Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2017, t. 73, nr 2

Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
e-mail: zkizp@uml.lodz.pl

Wybrane innowacje w zarządzaniu finansami samorządowymi. Przegląd i ocena

Streszczenie: *W artykule szczególną uwagę zwrócono na instrumenty noszące cechy innowacyjności, które mają wyprzedzać przewidywane zmiany w otoczeniu rynkowym i instytucjonalnym. Innowacje, o których mowa mają różne oblicza, począwszy od organizacyjnych, a kończąc na efektywnościowych. Poszukiwanie nowych rozwiązań musi bazować na instrumentach o niskim lub umiarkowanym poziomie ryzyka. Celem artykułu jest próba wyspecyfikowania podstawowych rozwiązań innowacyjnych w sektorze samorządowym, w kontekście obowiązujących rozwiązań prawnych. Rozważania są oparte na przeglądzie ustawodawstwa oraz stosowanego już narzędzia finansowego w zarządzaniu publicznym – z refleksją krytyczną. Założeniami przyjętymi w artykule są: stwierdzenie o umiarkowanej wrażliwości innowacyjnej gospodarki i zarządzania samorządowego oraz ostrożność i powściągliwość w mechanicznym przenoszeniu na grunt samorządu rozwiązań z sektora prywatnego. Do najważniejszych wniosków ogólnych wynikających z przeprowadzonych rozważań należy zaliczyć: 1) innowacje finansowe w działalności samorządu terytorialnego charakteryzują się wyraźnie zarysowaną specyfiką, 2) powinny być one zorientowane przede wszystkim na racjonalne gospodarowanie ograniczonymi środkami finansowymi, 3) szczególna rola w tym obszarze przypada systemowi nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego, czyli regionalnym izbom obrachunkowym (RIO).*

Słowa kluczowe: *samorząd terytorialny, finanse, budżet, rozwiązania innowacyjne*

Wstęp

Zarządzanie finansami samorządowymi można zdefiniować jako proces polegający na podejmowaniu przez organy stanowiące i wykonawcze wielu

różnych decyzji i działań wzajemnie ze sobą powiązanych, służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi [Rudzka-Lorentz, Sierak 2003: 179]. Jest to niewątpliwie część zarządzania ogólnego daną jednostką samorządową, która obejmuje m.in.: planowanie finansowe, księgowość, sprawozdawczość budżetową, kontrolę finansową (audyt), jak też działania mające na celu efektywne i skuteczne wykorzystanie posiadanych zasobów [Dylewski i in. 2007: 56]. Zarządzanie finansami samorządowymi uwarunkowane jest wieloma czynnikami endo- oraz egzogenicznymi, które ulegają ciągłym zmianom i są zróżnicowane dla poszczególnych jednostek terytorialnych. Niemniej istotą zarządzania finansami lokalnymi jest podejmowanie decyzji finansowych oraz ocena sposobu, w jaki zarządzający tymi finansami podejmują decyzje, reagując na zmieniające się warunki działania i rosnące potrzeby społeczności lokalnej [por. Wójtowicz 2000: 90-100].

Niewątpliwie środki finansowe są warunkiem koniecznym i niezbędnym do wypełniania zadań przypisanych samorządowi terytorialnemu. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych oraz rozwój jednostki samorządowej wymaga ponoszenia konkretnych nakładów finansowych. Ograniczone środki budżetowe i wciąż duże potrzeby w obszarze infrastruktury technicznej oraz społecznej powodują, że niektóre władze samorządowe decydują się na korzystanie z coraz to bardziej wyszukanych, alternatywnych sposobów finansowania potrzeb budżetowych (np. za pomocą powoływanych spółek komunalnych, szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego, budżetu zadaniowego, ale też niestandardowych instrumentów dłużnych). Niektóre z nich są bardzo ryzykowne i skomplikowane konstrukcyjnie w sensie prawnym oraz finansowym. Trzeba dodać, że jednostki samorządowe należą do najbezpieczniejszych podmiotów pod względem wiarygodności kredytowej spośród wszystkich działających w gospodarce polskiej. Stąd relatywnie duże zainteresowanie instytucji finansowych (szczególnie banków) tymi podmiotami i oferowanie im nowych, wyszukanych produktów, niejednokrotnie powiązanych z wysokim stopniem ryzyka.

Przedmiotem opracowania jest problematyka instrumentów zarządzania finansami i zadłużania się w sektorze samorządu terytorialnego. Celem badawczym artykułu jest próba określenia innowacyjnych rozwiązań w gospodarowaniu środkami samorządowymi. Rozważania są mocno ukierunkowane pragmatycznie, ponieważ dostarczają przesłanek i informacji dla polityk publicznych prowadzonych w samorządzie terytorialnym. Wnioskowanie przeprowadzono na podstawie przeglądu źródeł prawnych oraz literatury krajowej.

1. Orientacja na innowacyjne zarządzanie środkami publicznymi

Innowacja (od łac. *innovatio*, czyli odnowienie) jest aktem tworzenia oraz wdrażania nowego sposobu osiągania konkretnych rezultatów lub zwiększenia wydajności pracy i może dotyczyć nowych usług, nowych polityk i programów, nowych podejść, jak też nowych procesów [Kożuch, Kożuch 2012: nr 3, 138]. Innowacje w sektorze publicznym na poziomie samorządu lokalnego nie dotyczą tylko zmiany w zachowaniach urzędników czy charakteru wykonywanej przez nich pracy, ale także często dotykają podstawowych usług publicznych i mogą być bardziej odczuwalne przez obywateli niż te wdrażane na szczeblu centralnym [Bland i in. 2010: 1-18].

W samorządzie terytorialnym innowacje nie są zazwyczaj i nie muszą być nowatorskie w skali świata lub kraju. Jednostka samorządowa nie musi udowadniać, że rozwiązania, jakie zamierza zastosować w konkretnym projekcie, przedsięwzięciu czy w obszarze usług są najnowocześniejsze i dotychczas przez nikogo w danej postaci nie wdrażane. Najważniejsza jest liczba i jakość nowych rozwiązań wprowadzonych w praktyce gospodarczej przez jednostki samorządowe. Stanisław Łobejko [2014: 23] wskazuje pewne grupy innowacji zauważalne w praktyce na poziomie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, tj.: innowacje instytucjonalne i organizacyjne, innowacje produktowe, techniczne i technologiczne oraz innowacje w zarządzaniu finansami. Warto podkreślić, że innowacje w samorządzie terytorialnym mają odmienny charakter niż w sektorze prywatnym i odznaczają się wyraźnie zarysowaną specyfiką. Szerzej zagadnienie to omawia Marek Wojciechowski [2015: 119-122], wskazując na cechy ekonomiczne i infrastrukturalne.

Niedawno, tj. w 2015 r., wprowadzono nowe rozwiązanie prawne związane z możliwością tworzenia centrów usług wspólnych. Z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego, zmiany te mają na celu poprawę wykonywania zadań publicznych[1]. Tworzenie centrów usług wspólnych, tj. jednostek zapewniających w szczególności obsługę organizacyjną, administracyjną i finansową dla jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, jest prawnie możliwe od stycznia 2016 r. Centra usług wspólnych to wydzielone jednostki, wyspecjalizowane w określonych czynnościach (zadaniach), które obsługują podmioty zajmujące się świadczeniem usług komunalnych w ramach własnej organizacji.

[1] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1045. Analogicznych zmian dokonano w ustawie o samorządzie powiatowym.

Należy dodać, że narzędzie to jest popularne w sektorze prywatnym[2]. Mając na względzie, że zalety centralizacji procesów w przedsiębiorstwach są znaczne, to omawiane rozwiązanie może być z powodzeniem wprowadzane i polecane jednostkom samorządowym.

Niewątpliwie nowelizacja przepisów otwiera możliwość szerokiego zastosowania mechanizmu wspólnej obsługi w samorządach. Nadto pozostawia im dużą elastyczność co do wykorzystania tego instrumentu. Decyzja o zakresie wspólnej obsługi w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym stanowi autonomiczną decyzję władz lokalnych, które mają prawo wyboru co do specjalizacji centrów oraz obszaru ich działalności. Oznacza to, że szkoły, przedszkola czy ośrodki pomocy społecznej na terenie jednej gminy będą mogły mieć np. wspólną księgowość, wspólne usługi informatyczne, kadrowe i płacowe. Takie samorządowe centra obsługi będą też mogły łączyć się i wspólnie prowadzić księgowość szkół czy przedszkoli z kilku gmin.

Funkcjonowanie centrów wspólnej obsługi powinno przyczynić się do uzyskania znacznych oszczędności (zmniejszenia kosztów operacyjnych) i dać szansę na wykorzystanie efektu skali, np. w procesie prowadzenia wspólnych zamówień publicznych (chociażby zakup energii). Dodatkowo może sprzyjać poprawie jakości procesów poprzez ich standaryzację oraz bardziej efektywnie wykorzystać wyspecjalizowaną kadrę administracyjną. Można powiedzieć, że zyskać powinni także kierownicy jednostek organizacyjnych, którzy nie troszcząc się już o obsługę administracyjną czy finansową, będą mogli bardziej skupić się na działalności merytorycznej. Mimo że zastosowanie tego narzędzia w jednostkach samorządowych ma jeszcze krótki czas funkcjonowania[3], to należy ocenić je pozytywnie. Przemawiają za tym doświadczenia sektora prywatnego, jak też sektora publicznego innych krajów europejskich.

Kolejnym narzędziem zorientowanym na innowacyjne zarządzanie finansami jest zastosowanie budżetów zadaniowych w samorządach terytorialnych. Wprowadzenie podejścia opartego na Nowym Zarządzaniu Publicznym (NPM – New Public Management) powinno wspomóc zapewnienie efektywności realizowanych zadań, a przez to i alokowanych publicznych zasobów pieniądza [Filipiak 2012: 198]. W Polsce budżetowanie zadaniowe w samorządzie to jedna z wciąż jeszcze

[2] Duże podmioty prywatne tworzą dla swoich oddziałów (filii, placówek) centra usług księgowych, obsługi IT, zarządzania nieruchomościami itp., odciążając je od realizacji tych zadań. Powstają także centra międzynarodowe, które obsługują procesy wsparcia dla wielu podmiotów gospodarczych, np. w kilku krajach.

[3] Z wyjątkiem placówek oświatowych, gdyż ustawa o systemie oświaty od ponad 10 lat umożliwiała organom prowadzącym szkoły i placówki zorganizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Samorządy chętnie korzystały ze wspólnej obsługi i doświadczenia. Ponad 46% wszystkich gmin, które utworzyły jednostkę obsługi oświatowej potwierdzają, że generuje to oszczędności.

nowoczesnych form gospodarowania środkami publicznymi. Miasta, w których funkcjonują budżety zadaniowe, to m.in.: Kraków, Szczecin, Warszawa, Gdańsk, Poznań, Płock. Zakres informacji podany w formie opisowej w tym dokumencie pozwala mieszkańcom wspólnoty terytorialnej na wyrobienie sobie własnego zdania na temat sytuacji finansowej, planowanych inwestycjach, jak też kosztach działalności danej jednostki samorządowej [Dolewka 2012: 253-254]. Niewątpliwie w przypadku dużych samorządów korzystanie z tego instrumentu[4] powinno przyczyniać się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych.

W Polsce początki wprowadzania budżetu zadaniowego sięgają 1994 r. kiedy to w Krakowie rozpoczęto reformę metody planowania wydatków [Owsiak (red.) 2002: 131]. Kolejnymi miastami, które zastosowały ten instrument, były: Lublin, Szczecin i Poznań. W latach 2002-2003 w 30 jednostkach samorządowych w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego realizowane było wdrażanie budżetu zadaniowego. Z kolei w 2009 r. objęto tym działaniem 6 powiatów i 11 gmin województwa zachodniopomorskiego w ramach projektu finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego[5]. Z obserwacji można powiedzieć, że zakres budżetu zadaniowego w jednostkach samorządowych przedstawia się bardzo różnie. Najpełniejszy zakres jest opracowywany od wielu lat przez Kraków i Szczecin, gdzie budżet zadaniowy obejmuje urząd oraz wszystkie podległe jednostki organizacyjne. Generalnie budżet zadaniowy w swej ścisłej formule dotyczy budżetu po stronie wydatków [Lubińska (red.) 2009: 42].

Innowacje w zarządzaniu finansami samorządowymi to coraz bardziej popularne i częściej zawiązywane partnerstwa publiczno-prywatne (PPP). Jest to prawnie uregulowana forma współpracy administracji rządowej i samorządowej z podmiotami prywatnymi w sferze usług publicznych. W praktyce samorządowej są to przedsięwzięcia realizowane na podstawie długoterminowej umowy zawartej pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym, której celem jest stworzenie składników infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne regulują przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.[6] Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym podmiot prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności

[4] Mimo że obecnie prawo nie pozwala na sporządzanie budżetu wyłącznie w formie budżetu zadaniowego.

[5] Prace wdrożeniowe przeprowadzane były przez zespół pracowników Uniwersytetu Szczecińskiego pod kierunkiem prof. Teresy Lubińskiej.

[6] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2015, poz. 696 z późn. zm.

poprzez wniesienie wkładu własnego[7]. Według danych z 2016 r. Departamentu Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Rozwoju ze 100 projektów zrealizowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego tylko ok. 60 były to inwestycje samorządowe[8]. Wiele samorządów miało problem z ujęciem wydatków związanych z tym projektem w zakresie podziału na wydatki majątkowe i bieżące. Dla jednostek samorządowych ważne jest, by nie obciążało to bieżącego zadłużenia, żeby samorządy mogły dalej inwestować.

Warto dodać, że w przypadku samorządu terytorialnego działanie w ramach PPP ma na celu częściową prywatyzację tego sektora. Konsekwencją jest przekazanie podmiotom z sektora prywatnego niektórych zadań związanych np. z rozwojem lokalnej infrastruktury. Efektem takiego partnerstwa powinno być uzyskanie wyższej jakości świadczonych usług (polepszenie standardu usługi), jak też oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego. Z kolei dla podmiotów prywatnych – zyski z inwestycji. PPP jest jedną z form realizacji zadań publicznych i należy je wziąć pod uwagę, jeśli będzie ono dla interesu publicznego bardziej korzystne aniżeli inne sposoby. Inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządowe często napotykają na trudności finansowe, tj. brak wystarczających środków budżetowych na nowe zadania inwestycyjne. Z powodu permanentnego niedoboru środków publicznych na inwestycje pojawiła się koncepcja PPP, która w zamyśle ma zwiększyć skuteczność i ułatwić realizację podstawowych zadań jednostkom samorządu terytorialnego [Nogalski i in. 2006: 23].

Innym instrumentem jest budżet partycypacyjny (zwany również obywatelskim) postrzegany także jako innowacyjny instrument zarządzania finansami lokalnymi. W Polsce „moda" w samorządzie terytorialnym na zarządzanie ok. 1% środków przeznaczonych na wydatki budżetowe rozpoczęła się w 2011 r. Pierwszym miastem, które wyszło z taką inicjatywą był Sopot[9], a obecnie narzędzie to wykorzystywane jest przez ok. 80 jednostek samorządowych, w tym prawie we wszystkich dużych miastach, tzw. stolicach regionów. Warto dodać, że aktualnie trwają dyskusje, czy nie powinien on być lokalnym obowiązkiem, tj. wymogiem wprowadzenia obligatoryjności tworzenia tego typu budżetów bądź opracowania minimum kryteriów, które taki budżet powinien spełniać[10]. Z punktu

[7] Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2015, poz. 696 z późn. zm.

[8] www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/rzad-sie-nie-boi-ppp-zarazi-optymizmem-samorzady, 80998.html [dostęp: 7.01.2017].

[9] Aktywności w tym obszarze nie podjął organ wykonawczy, tylko radni.

[10] W 2014 r. przed pierwszą turą wyborów samorządowych ówczesna premier Ewa Kopacz wyszła z postulatem „budżet obywatelski w każdej gminie". Rok później PSL przygotował projekt ustawy w tej sprawie. Zaproponowano w nim, aby każda gmina powyżej 5 tys. mieszkańców przeznaczyła co najmniej 1% wydatków na inwestycje, o których decydować będą mieszkańcy. Projekt ten nie doczekał się jednak legislacyjnego ciągu dalszego.

widzenia ekonomicznego budżet obywatelski stanowi ilustrację nieracjonalnego i nieefektywnego zagospodarowania wydzielonej puli środków budżetowych. Jak pisze Eugeniusz Wojciechowski, budżet ten stanowi swoisty koszt pobudzania do partycypacji społecznej i ustalania demokratycznego zadań publicznych [Wojciechowski 2016: 375-382].

2. Krytyczna ocena niektórych rozwiązań innowacyjnych

Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej korzystają z niestandardowych instrumentów finansowych. Dotyczy to przede wszystkim tych, które są w trudnej sytuacji finansowej i nie mają zdolności kredytowej. Stosują wtedy tzw. kreatywną księgowość. Regionalne izby obrachunkowe (RIO) określają takie działania jako niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Od momentu wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia (tj. od 2014 r.) samorządy wypracowały skuteczne metody omijania przepisów prawa [por. Klupczyński 2014: nr 8, 61-62]. Według organu nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego, może to spowodować utratę płynności finansowej jednostki samorządowej, a co się z tym wiąże, brak możliwości wykonywania zadań publicznych. Kolejnym zagrożeniem jest gwałtowny przyrost długu[11]. RIO wymienia pięć metod omijania przepisów prawa przez samorządy, tj. finansowanie kapitałowe, sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny, płatność ratalna i subrogacja [Niestandardowe instrumenty... 2016]. Wymienione narzędzia nie podlegają reżimowi finansów publicznych. Pojawiły się w rozporządzeniu ministra finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego[12], a stosujące je samorządy nie wykazywały tych zobowiązań jako długu w sprawozdaniach budżetowych. W skali całego kraju pod koniec 2015 r. wykorzystywane były przez ponad 40 jednostek samorządowych [Weber 2016: 7].

Finansowanie kapitałowe polega na utworzeniu przez jednostkę samorządową spółki komunalnej, w której udziały może objąć podmiot finansujący określone przedsięwzięcie, poprzez wniesienie stosownego kapitału[13]. Z kolei sprzedaż

[11] Dług samorządu terytorialnego w 2007 r. wynosił 25,88 mld zł, a na koniec 2014 r. – ponad 72 mld zł.

[12] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.

[13] Taka sytuacja miała miejsce w gminie Opoczno (2011).

zwrotna zakłada nabycie przez instytucję finansową od jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości (gruntowej, gruntowej zabudowanej), przy jednoczesnym zawarciu przez strony przedwstępnej umowy sprzedaży tej nieruchomości, na mocy której jednostka samorządowa zobowiązuje się ją nabyć „powrotnie" po cenie sprzedaży. Konstrukcja tej sprzedaży (*de facto* pozornej) zbudowana jest na podstawie trzech umów, tj.: sprzedaż, dzierżawa, umowa przedwstępna sprzedaży. Jednostka samorządowa poprzez wyzbycie się składnika majątku nabywa aktywa pieniężne, zachowując wciąż (na zasadach wyłączności) możliwość dysponowania przedmiotem sprzedaży. Natomiast kupujący, w wyniku przekazania składnika majątku wraz z prawem do pobierania pożytków, rezygnuje z korzyści wynikających z dysponowania (jako właściciel) w zamian za wynagrodzenie płatne w formie np. czynszu dzierżawnego przez cały okres, aż do chwili ponownego przeniesienia własności.

W ten sposób żadna ze stron nie jest faktycznie zainteresowana sprzedażą (przeniesieniem posiadania), lecz wyłącznie przepływem środków pieniężnych wynikającym z obrotu umówionymi składnikami majątku. Dlatego nie należy rozpatrywać sprzedaży, dzierżawy i odkupu odrębnie – jako klasycznych umów cywilnoprawnych. Występując łącznie, tworzą one instrument obrotu aktywami pieniężnymi, oparty na zwrotnym przenoszeniu prawa własności. Według RIO, w tym kontekście zastosowana konstrukcja staje się instrumentem finansowania analogicznym do kredytu lub pożyczki, o których mowa w art. 89 i w art. 90 ustawy o finansach publicznych [Weber 2016: 25-26]. Przy czym cena sprzedaży jest faktycznie przychodem jednostki samorządowej, ujętym w budżecie jako dochód ze sprzedaży majątku, zaś odkupienie składnika majątku jest faktycznie spłatą udostępnionego kapitału (czyli rozchodem), ale w budżecie ujęty jest jako wydatek majątkowy. Zapłata czynszu dzierżawnego stanowi faktycznie wydatki związane z obsługą długu, natomiast w budżecie ujęta zostanie jako wydatki z tytułu najmu, dzierżawy. Przykładem sprzedaży zwrotnej jest działanie władz Aleksandrowa Łódzkiego[14].

Leasing, obok kredytu bankowego, jest najpopularniejszym źródłem finansowania działalności podmiotów gospodarczych. Jego szczególną odmianą jest leasing zwrotny. Leasing zwrotny zakłada dłużne finansowanie, oparte na odpłatnym i wzajemnym przenoszeniu praw majątkowych w celu uwolnienia kapitału bez uszczerbku dla dotychczasowych uprawnień do korzystania z rzeczy [Gołda 2002: 25]. Ma on na celu poprawę płynności finansowej podmiotu gospodarczego i uwolnienie zamrożonych środków finansowych. Klasycznym celem transakcji

[14] Gmina ta sprzedała jedną ze swoich nieruchomości gruntowych za cenę 8 mln zł brutto i podpisała z nowym właścicielem umowę o dzierżawę tejże nieruchomości na razie na okres 3 lat. Takie postępowanie miało na celu pozyskanie kapitału wskutek sprzedaży ziemi, ale jednocześnie zobowiązanie się do spłacenia go pod postacią opłat za dzierżawę.

leasingu zwrotnego jest pozyskanie środków finansowych poprzez uwolnienie zamrożonego kapitału w majątku samorządu terytorialnego, przy jednoczesnej gwarancji jego odzyskania (odkupu) po określonym okresie leasingu [Galas 2012]. W takiej transakcji przedmiotem leasingu zwrotnego jest najczęściej nieruchomość będąca własnością samorządu.

Zawierając umowę leasingu, podmiot finansujący zobowiązuje się do nabycia składnika majątku od określonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddania go podmiotowi korzystającemu do używania przez czas oznaczony. Podmiot korzystający zobowiązuje się zapłacić podmiotowi finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne. Istotne w tym działaniu jest, aby podmiot korzystający, bezpośrednio w okresie poprzedzającym zawarcie umowy leasingu, był właścicielem danego majątku, gdyż konstrukcja tego instrumentu przewiduje powrotne przeniesienie własności na zbywcę, po okresie, na jaki zawarto umowę. Także ważnym elementem w transakcji leasingu zwrotnego jest wycena składnika majątku będącego przedmiotem umowy. W praktyce wartością przedmiotu leasingu jest wartość rynkowa, nie bierze się pod uwagę wartości księgowej.

Z polskich samorządów podobny pomysł zrealizował Wrocław[15]. W 2012 r. miasto ogłosiło przetarg na sprzedaż trzech budynków. Gmina pozyskała w ten sposób 82 mln zł i przez 10 lat będzie spłacać raty leasingowe, by odzyskać nieruchomości. Na podkreślenie zasługuje fakt, że z punktu widzenia prawnego w działaniu tym barierą mogą być przepisy. Formalnie bowiem sprawa leasingu zwrotnego wygląda tak, że najpierw trzeba ogłosić przetarg na sprzedaż nieruchomości – zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, a następnie drugi przetarg na usługę finansową w postaci leasingu zgodnie z prawem zamówień publicznych. Teoretycznie może okazać się, że w drodze dwóch przeprowadzonych postępowań przetargowych zostaną wyłonione dwa różne podmioty, a to uniemożliwiałoby realizację całego przedsięwzięcia.

Kolejnym instrumentem finansowym skierowanym szczególnie do jednostek samorządu terytorialnego jest subrogacja stosowana w teorii w celu zmiany wierzyciela, a w praktyce również zmiany warunków spłaty zadłużenia. Subrogacja polega na tym, że instytucja finansowa, spłacając zobowiązanie samorządu terytorialnego, nabywa wierzytelność w stosunku do niej, a jednocześnie strony ustalają nowy harmonogram spłaty. Celem instytucji finansowej nie jest wejście w prawa wierzyciela, ale wykreowanie nowego stosunku prawnego (w szczególności w zakresie terminów i warunków spłaty zobowiązania przez jednostkę samorządu terytorialnego). Zdaniem Krzysztofa Kluzy subrogacja długu

[15] W 2014 r. z takim zamiarem nosiły się władze Łodzi, jednakże ostatecznie odstąpiły od zastosowania tego instrumentu.

to odpowiednik kredytu konsolidacyjnego – nie ma na celu pozyskania nowych środków tylko optymalizację spłat istniejącego zadłużenia, tak aby mógł spełniać wymogi art. 243 ustawy o finansach publicznych [Kluza 2015: 53]. Spłata na rzecz instytucji finansowej w budżecie ujmowana jest jako wydatek bieżący lub majątkowy, w zależności od charakteru zaspokojonego zobowiązania. Jednak RIO w swych wystąpieniach zwraca uwagę, że konstrukcja ta nie ma odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, powinna być traktowana jako tytuł dłużny[16].

Trudna sytuacja finansowa wielu samorządów w Polsce powoduje, że poszukują one i są zainteresowane alternatywnymi źródłami pozyskania funduszy. Występuje ryzyko, że zaciąganie zobowiązań w tych formach może doprowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia samorządu terytorialnego, jak też znaczącego zniekształcenia danych obrazujących kondycję finansową tego podsektora. Nadto, w wyniku przeprowadzonych kontroli przez RIO, można pokusić się o stwierdzenie, że warunki tych zobowiązań nie zabezpieczają w pełni interesu samorządu, a oferowane produkty przez różne instytucje finansowe są znacznie droższe od typowych rozwiązań finansowania zwrotnego, tj. kredytów, pożyczek i obligacji komunalnych. Trzeba zaznaczyć, że przedstawione w niniejszym opracowaniu instrumenty to niejedyne alternatywne źródła pozyskania środków, w grę wchodzą też inne, np. umowy, w ramach których podmiot gospodarczy może w kolejnych latach czerpać zyski ze zrealizowanej inwestycji. Takie projekty powstały m.in. we Wrocławiu i w Krakowie. Dzięki nim oba miasta doczekały się nowych parkingów, a prywatny inwestor będzie miał z nich zyski przez kolejnych kilkadziesiąt lat.

Zakończenie (wnioski)

Przedstawione w opracowaniu obszary problemowe nie wyczerpują wszystkich zagadnień w zakresie innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu finansami samorządowymi. Z przeprowadzonych rozważań można sformułować zbiór wniosków o charakterze ogólnym. Mają one silne odniesienie praktyczne, ponieważ innowacje mają służyć poprawie warunków gospodarowania zasobami finansowymi i majątkowymi w samorządzie:

1. Innowacje finansowe w działalności samorządu terytorialnego charakteryzują się wyraźnie zarysowaną specyfiką, polegającą na ich wdrażaniu przede wszystkim w obszarze procesowym.

[16] § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.

2. Ich uzasadnieniem jest wzrost efektywności wydatkowania środków budżetowych oraz poszukiwanie alternatywnych rozwiązań w celu pozyskania środków finansowych na bezpiecznych i korzystnych warunkach.

3. Stosując rozwiązania innowacyjne w obszarze finansów, należy pamiętać o ostrożności i powściągliwości w ich wdrażaniu. W odróżnieniu od sektora prywatnego w sektorze publicznym mamy do czynienia z inną postacią odpowiedzialności, związaną z ponoszeniem konsekwencji obciążających nie zarządzających, lecz wszystkich mieszkańców danej wspólnoty.

4. W przypadku innowacji finansowych szczególna rola przypada systemowi nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego, czyli regionalnym izbom obrachunkowym (RIO). Zdaniem RIO korzystanie przez samorząd terytorialny z niestandardowych instrumentów finansowania (postrzeganych przez władze jako innowacyjnych i atrakcyjnych), niepodlegających wyraźnym ograniczeniom ustawowym, jest niebezpieczne, ponieważ może prowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia samorządu terytorialnego, a także znaczącego zniekształcenia danych obrazujących jego sytuacje finansową.

5. Wydaje się, że warunki zaciągania zobowiązań dłużnych w niekonwencjonalnych formach najczęściej nie zabezpieczają interesu jednostki samorządowej. Ponadto oferowane przez różne instytucje produkty finansowe są znacznie droższe od klasycznych rozwiązań zwrotnego finansowania (kredyt, pożyczka, obligacje komunalne).

6. Zgodzić się należy z oceną RIO, że niezbędne są zmiany ustawowego katalogu tytułów dłużnych poprzez objęcie ich, w szczególności umów nienazwanych o skutkach podobnych do umowy pożyczki lub kredytu. Jak dowodzi praktyka, coraz więcej samorządów gminnych znalazło się w poważnych kłopotach finansowych z powodu zaciągania zobowiązań z niestandardowych źródeł finansowania swoich potrzeb.

7. Należy zaznaczyć, że polskie samorządy nie posiadają jeszcze skutecznej zdolności do rozwoju współpracy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Większy zakres tego partnerstwa występuje w świadczeniu usług komunalnych, natomiast mniejszy w realizacji wspólnych projektów rozwojowych. Słabe zainteresowanie podmiotów prywatnych taką formą współpracy związane jest głównie z niewielkim obszarem działalności publicznej nastawionej na zysk. Inwestorzy prywatni są skłonni angażować się w przedsięwzięcia, które przyniosą szybką i możliwie wysoką stopę zwrotu. Warto zauważyć, że działanie w tej formule wymaga złożonych i rozbudowanych procedur, które mają na celu ochronę interesu publicznego.

8. Innowacje finansowe w samorządzie terytorialnym powinny być zorientowane przede wszystkim na racjonalne gospodarowanie ograniczonymi środkami finansowymi. W świetle perspektyw rozwojowych taki kierunek działań będzie

zapewne najbardziej preferowany, ponieważ warunki pozyskania nowych środków finansowych będą coraz bardziej trudne i restrykcyjne.

Literatura

Bland T., Bruk B., Kim D., Taylor Lee K., 2010, Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation relationship, *The Innovation Journal*, Vol. 15, No. 3: 1-18.

Dolewka Z., 2012, Budżet zadaniowy w gminach jako nowe narzędzie zarządzania finansami samorządowymi, w: B. Woźniak, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, SGH, 251-260.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007, *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Filipiak B., 2012, Budżet zadaniowy jako instrument zwiększający efektywność zarządzania środkami publicznymi w JST, w: B. Woźniak, M. Postuła (red.), Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, SGH, 197-207.

Galas P., 2012, Leasing zwrotny szansą dla jednostek samorządu terytorialnego, *Wspólnota*, nr 51-52: 69.

Gołda M., *Leasing*, Difin, Warszawa 2002.

Klupczyński M., 2014, Wielka ucieczka przed wskaźnikiem, *Wspólnota*, nr 8: 60-62.

Kluza K., 2015, Innowacje finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego na skutek wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne*, nr 238: 53-64.

Kożuch B., Kożuch A., 2012, Innowacyjność w zarządzaniu rozwojem lokalnym, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, nr 3(25): 137-145.

Łobejko S., 2014, Miasto akceleratorem innowacji, w: M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce,* Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 23-44.

Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, 2016, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź.

Nogalski B., Szreder J., Walentynowicz P., 2006, Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego. Bariery i korzyści, w: M. Oliński (red.), *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, 21-30.

Lubińska T. (red.), 2009, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa: Difin.

Owsiak S. (red.), 2002, *Budżet władz lokalnych*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.

Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., 2003, *Zarządzanie finansami w gminach*, w: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 178-182.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2015, poz. 696 z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1045.

Weber M., 2016, Niestandardowe instrumenty finansowe a nadmierne zadłużanie się przez gminy, *Rzeczpospolita*, 17 sierpnia.
Wojciechowski E. (red.), 2014, *Samorząd terytorialny w Polsce*. *Raport*, Łódź: Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych.
Wojciechowski E., 2016, Problem budżetu obywatelskiego, w: R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 375-382.
Wojciechowski M., 2015, Innowacje w samorządzie terytorialnym, w: P. Nowak (red.), *Innowacje 2015. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w nowej perspektywie finansowej*, Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, 117-126.
Wójtowicz W., 2000, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/rzad-sie-nie-boi-ppp-zarazi-optymizmem-samorzady, 80998.html [dostęp: 7.01.2007].

Selected Innovations in the Management of Local Government Finance. A Review and Evaluation

Abstract. *The paper is focused on instruments exhibiting innovative features that can be seen as ground-breaking and ahead of anticipated changes in the market and the institutional environment. Innovation is here perceived as having a number of facets and deploying improvements to different areas, from organizational to performance-related. Importantly, new solutions must be based on instruments characterized by low or moderate risk. The paper attempts an overview of major innovative solutions in the local government sector, setting these in the context of applicable legal regulations. The discussion is built around a review of relevant legislation and financial tools that are already in use in public sector management and offers a critical reflection on these. An assumption is made that local government management is moderately susceptible to innovation, showing caution and restraint in adopting solutions generated in the private sector. The key generalizations and conclusions are as follows: innovations in local government finance have a number of clearly unique characteristics; financial innovations in local government should be targeted primarily at rationalizing the use of the notoriously scarce funds available to local government units; bodies that have a special role to play in this respect are those making up the system of supervision and control over the finances of local government, i.e. the regional audit offices (referred to as RIO in Poland).*

Keywords: *local government, finance, budget, innovative solutions*