

Magdalena Wartalska

Uniwersytet Łódzki

UWARUNKOWANIA I POŻĄDANE KIERUNKI EKONOMICZNEJ DZIAŁAŃ W GOSPODARCE FINANSOWEJ MIASTA (NA PRZYKŁADZIE MIASTA ŁÓDZI)

1. Uwagi wstępne

Istotną rolę na mapie samorządowej Polski odgrywają powiaty grodzkie. Stanowią one kategorię gmin-miast na tzw. prawach powiatu. Obecnie w Polsce funkcjonuje 66 powiatów grodzkich. Są to największe miasta w Polsce, spełniające funkcje ośrodków życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. W znaczeniu ustrojowym miasto takie pozostaje gminą, realizującą jednocześnie zadania powiatu, w której funkcję organów powiatu sprawują rada miasta oraz burmistrz lub prezydent miasta. Kryteria nadawania miastom praw powiatu zostały prawnie określone w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹. Przewiduje ona nadanie praw powiatu dwóm zasadniczym kategoriom miast: liczącym więcej niż 100 tys. mieszkańców (uznanym za zbyt duże, by bez problemu włączyć je w normalną sieć powiatową) oraz miastom tracącym 1 stycznia 1999 r. status siedziby wojewody, którym – w ramach rekompensaty za utratę statusu wojewódzkiego – nadano szczególny status prawny.

Z natury miasta i jego samorządowego charakteru wynika jego główna funkcja w świadczeniu usług publicznych wspólnocie samorządowej i innym użytkownikom miasta. Powinnością miasta jest także kształtowanie warunków do rozwoju lokalnego i rozwoju wszelkiej przedsiębiorczości. Tak jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, miasto nie tylko sprawuje władzę publiczną, ale ma również wyraźnie zarysowany obraz ekonomiczny. W tym sensie może być uznane za swoisty podmiot w dziedzinie gospodarowania. Przemawiają za tym posiadana

¹ DzU 2001 nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

osobowość prawna, odrębna od państwa własność komunalna, finanse i własna administracja. Pozycja miasta w systemie władzy i gospodarki nakazuje szczególną dbałość o racjonalne wykorzystanie tych zasobów gospodarczych – w szeroko i dobrze pojętym interesie społeczności lokalnych. Posiadana przez miasto podmiotowość pozwala na występowanie w obrocie gospodarczym i zaciąganie różnego rodzaju zobowiązań. Miasto jako quasi-podmiot może prowadzić działalność gospodarczą w dość szerokim zakresie – mimo ograniczeń ustawowych, w praktyce jednak pozostawiających władzom miasta pewną swobodę.

Celem referatu jest ogólne przedstawienie głównych problemów oraz kierunków usprawnień w zarządzaniu gospodarką finansową miasta. Poruszone w referacie kwestie stanowią wycinek badań nad gospodarką finansową miasta Łodzi w latach 1999-2003. Omawiana w referacie problematyka dotyczy tej dziedziny aktywności samorządu terytorialnego, która w istotny sposób wpływa na sprawne i racjonalne jego funkcjonowanie. Stąd też przedstawione rekomendacje i rozwiązania praktyczne można odnieść do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w Polsce, uwzględniając jednakże ich specyficzny charakter.

Analizy oparto na założeniu, że od charakteru procesu zarządzania finansami, w tym od jakości działań i decyzji podejmowanych przez organy gminy, zależy nie tylko podaż i jakość świadczonych usług publicznych, ale coraz częściej także zapewnianie większej konkurencyjności miasta w zdobywaniu różnych korzyści, w postaci np. pozyskania nowych inwestorów, środków finansowych czy lokalizacji instytucji prywatnych i publicznych. Zarządzanie finansami miasta powinno zatem zostać nakierowane na rozwój szeroko pojętej przedsiębiorczości. Prowadzi to do tworzenia harmonijnej struktury funkcjonalnej miasta, w której zachowana zostaje równowaga między funkcjami egzogenicznymi miasta, spełnianymi wobec jego otoczenia, a także funkcjami endogenicznymi, czyli obsługą społeczności lokalnej. Jest to podstawowa konstatacja wyznaczająca pożądany kierunek alokacji środków publicznych. Mimo że w gospodarce komunalnej cele ekonomiczne na ogół przegrywają z celami zorientowanymi społecznie (a kryteria efektywności pozostają często w opozycji do kryteriów obowiązujących w sferze użyteczności publicznej), szczupłość środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych nakłada na władze lokalne obowiązek przeprowadzenia dogłębnych analiz (w tym kosztów wykonania tych zadań i struktury wydatków budżetowych) w celu wyznaczenia i realizacji priorytetowych projektów niezbędnych do rozwoju przestrzenno-społeczno-gospodarczego miasta.

2. Elementy oceny gospodarki finansowej miasta Łodzi

Niekorzystnym zjawiskiem gospodarki finansowej Łodzi, tak jak pozostałych polskich metropolii, jest pozostawanie pod przemożnym wpływem czynników zewnętrznych, obejmującym skutki decentralizacji zadań publicznych w ramach re-

formy ustrojowej państwa zapoczątkowanej w 1990 r. Nakładanie na samorząd coraz to nowych zadań publicznych bez odpowiedniego wyposażenia w należyte źródła dochodów prowadziło i prowadzi do przerzucania na barki miasta trudności budżetu państwa, naruszając tym samym zasady Konstytucji RP i standardy europejskie (art. 9 Europejskiej karty samorządu terytorialnego).

Analizując ogólnie stronę dochodową miasta, trzeba podkreślić dwa ważne elementy. Po pierwsze: w latach 1999-2003 obserwujemy silnie zakorzenione zjawisko centralizacji finansów publicznych, przejawiające się w strukturze dochodów budżetowych miasta – istotną pozycję zajmują w niej transfery z budżetu państwa. Charakterystyczną cechą dochodów miasta była silna zależność od budżetu państwa oraz relatywnie niska elastyczność. Co roku wpływy do budżetu z tego tytułu kształtowały się na poziomie nieco poniżej 50%. Uznać to należy za wielce niekorzystną sytuację, która rzutowała na ograniczenie swobody decyzyjnej organów miasta i niezależność co do przeznaczenia otrzymanych w ten sposób środków finansowych. Po drugie: uzależnienie rozdziału transferów od władz centralnych daje dużą niepewność co do terminu i kwot tych funduszy, a w przypadku dotacji celowych wręcz ryzyko ich niepozyskania.

Mały udział dochodów własnych we wpływach globalnych miasta nie gwarantował stabilności finansów. W praktyce realizacji zadań inwestycyjnych oznacza to jednocześnie niepewność co do możliwości zasilania zewnętrznymi źródłami finansowania (np. kredytami). Pozytywnie jednak należy ocenić zaistniałą tendencję do wzrostu udziału dochodów własnych we wpływach ogółem miasta Łodzi. Wielkość dochodów pozostających w swobodnej dyspozycji samorządu, a w szczególności dochodów znajdujących się w jego władztwie podatkowym, powinna być z punktu widzenia możliwości kształtowania jego rozwoju możliwie największa.

W ostatnich latach uwidoczniła się również niekorzystna tendencja do spadku wpływów z tytułu udziału w podatkach będących dochodem budżetu państwa (o 10,1%). Szansą na poprawienie tego stanu jest wprowadzanie nowych rozwiązań finansowych w tym zakresie (ze względu na przyjęte decyzje ustawowe, na mocy których partycypacja miast na prawach powiatu w podatku dochodowym od osób fizycznych została podwyższona od 2004 r. z poziomu 28,6 do 49,59%, a osób prawnych – z 5 do 8,11% – suma udziału budżetu gminy i powiatu). Zapewne tego rodzaju rozwiązanie zmieni w istotny sposób partycypację tej grupy dochodów w dochodach własnych i dochodach ogółem miasta.

W gospodarce dochodowej miasta nastąpił wyraźny spadek udziału dotacji celowych w dochodach miasta (z 23,6% w 1999 r. do 15% w 2003 r.). Wynikało to głównie z szerokiego zakresu zadań zleczanych miastu. Warto jednak zauważyć, że przekazanie zadań wiązało się najczęściej z potrzebą ich dofinansowania przez władze miasta, ponieważ środki na ten cel nie były kalkulowane w kwotach zapewniających ich pełne finansowanie. Sytuacja taka nie sprzyjała tworzeniu wa-

runków racjonalizacji planowania budżetowego i harmonogramu realizacji zadań inwestycyjnych.

Przeprowadzone badania wskazują również na wzrost udziału subwencji ogólnej w dochodach miasta z 25,3% w 1999 r. do 27,6% w 2003 r. Równocześnie wielce niekorzystna była struktura strumieni transferowych z tego tytułu. Dominującą część subwencji ogólnej dla gminy i powiatu tworzyła część oświatowa (około 80% subwencji ogólnej), z której to części finansowano jedno z najbardziej kosztownych zadań własnych miasta – z zakresu oświaty.

Warto jednak zauważyć, że mimo zaistniałej sytuacji wskaźniki obrazujące sytuację finansową miasta kształtowały się na średnim dla innych miast poziomie. Otóż wskaźnik samodzielności finansowej² w latach 1999-2002 kształtował się na stałym poziomie około 48%, a w roku 2003 wzrósł do 56%. Chociaż wskaźnik ten ma interpretację nie oznaczoną pod względem skali przybieranych wartości, trudno jest jednoznacznie ocenić, czy jego maksymalizacja jest zjawiskiem korzystnym. Należy zwrócić uwagę, że coraz trudniejsze warunki prowadzenia działalności przez miasto nie spowodowały zwiększonego uzależnienia budżetu miasta od transferów budżetowych. Było to niewątpliwą konsekwencją wzrostu udziału dochodów własnych w dochodach ogółem.

Ponadto warto podkreślić wzrost wartości wskaźnika stabilności finansowej³ z 56,6% w 1999 r. do 93,5% w 2003 r. Wskaźnik ten obrazuje zjawisko stabilności zasilania budżetu miasta. Zarówno dochody własne, jak i kredyty długoterminowe są niekoniunkturalnymi źródłami finansowania, na których można oprzeć budżet bez ryzyka ich zmniejszenia, cofnięcia czy konieczności natychmiastowej spłaty. Rzeczą dyskusyjną (tak jak w poprzednim przypadku) jest jego optymalny (racjonalny) poziom, który powinien zależeć w głównej mierze od przyjętej przez miasto strategii finansowania projektów inwestycyjnych. Takiej strategii jednak w Łodzi do tej pory nie wypracowano.

Oceniając wydatki budżetu Łodzi, należy stwierdzić, że wydatki te cechuje wieloaspektowość zadań realizowanych przez miasto. Największą część środków publicznych w badanym przedziale czasowym przeznaczono na zadania oświatowe, drogowe, z zakresu pomocy społecznej, gospodarki komunalnej oraz gospodarki mieszkaniowej. Należy zaznaczyć rosnącą dominację wydatków bieżących. W 2003 r. stanowiły one ponad 88% wydatków ogółem, co w porównaniu z 1999 r. oznacza ich wzrost o prawie 6,2%. Uwagę zwraca również ich ponadplanowa realizacja w całym badanym okresie. Jak już wspomniano, najwyższe wydatki koncentrują się w obszarach: oświata i wychowanie, gospodarka komunalna, transport oraz opieka społeczna. Łączny ich udział w wydatkach miasta wahał się od 76,0%

² Wskaźnik samodzielności finansowej = dochody własne/wydatki budżetu ogółem.

³ Wskaźnik stabilności finansowej = (dochody własne + kredyty długoterminowe)/wydatki budżetu ogółem.

w 1999 r. do 76,9% w 2003 r. Istotny wydaje się zwłaszcza rosnący poziom wydatków budżetowych w zakresie opieki społecznej na jednego mieszkańca. W analizowanym okresie realnie wydatki te wzrosły o przeszło 23%.

Wątpliwości budzi niska w całym badanym okresie realizacja wydatków w działach: gospodarka mieszkaniowa, działalność usługowa, gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz transport i łączność. Jest to sygnał do tego, aby z jednej strony przyjrzeć się realizacji zadań z punktu widzenia jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta, a z drugiej przeanalizować procedurę planowania wydatków w projekcie budżetu i zasadności ustalonych wysokości środków finansowych. Mogą się bowiem w nich kryć pewne rezerwy czy oszczędności, a także może to być oznaką asekuracyjnej postawy w planowaniu wydatków, wyrażającej się zjawiskiem ukrywania rezerw.

Rosnące koszty utrzymania i eksploatacji infrastruktury społecznej i technicznej powodują zmniejszenie zakresu realizowanych inwestycji do niezbędnego minimum (na inwestycje miasto przeznaczają niewielkie środki, co wydłuża czas realizacji poszczególnych inwestycji i powoduje opóźnienia w otrzymaniu efektu funkcjonalnego, prowadząc tym samym do strat finansowych i społecznych). Wyraźnie rysuje się nie tylko malejący udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, ale również stopień ich wykonania. W 1999 r. wykonanie to wyniosło 84,9%, a w 2003 r. już tylko 72,1%. Niepokojąca jest wielkość wzrostu niedoboru środków finansowych na wydatki majątkowe. Jak już wspomniano, w 1999 r. do pełnej realizacji planu w 1999 r. zabrakło 35,5 mln zł, a w 2003 r. już prawie dwukrotnie więcej – 70,2 mln zł. Wynika to m.in. z przesuwania płatności dla przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz miasta.

Z punktu widzenia rozwoju miasta jest to zjawisko wielce niepokojące, tym bardziej że Łódź jest postrzegana przez inwestorów jako miasto mało atrakcyjne m.in. z powodu procesu degradacji istniejącej infrastruktury. Często podnoszoną ułomnością jest słaba dostępność komunikacyjna miasta. Wymaga to od władz miasta podjęcia wielu zdecydowanych działań w celu modernizacji i rozbudowy infrastruktury drogowej nie tylko w samym mieście, ale i w jego bliższym i dalszym otoczeniu.

Wielkość wydatków miasta nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetu miasta Łodzi w latach 1999-2002 znacznie się zwiększyła. Deficyt wzrósł z 48 mln zł w 1999 r. aż do 162,3 mln zł w 2002 r. Oceniając relację osiągniętego wyniku finansowego do poziomu dochodów budżetowych, należy stwierdzić, że na realizację wykonywanych zadań brakowało od 3,1% środków na początku badanego okresu do 10,5% w 2002 r. Trzeba przy tym dodać, że zgodnie z oficjalnymi statystykami deficyt sięgający około 10% uznaje się za zjawisko bardzo niekorzystne z punktu widzenia efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero w 2003 r. władzom miasta udało się ograniczyć deficyt do poziomu 36,4 mln zł, tj. do 3,1% dochodów budżetowych miasta.

Rozważając wynik finansowy budżetu miasta Łodzi, warto równocześnie przyjrzeć się jego realizacji w podziale administracyjnym na powiat i gminę. Nasuwają się dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, większość dochodów i wydatków koncentrowała się w części gminnej, stanowiąc około 70% wszystkich środków finansowych budżetu. Charakterystyczne jest przy tym to, iż w kolejnych latach zmiany udziału poszczególnych części były niewielkie i nie przekroczyły w badanym okresie 1 punktu procentowego. Dopiero w 2003 r. w stosunku do roku poprzedniego zdecydowanie zwiększył się udział dochodów gminy w dochodach ogółem (o 4,8%) oraz udział wydatków gminy (o 2,5%) w wydatkach miasta. Biorąc pod uwagę dynamikę dochodów i wydatków, zauważa się, że większą dynamiką cechowały się dochody i wydatki gminne – odpowiednio 109,9% i 101,7% wobec 77,3% i 92,1% odnotowanych w odniesieniu do wydatków powiatowych.

Po drugie, największy wpływ na powstanie deficytu miały wzajemne relacje dochodów i wydatków powiatowych. Na pełne bowiem pokrycie realizowanych zadań brakowało od 28,9 mln zł wpływów powiatu w 1999 r. do 96,2 mln zł – w roku 2003. W gminie niedobór środków wahał się od 19,1 mln zł w 1999 r. do 59,6 mln zł w 2002 r. W 2003 r. gmina po raz pierwszy zanotowała nadwyżkę finansową w wysokości 59,8 mln zł, tj. 5,2% jej dochodów. Mając na uwadze tempo zmian, należy podkreślić, że deficyt w części powiatowej zwiększył się prawie trzykrotnie, co ma negatywny wpływ na sytuację finansową miasta.

Konsekwencją ukazanej sytuacji jest poważny wzrost zadłużenia Łodzi, wpływający na swobodę miasta w projektowaniu wydatków inwestycyjnych. Wbrew powszechnym opiniom należy jednak przyjąć, że poziom zadłużenia budżetu jest w miarę racjonalny, dlatego przy założeniu nawet maksymalnych norm ostrożnościowych istnieje duża możliwość prowadzenia działalności inwestycyjnej⁴. Wstępna analiza zadłużenia Łodzi pozwala stwierdzić, że obecne zadłużenie (zarówno globalnie, jak i na jednego mieszkańca) oscyluje wokół średniej miast powiatowych. Na koniec 2003 r. stan zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek ukształtował się na poziomie 583,4 mln zł, powodując pięciokrotne zwiększenie zadłużenia z tego tytułu z porównaniu do 1999 r. Na jednego mieszkańca Łodzi zadłużenie na koniec 2003 r. wynosiło 747,9 zł.

Stan zadłużenia miasta powoduje, że najważniejszym udziałem w strukturze rozchodów cechowały się wydatki ponoszone na spłatę zaciągniętych kredytów. Stanowiły one od 41,9% środków na początku okresu mniej więcej do 75% na jego końcu. Wysoką pozycję zajmowały również wydatki na wykup obligacji komunal-

⁴ W Łodzi procent kwoty zadłużenia do kwoty planowanych dochodów kształtował się na poziomie 32,6% w 2003 r. (średnio wskaźnik ten w miastach na prawach powiatu oscylował również wokół 32%). Z kolei stosunek kwoty spłat zobowiązań do kwoty planowanych dochodów wynosił 9,6%, co przy obowiązujących normach (15%) powoduje, że obciążenie budżetu Łodzi sięgało 64% tejże normy.

nych (30,9% w 1999 r. oraz 31,5% w 2000 r.). Najmniej pochłoneły wydatki na spłatę pożyczek. Ich udział w rozchodach miasta ogółem po znacznym spadku z 27,2% w 1999 r. do 8,1% w 2000 r. ostatecznie ustabilizował się na poziomie 8,2%.

Przedstawione powyżej warunki prowadzenia gospodarki finansowej miasta wskazują na potrzebę odejścia od myślenia kategoriami działań bieżących i alokacji ograniczonych środków i przejścia do intensywnych kroków w celu poszukiwania możliwości zwiększenia efektywności gospodarowania finansami w różnych obszarach. Głębokie zmiany w celach priorytetowych, metodach i narzędziach realizacyjnych pozwolą na uniknięcie głębokiego kryzysu finansów miasta.

3. Kierunki usprawnień gospodarki finansowej miasta Łodzi

Realizacja bogatego katalogu zadań publicznych przez miasto przy jednoczesnej szczupłości dochodów własnych wymusza mechanizm racjonalizacji ich wykorzystania. Pociąga to za sobą konieczność uporządkowania i koordynacji procesów inwestycyjnych, gdyż w tym obszarze kryją się poważne rezerwy. Procedury zarządzania miastem opierające się na realizacji projektów inwestycyjnych, pozwalają na lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów, w dobrze i szeroko pojętym interesie mieszkańców. Zarządzanie programem inwestycyjnym może być uznane za swoistego rodzaju narzędzie racjonalizacji decyzji z punktu widzenia ekonomiczno-społecznych kryteriów działania miasta. Jest to jednocześnie element łączący strategiczne plany rozwoju miasta z jego planami finansowymi.

Celem władz miasta powinno się stać także wypracowanie programów oszczędnościowych w zakresie wydatków budżetowych i poddanie ich debacie społecznej. Służy temu szeroko rozumiana ekonomizacja działań, zwłaszcza w obszarze wydatków bieżących, mimo że przeważają w nich wydatki sztywne. Jest to związane głównie z maksymalną ich redukcją w wyniku przeprowadzenia głębokich zmian organizacyjnych, finansowych i majątkowych (m.in. w edukacji i opiece społecznej). Jest to czynnik niezbędny do uniknięcia głębokiego kryzysu finansów miasta. W konsekwencji może on uniemożliwić współfinansowanie projektów w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz doprowadzić do braku równowagi finansowej miasta.

Widocznym mankamentem wielu miast w Polsce (w tym Łodzi) jest duża luka infrastrukturalna w porównaniu z miastami Unii Europejskiej. Do zapewnienia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego niezbędne są zatem rozbudowa i modernizacja infrastruktury (zwłaszcza transportowej). W ten sposób zwiększy się atrakcyjność regionu dla potencjalnych przedsiębiorców i inwestorów, którzy realizując swoje interesy, powiększą rynek pracy (uruchomiona zostanie tzw. spirala inwestycyjna tworząca lokalny rynek pracy). Jednocześnie działania takie zwiększą zasobność społeczności lokalnej, a tym samym zwiększą dochody budżetu miasta.

Zadania inwestycyjne wymagają jednak podjęcia wielu ważnych decyzji dotyczących rodzaju, wielkości i źródeł finansowania projektów. Ostateczną miarą efektywności tych decyzji jest stopień realizacji misji miasta, czyli zapewnienie realizacji zadań publicznych oraz poprawa warunków życia mieszkańców. Z tego powodu za główny cel władz miasta należy uznać potrzebę optymalnego ukształtowania poziomu finansowania inwestycji z wykorzystaniem wszystkich dostępnych źródeł. Zasadą powinna stać się dywersyfikacja źródeł finansowania zadań rozwojowych. Uzasadnione proporcje między zasileniem wewnętrznym i zasilaniem zewnętrznym umożliwia utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia. Ograniczy to do niezbędnego minimum podejmowanie nieracjonalnych decyzji dotyczących rozwoju i finansów, negatywnie wpływających na długoterminową zdolność kredytową miasta.

Racjonalna struktura finansowania sprowadza się do wykorzystania wszystkich dostępnych środków i osiągnięcia maksymalnego współczynnika dźwigniowego⁵. Polega ona na wzroście strumienia przychodów z prowadzonej działalności inwestycyjnej. W takim przypadku montaż finansowy może być sposobem przełamania bariery finansowej w pobudzaniu rozwoju, zmniejszającym obciążenia mieszkańców. Do dyspozycji władz miasta są nie tylko dochody własne, zwrotne źródła finansowania (takie jak kredyty i pożyczki oraz emisja papierów wartościowych), ale również fundusze pomocy bezzwrotnej (pochodzące z agencji rządowych, krajowych funduszy celowych) oraz zagraniczne środki pomocowe. Obok ceny poszczególnych źródeł należy kierować się realnością ich spłaty oraz pożądanym poziomem elastyczności.

Rozpatrując kwestie finansowania zadań publicznych w perspektywie krótko- i długoterminowej, warto przyjąć regułę, że podejmowane przez władze miasta działania koncentrują się głównie na realizacji inwestycji dających realną możliwość pozyskania środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W związku z tym należy jak najszybciej opracować plany przyjęcia tejże pomocy określające zasady angażowania środków niezbędnych do montażu finansowego.

Nadal nie wykorzystaną formą pozyskania środków potrzebnych na inwestycje jest partnerstwo publiczno-prywatne. Nie ulega wątpliwości, że pomoc lub wsparcie finansowe kapitału prywatnego (w ramach montażu finansowego) jest gwarancją realizacji projektów inwestycyjnych. Mechanizm łączenia środków ma sens wtedy, gdy opiera się na wspólnocie interesów sektora prywatnego i sektora publicznego. W Łodzi w grę wchodzi zaangażowanie środków prywatnych w takich obszarach, jak: budowa infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, gospodarka odpadami, budownictwo mieszkaniowe oraz – w mniejszym stopniu – modernizacja obiektów użyteczności publicznej. Obok koncepcji montażu drugim warunkiem

⁵ Jest to stosunek nakładów kapitałowych ponoszonych przez miasto do nakładów ponoszonych przez innych inwestorów. Im wyższe jest przełożenie dźwigni kapitałowej, tym wyższe nakłady kapitałowe poniesione przez inwestorów, niejako wymuszone przez 1 zł nakładów poniesionych przez miasto.

koniecznym powodzenia owego partnerstwa jest wiarygodność partnera prywatnego, niezbędna do ochrony interesu miasta jako całości.

Warto także rozważyć możliwość emisji obligacji przychodowych. Atrakcyjność tej formy finansowania wynika m.in. z możliwości dostosowania zapadalności tego instrumentu do przepływów pieniężnych niezbędnych do realizacji określonej inwestycji. Ekonomicznym zabezpieczeniem tych papierów wartościowych jest strumień przychodów generowanych przez wskazane przedsięwzięcie. Mogą to być środki z funduszy strukturalnych lub bezpośrednio przychody ze zrealizowanej inwestycji.

Ze względu na konieczność efektywnego podejmowania przez władze lokalne decyzji w sprawie wykorzystania majątku istnieje potrzeba budowy programów zarządzania majątkiem, będących bazą danych zawierającą dostateczną liczbę informacji, aby można było właściwie nim zarządzać. Baza taka powinna gromadzić stale aktualizowane dane dotyczące wszelkiego majątku pozostającego w dyspozycji miasta, a także jednostek zależnych. W celu prawidłowej oceny sprawności zarządzania majątkiem komunalnym niezbędne jest również opracowanie systemu miar precyzyjnego pomiaru wartości zorganizowanych fragmentów mienia oraz wykorzystania metod wyceny do systematycznego podnoszenia wartości mienia będącego w dyspozycji miasta⁶. Wskaźniki te są jednocześnie instrumentem ułatwiającym sprawną kontrolę i monitoring.

Powyższe działania pozwalają na uściślenie zasad zarządzania majątkiem komunalnym. Nie chodzi tylko o stworzenie wiarygodnego planu trwałego zasilania budżetu dochodami z majątku, trzeba również wziąć pod rozwagę ewentualne potrzeby nowo pozyskiwanych inwestorów, a w związku z tym ich wpływ na rozwój gospodarczy miasta oraz osiągnięcie celów wynikających z planów strategicznych (których *notabene* Łódź nie ma)⁷. Dlatego też tak ważna jest elastyczność „proinwestycyjna” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. Zakończenie

Reasumując, można sformułować wniosek, że gospodarowanie finansami powinno polegać nie tylko na właściwym wykonywaniu ustaleń budżetowych, lecz również na podjęciu wszelkich działań mających na celu kształtowanie świadomej polityki rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Wprowadzane przez miasta rozwiązania systemowe, zachęcające do inwestycji, zaskakująco szybko mogą zostać wykorzystane przez przedsiębiorców. Trzeba pamiętać, że w gospodarce rynkowej podmioty inwestujące to baczni obserwatorzy, dostrzegający potencjalne korzyści i szanse na rozwinięcie swojej działalności, umiejący wykorzystać nadarżającą się okazję. Kluczem do sukcesu władz miasta w działaniach mających na celu przyciągnięcie nowych inwestycji jest stały charakter proponowanych rozwiązań. Dla inwestora bowiem istotna jest nie tylko

⁶ R. Tomanek, *Zarządzanie wartością mienia*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 11.

⁷ Kryterium zysku nie może przysłaniać innych celów zarządzania mieniem komunalnym.

sama kwota płaconych podatków, ile zapewnienie stabilnego ich poziomu przez kolejne lata, co pozwala przedsiębiorcom na planowanie rozwoju bez narażania się na niepodziewane ryzyko wzrostu wielkości płaconych podatków i opłat na rzecz miasta.

Kompleksowe ujęcie powyższych zagadnień wymaga jednak pełnej koordynacji działań podejmowanych w procesie zarządzania miastem. W dobie dynamicznych zmian koniecznością staje się zmiana postawy władz miasta z pasywnej na aktywno-przedsiębiorczą w rozwiązywaniu żywotnych problemów miasta. Z punktu widzenia możliwości usprawnienia zarządzania finansami w samorządzie terytorialnym istotnym problemem jest jednak brak rozdziału między funkcjami politycznymi a funkcjami menedżerskimi. Funkcje te bardzo wyraźnie rozgranicza się w rozwiązaniach amerykańskich, polegających na tym, że kontrakty są w nich zawierane między organami władzy, pochodzącymi z wyboru, a profesjonalistami zawodowo kierującymi sprawami miasta (tzw. *city manager*)⁸. Koniecznością staje się jakościowa zmiana roli służb finansowych miasta, a szczególnie skarbnika – powinien on się stać odpowiednikiem dyrektora finansowego w przedsiębiorstwie, a nie księgowym⁹. Zmiana ta może prowadzić do zwiększenia efektywności zarządzania posiadanymi zasobami finansowymi.

Literatura

1. Domański T., *Planowanie i programowanie rozwoju w kontekście reformy ustrojowej państwa*, Zgierz 1998.
2. Siwek P., *Bariery rynku kapitałowego*, „Wspólnota” 2000 nr 14.
3. Tomanek R., *Zarządzanie wartością mienia*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 11.
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001 nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

CONDITIONS AND DESIRED DIRECTIONS FOR THE ECONOMIZATION OF ACTIONS IN THE FINANCIAL ECONOMY OF A CITY (BASED ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF ŁÓDŹ)

Summary

The aim of this article is to specify main problems and directions of improvement in the management of the city's finances. The article is based on the assumption that supply and quality of a

⁸ T. Domański, *Planowanie i programowanie rozwoju w kontekście reformy ustrojowej państwa*, Zgierz 1998, s. 62.

⁹ P. Siwek, *Bariery rynku kapitałowego*, „Wspólnota” 2000 nr 14.

given public service as well as increasing competition of the city in the process of conquering different advantages such as gaining new investors, financial benefits and localization of private sector institutions depend on decisions and actions of the city. Management of finances should be directed towards the development of widely understood enterprise, which leads to the creation of harmonious city's functional structure in which there is a balance between exogenic functions of the city – the ones of the surroundings and endogenic functions – servicing local community. This is the fundamental for pointing the appropriate direction for the allocation of public resources. Although economic aims usually are defeated by the community oriented aims in the economy of the city (and criteria of efficiency stay in opposition to the criteria which are compulsory in the sphere of public service) the insufficient financial resources in comparison with realised public tasks impose on local authorities the duty to conduct deep analysis (including the costs of conducting these tasks and the structure of budget expenses) for the purpose of pointing out and further realisation of the most significant projects essential for spatial, communal, and economical development of the commune.