

Jolanta Szolno-Koguc

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

POTRZEBA INNOWACYJNOŚCI W ZARZĄDZANIU FINANSAMI SAMORZĄDOWYMI

Streszczenie: Uwarunkowania gospodarcze, społeczne i polityczne, w których przyszło działać podmiotom publicznoprawnym, także od nich wymaga innowacyjności w procesie gospodarowania środkami publicznymi, wdrożenia nowych rozwiązań służących poprawie efektywności ich gromadzenia i wykorzystania. Innowacje w obszarze finansów publicznych to nie tylko nowe instytucje prawnofinansowe, ale nade wszystko konieczność zmiany postaw reprezentowanych przez tych, którzy podejmują decyzje budżetowe, jak również je następnie realizują, to także nowe metody i narzędzia służące racjonalności dokonywanych wyborów. W niniejszym artykule zaprezentowane zostały wybrane instytucje i instrumenty w kontekście ich aktywnego wykorzystania w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, innowacyjność, układ zadaniowy budżetu JST, analiza finansowa.

1. Wstęp

Innowacyjność wiąże się z wprowadzaniem nowości, nowatorską reformą, ulepszeniem. Pojęcie innowacyjności pojawia się w kontekście innowacji, określa proces, którego rezultatem jest innowacja. Według definicji słownikowej, innowacja natomiast oznacza coś nowego, rzecz nowo wprowadzoną, nowość, w nawiązaniu do łacińskiego terminu *innovatio* – odnowienie [Kopaliński 1988]. Problematyka innowacji i innowacyjności pojawia się w nauce przede wszystkim w kontekście teorii przedsiębiorczości. Wypowiadali się na ten temat m.in. J. Schumpeter, P. Drucker, eksponując znaczenie zmian innowacyjnych dla rozwoju przedsiębiorstw, poprawy ich konkurencyjności. Współczesna rzeczywistość społeczna, gospodarcza i polityczna, kształtująca warunki, w których przyszło działać podmiotom publicznoprawnym, także od nich wymaga innowacyjności w procesie gospodarowania środkami publicznymi, wdrożenia nowych rozwiązań służących poprawie efektywności ich gromadzenia i wykorzystania. Innowacje w obszarze finansów publicznych to nie tylko nowe instytucje prawnofinansowe, ale nade wszystko konieczność zmiany postaw reprezentowanych przez tych, którzy podejmują decyzje budżetowe, jak również je następnie realizują, to także nowe metody i narzędzia służące racjonalności dokonywanych wyborów.

2. Reorientacja postaw u zarządzających finansami samorządowymi

W praktyce funkcjonowania sektora finansów publicznych, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, można zaobserwować dwie charakterystyczne dla dysponentów środków typy postaw. Pierwszy to postawa administratora. Wielu przedstawicieli gremiów decyzyjnych, jak również pracowników administracji rządowej oraz samorządowej jest przekonanych, iż sprawne administrowanie może zastąpić efektywne planowanie, zarówno w skali roku budżetowego, jak i w perspektywie wieloletniej. Zwolennicy tego rodzaju podejścia wskazują na podstawowe znaczenie w procesie zarządzania finansami publicznymi regulacji prawnych. Akty normatywne ściśle określają zadania, na jakich powinni koncentrować się w swoich działaniach decydenci i urzędnicy. Ustawy, rozporządzenia czy zarządzenia wskazują także sposoby realizacji tych zadań. Wszelkie wątpliwości rozstrzyga właściwa interpretacja przepisów prawnych. Z kolei problemy interpretacyjne rozwiązuje orzecznictwo¹. Do tak rozumianych zadań publicznych przyporządkowywane są zazwyczaj wskaźnikowo, według głównych podziałek obowiązującej klasyfikacji budżetowej (w poszczególnych działach i rozdziałach), środki finansowe – przy czym raz przyjęta struktura alokacyjna jest następnie w podobnym układzie powielana na kolejne lata budżetowe. Wykonanie tak opracowanego budżetu skoncentrowane jest na zgodnej z planem budżetowym realizacji wydatków. Mijają kolejne lata budżetowe, wydatkowane są coraz większe środki finansowe, a potrzeby wciąż pozostają zaspokojone w niewystarczającym stopniu, nie tylko dlatego, iż stale rośnie ich zakres, ale również dlatego, że nieustannie zmieniają się preferencje społeczne, modyfikacji ulegają zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania.

Drugi typ to postawa stratega. Zakłada, iż zarządzający powinni mieć jasną wizję rozwoju, ściśle określone cele strategiczne, na podstawie których dopiero mogą być przyjęte do realizacji w poszczególnych okresach konkretne programy, a w latach budżetowych – zadania budżetowe. Każde zadanie budżetowe, na które alokowane są w corocznym budżecie środki finansowe, jest powiązane ze ściśle określonym celem. Nie tylko wiadomo przy tym, jaki ma być efekt wydatków asygnowanych na realizację tego zadania, ale ten efekt można zmierzyć i ocenić w kontekście porównania kosztów i jakości zadania/usługi. W takiej sytuacji nie chodzi o to, aby wydać środki budżetowe zgodnie z planem, lecz wydać je, osiągając określone mierzalne rezultaty. Zwolennicy postawy stratega wyznają zasadę, iż jeśli z jakichś powodów cele działań, a zatem i ponoszenia wydatków, nie są wyraźnie określone, nie warto w ogóle podejmować tych działań i wydawać na nie pieniędzy, zwłaszcza publicznych. Ponadto, jeśli nie wskazano konkretnych podmiotów odpowiedzialnych

¹ Podejście takie można zauważyć zwłaszcza, studiując rozstrzygnięcia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, publikowane w Biuletynie Orzecznictwa dostępnym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

za osiągnięcie danego celu, szansa na sukces jest niewielka. Narzędziami stratega ułatwiającymi praktyczne wprowadzenie wskazanych zasad do zarządzania finansami publicznymi są: **budżet w układzie zadaniowym** oraz **wieloletnie prognozy finansowe**. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić zatem zmiany, jakie w tym zakresie przyniosła nowa ustawa o finansach publicznych, wprowadzając instytucję wieloletniego planu finansowego państwa (art. 103-108) oraz wieloletnią prognozę finansową dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 226-232), układ zadaniowy (choć przede wszystkim dla budżetu państwa nie oznacza to, że nie powinny myśleć o nim także JST) czy wreszcie kontroli zarządczej (art.68-71) [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r....].

W warunkach gwałtownie zmieniającego się otoczenia przyjęcie aktywnej postawy stratega staje się wręcz koniecznością. Aby racjonalnie wykorzystywać dostępne ograniczone zasoby, do zarządzania JST należy podejść jak do zarządzania firmą (zob. [Pakoński 1997]), która „produkuje usługi w zamian za pobierane opłaty”. Przedsiębiorstwo działające w warunkach konkurencyjnego rynku sprzedaje usługi, za które płacą ci, którzy chcą z nich korzystać. Konkurencyjność rynku, która wiąże się z tym, że podobne usługi mogą być dostarczane przez różne podmioty w różnej cenie i różnej jakości, wymusza efektywność ponoszonych przez firmę wydatków, zarządzanie kosztami, innowacyjność. Tymczasem państwo czy samorząd dostarcza usługi w warunkach niemal monopolu, nierzadko faktyczny adresat tych usług nie ponosi bezpośrednio żadnych opłat (nieodpłatność usług publicznych) albo też są one ustalane na bardzo niskim poziomie (częściowa odpłatność). Nie działają tutaj reguły rynkowe, nie ma zatem przymusu efektywności wydatkowania środków finansowych. Regulacje prawne stanowiące podstawę gospodarowania finansami publicznymi bardzo ogólnikowo określają, iż „wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”, nie wskazując precyzyjnie, co w istocie oznacza „celowo”, „oszczędnie” czy „optymalnie”². Zatem chcąc poprawić efektywność zarządzania, władza publiczna, w tym samorządowa, musi sama aktywnie poszukiwać innowacyjnych sposobów i metod zarówno określania celowości wydatkowania, jak i racjonalności alokacji zasobów.

3. Budżet w układzie zadaniowym

Ustawa o finansach publicznych wskazuje, iż budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej, przy czym przygotowanie projektu tej uchwały, a także inicjatywa w sprawie jej zmian, należą do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego³. Ustawa o finansach

² Art. 44 ust. 3 pkt 1, lit. a) i b) Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

³ Art. 233 i 238 cytowanej ustawy. Zakres uchwały budżetowej określono szczegółowo w art. 212 i 214.

publicznych określa także szczegółowość, w jakiej uchwała budżetowa musi być opracowana w zakresie dochodów i wydatków budżetowych, aktualnie uwzględniając ich podział na majątkowe i bieżące⁴. Nie wchodząc w analizę zapisów prawnych, można stwierdzić, iż prezentacja budżetu w układzie klasyfikacji budżetowej – dochody według źródeł w działach, a wydatki według działów i rozdziałów – nie czyni go czytelnym dla wielu przedstawicieli samorządu terytorialnego, a przede wszystkim dla społeczności lokalnej czy regionalnej. Nakaz opracowania uchwały budżetowej w szczególności obowiązującej klasyfikacji budżetowej nie wyklucza jednakże możliwości prezentacji budżetu w innej, bardziej przejrzystej i zrozumiałej formie. Możliwość taką daje budżet opracowany w układzie zadaniowym. Choć ustawa o finansach publicznych akcentuje wykorzystanie układu zadaniowego przede wszystkim w budżecie państwa (jako zestawienie wydatków budżetu państwa sporządzone według funkcji państwa), budżet skonstruowany na bazie zadań stanowi również narzędzie innowacyjnego zarządzania finansami JST (zob. [Kozuń-Cieślak 2010]). Spełnia eksponowaną w cytowanej ustawie o finansach publicznych zasadę jawności finansów publicznych, wyrażającą się m.in. w obowiązku informowania mieszkańców JST o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej, źródłach gromadzenia zasobów pieniężnych i sposobie ich wykorzystania.

Zgodnie z definicją legalną układ zadaniowy oznacza zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działalności państwa, oraz:

a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,

b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia osiągnięcia celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów⁵. Tego rodzaju podejście z powodzeniem może i powinno być wykorzystywane także przez jednostki samorządu terytorialnego, które *de facto* w sposób zdecentralizowany, uwzględniając ustrojowe przymioty samorządności, wyposażone we własny majątek i finanse, realizują określone zadania państwa.

Istotą podejścia zadaniowego jest zarządzanie działalnością samorządu wojewódzkiego, powiatu czy gminy przez ujęcie tej działalności w zadania. Dotyczy to zarówno wykonywanych przez daną JST kompetencji ustawowych, obowiązków zleconych przez administrację rządową, jak i innych wynikających z woli samorządu, określanych na podstawie priorytetów zawartych w programie społeczno-gospodarczym oraz potrzeb mieszkańców. Zorientowany zadaniowo układ budżetu JST

⁴ Art. 235-237.

⁵ Art. 2 pkt 3 cytowanej ustawy.

pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych. Odpowiada ustawowym postulatом w zakresie celowości wydatkowania środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego, gdyż wiąże konkretny wydatek z zadaniem, które jednostka realizuje na rzecz swojej społeczności. Przez układ zadaniowy budżet staje się czytelny i przejrzysty, zrozumiały zarówno dla jego wykonawców – zarządu JST oraz pracowników poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych (dając możliwość szerszego udziału w tworzeniu budżetu, a przez to zwiększenia poczucia faktycznej odpowiedzialności za realizację zadań), jak i dla radnych oraz wszystkich mieszkańców. Ułatwia właściwy i świadomy wybór celów i zadań, a w konsekwencji wiadomo, jaki ma być efekt poniesionego wydatku. Umożliwia również wybór ekonomicznych sposobów realizacji tych zadań, z uwzględnieniem relacji jakości do kosztów, rzeczywistej zdolności organizacji do wykonania przyjętych planów.

Należy podkreślić, iż w sensie formalnoprawnym budżet zadaniowy nie jest „drugim budżetem”, samoistnie funkcjonującym obok czy też zamiast budżetu tradycyjnego w układzie dział–rozdział–paragraf. Województwo, powiat czy gmina sporządzały i nadal sporządzają jeden budżet stanowiący zestawienie dochodów i wydatków, plan finansowy prowadzonej działalności w trakcie roku budżetowego. Chodzi natomiast o inny sposób przygotowania tego budżetu. Budżet w układzie zadań, oprócz kwot wykazanych według obowiązującej klasyfikacji budżetowej, zamiast tzw. części opisowej zawiera listę zadań wraz z konkretnymi, wymiernymi efektami, jakie zamierza się osiągnąć, oraz planowanymi kosztami realizacji tych zadań. Szczegółowość prezentacji informacji budżetu zadaniowego zależy przy tym od indywidualnego podejścia samego organu zarówno stanowiącego, jak i wykonawczego. Chodzi o to, aby:

- a) wszystkie wydatki JST były przyporządkowane do ściśle określonych zadań;
- b) budżet składał się z zadań formułowanych i kalkulowanych według określonej metody;
- c) planowane wartości umieszczone w podziałkach dział–rozdział–paragraf stanowiły pochodną planowanych zadań.

W rezultacie budżet zadaniowy może i powinien ułatwić konkretną odpowiedź na zasadnicze pytania:

- Co w danej jednostce przewiduje się zrobić?
- Po co to się robi i co chce osiągnąć?
- Jak dana jednostka samorządu terytorialnego chce to zrobić?
- Ile to kosztuje i jakie w związku z tym są potrzebne zasoby?
- Jak można zmierzyć efekty tej działalności?

Wykonywanie zadań publicznych JST może powierzyć nie tylko własnym jednostkom organizacyjnym, ale również osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, w drodze umowy zawartej w trybie przepisów dotyczących zamówień publicznych [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.; Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r.]. Prawo realizacji zadań JST mają także różne podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedzia-

łąjące w celu osiągnięcia zysku; zlecenie im zadania i udzielanie dotacji następuje zgodnie z regulacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy innych zadań niż określone we wskazanej ustawie – w trybie i na zasadach określonych przez organ stanowiący⁶. Zlecenie zadań finansowanych czy dofinansowywanych z budżetu wymaga jednak wcześniejszego ich zdefiniowania, a także skalkulowania kosztów wykonania.

Każde zadanie budżetowe powinno posiadać:

- jasno sprecyzowany cel, wyraźnie odnoszący się do stanu istniejącego i potrzeb,
- wskazany szczegółowy zakres,
- określoną odpowiedzialność w osobie koordynatora zadania,
- skalkulowane koszty rzeczywiste realizacji, obejmujące zarówno siły własne, jak i zakupy towarów i usług,
- specyfikację czynności niezbędnych do realizacji zadania właściwie rozplanowanych w czasie,
- mierniki skuteczności i efektywności,
- przewidywane przepływy finansowe dochodów i wydatków.

Definiując zatem zadania budżetowe, należy uwzględnić zakres ciężących na danej jednostce samorządu terytorialnego obowiązków odnoszących się do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty nałożonych odrębnymi ustawami. W prezentowanej metodzie opracowywania budżetu zakłada się prezentację wszystkich zadań, niezależnie od ich materialnego, niematerialnego czy też czysto administracyjnego charakteru. Liczba opisywanych zadań zależy od postawionych celów, jakie w wyniku ich realizacji JST ma zamiar osiągnąć, a także od potrzeb prezentacji informacji wynikających z tak opracowanego budżetu dla społeczności lokalnej i regionalnej czy potencjalnych inwestorów.

4. Zasady kalkulacji kosztów zadań budżetowych

Istotnym atrybutem budżetu w układzie zadaniowym jest możliwość pomiaru całkowitych kosztów usług świadczonych przez JST na rzecz danej społeczności terytorialnej. W przypadku budżetu tradycyjnego układ klasyfikacji budżetowej zapewnia analizowanie wydatków ponoszonych przez samorząd lokalny na poszczególne dziedziny działalności, np. edukację, pomoc społeczną czy gospodarkę komunalną. Trudne jest jednakże ustalenie w ramach budżetu opartego na podziałkach dział–rozdział–paragraf całkowitych kosztów poszczególnych usług czy zadań, a tym bardziej dokonanie faktycznej oceny efektywności działania. Bez faktycznego rozoznania wielkości nakładów niezbędnych na realizację określonego zadania budżetowego niemożliwe jest osiągnięcie pozytywnych rezultatów w zakresie racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Jeśli JST nie wie, ile rzeczywiście kosztu-

⁶ Art. 221 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

ją świadczone bezpośrednio przez nią usługi, nie jest w stanie poprawnie ocenić, czy w związku z tym wydaje z budżetu dużo czy też mało. Tym bardziej nie może stwierdzić, czy i na ile wypełnia postulowaną w ustawie o finansach publicznych zasadę oszczędności i efektywności. Nie ma również warunków do prawidłowego porównywania kosztów wykonywania poszczególnych zadań czy usług w systemie własnym oraz zleconym. Ustalenie faktycznego kosztu zadania/usługi wymaga bowiem bardzo precyzyjnego określenia wszystkich składających się na ten koszt elementów. A nie jest to proste w układzie podziałek klasyfikacji budżetowej; rzadko zdarza się, aby wszystkie koszty (czy raczej wydatki) związane z realizacją zadania czy zapewnieniem dostępności usługi znajdowały się w jednym rozdziale, a nawet dziale. Z racji, że dane dotyczące całkowitych kosztów zadań/usług realizowanych przez JST na rzecz mieszkańców stanowią podstawową informację menedżerską, konstrukcja budżetu zadaniowego przewiduje odpowiednie grupowanie wszystkich wydatków związanych z realizacją zadania budżetowego, niezależnie od podziałek klasyfikacyjnych. Kluczowym elementem budżetowania zadaniowego jest skalkulowanie pełnych kosztów poszczególnych zadań – zarówno bieżących (operacyjnych), jak i majątkowych (inwestycyjnych). Planując zadania budżetowe, poszczególni ich koordynatorzy, po precyzyjnym zdefiniowaniu i scharakteryzowaniu zadania, w tym wskazaniu szczegółowego celu, jaki ma być osiągnięty w toku realizacji zadania, oraz przedstawieniu zakresu przedsięwzięć czy działań koniecznych do wykonania (w układzie zarówno ilościowym, jak i czasowym), dokonują szacunku całkowitych kosztów zadania. Na całkowity koszt realizacji zadania budżetowego składają się koszty bezpośrednie oraz koszty pośrednie.

Koszty bezpośrednie są to koszty, które można w całości przyporządkować do konkretnego zadania budżetowego czy świadczonej usługi, ponieważ wprost przyczyniają się do realizacji tego zadania/usługi. Koszty bezpośrednie obejmują zatem wydatki niezbędne dla wykonania pożądanego usługi lub uzyskania pożądanego efektu. Będą nimi zatem wszelkie wprost odnoszone na konkretne zadanie wydatki związane z zakupami dóbr, zlecaniem usług na zewnątrz czy zatrudnianiem tymczasowych pracowników pomocniczych. Kosztami bezpośrednimi dla jednostki samorządu terytorialnego będą również wypłaty zasiłków czy innych świadczeń w ramach zadań budżetowych o charakterze społecznym.

Istotne jest przy tym, aby koszty bezpośrednie w miarę możliwości określane były wskaźnikami jednostkowymi, np. w przeliczeniu na metry ogrzewanej czy sprzątej powierzchni, hektary utrzymywanej zieleni, kilometry modernizowanej ulicy, liczbę przyłączy czy też liczbę świadczeniobiorców, podopiecznych domu pomocy społecznej, liczbę uczniów, liczbę uczestników imprezy kulturalnej itp. W ten sposób przeprowadzona kalkulacja pozwala na uzyskanie materiału do analizy porównawczej w kontekście efektywności (osiągnięcie zakładanego efektu ilościowego i jakościowego) i oszczędności (realizacja zadań przy najniższym koszcie jednostkowym).

Koszty pośrednie to inaczej koszty obsługi zadań, które nie mogą być bezpośrednio i w całości przypisane do danego zadania czy rodzaju usługi. Są to koszty

obsługi zadania/usługi przez urząd czy inną jednostkę organizacyjną. Na koszty pośrednie składają się koszty osobowe urzędu (jednostki organizacyjnej) oraz koszty ogólne, administracyjne. Koszty osobowe to przede wszystkim koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników wydziałów/referatów urzędu. Koszty osobowe mogą być obliczane łącznie dla całego urzędu bądź odrębnie dla poszczególnych jego komórek organizacyjnych. Do kosztów ogólnych natomiast można zaliczyć koszty rzeczowe związane z obsługą stanowisk pracy (materiały i sprzęt biurowy), koszty utrzymania budynku urzędu (oświetlenie, ogrzewanie, sprząatanie, dozór, konserwacja itp.), koszty transportu (jeśli nie da się ich odnieść na konkretne zadania). Szczególną część kosztów ogólnych stanowią tzw. koszty zarządzania, obejmujące koszty funkcjonowania zarządu, a zatem wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowisk funkcyjnych, tj. zarządu, ale także skarbnika i/lub sekretarza oraz ewentualnie koszty osobowe innych stanowisk pracy, które pracują na rzecz całego urzędu (np. radcy prawni). Koszty obsługi zadań, w części zarówno osobowej, jak i ogólnej, rozliczane są na poszczególne zadania w zależności od pracochłonności tych zadań metodą szczegółową (szczegółowa ocena pracochłonności działań w ramach danego zadania) lub uproszczoną (według wskaźników proporcji rozkładu czasu pracy) [Szolno-Koguc 2000].

5. Istota i znaczenie analizy finansowej

Kluczowy element zarządzania JST w układzie wieloletnim, szczególnie w kontekście wieloletniego planowania inwestycyjnego, stanowi analiza możliwości finansowych. Przez możliwości finansowe gminy czy innej jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć własne zasoby finansowe i przyszłe potencjalne źródła finansowania, o charakterze zarówno bezzwrotnym, jak i zwrotnym, które łącznie mogą być wykorzystane na sfinansowanie realizacji programów, projektów lub zadań, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym. Poprawne zdefiniowanie wspomnianych możliwości finansowych pozwala na skuteczne wyznaczenie zakresu, jak również właściwego kierunku wieloletniego planowania inwestycyjnego. Pozbawione sensu jest opracowywanie programów czy projektów inwestycyjnych bez uwzględnienia realnych możliwości ich finansowania w określonym przedziale czasowym. Aspekt finansowy stanowi także jedno z najważniejszych kryteriów priorytetowania programów i zadań – szansa na uzyskanie dodatkowych funduszy ze źródeł zewnętrznych, zwłaszcza bezzwrotnych, może stać się istotnym czynnikiem determinującym wybór i włączenie danego zadania do planu wieloletniego, a następnie budżetu rocznego. Szczególne znaczenie dla powodzenia całego procesu wieloletniego planowania inwestycyjnego ma współpraca komórek planowania inwestycyjnego urzędu z właściwymi służbami finansowymi, zajmującymi się przygotowaniem prognoz budżetowych. Ustawa o finansach publicznych nakłada, począwszy od roku budżetowego 2011, obowiązek opracowywania przez jednostki samorządu terytorialnego

wieloletniej prognozy finansowej⁷. Wieloletnia prognoza finansowa przyjmowana jest uchwałą organu stanowiącego, przy czym inicjatywa w zakresie jej sporządzenia (w tym zmian) należy do wyłącznej kompetencji zarządu. WPF obejmuje okres danego roku budżetowego oraz co najmniej trzech lat kolejnych, przy czym część dotycząca prognozy długu sporządzana jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. W regulacji ustawowej podkreślono wymóg realistyczności prognozy oraz minimalną zawartość w części dochodowej, wydatkowej, dotyczącej wyniku budżetowego, przychodów i rozchodów, zadłużenia, przedsięwzięć [*Wieloletnia prognoza... 2010*; zob. też Patrzalek 2010, s. 116 i nast.]

Warto zwrócić uwagę, iż wieloletnia prognoza finansowa stanowi element analizy finansowej sporządzonej dla danej jednostki, pozwalającej na określenie zakresu jej samodzielności dochodowej, perspektywy finansowania wieloletnich programów, projektów lub zadań, szczególnie o charakterze inwestycyjnym, z własnych środków, przy wykorzystaniu funduszy europejskich, formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, jak również wyznaczenie długoterminowej zdolności kredytowej (por. [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010]). Analiza finansowa powinna obejmować analizę historyczną wykonania budżetu wraz z próbą ujęcia (na ile to możliwe) faktycznych bądź zakładanych trendów statystycznych w poszczególnych kategoriach dochodów i wydatków budżetowych, by na tej podstawie tworzyć długoterminowe projekcje dochodów i wydatków budżetowych w różnych wariantach prognostycznych (wariant optymistyczny, pesymistyczny, średni). Analiza finansowa uwzględnia także badanie i ocenę dotychczasowego zadłużenia gminy, pozwalając na odpowiednie rozplanowanie spłat kredytów czy pożyczek (pozycja rozchodów budżetowych), z właściwym uwzględnieniem kosztów obsługi tego zadłużenia (wpływ na zwiększenie wydatków budżetowych). Przeprowadzona w ten sposób analiza historycznych zobowiązań pozwala na ocenę w perspektywie wieloletniej wiarygodności kredytowej JST, a przez ewentualną symulację nowego zadłużenia (symulację zarówno oprocentowania, jak i spłaty rat kredytów czy pożyczek długoterminowych) odpowiednie zaplanowanie finansowe inwestycji wraz z doбором adekwatnego instrumentu finansowego (kredyt bankowy, pożyczka, obligacje komunalne itp.). Dzięki temu jednostka samorządu terytorialnego może aktywnie zarządzać swoim zadłużeniem w ujęciu wieloletnim. Przeprowadzona w ten sposób pogłębiona analiza ułatwia opracowanie realnych planów inwestycyjnych wraz z oceną wpływu realizacji poszczególnych inwestycji na budżet. Poszczególne inwestycje można bowiem bezpośrednio powiązać z pożyczkami czy kredytami bankowymi oraz określić zasadność ich przyjęcia po analizie sytuacji budżetowej oraz wskazaniu proporcji finansowania inwestycji ze środków własnych i obcych. Sporządzona na tej bazie wieloletnia prognoza finansowa JST będzie stanowić nie tylko spełnienie ustawowego wymogu, ale faktyczne narzędzie sprzyjające efektywnemu zarządzaniu jednostką.

⁷ Art. 226-232 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zob. [Dylewski, Filipiak 2010].

6. Podsumowanie

Coraz więcej zadań przekazywanych w procesie decentralizacji do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego, konieczność stymulowania rozwoju lokalnego i regionalnego, m.in. przy wykorzystaniu szans, jakie niosą fundusze europejskie, ale też z uwzględnieniem zagrożeń tkwiących w globalnej sytuacji finansowej, wymusza potrzebę elastyczności i innowacyjności w podejściu do gospodarowania finansami samorządowymi. Pomimo iż z istoty finansów publicznych, a zatem również samorządowych, wypływa dominujące podejście administracyjne i legalistyczne, w myśl zasady „czego nie przewidziano w regulacji prawnej, nie jest dozwolone”, nie oznacza wcale braku możliwości innowacji i kreatywności w zakresie legalnych instytucji i instrumentów. Chodzi o ich aktywne wykorzystanie dla faktycznej poprawy skuteczności i efektywności działania JST, a nie tylko spełnienia ustawowo przewidzianych obowiązków. I w takim podejściu tkwi postulowana potrzeba innowacyjności finansów tego sektora.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010.
- Dylewski M., Filipiak B., *Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010 nr 12.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Państwowe Wydawnictwo „Wiedza Powszechna, Warszawa 1988.
- Kozuń-Cieślak G., *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010 nr 9.
- Pakoński K., *Gmina jako przedsiębiorstwo*, Kraków 1997.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, UE, Wrocław 2010.
- Szolno-Koguc J., *Procedura opracowywania budżetu w układzie zadań – kalkulacja kosztów realizacji zadań*, „Rachunkowość Budżetowa” 2000 nr 1.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. DzU 2006 nr 164, poz. 1163)
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi (DzU 2009 nr 19, poz. 101).
- Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, Metodyka opracowania, Warszawa, lipiec 2010 (dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl).

THE NEED OF INNOVATION IN LOCAL FINANCE MANAGEMENT

Summary: Economic, social and political backgrounds, which determine the functions of public-run entities, require from them innovation in the process of managing the public resources, implementing new solutions in order to improve the efficiency of their collection and use. Innovation in the area of public finance is not only a new legal regulation, but above all the need to change attitudes represented by those who make budgetary decisions and then implement them. It is also a new range of methods and tools for rational choices. In this article selected institutions and instruments are presented in the context of their active involvement in the financial management of local government units.