

Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego Wybrane aspekty

Pod redakcją
Iwony Wieczorek

Wrocław 2016
Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

Recenzenci
Piotr Bury
Marcin Szewczak



18540601

Redaktor
Iwona M. Wieczorek
Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy i Polityki Społecznej
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

Na okładce: © Mimi Potter/Fotolia

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
and Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o., Wrocław 2016

ISSN 0239-6661

ISBN 978-83-229-3554-5

Publikacja przygotowana w Wydawnictwie Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o.
50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 15
tel. 71 3752885, e-mail: marketing@uwur.com.pl

BU UAM
2017 EO 20

Spis treści

Wstęp	7
Część I. Racjonalizacja kosztów działania jst przez centra usług wspólnych	
Ryszard Grobelny, Mateusz Klupczyński — Centralizacja działalności w jednostkach samorządu terytorialnego z wykorzystaniem centrum usług wspólnych	13
Michał Krajewski — Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym	23
Zbigniew Czepelak — Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych	37
Barbara Dagmara Niziołek — Dobre praktyki drogą do centrów usług wspólnych. Z doświadczeń Samorządowego Centrum Edukacji w Tarnowie	63
Część II. Wykorzystanie koncepcji <i>smart city</i> w zarządzaniu miastem	
Danuta Stawasz, Dorota Sikora-Fernandez — Koncepcja <i>smart city</i> a zarządzanie miastem	73
Jan Fazłagić — Jak wykorzystać koncepcję <i>smart cities</i> oraz pokrewną <i>smart specialization</i> do wsparcia rozwoju mniejszych miast w Polsce	95
Jan Fazłagić — Możliwości adaptacji rozwiązań z zakresu <i>smart cities</i> na potrzeby polskich miast	121
Część III. Nowoczesne zarządzanie w jst	
Danuta Stawasz, Magdalena Wiśniewska — Nowoczesne metody zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego	143
Paweł Antkowiak — Racjonalizacja kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	177
Marian Walny — Racjonalizacja kosztów działania w jst — gospodarka odpadami komunalnymi, dane potrzebne do prawidłowego ogłoszenia przetargu lub zlecenia <i>in-house</i>	221
Zakończenie	241
Noty o autorach	243



Paweł Antkowiak

Racjonalizacja kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Abstrakt

Opracowanie porusza zagadnienia racjonalizacji kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego jako integralnego elementu prawnego procesu budżetowania. Autor wskazuje, iż dbałość o racjonalne wydatkowanie pieniędzy, efektywność podejmowanych działań oraz optymalizacja całego procesu przybiera na znaczeniu, albowiem jednostki samorządu terytorialnego borykają się z coraz większymi trudnościami finansowymi. W większości przypadków nie wynika to jednak z ich niegospodarności, ale z prostego faktu, iż na przestrzeni ostatnich dekad realizują one coraz większą listę zadań publicznych przekazywanych przez władze centralne w ramach procesu decentralizacji, nie mając jednocześnie odpowiednich środków zabezpieczających prawidłowe ich wykonanie. Omówione instrumenty — budżet zadaniowy, centra usług wspólnych, wspólne zakupy czy chociażby nowe zasady określania maksymalnego poziomu zadłużania się jednostek sprawiają, że łatwiej będzie odnaleźć się wóldarzom jednostek samorządowych w tych coraz trudniejszych pod względem finansowym czasach.

Rationalization of the costs of functioning of local government units in Poland

Abstract

The paper touches upon the issues of rationalization of the costs of functioning of local government units as an integral element of the legal budgeting process. The author shows that care for rational money spending, effectiveness of taken actions and optimization of the entire process assumes a greater importance, because units of local government struggle with growing financial problems. In most of the cases it does not result from their wastefulness, but from the fact, that throughout recent decades they have had to realize more and more public tasks, which are being transferred to local governments by central administration within the scope of decentralization. Local governments do

not have sufficient financial assets to ensure proper realization of these tasks. The instruments analyzed in this paper, such as for example: Performance — based budgeting, Shared Services Centers, common purchases or new rules for establishing the maximal debt level of a unit, make it easier for the leaders of local government units to manage in the financially difficult times.

W 2016 r. obchodzimy 26. rocznicę odtworzenia w Polsce samorządu terytorialnego. Taki jubileusz zawsze skłania do refleksji na temat tego, co udało się osiągnąć, gdzie zawiedliśmy i co jeszcze przed nami. Nie ma bowiem wątpliwości, że rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Odwołanie się do idei samorządności należy uznać za jeden z fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej¹.

Rok 1989 przyniósł wiele zmian, w tym między innymi restytucję samorządu terytorialnego. Reformy wprowadzone pakietem ustaw z 1990 r. przywróciły zjawisko władzy lokalnej w Polsce. W dniu 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”, oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu — ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) i ordynację wyborczą do rad gmin. Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 r. Wtedy właśnie odbyły się w pełni wolne i demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie zapoczątkowany został proces budowy nowego modelu państwa.

Uregulowania zawarte w Konstytucji z 1997 r. rozpoczęły drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 r. przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie. Na mocy tych aktów prawnych z dniem 1 stycznia 1999 r. powstał trójstopniowy podział terytorialny: gminy (2479), powiaty (379, w tym 314 powiatów ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatu) oraz województwa (16).

Z przepisów Konstytucji RP wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

— zasada pomocniczości — jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią

¹ P. Antkowiak, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 155.

funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;

— zasada samodzielności — jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej, a także względem siebie;

— zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego — w przypadku gdy przepis prawa nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego².

Według zamierzeń twórców reform samorządowych podstawowymi celami ich wprowadzenia miała być decentralizacja państwa przez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Założenie było bardzo proste — im bliżej obywatela zapadać będą decyzje, tym trafniej odpowiadać one będą na społeczne zapotrzebowanie. I tak *de facto* jest, chociaż przyznać trzeba, że nie wszystko się udało. Ciągłe dyskutujemy między innymi nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji, przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych itp. Mimo to samorząd stał się znakomitą szkołą wyrobienia obywatelskiego i przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego³.

Jednak bez wątpienia sprawne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oparte jest w dużej mierze na posiadanym potencjale finansowym, przede wszystkim zaś na racjonalnym gospodarowaniu pieniądzem publicznym. Koncepcja *New Public Management* postuluje zorientowany rynkowo oraz kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji znanych nam z sektora prywatnego, a więc funkcjonujących na podstawie rachunku zysków i strat.

Nie podlega dyskusji, że problematyka zarządzania finansami jest jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i stanowi żywy przedmiot zainteresowania nie tylko teoretyków, lecz także praktyków. Widać bowiem wyraźnie, że sytuacja finansowa oraz zwiększający się zakres wykonywanych zadań publicznych sprawiają, iż władze samorządowe zaczynają doceniać ekonomiczne aspekty swojej działalności. Coraz większą rolę w zarządzaniu lokalnym odgrywa więc racjonalne i efektywne zarządzanie pieniądzem publicznym⁴. Jako że lista potencjalnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego to w zasadzie od lat katalog zamknięty (z drobnymi mo-

² P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny na przykładzie Miasta Konina*, Poznań 2011, s. 39.

³ P. Antkowiak, *Samorząd terytorialny — 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań” 2015, nr 1, s. 3.

⁴ A.J. Koźuch, *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW — Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65, s. 121.

dyfikacjami w ciągu ostatnich lat), szczególną uwagę należy skupić na wydatkowej stronie lokalnej gospodarki budżetowej. Przedmiotem niniejszego opracowania stały się więc możliwości racjonalizacji kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W opracowaniu szczególna uwaga zostanie skupiona na gminie, czyli podstawowym poziomie samorządu terytorialnego, albowiem to tutaj realizowana jest większość funkcji usługowych i to tu najczęściej dochodzi do styku urząd–obywatel.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Zanim omówione zostaną mechanizmy racjonalizacji kosztów działania samorządów, należy przyrzeć się sytuacji finansowej omawianych jednostek. Trzeba bowiem pamiętać, że decentralizacja terytorialna w Polsce spowodowała, że gminy, jako podstawowe jednostki samorządów terytorialnych, otrzymały największy i niezamknięty katalog zadań mających zaspokoić potrzeby ludności zamieszkującej ich terytorium. Wieloaspektowość oraz tempo tego procesu spowodowały, że gminy otrzymały niewystarczające środki finansowe na realizację sukcesywnie przerzucanych na nie zadań. Środki finansowe, jakimi dysponują gminy, nie wystarczają na pokrycie rosnących wydatków, co powoduje powstawanie deficytu budżetowego, a w konsekwencji wzrost zadłużenia tych jednostek.

Zarządzanie bezpieczeństwem finansowym samorządów terytorialnych wymaga podejmowania decyzji odnośnie do spełnienia limitów maksymalnego poziomu zadłużenia tych jednostek. Równocześnie na wartość zobowiązań samorządów będą wpływać: rodzaje zobowiązań wykorzystywane przez jednostki sektora w ramach finansowania, rodzaje wykorzystywanych instrumentów dłużnych czy też przyjęte metody rachunkowe. Na zadłużenie jednostek wpływają czynniki ekonomiczne i polityczne, a także obowiązujące regulacje prawne. Wśród przyczyn wzrostu deficytu i długu samorządów gminnych wyróżnia się między innymi:

- spadek dochodów własnych gmin spowodowany kryzysem gospodarczym;
- wyższa dynamika wydatków w stosunku do dynamiki dochodów;
- uruchamianie samorządowych inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej;
- wykorzystanie możliwości zadłużania się gmin na zasadach obowiązujących do końca 2013 r. i obawy utraty zdolności kredytowej po wejściu w życie nowych limitów zadłużenia⁵.

⁵ A. Parlińska, *Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40, s. 191–192.

Należy pamiętać, że w zasadzie od początku funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca w różny sposób próbuje ograniczać (z reguły ilościowo) zaciąganie przez nie zobowiązań. Do 1998 r. regulacje z tego zakresu znajdowały się w ustawach dotyczących dochodów gmin i były zdecydowanie bardziej liberalne od tych, które pojawiły się w 1999 r. w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych.

Od 1999 r. do 2013 r. obowiązywał w Polsce jednolity system ograniczania zadłużenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, złagodzony nieco z początkiem 2004 r. Zgodnie z nim łączne zadłużenie danej jednostki na koniec roku budżetowego nie mogło przekraczać 60% jej wykonanych dochodów w danym roku, a w poszczególnych kwartałach roku — 60% dochodów planowanych. Z kolei łączna kwota płatności z tytułu obsługi zadłużenia nie mogła przekroczyć 15% planowanych przez nie dochodów budżetowych w danym roku, a jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy pułap 55% — nie więcej niż 12%⁶.

Od 2014 r. obowiązuje jeden indywidualny limit zadłużenia, stanowiący o maksymalnej wysokości środków, jakie jednostka będzie mogła w danym roku przeznaczyć na obsługę zadłużenia, tj. na: raty kredytów, pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych i spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Limit ten określa wielkość nadwyżki bieżącej osiągniętej przez jst (dochody bieżące — wydatki bieżące), powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku. Aby to obliczyć na dany rok, należy posłużyć się wzorem na jej wyliczenie, zawartym w art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Moment wprowadzenia nowych regulacji był krytyczny dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, zmuszonych powziąć gwałtowne kroki, aby spełnić nowe wymogi ustawowe. Aby zmniejszyć koszty obsługi zadłużenia, dokonywano konwersji warunków, na jakich zaciągane były zobowiązania. Często dokonywano konsolidacji i jednocześnie konwersji zadłużenia, tj. najczęściej zaciągano jeden duży kredyt lub emitowano obligacje komunalne na kwotę równą łącznym dotychczasowym zobowiązaniom, na korzystniejszych warunkach niż dotychczasowe⁷.

⁶ J. Kotlińska, *Finanse JST w nowych regułach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 7, 2014, s. 50–51.

⁷ *Ibidem*, s. 52–54; por. B. Filipiak, *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym — wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 802. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65, s. 61–70; M. Bitner, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego — analiza prawnoporównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 9–40; A. Bem, K. Daszyńska-Żygadło, T. Skica, *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwości absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5, s. 11–25; S. Kańduła, *Wyrównywanie poziomej nierównowagi finansowej w budżetach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 38–56.

Analizując dochody i wydatki sektora samorządowego traktowanego jako jeden agregat, stwierdzimy, że ostatnie 15 lat, a więc okres od utworzenia powiatów i województw samorządowych, charakteryzuje się wyraźnym wzrostem zarówno dochodów, jak i wydatków oraz stabilnymi — poza trzyletnim okresem lat 2009–2011, w którym wyraźnie zahamowały dochody — relacjami dochodów i wydatków. Liczone w cenach stałych 1999 r. przeciętne tempo wzrostu dochodów jst wynosiło 4,4% rocznie, takie samo było też tempo wzrostu wydatków. Dla „kryzysowego” okresu lat 2006–2014 dynamika wzrostu dochodów i wydatków była oczywiście niższa około 2,0% rocznie, ale nawet w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarki polskiej i ostrego kryzysu na rynkach globalnych samorządy zachowały zdolność do trwałego i w miarę równego tempa wzrostu. W tym czasie widać też szybszy wzrost wydatków bieżących niż wydatków majątkowych oraz wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu dochodów i wydatków samorządowych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z ogólnej kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego około 78,5% przypada na gminy, 12,5% na powiaty, a 9,0% — na województwa samorządowe. Podział ten dobrze oddaje rozkład zadań między rodzaje jednostek samorządu terytorialnego. W strukturze wydatków jst, traktowanych jako całość, przeważającą część stanowią wydatki w czterech działach klasyfikacji budżetowej. Tymi wiodącymi działami są: oświata i wychowanie (ponad 30% wszystkich wydatków budżetów samorządowych), transport, pomoc społeczna oraz administracja. Na te cztery działy przypada łącznie prawie 70% wydatków budżetów samorządowych⁸.

Chcąc podsumować ostatnie 26 lat funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, należy uznać, że obowiązujący obecnie system finansów samorządowych pełni poprawnie swe podstawowe funkcje:

- jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować — choć z dość istotnymi ograniczeniami — o przeznaczeniu posiadanych środków;
- przeważająca większość jednostek samorządu terytorialnego zachowuje równowagę finansową, chociaż w wielu gminach odbywa się to kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych;
- posiadane środki pozwoliły jednostkom samorządu terytorialnego na dokonanie w ostatnich latach ogromnej poprawy stanu infrastruktury komunalnej i społecznej, chociaż nadal znacząca pozostaje skala niezaspokojonych potrzeb w tej dziedzinie;
- samorządy są w stanie utrzymywać — przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego — duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków.

Mimo spełnienia tych warunków system finansów samorządowych daleki jest od ideału. Niezależnie od toczących się nieprzerwanie od 1990 r. dyskusji o rozmiarach środków publicznych, jakie — odpowiednio do podziału wykonywanych

⁸ W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach — stan i rekomendacje*, Warszawa 2015, s. 22–31.

zadań — powinny trafić do sektora samorządowego, wady obowiązującego systemu przejawiają się w:

- niskim udziale dochodów własnych, szczególnie w powiatach i województwach;
- skomplikowanej konstrukcji subwencji ogólnej, ograniczającej możliwości efektywnego wyrównywania dysproporcji finansowych, zwłaszcza między dużymi ośrodkami miejskimi i pozostałymi gminami;
- pomijaniu przy kształtowaniu dochodów samorządowych uzasadnionych różnic kosztów wykonywania zadań publicznych;
- niejasnym systemie finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań zleconych;
- rozbieżnościach między zadaniami publicznymi przydzielonymi samorządom a możliwościami (finansowymi i kompetencyjnymi) samodzielnego i efektywnego zarządzania wykonywaniem tych zadań;
- nadmiernie uciążliwym nadzorze nad finansami jst;
- ograniczonej jawności i przejrzystości finansów samorządowych⁹.

Z pewnością jednym z elementów poprawy tego stanu rzeczy jest próba racjonalizowania kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego.

Racjonalizacja kosztów i efektywność zarządzania finansami przez jednostki samorządu terytorialnego

Rację ma Maciej Gazda, gdy pisze, że w języku prawniczym nie istnieje legalna definicja racjonalizacji. Termin nie występuje też zbyt często w źródłach prawa. Język prawniczy także nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym jest racjonalizacja. Mimo iż sądy oraz przedstawiciele doktryny wielokrotnie odwołują się do pojęcia „racjonalizacja”, to częstokroć czynią to w zupełnie różnych kontekstach, co uniemożliwia jego właściwe zdefiniowanie¹⁰.

Według Karola Adamieckiego do międzynarodowego języka naukowego racjonalizację wprowadzili niemieccy uczeni, którzy traktowali ją jako metodę zmierzającą do osiągnięcia jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków¹¹. Z kolei definiując pojęcie „racjonalizacja pracy”, wskazuje się, że jest to uzyskanie możliwie maksymalnej pracy w danych warunkach bez uszczerbku dla jej jakości¹².

⁹ *Ibidem*, s. 32; por. J. Bober *et al.*, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 42–51; *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 3–10.

¹⁰ M. Gazda, *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 169–170.

¹¹ K. Adamiecki, *Nauka organizacji i jej rola w życiu gospodarczym*, Warszawa 1932, s. 6.

¹² *Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. R. Manteuffel, Warszawa 1984, s. 626.

Racjonalizację wydatków publicznych można rozpatrywać w różnych aspektach. Jak zaznacza Jolanta Gliniecka, jednym z nich jest minimalizacja wydatków na założone uprzednio zadania publiczne. Innym zaś może być maksymalizacja efektywności wydatkowania środków publicznych¹³.

Aby osiągnąć cel racjonalizacji wydatków publicznych, można stosować uproszczone bądź bardziej złożone metody. Maciej Gazda twierdzi, że stosowanie prostych środków zmierzać będzie do eliminowania wszelkich przejawów niegospodarności i złej organizacji wydatków publicznych. Natomiast bardziej złożone modele racjonalizacji wydatków opierać się będą na długotrwałym procesie, począwszy od ustalenia możliwości finansowych oraz hierarchii potrzeb, odpowiednim zaplanowaniu sposobu wydatkowania oraz momencie, w którym powinno to nastąpić, przez odpowiednie wdrożenie tego sposobu, na nadzorze i kontroli nad przebiegiem jego wykonania kończąc. Polski ustawodawca, rozsądnie jak się wydaje, przyjął ten drugi sposób działania, czego dowodem jest wiele obowiązujących ustaw¹⁴.

W ramach racjonalizacji wydatków publicznych wyodrębnia się racjonalizację kosztów oraz racjonalizację wyborów. Kryterium, które różnicuje racjonalizację kosztów i wyborów, jest przede wszystkim to, czy przedmiotem badania efektywności są zadania, czy pozostające do dyspozycji środki finansowe. Ta pierwsza wiąże się z realizowaniem zadań przy jak najmniejszym zaangażowaniu środków publicznych, z kolei ta druga odnosi się do wyboru spośród alternatywnie istniejących środków, które w najlepszy sposób zagwarantują realizację założonego wcześniej celu. W przypadku racjonalizacji wyborów badaniu poddawane są wszystkie pozytywne i negatywne skutki istniejącej opcji. Punktem wyjścia takiego działania będzie określenie wysokości prognozowanych nakładów przy zastosowaniu danej metody. Do racjonalizacji kosztów prowadzą natomiast trzy metody: powołanie scentralizowanego organu zarządzającego i nadzorującego jednostki sektora finansów publicznych, tworzenie zasady postępowania odnoszącej się do sposobu wydatkowania środków publicznych bądź też połączenie obu metod¹⁵.

Obowiązująca ustawa z dnia z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Warto również pamiętać, że warunkiem brzegowym procesu racjonalizacji jest przestrzeganie zasady legalizacji wydatków, czyli nieponoszenia

¹³ J. Gliniecka, *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27, s. 93.

¹⁴ M. Gazda, *op. cit.*, s. 172.

¹⁵ J. Stankiewicz, *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *Finanse publiczne*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 708.

¹⁶ Dz.U. 2013, poz. 885 z późn. zm.

takich, co do których nie można wskazać podstawy prawnej. Nabiera to szczególnego znaczenia, gdy mówimy o wydatkowaniu pieniędzy pochodzących ze źródeł zewnętrznych, w tym przede wszystkim funduszy Unii Europejskiej. Istotnym elementem jest zarządzanie ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego, które powinno być sukcesywnie realizowane w następujących etapach:

- wyznaczenie celów i zrozumienie kontekstu danej dziedziny;
- identyfikacja ryzyka (na przykład praca w powołanej grupie roboczej, ankietyzacja pracowników w poszczególnych wydziałach urzędu, rozmowy z pracownikami, wykorzystywanie doświadczenia innych jednostek i osób);
- analiza ryzyka:
- prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka;
- konsekwencje określonych zdarzeń;
- szacowanie ryzyka i jego hierarchizacja (wysokie, średnie, niskie ryzyko);
- ocena ryzyka (czy ryzyko jest akceptowane, czy nieakceptowane);
- zarządzanie ryzykiem:
- przeciwdziałanie ryzyku (tworzenie i wdrożenie planów działania);
- przenoszenie ryzyka (na przykład zawieranie polis ubezpieczeniowych, wykorzystywanie gwarancji dobrego wykonania kontraktu);
- akceptacja ryzyka (wynikająca przykładowo z faktu, że koszty przeciwdziałania ryzyku znacznie przewyższają potencjalne koszty wystąpienia określonych zjawisk);
- wycofanie się z danych działań¹⁷.

Poprawność procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym to odpowiednia organizacja tego procesu. Na każdym z wymienionych etapów procesu zarządzania ryzykiem powinno dochodzić do konsultacji i komunikacji oraz powinien być prowadzony nadzór nad ryzykiem i jego przegląd. Wzorcowe procedury określające standardy zarządzania ryzykiem i postępowania w tym zakresie określone zostały przez Ministra Finansów w formie komunikatu nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁸.

Wreszcie warto jeszcze zwrócić uwagę na efektywność działań jednostek samorządu terytorialnego w sferze finansów. Definiowana jest ona jako rezultat podejmowanych działań opisywanych relacją efektów do poniesionych nakładów przy założeniu, że relacja ta powinna dążyć do wartości optymalnej¹⁹.

Trzeba jednak odnotować, że efektywność w sferze finansów publicznych na poziomie lokalnym jest bardzo trudno mierzalna. Możemy o niej mówić jedynie

¹⁷ A. Walenia, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306, s. 454–458.

¹⁸ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

¹⁹ B. Guziejewska, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6, s. 72.

wówczas, gdy w sposób precyzyjny jesteśmy w stanie określić nakłady i efekty, co w sektorze finansów publicznych nie zawsze jest możliwe. Na poziomie lokalnym wynika to między innymi z celów postawionych przed tymi jednostkami, które mogą mieć charakter jakościowy i trudno je skwantyfikować, gdyż często poddaje się analizie nie tylko sam efekt, lecz wycenia się także zakres oddziaływania na otoczenie i korzyści zewnętrzne wydatków publicznych. Toteż efekty niektórych wydatków publicznych występują po wielu latach, co powoduje nieprecyzyjny rozkład w czasie nakładów i efektów, będący podstawowym warunkiem pomiaru efektywności²⁰.

Dokonując przeglądu literatury przedmiotu, można wyróżnić metody oceny efektywności, które opierają się na podejściu:

— *wskaznikowym*, sprowadzającym się do konstruowania relacji między różnymi wielkościami (na przykład wskaźniki: zadłużenia, płynności finansowej czy rentowności); ważne jest odpowiednie oszacowanie tych wielkości i ich interpretacja dokonywana na podstawie porównania obliczonych wskaźników z przyjętymi bazami odniesienia;

— *parametrycznym*, mającym za podstawę metody ekonometryczne i wprowadzającym do oceny efektywności funkcję produkcji (na przykład metody SFA — *Stochastic Frontier Approach*, TFA — *Thick Frontier Approach* oraz DFA — *Distribution Free Approach*);

— *nieparametrycznym*, w którym wykorzystuje się procedurę programowania liniowego; podejście to nie uwzględnia wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru ani nie analizuje zależności między nakładami i wynikami, na przykład metody DEA i FDH²¹.

Polski ustawodawca podjął się trudnego wyzwania wprowadzenia mechanizmów nowego zarządzania publicznego do polskiego sektora finansów publicznych. Z jednej strony pojawiły się realne instrumenty służące dokonywaniu pomiaru, a z drugiej — systemowe rozwiązania mające na celu maksymalizację efektów. Ustawodawca, widząc potrzebę pomiaru efektywności, wskazuje w ustawie na instrumenty sprzyjające jej wzrostowi i pomiarowi: budżetowanie zadaniowe, finansowe planowanie wieloletnie (w szczególności wieloletni plan finansowy państwa, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego) i kontrolę zarządczą. Instrumenty te oparte są na dokonywaniu pomiaru i ocenie stopnia realizacji przyjętego celu oraz wykonywanych programów, zadań, podzadani i działań. W literaturze przedmiotu, jak również w praktyce sektora publicznego, wskazuje się, że ewaluacja i budżet zadaniowy stanowią atrybuty nowoczesne-

²⁰ M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 48–49.

²¹ K. Owskiak, *Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 346, s. 147–148.

go państwa i jako takie są instrumentami wzajemnie się uzupełniającymi. Ponadto postuluje się, aby prowadzić *benchmarking*. Konsekwentne wdrażanie i odpowiednia koordynacja wskazanych trzech instrumentów może doprowadzić do wzrostu efektywności alokacji środków publicznych, czyli efektywności ponoszenia wydatków²².

Podstawowym instrumentem pozwalającym na dokonywanie pomiaru w budżetowaniu zadaniowym jest miernik. Służy on ocenie realizacji programów, zadań, podzadań, działań. Mierniki powinny umożliwiać uzyskanie odpowiedzi na pytania:

— W jakim stopniu przyjęte cele programu, zadania, podzadania lub działania są ważne w stosunku do rosnących potrzeb i przyjętych priorytetów? (pytanie o istotność);

— Jak posiadane zasoby zostały zaangażowane do wykonania zadań lub osiągnięcia rezultatów? (pytanie o efektywność);

— Jak dalece przyjęty program (składający się z zadań, podzadań lub działań) będzie służyć osiągnięciu celów szczegółowych oraz strategicznych? (pytanie o skuteczność);

— Czy przyjęty program lub zadanie będą miały wpływ na docelową grupę w zakresie zaspokojenia zgłaszanych potrzeb? (pytanie o użyteczność);

— Czy i w jakim stopniu należy oczekiwać zmian powstałych w wyniku zakończenia realizacji programu lub zadania? (pytanie o trwałość)²³.

Mierniki można podzielić również na mierniki: oddziaływania, rezultatu, produktu. Mierniki oddziaływania pozwalają na dokonanie oceny bezpośrednich skutków, czyli efektów danego programu, zadania, podzadania lub działania, które pojawiają się jakiś czas po dostarczeniu produktów lub na skutek świadczonych usług i pojawienia się rezultatów. Wówczas mamy do czynienia z bardzo wąskim podejściem do pomiaru oddziaływania. Jeśli bowiem oddziaływanie wykracza poza bezpośrednich beneficjentów programu, zadania, podzadania lub działania, które w mniejszym lub większym stopniu wynika z realizacji danego programu, mówimy o ujęciu szerszym. Cechą wspólną obu typów oddziaływania jest termin wystąpienia efektów, który odróżnia oddziaływanie od rezultatu. Mierniki rezultatu zaś określają skutki wdrożenia lub realizacji programu, zadania, podzadania lub działania, a więc efekt, jaki powstaje na wyjściu, z reguły bezpośrednio po zrealizowaniu²⁴. Mierniki produktu wyznaczają stopień wykonania programu, zadania, podzadania lub działania. Odzwierciedlają konkretny efekt związany z realizacją

²² B. Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10, s. 229–230.

²³ *The New Programming Period 2000–2006: Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation — An Indicative Methodology*, Working Paper 3, European Commission, 1999, s. 9.

²⁴ M. Dylewski et al., *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009, s. 224–225.

programu, zadania, podzadania lub działania w krótkim okresie. Pozwalają na dokonanie pomiaru efektywności i skuteczności²⁵.

Wracając jednak do racjonalizacji — bez wątplenia koszty funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego różnią się między sobą, w szczególności wydatki, jakie ponoszone są na wyposażenie miast i obszarów wiejskich w sieci, urządzenia oraz obiekty szeroko rozumianej infrastruktury. Kosztochłonność determinowana jest oczywiście różnorodnymi czynnikami: układem warunków fizjograficznych, skalą wielkości danej jednostki, strukturą funkcjonalną, układem zabudowy czy chociażby liczbą ludności. Jak wskazują Jacek Sierak i Michał Bitner, wielkość miasta/gminy w istotnej mierze wpływa na koszty ich wyposażenia w urządzenia infrastruktury komunalnej. Z badań prowadzonych w tym obszarze jasno wynika, że najniższe koszty występują w miastach liczących od 100 do 300 tys. mieszkańców (czasem przyjmuje się dolną granicę na poziomie 50 tys.). Wzrost bądź obniżenie skali wielkości danej jednostki (poniżej dolnej i powyżej górnej granicy) powoduje wzrost kosztów jej funkcjonowania. Z badań wynika również, że najbardziej kosztochłonne są małe miasta. Tendencja wzrostu kosztów występuje także w dużych miastach. Można tu wskazać zarówno czynniki prowadzące do ich obniżenia, jak i podwyższenia. Do pierwszej grupy zaliczamy niewątpliwie rosnącą skalę i wydajność wielkości urzędzeń centralnych (zasilających) oraz bardziej intensywną zabudowę, do drugich zaś przede wszystkim konieczność zastosowania nowego typu urzędzeń, z reguły zbędnych w mniejszych jednostkach, takich jak komunikacja tramwajowa, dwupoziomowe skrzyżowania drogowe, duże obiekty infrastruktury społecznej itp. Im większa jednostka, tym większa przewaga czynników zwiększających koszty nad czynnikami je obniżającymi. W miastach średniej wielkości dla przykładu koszty wyposażenia w infrastrukturę komunalną kształtują się znacznie niżej niż w miastach małych i jednocześnie nieco niżej niż w miastach dużych. Na terenach wiejskich natomiast koszty funkcjonowania i rozwoju infrastruktury komunalnej mają bezpośredni związek z występującą w Polsce zróżnicowaną siecią osadniczą: istnieją zarówno obszary o zabudowie bardzo skoncentrowanej, jak i obszary o zabudowie rozproszonej. Ma to bezpośredni wpływ na koszty świadczenia usług komunalnych i społecznych²⁶.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują bogaty wachlarz zadań publicznych, zarówno własnych, jak i zleconych, dążąc do zapewnienia ich wystarczającej podaży i dostępności. W ten sposób władze lokalne zapełniają lukę, której nie mogą w sposób efektywny zaspokoić rynki (z uwagi chociażby na nadmiernie wysokie ceny tych usług dla mniej zamożnych odbiorców lub dlatego, że koszt wytwarzania tych usług dla uczestników gry rynkowej byłby zbyt wysoki — słowem nieopłacalny).

²⁵ T. Lubińska, A. Lozano Platonoff, T. Strąk, *Budżet zadaniowy: racjonalność — przejrzystość — skuteczność*, „*Ekonomista*” 2006, nr 5, s. 664.

²⁶ J. Sierak, M. Bitner, *Uwarunkowania i kierunki zmian koncepcji wyrównywania poziomu w systemie finansów samorządowych*, „*Samorząd Terytorialny*” 2016, nr 3, s. 8–9.

Ważnym elementem w dyskusji nad kosztami świadczenia usług publicznych jest tak zwana standaryzacja kosztów świadczenia poszczególnych usług (dla przykładu chociażby — jednostkowego kosztu kształcenia ucznia w szkole danego typu, kosztu świadczenia danej usługi społecznej czy kosztów funkcjonowania administracji publicznej) — na bazie ustalenia przeciętnego kosztu jednostkowego (dla przykładu na mieszkańca, ucznia, usługę), osobno dla każdej z usług objętych danym systemem. Dla przykładu można podać porównanie głównych grup wydatków bieżących szkół przeliczonych na jednego ucznia. Obliczenia wykonane dla wszystkich gmin w Polsce wykazują, że występują w tym obszarze bardzo znaczące różnice, które często potrafią sięgać sześciokrotności. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju analizy potwierdzają konieczność skutecznego identyfikowania przyczyn występujących różnic kosztów, a w wielu przypadkach wprowadzenia programów racjonalizujących koszty funkcjonowania oświaty. Polityka oświatowa prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego musi się cechować troską o systematyczną poprawę jakości i dostępności usług edukacyjnych, ale również powinna być oparta na racjonalnych zasadach ich finansowania. W przeciwnym bowiem razie, tj. niedostosowania standardu usługi do możliwości finansowych, można będzie mówić o niegospodarności i nieefektywności w wydatkowaniu pieniędzy publicznych²⁷.

Znakomitym przykładem racjonalizatorskiego działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie redukcji kosztów w oświacie jest tworzenie zespołów szkół. Otóż jednostki prowadzące placówki oświatowe mają prawo na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁸ tworzyć zespoły szkół różnego typu. Najczęściej wśród powodów takiego postępowania podaje się przede wszystkim optymalizację procesu dydaktyczno-wychowawczego. Taka zmiana ma przyczynić się między innymi do ciągłości pracy wychowawczej przez realizowanie obowiązków wychowawczych przez jednego wychowawcę prowadzącego ucznia na przykład od IV klasy szkoły podstawowej do III klasy gimnazjum; zapewnić uczniom bardziej łagodne i przyjazne przejście ze szkoły podstawowej do gimnazjum; zwiększyć dostępność do specjalistów, a także pomocy naukowych. Dodatkowo w tego rodzaju przypadkach argumentuje się, że ciągłość nauczania, rozwiązywania problemów wychowawczych, poznanie uczniów i ich problemów, przekazywanie wiedzy o uczniach, a także wyrównywanie braków edukacyjnych to niewątpliwie korzyści płynące z połączenia szkół w zespół. Aby wzmocnić argumentację, w uzasadnieniu podaje się również, że w wielu przypadkach obecny stan funkcjonowania szkół ma

²⁷ *Ibidem*, s. 9–10; por. A.J. Koźuch, *Rachunek kosztów jako instrument zapewniający sprawne zaspokajanie potrzeb publicznych w JST*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1 (61), s. 93–105; *idem*, *Zmiany w rachunku kosztów i ich wpływ na sprawność i efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2009, nr 23, s. 162–172; M. Wakuła, *Koszty w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 765. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 61, s. 355–363.

²⁸ Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

negatywny wpływ na bezpieczeństwo przebywającej i opuszczającej szkołę młodzieży oraz na osiągnięcie celów i zadań stojących przed placówką oświatową.

Przed wszystkim jednak w argumentacji tej górę bierze aspekt racjonalizacji kosztów funkcjonowania oraz zarządzania jednostkami oświatowymi. Niewątpliwie stworzenie zespołu szkół służy optymalizacji procesu zarządzania placówką oświatową, mimo że na przykład szkoła podstawowa oraz gimnazjum funkcjonują nadal jako dwa oddzielne segmenty edukacyjne. Odmienny jest proces dydaktyczny i lokalizacja oddziałów lekcyjnych. Wspólne kierownictwo szkoły pozwala jednak na optymalne wykorzystanie bazy lokalowej szkoły, obiektów sportowych, planu zajęć lekcyjnych, opieki nad uczniami dowożonymi do szkoły, a przede wszystkim wpływa korzystnie na proces poznawania uczniów przez wszystkich nauczycieli i pracowników obsługi zatrudnionych w szkole. Łączenie szkół przyczynia się niewątpliwie do zwiększenia efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych w oświacie, która stanowi często największą część budżetu gminy. Trudna sytuacja finansowa gminy sprawia, że władze zmuszeni są poszukiwać oszczędności również w oświacie. Społecznie temat jest jednak bardzo trudny, albowiem pojawić się może argument, że „rządzący próbują oszczędzać na dzieciach”. Tego typu działaniom najczęściej sprzyjają też prognozy demograficzne na najbliższe lata, wskazujące, że liczba uczniów nie zwiększy się, a więc pula środków publicznych na funkcjonowanie oświaty w gminie pozostanie niezmieniona, przy coraz większych potrzebach wynikających z utrzymania infrastruktury edukacyjnej, zatrudnienia nauczycieli na stabilnym poziomie, a przede wszystkim zabezpieczenia potrzeb edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych uczniów. Często też łączone placówki oświatowe mieszczą się w tym samym budynku, co sprawia, że dzieci ze szkoły podstawowej oraz gimnazjum koegzystują mimo formalnego oddzielenia obu placówek. Podobnie rzecz się ma w przypadku ogrzewania, zaopatrzenia w energię elektryczną i wodę, remontów i napraw oraz całkowitego utrzymania obiektów. Bywa również, że podział kompetencji wśród różnych kierowników placówek szkolnych działających w tym samym obiekcie jest źródłem nieporozumień dotyczących zakresu wzajemnie pokrywających się zadań i miejsc ich realizacji.

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jest procesem decyzyjnym służącym realizacji podstawowego celu samorządu, opartego na wykorzystaniu różnych instrumentów i mechanizmów związanych bezpośrednio z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych pozostających w dyspozycji danej jednostki w sposób umożliwiający jej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów. W zakres tego działania wchodzi więc kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi, które ma na celu realizację zaprogramowanej wcześniej polityki finansowej, koordynację jej realizacji, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystanych zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Istotą zarządzania finansami, również na poziomie lokalnym, jest więc podejmowanie decyzji wywołujących skutki finansowe oraz ocena sposobu podejmowania tych

decyzji wraz ze sposobem reakcji na zmieniające się nieustannie warunki działania i rosnące potrzeby społeczności lokalnej²⁹.

Wyróżniamy następujące obszary zarządzania finansami lokalnymi:

- kształtowanie wielkości struktury dochodów budżetowych przez określenie sposobów oraz źródeł ich pozyskania;
- kształtowanie wielkości i struktury wydatków w bezpośrednim powiązaniu z realizowaną działalnością bieżącą oraz inwestycyjną/rozwojową;
- kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi w sposób gwarantujący zachowanie tak zwanej równowagi ekonomiczno-finansowej³⁰.

Nadto zaś w literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa zasadnicze modele zarządzania finansami: tradycyjny oraz aktywny. Tradycyjny model jest w dużej mierze skoncentrowany na zasobach pieniężnych i opiera się przede wszystkim na dostarczaniu jednostkom samorządu terytorialnego zasad, procesów oraz informacji, które są niezbędne do zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów, a także realizacji coraz to bardziej rozbudowywanych wymogów prawnych związanych z obszarem decyzji finansowych. W tym modelu dominuje zdecydowanie projektowanie budżetu w układzie jednorocznym, w efekcie czego podejmowane decyzje inwestycyjne/rozwojowe często przekraczają możliwości finansowe danej jednostki, skutkując trudnościami finansowymi. Model ten opiera się na konstruowaniu budżetu jednorocznego, klasyfikacji budżetowej oraz regularnej sprawozdawczości³¹.

Model aktywny charakteryzuje się przede wszystkim kompleksowością podejścia do procesu zarządzania finansami i obejmuje swoim zakresem całość procesów gromadzenia i wydatkowania pieniędzy publicznych oraz decyzji w tym zakresie. Opiera się on na sprawnym przekazywaniu informacji, nowoczesnych metodach tworzenia i realizacji budżetu (budżet zadaniowy chociażby, planowanie inwestycji w perspektywie wieloletniej wraz z długoletnim oddziaływaniem tej inwestycji na finanse lokalne, prognozowanie ryzyka inwestycyjnego itp.), myśleniu strategicznym oraz odejściu od tradycyjnie rozumianego zadania publicznego. W modelu tym w szczególności sposób analizuje się: zarządzanie środkami pieniężnymi oraz pozostałymi aktywami obrotowymi, trwałymi (majątkiem komunalnym), zarządzanie projektami i inwestycjami w perspektywie wieloletniej, zarządzanie zobowiązaniami, płynnością finansową i długiem oraz zarządzanie ryzykiem. Mówiąc krótko, jest to zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim, z uwzględnieniem rachunku kosztów

²⁹ W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2000, s. 90–100; por. M. Jastrzębska, *Podstawy zarządzania finansami gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3, s. 22–31.

³⁰ B. Filipiak, *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 24.

³¹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin*, Gdańsk 1999, s. 12.

i korzyści oraz wykorzystaniu szeroko rozumianych instrumentów strategicznego zarządzania jednostką³².

Bezsporne jest, że przez wiele lat funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce dominował tradycyjny model zarządzania finansami. Częstokroć tego typu sposób gospodarowania przynosił negatywne skutki, o czym mowa dalej.

Nieracjonalne koszty działania jednostek samorządu terytorialnego — przykład gminy Dąbie w województwie wielkopolskim

Na mapie Polski możemy znaleźć przykłady nieracjonalnego wydatkowania pieniędzy publicznych, które w efekcie doprowadziły do poważnych trudności finansowych. Takim przykładem jest niewątpliwie gmina Dąbie w województwie wielkopolskim, która w latach 2007–2014 borykała się z poważnymi trudnościami finansowymi, a te na pewien czas w zasadzie zablokowały działania inwestycyjne i rozwojowe w gminie. Jest to przykład gminy, na której terenie funkcjonuje małe miasto o dużej kosztochłonności, co jest bezpośrednio powiązane z posiadaniem potencjałem finansowym oraz niewielkich rozmiarów infrastrukturą i ekstensywnością zabudowy.

W 2014 r. nastąpiła zmiana na stanowisku burmistrza tej jednostki (stanowisko to objął Tomasz Ludwicki) i wówczas podjęto działania naprawcze, których podstawą stało się opracowanie pt. *Raport — Stan finansowy i organizacyjny Gminy Dąbie w latach 2007–2014*, przygotowane przez Kancelarię Adwokacką Novus — Marcin Pusty³³. Warto wskazać na niektóre elementy opracowania oraz wnioski i zalecenia, które wyraźnie pokazują, jak kończy się nieracjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych ponad możliwości finansowe danej gminy. W związku z tym warto przeanalizować sytuację omawianej jednostki w dwóch aspektach — jej budżet oraz wydatki inwestycyjne w latach 2007–2014.

1. Analiza budżetu gminy Dąbie za lata 2006–2014

Poczynając od budżetu na 2006 r., poziom planowanych dochodów i wydatków budżetowych — a w konsekwencji deficytu gminy za dany rok — z uwzględnieniem zmian dokonanych w danym roku budżetowym — przedstawia tabela 1.

³² M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003, s. 59.

³³ Autorami opracowania byli: adwokat Marcin Pusty, doktor Paweł Antkowiak oraz doradca podatkowy Karol Frąckowiak.

Tabela 1. Dochody, wydatki i deficyt gminy Dąbie w latach 2006–2014

Rok	Dochody planowane 1 stycznia danego roku	Wydatki planowane 1 stycznia danego roku	Deficyt planowany 1 stycznia danego roku	Dochody planowane 31 grudnia danego roku	Wydatki planowane 31 grudnia danego roku	Deficyt planowany 31 grudnia danego roku	Dochody zrealizowane	Wydatki zrealizowane	Deficyt zrealizowany
2006	12 488 319	14 301 492	1 813 173	14 599 800	16 395 420	1 795 620	14 268 410,38	15 596 319,61	1 327 909,23
2007	13 278 381	14 923 938	1 645 557	14 444 558	16 140 115	1 695 557	13 857 107,87	14 969 176,52	1 112 068,65
2008	14 267 219	16 665 324	2 398 105	16 680 399,88	20 401 725,88	3 721 326	16 424 509,33	18 257 442,05	1 832 932,72
2009	15 698 823,44	19 188 065,44	3 489 242	16 597 634,76	19 552 664,76	2 955 030	16 041 869,88	18 142 617,58	2 100 747,70
2010	16 365 631,44	18 375 454,44	2 009 823	20 363 568,27	22 373 391,27	2 009 823	19 205 918,36	21 275 641,87	2 069 723,51
2011	16 370 062	16 799 631	429 569	18 150 634,13	17 896 299,71	254 334,42	17 446 607,81	17 116 913,15	+329 694,66
2012	17 385 170,57	17 543 201,57	158 031	17 916 885,24	1 763 4090,24	282 795	17 306 409,56	16 070 784,90	+1 235 624,66
2013	17 172 833	15 672 833	1 500 000	18 502 835,38	16 992 101,53	1 510 733,85	18 367 307,72	16 129 179,60	+2 238 128,12
2014	16 572 913	16 059 913	513 000	18 606 072,66	1 878 3466,93	177 394,27	18 379 439,15	17 643 344,56	+736 094,59

Źródło: opracowanie własne.

Analiza tych danych prowadzi do następującego wniosku: w latach 2006–2010 budżet gminy wykazuje tendencję do stałego obciążenia stosunkowo wysokim (w stosunku do dochodów gminy Dąbie) deficytem, którego tempo wzrostu przekracza tempo wzrostu dochodów gminy. Skutkuje to zatem wzrastającym wymagalnym zadłużeniem w kolejnych latach budżetowych. Zadłużenie to obejmuje bowiem nie tylko kwoty zadłużenia pierwotnego, lecz także spłatę należnych instytucjom kredytowym odsetek, a zatem postępujący niemal wykładniczo wzrost kosztu obsługi długu publicznego.

Tabela 2. Źródła finansowania deficytu budżetowego w gminie Dąbie

Rok budżetowy	Kwota deficytu	Źródła finansowania
2006	1 795 620,00	kredyty i pożyczki
2007	1 695 557,00	kredyty i pożyczki
2008	3 721 326,00	kredyty i pożyczki
2009	2 955 030,00	kredyty i pożyczki
2010	2 009 823,00	kredyty i pożyczki
2011	254 334,42	brak
2012	282 795,00	brak
2013	1 510 733,85	brak
2014	177 394,27	brak

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z tych danych, zasadniczym planowanym źródłem pokrycia planowanego deficytu w analizowanym okresie były źródła w postaci pożyczek i kredytów bankowych. Już w tym momencie można określić wskazaną relację jako przykład „spirali zadłużenia”, skutkującej zaciąganiem kolejnych zobowiązań w celu spłaty zobowiązań uprzednio zaciągniętych, a także naliczonych od tych uprzednich zobowiązań odsetek.

Warto zwrócić uwagę, iż ten stan rzeczy trwał do roku 2011, kiedy to podjęte zostały pierwsze działania mające na celu wdrożenie planu naprawczego finansów gminy. Były one widoczną konsekwencją naruszenia równowagi budżetowej w poprzednich latach oraz braku perspektywicznego planowania skutków (następstw finansowych) decyzji co do kierunków polityki budżetowej, w szczególności polityki w zakresie zaciągania zobowiązań przez gminę.

Dane za rok 2014 prowadzą do wniosku, iż wykonanie przyjętego planu przekraczało realne możliwości finansowe gminy. Zwłaszcza dokonana w dniu 30 grudnia 2014 r. zmiana budżetu na rok 2014 — uwzględniająca realny poziom dochodów i wydatków gminy w tym roku — obrazuje brak możliwości realizacji przyjętego w poprzednich latach planu naprawy finansów gminy.

Tabela 3. Źródła finansowania deficytu budżetowego w gminie Dąbie

Rok budżetowy	Zadłużenie (na dzień 31 grudnia danego roku) w zł	Wydatki na obsługę długu publicznego (odsetki) (na dzień 31 grudnia danego roku) w zł
2005	1 204 750,00	82 797,3
2006	2 597 750,00	62 092,76
2007	3 653 500,00	136 605,39
2008	5 512 500,00	242 415,31
2009	7 687 500,00	283 257,44
2010	9 659 591,41	395 885,96
2011	9 405 000,00	512 341,72
2012	8 156 000,00	590 944,00
2013	6 505 000,00	395 978,3
2014	5 955 000,00	309 962,67

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione wyniki są oczywistą konsekwencją polityki budżetowej w latach 2007–2011, w szczególności zaś finansowania każdorocznego deficytu budżetowego zewnętrznymi, zwrotnymi źródłami przychodowymi (pożyczkami i kredytami bankowymi). Uwzględnić w tym zakresie należy również prognozowane na lata 2015–2018 wydatki z tytułu obsługi długu publicznego (obejmujące prognozowaną kwotę 1 040 000,00 zł). Nadto należy pamiętać, iż wydatki te służyły w dużej mierze finansowaniu nie zadań inwestycyjnych, lecz bieżących wydatków. Szczególne wątpliwości budzi wysoki koszt obsługi długu publicznego, przedstawiony zbiorczo w kolejnych latach w tabeli 3.

Kolejnym wnioskiem jest stwierdzenie, iż te okoliczności, uwzględniając wskaźniki i wymagania stawiane przed autorami budżetu na lata 2015–2020, skutkują koniecznością krańcowej ostrożności w planowaniu dochodów i wydatków kolejnych, przyszłościowych budżetów gminy oraz unikaniem wszelkiego ryzyka związanego z zaciąganiem nowych zobowiązań długoterminowych (kredytów i pożyczek bankowych), w szczególności na cele inwestycyjne, ale również na bieżące wydatki związane z realizacją zadań własnych gminy.

Zestawienia te prowadzą do stwierdzenia, iż brak dalekosiężnej, ostrożnej, racjonalnej i efektywnej polityki planowania deficytu i zadłużenia publicznego, czy też budżetu w ogólności, doprowadził do ośmiokrotnego wzrostu poziomu zadłużenia gminy w ciągu zaledwie pięciu lat (z kwoty 1 204 750,00 na dzień 31 grudnia 2005 r. do kwoty 9 659 591,41 na dzień 31 grudnia 2010 r., tj. 802%). Nie kompensuje tego obserwowany od 2011 r. spadek poziomu zadłużenia, z kwoty 9 659 591,41 zł na dzień 31 grudnia 2010 r. do kwoty 5 955 000,00 zł na dzień

31 grudnia 2014 r., tj. o 38%. Oznacza to, iż — przyjmując zachowanie w najbliższych latach stosunkowo stałego poziomu niwelacji zadłużenia — realnie przewidywane osiągnięcie poziomu zadłużenia gminy zbliżonego do poziomu wyjściowego z roku 2005 nastąpi nie wcześniej niż w roku 2019.

Co istotne, mechanizmy kontroli projektu oraz wykonania budżetu za dane lata (w tym wewnętrzna działalność kontrolna Rady Miasta oraz kontrola ze strony RIO) okazały się nieskuteczne w zapobieżeniu zaistniałemu stanowi rzeczy. Mechanizmy te nie są bowiem — na co warto zwrócić uwagę — wystarczające do skompensowania efektów kilkuletniego braku zrównoważonej polityki finansowej i budżetowej w gminie, w tym przede wszystkim nieracjonalnej polityki wydatkowej i generowania nadmiernych kosztów funkcjonowania jednostki.

Stanowi to wyraźne ostrzeżenie dla organów gminy, planujących i realizujących budżet i stawiające przed nimi konieczność zachowania obostrzonej, nawet w stosunku do szczególnych wymagań związanych z zarządzaniem finansami jednostki sektora finansów publicznych, ostrożności budżetowej, jak również ograniczenia realizacji jakichkolwiek zamierzeń związanych z inwestycjami wymagającymi finansowania ze źródeł kredytowych, w kolejno następujących po sobie przyszłych latach budżetowych. Ewentualne powtórzenie nieprawidłowości i braku realizmu w planowaniu budżetowym w kolejnych (przyszłych) latach, groziłoby zapaścią finansów gminy. Stąd wszelkie wydatki (nawet o charakterze majątkowym) powinny być dokonywane ze starannym rozważeniem skutków w kontekście sytuacji finansowej gminy w latach przyszłych. Jednocześnie do oceny władz gminy pozostaje kwestia doboru priorytetów i ukształtowanie relacji pomiędzy dążeniem do zmniejszenia kwoty długu publicznego a podjęciem działań o charakterze inwestycyjnym. Należy mieć bowiem świadomość, iż dalsze utrzymywanie skrajnie rygorystycznej polityki ostrożności finansowej może mieć negatywny wpływ na realizację przez gminę zadań w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. W każdym wypadku należy jednak unikać rozchwiania budżetu i ponownego obciążenia go zbyt wysokimi, a na pewno niezaplanowanymi wcześniej, kosztami.

Analiza wydatków inwestycyjnych gminy Dąbie w latach 2007–2014

Równowaga budżetowa jednostki samorządu terytorialnego ma szczególne znaczenie w kontekście jej zdolności do dokonywania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Pomijając tu rozważania odnośnie do oceny zasadności konkretnych dokonywanych inwestycji, należy założyć, że wydatki inwestycyjne powinny zasadniczo służyć poprawie stanu infrastruktury gminnej, a w dalszym okresie wpływać na polepszenie stanu zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb jej mieszkańców.

Ze względu na strukturę dochodów i wydatków gminy, zarówno w kontekście danego roku budżetowego, jak i w odniesieniu do wieloletniej polityki budżetowej i określonych nią wieloletnich planów inwestycyjnych możliwymi źródłami sfinansowania inwestycji okazują się z reguły środki zewnętrzne. Środki te mogą pochodzić z programów unijnych, rządowych lub wojewódzkich albo też z zaciągniętych kredytów i pożyczek w instytucjach kredytowych lub u innych podmiotów, w których kompetencji leży udzielanie gminie pomocy finansowej.

Analiza polityki inwestycyjnej gminy Dąbie w latach 2007–2014 wskazuje, iż zasadniczym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej gminy były pożyczki udzielone przez gminę Dąbie kredyty i pożyczki. Stosunkowo niewielką część źródeł finansowania inwestycji w tym okresie stanowiły środki uzyskane w ramach dotacji publicznej. W tym okresie gmina Dąbie nie korzystała z dostępnych programów unijnych. Jednocześnie zachodzi oczywista korelacja między ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi, narastającym deficytem budżetowym a wzrostem zadłużenia gminy. Bliższa analiza porównawcza obejmująca wysokość uzyskanego kredytu w danym roku budżetowym a wysokość poczynionych nakładów inwestycyjnych prowadzi jednak do wniosku, iż zaciągane przez gminę kredyty i pożyczki jedynie w pewnej części były przeznaczane na wydatki o charakterze inwestycyjnym, znaczna zaś część tych środków służyła pokryciu bieżących wydatków gminy oraz obsłudze długu publicznego (rosnących odsetek od poprzednio zaciągniętych kredytów). Jak więc widać, jest to przykład skrajnie nieracjonalnej polityki finansowej gminy.

Odnosząc te uwagi do wykazu (struktury) wydatków inwestycyjnych w latach 2007–2014, należy wskazać, że relacja powyższa w poszczególnych latach kształtowała się następująco.

Tabela 4. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2007 r. i charakterystyka źródeł ich finansowania w gminie Dąbie

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
• 2 000 000,00 BS Witkowo, BGK Poznań	• infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi	• 81 052,14
• 85 800,00 FOGR dofinansowanie	• nadzór inwestorski wodociągu ul. Kolska	• 700,00
• 60 000,00 dotacja na wydatki inwestycyjne ŚDS	• sieć wodociągowa z przyłączami ul. Łęczycka–Wiesiołków, Leśna–II Listopada (mapy, opracowanie projektu)	• 10 342,87
	• przebudowa drogi powiatowej nr 3416 Lisice–Goszczędza	• 49 307,81

<ul style="list-style-type: none"> • 44694,00 środki z rezerwy subwencji oświatowej — wymiana pokrycia dachowego SP Dąbie 	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa mostu przez rzekę Ner wraz z dojazdem w m. Chełmno w ciągu drogi powiatowej nr 3420 P 	<ul style="list-style-type: none"> • 66 075,20
<ul style="list-style-type: none"> • 28131,00 środki z rezerwy subwencji oświatowej — dofinansowanie zakupu mebli dla szkół 	<ul style="list-style-type: none"> • dofinansowanie do zakupu samochodu strażackiego • zakup pługa do odśnieżania dróg • zakup agregatu prądotwórczego • zakup bram wjazdowych dla strażnicy OSP Dąbie 	<ul style="list-style-type: none"> • 50 000,00 • 25 620,00 • 7025,09 • 21 899,00
	<ul style="list-style-type: none"> • zakup komputera • budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami etap III (studium wykonalności, aktualizacja kosztorysu) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2094,72 • 31 423,74
	<ul style="list-style-type: none"> • udział w spółce oświetleniowej • zakup aeratora 	<ul style="list-style-type: none"> • 21 500,00 • 4196,80
	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa drogi w Majdanach etap I 	<ul style="list-style-type: none"> • 205 303,93
	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa drogi Kupinin odc. II etap I 	<ul style="list-style-type: none"> • 376 181,84
	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa drogi Lisice–Rośle etap II oraz droga Lisice — etap III 	<ul style="list-style-type: none"> • 360 836,73
	<ul style="list-style-type: none"> • remont kotłowni przy hali sportowej 	<ul style="list-style-type: none"> • 131 151,62
	<ul style="list-style-type: none"> • zakup kombajnu do sprzątania hali 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 247,73
	<ul style="list-style-type: none"> • zakup kuchni do przedszkola 	<ul style="list-style-type: none"> • 5123,00
	<ul style="list-style-type: none"> • dokumentacja projektowa — przekazanie środków Związkowi Międzygminnemu Wodociągów i Kanalizacji w Koninie 	<ul style="list-style-type: none"> • 81 052,14
	<ul style="list-style-type: none"> • remont — odnowa drogi powiatowej nr 3416P Chełmno P.–Tarnówka w m. Grabina i Chuścin 	<ul style="list-style-type: none"> • 111 736,21
	<ul style="list-style-type: none"> • modernizacja kotłowni oraz zakup garażu ŚDS Dąbie 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 000,00
	<ul style="list-style-type: none"> • zapłata za remonty dróg z roku 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • 194 825,84
	<ul style="list-style-type: none"> • pozostałe remonty dróg i naprawa mostu w m. Sobótka 	<ul style="list-style-type: none"> • 149 232,65
	<ul style="list-style-type: none"> • remonty w szkołach (wymiana pokrycia dachowego SP Dąbie 167 357,94 zł) 	<ul style="list-style-type: none"> • 223 736,84
<p>Razem 2 218 625,00</p>		<p>Razem 2 280 655,90</p>

Zródło: opracowanie własne.

Zestawienie to prowadzi do wniosku, że w 2007 r. stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 103%.

Tabela 5. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2008 r. i charakterystyka źródeł ich finansowania w gminie Dąbie

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
• 2 000 000,00 BOŚ Konin	• budowa wodociągu Dąbie–Wiesiołów o dł. 783 m.b.	• 41 512,15
• 300 000,00 BOŚ Poznań	• przebudowa drogi powiatowej Rośle–Pieczech	• 90 048,83
• 300 000,00 BS w Witkowie	• przebudowa mostu na rzece Ner w m. Chełmno	• 1 299 974,41
• 1 000 000,00 BS w Witkowie (600 000,00 to kredyt krótkoterminowy spłacony w ciągu roku obrotowego)	• obudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany	• 281 700,41
	• przebudowa drogi gminnej w miejscowości Kupinin odc. II etap II dł 500 m.b.	• 192 956,88
	• przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lisice–Rośle etap III dł 600 m.b.	• 211 511,72
	• przebudowa drogi gminnej w miejscowości Karszew	• 129 803,73
• 28 000,00 dotacja na drogę w Majdanach	• udział w spółce oświetleniowej	• 21 500,00
	• zakup kosiarki samojezdnej	• 13 600,00
	• zakup kosiarki bijakowej bocznej	• 22 000,00
	• kanalizacja sanitarna ul. Ogrodowa mapy do celów projektowych, nadzór	• 11 145,80
• 165 000,00 FOGR dofinansowanie	• termomodernizacja budynku SP w Chełmnie	• 140 329,33
	• zakup zmywarki z funkcją wyparacza SP Dąbie	• 5954,66
	• zakup patelni elektrycznej do świetlicy SP Dąbie	• 3966,53
	• odnowa drogi powiatowej Chełmno P.–Tarnówka w m. Grabina, droga Chruścín	• 150 831,48
	• budowa placu parkingowo-rekreacyjnego w m. Chełmno	• 5446,00
	• remonty w szkołach	• 105 908,54
Razem 3 793 000,00		Razem 2 728 190,47

Źródło: opracowanie własne.

Prezentowane zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2008 r. stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 71%.

Tabela 6. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2009 r. i charakterystyka źródeł ich finansowania w gminie Dąbie

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
• 1 000 000,00 BOŚ Konin	• projekt budowy wodociągu w miejscowości Augustynów	• 4270,00
• 1 800 000,00 BS Dąbie	• przebudowa drogi powiatowej Rośle–Pieczew na odcinku 700 m.b.	• 95 161,10
• 300 000,00 BS Dąbie (500 000,00 krótkoterminowy spłacony w ciągu roku obrotowego)	• przebudowa drogi Baranowiec–Kupinin na odcinku 535 m.b.	• 151 548,86
• 200 000,00 BS Malanów	• przebudowa drogi Lisice etap IV na odcinku 200 m.b.	• 65 919,65
• 600 000,00 pożyczka WFOŚ	• przebudowa drogi Rzuchów–Ladorudz	• 149 999,46
• 120 000,00 dotacja FOGR	• projekt i kosztorys na rozbudowę strażnicy OSP Dąbie	• 18 300,00
• 107 381,15 PFRON — (bezpośrednio na konto wykonawcy)	• projekt i kosztorys na rozbudowę strażnicy OSP Chełmno	• 2800,00
• 99 592,00 dotacja Wojewody na wymianę dachu na budynku ŚDS	• studium wykonalności na zakup pojazdu ratowniczo-gaśniczego z funkcją ratownictwa ekologicznego	• 6000,00
• 85 389,00 dofinansowanie PROW na budowę placu rekreacyjnego w m. Dąbie — ul. Kościuszki i 3 Maja, budowa linii kablowej oświetlenia ulicznego związanego z budową placu rekreacyjnego oraz z odnową parku miejskiego w Dąbiu	• termomodernizacja budynku SP w Chełmnie	• 103 149,18
	• budowa windy dla osób niepełnosprawnych przy SP w Dąbiu	• 183 371,66
	• projekt sali gimnastycznej przy SP w Karszewie	• 16 459,70
	• projekt kompleksu sportowego w Dąbiu Moje Boisko — Orlik 2012	• 17 910,00
	• wymiana dachu na budynku ŚDS	• 99 592,50
	• dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosztów inwestycji ZGKiM	• 50 000,00
	• dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosztów inwestycji Odnowa GOK	• 36 000,00
	• opracowanie dokumentacji projektowej na świetlicę wiejską w miejscowości Chełmno	• 3400,00
	• budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami etap III część 2, 3, etap IV	• 971 577,49
	• zakup rębaka	• 8800,00
	• budowa placu rekreacyjnego w Chełmnie	• 288 017,40
	• remont — odnowa drogi powiatowej nr 3420P Chełmno–Czepów na odcinku Chruścín–Cichmiana	• 94 218,27
	• przebudowa drogi gminnej w m. Baranowiec	• 57 710,27
	• budowa placu rekreacyjnego w m. Dąbie — ul. Kościuszki i 3 Maja, budowa linii kablowej oświetlenia ulicznego związanego z budową placu rekreacyjnego oraz z odnową parku miejskiego w Dąbiu	• 138 900,24
	• pozostałe naprawy dróg gminnych, remont mostu w m. Krzewo	• 71 702,97
	• remonty w szkołach	• 28 264,51
Razem 4 312 362,15		Razem 2 663 073,2

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie to prowadzi do wniosku, że w 2009 r. stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 62%.

Tabela 7. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2010 r. i charakterystyka źródeł ich finansowania w gminie Dąbie

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
• 350 000,00 BS Dąbie	• budowa wodociągu ul. 11 Listopada	• 47 214,40
	• budowa chodnika przy drodze wojewódzkiej w Domaninie	• 200 000,00
• 300 000,00 BS Dąbie	• remont chodnika 1 Maja–Asnyka, Konopniczej, Przemysłowa, Kilińskiego	• 143 726,14
• 3 000 000,00 BS Dąbie	• przebudowa drogi gminnej Rzuchów–Ladorudz	• 184 517,68
	• przebudowa drogi gminnej Karszew–Krzewo	• 195 873,60
	• przebudowa drogi gminnej w Baranowcu	• 61 631,23
	• zakup ksera	• 5246,00
• 683 903,42 BGK przekazana bezpośrednio firmie nie spłacana przez urząd	• zakup pieca do centralnego ogrzewania, urząd	• 37 860,00
	• realizacja programu radosna szkoła — budowa placu zabaw przy SP w Chełmnie	• 155 694,48
	• budowa oczyszczalni ścieków przy SP w Karszewie	• 87 560,00
• 225 688,00 WFOŚiG	• dotacja celowa z budżetu na finansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek	• 5000,00
• 39 600,00 dotacja FOGR	• wymiana częściowa dachu na budynku ŚDS	• 111 185,00
	• budowa kanalizacji sanitarnej etap III część 3	• 1 194 651,76
	• odnowa rynku w Dąbiu	• 7442,00
• 63 990,00 dotacja Radosna szkoła	• zakup wózka widłowego dla ZGKiM	• 17 500,00
	• budowa kompleksu sportowego w Dąbiu Moje boisko — Orlik 2012	• 713 500,66
• 666 000,00 dotacja boisko Orlik	• budowa placu zabaw dla dzieci w miejscowości Lisice	• 5879,00
	• adaptacja remizy OSP Chełmno, świetlicę wiejską	• 313,70
• 177 059,00 środki PROW — plac rekreacyjny w m. Chełmno	• udział w przebudowie dróg powiatowych Chruścin i Chełmno	• 112 148,94
	• przebudowa przepustu przy drodze wojewódzkiej nr 473 w m. Domanin	• 32 584,15
• 50 000,00 WFOŚiGW dotacja na budowę oczyszczalni ścieków przy SP Karszew (płatność bezpośrednia do wykonawcy z WFOŚ)	• pozostałe naprawy dróg gminnych, odtworzenie rowu z przepustami, wykaszanie poboczy, naprawa mostu w Sobótce	• 195 144,80
	• remonty w szkołach	• 11 043,62
	• rewitalizacja parku miejskiego w Dąbiu	• 12 980,00
• 111 185,00 dotacja wojewody na wymianę dachu na budynku ŚDS		
Razem 5 667 425,42		Razem 3 538 697,16

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2010 r. stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 62%.

Tabela 8. Wykaz wydatków inwestycyjnych w 2011 r. i charakterystyka źródeł ich finansowania w gminie Dąbie

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
<ul style="list-style-type: none"> • 1 720 000,00 BS Dąbie • 300 000,00 BS Dąbie krótkoterminowy • 5000,00 dotacja — dofinansowanie projektu „Pięknieje Wielkopolska Wieś” 	<ul style="list-style-type: none"> • zakup pługu lemieszowego, montaż • projekt budowlany dodatkowych przyłączy kanalizacyjnych — kanalizacja sanitarna z przykanalikami etap III cz. 4 • budowa boiska sportowego Moje boisko — Orlik • geodezyjna inwentaryzacja sieci wodociągowej ul. 11 Listopada • remont drogi w m. Chruścín • zmywarka-wyparzaczn SP Dąbie • remonty w szkołach (plac manewrowy przy Szkole Podstawowej w Karszewie 29 131,65) 	<ul style="list-style-type: none"> • 31 466,85 • 5535,00 • 441 830,30 • 1000,00 • 46 744,20 • 6611,45 • 66 381,81
Razem 2 025 000,00		Razem 599 569,61

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie prowadzi do wniosku, że w 2011 r. stosunek wartości poczynionych wydatków o charakterze inwestycyjnym do wartości uzyskanych kredytów, pożyczek i dotacji wynosił 29%.

Tabela 9. Wykaz wydatków inwestycyjnych w latach 2012–2014 i charakterystyka źródeł ich finansowania w gminie Dąbie

Wysokość kredytu, dofinansowanie w zł	Nazwa zadania	Wartość inwestycji w zł
<ul style="list-style-type: none"> • 40 000,00 dotacja — dofinansowanie projektu „Pięknieje Wielkopolska Wieś” 	<ul style="list-style-type: none"> • zakup pieca CO, urząd • opracowanie dokumentacji technicznej i kosztorysowej dla zadania wymiana kotła w budynku OSP w Dąbiu • remont chodnika na ul. Kilińskiego • zakup pieca CO, SP Dąbie • zagospodarowanie terenu w m. Chełmno Bajkowy Zakątek • remonty w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 14 500,00 • 1845,00 • 34 016,15 • 10 000,00 • 42 586,64 • 31 250,30
Razem 40 000,00	2012	Razem 134 198,09

52 250,00 dotacja FOGR	<ul style="list-style-type: none"> • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rośle-Karszew 	<ul style="list-style-type: none"> • 160 785,19 • 175 634,08
54 733,00 dotacja na wydatki inwestycyjne ŚDS	<ul style="list-style-type: none"> • wykonanie mapy do celów projektowych • budowa zbiorników bezodpływowych w m. Chełmno oraz dokumentacja projektowo-kosztorysowa wraz SWIOR • zakup programu — gospodarka odpadami • dofinansowanie średniego zestawu ratownictwa technicznego typu Holmatro dla OSP Dąbie • wymiana kotła grzewczego CO kotłowni znajdującej się w budynku OSP Dąbie • wymiana kotłów CO SP Chełmno • odnowienie elewacji budynku ŚDS w Dąbiu • remont w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 4100,00 • 7712,10 • 24 268,00 • 80 999,99 • 110 853,15 • 54 733,00 • 20 706,31
Razem 106 983,00	2013	Razem 639 791,82
129 000,00 dofinansowanie do dróg 123 500,00 dofinansowanie do odnowy rynku w Dąbiu	<ul style="list-style-type: none"> • budowa sieci wodociągowej Dąbie–Wiesiołów etap II, Łąkowa–Wiesiołów • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Majdany • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lisice • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Rośle-Karszew • przebudowa drogi gminnej w miejscowości Gaj • zakup wertykulatora • dofinansowanie do samochodu strażackiego OSP Karszew • budowa garażu przy OSP Dąbie • dofinansowanie do samochodu policyjnego • Odnowa rynku w m. Dąbie — budowa fontanny • remont mostu w Krzewie • rozbiórka konstrukcji mostu w Chełmnie • instalacja wodociągowo-hydrantowa SP Dąbie • plac zabaw Przedszkole Miejskie • remonty w szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • 63 638,26 • 153 571,40 • 182 701,43 • 131 798,81 • 133 288,12 • 3699,00 • 18 000,00 • 81 372,61 • 17 500,00 • 210 142,95 • 40 062,58 • 15 000,00 • 30 500,00 • 57 050,10 • 109 384,51
Razem 252 500,00	2014	Razem 1 247 709,77

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2011–2014 gmina nie zaciągała kredytów przeznaczonych na wydatki o charakterze inwestycyjnym. Uzasadnia to odstąpienie od porównania wy-

sokości uzyskanych kredytów do wysokości poniesionych wydatków. Ocena tych danych prowadzi do następujących wniosków. Otóż w polityce inwestycyjnej gminy Dąbie w okresie 2007–2014 należy wyróżnić trzy etapy.

Etap pierwszy to okres 2007–2010, kiedy gmina zaciągała wysokie zobowiązania kredytowe, z których pozyskane środki były w różnej skali przeznaczone na wydatki o charakterze inwestycyjnym. Pozostała część środków, jak należy zakładać, została zatem skonsumowana na bieżące wydatki, czyli sfinansowanie aktualnej w danym okresie działalności gminy, a także na obsługę rosnącego długu publicznego. Porównując te dane z informacjami wynikającymi z analizy planowanych i wykonanych budżetów oraz źródeł narastającego deficytu i zadłużenia gminy, należy uznać, że inwestycje nie miały zasadniczego znaczenia dla naruszenia równowagi budżetowej gminy w tym okresie. Paradoksalnie należy uznać, iż gmina w latach 2007–2010 miała znacznie wyższe (przynajmniej potencjalnie) zdolności inwestycyjne niż rzeczywiście wykorzystane. Można postawić tezę, że odpowiednio zaplanowana i wykonana polityka budżetowa, w szczególności wcześniejsze ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez gminę, umożliwiłoby wykonanie identycznego lub nawet większego poziomu inwestycji, a jednocześnie zapobiegłoby doprowadzeniu gminy na skraj utraty płynności finansowej i groźby przekroczenia wskaźników ostrożnościowych, wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Drugim etapem w analizowanym okresie są lata 2011–2013, kiedy gmina nie zaciągała kredytów przeznaczonych na cele inwestycyjne. Dokonywane w tym okresie nakłady finansowe o charakterze inwestycyjnym, co istotne, kilkakrotnie przekraczają wysokość pozyskanych na ten cel środków. Biorąc wszakże pod uwagę ich wysokość (134 198,09 zł w roku 2012, przy dotacji w kwocie 40 000,00 zł, a także 639 791,82 zł w roku 2013, przy dotacji w kwocie 106 983,00 zł), należy uznać, że nie mają one znaczącego wpływu na stan finansów publicznych gminy, aczkolwiek niewątpliwie ich ponoszenie wpłynęło na mniejszy spadek wartości długu publicznego.

Na podkreślenie zasługuje, że Regionalna Izba Obrachunkowa wielokrotnie wskazywała na brak realizacji w wydatkach gminy wcześniej zaplanowanych wydatków inwestycyjnych. Zjawisko to jest w pewnym sensie oczywiste; odstąpienie od dokonywania jakichkolwiek inwestycji związanych z koniecznością dalszego zadłużenia gminy, przy jednoczesnym braku wolnych środków własnych, w powiązaniu z koniecznością wdrożenia planu naprawy finansów gminy — i tym samym przeznaczenia wygenerowanej nadwyżki budżetowej na spłatę pochodzącego z lat poprzednich zadłużenia oraz spłatę powstałych od tego zadłużenia odsetek — było niestety jedynym racjonalnym krokiem mogącym uchronić gminę przed zapaścią finansową.

Trzeci etap to rok 2014. Ocena tego roku pod kątem wydatków inwestycyjnych w powiązaniu z analizą struktury budżetu planowanego i zrealizowanego prowadzi do konieczności uznania tego czasu za kolejny odrębny okres w polityce

inwestycyjnej. Po pierwsze, należy wskazać, że budżet na 2014 r. pierwotnie przewidywał osiągnięcie nadwyżki budżetowej w kwocie 513 tys. zł. Jak już wskazano, ostatecznie osiągnięta nadwyżka budżetowa w stosunku do łącznej wysokości długu publicznego i kosztów jego obsługi nie zrekompensowała nawet poniesionych w latach minionych wydatków na jego obsługę. Znaczenie osiągnięcia tej nadwyżki nie może być zatem kalkulowane w oderwaniu od danych dotyczących zadłużenia publicznego gminy, powstałego w latach minionych. Zarazem krytyczna powinna pozostawać ocena dokonywanych w tym czasie nakładów inwestycyjnych. Źródłem zastosowania takiej metody oceny dokonanych w tym zakresie inwestycji i ponoszonych z tego tytułu wydatków jest już wcześniej wskazywany poziom globalnego zadłużenia gminy. Należy zauważyć, iż z dostępnych danych wynika, że wydatki inwestycyjne w tym roku, podobnie jak w okresie 2012–2013, nie znalazły odzwierciedlenia w pozyskaniu źródeł zewnętrznych, umożliwiających ich sfinansowanie bez istotnego wpływu na wysokość długu publicznego. Odwołując się w tym zakresie do danych zamieszczonych w tabeli 9, trzeba stwierdzić, iż wartość wydatków inwestycyjnych w tym roku stanowi dziesięciokrotność środków pozyskanych na nakłady inwestycyjne. Kwota uzyskanego dofinansowania wynosi zaledwie 10,34% poniesionych wydatków.

Z danych tych płyną dalsze istotne wnioski. Po pierwsze, całkowite odstąpienie od wydatków inwestycyjnych w praktyce działalności gminy nie jest możliwe. Istnieje obiektywna konieczność ich dokonywania, nawet w warunkach kryzysu finansów publicznych lub w okresie niwelowania jego skutków. Tym samym nie sposób zaplanować długofalowej polityki finansowej opartej na założeniu, iż dzisiejsze wydatki inwestycyjne zniwelujemy brakiem takich wydatków w kolejnych latach. Planowanie takie jest oderwane od realiów działalności każdej jednostki organizacyjnej, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego.

Po drugie, jednym z priorytetowych zadań władz gminy jest aktywne poszukiwanie zewnętrznych, bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji. Jako że poziom infrastruktury gminy skutkuje tym, że potencjalne zapotrzebowanie na inwestycje występuje w niemal każdym sektorze jej działalności, oznacza to, iż — pomijając wydatki konieczne do funkcjonowania gminy i jej jednostek — kształtowanie kierunków inwestycji powinno bardziej przyznawać priorytet zamierzeniom, które mogą uzyskać wsparcie zewnętrzne o charakterze bezzwrotnym, niż zamierzeniom, których finansowanie musi nastąpić ze środków własnych, a tym bardziej — kredytów i pożyczek. Oczywiście kryterium to nie może być jedyną determinantą dokonywanych wyborów w sferze zamierzeń inwestycyjnych. Jednakże względy te powinny być brane pod uwagę zwłaszcza przy planowaniu wszelkich długoterminowych inwestycji majątkowych.

Zarazem trzecim wnioskiem w tym zakresie jest zalecenie analizy celowości dokonywanych inwestycji, szczególnie inwestycji finansowanych ze środków własnych lub z zastosowaniem mechanizmów zadłużeniowych (tj. oprocentowanych lub nieoprocentowanych, ale zwrotnych kredytów i pożyczek). Problematyka ce-

lowości dokonywania inwestycji jest w przypadku gminy o tyle skomplikowana, iż jednostka samorządu terytorialnego nie jest podmiotem mającym na celu generowanie zysku, lecz zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Stąd za celowy należało będzie uznać zasadniczo wydatek zmierzający ku zaspokojeniu określonych potrzeb zbiorowych. Ocenę celowości komplikuje wszak zarazem fakt jednoczesnego występowania wielu wymagających zaspokojenia potrzeb zbiorowych, przy ograniczonym limicie środków finansowych, niewystarczających na zaspokojenie wszystkich tych potrzeb. Stąd wypływa konieczność wartościowania między poszczególnymi zamierzeniami. Zważyć zarazem należy na decydującą rolę władz gminy — burmistrza i organu stanowiącego, czyli rady gminy. Oba te organy, realizując swoje ustawowe kompetencje, powinny szacować potrzeby mieszkańców oraz w związku z tym (a właściwie w konsekwencji tego) planować działania inwestycyjne wiążące się z dokonywaniem nakładów o takim charakterze. Oznacza to, iż o kierunkach działań inwestycyjnych gminy powinny, w warunkach polityki ostrożnościowej, decydować względy racjonalności, przemawiające za zastosowaniem określonego modelu wartościowania zamierzeń i celów inwestycyjnych.

Podstawowym systemem oceny inwestycji może być chociażby utrwalony system podziału nakładów na nakłady konieczne, nakłady podnoszące wartość majątku oraz nakłady z rodzaju luksusowych (upiększające, zbytkowne). Priorytetowe w tym układzie odniesienia pozostają nakłady konieczne do zachowania substratu majątkowego (zapobieżenia zużyciu, utracie wartości majątku), drugorzędny — podnoszące wartość majątku, w który są inwestowane, bądź zwiększające stopień realizacji potrzeb wspólnoty i wynikających z nich zadań publicznych gminy. Za nieuzasadnione należy uznawać, wobec wysokiego poziomu zadłużenia gminy i konieczności prowadzenia polityki oszczędnościowej, dokonywanie jakichkolwiek nakładów o charakterze luksusowym, mających znaczenie wyłącznie „upiększające”. Rzecz jasna, zanegować należy też możliwość dokonywania wydatków, które w kolejnych latach będą wymagały dalszych nakładów (pod rygorem utraty wartości inwestycji i zmarnotrawienia wydatków poniesionych w poprzednich latach budżetowych).

Owe założenia o charakterze wartościującym prowadzą, jak już wspomniano, do konieczności dokonania krytycznego spojrzenia na część dokonanych w badanym okresie inwestycji i stawia to pod znakiem zapytania celowość dokonywania przynajmniej części z tych inwestycji. Szczególne kontrowersje może budzić na przykład wydatkowanie kwoty 81 372,61 zł na budowę fundamentów garażu przy OSP Dąbie, jak również poczynienie wydatków w ramach odnowy rynku w miejscowości Dąbie (budowa fontanny) w kwocie 210 142,95 zł.

Zestawienie tych kwot prowadzi do wniosku, że obciążąły one budżet gminy wydatkiem o wysokości 291 515,56 zł. Tymczasem pierwszy z tych wydatków należy zakwalifikować do nakładów zwiększających wartość majątku i w jakiejś mierze wspomagających zaspokojenie potrzeb gminy w zakresie ochrony przeciw-

pożarowej. Zważyć jednak należy, iż jak wynika z opracowanego w związku z tą inwestycją kosztorysu inwestorskiego, przewidywane wydatki z tytułu tej inwestycji wynosiłyby 660 354,39 zł (812 235,90 zł z VAT). Na inwestycję tę zarazem nie zostały zaplanowane żadne zewnętrzne źródła finansowania. Nie zabezpieczono i nie pozyskano żadnych środków zewnętrznych o charakterze zwrotnym lub bezzwrotnym. Zważywszy na stopień zadłużenia gminy, konieczność dalszej redukcji długu publicznego, jak też wskazane niezbędne wydatki inwestycyjne występujące w okresie każdego roku budżetowego, ocena celowości projektowanej inwestycji powinna być w kontekście tych założeń negatywna. Tym samym należy zakwestionować dokonanie w roku 2014 nakładów z nią związanych, szczególnie w aspekcie konieczności wstrzymania wykonywania przedmiotowej inwestycji, z uwagi na występujące w ocenie władz gminy ryzyko braku bieżących środków na sfinansowanie całości zamierzenia w przyszłych latach, związane z koniecznością realizacji programu naprawczego finansów publicznych.

Podobnie należy dokonać obiektywnej oceny drugiej ze wskazanych inwestycji Odnowa rynku w miejscowości Dąbie — budowa fontanny. Wydatki poniesione z tytułu tej inwestycji wyniosły 210 142,95 zł. Tymczasem nakłady te nie mogą być uznane ani za konieczne, ani też ulepszające. Należą zatem do trzeciej kategorii wydatków — nakładów o charakterze luksusowym, służącym wyłącznie poprawie estetyki mienia gminnego, niepodnoszącym jego wartości ani też niesłużącym jej zachowaniu. Poza kompetencjami autora pozostaje ocena realnej estetyki przedmiotowej inwestycji. Jednak ocena istniejących potrzeb wspólnoty samorządowej (na przykład chociażby konieczności modernizowania sieci wodociągowej i kanalizacyjnej) wskazuje, iż w sferze jej zapotrzebowania społecznego istnieją bardziej priorytetowe płaszczyzny niż polepszanie estetyki rynku miejskiego. Nawet uwzględniając konieczność podjęcia określonych działań w tym zakresie, pojawia się pytanie o sens dokonywania tego typu inwestycji zamiast ograniczenia się do działań typowo rekultywacyjnych. Zwłaszcza gdy w stosunku do potrzeb rewitalizacyjnych gminy stanowi niewielki ułamek teoretycznie możliwych do dokonania (przy teoretycznie nieograniczonym budżetowaniu) nakładów.

Przykłady te stanowić powinny ostrzeżenie dla władz gminy. Dalsze dokonywanie inwestycji, których ocena wypadnie — w kontekście ogólnej sytuacji finansowej gminy — negatywnie, może spowolnić proces poprawy finansów publicznych gminy, a także, co równie istotne — uniemożliwić, w warunkach realnej gospodarki budżetowej, dokonanie inwestycji i nakładów o charakterze koniecznym bądź pożądanym ze względu na konieczność zaspokojenia istotnych potrzeb wspólnoty samorządowej — nakładów ulepszających. Proponuje się w tym zakresie, by każdą projektowaną inwestycję, pomijając drobne, bieżące wydatki inwestycyjne, poddawać wnikliwej analizie celowościowej, a efekty prowadzonych analiz utrzymywać w postaci odpowiednich dokumentów pozwalających odtworzyć założenia i motywacje leżące u podstaw dokonywania określonych nakładów i skonfrontować zamierzenia z uzyskanym efektem końcowym.

Przykład gminy Dąbie pokazuje nam wyraźnie, czym kończy się nieracjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych oraz generowanie kosztów działania, które w dłuższej perspektywie mogą grozić — a tak było w tym przypadku — za pomocą finansową jednostki samorządu terytorialnego. Jak widać, w omawianym przypadku zawiodły wszelkie mechanizmy kontroli, a poprawy w funkcjonowaniu jednostki należy upatrywać w momencie zmiany osobowej na stanowisku burmistrza i próbach wprowadzenia budżetu zadaniowego jako metody dysponowania pieniądzem publicznym w gminie.

Budżet zadaniowy — złoty środek na racjonalizację kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego?

Bez wątplenia zmiany zachodzące w zarządzaniu publicznym polegające na przechodzeniu od administrowania do zarządzania publicznego odbywają się w sposób ewolucyjny i wymagają od administracji publicznej wdrażania i nieustannego doskonalenia standardów z zakresu organizacji i zarządzania. Głównym celem koncepcji zarządzania jest zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich jakości i satysfakcji klienta. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejście przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych³⁴.

Bezsporne jest to, że budżet zadaniowy dobrze wpisuje się w nurt prac badawczych i wdrożeniowych określanych w literaturze światowej jako nowe zarządzanie publiczne³⁵. Dzisiaj mamy możliwość, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, ewidencjonowania wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych przez układ zadaniowy, który jest udoskonaleniem sposobu gospodarowania środkami publicznymi oraz podwyższeniem sprawności organizacji i efektywności finansów publicznych. W budżetowaniu zadaniowym wiąże się zadania i wydatki publiczne z odpowiedzialnością za sprawność ich realizacji przez odpowiednie podmioty (tak zwane ośrodki odpowiedzialności). Każda

³⁴ B. Bobińska, *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 727, s. 17–18; por. M. Kopera, *Zarządzanie budżetem w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, red. M. Będziaszek, N. Marska-Dzioba, D.T. Lubińska, Warszawa 2015, s. 179–191.

³⁵ T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne — skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 9.

z pozostałych zasad paradygmatu budżetowania zadaniowego jest konsekwentnie w swoim zasadniczym wymiarze realizowana podmiotowo³⁶. Nie ma też wątpliwości, że zadaniowe planowanie i realizowanie budżetu zwiększa poziom partycypacji obywatelskiej w kształtowaniu struktury wydatków, usprawniając w ten sposób działanie jednostek samorządu terytorialnego³⁷.

Próba przejścia z tradycyjnej na zadaniową formę budżetowania powinna być oparta na czterech zasadach:

- przejrzystości (*transparency*) — wprowadzenie nowej klasyfikacji zadaniowej o charakterze zadaniowo-podmiotowym;
- wieloletnim planowaniu (*multiyear planning*) — wieloletnia projekcja wydatków dla zadań;
- skuteczności (*effectiveness*) i efektywności (*efficiency*) — określenie celów i mierników oraz porównanie efektów z wydatkowanymi środkami publicznymi;
- konsolidacji (*public expenditure consolidation*) — wieloletnia konsolidacja wydatków budżetu państwa z wydatkami (kosztami) wybranych funduszy publicznych i jednostek podsektora rządowego³⁸.

Budżet zadaniowy powinien zapewniać dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny; z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Głównym celem wdrożenia budżetu zadaniowego jest zapewnienie przejrzystości procedur zarządzania środkami publicznymi oraz wprowadzanie działań, które w przyszłości przyniosą efekty w zakresie dokonywania wydatków z wyraźnie sprecyzowanymi celami. Budżet zadaniowy (nie tylko zadania, lecz także mierniki stopnia realizacji celów) wymaga nie tylko większej dyscypliny — jednocześnie stanowi ograniczenie swobody dysponowania środkami publicznymi (konieczność przeznaczania dochodów z określonych tytułów na określone wydatki), dlatego też powinien przyczynić się do stabilizacji majątku publicznego (reinvestowanie środków uzyskanych ze sprzedaży i prywatyzacji). Ponadto jest traktowany jako element efektywnego zarządzania w nowoczesnej administracji, który przez odpowiednią motywację pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań i doskonalenie organizacji. Ideą budżetu zadaniowego jest efektywne zarządzanie, które przez układ zadaniowy (struktura) wydatków jest odzwierciedleniem realizacji konkretnych zadań i działań, przypisanych do określonych funkcji³⁹.

Skuteczne wdrożenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga przestrzegania pewnych zasad:

³⁶ T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa 2010, s. 131–132.

³⁷ A.J. Kożuch, L. Luty, *Partycypacyjne kształtowanie struktury wydatków jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 16–26.

³⁸ K. Pakoński, M. Piszczek, *Budżet zadaniowy*, Warszawa 2002, s. 32.

³⁹ B. Bobińska, *op. cit.*, s. 21–23.

- formuła budżetu musi odzwierciedlać uchwalone wcześniej priorytety na dany rok;
- projekt budżetu musi być oparty na jednolicie opracowanych szczegółowych planach zadań, których łączny koszt jest równy sumie wydatków;
- kwoty i kierunki wydatków powinny odzwierciedlać cele;
- wszystkie zadania powinny być określone co do kosztu całkowitego, zakresu rzeczowego, harmonogramu realizacji oraz wskaźników efektywności;
- konieczne jest dostosowanie systemu księgowego do ewidencji i rozliczania wydatków w układzie zadaniowym;
- układ sprawozdawczy powinien pozwalać na porównanie poniesionych wydatków z osiągniętymi efektami w danym okresie;
- organizacja wewnętrznej struktury jednostki musi zapewniać możliwość delegowania odpowiedzialności za wykonanie zadań na właściwy stopień ich decydentów;
- opracowany budżet musi być czytelny i zrozumiały licznemu gronu odbiorców oraz zapewniać możliwość oceny przyjętych w nim założeń;
- konieczne jest opracowanie procedur regulujących proces budżetowania w jednostce dla racjonalizacji i obiektywizacji procesu zarządzania jej finansami;
- decydenci powinni identyfikować się z celami reformy budżetowej, by zapewnić jej skuteczne wdrożenie⁴⁰.

Wdrażanie budżetu zadaniowego jest długotrwałym procesem, w którym samo rzetelne i skrupulatne przygotowanie celów i mierników trwa najczęściej kilka miesięcy i ulega nieustannym modyfikacjom. Trzeba też pamiętać, że nie może on być budowany tylko ze względów politycznych, populistycznych czy marketingowych. Wówczas, prócz możliwości przechwalania się kolejnym przedsięwzięciem, nie przyniesie to oczekiwanych efektów. Fikcyjne budżetowanie zadaniowe w dłuższej perspektywie przyniesie negatywne skutki w sferze finansowej, organizacyjnej, a także społecznej⁴¹.

Budżetowanie zadaniowe niesie wiele korzyści, jak:

- usprawnienie zarządzania finansami przez powiązanie realizacji wydatków z osiąganiem zaplanowanych celów;
- zmiana sposobu określania kierunków wydatkowania środków przez obiektywizowanie kryteriów kalkulacji sporządzonej dla projektu, co jest odwrotnością zasady przetargowo-uznaniowej i przyczynia się do podniesienia efektywności;

⁴⁰ E. Posmyk, *Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania finansami JST, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 1, 2013, nr 4, s. 53.

⁴¹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Warszawa 2010, s. 180.

— wykorzystanie mechanizmów „gry rynkowej” między jednostkami starającymi się o środki z budżetu, co daje możliwość porównywania zamierzeń i cen oferowanych usług przy założonych standardach;

— usprawnienie komunikacji przez większą czytelność budżetu zadaniowego dla odbiorców — społeczności lokalnej;

— skuteczniejszy sposób realizacji zakładanych rezultatów przez podział kompetencji i odpowiedzialności (likwidacja odpowiedzialności zbiorowej)⁴².

Szczególnie widoczne stają się one w kontekście realizacji projektów finansowanych z Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych wyróżniamy:

— zarządzanie projektami UE przez budżet zadaniowy pozwoli na priorytetyzację wydatków na te zadania, których rezultaty są najefektywniejsze i najbardziej korzystne społecznie;

— przejście z układu klasyfikacji budżetowej na układ zadaniowy umożliwi zarządzanie finansami i jednoczesną prezentację aspektów finansowych i rzeczowych tego procesu, co przekłada się na uproszczenie procedur rozliczeniowych projektu, którego postęp rzeczowy i finansowy jest analizowany w sposób ciągły, a to usprawnia proces weryfikacji realizacji wskaźników produktów i rezultatu w projektach unijnych;

— każde zadanie ma przypisany koszt (zarówno pośredni, jak i bezpośredni), co pozwala na dokonanie analiz porównawczych i racjonalizację wydatków, a w wypadku projektów objętych wsparciem UE pozwala wykazać efektywność wybranych projektów;

— stosowanie planowania w dłuższej perspektywie ograniczy liczbę decyzji podejmowanych *ad hoc* oraz usprawni osiągnięcie zakładanych celów średnio- i długookresowych, co pozwoli skuteczniej aplikować o środki z UE w kontekście lepszego przygotowania projektów i ich wcześniejszego zaplanowania w układzie rzeczowym i finansowym;

— jednostki konkurują o środki budżetowe, co powinno się przyczynić do możliwości wyboru najkorzystniejszej opcji wykonania zadania przy zachowaniu pożądanych standardów;

— konieczne staje się zapewnienie płynnego finansowania i oszczędnego wydatkowania środków na projekty UE;

— następuje przejście od odpowiedzialności zbiorowej do utworzenia zasad bezpośredniej odpowiedzialności przez przyporządkowanie do zadań osób decyzyjnych;

— następuje poprawa jakości zarządzania jednostek samorządu terytorialnego przez powiązanie strategii rozwoju z konkretnymi zadaniami, budowanie umiejętności przekładania celów na konkretne zadania inwestycyjne;

⁴² G. Kozun-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego — reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 9, s. 15–16.

— zasady są jasne i przejrzyste dzięki bardziej przyjaznej szerokiej grupie odbiorców formule budżetu;

— zostają określone mierzalne efekty wykonywanych zadań⁴³.

Wdrożenie budżetu zadaniowego niesie także pewne zagrożenia, które w głównej mierze dotyczą ustalania mierników i braku jednolitego procesu ich doboru. Zadania powinny być uporządkowane hierarchicznie, co stanowi dodatkową trudność dla danej jednostki lokalnej. Kolejnym utrudnieniem staje się proces zbierania i raportowania o sytuacji w danym momencie, szczególnie wówczas gdy wykonawcami poszczególnych zadań są liczne odrębne jednostki, a zadania są bardzo rozdrobnione. Wpływa to też na możliwość oceny tak skonstruowanego budżetu przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo może się zdarzyć, że niewłaściwie skonstruowane wskaźniki mogą doprowadzić do sytuacji, w której projekty kierowane do wsparcia będą najbardziej efektywne finansowo, ale nie będą przynosić znaczących korzyści społecznych⁴⁴.

Niewątpliwie budżet zadaniowy jest metodą, która prowadzi do racjonalizacji kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jego wdrażanie przynosi wiele korzyści, ale nie jest procesem prostym. Trudności z jego wdrożeniem wynikają między innymi z niechęci władz lokalnych, szczególnie gminnych, do zmiany sposobu budżetowania. Jak pokazuje opisany przykład gminy Dąbie, nieumiejętne tradycyjne budżetowanie doprowadziło do zapaści finansów publicznych gminy. Wydaje się, że podjęte pod koniec roku 2014 kroki naprawcze oraz próba zadaniowego budżetowania zabezpieczą tę jednostkę na przyszłość. Czy jest to więc złoty środek, który racjonalizuje koszty działania jednostek samorządu terytorialnego? Trudno dziś jednoznacznie odpowiedzieć na tak postawione pytanie. Nie podlega jednak kwestii, że próby jego wdrażania w jednostkach samorządowych, szczególnie na poziomie gminy, przynoszą pozytywne skutki w sferze finansowej, organizacyjnej, a także — a może przede wszystkim — społecznej.

Centra usług wspólnych — nowe/stare możliwości

Inną ciekawą inicjatywą jest niewątpliwie wprowadzona już do polskiego ustawodawstwa możliwość tworzenia tak zwanych centrów usług wspólnych. Jest to rozwiązanie znane w praktyce międzynarodowej od końca lat 80. XX w. Stosowano je przede wszystkim w przedsiębiorstwach o rozproszonej strukturze or-

⁴³ J. Sierak, *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów” 2011, nr 107, s. 116–118; por. A.J. Koźuch, *Rachunek kosztów działań jako wsparcie dla tworzenia budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą. Seria: Studia i Materiały” 2010, nr 30, s. 166–179.

⁴⁴ D. Burzyńska, *Budżet zadaniowy narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, nr 8, s. 263–264.

ganizacyjnej. Następnie zaczęto przenosić te rozwiązania na grunt administracji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązania zaczęły być powszechnie stosowane między innymi w Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Kanadzie, Australii oraz Stanach Zjednoczonych. Opierając się na tych dobrych praktykach, takie możliwości wprowadzono również w Polsce⁴⁵. Obszary, w ramach których najczęściej powoływane są na świecie centra usług wspólnych, to: gospodarka odpadami, urbanistyka, zaopatrzenie, usługi IT, księgowość i finanse, służby drogowe, zarządzanie zasobami ludzkimi, zdrowie, usługi biblioteczne, straż pożarna, turystyka i promocja regionu⁴⁶.

Istotą przedsięwzięcia o nazwie „centrum usług wspólnych”, niezależnie od przedmiotu jego działania, jest współpraca. Mówiąc w dużym uproszczeniu, pozwala ona łatwiej i taniej osiągać to, co w pojedynkę osiąga się trudno lub drogo. Przykładem są wspólne zakupy towarów i usług, planowanie i realizacja inwestycji, centralizacja funkcji administracyjnych, takich jak księgowość czy płace, wspólna obsługa informatyczna. Zdarza się, że wspólnie realizowane są także zadania podstawowe, między innymi obsługa interesantów, zarządzanie oświatą czy transportem zbiorowym.

Rację ma Tomasz Marcinek, gdy pisze:

Wspólne działanie tworzy skalę, dzięki której można zmniejszyć koszty jednostkowe, zaangażować i utrzymać specjalistyczne kadry, podnieść jakość usług i poprawić ich dostępność, wykorzystać możliwości nowoczesnych technologii, a także osiągać wiele innych korzyści. Idea wspólnego działania jednostek samorządowych doczekała się w Polsce licznych projektów. Ich dotychczasowe efekty są bardzo zachęcające, co pozwala sądzić, że ta formuła organizowania pracy samorządów ma szansę przyjąć się w Polsce powszechnie. Z perspektywy polskiej administracji samorządowej główną przesłanką do zainteresowania centrami usług wspólnych są względy finansowe. Realizacja zadań własnych i zleconych przez rząd nie pozostawia samorządom nadwyżek, z których mogłyby finansować działalność rozwojową, a niekiedy nawet bieżącą. Pokażne środki pochłaniają także udziały własne samorządów w projektach finansowanych z funduszy UE. Wszystko to skutkuje sporym, niekiedy wręcz alarmującym, poziomem zadłużenia gmin i powiatów. Sytuacji nie poprawia fakt, że w związku z migracją ludności oraz zmianami demograficznymi samorządom spadają przychody. Dla wielu samorządów CUW-y są prawdopodobnie jedynym skutecznym sposobem stawienia czoła tym niekorzystnym tendencjom⁴⁷.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw⁴⁸ otworzyła nowe prawne możliwości znacznie szerszego aniżeli do tej pory wdrażania modelu wspólnej obsługi w samorządach. Po-

⁴⁵ B.D. Niziołek, *Dobre praktyki drogą do Centrów Usług Wspólnych. Z doświadczeń Samorządowego Centrum Edukacji w Tarnowie*, „Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 17, s. 1.

⁴⁶ M. Kortt, B. Dollery, B. Grant, *Regional and Local Tensions: The Role of Shared Services*, „Public Policy” 7, 2012, nr 1, s. 47–62.

⁴⁷ T. Marcinek, *Centra Usług Wspólnych drogą do racjonalnej i oszczędnej gospodarki w samorządach*, [w:] *Centra Usług Wspólnych w samorządach w Polsce — dotychczasowe doświadczenia i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2016, s. 2–4.

⁴⁸ Dz.U. 2015, poz. 1045 z późn. zm.

woływane na mocy nowych przepisów centra usług wspólnych mogą zapewnić wspólną obsługę jednostkom organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego zaliczanym do sektora finansów publicznych, samorządowym instytucjom kultury, innym zaliczanym do sektora finansów publicznych samorządowym osobom prawnym, utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Jednostki, na rzecz których może zostać zorganizowana wspólna obsługa, określane są w ustawie mianem „jednostek obsługiwanych”. Jednostki świadczące wspólną obsługę określane są natomiast mianem „jednostek obsługujących”. Funkcję tę mogą pełnić: urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski, inna jednostka samorządu terytorialnego, jednostka organizacyjna związku międzygminnego, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego. Głównymi celami tworzenia centrów usług wspólnych są poprawa efektywności zarządzania w administracji samorządowej, korzyści ekonomiczne wynikające z konsolidacji zarządzania oraz poprawa jakości usług publicznych świadczonych przez samorządy⁴⁹.

W przypadku jednostek organizacyjnych jst zaliczanych do sektora finansów publicznych do zorganizowania wspólnej obsługi organ stanowiący jst będzie musiał podjąć uchwałę, która określi jednostki obsługujące, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Uchwała organu samorządowego będzie wiążąca dla objętych nią jednostek. Zorganizowanie wspólnej obsługi dla pozostałych rodzajów jednostek obsługiwanych (samorządowych instytucji kultury i samorządowych osób prawnych) może następować na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, w których należy określić zakres tej obsługi. Zamiar zawarcia takiego porozumienia musi być wcześniej zgłoszony, odpowiednio, do wójta/zarządu powiatu/zarządu województwa. Zakres obsługi określa zawarte porozumienie. Dodatkowo należy pamiętać, że w przypadku przekazania obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są one przekazywane w całości. W ustawie zastrzeżono także, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sfery finansów publicznych w zakresie dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesienia wydatków w tym planie. Oznacza to, że ciężar decyzyjny w zakresie najważniejszych spraw z zakresu gospodarki finansowej spoczywać będzie nadal na kierowniku jednostki obsługiwanej, co stanowi gwarancję samodzielności tych jednostek. Z przepisami stwarzającymi podstawę prawną do zapewnienia wspól-

⁴⁹ Z. Czepelak, *Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące Centrów Usług Wspólnych*, „Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2015, nr 4, s. 1–2.

nej obsługi zostały skorelowane odpowiednie zmiany w ustawie o finansach publicznych i w ustawie o rachunkowości, które wyznaczają też zasady podziału odpowiedzialności w przypadku przekazania zadań między kierownikiem jednostki obsługiwanej a kierownikiem jednostki obsługującej. Ponadto z dniem 1 stycznia 2016 r. weszły w życie zmiany do ustawy o rachunkowości, których celem było usprawnienie funkcjonowania i organizowania zadań publicznych (własnych i zleconych), jakie jednostki samorządu terytorialnego wykonują na rzecz obywateli. Organy lub podmioty zarządzające samorządowymi osobami prawnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych mogą powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie funkcji obsługowych instytucjom stworzonym do tego celu przez jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰.

Proces wprowadzania do struktur samorządowych nowych jednostek, jakimi są centra usług wspólnych, wymaga odpowiedniego przygotowania, przemyślenia i zaplanowania. Proces reorganizacji związany z ich tworzeniem wpływa nie tylko na jego uczestników (jednostki obsługiwane i obsługujące), lecz także na pozostałe elementy organizacji, czyli zarówno organ jst, jak i pozostałe jednostki organizacyjne, które w nim funkcjonują. Dodatkowo należy się liczyć z napięciami związanymi z ograniczeniem zatrudnienia oraz z otoczeniem politycznym. Zanim samorząd podejmie decyzję o organizowaniu CUW, należy dokonać analizy uwzględniającej różne aspekty organizacyjne oraz opłacalność finansową tego przedsięwzięcia. Działanie centrów usług wspólnych niesie wiele korzyści, ale również zagrożeń. Do korzyści zaliczyć możemy:

- oszczędności (zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej);
- wspólne zakupy towarów i usług;
- poprawę wykorzystania potencjału kadrowego i infrastrukturalnego;
- pracę zespołową i konieczność współpracy różnych podmiotów;
- synchronizację pracy, odpowiedni podział ról i obowiązków;
- możliwość skoncentrowania się na działalności merytorycznej;
- motywację obniżenia kosztów prowadzenia działalności;
- motywację zwiększenia efektywności i konkurencyjności.

Do zagrożeń natomiast, jakie niesie utworzenie centrum usług wspólnych, zaliczamy:

- konieczność dokonania zwolnień personelu;
- obawę przed zmianami;
- roszczeniowe postawy pracowników i niechęć do uczestniczenia w zmianach;
- pracę zespołową i konieczność współpracy różnych podmiotów (jest to zarówno szansa, jak i zagrożenie);

⁵⁰ *Ibidem*; por. M. Krajewski, *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym*, „Eksperytyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 14, s. 1–8.

- konieczność doksztalcenia personelu;
- potencjalne konsekwencje polityczne — obawy decydentów;
- brak współpracy między organami stanowiącym i wykonawczym jednostki;
- niska kultura organizacyjna⁵¹.

Mimo że omawiane rozwiązania prawne są stosunkowo nowe, to bez wątpienia wcześniej już powstawały w naszym kraju tego rodzaju inicjatywy. Na mapie Polski można znaleźć pozytywne przykłady działania centrów usług wspólnych (choć w momencie ich powstawania tak ich nie nazywano) w różnych obszarach działalności jednostek samorządu terytorialnego, które nie tylko obniżają koszty funkcjonowania danego sektora, lecz także usprawniają jego organizację. Dla przykładu, 1 września 2000 r. w powiecie tarnowskim, jako pierwszym w Małopolsce oraz jednym z pierwszych w Polsce, powstała placówka świadcząca usługi metodyczne dla nauczycieli — Samorządowe Centrum Edukacji o charakterze powiatowo-gminnym. Po kilkunastu latach doświadczeń widać wyraźnie, że rozwiązanie to przyniosło wymierne korzyści zarówno w zakresie finansów samorządowych, jak i poprawy efektywności pracy w tym obszarze⁵².

Kończąc rozważania z tego obszaru, warto jeszcze wspomnieć o szerokich możliwościach dokonywania wspólnych zakupów towarów czy usług przez jednostki samorządu terytorialnego, które stają się coraz powszechniejszym mechanizmem pozwalającym racjonalizować koszty ich działania. Jest to przejaw skutecznej centralizacji w udzielaniu zamówień publicznych. Mechanizm działa dokładnie tak jak w przypadku sektora prywatnego. Przez zakup w grupie partnerów na przykład prądu elektrycznego czy gazu uzyskujemy efekt skali, co bezpośrednio wpływa na cenę danej usługi czy towaru, ale także jakość obsługi tak dużego klienta, który przestaje być petentem, a staje się realnym partnerem usługodawcy zewnętrznego. W tym przypadku mamy do czynienia z optymalną alokacją zasobów. Obserwujemy również wspólne zakupy taboru tramwajowego, autobusowego, sprzętu informatycznego, mediów różnego rodzaju i wiele więcej. Tego typu działania są przede wszystkim na tych obszarach, gdzie dochodzi do zorganizowanej działalności jednostek samorządu terytorialnego, na przykład obszarach metropolitalnych czy związkach międzygminnych. Dużo trudniej realizować tego typu przedsięwzięcia na terenach o mniejszej koncentracji zabudowy i słabszym zorganizowaniu, na przykład na terenach wiejskich. Mimo to tam też zdarzają się tego rodzaju inicjatywy, na przykład wspólne przetargi śmieciowe, które prowadzą do rozbicia monopolizacji rynku śmieciowego przez firmy świadczące tego typu usługi. Wspólny przetarg śmieciowy realizowany przez trzy, cztery gminy sprawia, że dotychczas równomiernie dzielące się rynkiem firmy muszą zacząć z sobą rywalizować w na podstawie reguły gry rynkowej. Skutkuje to najczęściej

⁵¹ M. Wójcik, *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST*. Prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. „Centrum usług wspólnych w administracji samorządowej”, Warszawa-Poznań-Katowice, październik 2015 r.

⁵² B.D. Niziołek, *op. cit.*, s. 2–3.

obniżeniem ceny i stanowi niewątpliwie element racjonalizacji kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego⁵³.

Podsumowanie

Omawiana w niniejszym opracowaniu racjonalizacja kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego nie jest oczywiście zjawiskiem nowym. Racjonalizm w wydatkowaniu środków publicznych stanowi bowiem integralny element prawnego procesu budżetowania. Niewątpliwie jednak dbałość o racjonalne wydatkowanie pieniędzy, efektywność podejmowanych działań oraz optymalizacja całego procesu przybiera na znaczeniu, jednostki samorządu terytorialnego borykają się bowiem z coraz większymi trudnościami finansowymi. W większości przypadków nie wynika to jednak z ich niegospodarności, ale z prostego faktu, iż w ostatnich dekadach realizują one coraz większą listę zadań publicznych przekazywanych przez władze centralne w ramach procesu decentralizacji, nie mając jednocześnie odpowiednich środków do ich prawidłowego wykonania. Omówione instrumenty — budżet zadaniowy, centra usług wspólnych, wspólne zakupy, czy chociażby nowe zasady określania maksymalnego poziomu zadłużania się jednostek — sprawiają, że łatwiej będzie odnaleźć się włodarzom jednostek samorządowych w tych coraz trudniejszych pod względem finansowym czasach.

Bibliografia

- Adamiecki K., *Nauka organizacji i jej rola w życiu gospodarczym*, Warszawa 1932.
- Antkowiak P., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- Antkowiak P., *Samorząd terytorialny — 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań” 2015, nr 1.
- Antkowiak P., *Samorząd terytorialny na przykładzie Miasta Konina*, Poznań 2011.
- Bem A., Daszyńska-Żygadło K., Skica T., *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwości absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5.
- Bitner M., *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego — analiza prawnoporównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2.
- Bober J. et al., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Bobińska B., *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 727.
- Burzyńska D., *Budżet zadaniowy narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, nr 8.

⁵³ Zob. K. Król, *Ekspertyza na temat oszczędności dla samorządów terytorialnych wynikających ze wspólnych zakupów sprzętu informatycznego dla szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych*, „Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 5, s. 1–7.

- Czepelak Z., *Możliwości racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące Centrów Usług Wspólnych*, „Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2015, nr 4.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Warszawa 2010.
- Dylewski M. et al., *Zarządzanie finansami projektu europejskiego*, Warszawa 2009.
- Encyklopedia ekonomiczno-rolnicza*, red. R. Manteuffel, Warszawa 1984.
- Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10.
- Filipiak B., *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3.
- Filipiak B., *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym — wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65.
- Gazda M., *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016.
- Gliniecka J., *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27.
- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5–6.
- Jastrzębska M., *Podstawy zarządzania finansami gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin*, Gdańsk 1999.
- Kańduła S., *Wyrównywanie poziomej nierównowagi finansowej w budżetach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).
- Kopera M., *Zarządzanie budżetem w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, red. M. Będziaszek, N. Marska-Dzioba, D. T. Lubińska, Warszawa 2015.
- Kortt M., Dollery B., Grant B., *Regional and Local Tensions: The Role of Shared Services*, „Public Policy” 7, 2012, nr 1.
- Kotlińska J., *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 7, 2014.
- Kozun-Cieślak G., *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego — reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 9.
- Kożuch A.J., *Rachunek kosztów działań jako wsparcie dla tworzenia budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą. Seria: Studia i Materiały” 2010, nr 30.
- Kożuch A.J., *Rachunek kosztów jako instrument zapewniający sprawne zaspokajanie potrzeb publicznych w JST*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1 (61).
- Kożuch A.J., *Zmiany w rachunku kosztów i ich wpływ na sprawność i efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2009, nr 23.
- Kożuch A.J., *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW — Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 65.
- Kożuch A.J., Luty L., *Partycypacyjne kształtowanie struktury wydatków jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10.
- Krajewski M., *Prawne aspekty tworzenia centrów usług wspólnych w samorządzie terytorialnym*, „Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 14.

- Król K., *Ekspertyza na temat oszczędności dla samorządów terytorialnych wynikających ze wspólnych zakupów sprzętu informatycznego dla szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych*, „Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 5.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa 2010.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne — skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009.
- Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąg T., *Budżet zadaniowy: racjonalność — przejrzystość — skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 5.
- Marcinek T., *Centra Usług Wspólnych drogą do racjonalnej i oszczędnej gospodarki w samorządach*, [w:] *Centra Usług Wspólnych w samorządach w Polsce — dotychczasowe doświadczenia i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2016.
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach — stan i rekomendacje*, Warszawa 2015.
- The New Programming Period 2000–2006: Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation — An Indicative Methodology*, Working Paper 3, European Commission 1999.
- Niziołek B.D., *Dobre praktyki drogą do Centrów Usług Wspólnych. Z doświadczeń Samorządowego Centrum Edukacji w Tarnowie*, „Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2016, nr 17.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
- Owsiak K., *Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 346.
- Pakoński K., Piszczek M., *Budżet zadaniowy*, Warszawa 2002.
- Parlińska A., *Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Posmyk E., *Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania finansami JST, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 1, 2013, nr 4.
- Raport — Stan finansowy i organizacyjny Gminy Dąbie w latach 2007–2014*, Dąbie 2015.
- Sierak J., *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów” 2011, nr 107.
- Sierak J., Bitner M., *Uwarunkowania i kierunki zmian koncepcji wyrównywania poziomu w systemie finansów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 3.
- Stankiewicz J., *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *Finanse publiczne*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1045 z późn. zm.).
- Wakuła M., *Koszty w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 765. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 61.
- Walenia A., *Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 306.
- Wójcik M., *CUW jako pierwszy krok do swobody tworzenia architektury wewnętrznej JST*. Prezentacja w trakcie cyklu konferencji pt. „Centrum usług wspólnych w administracji samorządowej”, Warszawa-Poznań-Katowice, październik 2015 r.
- Wójtowicz W., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2000.
- Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2003.