych) dla pracowników, co dodatkowo sprzyja samokontroli.

Często wskazuje się, że gospodarowanie publicznymi zasobami oraz większość decyzji dotyczących gospodarki finansowej sprowadza się do trzech

---

<sup>8</sup> M. Hamer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996 s. 45–49.

<sup>9</sup> M. Flieger, *Zarządzanie procesowe...*, op.cit., s. 102.

głównych procesów. Takie podejście widoczne jest w definicji, w której przez gospodarkę finansową samorządu terytorialnego rozumie gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych oraz finansowanie deficytu i zarządzanie długiem publicznym przez organy województw, powiatów, miast na prawach powiatu oraz gmin na podstawie uchwalonego budżetu<sup>10</sup>. Trzy podstawowe aspekty gospodarki finansowej samorządu terytorialnego odnoszą się tu do po pierwsze, dochodów, po drugie wydatków, po trzecie salda dochodów i wydatków.

Można również wskazać, iż gospodarka finansowa składa się z szeregu procesów, które odbywają się na różnych płaszczyznach decyzyjnych, tj.<sup>11</sup>:

- a) I poziom: kreowanie zasad, reguł i narzędzi podziału finansów publicznych oraz ustalanie harmonogramów adresowanych przepływów pieniężnych;
- b) II poziom: dokonywanie wyboru miejsca i rozmiarów alokacji publicznych pieniędzy oraz uruchamianie dodatkowych zasileń finansowych ze źródeł pozabudżetowych;
- c) III poziom: czynności ewidencyjno-analityczno-kontrolne. Ponieważ gospodarowanie publicznym pieniądzem znajduje się w centrum zainteresowania społeczności lokalnych, stąd szczególnego znaczenia nabiera system ewidencjonowania, analizowania i kontrolowania wszelkich zaszłości zachodzących na I i II poziomie.

Jednostki samorządu terytorialnego w gospodarowaniu środkami publicznymi wielokrotnie stają przed trudnymi wyborami. Wybory dotyczące systemu finansowania kończą się podjęciem konkretnych decyzji. Przez decyzje finansowe należy rozumieć decyzje, które dotyczą procesu gromadzenia, wydatkowania i zarządzania publicznymi zasobami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również decyzje wywołujące skutki finansowe w długim lub krótkim okresie czasu<sup>12</sup>.

Należy wskazać, że najistotniejsze obszary decyzji finansowych w działalności samorządowej, dotyczą decyzji operacyjnych, decyzji inwestycyjnych,

---

<sup>10</sup> P. Motek, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2006, s. 19.

<sup>11</sup> Por. A. Szewczuk, *Gospodarka finansowa gmin – słabe i mocne strony*.

<sup>12</sup> B. Filipiak, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 17.

decyzji w zakresie finansowania – o wyborze źródła finansowania. Decyzje te zależą przede wszystkim od czterech „Z”, tj.<sup>13</sup>:

- a) Zakresu i wielkości dostarczanych dóbr i usług na rzecz społeczności;
- b) Zaangażowanych zasobów finansowych (koszty niezbędne do pokrycia wydatków związanych z dostarczonymi dobrami i usługami na rzecz społeczności);
- c) Zaangażowania majątku trwałego i obrotowego i decyzji związanych z zarządzaniem nim;
- d) Zaangażowanych kapitałów, czyli źródeł finansowania niezbędnych do funkcjonowania działalności jednostki samorządu terytorialnego.

Przy podejmowaniu decyzji konieczne jest spełnienie dwóch podstawowych warunków, czyli decydenci samorządowi powinni dysponować pełną wiedzą oraz powinni mieć nieograniczoną zdolność do analizowania, przetwarzania i wykorzystywania dostępnej wiedzy. Poza tym decyzje finansowe podejmowane w sektorze publicznym mają swoją specyfikę i uwarunkowania. Wśród nich wymienić można<sup>14</sup>: prawo międzynarodowe, prawo krajowe, procesy globalizacyjne i otoczenie międzynarodowe, koniunktura, polityka rządu, doktryna ekonomiczna i umowa społeczna, sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju, sytuacja na rynkach światowych (finansowych, gospodarcza). Dla zwiększenia trafności podejmowanych decyzji istotna jest również umiejętność wykorzystywania instrumentów planistycznych. Szczęólnego znaczenia nabiera tu wykorzystanie przede wszystkim nowych narzędzi i instrumentów analizy finansowej i prognozy finansowej, czy też oceny ryzyka.

### **3. Czynniki i bariery w procesach gospodarowania środkami publicznymi na tle badań empirycznych**

Rozpoznanie i ocena działalności samorządu terytorialnego na szczeblu samorządowym w obszarze gospodarowania zasobami finansowymi to obszary szczególnego zainteresowania badawczego. W odniesieniu do racjonalnej gospodarki finansowej elementami szczególnego zainteresowania oraz dokonywa-

---

<sup>13</sup> M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 75.

<sup>14</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 108–109.



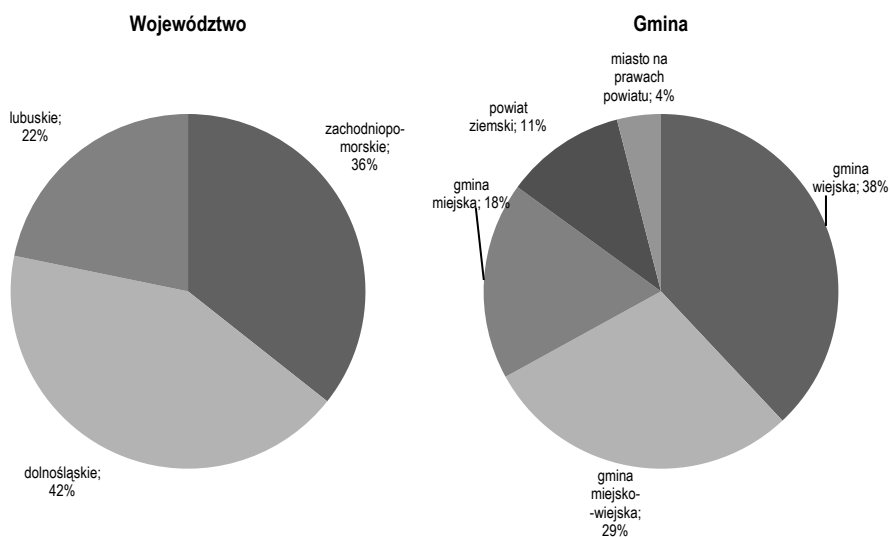
nia ocen i analiz są m.in.: zasady finansów publicznych oraz zasady budżetowe, skuteczność gospodarowania zasobami finansowymi w JST, analiza podstawowych aktów prawnych regulujących kwestie gospodarki finansowej, określenie wyznaczników utrzymywania dyscypliny finansowej. Wspomniane elementy są także punktem wyjścia dla badań ankietowych przeprowadzonych na przełomie 2012/2013 roku, w ramach grantu pn. Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego.

Przedmiotem badania było określenie determinant wpływających na podejmowanie decyzji przez samorządowych decydentów w obszarze zarządzania środkami publicznymi. Przedmiotem badania objęto 114 jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych na terenie trzech województw: dolnośląskiego (49), lubuskiego (25) i zachodniopomorskiego (40) (por. rys. 1). Do najważniejszych zagadnień analitycznych poddanych analizie empirycznej w ramach badania w szczególności zaliczono:

- a) ocenę głównych ograniczeń w prowadzeniu gospodarki finansowej w JST;
- b) analizę czynników mających wpływ na prowadzenie skutecznej gospodarki finansowej w JST;
- c) ocenę czynników mających wpływ na skuteczne zarządzanie finansami JST;
- d) identyfikację narzędzi zarządzania finansami wykorzystywanych w JST;
- e) określenie instrumentów stosowanych w JST w celu zapewnienia bieżącej płynności budżetu;
- f) identyfikację analiz wykorzystywanych w JST w celu wsparcia procesu planowania wieloletniego;
- g) określenie metod stosowanych w JST w planowaniu długookresowym;
- h) ocenę wpływu spowolnienia gospodarczego na zmiany metod prowadzenia gospodarki finansowej w JST;
- i) identyfikację wykorzystywanych form zaciągania długu w celu prowadzenia gospodarki finansowej w długim okresie czasu;
- j) analizę kryteriów wyboru zwrotnych źródeł finansowania stosowanych w JST;
- k) ocenę budżetowania zadaniowego w JST i skuteczność kontroli zarządczej w kontekście efektywności gospodarowania środkami publicznymi;

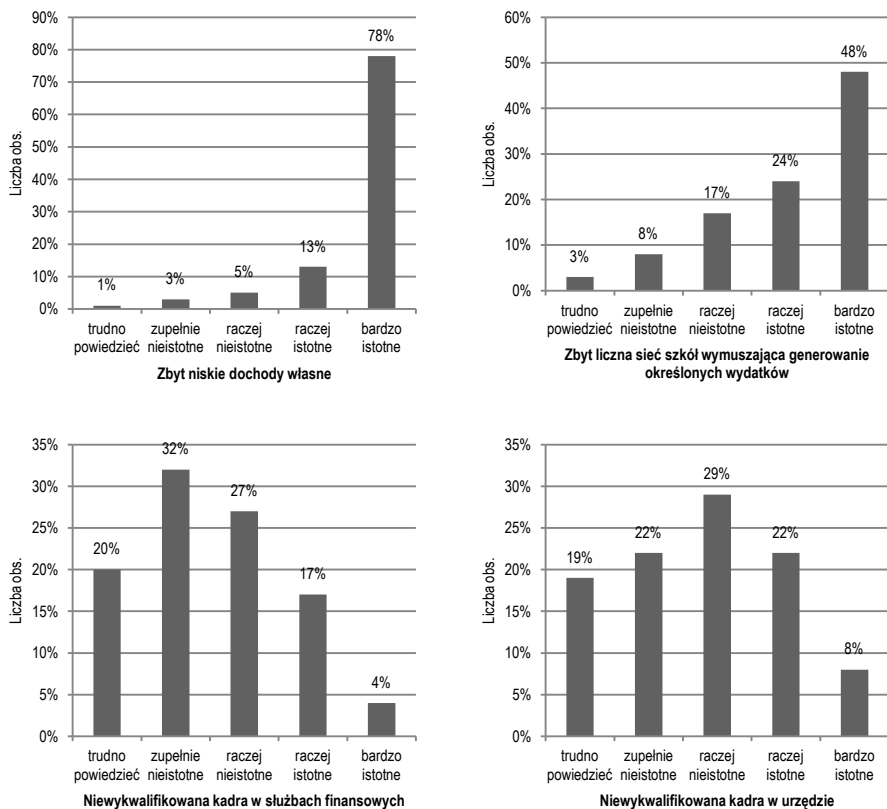
- l) identyfikację postulowanych kierunków zmian w zakresie gospodarki finansowej JST;
- m) identyfikację czynników utrudniających przeprowadzenie zmian dotyczących gospodarki finansowej JST w Polsce.

Badaniami pełnymi starano się objąć wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Ostatecznie grupę respondentów stanowiły w 38% gminy wiejskie, w 29% miejsko-wiejskie, w 18% miejskie, w 13 przypadkach przedmiotem badania był powiat ziemski, a w 5 – miasto na prawach powiatu. W 33% badanych JST szacowano osiągnięte przez siebie dochody w ciągu ostatnich 3 lat na poziomie nieprzekraczającym 15 mln zł, w 23% między 15 mln zł a 30 mln zł a 27% powyżej 50 mln zł.



Rys. 1. Rodzaj i pochodzenie jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniem

Źródło: badanie przeprowadzone w ramach grantu pn. Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego nr N N113 301538.



Rys. 2. Główne ograniczenia w prowadzeniu gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

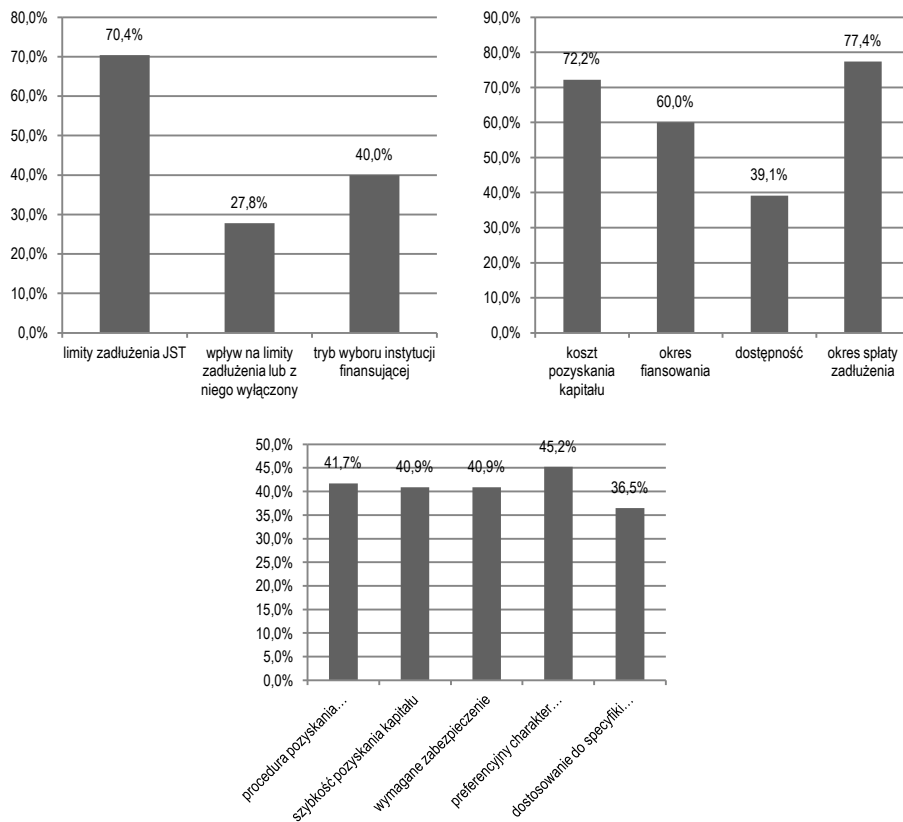
Źródło: jak na rys 1.

W analizie głównych ograniczeń w prowadzeniu gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego wzięto pod uwagę następujące determinanty, tj. uregulowania ustawowe, zbyt niskie dochody własne, zbyt liczną sieć szkół wymuszającą generowanie określonych wydatków, presję polityczną, złe decyzje organów wykonawczych, zbyt duże zadłużenie wynikające z lat ubiegłych, złą strukturę wydatków budżetowych (dominację wydatków sztywnych), niewykwalfikowaną kadre w służbach finansowych i w urzędzie, wprowadzenie reglamentacji deficytu i długu sektora samorządowego. Według opinii

respondentów najbardziej istotne ograniczenia w prowadzeniu gospodarki finansowej wynikają ze zbyt niskich dochodów własnych (78% wskazań), zbyt licznej sieci szkół wymuszających generowanie określonych wydatków (48% wskazań). Najmniej istotnym ograniczeniem była natomiast niewykwalifikowana kadra w służbach finansowych (32 % wskazań) i w urzędzie (22%).

Analizę kryteriów wyboru zwrotnych źródeł finansowania stosowanych w JST oparto na czynnikach prawnych, czynnikach ekonomicznych oraz czynnikach formalno-organizacyjnych. Do czynników prawnych zaliczono limity zadłużenia JST, wpływ na limity zadłużenia, tryb wyboru instytucji finansującej. Wśród czynników ekonomicznych wymieniono koszt pozyskania kapitału, okres finansowania, dostępność, okres spłaty zadłużenia. Do ostatniej grupy czynników formalno-organizacyjnych, zaliczono procedurę pozyskania danego zewnętrznego, obcego źródła finansowania, szybkość pozyskania kapitału, wymagane zabezpieczenie, preferencyjny charakter instrumentu, dostosowanie do specyfiki finansowanych zadań.

Wśród kryteriów wyboru zwrotnych źródeł finansowania, najczęściej uwzględnianymi były czynniki ekonomiczne, a wśród nich okres spłaty zadłużenia (77%), koszt pozyskania kapitału (72%) oraz okres finansowania (60%). W przypadku czynników prawnych najczęściej wskazywanym był limit zadłużenia JST (70%) oraz tryb wyboru instytucji finansującej (40%), natomiast w przypadku czynników formalno-organizacyjnych – preferencyjny charakter instrumentu (45%), procedura pozyskiwania danego, zewnętrznego źródła finansowania (42%) oraz szybkość pozyskania kapitału i wymagane zabezpieczenie (po 41% wskazań).

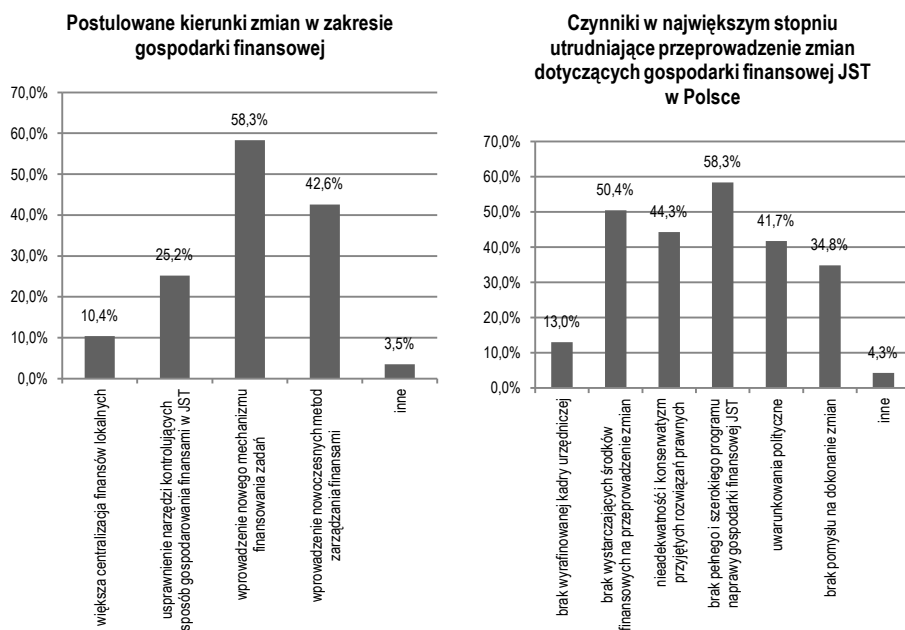


Rys. 3. Kryteria wyboru zwrotnych źródeł finansowania

Źródło: jak na rys 1.

Dla pełniejszego obrazu identyfikację postulowanych kierunków zmian w zakresie prowadzenia skutecznej gospodarki finansowej JST określono poprzez: większą centralizację finansów lokalnych, usprawnienie narzędzi kontrolujących sposób gospodarowania finansami w JST, wprowadzenie nowego mechanizmu finansowania zadań, wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania finansami. Identyfikację czynników w największym stopniu utrudniających przeprowadzenie zmian dotyczących gospodarki finansowej JST w Polsce oparto na następujących: brak wykwalifikowanej kadry urzędniczej, brak wystarczających środków finansowych na przeprowadzenie zmian, nieadekwatność przy-

jętych rozwiązań prawnych, brak pełnego i szerokiego programu naprawy gospodarki finansowej JST, uwarunkowania polityczne, brak pomysłu na dokonanie zmian. Wśród wskazywanych determinant, które w największym stopniu utrudniają wprowadzenie zmian dotyczących gospodarki finansowej JST w Polsce, na pierwszym miejscu podawano brak pełnego i szerokiego programu naprawy gospodarki finansowej JST (58% wskazań). Co drugi badany podmiot wskazał w tym zakresie brak wystarczających środków finansowych na przeprowadzenie zmian, ponad 40% wskazań uzyskały jeszcze: nieadekwatność i konserwatyzm przyjętych rozwiązań prawnych oraz uwarunkowania polityczne.



Rys. 4. Główne determinanty wpływające na restrukturyzację gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

Źródło: jak na rys 1.

## **Podsumowanie**

Decyzje o wyborze źródła finansowania działalności bieżącej czy inwestycyjnej powinny brać pod uwagę wszystkie aspekty prawne, finansowe i organizacyjne. Wpływa to bowiem na efektywność pozyskiwania i wydatkowania środków. Wymienione czynniki istotnie warunkują możliwości związane z realizacją zadań przypisanych samorządom, a w konsekwencji całokształt ich działalności. Wartość usług finansowych determinuje także przyszły potencjał do zaciągania nowych zobowiązań, czy wykorzystywania preferencyjnego (również dotacyjnego) wsparcia. Należy pamiętać, że zmieniający się koszt kapitału jest często wynikiem wzrostu lub spadku ogólnego poziomu aktywności gospodarczej społeczeństwa i popytu na środki pożyczkowe, wpływu na cenę kapitału, stopy procentowe i in. Z drugiej strony wpływa on na perspektywę długoterminową co determinuje możliwości rozwojowe samorządu terytorialnego w kolejnych latach.

## **FINANCIAL DECISIONS AND THEIR MAIN DETERMINANTS IN PROCESSES OF MANAGING PUBLIC FUNDS OF SELF-GOVERNMENT UNITS**

### **Summary**

Functioning of self-government units appears as the problem of the great weight this way for the entire society as well as individuals. The quality and the scope of performed tasks are a function of had stores particularly their effective application. Changes in philosophy of administering funds concern all self-government units acting in current economic reality. Financial resources are a special source and processes associated with drawing them and disbursing are not only interesting but also require the special look and analyses.

*Translated by Magdalena Kogut-Jaworska*