

Magdalena Kogut-Jaworska

Decyzje finansowe i scenariusze wdrażania przedsięwzięć zorientowanych na podnoszenie efektywności w gospodarce finansowej JST

Ekonomiczne Problemy Usług nr 115, 113-124

2014

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.

MAGDALENA KOGUT-JAWORSKA

Uniwersytet Szczeciński

**DECYZJE FINANSOWE I SCENARIUSZE WDRAŻANIA
PRZEDSIĘWZIĘĆ ZORIENTOWANYCH NA PODNOSZENIE
EFEKTYWNOŚCI W GOSPODARCE FINANSOWEJ JST**

Streszczenie

Funkcjonowanie jednostek samorządowych jawi się jako problem wielkiej wagi zarówno dla całych społeczności, jak i pojedynczych mieszkańców. Podnoszenie efektywności w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zorientowane na efekty i osiągnięte wyniki w realizacji przypisanych zadań. Zmiany w sposobie zarządzania środkami publicznymi dotyczą wszystkich jednostek samorządowych działających w obecnej rzeczywistości gospodarczej. Finanse samorządowe oraz specjalne procedury związane z ich efektywnym wykorzystaniem są nie tylko interesujące, ale wymagają również pogłębionych studiów i analiz. W artykule przedstawiono wybrane problemy dotyczące podnoszenia efektywności zarządzania środkami publicznymi.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, finanse samorządowe, gospodarka finansowa, podnoszenie efektywności

Wprowadzenie

Podnoszenie efektywności w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zorientowane na efekty i osiągnięte wyniki w realizacji przypisanych zadań. Efektywność jest postrzegana jako ważny element warunkujący

decyzje finansowe w procesach gospodarowania publicznym pieniądzem, zwłaszcza w odniesieniu do rezultatów opisanych relacją efektów do poniesionych nakładów. W kontekście podnoszenia efektywności gospodarki finansowej (racjonalności, optymalności) istotne jest jej rozpatrywanie na dwóch płaszczyznach, tj. alokacji czyli rozdziału środków oraz ich wykorzystania. Na procesy decyzyjne w tych dwóch sferach nakładają się z kolei narzędzia i determinanty realizacji przyjętych założeń, jak również scenariusze podnoszenia efektywności gospodarowania publicznym zasobem.

W artykule wskazano na uwarunkowania, od których uzależniony jest wzrost efektywności w procesach gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Ocena wpływu tych uwarunkowań na decyzje finansowe publicznych zasobów pieniądza podparta została wynikami badań ankietowych. Na ich bazie podjęto próbę określenia ważniejszych wyróżników dla scenariuszy przedsięwzięć zorientowanych na skuteczne i efektywne gospodarowanie publicznym zasobem.

1. Decyzje finansowe w procesach gromadzenia i wydatkowania środków publicznych

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego obejmuje szereg procesów związanych z podejmowaniem decyzji i działań odnoszących się do gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Decyzje finansowe oraz ich rzeczywiste skutki odzwierciedlone są w dochodach budżetowych bądź w strukturze i kierunkach wydatków budżetowych. Procesy decyzyjne ukierunkowane powinny być na maksymalizację efektów w realizacji ekonomicznych i społecznych celów, co natomiast wymaga zastosowania odpowiednich metod i instrumentów oraz jasno sprecyzowanych zasad i warunków działania.

Mimo znaczącego wpływu na podejmowane decyzje czynnika politycznego, organy samorządowe podejmują działania zmierzające do maksymalizacji korzyści osiąganych przez społeczeństwo z tytułu dostarczanych dóbr i usług finansowych z budżetu, a mianowicie¹:

- a) analizują budżet, jego wykonanie oraz sytuację społeczno-ekonomiczną, co stanowi punkt wyjścia do podjęcia decyzji,

¹ B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 106.

- b) równoważą budżet bieżący zgodnie z wymogami ustawowymi, wymuszającymi osiągnięcie tej pozycji jako docelowej na koniec roku budżetowego,
- c) planują zasilenia finansowe długo- i krótkookresowe, aby zapewnić płynność finansową czy też równowagę budżetową,
- d) podejmują działania na rzecz ograniczenia ryzyka, co przekłada się na decyzje finansowe oraz budżetowe,
- e) podejmują decyzje infrastrukturalne, określają rozmiar luki finansowej oraz podejmują niezbędne decyzje w zakresie pozyskania finansowania zewnętrznego,
- f) planują poziom zobowiązań dłużnych, dobierają instrumenty finansowe niezaliczane do długu, podejmują decyzje dotyczące minimalizowania kosztów kapitału,
- g) alokują środki w instrumenty przewidziane rozwiązaniami prawnymi z wykorzystaniem maksymalnej efektywności oraz w taki sposób, aby zapewnić płynność finansową,
- h) prowadzą kontrolę zarządczą z oceną efektywności i skuteczności wykorzystania publicznych zasobów pieniądza.

Podjęcie decyzji finansowych – bieżących i rozwojowych – odbywać się powinno przy wykorzystaniu sformalizowanych narzędzi, umożliwiających racjonalne zagospodarowanie zasobów finansowych, majątku trwałego i obrotowego, zaangażowanie kapitałów potrzebnych w realizacji celów społeczno-gospodarczych. Przy podejmowaniu decyzji konieczne jest spełnienie dwóch podstawowych warunków: decydenci samorządowi powinni dysponować pełną wiedzą oraz powinni mieć nieograniczoną zdolność do analizowania, przetwarzania i wykorzystywania wiedzy. Poza tym decyzje finansowe podejmowane w sektorze publicznym mają swoją specyfikę i uwarunkowania. Wśród uwarunkowań wewnętrznych decyzji finansowych wymienić można²: kondycję finansową oraz kształtowanie się zasobów finansowych (w tym władztwo podatkowe), zasoby rzeczowe wpływające na możliwość świadczenia usług publicznych, kadre i jej jakość (służba publiczna), sprawność organizacyjną i funkcjonalną, umiejętności analityczno-dostosowawcze. Dla zwiększenia trafności podejmowanych decyzji istotna jest również umiejętność wykorzystywa-

² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 103.

nia instrumentów planistycznych. Szczególnego znaczenia nabiera wykorzystanie przede wszystkim nowych narzędzi i instrumentów analizy finansowej i prognozy finansowej czy też oceny ryzyka.

Zarządzanie finansami przez usprawnienie wielu procesów – np. planowania rozwoju, zarządzania projektami, kształtowania potencjału wytwórczego i innowacyjnego jest także warunkiem przedsiębiorczych działań samorządu terytorialnego. Dysponowanie środkami publicznymi w jednostce samorządowej wymaga wdrożenia wielu zmian w zarządzaniu zasobami, zwłaszcza w rozpoznaniu potrzeb mieszkańców, dostosowaniu wydatków do tych potrzeb, a w konsekwencji – planowaniu i realizacji budżetu³.

Decyzje finansowe dotyczące procesów gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych jednostki samorządu terytorialnego wywołują skutki finansowe w dłuższym lub krótszym horyzoncie czasu. Ponadto, 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. Jednostki samorządu terytorialnego w gospodarowaniu środkami publicznymi wielokrotnie stają zatem przed trudnymi wyborami. Ważne w tym kontekście staje się wskazanie na determinanty wpływające na prowadzenie gospodarki finansowej.

2. Determinanty prowadzenia efektywnej gospodarki finansowej JST

Efektywność może być pojmowana jako optymalizacja relacji między nakładami a efektami. W odniesieniu do efektywności jednostki samorządu terytorialnego można mówić o realizacji postawionych przed nią zadań i poniesionych w związku z nimi nakładach. Wykorzystanie zasobów polega na ich alokacji w te sfery życia społeczno-gospodarczego, które zostały określone przepisami prawa oraz ustanowione prawem wewnętrznym danej jednostki samorządu terytorialnego. Do głównych elementów systemowych, tworzących zespół wa-

³ A.J. Koźuch, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 101.

runków, od których uzależniony jest wzrost efektywności dokonanej alokacji, czyli ponoszonych nakładów, należy zaliczyć⁴:

- a) zasady pionowego podziału zadań między państwo a samorząd terytorialny,
- b) sferę zadań i dwoistą naturę samorządu terytorialnego,
- c) instrumenty gromadzenia dochodów publicznych,
- d) instrumenty pozwalające na lokowanie nadwyżek środków oraz służące pokrywaniu niedoborów środków w budżecie,
- e) precyzyjne instrumenty podatkowe i dłużne, zorientowane na minimalizację antymotywacyjnych rozwiązań systemowych, hamujących inicjatywę i kreatywność społeczności lokalnej,
- f) nakierowanie na koncepcję ekwiwalentności kształtowania obciążeń podatkowych i odejście od koncepcji zdolności płatniczej,
- g) upowszechnianie rachunku ekonomicznego, dbałości o jakość realizowanych zadań oraz osiągnięty wynik finansowy oparty na racjonalnych zachowaniach dostawców i odbiorców dóbr i usług,
- h) uelastycznienie systemu finansowania zadań publicznych, np. *outsourcing*, partnerstwo publiczno-prywatne.

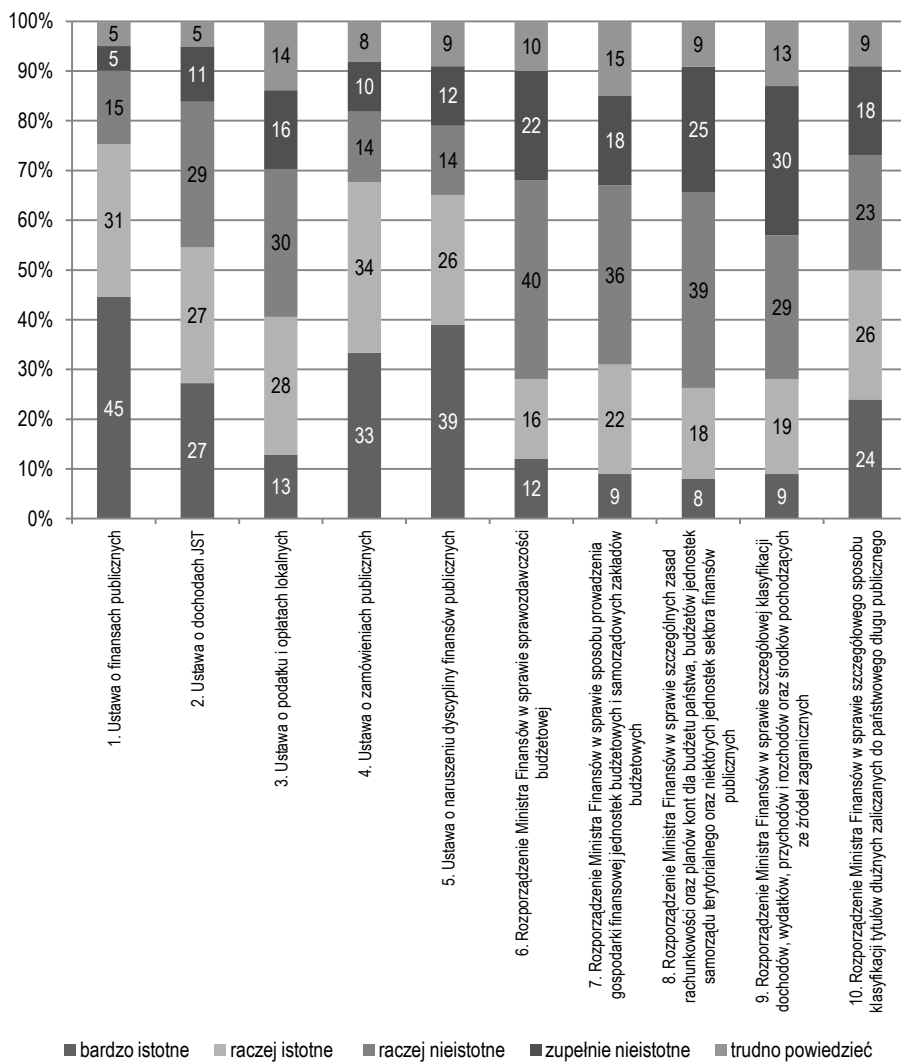
Wskazując na czynniki i bariery w prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej, można odnieść się do wyników badania ankietowego, przeprowadzonego w ramach grantu „Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego”⁵. Zadania badawcze podjęte w ramach szczegółowych analiz dotyczyły określenia determinant wpływających na podejmowanie decyzji finansowych w obszarze zarządzania środkami publicznymi.

Otrzymane w ramach przeprowadzonego badania dane pozwalają stwierdzić, że jednym z najważniejszych ustawowych ograniczeń jest ustawa o finansach publicznych. Na kolejnych miejscach respondenci wskazywali ustawę

⁴ H. Sochacka-Krysiak, *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, w: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wytych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 192–194.

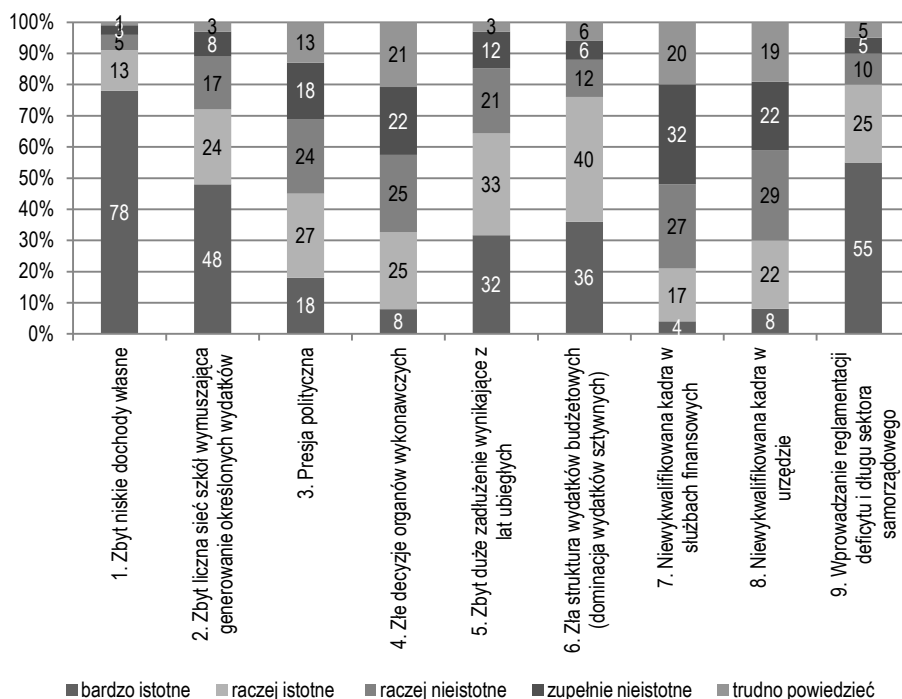
⁵ Badania ankietowe przeprowadzono na przełomie 2012/2013 roku. Przedmiotem badania objęto jednostki samorządu terytorialnego zlokalizowane na terenie trzech województw: dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego. Grupę respondentów stanowiły w 38% gminy wiejskie, w 29% miejsko-wiejskie, w 18% miejskie, w 13 przypadkach przedmiotem badania był powiat ziemski, a w 5 – miasto na prawach powiatu. W 33% badanych JST szacowano osiągnięte 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.

o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę o podatkach i opłatach lokalnych (por. rys. 1).



Rys. 1. Ustawowe ograniczenia w prowadzeniu gospodarki finansowej JST (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.



Rys. 2. Formalnoprawne i organizacyjne ograniczenia w prowadzeniu gospodarki finansowej JST (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wśród pozostałych ograniczeń w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego wymieniały: zbyt niskie dochody własne, zbyt liczną sieć szkół wymuszających generowanie określonych wydatków, zbyt duże zadłużenie wynikające z lat ubiegłych, złą strukturę wydatków budżetowych. Ponadto respondenci wskazali na pozostałe, inne niż formalno-prawne warunki działalności finansowej. Należały do nich kwestie dotyczące presji politycznej, złych decyzji organów wykonawczych, niewykwalifikowanej kadry w służbach finansowych oraz wprowadzenia reglamentacji deficytu i długu sektora samorządowego (tzw. reguła wydatkowa) (por. rys. 2).

Identyfikację postulowanych kierunków zmian w zakresie prowadzenia skutecznej gospodarki finansowej dodatkowo określono poprzez: większą centralizację finansów lokalnych, usprawnienie narzędzi kontrolujących sposób gospodarowania finansami, wprowadzenie nowego mechanizmu finansowania zadań, wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania finansami. Identyfikację czynników w największym stopniu utrudniających przeprowadzenie zmian dotyczących gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce oparto natomiast na następujących: brak wykwalifikowanej kadry urzędniczej, brak wystarczających środków finansowych na przeprowadzenie zmian, nieadekwatność przyjętych rozwiązań prawnych, brak pełnego i szerokiego programu naprawy gospodarki finansowej w samorządzie, uwarunkowania polityczne, brak pomysłu na dokonanie zmian.

Wśród wskazywanych determinant, które w największym stopniu utrudniają wprowadzanie zmian dotyczących gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, na pierwszym miejscu podawano brak pełnego i szerokiego programu naprawy gospodarki finansowej (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.

3. Ważniejsze wyróżniki scenariuszy podwyższania efektywności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Problematyka związana ze specyfiką podnoszenia efektywności gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego jest złożona i wykazuje szereg warunków, które należy uwzględnić dokonując oceny oraz wskazując na wnioski racjonalizatorskie usprawniające działalność w sferze zarządzania finansami. Ważną kwestią związaną z kategorią kosztów i efektów jest system zasilania finansowego oraz jego struktura, a przede wszystkim ograniczenia w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Należy wskazać, że finansowanie oparte w znacznej mierze na systemie dotowania i subwencjonowania uzależnia samorządy od dysponenta, co w połączeniu z licznymi ograniczeniami finansowymi (np. granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego) utrudnia efektywne wydatkowanie środków publicznych.

W odniesieniu do scenariuszy podwyższania efektywności istotne są te, które związane są z zadaniami publicznymi, gospodarnością władz samorządowych, rentownością podejmowanych działań, systemem finansowania zadań przez państwo. Kryteria te pozwalają wyodrębnić co najmniej dwa scenariusze oparte na zróżnicowanych działaniach zorientowanych na podwyższanie efektywności gospodarki finansowej.

Pierwszy z nich to scenariusz ofensywny, oparty na intensyfikacji przedsięwzięć służących podnoszeniu efektywności w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego. W scenariuszu tym zakłada się dążenie do usprawnienia realizacji zadań publicznych, często nierentownych. Wspomniane zadania dotyczą najczęściej sfery społecznej, potrzeb bytowych, kulturalnych. W odniesieniu do sposobu finansowania, bazuje się tu na zdefiniowanych standardach usług publicznych, które objęte są gwarancją finansowania przez państwo. Oparcie na standardach kosztowych realizacji zadań publicznych dotyczy w szczególności najdroższych zadań samorządowych, w tym związanych m.in. z oświatą, pomocą społeczną, transportem, mieszkalnictwem.

W scenariuszu ofensywnym nierzadko podejmowanie decyzji oparte zostaje na wdrożonym systemie podejmowania działań wspólnych ze społecznością lokalną lub regionalną (np. w ramach budżetu obywatelskiego). Źródła finansowania dopasowane są do konstrukcji zadań realizowanych na rzecz mieszkańców. Dotyczy to przede wszystkim samodzielności podatkowej i relacji podatnik – korzyść płacenia podatku. Ponadto, widoczne jest tu kreatywne i gospodarne podejście decydentów lokalnych w doborze źródeł finansowania działalności samorządowej. W celach zarządczych, w szerokim zakresie zastosowane zostają natomiast nowoczesne formy, takie jak wieloletnie prognozy finansowe i budżetowanie zadaniowe.

Podsumowując, w scenariuszu ofensywnym – charakterystycznym dla większych jednostek – występuje koncentracja na części problemów i zadań dotyczących zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych czy regionalnych. Ponadto poszukuje się w nim zastąpienia prostej realizacji zadań publicznych efektywniejszym angażowaniem zasobów.

W przypadku drugiego rozwiązania, tj. scenariusza pasywnego, działania służące podwyższaniu efektywności mają charakter defensywny. Scenariusz ten zakłada brak uprawnień decyzyjnych co do celów i wielkości lokalnych wydatków publicznych. W kontekście finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, bazuje się tu na katalogu zadań publicznych, których zapewnie-

nie zostało określone przez regulacje ustawowe (zadania własne, zlecone). Zakłada się również brak norm wyznaczających optymalizację kosztów realizacji zadań publicznych oraz zmienność kosztów działalności nieznajdującą uzasadnienia w czynnikach rynkowych.

W scenariuszu pasywnym działania na rzecz społeczności lokalnej lub regionalnej zostają podjęte wyłącznie przez władze samorządowe, w imieniu tej społeczności, lecz bez szerszych konsultacji z jej przedstawicielami. Ponadto, źródła finansowania zadań są tu postrzegane jako kategoria służąca równoważeniu budżetu. Podatki traktuje się tu jako sposób na deficyt budżetowy. Brakuje natomiast kreatywnego podejścia do doboru źródeł finansowania, a zamiast tego system dotowania działalności opiera się na budżecie państwa (w szczególności na dotacjach celowych). Zastosowanie nowoczesnych form zarządczych, takich jak wieloletnie prognozy finansowe i budżetowanie zadaniowe pełni funkcje informacyjne.

Konkludując, scenariusz statyczny jest charakterystyczny dla jednostek samorządu terytorialnego, które kierują się większą ostrożnością w podejmowaniu działań rozwojowych (w tym inwestycyjnych) i odznaczają się brakiem skłonności do wprowadzania zmian określanych jako korzystne i pożądane.

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 wcześniej czynniki istotnie warunkują możliwości związane z realizacją zadań przypisanych samorządom, a w konsekwencji całości kształt ich działalności. Wartość usług finansowych determinuje przyszły potencjał do zaciągania nowych zobowiązań czy wykorzystywania preferencyjnego (również dotacyjnego) wsparcia. Wpływa on na perspektywę długoterminową, co determinuje możliwości rozwojowe samorządu terytorialnego w kolejnych latach.

Podsumowanie

Tematyka związana z podnoszeniem efektywności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego od lat stanowi punkt odniesienia dla różnorodnych badań i analiz. W związku z tym, że gospodarka finansowa jest uzależniona od wielu czynników, na które jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczony wpływ, staje się ona coraz bardziej złożona i wymaga wciąż aktu-

alnych rozwiązań usprawniających działalność w sferze zarządzania finansami. Zmienne uwarunkowania wpływają na decyzje finansowe samorządowych decydentów, intensyfikują pozytywne bądź negatywne działania zorientowane na podwyższanie efektywności gospodarki finansowej.

Sposobem odwzorowania procesów zachodzących w systemie gospodarowania środkami publicznymi są scenariusze działań, które kompleksowo obrazują sytuację w samorządach lokalnych i regionalnych. Scenariusze co do zasady są kontrastowe, w związku z tym ich założenia, a także wskazane elementy zarządzania środkami publicznymi są znacząco odmienne. Przesłanką dla próby wskazania ważniejszych wyróżników scenariuszy wdrażania przedsięwzięć zorientowanych na podnoszenie efektywności gospodarki finansowej były natomiast wyniki analiz otrzymane w ramach przeprowadzanych badań ankietowych.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Kożuch A.J., *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Sochacka-Krysiak H., *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, w: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

FINANCIAL DECISIONS AND MODELS OF INCREASING EFFICIENCY IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT

Summary

The paper presents selected problems in raising the efficiency of public funds management. 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.

Keywords: self-government, local government finance, financial management, improving efficiency

Translated by Magdalena Kogut-Jaworska