Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 36/2011

Eugeniusz Wojciechowski
Uniwersytet Łódzki

Uwagi na temat zarządzania finansami w gminie

Streszczenie. *Artykuł dotyczy refleksji odnoszących się do wybranych zagadnień szczegółowych, występujących w gospodarce finansowej na przykładzie gminy. Celem rozważań, w oparciu o standardowe kwestie (zasady, procedury, elementy budżetu), jest podkreślenie ich szczególnego wymiaru ekonomicznego. Specjalną uwagę zwrócono na znaczenie deficytu i zadłużenia oraz związane z tym konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Podjęto również próbę zarysowania pewnych standardów, niezbędnych w zarządzaniu finansami publicznymi.*

1. Wprowadzenie

Kolejnym, obok mienia komunalnego, fundamentem funkcjonowania gminy jest jej gospodarka finansowa. Dzięki środkom finansowym będącym w gestii gminy możliwy jest jej byt i realizacja zadań własnych. Zgodnie z wolą ustawodawcy, zasoby (potencjał) finansowe pozwalają prowadzić zarówno działalność bieżącą gminy (funkcjonowanie), jak i inwestowanie (działalność rozwojową). Dysponowanie odrębnymi od finansów państwa środkami finansowymi stanowi standard w gospodarowaniu (zarządzaniu) publicznym. Zgodnie z zasadami zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień. Wysokość tych zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych samorządowi

przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i inne przepisy prawa[1]. Wobec tego posiadane zasoby finansowe i racjonalne gospodarowanie mieniem określają realizację zadań publicznych w wymiarze bieżącym i rozwojowym gminy (oraz każdej jednostki samorządu terytorialnego). Ze względu na to, że organy jednostki samorządu terytorialnego sprawują władzę w imieniu mieszkańców wspólnoty i na ich rzecz, mieszkańcy powinni wiedzieć, jak władze lokalne (regionalne) zarządzają wspólnymi środkami finansowymi[2].

2. Zasady, procedury oraz struktura budżetu

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Kluczowym dokumentem regulującym procesy i zjawiska z tym związane jest budżet gminy. Jest on swoistym instrumentem realizacji zadań publicznych gminy. Stanowi roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki oraz przychody i rozchody[3]. Dochody obejmują środki pochodzące z dwóch źródeł: wewnętrznych i zewnętrznych (transfery).

Dochody własne stanowią kluczową pozycję w budżecie, a jego główne elementy to podatki i opłaty (np. podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych). Wydatki budżetu obejmują kwoty według klasyfikacji budżetowej. Równie ważny jest układ wydatków z podziałem na bieżące i majątkowe. Te pierwsze obejmują wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich oraz wszystkie pozostałe wydatki związane z finansowaniem kosztów koniecznych dla utrzymania i eksploatacji urządzeń oraz obiektów użyteczności publicznej w procesie realizacji zadań własnych. Wydatki majątkowe dzielą się na wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne. Ich celem jest rozbudowa i rozwój jednostki terytorialnej.

Przychody obejmują sprzedaż papierów wartościowych oraz przychody z innych operacji finansowych, w tym z prywatyzacji majątku, spłaty pożyczek ze środków publicznych, otrzymywanych pożyczek i kredytów. Z kolei rozchody obejmują m.in. spłaty kredytów, pożyczek oraz wykup wyemitowanych papierów wartościowych. W rzeczywistości środki finansowe służące realizacji zadań własnych są wyższe niż zawarte w budżecie. Pozostałe środki finansowe znajdują

---

[1] Por. art. 9, ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.) oraz art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

[2] Gospodarowanie zasobami finansowymi w samorządzie terytorialnym jest przedmiotem publicznego zainteresowania.

[3] Budżet sporządzany jest z podziałem na działy (klasyfikacja budżetowa), rozdziały (przedmiotowy i podmiotowy charakter) oraz paragrafy. Taka konstrukcja nadaje mu cechę daleko idącej formalizacji, a co za tym idzie: sztywności.

się w dyspozycji samorządowych zakładów budżetowych oraz w spółkach komunalnych. Przychody te pozwalają sfinansować np. deficyt budżetowy.

W gospodarce budżetowej stosuje się określone zasady postępowania. W literaturze przedmiotu i w praktyce wymaga się przestrzegania następujących reguł konstruowania budżetu:

– zupełności budżetu (dochody i wydatki jednostek organizacyjnych są ujęte w budżecie),

– jedności formalnej (dochody i wydatki są ujęte w jednym akcie prawnym),

– jedności materialnej (dochody są w całości przeznaczone na pokrycie wydatków),

– równowagi (dochody są równe wydatkom, choć może występować deficyt),

– szczegółowości (dochody i wydatki są ujęte według klasyfikacji budżetowej),

– jawności finansów publicznych (jawność debaty budżetowej),

– uprzedniości (uchwalenie budżetu przed okresem jego wykonywania).

Jak widać, większość zasad ma charakter formalnoproceduralny. Szczególnej uwagi wymaga zasada równowagi budżetu. Dążenie do równoważenia dochodów i wydatków jest postulatem w gospodarce finansowej i szczególną zasadą o charakterze optymistycznym. Teoretyczną podstawą gospodarki finansowej jest tzw. złota zasada zrównoważonego budżetu. Jest zawsze przywoływana, kiedy mówi się o konieczności naprawy czy uzdrowienia finansów publicznych i zapewnienia ich odpowiedniego reżimu. Najlepsza jest sytuacja, gdy dochody przewyższają wydatki, a uzyskana w ten sposób nadwyżka pozwala dodatkowo sfinansować ważne zadania publiczne. W praktyce rzadko udaje się zbudować takie saldo budżetu. Presja wielu potrzeb, którym politycy nadają szczególny ciężar gatunkowy, sprawia, że najczęściej przyjmuje się planowy deficyt budżetu. Istotne znaczenie posiada jawność przygotowania budżetu, zapewniająca wgląd w jego treść wszystkim zainteresowanym. W ten sposób zachowana jest transparentność przygotowania budżetu, jego elementów i postępowanie proceduralne.

Jak wiadomo, poziom dochodów wyznacza z kolei poziom wydatków gminy. Z tą relacją wiąże się ściśle kwestia samofinansowania i samodzielności finansowej[4]. Samofinansowanie polega na tym, że gospodarka finansowa gminy prowadzona jest na bazie własnych dochodów, niezależnie od ich źródeł i zasad. Inaczej: to określony stopień samowystarczalności finansowej, odnoszącej się raczej do ogółu aktywności gospodarczej. Z kolei samodzielność finansowa gminy oznacza swobodę dysponowania środkami, mimo że część z nich pochodzi z budżetu państwa. Wychodząc od struktury budżetu, w literaturze przedmiotu wyróżnia

[4] K. Piotrkowska-Marczak, *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993, s. 24.

się samodzielność dochodową i wydatkową[5]. Badania empiryczne prowadzone w różnych przekrojach pokazują, że w Polsce samodzielność dochodowa gmin jest mocno ograniczona, przy nieco szerszej samodzielności wydatkowej, kiedy organy gminy mają większą swobodę co do sposobu rozdzielenia ograniczonych środków pomiędzy różne rodzaje wydatków[6]. Cechę tę podkreśla B. Filipiak, pisząc o samodzielności wydatkowej jako możliwości faktycznego dokonywania wydatków przez samorząd gminny na cele związane z wykonywaniem zadań[7]. W sensie strukturalnym i funkcjonalnym uprawnienia do kształtowania dochodów i wydatków budżetowych oraz wyznaczanie celów i narzędzi ich osiągania składają się na podmiotowość gminy w dziedzinie polityki fiskalnej[8].

Dotąd dominującą metodą opracowania budżetu jest planowanie historyczne (tradycyjne). Na ogół przyjmuje się wielkość pozycji budżetowej z roku poprzedniego i koryguje się ją uwzględniając zmiany, najczęściej dotyczące wysokości przewidywanej inflacji. Sam budżet przygotowuje się w układzie tradycyjnym, według podziałek klasyfikacji budżetowej. Uważa się, że jest to mało czytelny obraz, nieuwzględniający celowości i skuteczności wydatków. Główny zarzut wobec takiego sposobu przygotowania budżetu podnosi nieuwzględnienie celowości i skuteczności wydatków oraz małą czytelność. Zaletą tej metody jest prostota i relatywnie niski koszt przygotowania planu finansowego.

Za rozwiązanie alternatywne uważa się budżet przygotowany w układzie zadaniowym. To inaczej plan rzeczowo-finansowy, a jego istotą jest to, że umożliwia zarządzanie środkami finansowymi poprzez cele. Osiąganie rezultatów (zadań) odbywa się za pomocą przyjętego systemu wskaźników (mierników). Budżet zadaniowy daje przesłanki wzrostu efektywności wydawanych środków, gdyż koncentruje je na zadaniach priorytetowych. W takim budżecie jest możliwa realna wycena realizacji konkretnego zadania, czyli określenie rzeczywistych kosztów zadania publicznego. W podejściu tradycyjnym koszt ten jest często rozproszony wśród wielu zadań ujętych w poszczególnych działach, rozdziałach. Taka metoda budżetowania zapewnia większą jawność i przejrzystość budżetu. Formuła budżetu zadaniowego wskazuje jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za wyko-

---

[5] Cz. Rudzka-Lorentz, H. Sochacka-Krysiak, *Źródła finansowania lokalnych zadań publicznych a problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 141–144.

[6] A. Szewczuk, *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2009, nr 526.

[7] B. Filipiak-Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, w: Studia i Rozprawy, t. 442, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 121.

[8] B. Walczak, *Gminy jako podmioty polityki fiskalnej*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 487.

nanie zadania publicznego. Stosowanie budżetu zadaniowego, traktowanego jako nowoczesne narzędzie zarządzania finansami, jest poważnym przedsięwzięciem i wymaga dużego wysiłku koncepcyjnego i organizacyjnego[9]. Konieczna wobec tego jest przebudowa myślenia organów zarządzających gminą i służb finansowych[10].

Uchwała budżetowa stanowi najważniejszy akt władzy lokalnej. Planowanie i przygotowanie budżetu gminy jest ujęte w określonych procedurach postępowania. Są one dość proste i przejrzyste. Sam tryb uchwalania i wykonywania budżetu jest regulowany ustawowo. Do wyłącznej właściwości organu wykonawczego należy przygotowanie projektu budżetu gminy. Organ ten do 15 listopada przedkłada radzie gminy projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz inne materiały. Są one następnie przedmiotem pracy i analizy komisji radnych, którzy mogą przedstawić swoje propozycje ewentualnych zmian. Jednocześnie organ wykonawczy przedstawia również wymienione dokumenty do opinii regionalnej izby obrachunkowej, sprawującej funkcję nadzoru finansowego nad jednostkami samorządu terytorialnego. Do czasu przyjęcia budżetu przez radę gminy (najpóźniej do 31 stycznia) wykonywanie planu dochodów i wydatków odbywa się według projektu.

Inny termin przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu za rok poprzedni, w postaci udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium (do 30 czerwca), oraz inny termin w sprawie uchwały budżetowej na kolejny rok wprowadzają istotną trudność w przypadku ważnego dokumentu, jakim jest bilans skonsolidowany. Jest on bardzo użyteczny z punktu widzenia gospodarki budżetowej, ponieważ obejmuje on m.in. informacje charakteryzujące wartość majątku komunalnego. Wiele jego składników nie jest odpowiednio wyszacowana, co utrudnia efektywne zarządzanie nimi w kontekście interesów gminy. Praktyka dowodzi, że część z nich jest bardziej administrowana niż fachowo zarządzana[11].

Kluczowym elementem oceny gospodarki finansowej jest systematyczna analiza budżetu. Same kryteria oceny gospodarki finansowej powinny dać odpowiedź na pytanie: czy jest ona właściwa dla realizacji podstawowego celu samorządu terytorialnego?[12] Analiza dochodowa dostarcza informacji o źródłach two-

---

[9] Szerzej o zaletach i wadach planowania budżetowego według zadań pisze M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 171–173.

[10] M. Wartalska, *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 157.

[11] Np. w Gdańsku została utworzona wyspecjalizowana spółka realizująca funkcje właścicielskie wobec miejskiego majątku. Z kolei w Łodzi podobne rozwiązanie zastosowano jedynie wobec majątku wodociągowo-kanalizacyjnego, powołując podmiot komunalny pod nazwą Łódzka Spółka Infrastrukturalna.

[12] M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010, s. 23.

rzących dochody budżetu, ich wydajność i strukturę. Pokazuje, jaki jest zakres samodzielności finansowej, a mówią o tym relacje dochodów własnych do dochodów ogółem. Dochody własne i ich jak największy udział oraz wzrost stwarza realne przesłanki umocnienia i stabilności podstaw finansowych gminy. Udział dochodów własnych w budżecie w gminach polskich kształtuje się na poziomie średnio ok. 50%[13].

Analiza strony wydatków budżetu daje obraz kierunków (priorytetów) w polityce gminy. Niektóre z nich są ewidentnie naruszone przez strukturę zadań własnych. W gminach najwięcej środków przeznacza się na zadania związane z oświatą i wychowaniem, opieką społeczną, gospodarką komunalną. Są one dość ustabilizowane i stanowią naturalne odbicie tradycyjnych zadań publicznych przypisanych instytucji samorządowej. Odnosząc to do strony dochodowej, widać wyraźną odwrotność, gdyż tam źródła dochodów pochodzących z tych sfer są zdecydowanie mniejsze. Tłumaczyć to należy tym, że w gospodarce budżetowej nie występuje zasada powiązania źródeł dochodów z konkretnymi wydatkami.

Obserwacja struktury wydatków według charakteru działalności (bieżące i majątkowe) pozwala ocenić, jaka jest skłonność gminy do rozwoju. Jego warunkiem jest przeznaczanie odpowiednich wydatków na cele inwestycyjne. W przypadku gmin występuje umiarkowana tendencja do inwestowania, gdyż pochłania ono średnio ok. 20% środków. Są też gminy, które zdecydowały się na duży wysiłek inwestycyjny (30, a nawet 40% budżetu).

Generalnie badanie strony wydatkowej jest potrzebne do ustalenia związku wydatków z rzeczywistymi korzyściami i eliminacji marnotrawstwa użytych zasobów publicznych. Właściwe myślenie władz publicznych polega na takim podziale budżetu, by zaplanowane wydatki (a w zasadzie ich część) powróciły do budżetu w postaci zwiększonych dochodów własnych. Spora część wydatków (tak jak w budżecie państwa) ma charakter sztywny, ponieważ wynika z typu realizowanych zadań, zobowiązań wynikających z ustaw oraz samego oblicza działalności usługowej samorządu (pracochłonność usług przekłada się na istotną wielkość wydatków bieżących – koszty osobowe).

Analizę samodzielności wydatkowej należy rozszerzyć o badanie wszystkich wpływów podatkowych. Zatem dochody własne (sensu stricto) powiększamy o udział gminy w podatku CIT i PIT oraz wielkość subwencji ogólnej, finansującej ważne zadania publiczne. Dopiero taka wielkość w dochodach ogółem pozwala określić pole swobody decydowania w sferze finansowej gminy.

Istotnym obszarem oceny sytuacji finansowej gminy jest płynność finansowa, czyli zdolność do spłaty zobowiązań. Łączy się z tym ocena potencjału inwestycyjnego i wiarygodności kredytowej. Na globalną ocenę kondycji finansowej gminy składają się:

---

[13] Np. w Holandii są one znacznie niższe (ok. 10%), a w Szwecji sięgają nawet 75%.

– wskaźniki dynamiki i struktury dochodów oraz wydatków ogółem, jednostkowo (na jednego mieszkańca),

– wskaźniki oceny zdolności kredytowej (np. udział zadłużenia w dochodach, koszt obsługi zadłużenia),

– wskaźniki ogólnej sytuacji finansowej (np. udział dochodów własnych, wolne środki w budżecie)[14].

Analizy wskaźnikowe są istotnym elementem nie tylko oceny dotyczącej kondycji finansowej, ale i potencjału rozwojowego w różnych strategiach władz lokalnych. Konsekwencją tego są metody zarządzania strategicznego, stawiające szczególnie wysokie wymagania wobec organów gminy.

3. Zadłużenie to skumulowany deficyt

Organy wykonawcze są zobligowane do informowania o realizacji budżetu. Na tym m.in. polega jawność finansów samorządowych (publicznych). Przy analizie oceny finansowej istotne są trzy wielkości: relacja dochodów do wydatków, zadłużenie oraz spłata zobowiązań. Projekt budżetu gminy może zakładać jego zrównoważenie (dochody równe wydatkom), nadwyżkę (dochody większe od wydatków) oraz – co spotyka się najczęściej – deficyt, kiedy przyjmuje się z góry, że dochody nie pokrywają planowanych wydatków. Najlepszą sytuację stwarzają dwa pierwsze przypadki, a zwłaszcza gdy występuje nadwyżka budżetowa, którą można przeznaczyć w roku następnym np. na sfinansowanie deficytu.

Zakładany deficyt budżetu gminnego pozwala na realizację większego zakresu zadań publicznych, ale trzeba pamiętać, że musi on być sfinansowany[15]. Realnymi źródłami jego pokrycia są: wpływy z tytułu sprzedaży papierów wartościowych, kredytów, pożyczek, prywatyzacji majątku, nadwyżki z lat ubiegłych, wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki (wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). W 2009 roku deficyt budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyniósł 11,5 mld zł, przy równoczesnym przeznaczeniu na inwestycje 42,1 mld zł, w tym finansowane ze środków Unii Europejskiej. Z kolei w 2010 roku deficyt ten wyniósł ok. 16 mld zł, tj. 1,1% PKB.

W przeciwieństwie do budżetu państwa deficyt budżetu samorządowego może być różny, choć należy pamiętać, że przyczynia się on do powstawania długu publicznego. Zadłużenie w przypadku samorządu terytorialnego posiada

---

[14] J. Sierak, *Analiza wskaźnikowa a model zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1083, s. 626.

[15] Na ogół gminy (i inne jednostki samorządowe) zawsze planują swoje niedobory z dużą nadwyżką.

ustawowe ograniczenie w wysokości 60% wielkości dochodów (w przypadku budżetu państwa wynosi on 60% PKB). Kolejnym reżimem jest pułap obsługi długu (spłaty zobowiązań), który obejmuje wysokość 15% dochodów. Ograniczenia te mają na celu dyscyplinowanie gospodarki finansowej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego i niedopuszczenie do powstania głębokiej nierównowagi finansów lokalnych, stanowiących istotną część finansów publicznych.

Mimo wzrostu dochodów samorządy terytorialne zadłużają się. Część dochodów podatkowych została utracona[16]. W czerwcu 2010 roku zadłużenie samorządowe wyniosło 40,8 mld zł. Żadna jednostka samorządu terytorialnego nie przekroczyła progu 60%, choć kilkadziesiąt jednostek zbliżyło się do tej wielkości. Największe zadłużenie wystąpiło w miastach na prawach powiatu (47,2%), mniej w gminach (36%). Małe zadłużenie powiatów i województw wynosiło odpowiednio 9,2 i 7,6%. Udział sektora samorządowego w całym długu publicznym państwa jest niski i wynosił 5,7% (w stosunku do 721,2 mld zł).

Faktyczne zadłużenie w samorządach terytorialnych jest wyższe, gdyż należy uwzględnić zobowiązania przejmowane przez spółki komunalne. Długu spółek nie bierze się pod uwagę przy wyliczeniu ustawowego progu 60%. W wielu dużych miastach dług spółek komunalnych przewyższa dług miasta (Wrocław, Gdańsk, Poznań, Warszawa), a władze miast niechętnie podają te informacje. W istocie długi te są regulowane przez miasto (jako ich właściciela), a w rzeczywistości przez jego mieszkańców.

Powstawanie długu publicznego, będącego skumulowanym deficytem budżetowym, ma głęboki wymiar moralny i społeczny. Zaciąganie nadmiernych zobowiązań (nawet uzasadnionych ekonomicznie) oznacza przerzucanie na barki mieszkańców ponoszenia ciężaru wydatków przeznaczonych na spłatę długu. Często ponoszone zobowiązania mają relatywnie długą perspektywę czasową ich regulowania, zatem faktycznie obciążeni są długiem publicznym następcy i kolejne pokolenia. Wobec tego społecznym uzasadnieniem jest pozyskanie miarodajnej opinii mieszkańców co do określonych tytułów zadłużenia (na ogół są to duże inwestycje) oraz pełna komunikacja pomiędzy władzą i administracją samorządową, i mieszkańcami, którzy w rezultacie będą obarczeni obowiązkiem spłaty owego długu. W sytuacjach wątpliwych, dyskusyjnych, rozbieżnych stanowisk nie można wykluczyć uruchomienia demokratycznej instytucji referendum, którą najlepiej jest zastosować przy akceptacji wizji (strategii) rozwoju jednostki samorządowej proponowanej przez jej władze.

---

[16] W ubiegłych latach samorządy terytorialne straciły znaczną część wpływów z podatków PIT (w momencie wprowadzenia polityki prorodzinnej i zmiany skali podatkowej) oraz z CIT (w wyniku kryzysu gospodarczego).

Na zarządzających gospodarką komunalną spoczywa trud działania zgodnego z kanonami sztuki ekonomicznej, czyli podejmowania decyzji racjonalnych, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności. Także w tym wyraża się profesjonalizacja kierowania sprawami publicznymi w gminie z użyciem pieniędzy publicznych. W wielu krajach znajduje to oparcie w silnej świadomości podatkowej, połączonej z celem wydawania środków publicznych. Powszechnym imperatywem staje się klimat oszczędności, presji na eliminowanie wszelkiego marnotrawstwa. Mieszkaniec wspólnoty samorządowej to nie tylko wyborca, konsument usług, ale i podatnik (*tax payer*), który oczekuje, że pieniądze (z jego udziałem) przeznaczone na cele publiczne będą dobrze zagospodarowane. W mieście Bon (USA) istnieje w dokumentacji komunalnej zapis, że „zarówno wybrani, jak i zatrudnieni powinni być cały czas świadomi, że ich pozycja zależy od podatników, którzy zasłużyli na to, aby ich podatki były uczciwie używane i w określonej formie do nich wróciły". Mówiąc inaczej: chodzi o takie wydatki, które będą owocowały później większymi dochodami.

W Polsce wymóg ten jasno określa ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44, ust. 3 ustawy[17], wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dla celowości i oszczędności przyjęto dwie zasady: uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalny dobór metod i środków służących osiąganiu założonych celów. Łatwo zauważyć, że zasady te nawiązują do reguły racjonalnego gospodarowania w aspekcie jej wydajności oraz oszczędności. W praktycznym ujęciu najlepsze efekty z nakładów polegają na uzyskiwaniu najlepszej (największej) wartości z zaangażowanych zasobów[18]. Z kolei optymalny dobór metod i środków ma służyć realizacji efektu (celu) przy możliwie najniższym poziomie kosztów. Patrząc na to z pozycji gospodarki budżetowej, będzie to osiągnięcie maksymalnej efektywności (wydajności) z poniesionych wydatków lub wykonanie zadania (usługi) wymagającego najniższych (optymalnych) wydatków z budżetu. W ostatnim przypadku mamy do czynienia z efektywnością kosztową (menedżerską), przydatną do oceny działalności oraz świadczenia usług komunalnych.

---

[17] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 147, poz. 1240 ze zm.).

[18] Formuła ta jest zbieżna z postępowaniem *value for money*, stosowanym w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii dla zwiększenia jego efektywności przy realizacji zadań publicznych. Zasada ta stanowi odzwierciedlenie aspektu wydajności w regule racjonalnego gospodarowania. W praktyce podejście to wyraża się wartością uzyskiwaną, otrzymaną za użyte środki finansowe.

4. Podsumowanie

Sytuacja ograniczoności zasobów finansowych, wobec ustawowo przypisanych gminie zadań publicznych, narzuca oczywistą konieczność zerwania z dominującym tradycyjnym podejściem, sprowadzającym się do administrowania środkami publicznymi. Potrzebą staje się poszukiwanie rozwiązań dla zwiększenia efektywności ich wykorzystania według przyjętych celów. Wspólnym mianownikiem są działania na rzecz racjonalizacji gospodarki finansowej gminy, biorąc pod uwagę różne wersje rachunków kosztów i korzyści. Sprzyjać temu ma budowa i realizacja procesów kształtowania dochodów i wydatków w wymiarze rocznym i wieloletnim.

Na koniec uwaga o charakterze ostrzegawczym. Finansowanie zamierzeń rozwojowych w gminie środkami dłużnymi jest wygodne, ale niesie ze sobą wiele niebezpieczeństw. Sporo gmin jest zafascynowana przedsięwzięciami, które nie leżą bezpośrednio w gestii zadań własnych, jak budowa obiektów sportowych, wypoczynkowych, hal imprezowych. Angażują one duże środki finansowe, które należy spłacać, zapewniając odpowiednio mniejsze dla innych zadań komunalnych, zaspokajających żywotne potrzeby mieszkańców. Nadto gminy podejmują ryzyko inwestycyjne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, nie zawsze dobrze dbając o bezpieczeństwo interesu publicznego w stosownych dokumentach (umowach). Dług finansowy gminy sam w sobie nie jest zły, pod warunkiem jego ciągłej kontroli i monitorowania. Zgodnie z tzw. złotą regułą zrównoważonego budżetu, organy gminy nie powinny zaciągać zobowiązań na cele bieżące. Uzasadnione jest natomiast zadłużanie się na rzecz projektów inwestycyjnych faktycznie potrzebnych w gminie. Zatem w gospodarce środkami finansowymi należy utrzymywać odpowiednią proporcję pomiędzy wydatkami bieżącymi, inwestycyjnymi i obsługą zadłużenia.

Literatura

Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.

Filipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, w: Studia i Rozprawy, t. 442, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Piotrkowska-Marczak K., *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993.

Rudzka-Lorentz Cz., Sochacka-Krysiak H., *Źródła finansowania lokalnych zadań publicznych a problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem*

publicznym, red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.

Sierak J., *Analiza wskaźnikowa a model zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1083.

Szewczuk A., *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2009, nr 526.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. nr 147, poz. 1240 ze zm.

Walczak B., *Gminy jako podmioty polityki fiskalnej*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005.

Wartalska M., *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.