



POLSKA AKADEMIA NAUK
Instytut Badań Systemowych

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

Warszawa 2013

iBS PAN

**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

Seria: BADANIA SYSTEMOWE

Tom 71

**Redaktor naukowy:
Prof. dr hab. inż. Jakub Gutenbaum**

Warszawa 2013

Rada redakcyjna serii: BADANIA SYSTEMOWE

Prof. Olgierd Hryniewicz - przewodniczący

Prof. Jakub Gutenbaum – redaktor naczelny

Prof. Janusz Kacprzyk

Prof. Tadeusz Kaczorek

Prof. Roman Kulikowski

Prof. Marek Libura

Prof. Krzysztof Malinowski

Prof. Zbigniew Nahorski

Prof. Marek Niezgódka

Prof. Roman Słowiński

Prof. Jan Studziński

Prof. Stanisław Walukiewicz

Prof. Andrzej Weryński

Prof. Antoni Żochowski

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPŁYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Warszawa 2013

**Copyright © by Instytut Badań Systemowych PAN
Warszawa 2013**

Autorzy:

Michał Bitner,

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
mwbitner@uw.edu.pl

Krzysztof S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk
ul. Newelska 6, 01-447 Warszawa
Krzysztof.Cichocki@ibspan.waw.pl

Jacek Sierak

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa
jsiera@sgh.waw.pl

Recenzenci:

prof. dr hab. Kazimierz Pająk
dr Mirosław Czekał

Skład: Aneta M. Pielak

Wydawca:

Instytut Badań Systemowych
Polskiej Akademii Nauk
Newelska 6, 01-447 Warszawa
www.ibspan.waw.pl

ISSN 0208-8029

ISBN 83-894-7548-0

1. Efektywność zarządzania finansowego – uwagi wprowadzające

(Jacek Sierak)

1.1. Pojęcie i funkcje zarządzania.

Zarządzanie jest procesem polegającym na podejmowaniu przez kierujące organy wielu różnych, wzajemnie powiązanych, decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby w sposób skuteczny i społecznie akceptowalny osiągnęły jej cele. W szerokim rozumieniu zarządzanie to ogół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zespołów ludzkich i środków materialnych, realizowanych w celu osiągnięcia wcześniej sformułowanych założeń¹. W ujęciu węższym są to czynności związane z ustaleniem celów i podejmowaniem działań zmierzających do ich realizacji. W procesie zarządzania wyróżnia się pięć podstawowych funkcji: planowanie, organizowanie, przekazywanie poleceń, koordynację i kontrolowanie. Każda z nich ma do spełnienia swoje cele, a zarządzający mogą wykorzystywać określone instrumenty ich realizacji. Funkcje tworzą system zarządzania organizacją.

Planowanie polega na wyznaczaniu celów organizacji i określaniu sposobu ich najlepszej realizacji. W ujęciu rzeczowym wiąże się to z ustaleniem zakresu zadań, a w ujęciu finansowym – z zestawieniem planowanych do realizacji przedsięwzięć z dostępnymi środkami finansowymi. Częścią procesu planowania jest podejmowanie decyzji, obejmujące wybór sposobu działania spośród zbioru możliwych do realizacji wariantów. Przez organizowanie należy rozumieć zespół działań związanych z tworzeniem organizacji i jej struktury, w szczególności warunków organizacyjnych i kadrowych prowadzących do jak najlepszego wykorzystania zasobów. Przewodzenie (kierowanie ludźmi) to ogół procesów i czynności, takich jak motywowanie pracowników, zarządzanie procesami interpersonalnymi i grupowymi oraz komunikowanie się w organizacjach. Ich celem jest nakłonienie pracowników do współpracy prowadzącej do realizacji celów organizacji. Kontrolowanie to proces monitoringu oraz oceny realizacji postawionych przez organizację celów, a w razie potrzeby ich weryfikacji i wprowadzenia niezbędnych zmian.

W literaturze przedmiotu wśród różnych typów zarządzania wyróżnia się: zarządzanie przez cele, zarządzanie przez rozwój, zarządzanie przez wyjątki

(Piotrowska-Marczak, Uryszek, 2009, str. 12). W koncepcji zarządzania przez cele Peter F. Drucker podkreśla, że najważniejszą rolę w rozwoju gospodarczym odgrywa zarządzanie przedsiębiorcze. Jego podstawą są wyznaczone cele, które w następnym kroku wymagają wyboru właściwych do ich realizacji metod i narzędzi. Główną cechą metody zarządzania przez rozwój, którą do literatury wprowadził L.A. Bittel, jest dynamiczny charakter procesu zarządzania. W przeciwieństwie do zarządzania poprzez cele, którego istota ma statyczną postać, wskazanie na rozwój prowadzi do skutków, których znaczenie jest nie tylko bieżące, ale przenosi się w przyszłość. Zarządzanie przez wyjątki rozumiane jest jako sposób postępowania, w którym ustala się cele i zadania szczegółowe.

Historycznie, nauka o zarządzaniu organizacją była związana z komercyjnym sektorem gospodarki. Obecnie to sektor publiczny, w tym zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, biorą aktywny udział w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarki i standardu życia mieszkańców. Zarządzanie w sektorze publicznym ma swoją specyfikę. Wynika ona z charakteru sfery użyteczności publicznej, której celem nie jest maksymalizacja zysku, a jak najlepszy poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Szeroki zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) sprawia, że zarządzanie gminą, powiatem i województwem jest procesem wielopłaszczyznowym, a wielość zadań i ich specyfika powodują, że stopień trudności zarządzania JST jest niejednokrotnie większy niż zarządzania dużym przedsiębiorstwem.

Zarządzanie w sektorze publicznym obejmuje swym zakresem decyzje i działania władzy publicznej, jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację szerokiego zakresu usług komunalnych i społecznych oraz kształtującego proces rozwoju. Wymaga posługiwania się wielorakimi instrumentami z dziedziny zarządzania. Podmiotem zarządzania strategicznego jest społeczność lokalna działająca poprzez swoje organy przedstawicielskie i administrację samorządową. Ważnym zagadnieniem jest upodmiotowienie JST w systemie prawnoadministracyjnym państwa, a także przekazanie jednostkom (w procesie decentralizacji) środków finansowych na realizację zadań oraz precyzyjnego zakresu tych zadań. Istotne jest zapewnienie JST autonomii decyzyjnej, rozumianej, jako swoboda decyzji i wyboru autonomicznych wartości i celów rozwoju, inicjowanie procesu planowania rozwoju, formułowanie efektywnych strategii rozwoju i programów realizacyjnych, a także uprawnień do realizacji przyjętych ustaleń planistycznych.

W ujęciu klasycznym w procesie zarządzania wyróżnia się trzy główne poziomy: strategiczny, taktyczny i operacyjny (Aldag, Stearns, 1991, str. 56; Domański, str. 29). Poziom strategiczny to etap podejmowania decyzji o charakterze generalnym ulokowany na najwyższym poziomie struktury procesu zarządzania. Poziom taktyczny to etap następnym, na którym podejmowane są

decyzje dotyczące metod osiągnięcia wcześniej zdefiniowanych strategicznych celów. Poziom operacyjny to etap wdrażania metod określonych na poziomie taktycznym. Decyzje strategiczne, taktyczne i operacyjne podejmowane są odpowiednio na poszczególnych szczeblach hierarchii kierowniczej danej jednostki organizacyjnej. Różnią się między sobą stopniem ogólności oraz perspektywą czasową, do której się odnoszą.

Zarządzanie strategiczne to ukierunkowany na przyszłość (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat) proces planowania i wyboru celów oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonania przyjętych ustaleń (Wojciechowski, 2003, str. 11-30). Można je także określić, jako działalność służącą rozwiązywaniu problemów poprzez formułowanie, a następnie realizowanie ustaleń strategii rozwoju oraz innych programów i planów działania danej JST. Polega ono na cyklicznym dokonywaniu analiz stanu uwarunkowań rozwojowych danej organizacji, wyznaczaniu celów głównych i pośrednich oraz okresowym porównywaniu planów z efektami podejmowanych działań, przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Zarządzanie taktyczne to proces konkretyzowania strategicznych planów działania i przekształcania ich w konkretne projekty realizacyjne. Obejmuje ono decyzje średnioterminowe związane z wprowadzaniem w życie strategicznych planów działania. Zarządzanie operacyjne to podejmowanie i wprowadzanie w życie licznych szczegółowych decyzji związanych z wdrażaniem projektów.

Na specyficzne cechy procesu zarządzania strategicznego takie jak sprawność, skuteczność, efektywność zwraca uwagę R.W. Griffin², który podkreśla, że osiągnięcie celów organizacji polega na wykorzystywaniu istniejących zasobów w sposób racjonalny, bez zbędnego marnotrawstwa (Griffin, 1996, str. 38). Zwraca także uwagę na współpracę z innymi podmiotami. Mając na uwadze specyfikę działalności samorządu terytorialnego, w proces ten należy włączyć mieszkańców, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, organizacje publiczne. Bozeman i Straussman wyrażają pogląd, że zarządzanie strategiczne opiera się na czterech zasadach: orientacji długookresowej; integracji celów ogólnych i celów szczegółowych w spójną hierarchię; uznania, że zarządzanie strategiczne i planowanie nie są wdrażają się same (oznacza konieczność ich praktycznej realizacji); przyjęcia podejścia nastawionego nie na adaptację do otoczenia, lecz antycypującego i kształtującego zmiany otoczenia. Strategiczne zarządzanie publiczne włącza dodatkowy składnik: strategiczne myślenie uwzględniające wpływ władzy politycznej (Bozeman, Straussman, 1990, str. 30-31). Z kolei Eadie dowodzi, że zarządzanie strategiczne jest skierowane na działanie, uznaje w nim ważność projektowania i znaczenie czynnika ludzkiego. Nastawienie na działanie wymaga upewnienia się, że każdy dokument – plan ma odpowiednio ustalony proces realizacji, w tym szczegółowy plan działania, harmonogram realizacji, odpowiedzialnych za realizację oraz wyszczególnione koszty. Projektowanie

wymaga zapewnienia zgodności pożądaných rezultatów z możliwościami ich osiągnięcia określonymi przez zdolności realizacyjne, a zwłaszcza dostępne zasoby ludzkie i finansowe (Eadie, 1989, str. 171, str. 160). Nutt i Backoff wskazują, że zarządzanie strategiczne jest procesem składającym się z sześciu poniższych etapów: przedstawienie organizacji w kontekście historycznym z punktu widzenia trendów występujących w jej otoczeniu, kierunków jej rozwoju oraz pożądanego, idealnego jej wizerunku; ocena sytuacyjna określająca jej obecne siły i słabości oraz przyszłe szanse i zagrożenia; określenie problemów strategicznych wymagających rozwiązania; określenie wariantów strategicznych dla rozwiązania priorytetowych problemów; ocena wykonalności strategii z punktu widzenia wymaganych zasobów oraz jej akceptowalność przez interesariuszy (wewnętrznych i zewnętrznych); wdrożenie strategii poprzez uruchomienie zasobów i uzyskanie poparcia jej realizacji przez interesariuszy (Nutt, Backoff, 1992, rozdz. 7).

Podjęając decyzje zarządcze należy mieć na uwadze wiele uwarunkowań funkcjonowania danej jednostki terytorialnej. Mogą mieć one charakter wewnętrzny i zewnętrzny. W szczególności należy uwzględnić: aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej, jej zagospodarowanie przestrzenne; uwarunkowania wynikające z otoczenia jednostki terytorialnej (społeczne, ekonomiczne, finansowe, technologiczne); zasoby jednostki terytorialnej - gospodarcze, finansowe, przestrzenne, przyrodnicze, dziedzictwa kulturowego, kapitał ludzki i inne, dominujące funkcje zagospodarowania - produkcyjne, usługowe, mieszkaniowe, komunikacyjne, rekreacyjno-turystyczne; stan środowiska przyrodniczego; zakres zgłaszanych przez społeczności lokalne potrzeb oraz formułowane cele rozwojowe – mogą mieć one charakter ilościowy i jakościowy; uwarunkowania wynikające z systemu obowiązującego prawa; kreatywność władz lokalnych, a także umiejętność zarządzania (wiedza, umiejętności, skłonność do innowacji i podejmowania ryzyka). Ważnym elementem procesu zarządzania jest kreatywność, rozumiana jako zdolność władzy samorządowej do formułowania i rozwiązywania problemów gminy oraz twórczą umiejętność wykorzystywania metod i technik planowania w bieżącym funkcjonowaniu i rozwoju JST. Przyjęcie orientacji strategicznej jest związane z transferem metod planowania i zarządzania strategicznego z sektora prywatnego i adaptowaniem ich do warunków i potrzeb instytucji publicznych.

Samo zarządzanie może mieć charakter albo dyrektywny albo integracyjny. Ten pierwszy wiąże się z nakazami, a drugi z motywacjami do wykonywania zadań, tak aby uniknąć dezintegracji celów i zadań. Niezależnie jednak od stylu zarządzania gospodarką, trzeba rozróżnić perspektywę zarządzania: krótko - i długoterminową i dostosować do tego właściwy podział np. zadań.

1.2. Istota i zakres zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego.

Zarządzanie finansami dotyczy wszystkich instytucji, a więc zarówno tych, które mieszczą się w obrębie systemu finansowego, jak i wychodzą poza ten obszar. Finanse samorządu terytorialnego stanowią część systemu finansów publicznych, które obejmują procesy związane z gromadzeniem, podziałem i wydatkowaniem finansowych środków publicznych, w oparciu o regulacje prawne oraz finansowanie deficytu budżetowego i obsługę długu publicznego. Pojęcie „finanse” obejmuje ogół procesów związanych z gromadzeniem, rozporządzaniem i wydawaniem pieniądza. S. Bolland definiuje je jako zjawiska i procesy pieniężne (Bolland, 1979, str. 9), a Z. Fedorowicz jako ogół zjawisk ekonomicznych, które związane są nierozdzielnie z nagromadzeniem oraz kontrolą zasobów pieniężnych (Fedorowicz, 1998, str. 7). Przedmiotem badań nauki o finansach są: strumienie i zasoby pieniądza, wyjaśnianie zależności między tymi dwiema kategoriami. Finanse to część gospodarki, a system finansowy stanowi podstawową część systemu gospodarczego. Finanse samorządu terytorialnego obejmują zasoby i środki pieniężne oraz operacje finansowe, polegające na gromadzeniu dochodów oraz przychodów, a także dokonywaniu wydatków i rozchodów przez jednostki samorządu terytorialnego w celu sfinansowania zadań własnych i zleconych im przez państwo oraz zadań wspólnych.

Samodzielność finansowa rozpatrywana jest jako prawo samorządu do posiadania wystarczających do realizacji zadań samorządu środków finansowych oraz zobowiązanie państwa do zapewnienia tych środków. Podkreśla się także, że samodzielność finansowa musi być połączona z odpowiednim ukształtowaniem źródeł dochodów JST, wśród których dominować powinny dochody własne. Elementem tego procesu jest decentralizacja finansowa pojmowana jako proces przekazywania zasobów finansowych do dyspozycji JST lub szerzej jako proces przekazywania uprawnień do samodzielnego pozyskiwania i wydatkowania środków. Na gruncie federalizmu fiskalnego poszukiwano odpowiedzi na pytanie, jaki podział kompetencji i zadań między poszczególne szczeble władzy zapewni najbardziej efektywne dostosowanie usług publicznych do preferencji społecznych. Przybliżoną odpowiedź daje zasada równoważności fiskalnej (*principle of fiscal equivalence*) sformułowana przez M. Olsona. Według tej zasady, dostarczanie dóbr publicznych będzie najbardziej efektywne w warunkach, w których obszar zasięgu każdego dobra publicznego będzie zgodny z obszarem działania władzy publicznej dostarczającej to dobro (Olson, 1969). Teoria zakłada, że decentralizacja pobudza konkurencję między jednostkami terytorialnymi, która może przynieść analogiczne korzyści z poprawy alokacji zasobów w sektorze publicznym, jak rynek konkurencyjny w sektorze prywatnym. Jest to niewątpliwie pożądane, ale

w sektorze publicznym istnieją też liczne ograniczenia konkurencji (Zalewski, 1996, str. 51).

W procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego finanse odgrywają podstawową rolę, każda bowiem podejmowana decyzja, niezależnie, czy dotyczy świadczenia usług bieżących, czy też kształtowania rozwoju, ma swój wymiar finansowy. Zasób środków budżetowych określa możliwości realizacji konkretnych zadań. Zarządzanie finansami JST można zdefiniować jako złożony proces polegający na podejmowaniu przez ich organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi (Rudzka-Lorentz, Sierak, 2003 s. 161). Kształtowanie dochodów oraz kierunki alokacji środków wynikają z ilościowych i jakościowych potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne w ścisłym powiązaniu z bieżącą i prognozowaną sytuacją finansową gminy przy zastosowaniu zasad racjonalnego gospodarowania. Sformułowana definicja kładzie nacisk na kształtowanie polityki finansowej i gospodarki budżetowej, ukierunkowanej na zarządzanie strategiczne, a nie administrowanie finansami. W innym ujęciu zarządzanie finansami samorządowymi jest definiowane jako kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi mające na celu: realizację założeń polityki finansowej gminy, koordynację realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań (Jastrzębska, 1999, str. 12). Jest ono także przedstawiane jako proces decyzyjny podporządkowany realizacji celu głównego samorządu, opierający się na wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów i reguł sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych postawionych do dyspozycji samorządu w sposób umożliwiający racjonalne zagospodarowanie tych zasobów (Kožuch, Markowski (red.) (2005), str. 11). Z teorii i praktyki zarządzania publicznego, FWZ Białystok 2005 s. 11).

W zarządzaniu finansami samorządowymi wyróżnia się kilka ważnych elementów, takich jak: planowanie budżetowe - w szczególności przygotowanie i uchwalanie budżetu oraz jego rolę jako instrumentu zarządzania JST i gospodarką lokalną; planowanie finansowe o charakterze średnio i długookresowym, w którym wyznacza się cele i możliwości ich realizacji, zwłaszcza poszukując odpowiedzi na pytania: co władze lokalne chcą osiągnąć, jak zamierzają zrealizować plany, w jakim czasie chcą uzyskać efekty; finansowanie inwestycji - zestawienie zadań inwestycyjnych oraz określenie możliwości ich finansowania (montaż finansowy projektów), zgodnie z realizowanymi planami i programami inwestycyjnymi; zarządzanie długiem gminy - prowadzenie analiz efektywności z punktu widzenia wypełniania przez gminę wymogów ustawy o finansach publicznych oraz ekonomicznych barier sięgania po instrumenty dłużne; badanie płynności finansowej oraz podejmowania przez gminę działalności gospodarczej - jako elementu wpływającego na dochody i wydatki budżetu w krótkim i długim okresie;

zarządzanie gotówką – jako podejmowanie decyzji i kontrolowanie środków pieniężnych na rachunkach bankowych i kasie urzędu; kontroli finansowej i nadzoru nad działalnością gminy - dla zapewnienia prawidłowości i racjonalizacji finansów gminy.

Gospodarka finansowa JST obejmuje gromadzenie dochodów i przychodów oraz realizowanie wydatków i rozchodów. Zmienność przepływów pieniężnych sprawia, że proces ten ma charakter dynamiczny. Prowadzenie gospodarki finansowej to także elementy programowania i prognozowania realizowane w różnych przedziałach czasowych oraz analizy bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej (Cichocki, Szpak, w Cichocki (red.), 2001, str. 68-92).

W praktyce zarządzania JST można wyróżnić dwa podstawowe modele – biurokratyczny, określany także jako administrowanie oraz strategiczny. Pierwszy z nich cechuje pasywność postaw i metod kształtowania budżetu, wydatkowa metoda kształtowania budżetu, jednoroczny cykl planowania finansowego, ograniczony zakres analiz kosztowych. Zarządzanie strategiczne jest rozumiane jako zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim z uwzględnieniem rachunku kosztów i korzyści przy wykorzystaniu instrumentów zarządzania strategicznego. W takim modelu decyzje finansowe związane z zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnych nie są prostą sumą rocznych planów finansowania zadań, lecz mają charakter strategiczny, powiązany z długookresową polityką społeczną, gospodarczą, przestrzenną i ochrony środowiska, a coroczne budżety powinny być odzwierciedleniem tej polityki i instrumentem jej realizacji.

Efektywność należy do podstawowych kategorii oceny działalności gospodarczej. W literaturze przedmiotu pojęcie to jest ujmowane w różnym wymiarze, stąd występują rozbieżności w jej definiowaniu³. Powołując się na Z. Ziębickiego efektywność można rozpatrywać w różnych ujęciach, formułując jednocześnie odmienne definicje: w ujęciu ekonomicznym – jako relację pomiędzy rezultatami a nakładami wyrażanymi przez podstawowe miary, takie jak: produktywność, wydajność, rentowność; w ujęciu „celowościowym” – poprzez ocenę stopnia realizacji przyjętych celów organizacyjnych z uwzględnieniem aspektu ekonomicznego; w ujęciu systemowym – poprzez system ocen stopnia wykorzystania zasobów organizacyjnych oraz tworzenia określonych relacji z otoczeniem; w ujęciu kompleksowym – jako zdolność organizacji do osiągania swoich celów operacyjnych; podejście to uwzględnia zarówno ujęcie systemowe, jak i celowościowe; w praktyce proponowane są zróżnicowane szczegółowe koncepcje oceny efektywności, uwzględniające różne jej aspekty.

Problem efektywności jest jednym z podstawowych zagadnień ekonomii. W teorii odnosi się on bezpośrednio do optymalizacji relacji pomiędzy nakładem i efektem. Mówiąc o efektywności gospodarowania mamy zazwyczaj na myśli relacje uzyskiwanych efektów do ponoszonych nakładów lub różnicę efektów

i nakładów. W związku z tym można powiedzieć, że podmiot gospodarczy osiągający nadwyżkę przychodów na kosztami ich uzyskania gospodaruje efektywnie. Jednakże nie każda taka nadwyżka spełnia warunek efektywności. Ten warunek spełnia dopiero nadwyżka przychodów nad kosztami, jakiej nie można osiągnąć w innych zastosowaniach czynników produkcji. O efektywności gospodarowania decyduje więc nie tyle samo osiągnięcie nadwyżki przychodów nad kosztami ich uzyskania, co dążenie do jej maksymalizacji. Innymi słowy, efektywność gospodarowania wyraża się w stałym dążeniu podmiotów gospodarczych do maksymalizacji efektów z ponoszonych nakładów. Równoczesne dążenie do minimalizacji nakładów i maksymalizacji efektów okazuje się bardzo trudne – otrzymuje się je w wyniku rozwiązania modeli optymalizacyjnych (Cichocki, 2010). W praktyce, w celu uwzględnienia wszystkich uwarunkowań, wymaga to wielokrotnego stosowania modelu optymalizacyjnego w celu osiągnięcia pewnego rozwiązania zbliżonego do rozwiązania optymalnego.

W pomiarze efektywności sektora publicznego problemem jest złożoność pojęć nakładu i efektu. Celem działalności samorządu terytorialnego jest świadczenie bieżących usług komunalnych i społecznych oraz realizacja inwestycyjnych przedsięwzięć rozwojowych. Na problem ten zwraca uwagę wielu ekonomistów, m.in. J. Stiglitz, stwierdzając, iż niezwykle trudne jest zapewnienie zgodności pomiędzy równością dostępu do dóbr i usług publicznych, a efektywnością (Stiglitz, 2004, str. 136).

Na efektywność gospodarowania finansami gmin składa się wiele elementów. Należą do nich np.: efektywność polityki dochodowej i podatkowej; efektywność wykorzystania majątku komunalnego; skuteczność pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania; racjonalność realizacji wydatków bieżących; efektywność realizacji i finansowania inwestycji; kształtowanie równowagi budżetowej i wieloletnie planowanie finansowe; racjonalność podziału środków w ramach systemu finansów publicznych; zasadność i efektywność zaciągania długu; stosowanie nowatorskich rozwiązań tworzenia i realizacji budżetu. Efektywność należy wiązać z danym rodzajem działalności jednostek samorządu terytorialnego prowadzoną w określonym miejscu i w określonym czasie. Ważne jest nie tylko, aby osiągnąć efektywność w rozumieniu podejmowanych zadań w ogóle, ale mierzyć ją w czasie i w odniesieniu do konkretnego rodzaju działalności. Oznacza to, że można mówić o efektywności działania całej jednostki samorządu terytorialnego, efektywności realizowanego zadania, jak i grupy zadań (Filipiak, 2011, str. 143).

Ważnym elementem warunkującym wzrost efektywności jest zakres samodzielności finansowej JST. System dochodów powinien być adekwatny do zakresu realizowanych zadań lokalnych. Wydajne i stabilne źródła finansowania stanowią podstawę prowadzonej gospodarki budżetowej. Polityka dochodowa

dotyczy przede wszystkim tych źródeł na które gmina ma wpływ. Własne zasoby finansowe pochodzą głównie z podatków, opłat i majątku komunalnego. Ich wysoki udział w strukturze dochodów daje możliwość kształtowania polityki dochodowej, a w konsekwencji realizacji preferowanej strategii rozwoju. Jednocześnie z uwagi na zróżnicowany potencjał dochodowy gmin, a także zróżnicowany poziom kosztów realizacji poszczególnych zadań niezbędny jest wydajny system zewnętrznego zasilania budżetów samorządowych.

Drugim potencjalnym elementem wzrostu efektywności jest samodzielność wydatkowa gmin, rozumiana jako prawo władz lokalnych do decydowania o sposobie i rodzaju wydatków budżetowych. W warunkach ograniczoności środków publicznych wydatki powinny mieć swoje uzasadnienie w potrzebach społeczności i gospodarki lokalnej. Ich właściwa alokacja powinna zapewniać prawidłowe funkcjonowanie oraz rozwój jednostki terytorialnej. Podstawowym narzędziem kształtowania wydatków jest ich planowanie. Kluczowym problemem jest odpowiedź na pytanie, jakie metody kształtowania wydatków należy zastosować, by kryterium podejmowania decyzji była efektywność wykorzystania środków publicznych. Duże znaczenie ma właściwy podział środków budżetowych. Kształtując wydatki budżetowe władze lokalne podejmują decyzje dotyczące kierunków ich alokacji oraz określają strukturę w podziale na zadania bieżące i inwestycyjne. Finansowanie konkretnych usług i projektów może pozostawać we wzajemnej kolizji. Jak dotąd ani nauce, ani praktyce nie udało się wyznaczyć uniwersalnej wielkości wydatków publicznych. O ich rozmiarach decydują konkretne warunki i czynniki historyczne, społeczne, gospodarcze, kulturowe i inne. Należy więc szukać optymalnej dla danej gminy wielkości i struktury wydatków. Na tym tle powstaje istotny problem relacji między ciężarem ponoszonym przez daną jednostkę, przede wszystkim w postaci podatków, a korzyściami z wydatków publicznych.

Na efektywność gospodarki finansowej JST wpływają także decyzje władz lokalnych dotyczące poziomu i struktury zadłużenia. Zarządzanie długiem publicznym polega przede wszystkim na określeniu bezpiecznego poziomu zadłużenia, wyborze odpowiedniej formy finansowania oraz dostosowaniu przepływów gotówkowych związanych z zaciąganiem długiem do dochodów i wydatków budżetowych, a także na ograniczeniu mogącego wstąpić ryzyka (Bitner, 1999, str. 23; Poniatowicz, 2005, str. 251). Podstawowy problem dotyczy wyznaczenia racjonalnego poziomu zadłużenia i określeniu jego spłaty, a także właściwy dobór instrumentów dłużnych stosownie do potrzeb i możliwości jednostki samorządu terytorialnego w danych warunkach rynkowych (Cichocki, 2010b, str. 217, patrz także Cichocki, 2002). Równie ważnym jest określenie celu wydatkowania pożyczonych środków finansowych. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce funkcjonowania JST można spotkać twierdzenie, że dług przeznaczony na inwestycje sprzyja rozwojowi danej jednostki terytorialnej

(szczegółową dyskusję na ten temat zawarto w rozdziałach 3-5). Negatywne skutki ma natomiast finansowanie długiem zadań bieżących.

Kolejnym ważnym elementem służącym poprawie efektywności jest racjonalizacja gospodarki budżetowej i właściwe kształtowanie polityki finansowej. Wynika to z faktu, że samorząd gminny gospodaruje pieniędzmi swoich podatników i powinien to czynić w interesie całego społeczeństwa. Na barki gmin przekazywane jest coraz więcej zadań, rosną także potrzeby w zakresie usług komunalnych i społecznych. W tej sytuacji ważnym jest poszukiwanie obszarów racjonalizacji finansów gmin np. poprzez: stosowanie nowoczesnych metod planowania budżetowego i efektywne wykorzystanie będących w posiadaniu zasobów. Racjonalizacja gospodarki finansowej jest warunkiem koniecznym wzrostu efektywności gospodarowania finansami gminy i poprawy wykorzystania posiadanych zasobów.

Ważnym elementem gospodarki finansowej JST jest efektywność i finansowanie inwestycji komunalnych. Inwestycje są jedną z podstawowych dziedzin działalności społeczno-gospodarczej. Decyzje inwestycyjne, a zwłaszcza właściwe przygotowania projektów kształtują procesy rozwoju lokalnego i regionalnego, wpływają także na przyszłe warunki życia ludności i funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Nowe projekty inwestycyjne, zarówno z zakresu infrastruktury technicznej jak i społecznej, są czynnikiem wzrostu atrakcyjności danej jednostki terytorialnej. Z punktu widzenia efektywności istotne znaczenie mają decyzje dotyczące doboru źródeł finansowania oraz właściwe przygotowanie i realizacja projektu. W zarządzaniu finansami i mieniem komunalnym coraz większego znaczenia nabiera aktywność i profesjonalizm władz lokalnych. Zmiany systemowe, decentralizacja władzy politycznej, zadań i kompetencji oraz finansów tworzą warunki dla lepszego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Dlatego też zarządzanie publiczne powinno zmierzać do wykorzystania wszelkich możliwości zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów ludzkich przy zastosowaniu dostępnych środków, metod i instrumentów.

O efektywności można mówić, gdy możliwe jest zastosowanie precyzyjnych miar ponoszonych nakładów i osiągniętych efektów. Stąd też ważnym zagadnieniem jest dobór właściwych mierników. W sektorze publicznym efekty zadań realizowanych przez JST mają wymiar ilościowy i jakościowy, co sprawia, że często ich bezpośredni pomiar jest trudny, a interpretacja otrzymanych wyników dyskusyjna. W pomiarze efektywności należy brać pod uwagę: cele, określone za pomocą standardów odzwierciedlających oczekiwania dotyczące np.: jakości, ilości, terminu dostarczania i czasu realizacji oraz kosztu produktu oraz usługi; sposoby zaprojektowania – struktura organizacyjna, zorganizowanie procesu i stanowiska pracy – wymagają niezbędnych elementów skonfigurowanych w sposób, który umożliwi efektywną realizację celów; sposób zarządzania – każdy

z trzech poziomów analizy efektywności wymaga odpowiedniego sposobu zarządzania, który pozwala na realizację celów. Za próbę uwzględniania równocześnie mierników ilościowych i jakościowych można uznać model oceny zarządzania długiem prezentowany w rozdziałach 10 i 11.

Różnorodność realizowanych przez jednostki sektora publicznego zadań sprawia, iż stawiane cele nie są jednolite, można natomiast podjąć się próby ich ogólnej klasyfikacji, wyróżniając: cele główne – definiowane na najwyższym szczeblu, traktowane jako nadrzędne w stosunku do pozostałych celów; cele szczegółowe – określane są na średnim szczeblu, prowadzą do „rezultatu” czyli do konkretnych wyników związanych z bezpośrednimi efektami wykonania określonego zadania; cele operacyjne – ustalane na najniższym szczeblu, a ich skutkiem jest wytworzenie określonych „produktów” użytecznych dla osiągnięcia pożądanego rezultatu (Orłowski, 2008, str. 83). Cele przypisane do poszczególnych zadań powinny spełniać określone wymogi. Przede wszystkim mają być one realne i mierzalne (zastosowanie mierników liczbowych). Nie mogą być oderwane od celów zawartych w programach długoterminowego planowania (np. w strategii rozwoju, wieloletnim planie inwestycyjnym, wieloletnim planie finansowym). Muszą również być zgodne z zadaniami statutowymi danej jednostki. W procesie formułowania celów dla budżetu zadaniowego można korzystać z opracowanych przez Unię Europejską standardów SMART. Taki cel jest: specyficzny (*specific*) - precyzyjnie sformułowany, dostosowany do problemu, konkretny i szczegółowy; mierzalny (*measurable*) - czyli możliwy do określenia w liczbach wymiernych, pozwalający stwierdzić, czy cel został osiągnięty; aprobowany (*affirmative*) - doceniany, akceptowany przy wykorzystaniu dostępnych zasobów, uzgodniony z innymi; realny (*realistic*) - realistyczny, czyli możliwy do zrealizowania oraz dostosowany do możliwości; powinien zakładać rozwój i postęp w danej dziedzinie funkcjonowania; terminowy (*timeframed*) – skonkretyzowany w czasie, z określeniem terminu realizacji celu. Cele powinny być sformułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, powinny być także poddane mechanizmom oceny i kontroli. Wyrazem ich osiągnięcia powinna być wymierna poprawa jakości świadczonych zadań i dostępności usług, czego wyrazem będzie poprawa wskaźników obrazujących poziom życia i zadowolenie mieszkańców.

Bardzo ważnym zagadnieniem w ocenie efektywności przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest właściwy dobór mierników służących ocenie ich realizacji. Mierniki te mogą mieć różny charakter: liczbowy, kosztowy lub produktowy. W ich określaniu główną rolę odgrywają komórki merytoryczne, w których realizowane są poszczególne zadania. Dokonując ogólnego podziału można wyróżnić cztery zasadnicze typy mierników zadań publicznych (Misiąg, 2005, str. 158): mierniki ilościowe, określające w jednostkach fizycznych rozmiary wykonywanych zadań - miernikiem tego typu jest np. liczba uczniów w szkołach publicznych; mierniki jakości, wskazujące

stopień osiągnięcia obowiązujących (lub założonych) standardów wykonywania poszczególnych zadań - ich wartości są najczęściej traktowane jako ograniczenia brzegowe, nie liczy się kosztu osiągnięcia wyższej jakości, lecz żąda osiągnięcia określonej wartości mierników jakości; wskaźniki efektu (wpływu), pokazujące bezpośrednie i pośrednie skutki realizacji zadań publicznych - w istocie rzeczy dopiero te wskaźniki powinny być stosowane do oceny efektywności wydatków publicznych; wskaźniki kosztu, wiążące wydatki na wykonanie zadania ze wskaźnikami efektu.

W ocenie efektywności wyróżnia się trzy rodzaje mierników efektów: mierniki produktu - odzwierciedlają wykonanie danego zadania w krótkim okresie i pokazują konkretne dobra i usługi; mierniki rezultatu - mierzą tzw. rezultaty proefektywnościowe uzyskane w wyniku działań objętych zadaniem, mierzą skutki podejmowania działań; mierniki oddziaływania - mierzą długofalowe konsekwencje realizacji zadania, mogą mierzyć bezpośrednie skutki wdrażania zadania, ale które ujawniają się w dłuższym okresie. Wskaźniki produktu dotyczą bezpośrednich, materialnych następstw wydatków budżetowych. Są one z reguły wyrażone w kwantyfikowanych jednostkach fizycznych, np. długość wybudowanych sieci infrastrukturalnych, dróg, czy liczba uczniów, klientów pomocy społecznej. Z kolei wskaźniki rezultatu opisują efekty wykonanych zadań, które wystąpiły bezpośrednio po ich zakończeniu. Natomiast wskaźniki oddziaływania określają przyszłe efekty zrealizowanych zadań. Pomiar rezultatów może okazać się jednak skomplikowany i problematyczny. Najbardziej oczywistym wydaje się być stosowanie podziału na mierniki naturalne i wartościowe. Pierwsze z nich występują wówczas gdy można je odnieść do takich samych miar bazowych. Stąd też są przydatne do określania tylko pewnej grupy zjawisk ekonomicznych, i to w znacznej mierze ograniczonej. Z kolei mierniki wartościowe są wyrażone w pieniądzu, czyli wartościowo wyrażonymi kosztami i efektami. Stosuje się je wówczas gdy nie ma możliwości posługiwania się wskaźnikami naturalnymi. Sposobu wykonywania zadań publicznych nie można na ogół opisać przy pomocy jednego syntetycznego miernika - pełny obraz otrzymujemy zwykle dopiero wtedy, gdy jednocześnie analizujemy kilka wskaźników, opisujących wykonanie zadań w różnych aspektach (Cichocki, 2001, str. 16-19 oraz 31-34).

1.3. Wybrane problemy zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego.

Występowanie długu publicznego jest następstwem utrzymującego się deficytu budżetowego, ten z kolei wynika z niezrównoważenia budżetów publicznych. Równowaga budżetowa jest to stan w którym wydatki budżetu jednostki sektora finansów publicznych są w całości pokryte dochodami tej jednostki. Dług publiczny występuje zawsze w związku z podjęciem decyzji

dokonania wydatków publicznych w rozmiarze przekraczającym możliwości sfinansowania ich dochodami publicznymi.

W teorii finansów pojęcie długu publicznego nie jest formułowane jednoznacznie. W polskiej literaturze zwraca na to uwagę kilku autorów, m.in. Z. Kosikowski, który podkreśla, że ewolucja poglądów i praktyki na temat równowagi budżetowej, deficytu budżetowego i deficytu sektora finansów publicznych sprawiły, że pojęcie długu publicznego stało się bardziej skomplikowane (Kosikowski, Ruśkowski, 2004, str. 2), oraz M. Poniatowicz, która zwraca uwagę na fakt, że jak dotychczas nie udało się zdefiniować jednego, powszechnie uznawanego w teorii ekonomii lub praktyce polityki gospodarczej państwa, bezpiecznego poziomu zadłużenia, a w literaturze przedmiotu, zarówno polskiej jak i zagranicznej, można spotkać różne definicje długu publicznego (Poniatowicz, 2005, str. 30). W literaturze polskiej szerokie podejście przedstawia A. Wernik, według którego dług publiczny to skumulowane zobowiązania sektora publicznego, narosłe z finansowania deficytów budżetowych (Wernik, 1993, str. 27). Inne ujęcie prezentują E. Malinowska i W. Misiąg, definiujący dług publiczny jako łączną kwotę zobowiązań podmiotów (osób prawnych) zaliczanych do sektora publicznego wobec podmiotów spoza sektora publicznego, albo inaczej jako łączną kwotę zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych (Malinowska, Misiąg, 2004, str. 32). W polskiej literaturze często cytowana jest definicja sformułowana przez S. Owsiaka, według której dług publiczny określa się jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek (Owsiak, 2005, 251), a przyczynami powstawania długu publicznego mogą być jednak także skutki innej działalności władz publicznych. np. zobowiązania odszkodowawcze powstałe na mocy orzeczeń sądów. Jednocześnie autor ten podkreśla, że najważniejszą przyczyną powstawania długu publicznego jest jednak zaciąganie pożyczek na pokrycie deficytu budżetowego. Niektórzy autorzy nawiązują do definicji prawnej, zawartej w ustawie o finansach publicznych. Jako przykład można tu zacytować definicję formułowaną przez E. Chojnę-Duch, która określa dług publiczny jako łączne zobowiązania podmiotów sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawnofinansowych, a przede wszystkim — niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach. Zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi (Chojna-Duch, 2003, str. 137).

Analizując poziom i charakter długu samorządowego można dokonać jego klasyfikacji według następujących kryteriów: podmiotu zaciągającego dług – wyróżnić tu można dług gmin, powiatów i województw samorządowych, dług związków jednostek samorządu terytorialnego, pozostały dług sektora samorządowego (zakładów opieki zdrowotnej, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organami założycielskimi, dług samorządowych instytucji

kultury, samorządowych osób prawnych realizujących zadania samorządu terytorialnego); rodzaju instrumentu dłużnego – wyodrębnia się tu dług związany z zaciągniętymi kredytami bankowymi, pożyczkami, emisją papierów wartościowych (obligacji komunalnych); celu zobowiązania – dług przeznaczony na wydatki bieżące oraz dług służący finansowaniu zadań inwestycyjnych; czasu zobowiązania – wyróżnia się tu lokalny dług publiczny krótkoterminowy zaciągany na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz długoterminowy zaciągany na pokrycie planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetowego; źródła finansowania - rozróżnia się dług wewnętrzny utożsamiany ze zobowiązaniami sektora samorządowego w stosunku do podmiotów krajowych oraz dług zewnętrzny na który składają się zobowiązania wobec podmiotów zagranicznych; podział ten ma istotne znaczenie ze względu na odmienne warunki i skutki zaciągania długu w kraju i zagranicą; warunków na jakich zaciągany jest dług - można tu wyróżnić samorządowy dług komercyjny – zaciągany na warunkach rynkowych, oraz dług preferencyjny pozyskiwany na szczególnie korzystnych warunkach spłaty zadłużenia; waluty w której zaciągnięty został dług – zaciągany w złotych i walutach obcych; sposobu liczenia wartości zadłużenia – dług dzieli się tu na nominalny (wartość nominalna zobowiązań) i realny (wartość nominalna zobowiązań skorygowana przez uwzględnienie inflacji); charakteru długu – wyróżnia się tu dług rzeczywisty, obejmujący wymagane zobowiązania bilansowe oraz potencjalny czyli taki, który wiąże się z udzielonymi przez władze publiczne poręczeniami i gwarancjami.

Zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z możliwością osiągnięcia określonych korzyści, ale także z mogącymi wystąpić zagrożeniami. Dzięki środkom dłużnym możliwe jest przede wszystkim zwiększenie zakresu realizowanych zadań ponad własny potencjał finansowy. Powoduje jednak także powstanie zobowiązań finansowych generujących określone koszty i obciążających przyszłe budżety. Korzystanie z długu może skutkować wystąpieniem określonych korzyści oraz zagrożeń. Wśród korzyści wynikających z zaciągania długu należy wymienić: pozyskanie dodatkowych zasobów kapitału umożliwiających realizację rozszerzonego w stosunku do własnego potencjału finansowego zakresu zadań inwestycyjnych; doskonalenie procesu zarządzania inwestycjami - zewnętrzne źródła finansowania umożliwiają skrócenie czasu realizacji wieloletnich programów inwestycyjnych, przyczyniając się do poprawy standardu życia mieszkańców; stabilizację procesu inwestycyjnego poprzez tworzenie programów inwestycyjnych na okres kadencji i dłuższy; kreowanie aktywnej polityki finansowej i gospodarki budżetowej wskutek analizowania wariantów zaciągania oraz spłaty zadłużenia - występuje wzrost jakości zarządzania; możliwość obniżenia kosztów jednostkowych inwestycji, w wyniku osiągniętych korzyści skali; efekt korzyści podatkowych - wybudowana infrastruktura komunalna daje możliwość lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych i rozwoju funkcji mieszkaniowych, generujących dodatkowe

dochody budżetowe (podatki lokalne np. od nieruchomości, podatki dochodowe); szybsze uzyskanie efektów rzeczowych inwestycji, a także rozłożenie kosztów ich realizacji na bieżących i przyszłych użytkowników, co jest związane z długowiecznością sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej; bardziej efektywne wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej - w następstwie podwyższenia własnego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego.

Z zaciąganiem długu wieże się także możliwość wystąpienia zagrożeń, głównie o charakterze ekonomicznym. Wśród nich należy wymienić: obciążenie przyszłych dochodów spłatą rat kapitałowych i kosztami odsetek, co w przypadku nieumiejętnego doboru terminów regulowania zobowiązań może powodować znaczne ograniczenie zakresu realizowanych zadań fakultatywnych; zagrożenie pogorszeniem sytuacji finansowej a nawet utratą płynności – w sytuacji nieumiejętnego zarządzania długiem (np. gdy niewłaściwy jest dobór instrumentów dłużnych, zły harmonogram spłat).

W celu minimalizowania zagrożeń związanych z zaciąganiem długu publicznego konieczne jest przeprowadzenie szeregu analiz i prognoz ekonomicznych pozwalających na prowadzenie racjonalnej polityki zadłużenia. Działalność władz publicznych związana z zaciąganiem długu obejmuje szereg decyzji odnoszących się do jego rozmiarów, stosowanych instrumentów, terminów spłat i kosztów finansowych. Decyzje te podejmowane są w procesie zarządzania długiem. Głównymi kryteriami, jakimi muszą kierować się władze samorządowe przy zarządzaniu długiem, są: minimalizacja kosztów pozyskiwania środków pieniężnych na obsługę długu publicznego; koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów budżetu z wymagalnością zobowiązań; zapewnienie bieżącej płynności finansowej JST.

Podjęcie decyzji o zaciągnięciu długu powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szeregu analiz i prognoz wykazujących prawną i ekonomiczną bieżącą oraz przyszłą zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego. Celem tych działań powinno być: wyznaczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia, gwarantującego utrzymanie płynności finansowej w krótkim i długim okresie; dobór instrumentów dłużnych w różnych wariantach progностycznych; dopasowanie terminów spłat do możliwości finansowych jednostki samorządowej.

Podstawowym elementem oceny zdolności kredytowej jest wyznaczenie maksymalnego, bezpiecznego poziomu zadłużenia, przy którym jednostka samorządu terytorialnego w całym analizowanym okresie może utrzymać płynność finansową i spłacić swoje zadłużenie. Należy mieć także na uwadze, że skumulowanie spłaty rat i odsetek od zaciągniętego długu może negatywnie wpłynąć na jakość realizowanych zadań obligatoryjnych związanych ze świadczeniem usług komunalnych i społecznych. Niekontrolowane zadłużanie się może prowadzić do utraty płynności finansowej jednostki samorządu

terytorialnego lub przekroczenia granic ustalonych przez ustawę o finansach publicznych (Cichocki, 2001, str. 68-72, 88-92, oraz Cichocki, 2002).

Zarządzając długiem władze samorządowe podejmują decyzje dotyczące wyboru instrumentów dłużnych. Bez wątplenia dla JST najbardziej korzystne są pożyczki i kredyty preferencyjne. Jednak ich dostępność jest ograniczona. Dylematem jest natomiast podjęcie decyzji dotyczącej instrumentów o charakterze rynkowym – czy lepszym rozwiązaniem będzie skorzystanie z kredytu, czy też emisja obligacji komunalnych. Każdy z tych instrumentów ma swoje zalety i wady, trudno jednak mówić o powszechności korzyści zastosowania jednego bądź drugiego instrumentu. Różnice wynikają z poziomu oprocentowania, terminu spłat oraz możliwości kształtowania harmonogramu spłat zadłużenia. Podejmując decyzje co do wyboru instrumentu dłużnego należy zwrócić uwagę na następujące uwarunkowania: koszt pozyskania pieniądza; koszt prowizji i obsługi zadłużenia; jakość procesów zarządzania finansami; procedury pozyskania środków finansowych; dostosowanie wielkości i struktury zadłużenia do potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego.

1.4. Specyfika finansowania inwestycji infrastrukturalnych

Infrastruktura w ujęciu definicyjnym jest pojęciem dość szerokim. Obejmuje ona zbiór obiektów, urządzeń, czy instytucji umożliwiających stworzenie i funkcjonowanie organizacji gospodarczej bądź społecznej (Sadowy, 2003, str. 36). Zgodnie z najczęściej przytaczaną systematyką rozróżniamy dwa typy infrastruktury: gospodarczą - obejmuje ona w tradycyjnym ujęciu podstawowe sieci techniczne służące zaspokojeniu elementarnych potrzeb ludności (energia, woda, transport itp.); społeczną - wspomaga ona proces zaspokojenia potrzeb społecznych zwykle o charakterze niematerialnym, choć często sama występuje także w formie materialnej- różnego typu obiektów usługowych. W wąskim ujęciu, infrastruktura często ujmowana jest tylko jako zasób majątku trwałego. Ujęcie szersze pozwala na wyróżnienie, obok zasobu materialnego, także aspektu społecznego czy nawet ram prawnych i instytucjonalnych. Niezależnie od stosowanej klasyfikacji i umownego podziału na poszczególne typy infrastruktura charakteryzuje się pewnymi niezmiennymi cechami. Dotyczy to także infrastruktury służącej świadczeniu usług komunalnych. Wśród takich cech infrastruktury wymienić należy jej służebny charakter, kapitałochłonność, niepodzielność techniczną, długowieczność, immobilność, wzajemną współzależność różnych elementów infrastrukturalnych (Ginsber-Geber, 1977, str. 119).

Wszystkie wymienione wyżej cechy powinny być uwzględniane w procesie planowania inwestycji infrastrukturalnych, od którego efektywności w dużej mierze zależy efekt, jaki infrastruktura wywiera na dynamikę rozwoju lokalnego. Podobnie, jak w przypadku definicji infrastruktury, określenie inwestycji również

nie zawsze jest ściśle. Klasyfikując inwestycje infrastrukturalne o charakterze komunalnym np. w Polsce wyróżnić można: inwestycje restytucyjne - związane z odtwarzaniem zużytych środków trwałych; inwestycje modernizacyjne - mające na celu poprawę dotychczasowych parametrów techniczno- ekonomicznych poprzez przebudowę obiektów majątku trwałego; inwestycje rozwojowe - związane z tworzeniem nowego aparatu produkcji lub usług. Uwzględniając inne kryteria wyróżnić można wiele różnych typów inwestycji. Mogą być to działania zmierzające do wytworzenia dóbr bądź usług o charakterze materialnym (inwestycje produkcyjne) bądź też niematerialnym (inwestycje nieprodukcyjne). Inwestycje infrastrukturalne, które warunkują świadczenie usług o charakterze publicznym podporządkowane są inwestycyjnym strategiom JST. Z zadań własnych samorządu, a więc katalogu koniecznych do zapewnienia usług o odpowiedniej jakości wynikają potrzeby inwestycyjne tego typu jednostek. Są to w dużej mierze potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej. Ich zaspokojenie na poziomie lokalnym z wielu względów nie jest łatwe, co wynika ze wspomnianych wyżej cech samej infrastruktury. Szczęólnego znaczenia w tym kontekście nabiera ogromna kapitałochłonność, ale też niepodzielność i długowieczność.

Inwestycje infrastrukturalne umożliwiające jednostkom samorządu zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych oraz realizację ustawowych zadań własnych poszczególnych szczebli samorządowych pozostają więc w ściślejszej zależności od lokalnej polityki inwestycyjnej. To jednostka samorządowa jest inicjatorem, realizatorem a czasem także późniejszym użytkownikiem wybudowanej w efekcie inwestycji infrastruktury. Istotną cechą inwestycji komunalnych jest ich użyteczność publiczna. Ma ona charakter ciągły. Jest to warunek zapewnienia jak największej konkurencyjności danej jednostki terytorialnej. Dzięki nieustannemu rozwojowi infrastruktury wzrasta atrakcyjność jednostki terytorialnej dla inwestorów i mieszkańców. Aby odbiorcy świadczeń infrastruktury mogli uzyskiwać z faktu jej użytkowania określone korzyści, musi zostać spełniony następujący warunek: rozwój infrastruktury musi w sposób trwały wyprzedzać rozwój pozostałych dziedzin działalności na danym terenie. Korzyści te rosną w miarę wzrostu przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej i społecznej. Z kolei niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową.

Planując inwestycje należy uwzględnić zarówno bezpośrednie koszty ich realizacji jak i przyszłe koszty eksploatacyjne. Skuteczne i efektywne inwestowanie wymaga umiejętnego przygotowania projektów. Nietrafione inwestycje stają się często przyczyną problemów finansowych JST. Korzyści płynące z posiadania coraz nowocześniejszej infrastruktury powinny przewyższać towarzyszące temu koszty. Opracowując strategię inwestycyjną jednostki samorządu terytorialnego uwzględniać muszą koszty, czas i możliwości organizacyjne, a także w miarę możliwości przewidywać ewentualne problemy. Każda planowana inwestycja musi zostać dokładnie przeanalizowana i zaprojektowana także pod względem prawnym i finansowym. Stąd wynika jedno

z poważniejszych utrudnień w realizacji inwestycji o charakterze komunalnym – często sam proces inwestycyjny trwa znacznie krócej niż przygotowanie niezbędnych analiz i dokumentacji prawnej.

Wzajemne relacje znaczenia infrastruktury gospodarczej i społecznej są znakiem kierunku rozwoju gospodarki kraju bądź regionu. Infrastruktura gospodarcza, zapewniająca techniczne zaplecze produkcji przemysłowej, ale też odpowiednie warunki bytowe ludności, powinna być uwzględniana w planowaniu rozwoju gospodarki regionu a także struktury jego zaludnienia i fizycznej możliwości zapewnienia równego dostępu do podstawowych mediów o odpowiednim standardzie. Infrastruktura techniczna, jej rozbudowa, modernizacja i wszelkie dostosowania do bieżących wymagań jest narzędziem dostosowania danego obszaru do pełnionych przez niego funkcji. Uzbrojenie terenu w sieci transportowe, wodociągowe, elektroenergetyczne, kanalizacyjne, gazowe oraz inne obiekty użyteczności publicznej jest jednym z mierników jego atrakcyjności inwestycyjnej a także determinuje stosowane w gospodarce rozwiązania technologiczne i organizacyjne. Infrastruktura społeczna leży zaś u podstaw kształtowania zasobów ludzkich i ich struktury tak, aby dostosować ją do obecnych i przyszłych wymagań gospodarki regionu. Kluczowe znaczenie dla rozwoju regionu ma tu infrastruktura oświatowa rozwijająca potencjał społeczny i zapewniająca odpowiednio wykwalifikowaną siłę roboczą.

Inwestycje komunalne zwłaszcza w zakresie podstawowej infrastruktury technicznej warunkującej kierunki i możliwości dalszego rozwoju obszaru są przedsięwzięciami kapitałochłonnymi oraz długotrwałymi. Ich realizacja wymaga więc długofalowej strategii finansowej, zapewniającej sprawną realizację samej inwestycji ale także trwałość finansową w okresie eksploatacji obiektów. Podjęcie decyzji o realizacji inwestycji komunalnych wymaga przygotowania długookresowej strategii finansowej. Wymaga to: precyzyjnego określenia źródeł ich finansowania; ustalenia środków koniecznych dla wykonania poszczególnych etapów; zapewnienia w budżecie odpowiednich kwot udziału własnego; terminowego regulowania zobowiązań; zapewnienie płynności finansowej na każdym etapie i w każdej fazie projektu inwestycyjnego.

Podstawą montażu finansowego inwestycji są własne środki budżetowe. Ich wydajność decyduje o możliwości zastosowania innych – uzupełniających źródeł finansowania. Wewnętrzne źródła finansowania należy rozumieć jako dochody własne, jakie pozostają do dyspozycji określonej jednostki samorządu terytorialnego. Gdy gospodarka finansowa jednostki bazuje na stabilnych dochodach własnych, władze lokalne mają możliwość tworzenia wiarygodnych prognoz finansowych i kształtowania alternatywnych scenariuszy finansowania inwestycji.

Na podstawie analizy wielkości nadwyżek operacyjnych osiągniętych przez jednostki samorządowe w Polsce, można stwierdzić, że budżet nie jest

wystarczającym źródłem finansowania kapitałochłonnej infrastruktury technicznej i społecznej. Środki przeznaczone na inwestycje pochodzą z dochodów własnych jednostki, subwencji ogólnych bądź dotacji celowych ale także z bezzwrotnych źródeł zagranicznych, w tym środków Unii Europejskiej oraz z emisji długu. Jak wykazuje praktyka bardzo ważnym źródłem finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego są środki dłużne wykorzystywane przez wiele samorządów jako ważny element montażu finansowego realizowanych i planowanych na przyszłość projektów inwestycyjnych. Rola długu w finansowaniu zadań infrastruktury technicznej i społecznej będzie rosła w najbliższych latach.

Przypisy

¹ Definicja na podstawie Encyklopedii organizacji i zarządzania. Warszawa: PWE 1982

² wg definicji R.W. Griffina zarządzanie strategiczne jest to „zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny.

³ Szersza analiza pojęcia „efektywność” przeprowadzona została, między innymi, przez B. Ziębickiego (por. Ziębicki B.: Efektywność a jakość w sektorze publicznym, [w:] Potocki A. (red.): Społeczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych. Difin, Warszawa 2007, s. 332-336) oraz R. Matwiejczuka (por. Matwiejczuk R.: Zarządzanie marketingowo-logistyczne. Wartość i efektywność. C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 77-104).

„Wprowadzenie wybieralnych władz lokalnych (JST) było jedną z najważniejszych reform w Polsce po 1989 r., zarówno w systemie politycznym, jak i gospodarczym. Praca skupia się na tym drugim aspekcie i ma charakter pionierski. Nikt dotąd nie omawiał tak szeroko i dogłębnie wieloletniego planowania finansowego i standardów zarządzania długiem przez władze lokalne. Autorzy analizują te problemy na tle wielu innych krajów. Przeprowadzają też badania wśród polskich JST. Formułują rygorystyczny i ważny praktycznie model efektywnego zarządzania ich długiem. Praca odznacza się wielką starannością i precyzją, zawiera wiele ważnych obserwacji i rekomendacji. Powinna ona stać się lekturą obowiązkową dla osób działających w JST i dla wszystkich zainteresowanych działaniem tego ważnego składnika naszego ustroju.”

Leszek Balcerowicz

Z recenzji

„Przeprowadzone badania, wyniki z nich uzyskane, porządkują i wypełniają na rynku wydawniczym lukę w zakresie zarządzania długiem w samorządach terytorialnych. Autorzy w sposób profesjonalny, kompetentny podjęli się - z dobrym skutkiem - zdefiniowania głównych przyczyn dyscypliny rynkowej na krajowym rynku instrumentów dłużnych JST. W wielowątkowym aspekcie przedstawili przyczyny utraty płynności finansowej przez JST w Polsce oraz wskazali na niedoskonałości prawne w tym względzie. Praca posiada duże walory naukowe, jak i pragmatyczne. Będzie ona cennym źródłem wiedzy dla studentów uczelni ekonomicznych, wydziałów prawa oraz samorządowców.”

Kazimierz Pająk

„Książka daje szerokie, przekrojowe i dogłębne merytoryczne spojrzenia na problematykę zarządzania długiem w jednostkach samorządowych w oparciu o doświadczenia innych krajów. Wyjątkowość tego podejścia dodatkowo wzbogaca uwzględnienie kluczowych przesłanek wpływających na wypracowanie standardów zarządzania dla praktyki polskiej.

Autorzy przedstawiają model efektywnego zarządzania długiem oraz rekomendacje, w których znajdują się sugestie zmian sposobu zarządzania finansami publicznymi tak w sferze instytucjonalnej, jak i regulacyjnej. Książka ta budzić będzie zainteresowanie środowisk akademickich, a także będzie cennym źródłem informacji dla praktyków w sektorze finansów publicznych.”

Mirosław Czekaj

ISSN 0208-8029
ISBN 83-894-7548-0

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

tel.: (+48) 22 3810246 / 22 3810277 / 22 3810241 / 22 3810273

e-mail: biblioteka@ibspan.waw.pl