

Adam Szewczuk

Strategie gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego na tle ujawniających się zjawisk kryzysowych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 232-243

2009

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ADAM SZEWCZUK

Uniwersytet Szczeciński

**STRATEGIE GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
NA TLE UJAWNIAJĄCYCH SIĘ ZJAWISK KRYZYSOWYCH**

Wprowadzenie

Gospodarowanie środkami publicznymi w sektorze samorządowym (w dużym uproszczeniu) należy definiować jako realny proces ukierunkowany z jednej strony na gromadzenie przychodów i dochodów, z drugiej zaś na realizację wydatków budżetowych. Podchodząc bardziej analitycznie do tych zagregowanych czynności, należałoby je wzbogacić m.in. o takie elementy (atrybuty), jak: oddziaływanie na dyscyplinę finansową, budżetowanie, planowanie, ewidencjonowanie, kontrolowanie i audyt, analizowanie, kreowanie nowych strategii gospodarowania środkami publicznymi itp. Realizacja w układzie przestrzennym tego złożonego procesu sprawia, iż dla zarządzających finansami istotne jest postrzeganie wszystkich czynności składających się w sumie na gospodarowanie środkami publicznymi¹. W sposób szczególny te wymienione czynności generalnie przesądzają o osiąganym poziomie jakości gospodarki finansowej na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Można je także pogrupować, jako:

- a) **poprzedzające ruch publicznego pieniądza** – należy tu wymienić prognozowanie, przewidywanie, planowanie strumieni środków publicznych realnych do zaistnienia. Przy urzeczywistnianiu tych czynności nie można pomijać: korzyści społecznych, czasu i ryzyka. Eliminowanie bądź niedocenianie (nawet częściowe) niektórych czynników może skutecznie utrudnić realizowanie wykreowanych misji przez jednostki samorządu terytorialnego (JST);
- b) **związane z rzeczywistą realizacją operacji pieniężnych** – te czynności powodują zmiany w stanie posiadania zasobów pieniężnych przez JST. Może następować zmniejszenie zobowiązań lub należności. Ważne, aby te przepływy pieniądza były uzasadnione i miały umocowanie prawne;

¹ Por. A. Szewczuk, M. Ziolo: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 92–140.

- c) polegające na ewidencjonowaniu zrealizowanych operacji finansowych, ich analizie dającej podstawy do wnioskowania – rozeznanie na bieżąco wszystkich przepływów pieniądza publicznego jest ważne dla zarządzających finansami i decydujących o ich przeznaczeniu. Monitoring finansowy jawi się także strategicznym ogniwem w gospodarowaniu środkami publicznymi, ponieważ jego zadaniem m.in. jest ukazywanie faktów potwierdzających wydatkowane publicznych pieniędzy (na jakie cele, w jakiej wysokości czy zgodnie z planem finansowym itp.).

Na poziomie każdej JST poszczególne czynności wchodzące w zakres ww. grup mają służyć z jednej strony eliminowaniu zjawisk dysfunkcyjnych, z drugiej zaś osiąganiu najwyższej efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi².

Każda JST ma swoisty status (regionalny lub lokalny) wynikający m.in. z: realizowanej przez nią strategii funkcjonowania i rozwoju, zróżnicowanej struktury zadań (ich enumeracja wynika ze stosownych aktów prawnych), niejednakowej wydajności poszczególnych źródeł zasilania finansowego, własnych priorytetów w wydatkach budżetowych, różniącej się poziomem profesjonalizmu kadry zarządzającej finansami itp. – te czynniki i uwarunkowania sprawiają, iż w JST procedury dotyczące gospodarowania posiadanymi zasobami finansowymi tworzą „pewne przejściowe scenariusze” w postaci konkretnych strategii działania (akceptowanych przez samorządowe organy stanowiące na konkretnie ustalony czas). Ich struktura ulega zmianie pod wpływem różnych zdarzeń zachodzących wewnątrz układu makroekonomicznego bądź mikroekonomicznego.

Zjawiska kryzysowe – dylematy interpretacyjne

W ostatnim okresie ujawniające się zjawiska kryzysowe w wymiarze globalnym mają swoje przełożenie także na funkcjonowanie sektora samorządowego w naszym kraju. Problem zjawisk kryzysowych, jak i termin „kryzys finansowy” nie jest czymś nowym ani w praktyce funkcjonowania społeczeństw, ani w myśli naukowej. Odczuwa się brak jednolitej i precyzyjnej definicji terminu „kryzys finansowy w jednostkach samorządu terytorialnego”. W warunkach polskich nie dopracowano się jeszcze powszechnie obowiązujących i użytecznych kryteriów oceny kondycji finansowej JST, to one powinny w sposób jednoznaczny umożliwiać formułowanie sprawiedliwego osądu³. Rzeczywisty stan finansowy JST powinien być m.in. mierzony na podstawie możliwości uzyskania dochodów i przychodów wystarczających na pokrycie obligatoryjnych zadań publicznych przypisanych z mocy prawa. Niewątpliwie pojęcie „kryzysu finansowego JST” wiąże się

² Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. PWN, Warszawa 2007, s. 176-259; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. PWN, Warszawa 2006, s. 156-200; *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Red. W. Miemiec. Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2006, s. 9-272.

³ E. Ruśkowski: *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 240-242.

także nierozzerwalnie z terminem „niewypłacalności JST”, który oznacza brak możliwości uregulowania w stosownym terminie wymagalnych zobowiązań.

Kryzysy różnią się czasem pojawiania i trwania – mogą być nagłe i narastające stopniowo, mieć przebieg krótki i burzliwy bądź „pełzający” i trudny do wygaszenia w krótkim czasie. Mogą obejmować swym zasięgiem wiele krajów, pojedyncze państwa, organizacje gospodarcze, instytucje publiczne, grupy społeczne lub jednostki. Zawsze niosą ze sobą ryzyko, które odczuwane jest jako potencjalne zagrożenie, o stopniu zależnym od stawki, tj. tego, co można zyskać lub stracić, oraz stopnia niepewności, jaki towarzyszy tej swoistej grze⁴. W zależności od tego, jakie sfery życia ogarnia kryzys i jakie są możliwości jego zwalczania, może on być bardziej lub mniej dotkliwy, tj. w mniejszym lub większym stopniu odczuwany przez podmioty gospodarcze, jednostki sektora publicznego, społeczności lokalne itp., jako coś „złego”. W praktyce są różne symptomy potwierdzające fakt zaistnienia sytuacji kryzysowych⁵:

1. Sytuacja jest burzliwa, pełna napięć stwarzających pole walki o władzę wewnątrz państwa, organizacji itp. Podważana jest dotychczasowa struktura np. władzy JST i zaufanie do kierownictwa, pojawiają się nowi liderzy opinii publicznej, dokonują oni destrukcji istniejącego ładu samorządowego, nie zawsze umieją jednak sformułować pozytywny program zmian.
2. Zachowanie ludzi, organizacji publicznych, partii politycznych itp. pozbawione jest racjonalności, co wynika głównie z emocji i deklarowanych chęci, oczekiwań odzwierciedlających interesy i racje grupowe, zobowiązań będących wyrazem racji społecznych, co do których istnieje powszechna akceptacja niezależnie od możliwości ich spełnienia.
3. Z powodu wzrastających trudności (szczególnie finansowych) następuje dezintegracja np. strategii rozwojowych JST, struktur zadaniowych, programów i zespołów pracowniczych. Pojawiają się konflikty i presje, spada wydajność.
4. Powszechna i coraz bardziej odczuwalna jest „potrzeba zmiany wszystkiego”. Towarzyszy temu jednak obawa przed kaskadą zmian niekontrolowanych, które mogą jeszcze bardziej pogłębić sytuację kryzysową.
5. Rozwiązaniu sytuacji nie sprzyja poczucie niemożności działania, skrępowania, braku swobody i środków. Formułowane są jedynie ogólne zalecenia.
6. Typową reakcją na sytuację kryzysową jest wyczekiwanie, aż trudności ustąpią, podczas gdy one pogłębiają się wraz z wydłużaniem zwłoki w działaniu.

⁴ Por. G. Kołodko: *Wędrujący świat*. Wyd. Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 335–336.

⁵ Por. S. Flejterski, P. Wahl: *Ekonomia globalna. Synteza*. Difin, Warszawa 2003, s. 180–200; B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk: *Zarządzanie strategiczne. Narzędzia, scenariusze, procesy*. FnUS, Szczecin 2000, s. 281–288; *Zarządzanie w kryzysie. Koncepcje, badania, propozycje*. Red. B. Wawrzyniak. PWE, Warszawa 1984, s. 38–39; *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*. Red. I. Dziedziczak. *Rozprawy i Studia* nr 526, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 24–45.

Kryzys rozumiany jest więc jako konsekwencja zakłóceń w istnieniu lub realizacji jednego lub kilku czynników determinujących egzystencję i rozwój (państwa, firmy, organizacji publicznej itp.), zarówno tych o oddziaływaniu z zewnątrz, jak i tych wewnętrznych, zależnych od sprawności zarządzania oraz zdolności do postrzegania zagrożeń.

W literaturze ekonomicznej nie można doszukać się jednomyślności w sposobie definiowania pojęcia kryzysu finansowego w jednostkach samorządowych⁶. Za sytuację kryzysową powszechnie uznawana jest taka, w której m.in.:

- władza samorządowa utraciła normalną elastyczność budżetową (utrzymuje się stan nierównowagi budżetowej, wysoka nadwyżka wydatków nad dochodami),
- nie istnieją żadne warianty „działań doraźnych”, akceptowalne przez organy stanowiące lub społeczności lokalne w zakresie zmniejszenia wydatków publicznych oraz wzrostu dochodów budżetowych (np. drogą nowych podatków lokalnych) lub pożyczek,
- zachodzi konieczność wykorzystania interwencjonizmu państwowego ze względu na nieefektywny styl funkcjonowania JST oraz stałe naruszanie dyscypliny finansowej⁷.

W tym sensie kryzys staje się punktem zwrotnym, przelomowym w istnieniu (każdego państwa, organizacji itp.). Brak reakcji na pojawienie się zagrożeń prowadzi do porażki, niepowodzeń finansowych, a w efekcie do procesów upadłościowych⁸. Sposobem współczesnego działania (szczególnie JST) powinno być unikanie kryzysu. Strategia taka wymaga wykształcenia sprawnego i elastycznego systemu kontroli i monitoringu warunków działania w sektorze publicznym. Im szybsza reakcja takiego systemu wczesnego ostrzegania, tym większe prawdopodobieństwo uniknięcia sytuacji kryzysowej.

Rodzaje strategii zachowania jednostek samorządu terytorialnego

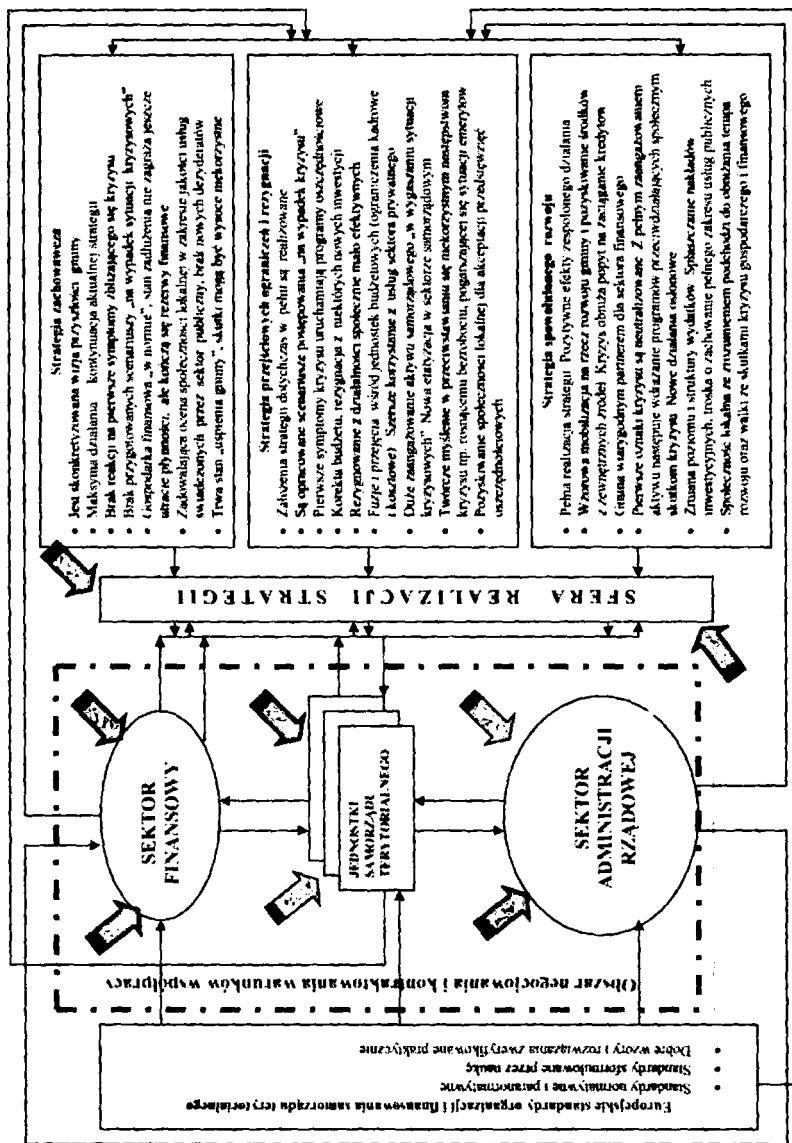
Jednostki samorządu terytorialnego wobec dłuższego utrzymywania się zjawisk kryzysowych w zależności od siły oddziaływania czynników wewnętrznych i zewnętrznych (nie tylko kryzysogennych), w swoim funkcjonowaniu bazują na jednej z trzech strategii (por. rys. 1):

1. **Strategia zachowawcza.** Jest zorientowana w głównym nurcie działania JST na realizowanie wszystkich zadań i przedsięwzięć, które zostały zaplanowane na bieżący rok budżetowy, podejmowanie przedsięwzięć zabezpieczających, reagowanie w sytuacjach zagrażających realizacji zadań publicznych i społecznych, czekanie na okazje rynkowe i odwrócenie tendencji kryzysowych itp.

⁶ Por. M. Wiewióra: *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 20-21.

⁷ Por. M. Kogut-Jaworska: *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 89-119.

⁸ Por. *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*. Red. I. Dziedziczak. Rozprawy i Studia nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004, s. 24-45.



Rys. 1. Strategie funkcjonowania gmin w warunkach kryzysu gospodarczego i finansowego

Źródło: opracowanie własne.

2. **Strategia przejściowych ograniczeń i rezygnacji.** Jej główna filozofia zasadza się na głębokich zmianach w realizowanej misji i przyjętej strategii (np. zdecydowane działania na rzecz obniżania kosztów realizacji zadań własnych i zleczanych przez administrację rządową, przesuwanie w czasie wykonawstwa przedsięwzięć inwestycyjnych zawartych w WPI, na które brak zabezpieczenia finansowego, zmniejszanie wydatków na usługi publiczne i społeczne, rezygnowanie z działalności społecznie mało efektywnych, zmiany w strukturach organizacyjnych, etatyzacja itp.). Ma miejsce wyczekiwanie na otrzymanie z poziomu administracji rządowej scenariuszy dotyczących zalecanego stylu funkcjonowania JST, a także na dodatkowe wsparcie finansowe.
3. **Strategia utrzymywania spowolnionego rozwoju.** Ta strategia dotyczy tych JST, które uznawane są jako silne finansowo i realizujące ambitne programy rozwojowe. Niekorzystne zmiany w otoczeniu spowodowane ujawniającymi się symptomami kryzysu wymuszają na aktywie samorządowym spowolnienie tempa w inwestowaniu i zwrócenie szczególnej uwagi na zabezpieczenie finansowania bieżących zadań publicznych. Consensus społeczny aktywu samorządowego i poparcie społeczności lokalnej (w korekcie WPI) jest sprzymierzeńcem w kontynuowaniu rozwoju. W niektórych przypadkach nie musi wystąpić spowolnienie rozwoju, ale władze samorządowe powinny być przygotowane na taką ewentualność (opracowane są warianty działania na wypadek gwałtownego załamania się kondycji finansowej JST).

W praktyce samorządowej mogą występować mutacje tych wyróżnionych strategii⁹. Niewątpliwie w głównym obszarze zainteresowania aktywu samorządowego, ale i wspólnot lokalnych znajdują się przede wszystkim gminy, ponieważ relatywnie one najczęściej realizują zadań o charakterze publicznym i społecznym. Zasadne jest zatem przybliżenie charakterystycznych cech i wyróżników wykorzystywanych strategii przez gminy, mając na uwadze siłę oddziaływania kryzysu gospodarczego i finansowego.

Strategia zachowawcza

- Gmina posiada skonkretyzowaną wizję przyszłości, działa również w oparciu o zatwierdzoną strategię przez organ stanowiący, której założenia (rozwojowe) na przestrzeni ostatnich lat były w przeważającym stopniu realizowane.
- Gospodarka finansowa gminy pozornie „jest w normie”, zobowiązania finansowe realizowane są na bieżąco, stan zadłużenia nie zagraża jeszcze utracie płynności. Współpraca z sektorem finansowym ogranicza się do wąskiego korzystania z usług bankowych (obsługa rachunku JST, incydentalne zaciąganie kredytów krótkoterminowych ze względu na opóźnione transfery z budżetu państwa).

⁹ Por. B. Filipiak: *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. PWE, Warszawa 2008, s. 113–148; M. Kogut-Jaworska: *op.cit.*, s. 180–205; M. Dylewski: *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*. Difin, Warszawa 2007, s. 191–212.

- Wobec ujawniających się w otoczeniu symptomów kryzysu gospodarczego w wymiarze nie tylko krajowym, ale i lokalnym, maksymą działania gminy jest kontynuacja dotychczasowego stylu w odniesieniu do realizacji zadań własnych i zleconych przez administrację rządową.
- Pojawiające się niekorzystne zmiany na poziomie lokalnym w sektorze gospodarczym, ukazujące spadek produkcji, wzrost stopy bezrobocia, bankructwa firm, ostrożnościową politykę kredytową banków, realne zagrożenie uzyskania planowanych dochodów własnych gminy, a także brak pewności w kwestii realnych transferów z budżetu państwa (subwencji i dotacji itp.) wskazują na potrzebę wyważonego podejścia do gospodarki finansowej gminy. Zdecydowanych reakcji i przedsięwzięć, wychodzących naprzeciw symptomom kryzysu gospodarczego i finansowego, ze strony gminy jeszcze brak.
- Krótkowzroczna orientacja aktywu samorządowego w świetle pogarszającej się sytuacji na lokalnym rynku (głównie dotyczy to sektora gospodarczego i komunalnego) może spowodować w stosunkowo krótkim czasie duże zakłócenia w normalnym funkcjonowaniu gminy. Rzeczywisty brak przygotowanych stosownych scenariuszy działania (wyprzedzających potencjalne sytuacje) w przypadku uwewnętrznienia się symptomów kryzysowych (np. gwałtownie pogarszającej się sytuacji finansowej gminy zagrażającej płynnemu finansowaniu jej zadań własnych) może tylko utrudniać właściwą reakcję gminy w tej sytuacji. Podejmowane decyzje „w pośpiechu” mogą być nieskuteczne.
- Nieodbiegające od średniego poziomu aktualne dochody własne i przychody oraz wydatki utrzymywane w dotychczasowej wysokości (także konsumowanie będących w dyspozycji środków z kredytów i pożyczek, nadwyżek i rezerw finansowych), mogą prowadzić do zaniku aktywności w zarządzaniu finansami gminy. Jest to „strategia na krótki okres”, która najczęściej prowadzi do zachwiania płynności finansowej gminy. Wyjście z tej sytuacji jest niemożliwe bez zewnętrznej pomocy finansowej.
- Wyraźnie uwidacznia się mała aktywność samorządu lokalnego w poszukiwaniu nowych budżetowych i pozabudżetowych źródeł zasilania dla kontynuowania rozwoju lokalnego (taka taktyka najczęściej pojawia się w sytuacji, gdy zostały pozyskane środki unijne). To one wypełniają tę lukę i chwilowo nie obciążają aktywu gminy do stosownych poszukiwań na rynku finansowym.
- Przy wykorzystywaniu zasad i założeń strategii zachowawczej, najczęściej społeczność lokalna nie kwestionuje oferty usług publicznych, jak i ich jakości. Brak krytycznych ocen wynika z małego zaangażowania społeczeństwa w obserwowanie procesu wydatkowania publicznych pieniędzy. Gmina nie otrzymuje zatem impulsów obligujących ją do przedsiębiorczych działań. Takie zachowania okazują się wysoce nieracjonalne w dłuższym okresie czasu.

- Stan „uśpienia gminy” może okazać się wysoce niekorzystny w sytuacji gwałtownego pogorszenia się stanu zasobów finansowych gminy niepozwalających na pełne finansowanie zadań własnych (nie mówiąc o wydatkach inwestycyjnych). Powyższa sytuacja może okazać się niespodziewanym zaskoczeniem dla gminy i społeczności lokalnej. W konsekwencji tych zdarzeń dotychczasowa oferta usług publicznych w części stanie się nieaktualna. Uczwernięną się wówczas stany niezadowolenia wśród społeczności lokalnej (petycje, protesty itp.).

Strategia przejściowych ograniczeń i rezygnacji

- Gmina posiada swoją strategię działania, do tej pory realizacja głównych celów kierunkowych przebiegała bez zakłóceń. Kreatorzy strategii zawarli w jej strukturze scenariusze postępowania gminy na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowych. Zatem zostały zaprogramowane stosowne przedsięwzięcia (na wypadek kryzysu) umożliwiające przetrwanie gminie przy najmniejszych ograniczeniach i zakłóceniach w realizacji jej podstawowych funkcji publicznych.
- Główne wysiłki i działania zostają ukierunkowane na bardzo oszczędną gospodarkę finansową gminy, przy próbie zapobiegania obniżaniu się dochodów i przychodów własnych z jednoczesnym wdrożeniem programów oszczędnościowych po stronie wydatków budżetowych.
- Stale pogarszająca się sytuacja finansowa gminy oraz brak zabezpieczenia środków finansowych do terminowego regulowania wszystkich zobowiązań w bieżącym roku budżetowym, obliguje do podejmowania stosownych korekt w budżecie, ograniczających konkretne wydatki lub wskazanie na rezygnacje z niektórych planowanych przedsięwzięć rozwojowych.
- Punktem wyjścia do wdrażania zmian stanowiących konsekwencję utrzymującego się kryzysu gospodarczego i finansowego jest potrzeba dokonania odpowiednich zmian także w realizowanej aktualnie strategii gminy (dotyczy to głównie WIP i WPF).
- Rada gminy w tych złożonych warunkach jest zobowiązana do poszukiwania takich organizacyjnych i ekonomicznych rozwiązań, które pozwolą „przetrwać trudny okres kryzysu”. Fuzje organizacyjne i przejęcia mogą dotyczyć np. zakładów lub gospodarstw budżetowych (o ile ich struktury są nadmiernie rozbudowane w stosunku do aktualnych potrzeb gminy lub ich zakres usług ma charakter gasnący), nie należy wykluczać możliwości likwidacji niektórych jednostek i przekazanie ich zadań sektorowi prywatnemu (takie rozwiązanie ma prowadzić do obniżki kosztów, a jednocześnie podwyższenia jakości oferowanych usług dla społeczności lokalnej. Także efektem likwidacji niektórych jednostek budżetowych lub ich scalaniem będzie zmniejszenie wydatków na administrację samorządową.
- Będzie wzrastało zapotrzebowanie na wydatki w zakresie samorządowej opieki społecznej. Naciski społeczności lokalnej w tym zakresie będą coraz intensywniejsze.

niejsze (wzrost stopy bezrobocia, spadek dochodów w gospodarstwach domowych, podwyżki cen usług itp.). Władze samorządowe muszą uporać się z tymi problemami, dokonując nawet „przy mniejszych zasobach finansowych” odpowiedniej zmiany w strukturze wydatków. Uwzględniając uwarunkowania finansowe gminy, trzeba stwierdzić, iż niektóre zadania własne nie będą mogły być w pełnym zakresie zrealizowane. Przy wykorzystywaniu przez gminę *strategii przejściowych ograniczeń i rezygnacji*, zakres usług publicznych zostaje znacząco ograniczony.

- Pełzający „kryzys dziedziny – gospodarczy i finansowy” na poziomie gminy najczęściej nie sprzyja wzrostowi przedsiębiorczości lokalnej i rozwojowi interakcji z sektorem finansowym. Przenoszenie się trudności rozwiązywanych problemów z jednej sfery (np. rosnące bezrobocie poprzez redukcję zatrudnienia w administracji publicznej) na kolejną (np. oświatę, służbę zdrowia itp.) sprawia, że samorządy lokalne koncentrują się stale na „wygaszaniu sytuacji kryzysowych”. W tej sytuacji rozwój lokalny przesuwany jest na dalszy plan.
- Nicunikniona jest zmienna struktura dochodów i wydatków. Ze względu na różne czynniki kreujące strumienie pieniężne (dochodowe i wydatkowe) wobec braku rezerw budżetowych, okresowo pojawiać się może ryzyko utraty płynności finansowej przez gminy. Sektor finansowy prowadząc monitoring swoich klientów (w tym JST), odpowiednio reaguje na tego typu sytuacje poprzez ostrożnościową politykę kredytową banków w stosunku do sektora samorządowego. Korzystna zmiana sytuacji na rynkach globalnych powinna prowadzić do rozwoju wzajemnych interakcji. Brak właściwego współdziałania gmin (także z administracją rządową) spotęguje rozmiar zakłóceń w realizacji ustawowych zadań samorządu oraz tempie rozwoju lokalnego.
- Strategia przejściowych ograniczeń i rezygnacji wymusza na elitach samorządowych potrzebę „twórczego myślenia” i skutecznego przeciwstawienia się niekorzystnym implikacjom, jakie niesie ze sobą kryzys gospodarczy i finansowy.

Strategia utrzymywania spójnego rozwoju

- Ta strategia dotyczy gmin, w których ostatnie lata funkcjonowania należy ocenić „jako lata sukcesu”. Obecna niezbyt korzystna sytuacja finansów publicznych (zagrożenie wzrostem deficytu budżetowego, realnie możliwe obniżenie poziomu subwencjonowania i dotowania samorządu terytorialnego, utrzymująca się tendencja spadku poziomu dochodów i przychodów, wyjątkowo złożona sytuacja na rynku finansowym (duże ryzyko kursowe) itp., wymusza dokonanie korekty realizowanej strategii oraz częściowej zmiany w podejściu do zarządzania finansami samorządowymi. Główne założenie taktyczne gminy to podtrzymywanie procesu finansowania inwestycji infrastrukturalnych (kontynuowanych), przy przesunięciach realizacyjnych w czasie tylko niektórych inwestycji, w przypadku gdy brak jest pełnego zabezpieczenia finansowego.

- Gmina posiada poprawnie zbudowaną strategię działania i trafnie sformułowaną wizję – to wszystko sprawdzało się do tej pory w rzeczywistości. Społeczność lokalna wysoce pozytywnie ocenia dotychczasowe przedsięwzięcia rozwojowe inspirowane przez władze samorządowe. Realizowana strategia gminy wymiennie przekłada się na stały wzrost poziomu życia mieszkańców. Uwidacznia się tutaj efekt zespolonego działania wszystkich sił politycznych i społecznych na rzecz „dobra publicznego”.
- Przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych wykorzystywane są w dużym stopniu zewnętrzne źródła finansowania. Jest pełna mobilizacja w zakresie pozyskiwania środków strukturalnych UE. Bardzo ważny (nie tylko dla sektora finansowego) rating gminy jest korzystny (do momentu ujawnienia się symptomów kryzysu gospodarczego w najbliższym otoczeniu występowała stała tendencja wzrostowa dochodów własnych, racjonalna gospodarka środkami publicznymi, wyniki audytu wysoce korzystne itp.). Gmina do tej pory była uznawana za wiarygodnego partnera w transakcjach finansowych, stąd liczne banki zabiegały o takiego klienta (konkurencja produktami bankowymi). Spłaty rat kredytowych oraz innych zobowiązań zawsze były realizowane terminowo.
- Zachęcające warunki inwestowania dla kapitału obcego w takiej gminie, partnerstwo publiczno-prywatne jest uznawane jako norma w życiu i gospodarce lokalnej. Inwestycje (np. produkcyjne) w wymiarze lokalnym i regionalnym mogą być rozwijane przy właściwym wynegocjowaniu warunków zaangażowania poszczególnych stron, tj. administracji samorządowej i inwestora.
- Zintegrowana społeczność lokalna sprzyja realizacji zamierzeń rozwojowych. Opiniotwórcza rola wspólnoty samorządowej pozwala racjonalnie ustalać harmonogram realizacyjny przedsięwzięć inwestycyjnych w gminie. Widoczne efekty, np. powstające obiekty inwestycyjne, są pozytywnie oceniane w wymiarze lokalnym. Samorząd lokalny jest zaangażowany w stałe poszukiwanie nowych i efektywnych form współpracy międzygminnej, międzynarodowej oraz z sektorem prywatnym.
- Nowa sytuacja wewnętrzna w gminie i w otoczeniu (pierwsze bankructwa podmiotów gospodarczych, utrudnienia na rynku kredytowym, powolny, ale stały wzrost stopy bezrobocia w gminie, odczuwalny spadek dochodów własnych, wydłużający się okres windykacji należności, wzrost wniosków o obniżenie podatków lokalnych, zgłaszane potrzeby zwiększania wydatków na opiekę społeczną, pogarszająca się sytuacja finansowa gospodarstw domowych itp.) sprawia, iż władze gminy wraz z radą gminy podejmują wspólnie poszukiwania takich rozwiązań, które będą najkorzystniejsze dla wypełniania misji gminy oraz kontynuowania (choć spowolnionego) rozwoju lokalnego. Ta orientacja „w nowej sytuacji gminy” staje się wielkim wyzwaniem dla samorządu gminnego, poparta opracowywaniem programów doraźnych działań przeciwdziałających skutkom kryzysu gospodarczego i finansowego.

Uważnie analizując trzy strategie gmin, wykorzystywane w procesie gospodarowania środkami publicznymi w warunkach kryzysu, należy potwierdzić fakt występowania w praktyce „swoistego ciągu logicznego” układającego się w działania o następującej kolejności:

- a) najpierw gmina prowadzi „grę na czas”. Uruchamia rezerwy finansowe, opóźnia płatności dla wykonawców usług, przesuwane są wykonawstwa remontów mienia komunalnego itp. Po wyczerpaniu się tych możliwości;
- b) gmina decyduje się na redukcję wydatków inwestycyjnych, następnie podnoszone są ewentualnie opłaty za usługi (dotyczy tylko odpłatnych). Poszukuje się oszczędności w wydatkach bieżących, przy czym cięcia dotyczą raczej kosztów utrzymania infrastruktury gminnej niż kosztów osobowych (na administrację samorządową);
- c) ostatnim „ruchem” jest podnoszenie lokalnych podatków. Reakcja społeczności lokalnej najczęściej przybiera formę protestów, formułowania petycji, odmowy płacenia podatków w zmienionej wysokości itp., władze samorządowe najczęściej winę za ten stan rzeczy przerzucają na politykę rządu¹⁰.

Podsumowanie

Zaprezentowane tylko niektóre wyróżniki charakteryzujące poszczególne rodzaje zachowania gmin oraz ich strategie gospodarowania środkami publicznymi, ukazują złożoność zagadnień składających się w sumie na „*zbiory realnych przedsięwzięć wobec ujawniających się symptomów kryzysu gospodarczego i finansowego*”. Obligują one do stosownych działań i reakcji ze strony władz rządowych, samorządowych i wspólnot lokalnych¹¹. Główne wyzwanie sprowadza się m.in. do dokonania niezbędnych korekt w realizowanych aktualnie strategiach działania przez poszczególne JST oraz wyboru skutecznych instrumentów ukierunkowujących wszystkie przedsięwzięcia w obszarze gospodarki finansowej tak, aby one w możliwie maksymalnym stopniu neutralizowały negatywne skutki kryzysu gospodarczego i finansowego. Tylko na takie działania czekają wspólnoty lokalne.

¹⁰ P. Swianiewicz: *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Municipium, Warszawa 2004, s. 268.

¹¹ Por. S. Owsiak: *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*. Zeszyty Naukowe nr 526, V Forum Samorządowe, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 7–25.

**FINANCIAL STRATEGIES OF SELF
- GOVERNMENT ENTITIES IN CRISIS CONDITIONS**

Summary

The management of financial public sources is a very sophisticated process. It depends on the internal and external factors. The global crisis has a great impact on the state and self-government entities. The self – government units react in different ways against the crisis especially by creating different strategies based on: *status quo*, temporary obstacles and giving up, keeping slow development.

Translated by Magdalena Ziolo