

Strategiczne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego

Antoni Kożuch*

Problematyka konstruowania strategii finansowych jednostek samorządu terytorialnego ma ogromne praktyczne znaczenie. Zasluguje także na refleksję teoretyczną. Problem ten podjęła Beata Filipiak w książce pt. *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego* (Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008), prowadząc rozważania z punktu widzenia rozwiązywania problemów dotyczących wyboru sposobu i źródeł finansowania działalności jednostki. Finansowanie realizacji zadań własnych – zdaniem Autorki – znajduje się w sferze wyłącznego oddziaływania każdej jednostki samorządu terytorialnego, która decyduje o jakości, zakresie zadań, warunkach realizacji oraz dostępności usług. Decyzje te znajdują odzwierciedlenie w procesach ewidencyjno-pięniężnych.

Zamiarem Autorki – jak podkreśla we wstępie – jest dogłębne wyjaśnienie wszystkich możliwości, sposobów i źródeł finansowania mogących przyspieszyć procesy rozwoju i dostosowania, w ramach struktur Unii Europejskiej, do poziomu krajów wysoko rozwiniętych. Podstawowym obecnie problemem samorządu terytorialnego jest szczupłość środków w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo. W recenzowanej książce Autorka porządkuje zagadnienia współpracy jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi, prezentuje mechanizmy i dylematy związane z konstrukcją wieloletnich strategii finansowych, charakteryzuje czynniki, jakie powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji finansowych, aby były one skuteczne, wskazuje, jak tworzyć strategię, jakie zastosować procedury oraz jakie efekty mogą być osiągnięte. Odpowiadając na te zagadnienia, sformułowano tezę, że realizacja celów i zadań określonych ustawowo wymaga opracowania strategii finansowej, która jest procesem zachodzącym w czasie, spójną i realną wizją regulowania i kierowania pozyskiwaniem źródeł finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej jednostki samorządu oraz inwestowania w sposób pozwalający na realizację celu oraz kierunków rozwojowych zgodnych ze specyfiką tych jednostek.

W rozdziale pierwszym pt. „Jednostki samorządu terytorialnego w otoczeniu prawnym” Autorka omawia specyfikę jednostek samorządu terytorialnego, stanowiących podsektor samorządowy. Podsektor ten realizuje, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz w ramach posiadanych możliwości finansowych, zadania własne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Drugim

* Prof. dr hab. Antoni Kożuch, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie.

rodzajem zadań są zadania zlecone, przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na mocy obowiązującego prawa, wykonywane po zapewnieniu środków finansowych przez zlecającego. Oprócz wymienionych, jednostki samorządu realizują zadania powierzone, przyjmowane na zasadzie umowy. Słusznie podkreśla się, że obecny system charakteryzuje się decentralizacją częściową zadań i odpowiadającą mu częściową decentralizacją środków finansowych z ograniczoną możliwością wykorzystania instrumentów rynku finansowego.

W tym rozdziale interesująco opracowane są zagadnienia dotyczące otoczenia prawnego jednostek samorządu terytorialnego. Autorka podkreśla, że znaczącym atrybutem prawnym funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest posiadanie samodzielności, która określa ramy ich funkcjonowania oraz realne możliwości realizacji zadań. Samodzielność w kreowaniu i przyjmowaniu zadań oznacza, że samorząd terytorialny został wyposażony w samodzielność decyzyjną, przejawiającą się w inicjatywach zmierzających do kreowania nowych zadań, niezdefiniowanych dotychczas w przepisach prawa. Można także mówić o samodzielności finansowej, która w zakresie dochodów oznacza taką sytuację, w jakiej jednostki samorządu mogą samodzielnie stanowić źródła dochodów budżetowych, oraz samodzielności wydatkowej związanej ze swobodą dokonywania wydatków na cele związane z wykonywaniem zadań. Jednostki samorządu prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który jest rocznym planem finansowym, obejmującym: dochody i wydatki, źródła finansowania deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetowej. Zdaniem Autorki, posiadanie samodzielności nie należy utożsamiać z brakiem ingerencji państwa w sprawy samorządowe. Nadzór nad wykonywaniem zadań przez jednostki samorządu terytorialnego jest sprawowany na podstawie kryterium legalności, czyli zgodności z prawem i tylko w przypadkach określonych ustawą.

Podejmowanie decyzji finansowych w jednostce samorządowej wymaga znajomości systemu i mechanizmu finansowego oraz stosowania odpowiednich narzędzi ekonomicznych. Jednym z podstawowych zakresów podejmowania decyzji są finanse, w zakresie których decyzje dotyczą procesu gromadzenia, wydatkowania i zarządzania publicznymi zasobami finansowymi. W działalności jednostek samorządu terytorialnego występuje szereg czynników związanych z ryzykiem, które powodują, że osiągnięcie zamierzonego efektu nie zawsze jest pewne. Duże znaczenie ma zatem podejmowanie działalności zmierzającej do minimalizacji ryzyka. W tym zakresie Autorka zwraca uwagę m.in. na zasób posiadanej przez decydentów niezbędnej wiedzy w zakresie zarządzania finansami.

Zakres omawianych zagadnień jest relatywnie szeroki, ale mieści się w ogólnej koncepcji pracy. Należy podkreślić szerokie wykorzystanie literatury przedmiotu, wyrażające się spożytkowaniem poglądów innych autorów i ukazaniem własnego stanowiska w omawianych kwestiach.

W drugim rozdziale zatytułowanym „Fundusze pieniężne w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego” Autorka na podstawie bogatej literatury zebrała i usystematyzowała dostępne źródła i sposoby finansowania realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wzięła tu pod uwagę następujące kryteria:

stabilność zasileń finansowych, pochodzenie kapitału, cykliczność wpływu, źródła pochodzenia kapitału oraz charakter dawców kapitału.

Według pierwszego kryterium, zostały wyróżnione środki publiczne zwyczajne, np. podatki i opłaty, środki nadzwyczajne, np. darowizny, oraz środki prywatne zasilające budżet, np. kredyty. Drugie kryterium pozwoliło na wyróżnienie dochodów i przychodów o charakterze bezzwrotnym (dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa i udziały w podatkach państwowych przekazywane ustawowo) oraz przychody zwrotne, które obejmują środki finansowe otrzymywane na czas określony. Według kryterium trzeciego – środki gromadzone cyklicznie oraz incydentalnie, a według czwartego – środki generowane w jednostce, środki przekazywane z budżetu państwa cyklicznie i incydentalnie, środki przekazywane z budżetów innych jednostek oraz pozostałe środki pozabudżetowe, np. kredyty. Autorka dokonuje również klasyfikacji umownej, według której wyróżnia: dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu UE, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz przychody pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku z otrzymanych pożyczek itp. W tym rozdziale w sposób przejrzysty zostały zdefiniowane poszczególne kategorie środków, którymi jednostki samorządu finansują działalność, podstawowe ich cechy w ujęciu modelowym, co znacznie ułatwia analizę omawianej problematyki. W szczególności to, że obowiązujący w Polsce system finansowania jest oparty na funduszach publicznych, do których zalicza dochody własne, dotacje, subwencje oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych. Podstawową kategorią są dochody własne należne jednostkom samorządu terytorialnego z mocy ustawy. Należą tu: podatki lokalne, dochody z działalności jednostek samorządu terytorialnego, jednostek podległych i zależnych, dochody z mienia, dochody podatkowe należne jednostkom samorządu, wskazane ustawowo.

W odniesieniu do większości z wymienionych dochodów, jednostki samorządu terytorialnego posiadają tzw. władztwo podatkowe, czyli prawo stanowienia własnej polityki podatkowej w ramach określonej przepisami swobody. Może to być instrumentem pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz instrumentem polityki rozwoju regionów.

Kolejną grupą dochodów własnych są dotacje, które jako instrument celowy są przeznaczane na finansowanie ściśle określonych zadań publicznych. Dotacje cechuje uznaniowość. Służą one m.in. finansowaniu zadań z zakresu administracji rządowej, usuwaniu skutków bezpośrednich zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, zadaniom pilotażowym z zakresu rozwoju regionalnego, realizacji zadań straży i inspekcji. Autorka słusznie podkreśla, że cechą charakterystyczną dotacji jest to, że wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub zupełnie niewykorzystane podlegają w całości zwrotowi do budżetu państwa, a kryteria ich przyznawania znamionuje różny stopień obiektywizacji. Jest to kategoria dochodów, którą określa mała elastyczność.

Subwencję ogólną należy traktować jako pewną formę transferu środków z budżetu państwa w celu uzupełnienia budżetów jednostek samorządu, z pewną swo-

bodą w zakresie dysponowania tymi środkami. Subwencję cechuje nieodpłatność i ogólność, a także uzupełniający i obiektywny charakter.

Znaczące możliwości wspierania inicjatyw samorządowych mają fundusze Unii Europejskiej, ale podstawowym wymogiem jest zgodność działań z priorytetami ustalonymi dla poszczególnych celów i wniesieniem wkładu własnego.

Kolejne rozważania dotyczą funduszy z rynku finansowego wspierających realizację zadań samorządu. Omówione zostały tu instrumenty dłużne, klasyfikowane jako przychody zwrotne, otrzymywane na czas określony i na określonych warunkach. Służą one głównie finansowaniu działalności inwestycyjnej oraz pokryciu bieżącego niedoboru budżetowego. Występują one w formie: obligacji, listów zastawnych, kwitów, weksli. Z punktu widzenia jednostki samorządu, źródłem finansowania jest cena sprzedaży papierów wartościowych, która może być wykorzystywana do określenia kosztów finansowania poprzez papiery wartościowe.

W omawianym rozdziale zostały omówione również inne formy kapitału obcego, takie jak: kredyt, pożyczka, zobowiązania, leasing i factoring, finansowanie hybrydowe oraz pozostałe formy finansowania realizacji zadań. Oddzielne rozważania dotyczą instrumentów pozwalających na ograniczenie kosztów transakcji finansowych. Autorka zwraca przy tym uwagę na to, że źródła i sposoby finansowania jednostek samorządu nie są wolne od ryzyka.

Rozdział trzeci prezentowanej książki jest poświęcony problematyce czynników warunkujących wybór finansowania zadań jednostki samorządu. W punkcie pierwszym Autorka dokonała trafnej identyfikacji czynników warunkujących wybór źródła i sposobu finansowania, dokonując ich grupowania na czynniki wewnętrzne, zewnętrzne i czynniki wynikające z samego źródła finansowania. Podkreśla również, że wskazane czynniki mają różną siłę oddziaływania w poszczególnych jednostkach, w zależności od zmian zachodzących w ich otoczeniu oraz w nich samych. W dalszej części omawianego rozdziału zaprezentowano czynniki endogeniczne, które mają swoje źródła w systemie wewnętrznym jednostki samorządu oraz jej specyficznych cechach i zasobach. Wśród nich istotna jest wielkość jednostki, w tym nie tylko jej poziom i struktura dochodów, ale także zadania i ich rozproszenie, a tym samym koszty. Wielkość jednostki ma wpływ na kształtowanie się dochodów i możliwości spłaty zadłużenia. Potencjał, położenie i przestrzenne zagospodarowanie stwarzają możliwość oddziaływania na dochody poprzez tworzenie przyjaznego klimatu do rozwijania działalności gospodarczej. Z kolei sytuacja ekonomiczna wpływa na możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego na określonych warunkach. Z sytuacją ekonomiczną jest związana ocena ratingowa, która informuje o sytuacji finansowej potencjalnych dawców kapitału i może być podstawą do osiągnięcia określonej pozycji negocjacyjnej w zakresie pozyskania i warunków finansowania. W przypadku jednostek samorządu niezbędne jest określenie pozycji strategicznych zajmowanych przez nie, co pozwala na określenie przewagi konkurencyjnej czy kierunków rozwoju. Najbardziej korzystną pozycją strategiczną jest pozycja kreatywna, która daje największe szanse na negocjacyjny charakter rozmów z dawcami kapitału. Ważnymi elementami wpływającymi na wybór źródła i sposobu finansowania są także: stopień innowacyjności i proinwestycyjne zacho-

wania jednostek samorządu, styl, metody i techniki zarządzania oraz kompetencje pracowników i kompetencje kadry zarządzającej.

Wśród egzogenicznych czynników warunkujących wybór źródła i sposobu finansowania jako główne są uznane przyjęte założenia dotyczące polityki gospodarczej, która narzuca normy, zasady i zadania w zakresie dostosowania się do celów stawianych przed nowym systemem społeczno-gospodarczym. Wynikają z niej: zakres aktywności gospodarczej i demokracji, kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego, poziom inflacji, polityka podatkowa i ceny dóbr i usług oraz warunki płatności, polityka ekologiczna państwa oraz ograniczenia ustawowe w zakresie zaciągania długu. Wymienione czynniki w różnym stopniu oddziałują na wybór źródła finansowania. Część z nich ma bowiem charakter stały, a inne mogą występować sporadycznie, w wyniku zmian i stanów otoczenia.

Podsumowaniem tego rozdziału są rozważania dotyczące determinant wynikających z rynku finansowego oraz charakteru zastosowanych funduszy. Wśród nich są czynniki związane z funkcjonowaniem rynków finansowych, takie jak rosnąca współzależność krajowych i zagranicznych rynków finansowych, wynikające z globalizacji i liberalizacji rynków finansowych. Cechą charakterystyczną instytucji finansowych jest dywersyfikacja działalności, co powoduje dużą zmienność w podejściu do klienta, konstrukcji oferty. W stosunkach jednostki samorządu z instytucjami finansowymi znaczące są: zaufanie, bezpieczeństwo, wiarygodność oraz przestrzeganie tajemnicy bankowej. Kolejnym elementem w tej grupie są czynniki podaży i popytu, co niejednokrotnie może spowodować zmiany w kalkulacjach i przyjętych założeniach oraz ma znaczenie, gdy zostały podjęte decyzje organów samorządowych. Ważnym czynnikiem jest mała elastyczność wycofania się z istniejącego sposobu finansowania, wyrażona konstrukcją instrumentu, postawami stron kontraktu oraz zapisami umownymi. Konstrukcja instrumentu określa okres spłaty zadłużenia, z którym są związane: system i technika spłaty. Należy podkreślić, że Autorka dokonała bardzo trafnego omówienia tej problematyki. Przedstawiła najważniejsze czynniki warunkujące wybór i sposoby finansowania działalności, ich finansowe i informacyjne uwarunkowania. Z przeprowadzonych rozważań wynika wiele ciekawych wniosków dla praktyki funkcjonowania jednostek samorządu, a zwłaszcza wskazujących, że nieuwzględnianie występujących uwarunkowań opóźnić może w znacznym stopniu samodzielność finansową.

Rozdział czwarty „Kreowanie strategii finansowych jednostek samorządu terytorialnego” poświęcony jest problematyce pracy. Na podstawie bogatej literatury Autorka charakteryzuje determinanty budowy strategii finansowych jednostek samorządowych. W części wstępnej zdefiniowano strategię finansową jako wizję regulowania i kierowania pozyskiwaniem źródeł finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej jednostki samorządu oraz przejściowe inwestowanie w składniki majątkowe w sposób pozwalający na realizację celu oraz kierunków rozwojowych zgodnych ze specyfiką jednostek. Czynniki i przesłanki determinujące budowę strategii zostały sklasyfikowane w trzy grupy, a mianowicie: organizacyjne, związane z podwyższaniem efektywności funkcjonowania jednostki, finansowe, związane z podwyższaniem ekonomicznej sprawności, oraz czynniki wynikające z funkcjo-

nowania otoczenia, czyli wynikające z obowiązku dostosowania się do wymogów otoczenia. Konieczne wydaje się również kreatywne myślenie ukierunkowane na przyszłość zarówno w kontekście prowadzonych działań, jak i ich finansowania, oraz skutków, jakie one spowodują.

Z takim podejściem związane jest wprowadzenie koncepcji nowego zarządzania publicznego, której celem jest poprawa jakości funkcjonowania jednostek sektora publicznego. Koncepcja ta uwzględnia: odejście od roli bezpośredniego organizatora i dostarczyciela dóbr i usług, wdrożenie idei partycypacji społecznej w decyzjach publicznych, odejście od tradycyjnej organizacji urzędu w kierunku dotarcia do obywatela oraz zmianę podejścia do finansowania przez wykorzystanie podejścia procesowego i zadaniowego w konstrukcji montażu finansowego. W związku z tym są konieczne zmiany w przepisach prawa dotyczące finansów publicznych, wskazujące na zasady i procedury planistyczne, zasad przygotowania wieloletnich planów inwestycyjnych. Nieodzowne jest odejście od budżetu jednorocznego, planowanego metodą historyczną a wykorzystanie planowania wieloletniego. Ważna jest też umiejętność analizy kosztów i korzyści ze względu na podejmowane nowe projekty, a także efekty już wywołane. Ważną cechą jednostek samorządu jest dostrzeganie zmian w otoczeniu. Nowa rola jednostek samorządu będzie zmierzała do włączenia mieszkańców do współzarządzania, zmiany roli z pasywnej jednostki wykonawczej w kierunku aktywnego kreatora przyszłości.

Procedura budowy strategii powinna określać współzależności między podstawowymi elementami budowy strategii ogólnej, a mianowicie misji, która nadaje kierunek rozwoju, domeny działania określającej obszar funkcjonowania, strategicznej przewagi dotyczącej wybranej domeny działania, strategicznych celów określających priorytety oraz funkcjonalnych programów działania przetwarzających koncepcje strategii na konkretne sposoby realizacji.

W jednostkach samorządowych jest podejmowanych wiele decyzji w dwóch podstawowych horyzontach czasowych: bieżącym i perspektywicznym. A zatem w każdej jednostce występuje proces decyzyjny, którego wynikiem są konkretne decyzje, czyli akty polegające na wyborze jednego wariantu rozwiązania, spośród przynajmniej dwóch możliwych w danej sytuacji. W tej części Autorka charakteryzuje podstawowe elementy, które mogą być rozpatrywane jako schematy działań z punktu widzenia kreowania strategii: decyzje dotyczące horyzontu czasowego, decyzje w zakresie przyjętego rachunku wydatków, decyzje dotyczące przyjętego systemu rachunku wpływów, decyzje w zakresie określenia skutków finansowych, procedury dotyczące pomiaru strumieni finansowych i pomiaru zadłużenia oraz decyzje rozwojowe. Scharakteryzowane zakresy decyzji powinny być proceduralnie rozwiązywane w świetle istniejących rozwiązań ustawowych. Należy także podkreślić, że podejmowane decyzje rodzą skutki finansowe i stąd niezbędny jest rozsądek i wykorzystywanie kompleksowej i precyzyjnej informacji oraz wariantowanie.

W piątym rozdziale „Modele strategii finansowych zadań jednostek samorządu terytorialnego” są przedstawione ciekawe rozważania dotyczące modelowania strategii finansowych, wskazujące na trzy modele sytuacji decyzyjnych odnoszących się do posiadanych informacji. Są to: decyzje podejmowane w warunkach pewno-

ści, decyzje podejmowane w warunkach ryzyka, kiedy występuje więcej niż jedna zmienna, co do której brak jest informacji pozwalających na oszacowanie prawdopodobieństwa zaistnienia stanu wywołanego daną zmienną, oraz decyzje podejmowane w warunkach ryzyka, kiedy występuje więcej niż jedna zmienna, lecz podejmujący decyzje ma informacje pozwalające na oszacowanie prawdopodobieństwa zaistnienia stanu wywołanego zmienną. Model strategii finansowej jest wypadkową kilku zmiennych określonych decyzjami finansowymi. Ponadto, należy wziąć pod uwagę: politykę inwestycyjną, politykę kształtowania długu, politykę kształtowania relacji z otoczeniem, która obejmuje kształtowanie stosunków z dawcami kapitału oraz z otoczeniem niefinansowym. Kształtowanie polityki inwestycyjnej jest poddyktowane podejściem do zadania, jego kosztem oraz priorytetyzacją. Jest to również efekt polityki prowadzonej przez jednostki samorządu.

Jednostka samorządu może kierować się wytycznymi polityki partnerów społecznych, jak i posiadanymi zasobami w zakresie realizacji zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb społecznych. Efektem tych działań może być rozwój skokowy bądź zrównoważony, stagnacja lub pogłębienie ubóstwa społeczeństwa. Stąd też można mówić o szeroko omówionych w książce strategiach finansowych: agresywnej, zrównoważonej i zachowawczej. Strategia agresywna zakłada maksymalne wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb społecznych. Ten wariant zapewnia skokowy, nierównomierny rozwój społeczności lokalnej w planowanym okresie oraz ilościowy i jakościowy przyrost dostarczanych dóbr i usług. W tym modelu mogą wystąpić problemy z wypłacalnością i płynnością finansową. Zakłada ona przerzucanie odpowiedzialności społecznej na przyszłe pokolenia. Model strategii zrównoważonej przyjmuje równomierny i zrównoważony rozwój w planowanym okresie, wykorzystuje maksymalnie możliwości zasilania zewnętrznego i wewnętrznego, nie naruszając równowagi finansowej. Strategia zachowawcza charakteryzuje się dwoma założeniami. Wpływy cykliczne powinny być większe lub równe kosztom obligatoryjnym o charakterze bieżącym związanym z realizacją zadań bieżących, a wpływy incydentalne mniejsze lub równe kosztom pozostałych zadań niebędących obligatoryjnymi przy założeniu ich realizacji bez wykorzystania długu. Oznacza to, że nie ma możliwości zaciągania długu. Zakłada więc zachowanie równowagi finansowej w długim okresie. Analizowane zagadnienia na temat modeli strategii finansowych zamykają rozważania dotyczące rezultatów zastosowania strategii. Taki charakter mają praktyczne uwagi dotyczące wyników ekonomicznych, organizacyjnych oraz w zakresie zmian postaw, sformułowane z dużą znajomością rzeczy.

Opiniowane dzieło konfrontuje najnowszą wiedzę, czerpaną ze studiów literatury przedmiotu, z doświadczeniami praktyki. Zestawia realizowane strategie z przewidywanymi tendencjami w dostosowaniu zarządzania finansami lokalnymi do nowych wyzwań, jakie przynosi teoria i które wymusza rzeczywistość.