

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 395

**Finanse i rachunkowość
na rzecz zrównoważonego rozwoju –
odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa
Tom 1. Finanse**

Redaktorzy naukowci
Grażyna Borys
Robert Kurek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Magdalena Kot
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-519-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120
53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl
Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Joanna Antczak: Wpływ opłat środowiskowych na wyniki przedsiębiorstwa.....	11
Bartosz Bartniczak: Możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach z zakresu gospodarki odpadami.....	21
Sylwia Bożek, Beata Dubiel: Realizacja ryzyka nadzwyczajnego a kompensata jego skutków przez ubezpieczenie.....	30
Dorota Burzyńska: Zrównoważona gospodarka wodna na przykładzie metropolii paryskiej.....	42
Iwona Dorota Czechowska: Poszukiwanie rzetelności w kontekście kodeksów zawodowych na przykładzie sektora bankowego.....	53
Karolina Daszyńska-Żygadło, Bożena Ryszawska: Rola społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: Udział kredytu bankowego w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Niemczech.....	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Wybrane aspekty CSR na rynku finansowym. Wyniki badań na reprezentatywnej próbie polskiego społeczeństwa.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych.....	94
Renata J. Jedlińska: Wpływ gospodarki wirtualnej na gospodarkę realną – wybrane zagadnienia.....	104
Szymon Kasprowski: Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013.....	117
Lidia Kłos: Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Postkryzysowe narzędzia analizy nadzorczej a poziom bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Wykupy obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst w latach 2013–2014 – na przykładzie obligacji deweloperskich.....	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Wspieranie i promocja innowacji ekologicznych na przykładzie województwa lubelskiego.....	168

Andrzej Koza: System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce	178
Wojciech Krawiec: Inwestowanie zaangażowane społecznie jako forma realizacji koncepcji SRI	190
Danuta Król: Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego	201
Barbara Kryk: ERES jako wyraz rangi środowiska naturalnego w statystyce publicznej	210
Robert Kurek: Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: Istota nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce	229
Irena Łacka: Problemy oceny efektywności podmiotów ekonomii społecznej	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce	252
Jarosław Pawłowski: Ekorating telefonów komórkowych	263
Tomasz Potocki: Instytucjonalne uwarunkowania i mechanizmy podnoszenia świadomości finansowej	274
Adriana Przybyszewska: Zagrożenia i grupy ryzyka współczesnych mikro-finansów	286
Ewa Spigarska: Opłata za gospodarowanie odpadami jako dochód gminy....	297
Błażej Suproń: Wpływ elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na inwestycje przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego	307
Magdalena Swacha-Lech: Problem świadomości finansowej w kontekście gromadzenia oszczędności emerytalnych	317
Marta Szaja: Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym	331
Marek W. Szewczyk: Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego powiatów województwa lubelskiego	342
Magdalena Ślebocka: Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji	355
Aneta Tylman: Rewitalizacja jako kluczowy aspekt polityki finansowania i rozwoju zrównoważonego miast	364
Stanisław Wieteska: Emisja dwutlenku węgla przez pojazdy mechaniczne jako element zewnętrznych kosztów transportu drogowego w Polsce.....	372
Rafał Wilczyński: Znaczenie struktury właścicielskiej spółek publicznych dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego w latach 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju	396
Justyna Zabawa: Ekologiczne wyzwania współczesnej bankowości – przypadek grupy Deutsche Bank	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ekogospodarka w działalności banków jako przejaw koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu	418

Summaries

Joanna Antczak: Impact of environmental fees on company's financial results	11
Bartosz Bartniczak: The ability to use repayable instruments in projects relating to waste management.....	21
Sylwia Bożek, Beata Dubiel: Materialization of the exceptional risk vs. compensation of its effects by insurance.....	30
Dorota Burzyńska: Sustainable water management on the example of Paris Metropolis.....	42
Iwona Dorota Czechowska: The search for fairness in the context of professional codes on the example of the banking sector.....	53
Karolina Daszyński-Żygadlo, Bożena Ryszawska: The role of corporate social responsibility in <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: The share of bank credit as sources of SMEs financing in Poland and in Germany	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Selected aspects of CSR in the financial market – survey results on a representative sample of Polish society.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunctions of the reporting system in public finance sector units	94
Renata J. Jedlińska: The effect of virtual economy on the real economy – selected issues.....	104
Szymon Kasprowski: The inspection of legitimate receiving of benefits in case of sickness and maternity in the Polish social insurance system in the years 2005–2013.....	117
Lidia Klos: Sources of financing the environmental protection in Poland.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problems of excessive indebtedness of self-government units in Poland in the context of rising challenges for development in the European Union's financial perspective for 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Post-crisis tools of the supervisory review process vs. the level of safety of the European banking system.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Corporate bond redemption on the Catalyst market in the years 2013–2014 – the example of the property developers bonds	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Supporting and promotion of eco-innovations based on The Lubelskie Voivodeship	168
Andrzej Koza: Quota scheme vs. employment of people with disabilities in The Czech Republic and Poland.....	178
Wojciech Krawiec: Impact investing as a form of the realization of SRI conception.....	190
Danuta Król: Some local development support tools	201

Barbara Kryk: EEEA as evidence for the importance of the natural environment in public statistics	210
Robert Kurek: Bitcoin vs. economic functions of money	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: The essence of supervision of open pension funds in Poland	229
Irena Łącka: Problems of effectiveness evaluation of social economy entities	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Investment outlays in the environmental protection in Poland	252
Jarosław Pawłowski: Eco rating of mobile phones	263
Tomasz Potocki: Institutional conditions and mechanisms which improve the level of financial capabilities	274
Adriana Przybyszewska: Hazards and risk groups of modern microfinance	286
Ewa Spigarska: Fee for waste management as an income of a commune	297
Błażej Suproń: Influence of electronic road toll collection system on business investments on the example of The West Pomeranian Voivodeship	307
Magdalena Swacha-Lech: The problem of financial awareness in the context of gathering of retirement savings	317
Marta Szaja: The realisation of sustainable development concept vs. local-level spatial planning	331
Marek W. Szewczyk: Spatial diversity of economic development of poviats of The Lubelskie Voivodeship	342
Magdalena Ślebocka: Financial aspect of the concept of urban renewal in the light of the objectives of the project of Revitalization Act	355
Aneta Tylman: Revitalization as the key aspect of the financing and urban sustainable development policy	364
Stanisław Wieteska: Carbon dioxide emissions by motor vehicles as part of the external costs of road transport in Poland	372
Rafał Wilczyński: Significance of public companies ownership structure for Polish capital market development in the years 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Income inequality of Polish households in the context of sustainable development	396
Justyna Zabawa: Environmental challenges of contemporary banking – the case of Deutsche Bank Group	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ecomanagement in the activities of banks as a manifestation of the concept of corporate social responsibility	418

Danuta Król

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: depozyt1@wp.pl

WYBRANE INSTRUMENTY WSPIERANIA ROZWOJU LOKALNEGO

SOME LOCAL DEVELOPMENT SUPPORT TOOLS

DOI: 10.15611/pn.2015.395.19

Streszczenie: Działalność gmin oraz ich znaczenie w systemie sektora finansów publicznych wywierają istotny wpływ na rozwój w skali lokalnej. Na samorządzie lokalnym spoczywa również obowiązek związany z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju, ponieważ jako główny gospodarz na danym terenie, ponosi odpowiedzialność za sytuację gospodarczą i środowisko naturalne. Wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju może następować przede wszystkim poprzez realizację inwestycji wspierających rozwój ekonomiczny, społeczny oraz ekologiczny. Wymaga to jednak znacznych nakładów finansowych. Władze lokalne, prowadząc politykę rozwoju lokalnego, wykorzystują liczne instrumenty. Do najważniejszych instrumentów wspierania rozwoju lokalnego należą bezsprzecznie instrumenty finansowe. Celem artykułu jest prezentacja wybranych instrumentów finansowych, z uwzględnieniem ich potencjału bodźcowego oddziaływania na procesy rozwojowe gmin. Tymi instrumentami są: budżet zadaniowy oraz wieloletnia prognoza finansowa.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, zrównoważony rozwój, budżet zadaniowy, wieloletnia prognoza finansowa.

Summary: The activities of municipalities and their role in the system of public finance sector have a significant impact on the development on a local scale. Local government is obliged to implement sustainable development, because as the main host on the area it is responsible for the economic situation and the environment. The implementation of the concept of sustainable development can be carried out primarily through investments in the support of economic, social and ecological development. However, this requires considerable funding. Local authorities have a policy of local development and use a variety of instruments. The most important tools in the support of local development are unquestionably financial instruments. The aim of this article is to present selected financial tools, taking into account their potential impact on the processes of stimulus and development communities. These instruments are based budget and long-term financial forecast.

Keywords: local development, sustainable development, activity-based budget, long-term financial forecast.

1. Wstęp

W uwarunkowaniach ustrojowych Polski szczególną rolę w procesie rozwoju lokalnego przypisuje się gminnym władzom samorządowym. Polega ona na świadomym kształtowaniu rozwoju za pośrednictwem określonych grup instrumentów, których właściwe stosowanie może stymulująco oddziaływać na przebieg procesów rozwojowych. Gmina wyposażona jest w wiele instrumentów, z pomocą których może wspierać rozwój lokalny. Są wśród nich instrumenty strategiczno-planistyczne, instytucjonalno-organizacyjne, informacyjno-promocyjne itp.

Celem artykułu jest prezentacja instrumentów finansowych, a ściślej planistycznych, z uwzględnieniem ich potencjału bodźcowego oddziaływania na procesy rozwojowe gmin. Tymi instrumentami są: budżet zadaniowy oraz wieloletnia prognoza finansowa. Realizując ten cel, posłużono się metodą analizy źródeł prawniczych i literatury przedmiotu, metodą analizy opisowej oraz metodą dedukcji.

2. Pojęcie i czynniki rozwoju lokalnego w kontekście zrównoważonego rozwoju

Definicja rozwoju lokalnego doczekała się wielu ujęć definicyjnych. Według A. Sztando rozwój lokalny to pożądane, pozytywne przeobrażenia ilościowe, jakościowe i strukturalne właściwości kompozycji społeczno-terytorialnej, posiadające zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, w których element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchę wartości¹. Zdaniem J. Paryska rozwój lokalny jest rozumiany jako proces ukierunkowany na wzmocnienie potencjału społeczności miast i wsi, co z kolei promuje wzrost gospodarczy i społeczny tych miast i wsi oraz ich mieszkańców². Z kolei L. Wojtasiewicz charakteryzuje rozwój lokalny jako proces wyrównujący szanse, wzrastający i samopodtrzymujący się, który uwzględnia aspekty środowiskowe.

Na podstawie tych definicji można przyjąć, że rozwój lokalny jest to proces pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych zachodzących na danym – stosunkowo niewielkim – obszarze, z uwzględnieniem potrzeb, preferencji i hierarchii wartości właściwych dla tego obszaru.

Głównym celem rozwoju lokalnego jest zagwarantowanie mieszkańcom możliwie trwałej poprawy jakości życia. Nastąpić to może poprzez zapewnienie: pracy (dochody), warunków bytu materialnego (wyżywienie, mieszkanie, bytowanie w środowisku nieszkodzącym zdrowiu), pozytywnego środowiska do rozwoju duchowego (możliwość kształcenia, wypoczynku, uczestnictwa w kulturze i rozrywce, dostępu

¹ A. Sztando, *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 243, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Broł, A. Sztando, UE, Wrocław 2012, s. 14–15.

² J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 49.

do informacji, możliwość podróży oraz obcowania z szeroko pojętym otoczeniem), podstawowej potrzeby bezpieczeństwa i perspektywy na przyszłość (poczucie stabilizacji) oraz możliwości rozwoju dla przyszłych pokoleń. Na samorządzie lokalnym spoczywa również obowiązek związany z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju, ponieważ jako główny gospodarz na danym terenie, ponosi odpowiedzialność za sytuację gospodarczą i środowisko naturalne. Realizacja celu nadrzędnego rozwoju, jakim jest trwała poprawa jakości życia obecnych oraz przyszłych pokoleń, powinna odbywać się przez integrację oraz kształtowanie właściwych proporcji pomiędzy trzema najważniejszymi aspektami zrównoważonego rozwoju: ekonomicznym, ekologicznym i społecznym.

Cechą charakterystyczną rozwoju lokalnego jest niewielka mobilność podstawowych czynników rozwojowych, do których należą: stan infrastruktury, kwalifikacje siły roboczej, struktura społeczna w podziale na klasy i warstwy, gałęziowa struktura gospodarki lokalnej, a także wiedza ogólna i techniczna miejscowej społeczności. Dlatego też zasadniczym celem polityki rozwoju powinno być jak najlepsze wykorzystanie tych nieprzenaszalnych zasobów, przykładowo poprawa stanu zatrudnienia i zapewnienie możliwie najwyższej produktywności pozostałych czynników wytwórczych³. Stąd też szczególnego znaczenia nabiera problem usuwania wewnętrznych barier wzrostu w rozwoju lokalnym.

Czynniki rozwoju lokalnego można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do czynników wewnętrznych zalicza się miejscowe możliwości i miejscowe potrzeby rozwoju. Jako miejscowe możliwości rozumie się lokalne zasoby (ludzkie, majątkowe, surowcowe), przy czym ważny jest ich rozwój, jakość, dostępność i efektywność wykorzystania oraz adekwatność do ogólnej strategii rozwoju. Potrzeby rozwoju natomiast kojarzone są z dążeniem do zagwarantowania określonego poziomu życia ludności lub odpowiedniego tempa jego wzrostu. Czynniki zewnętrzne obejmują politykę gospodarczą państwa oraz całe jej otoczenie, jak również politykę przestrzenną. Duże znaczenie mają tu: ogólnopaństwowa polityka społeczna, ogólnopaństwowe podstawy kształtowania poziomu życia społecznego, sytuacja kraju w układzie międzynarodowym i charakter obrotów z innymi krajami (polityka importu i eksportu).

Zróźnicowanie podmiotów rozwoju lokalnego, wieloaspektowość dziedzin życia społecznego objętych rozwojem, umiejscowienie rozwoju lokalnego w zadaniach samorządów gminnych wymagają mądrej, dojrzałej integracji i koordynacji rozwoju lokalnego. Bez tego będą marnotrawione zasoby finansowe. Zadaniem gminy jest bowiem takie dysponowanie środkami finansowymi, aby rozwój lokalny miał charakter zintegrowany i przyczyniał się do zwiększenia jakości życia mieszkańców. Stąd też konieczność stałego monitoringu i oceny realizacji rozwoju lokalnego.

³ J. Chmiel, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, GUS, Warszawa 1997, z. 243, s. 80. Potwierdzenie tych tez można odnaleźć także w: Z. Olesiński, A. Predyger, M. Leśniewski, A. Rzepka, *Rola gmin w kreowaniu innowacyjności regionu*, WSEiP, Kielce 2009.

3. Analiza finansowych instrumentów wspierania rozwoju lokalnego

Działalność gmin oraz ich znaczenie w systemie sektora finansów publicznych wywierają istotny wpływ na rozwój w skali lokalnej. Władze lokalne, prowadząc politykę rozwoju, wykorzystują liczne instrumenty. Samo pojęcie instrumentu określa się jako układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu⁴. Pojęcie „instrumenty finansowe” jest używane powszechnie i jest dowolnie interpretowane. Niejednokrotnie instrumenty finansowe są mylone z kategoriami finansowymi. Powoduje to istotną trudność w ich usystematyzowaniu w przejrzysty sposób. Wieloznaczność instrumentów finansowych wynika również z ich stosowania w różnych dziedzinach oraz w różnym charakterze.

W literaturze poświęconej finansom można odnaleźć całą gamę definicji instrumentu finansowego. Poszczególni autorzy w mniej lub bardziej dokładny sposób starają się określić jego istotę. Najpełniejszą definicję przytacza S. Owsiak⁵, określając instrumenty finansowe jako „zespół narzędzi pieniężnych wykorzystywanych przez różne podmioty do osiągnięcia celów w różnych dziedzinach życia gospodarczego, społecznego, w ramach różnych stosunków (transakcji)”. Podobny charakter ma definicja J. Głuchowskiego⁶. W jego rozumieniu „instrumenty finansowe są narzędziem o charakterze pieniężnym, których celem jest kształtowanie różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego”. Dla wszystkich instrumentów finansowych – oprócz formy pieniężnej – charakterystyczne jest to, że ich wykorzystanie ma w ostateczności wpływać na sferę realną gospodarki. Przykładem tego może być zachowanie płynności poprzez odpowiedni dobór instrumentów finansowych, ale celem ostatecznym jest utrzymanie się podmiotu gospodarczego na rynku, jego rozwój.

Instrumenty finansowe jako narzędzie rozwoju lokalnego stanowią zespół narzędzi wykorzystywanych przez gminy do realizacji zadań, służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej w różnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Narzędzia te są niezbędne w sprawnej organizacji procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności: pobieraniem i gromadzeniem dochodów, wydatkowaniem środków publicznych, finansowaniem deficytu, zaciąganiem zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzaniem środkami publicznymi i zarządzaniem długiem publicznym. Podstawą do ich zastosowania są uregulowania prawne, jednak skuteczność

⁴ N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, PWE, Warszawa 1979, s. 12.

⁵ S. Owsiak, *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002, s. 296.

⁶ J. Głuchowski, *Leksykon finansów*, PWE, Warszawa 2001, s. 111.

ich wykorzystania uwarunkowana jest jakością zasobu kapitału ludzkiego będącego w dyspozycji władz gminnych.

W literaturze przedmiotu spotkać się można z wieloma występującymi równolegle rodzajowymi podziałami instrumentów rozwoju lokalnego. Dla celów niniejszego opracowania przyjęto podział instrumentów rozwoju lokalnego na finansowe i pozafinansowe, przy czym dalsze rozważania będą się koncentrować na wybranych instrumentach o charakterze finansowym. Generalnie, do finansowych instrumentów rozwoju lokalnego można zaliczyć instrumenty planistyczne (budżet zadaniowy, wieloletnia prognoza finansowa), fiskalne (zwolnienia i ulgi podatkowe) oraz pożyczkowe. Kluczowe, strategiczne znaczenie dla rozwoju lokalnego mają instrumenty planistyczne, są one bowiem narzędziem umożliwiającym sprawne i efektywne zarządzanie finansami gminy, a także narzędziem realizacji jej celów strategicznych.

4. Budżet zadaniowy jako instrument wspierania rozwoju lokalnego

Najważniejszym narzędziem zarządzania finansami gminy jest budżet. Dane zawarte w budżecie są odzwierciedleniem programów działania gminy, tj. strategii i założeń polityki gminy. Budżet, ze względu na możliwości kształtowania wpływów i wydatków, uważany jest także za jeden z głównych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym. Władze samorządowe stymulują rozwój lokalny, tworząc sprzyjające warunki do rozwoju istniejących na podległym im terenie podmiotów gospodarczych oraz lokalizacji nowych, zwiększając atrakcyjność gminy w oczach potencjalnych inwestorów oraz poszerzając bazę podatkową, co z kolei jest istotne z uwagi na przyszłe dochody gminy.

Konieczność skutecznego zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności lokalnej oraz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych w warunkach dysponowania ograniczonymi zasobami finansowymi wymaga od władz lokalnych racjonalnego podejmowania decyzji o sposobach i kierunkach wydatkowania posiadanych środków. W samorządzie terytorialnym coraz powszechniejsze staje się więc przekonanie o konieczności stosowania nowoczesnych metod i technik zarządzania finansami, które zwiększając efektywność działań samorządu, poprawią poziom życia mieszkańców, a tym samym staną się bodźcem do dalszego rozwoju lokalnego. Nowe podejście w zarządzaniu finansami publicznymi, a w szczególności funduszami publicznymi, opiera się na zadaniowym kształtowaniu wydatków publicznych przez budżet zadaniowy. Zarządzanie, w przeciwieństwie do administrowania, jest pojęciem zawierającym w sobie aktywność i kreatywność⁷. Prawidłowa konstrukcja budżetu wymaga od organów gminy

⁷ A. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012, s. 121.

myślenia perspektywicznego, a więc w odpowiedni sposób zaplanowanego i zorientowanego na dłuższe odcinki czasowe.

Obligatoryjną formą budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest budżet planowany i uchwalany w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem elementów wyszczególnionych w ustawie o finansach publicznych. Należy podkreślić, że budżet w układzie klasycznym uznaje się obecnie za instrument niedoskonały z uwagi na roczność obowiązywania, bardziej aktywne zaś podejście do zarządzania finansami gminy wymaga długofalowej, kompleksowej i spójnej polityki. Wielu badaczy tematu podkreśla, że warunkiem powodzenia polityki finansowej gminy jest względna niezależność budżetu od kadencyjności organów gminy i realizacja średnio- i długoterminowych planów finansowych⁸. W tym celu w niektórych gminach równoległe ze zwykłym budżetem konstruowany jest budżet zadaniowy. Budżet zadaniowy stosowany w gminach ma jednak charakter fakultatywny.

W Polsce pierwsze próby wprowadzenia budżetu zadaniowego podejmowane były przez jednostki samorządu terytorialnego już w latach 90. XX w. (m.in. Kraków, Lublin i Poznań). Na szczeblu centralnym natomiast proces wprowadzania budżetu zadaniowego został zainicjowany w 2006 r. przez Kancelarię Rady Ministrów. Jednak fundamentalne kwestie prawne dotyczące zmian w zakresie gospodarki finansowej budżetu państwa i jednostek sektora finansów publicznych zostały zawarte w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁹ Należy do nich zaliczyć w szczególności: wprowadzenie budżetowania zadaniowego w sposób bezpośredni na szczebel rządowy, pośrednio do jednostek samorządu terytorialnego poprzez ujmowanie w układzie zadaniowym zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy finansowej, wzmocnienie zasad nadzoru, obowiązek kontroli efektywności oraz oceny skuteczności realizacji zadań i wydatkowania publicznych zasobów pieniężnych, a także obowiązek wprowadzenia kontroli zarządczej.

Budżet zadaniowy to metoda zarządzania finansami publicznymi ukierunkowana na osiągnięcie większej skuteczności oraz efektywności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych¹⁰. Jest to rozbudowany materiał planistyczny zawierający, oprócz tradycyjnego podziału środków budżetowych zgodnie z klasyfikacją budżetową, wyszczególnienie zadań rzeczowych, jakie będą realizowane w danym roku budżetowym. Najważniejsze korzyści płynące z planowania i monitorowania realizacji budżetu w ujęciu zadaniowym to: zarządzanie budżetem przez pryzmat efektów, jakie niesie realizacja poszczególnych zadań (z uwagi na powiązanie kosztów realizacji zadań z ich rzeczowym zakresem), możliwość porównywania zadań pomiędzy sobą w ramach jednego roku budżetowego (realizacja tych samych zadań

⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 210.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. DzU 2013, poz. 885, z późn. zm., art. 142, pkt 10 i 11.

¹⁰ S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2012, s. 131.

przez różne jednostki organizacyjne) oraz w okresie kilku lat budżetowych, jasne procedury wnioskowania o środki budżetowe przez wydziały i jednostki organizacyjne, wynikające z zasad planowania zadań i wydatków budżetowych, optymalizacja kosztów realizacji zadań dzięki szczegółowej analizie na etapie planowania oraz monitorowaniu wykonania wydatków (w powiązaniu z monitorowaniem efektów poszczególnych zadań). Korzyści z efektywnego zarządzania budżetem przekładają się na jakość świadczonych mieszkańcom usług dzięki monitorowaniu rezultatów. Budżet w układzie zadaniowym jako narzędzie komunikacji jest bardziej zrozumiały i czytelny dla decydentów oraz mieszkańców.

5. Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument wspierania rozwoju lokalnego

W obecnym porządku prawnym władze lokalne posiadają instrument, który daje możliwość skutecznego zarządzania finansami jednostki w perspektywie długiego okresu. Tym instrumentem jest wieloletnia prognoza finansowa. Planowanie wieloletnie jest zazwyczaj kojarzone z poziomem budżetu centralnego, jako jeden z istotniejszych mechanizmów racjonalizowania wyborów w polityce finansowej państwa¹¹. Na szczeblu samorządowym może ono stanowić czynnik decydujący o postrzeganiu gminy jako atrakcyjnego miejsca do zamieszkania, jak i do prowadzenia działalności gospodarczej.

Najważniejszym elementem planowania wieloletniego jest zdolność do przygotowania możliwie precyzyjnej prognozy dochodów i wydatków, z uwzględnieniem wpływu różnych czynników na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w latach kolejnych. Realistycznie przygotowana wieloletnia prognoza finansowa może być wykorzystana przez gminę przy staraniu się o pozyskanie bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz przy programie emisji obligacji komunalnych. Wieloletnia prognoza finansowa, będąca instrumentem zarządzania środkami publicznymi, powinna przyczynić się do zwiększenia gospodarności i oszczędności poprzez ułatwienie szacowania wolnych środków na inwestycje, wspomóc absorpcję środków zagranicznych i zwiększyć korelację planowania finansowego pomiędzy różnymi szczeblami jednostek samorządu terytorialnego.

Wieloletnia prognoza finansowa została włączona do porządku prawnego ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. z przekonaniem, że będzie to narzędzie zapewniające racjonalne planowanie zadań i długu w sektorze finansów publicznych w kilkuletniej perspektywie. Podnoszono, iż finansowe planowanie wieloletnie jest uznawane za konieczny instrument nowoczesnego zarządzania fi-

¹¹ M. Stęszewski, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Skarbowy” 2009, nr 12, s. 12.

nansami¹². Z założenia ma to być dokument strategiczny i priorytetowy, jeśli chodzi o kreowanie kierunków rozwoju samorządu terytorialnego, poprzez długoplanowe ujęcie potrzeb i możliwości samorządów. Nadrzędnym celem wdrożenia przedstawianego narzędzia jest przygotowanie administracji gminnej do samodzielnego identyfikowania i definiowania zadań budżetowych, a następnie ich kosztorysowania¹³.

Wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem o charakterze finansowym, ale zawierającym nie tylko wartości liczbowe planowane do osiągnięcia, lecz także wykaz przedsięwzięć inwestycyjnych. Opracowanie prognozy wydatków na takie przedsięwzięcia wymaga zdefiniowania zadań budżetowych oraz oszacowania bazowych kosztów realizacji tych zadań. W tym kontekście zadaniowe ujęcie budżetu po stronie wydatkowej jest elementem niezbędnym w każdym samorządzie jako punkt wyjścia do przygotowania dokumentów wymaganych przez przepisy prawa, jak również do efektywnego zarządzania wydatkami. Za kluczową zaletę wynikającą ze sporządzenia tej długoterminowej prognozy należy uznać efektywne i długoterminowe planowanie środków publicznych, co może wpłynąć na racjonalność ich gospodarowania.

6. Zakończenie

Prawnie uregulowane zadania władz lokalnych czynią je odpowiedzialnymi za całość spraw związanych z rozwojem danego terenu. Z punktu widzenia stopnia wpływu na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego gminy ogół działań podejmowanych przez władze samorządowe podzielić można na bezpośrednio kształtujące tempo i kierunki rozwoju gminy oraz na działania o charakterze pośrednim. Do pierwszej grupy należą przedsięwzięcia prowadzone w ramach sektora publicznego, których finansowym obrazem jest struktura wydatków budżetowych. Druga grupa działań władz samorządowych, o pośrednim charakterze, obejmuje ogół przedsięwzięć nakierowanych na sterowanie decyzjami istniejącymi, samodzielnymi jednostek gospodarczych oraz instytucji i organizacji w kierunku zgodnym z preferencjami wynikającymi z celów strategicznych gminy, a także nakierowanych na stwarzanie warunków przyciągających nowe podmioty gospodarcze. Działania te wynikają bezpośrednio z instrumentów, w jakie ustawowo został zaopatrzony samorząd. Do najistotniejszych instrumentów wspierania rozwoju lokalnego i wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju bezsprzecznie należą finansowe instrumenty planistyczne, tj. budżet zadaniowy i wieloletnia prognoza finansowa.

¹² J.M. Salachna (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*, ODDK, Gdańsk 2010, s. 15.

¹³ E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 12.

Budżet zadaniowy, z punktu widzenia finansowania poszczególnych zadań, jest dokumentem umożliwiającym racjonalną alokację zasobów finansowych i rzeczowych, a w rezultacie lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Poprzez układ zadaniowy budżet staje się czytelny i przejrzysty, zrozumiały nie tylko dla wąskiej grupy specjalistów, lecz także dla ogółu społeczeństwa. Finanse dobrze zarządzane mogą przyczynić się do rozwoju gminy, jej promocji, a przede wszystkim są dla wspólnoty samorządowej gwarancją bezpieczeństwa. Wieloletni plan finansowy umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej gminy w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, ułatwia koncentrację zasobów, a także ocenę i weryfikację podejmowanych przedsięwzięć z punktu widzenia ich istotności dla rozwoju lokalnego. Wiarygodność samorządu w zakresie zamierzeń rozwojowych staje się możliwa jednak dopiero dzięki dobrze opracowanej, realistycznej wieloletniej prognozie finansowej, która przypisuje poszczególnym przedsięwzięciom harmonogramy finansowania zadań oraz określa całkowite możliwości finansowe gminy.

Literatura

- Chmiel J., 1997, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, GUS, Warszawa.
- Czołpińska E., 2010, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Gajl N., 1979, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, PWE, Warszawa.
- Głuchowski J., 2001, *Leksykon finansów*, PWE, Warszawa.
- Owsiak S. (red.), 2002, *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa.
- Owsiak S., 2002, *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa.
- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM w Poznaniu, Poznań.
- Salachna J.M. (red.), 2010, *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*, ODDK, Gdańsk.
- Sochacka-Krysiak A. (red.), 2012, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Stęszewski M., 2009, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Skarbowy”, nr 12.
- Sztando A., 2012, *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 243, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, A. Sztando, UE, Wrocław.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie samorządem terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wojtasiewicz L., 1990, *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. DzU 2012, poz. 647, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. DzU 2013, poz. 885, z późn. zm.