

**Danuta Król**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: depozyt1@wp.pl

---

## **OCENA INSTRUMENTÓW ZARZĄDZANIA FINANSAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE EWOLUCJI PARADYGMATU FINANSÓW PUBLICZNYCH**

---

### **ESTIMATION OF MANAGEMENT INSTRUMENTS OF LOCAL GOVERNMENT FINANCES IN THE LIGHT OF PARADIGM EVOLUTION OF PUBLIC FUNDS**

---

DOI: 10.15611/nof.2016.1.04

JEL Classification: G23, G29

**Streszczenie:** Podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest zapewnienie mieszkańcom jak najlepszych warunków bytu i jak najlepszej jakości usług. Jednak gospodarkę samorządu terytorialnego cechuje ograniczoność środków finansowych, dlatego też zarządzanie nimi wymaga takiego gospodarowania, które zapewni wydatkowanie środków finansowych zgodnie z zasadami gospodarności i celowości. Problematyka efektywnego zarządzania finansami należy więc do najważniejszych aspektów gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Różnorodność procesów i zjawisk składających się na finanse samorządowe, złożoność systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego, a także fakt, że finanse są przejawem wszystkich działań samorządu, powodują konieczność zarządzania tymi zagadnieniami. Osiągnięcie korzystnych rezultatów nie jest jednak możliwe bez nowoczesnego systemu zarządzania. Nowoczesne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego wiąże się ze stosowaniem różnych instrumentów wspomagających proces zarządzania. Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia roli i znaczenia nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami w procesie realizacji zadań samorządowych.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, innowacje w systemie zarządzania finansami samorządowymi.

**Summary:** The main task of local government is to provide residents with the best possible living conditions and the best quality of service. However, the economy of local government is characterized by the limitation of financial resources and requires management which will ensure the disbursement of funds in accordance with the principles of economy and expediency. Thus the problem of efficient financial management belongs to the most important aspects of budget economy of local government units. The variety of processes and phenomena that make up local government finances, the complexity of the financial system of local government units

and the fact that finances are a manifestation of all the activities of local government, make it necessary to manage these issues. Achieving positive results is not possible without a modern management system. Modern management of the local self-government unit involves the use of different instruments to support the process of management. The purpose of this article is an attempt to present the role and importance of modern methods of financial management in the process of implementation of local government tasks.

**Keywords:** financial management of local government units, innovations in the system of local government financial management.

## 1. Wstęp

Możliwości sprawnego i efektywnego działania samorządu terytorialnego w istotny sposób zależą od systemu finansów samorządowych, a ściślej od sposobu i jakości zarządzania nimi. Problematyka efektywnego zarządzania finansami samorządowymi, jako jedno z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania władz samorządowych, stanowi przedmiot zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się samorządem terytorialnym. Od kilku lat w polskiej literaturze z zakresu finansów publicznych zaczęła dominować tematyka takiego zarządzania finansami, które miałyby na celu wzmocnienie efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Z jednej strony, efektywność polegać ma na poszukiwaniu oszczędności w wydatkach, a z drugiej – wiąże się z poszukiwaniem rozwiązań zapewniających uzyskiwanie najlepszego efektu społecznego, często przy zaangażowaniu określonych co do pewnej wysokości nakładów finansowych [Jastrzębska 2004, s. 14]. Takie podejście do zarządzania finansami publicznymi jest to bez wątpienia wynikiem reformy, jakiej poddany został system budżetowy w Polsce, a która znajduje swoje odzwierciedlenie w zapisach ustawy o finansach publicznych z 2009 roku.

Podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest podejmowanie racjonalnych i skutecznych działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Potrzeby społeczeństwa w zakresie dóbr publicznych są jednak nieograniczone, a możliwości zaspokajania ich napotykają na liczne bariery. Przy ograniczonych środkach finansowych, jakimi dysponują władze samorządowe, efektywne zarządzanie finansami staje się więc jednym z najistotniejszych zadań umożliwiających realizację zamierzonych celów. Od stopnia efektywności zarządzania finansami zależy nie tylko rzeczywisty koszt realizowanych przez samorzady zadań, ale także możliwość optymalnej realizacji założonych celów.

Zasadniczą przyczyną podjęcia problematyki w zakresie efektywnego zarządzania finansami samorządu terytorialnego był wzrost w ciągu ostatnich lat długu jednostek samorządowych, stanowiącego część składową państwowego długu publicznego. Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia roli i znaczenia nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami w procesie realizacji zadań sa-

morządowych. Realizując ten cel, posłużono się metodą analizy źródeł prawnych i literatury przedmiotu. W realizacji celu wykorzystano także metodę analizy opisowej oraz metodę dedukcji.

## **2. Pojęcie zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego**

W procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego finanse odgrywają podstawową rolę. Warunkiem sukcesu każdej jednostki samorządowej jest więc racjonalne prowadzenie gospodarki finansowej oraz efektywne zarządzanie finansami, ponieważ każda podejmowana decyzja, niezależnie, czy dotyczy jej bieżącego funkcjonowania, czy też jej rozwoju, ma wymiar finansowy. Racjonalność wydatków budżetowych polega na dostosowaniu rozmiarów i struktury wydatków budżetowych do poziomu wymaganego z punktu widzenia ich efektywności oraz skuteczności realizacji zadań jednostki samorządowej [Burzyńska 2011, s. 251]. Możliwości finansowe w ścisłym powiązaniu z jakością zarządzania stanowią podstawę do wyznaczania strategicznych celów jej funkcjonowania i rozwoju. Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego jest więc częścią większej całości, to jest zarządzaniem ogółem jednostką samorządową. Problematyka zarządzania finansami samorządu terytorialnego jest obecnie jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania władz samorządowych i stanowi przedmiot zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się samorządem terytorialnym. Władze samorządowe zaczynają doceniać ekonomiczne i społeczne aspekty swojej działalności [Kožuch 2005, s. 10].

Konieczność skutecznego zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności lokalnej (regionalnej) oraz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych w warunkach dysponowania ograniczonymi zasobami finansowymi wymaga od władz samorządowych racjonalnego podejmowania decyzji o sposobach i kierunkach wydatkowania posiadanych środków. W samorządzie terytorialnym coraz powszechniejsze staje się więc przekonanie o konieczności odejścia od tradycyjnych metod zarządzania finansami samorządowymi na korzyść stosowania nowoczesnych metod i technik zarządzania finansami, które, zwiększając efektywność działań samorządu, poprawią poziom życia mieszkańców, a tym samym staną się bodźcem dla dalszego rozwoju lokalnego (regionalnego). Od jakości zarządzania finansami zależy bowiem sukces danej jednostki samorządowej.

Tradycyjnie zarządzanie pojmowane jest jako proces składający się z planowania, organizowania, przewodzenia i kontroli. W literaturze przedmiotu wymienia się wiele definicji pojęcia „zarządzanie finansami samorządowymi”. M. Dylewski postrzega zarządzanie jako rodzaj kierowania, które cechuje się prawem zarządzającego do decydowania lub współdecydowania o strategicznych kierunkach rozwoju i zasadniczych celach danej jednostki samorządowej [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006, s. 56]. Według M. Jastrzębskiej, zarządzanie finansami

samorządu to proces polegający na podejmowaniu przez organ stanowiący i wykonawczy danej jednostki samorządowej wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi [Jastrzębska 2009, s. 72]. A. Koźuch definiuje zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jako proces decyzyjny podporządkowany realizacji celu głównego samorządu, opierającego się na wykorzystywaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów i reguł sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych pozostawionych do dyspozycji samorządu w sposób umożliwiający jak najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów [Koźuch 2008, s. 122]. Natomiast zdaniem A. Sochackiej-Krysiak zarządzanie, w przeciwieństwie do administrowania, jest pojęciem zawierającym w sobie aktywność i kreatywność [Sochacka-Krysiak (red.) 2012, s. 121].

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego można zdefiniować również jako proces regulowania i kierowania pozyskiwaniem źródeł finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej jednostki samorządowej oraz inwestowanie w ich składniki majątkowe w sposób pozwalający na optymalną realizację celów oraz kierunków działań przyjętych w strategii rozwoju jednostki samorządowej. Decyzje podejmowane w procesie zarządzania finansami samorządu dotyczą bowiem, z jednej strony, gromadzenia środków pieniężnych, czyli pozyskiwania dochodów, a drugiej – sposobu ich wydatkowania, więc decyzji dotyczących struktury wydatków i kierunków ich wydatkowania.

Przez pojęcie zarządzania finansami należy także rozumieć część zarządzania ogólnego jednostką samorządu terytorialnego, która obejmuje planowanie finansowe, realizację budżetu i kontrolę finansową. Kontrola finansowa jako element zarządzania finansami dostarczy informacji, czy posiadane przez jednostkę samorządową zasoby zostały wykorzystane w sposób efektywny i skuteczny. Można zatem stwierdzić, że istotą zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego jest podejmowanie decyzji finansowych oraz sposób, w jaki zarządzający finansami je podejmują i reagują na zmieniające się warunki działania i rosnące wymagania danej społeczności.

### **3. Główne cele zarządzania finansami samorządowymi**

Finanse samorządowe wiążą się z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże rozdysponowanie to powinno być tak zorganizowane, aby służyło realizacji celu głównego samorządu, to jest wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów w sposób umożliwiający jak najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów. Podstawowym celem zarządzania finansami samorządowymi jest dążenie do zaspokojenia potrzeb ogółu danej społeczności lokalnej (regionalnej) w zakresie i jakości świadczonych usług publicznych, co odróżnia je od finansów prywatnych. Nie chodzi tylko

o zaspokojenie bieżących potrzeb wspólnoty, ale także o zapewnienie jej warunków do stabilnego, zrównoważonego rozwoju. Zarządzanie finansami samorządowymi nie jest oparte na kryterium zysku, jak to ma miejsce w przypadku sektora prywatnego, jednak celem tego zarządzania powinno być dążenie do racjonalnego i efektywnego wykorzystania środków publicznych, a więc maksymalizowanie korzyści z posiadanych zasobów oraz minimalizowanie strat i ryzyka związanego z podejmowanymi przedsięwzięciami i działalnością. Szczególnie dotyczy to przedsięwzięć rozwojowych, gdzie korzyści i koszty są zazwyczaj rozłożone w czasie. Powoduje to, że zarządzanie finansami publicznymi jest dość trudne i wymaga stosowania wielu instrumentów wspomagających proces zarządzania. Instrumenty te, kierując się przesłankami wynikającymi z koncepcji zarządzania publicznego, powinny być adekwatne do celów, które dana jednostka samorządu lokalnego chce osiągnąć.

Efektywne, racjonalne zarządzanie finansami publicznymi powinno opierać się na nowoczesnych instrumentach kształtowania wydatków publicznych. Instrumenty finansowe stanowią zespół narzędzi wykorzystywanych przez samorządy do realizacji zadań służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej w różnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego [Owsiak 2002, s. 296]. Narzędzia te są niezbędne w sprawnej organizacji procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a szczególnie z: pobieraniem i gromadzeniem dochodów, wydatkowaniem środków publicznych, finansowaniem deficytu, zaciąganiem zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzaniem środkami publicznymi i zarządzaniem długiem publicznym. Podstawą do ich zastosowania są uregulowania prawne, jednak skuteczność ich wykorzystania uwarunkowana jest jakością zasobu kapitału ludzkiego będącego w dyspozycji władz samorządowych.

Nowa ustawa z 2009 roku o finansach publicznych wprowadziła instrumenty i narzędzia wspomagania zarządzania, które w założeniu miały usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej, a przede wszystkim wprowadzić wieloletniość planowania zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Mimo że już wcześniejsze regulacje prawne obligowały samorządy do wieloletniego planowania, planowanie to ograniczało się do wydatków majątkowych i prognozy kwot długu. Obecne regulacje odnośnie do konstrukcji budżetu w układzie wieloletnim w sposób istotny zmieniają filozofię wydatkowania środków publicznych.

Efektywne i racjonalne zarządzanie finansami samorządowymi staje się koniecznością w obliczu stale występującego deficytu podsektora samorządowego. Jednak rozwiązania systemowe, nakładające na samorząd obowiązek sporządzania różnych dokumentów planistycznych, nie zawsze przynoszą spodziewany skutek. Być może samo określenie wskaźników (w formie zmodyfikowanej w stosunku do wcześniejszych limitów długu) byłyby wystarczające, aby samorządy zwróciły baczniejszą uwagę na zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, a nie zmniejszałyby to ich skuteczności działania.

#### 4. Modele i style zarządzania finansami samorządowymi

Niewątpliwie centralną rolę w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego odgrywa jej organ wykonawczy. Uczestniczy on bowiem w formułowaniu celów strategicznych, nadzoruje wdrożenie strategii i programów funkcjonalnych poprzez przygotowanie projektu budżetu i propozycji zmian do uchwalonego budżetu, podział odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań. Organ wykonawczy kieruje realizacją celów w aspekcie ekonomiczno-finansowym, nadzoruje ją, monitoruje i analizuje. W zależności od koncepcji przyjętej przez organ wykonawczy model zarządzania finansami w danej jednostce samorządowej może przyjmować formę zdecentralizowaną lub scentralizowaną.

W zdecentralizowanym modelu zarządzania finansami zakres odpowiedzialności jest podzielony między wydziały urzędu jednostki samorządu terytorialnego zajmujące się świadczeniem poszczególnych usług komunalnych a skarbnika i wydział finansowy, którym on kieruje. Taki styl zarządzania może jednak powodować różnice w priorytetach i przesłankach w podejmowanych decyzjach przez wielu decydentów. Natomiast w scentralizowanym modelu zarządzania kompetencje kierowników poszczególnych wydziałów w zakresie decyzji finansowych są znacznie ograniczone. Mogą wystąpić problemy z racjonalnym gospodarowaniem zasobami jednostki samorządowej ze względu na utrudniony przepływ informacji, biurokrację i autokratyczne podejmowanie decyzji wykonywanych przez skarbnika.

Niezależnie jednak, czy jest to model scentralizowany czy też zdecentralizowany, według stylu zarządzania preferowanego przez organ wykonawczy jednostki samorządowej można wyróżnić tradycyjny (administracyjny) styl zarządzania finansami i aktywny (nowoczesny) styl zarządzania.

Tradycyjne zarządzanie finansami bazuje na wykorzystaniu budżetu w układzie rocznym, planu finansowego i harmonogramu realizacji dochodów i wydatków. Decyzje finansowe podejmowane są bez nowoczesnych metod prognozowania i planowania finansowego. Tradycyjne zarządzanie koncentruje się głównie na zasobach pieniężnych i na tradycyjnym klasycznym budżecie. Opiera się na planowaniu, monitorowaniu i kontroli wykorzystania zasobów finansowych, wskazaniu ośrodków odpowiedzialnych za wykorzystanie tych zasobów, zapewnieniu skutecznego, celowego, oszczędnego i efektywnego ich wykorzystania oraz realizacji wymogów prawnych związanych z obszarem decyzji finansowych zawartych w aktach prawnych. W związku z tym, że model ten opiera się na budżecie w układzie jednorocznym, decyzje inwestycyjne często podejmowane są ponad możliwości finansowe, co powoduje trudności finansowe [Jastrzębska 1999, s. 12].

Aktywne zarządzanie finansami obejmuje całokształt procesów gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych oraz decyzje w tym zakresie. Podstawową zasadą jest kompleksowość podejścia i rozpatrywanie zarządzania finansami jako ciągłego procesu. Styl ten ma za zadanie umocnienie w budżecie celów i efektów. Aktywny styl zarządzania opiera się na sprawnym przekazywaniu informacji, za-

stosowaniu nowoczesnej procedury budżetowej, podejściu strategicznym i odejściu od tradycyjnych metod zarządzania. Umożliwia uniknięcie nadmiernego wydatkowania środków. Ponadto pozwala na ustalenie priorytetów w zakresie finansowania przez wybór zadań przeznaczonych do finansowania w danym okresie, optymalizację źródeł finansowania zadań oraz kontrolę realizacji dochodów w czasie.

Nowe podejście w zarządzaniu finansami publicznymi powinno opierać się na zadaniowym kształtowaniu wydatków publicznych przez budżet zadaniowy. Budżet tradycyjny jest bowiem narzędziem administrowania środkami publicznymi, natomiast budżet zadaniowy jest narzędziem zarządzania. Budżet zadaniowy stosowany w jednostkach samorządu terytorialnego ma jednak charakter fakultatywny. Wielu badaczy tematu podkreśla, że warunkiem powodzenia polityki finansowej gminy jest względna niezależność budżetu od kadencyjności organów gminy i realizacja średnio- i długoterminowych planów finansowych [Wojciechowski 2003, s. 210]. W tym celu w niektórych samorządach równoległe ze zwykłym budżetem konstruowany jest budżet zadaniowy.

Ważnym elementem nowoczesnego, a zarazem efektywnego zarządzania finansami samorządowymi jest powiązanie planowania rocznego z wieloletnim planowaniem budżetu oraz wzajemne powiązanie planowania strategicznego, wieloletniego planowania finansowego i inwestycyjnego oraz restrukturyzacji usług i przedsiębiorstw komunalnych. W takim ujęciu budżet roczny jest wynikiem ustaleń zawartych w wieloletnim planie finansowym oraz zgłaszanych na bieżąco potrzeb samorządu. Równocześnie, w wyniku realizacji ustaleń zawartych w budżecie rocznym, powstaje często potrzeba uaktualnienia wieloletnich planów finansowych, które zostaną uwzględnione w budżecie roku następnego. Wzajemne powiązanie planów wieloletnich i budżetów jednorocznych jest elementem poprawy efektywności gospodarowania finansami. Planowanie długoterminowe zostało powiązane z kroczącym planowaniem krótkoterminowym, które z kolei wpływa na planowanie długoterminowe. Mechanizm zarządzania finansami samorządowymi powinien być konstruowany w sposób zapewniający maksymalną efektywność realizacji spoczywających na barkach władz samorządowych zadań. Dlatego też zarządzanie finansami samorządowymi stanowi nieodzowny element decydujący o sposobie oraz charakterze realizacji przez władze samorządowe polityki finansowej, gospodarczej i społecznej.

## **5. Analiza instrumentów zarządzania finansami w świetle zmian paradygmatu zarządzania finansami samorządowymi**

W samorządzie terytorialnym coraz powszechniejsze staje się przekonanie o konieczności stosowania nowoczesnych metod i technik zarządzania finansami, które, zwiększając efektywność działań jednostek samorządu terytorialnego, wpłyną na ciągły wzrost poziomu życia mieszkańców. Możliwości stosowania nowoczesnych

metod i technik zarządzania finansami wprowadziła reforma systemu budżetowego. Wdrożyła ona w systemie techniki zarządzania finansami publicznymi zakładające pomiar rezultatów działania poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych, w tym także jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do samorządu terytorialnego zapisy ustawy promują ideę skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych przez określenie reguł tworzenia zadaniowego układu wydatków, wieloletniej prognozy finansowej i mechanizmów kontroli zarządczej. Takie podejście jest ukierunkowane na wzmocnienie efektywności i skuteczności wykorzystania środków publicznych.

Do nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami samorządowymi zaliczyć należy bezsprzecznie budżet zadaniowy i wieloletnią prognozę finansową. Wśród zasad nowoczesnego zarządzania publicznego, postulowanego do wdrożenia przez jednostki samorządu terytorialnego, wymieniane są także m.in. wprowadzenie profesjonalnego zarządzania, poprawa skuteczności i efektywności jednostek sektora finansów publicznych oraz podniesienie jakości świadczonych usług poprzez wprowadzenie jasno określonych standardów i mierników. Ważnym elementem takiego zarządzania jest nacisk na kontrolę wyników, a także większa dyscyplina i oszczędność wykorzystywanych zasobów. Wynika z tego, że działalność jednostek sektora finansów publicznych w coraz szerszym zakresie zostaje ukierunkowana na osiągnięte wyniki.

Nowe podejście w zarządzaniu finansami publicznymi, a szczególnie funduszami publicznymi, opiera się na zadaniowym kształtowaniu wydatków publicznych przez budżet zadaniowy. Zarządzanie, w przeciwieństwie do administrowania, jest pojęciem zawierającym w sobie aktywność i kreatywność [Sochacka-Krysiak (red.) 2012, s. 121-122]. Zgodnie z ogólnie przyjętą definicją budżetu zadaniowego jest to plan wydatków budżetowych, sporządzany w układzie funkcji, zadań i podzadań, wraz ze wskazaniem na poziomie zadań i podzadań celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania/podzadania oraz mierników określających stopień realizacji celów. Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników [Lubińska, Lozano Platonoff, Strąk 2006, s. 647]. Z kolei wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem planistycznym wieloaspektowym, niezwykle złożonym, zawierającym bardzo wiele zagadnień charakteryzujących gospodarkę finansową, a jednym z istotnych jej elementów jest prognoza długu i jego spłaty.

Budżet zadaniowy to jedna z nowoczesnych form zarządzania finansami publicznymi. Jest to metoda zarządzania finansami publicznymi ukierunkowana na osiągnięcie większej skuteczności oraz efektywności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych [Owsiak (red.) 2012, s. 131]. Nowy sposób budżetowania to nie tylko końcowy dokument, ale system planowania, wykonywania i sprawozdawczości. Zakres informacji podany w sposób opisowy w budżecie zadaniowym pozwala mieszkańcom i inwestorom na wyrobienie sobie własnego zdania na temat



kondycji finansowej jednostki samorządowej, planowanych inwestycji oraz kosztów funkcjonowania samorządu. Istota budżetu zadaniowego polega na precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych, stosowaniu odpowiednich mierników umożliwiających ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych. Budżet zadaniowy jest szerszy od tradycyjnego o część sprawnościową określającą dla każdego zadania cele jego realizacji oraz mierniki pozwalające monitorować realizację celów. Stworzenie budżetu zadaniowego nie polega więc tylko na tym, że dotychczasową klasyfikację budżetową (działy, rozdziały) zamienia się na nową klasyfikację opartą na zadaniach.

Najważniejsze korzyści płynące z planowania i monitorowania realizacji budżetu w ujęciu zadaniowym to: zarządzanie budżetem przez pryzmat efektów, jakie niesie realizacja poszczególnych zadań (ze względu na powiązanie kosztów realizacji zadań z ich rzeczowym zakresem), możliwość porównywania zadań pomiędzy sobą w ramach jednego roku budżetowego (realizacja tych samych zadań przez różne jednostki organizacyjne) oraz w okresie kilku lat budżetowych, jasne procedury wnioskowania o środki budżetowe przez wydziały i jednostki organizacyjne, wynikające z zasad planowania zadań i wydatków budżetowych, optymalizacja kosztów realizacji zadań dzięki szczegółowej analizie na etapie planowania oraz monitorowaniu wykonania wydatków (w powiązaniu z monitorowaniem efektów poszczególnych zadań). Korzyści płynące z efektywnego zarządzania budżetem przekładają się na jakość świadczonych mieszkańcom usług dzięki monitorowaniu rezultatów. Budżet w układzie zadaniowym jako narzędzie komunikacji jest bardziej zrozumiały i czytelny dla decydentów oraz mieszkańców.

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) postrzegana jest jako instrument wdrażany w administracji samorządowej w celu podniesienia sprawności jej funkcjonowania oraz dostosowania do funkcjonowania w przeobrażonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. W literaturze podkreśla się, że WPF może być ważnym narzędziem poprawy alokacji środków budżetowych i integralnym elementem strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego [Patrzałek 2011, s. 254]. Niewątpliwie planowanie wieloletnie jest niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Stanowi przejaw planowania strategicznego, które w teorii organizacji i zarządzania definiuje się zazwyczaj jako proces wyboru celów danej organizacji, ustalenia polityki i programów potrzebnych do realizacji konkretnych zadań służących osiągnięciu jej celów oraz wyboru metod niezbędnych do zapewnienia wdrożenia polityki i programów. Planowanie strategiczne koncentruje się na skuteczności. Pozwala na pełniejsze kreowanie procesu rozwoju. Jego zalety akcentowane są w opracowaniach i raportach takich instytucji, jak Bank Światowy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Planowanie wieloletnie jest zazwyczaj kojarzone z poziomem budżetu centralnego jako jeden z istotniejszych mechanizmów racjonalizowania wyborów w polityce finansowej państwa. W wielu państwach, także w samorządach, funkcjonuje mechanizm planowania w perspektywie kilku lat. Należą do nich: Dania, Belgia, Portugalia, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone.

Do polskiego systemu prawnego WPF została wprowadzona przepisami Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...]. Jej rola sprowadzać się ma do zwiększenia efektywności, wiarygodności, jawności i przewidywalności w gromadzeniu dochodów, przychodów oraz ponoszenia wydatków i rozchodów. Głównym czynnikiem wprowadzenia jej do obrotu prawnego była zmiana w postrzeganiu roli finansów publicznych, przejawiająca się w podkreślanii ich ekonomicznego i społecznego aspektu. Do najważniejszych celów, jakie zamierzono osiągnąć wskutek jej wprowadzenia, można zaliczyć między innymi: skonfrontowanie potrzeb i określenie priorytetów rozwojowych, poprawę zdolności kredytowej oraz lepsze przygotowanie jednostek samorządowych do wymagań Unii Europejskiej [*Uzasadnienie do projektu...*, 2009, s. 2]. Obowiązek opracowania WPF nakładają na każdą jednostkę samorządu terytorialnego przepisy art. 226-232 ustawy o finansach publicznych. Punktem wyjścia konstrukcji jest roczny budżet. Kwestia zgodności WPF z budżetem została uregulowana w art. 229 ustawy o finansach publicznych. Intencją ustawy jest potraktowanie planu wieloletniego jako planu ogólnego pełniącego funkcje nadrzędne w stosunku do każdego budżetu rocznego. Wartości przyjęte w WPF i w budżecie powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu, kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

WPF z założenia miała być dokumentem strategicznym pozwalającym ocenić stopień rozwoju danej jednostki samorządowej. Ustawodawca nadał jej nadrzędne znaczenie w stosunku do budżetu poprzez uchwalanie jej w pierwszej kolejności. Wprowadzenie WPF należy ocenić jako słuszny krok w stronę wieloletniego planowania i zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego. Jednak dotychczasowe doświadczenia wskazują, że są rozbieżności między założeniami i słuszną ideą, jakie wynikają z uzasadnienia do ustawy o finansach publicznych, a faktycznym brzmieniem przepisów dotyczących WPF, które nadają jej funkcję czysto formalną, wtórną wobec uchwały budżetowej. Podstawę wyciągnięcia takiego wniosku dają sprzeczne komunikaty i oceny płynące z literatury i analiz prawnych [Filipiak, Dylewski 2010, s. 5-18]. Ponadto coraz bardziej rozbudowana treść WPF powoduje, że dokument ten jest coraz mniej czytelny i przejrzysty, szczególnie dla osób, które nie mają wiedzy specjalistycznej w zakresie finansów publicznych, a są zainteresowane strategią finansową jednostki samorządu terytorialnego [Rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2013 r. ...]. Odnieść można wrażenie, że rola WPF została sprowadzona do roli arkusza kalkulacyjnego, sporządzanego ze względu na wymogi formalne i konieczność uzyskania opinii organów nadzoru nad gospodarką finansową. W większości jednostek samorządu rola wieloletniej prognozy finansowej polega dziś przede wszystkim na dostarczeniu regionalnym izmom obrachunkowym podstaw do uznania za prawidłowe planów jednostek samorządowych dotyczących zadłużenia i jego spłat.

## 6. Zakończenie

Problematyka zarządzania finansami samorządowymi jest obecnie jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania władz samorządowych, ponieważ każda podejmowana decyzja dotycząca bieżącego funkcjonowania i rozwoju jednostki samorządowej ma swój wymiar finansowy. Racjonalne zarządzanie finansami powinno więc zmierzać do poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych przez optymalizację decyzji dotyczących wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego to proces regulowania i kierowania pozyskiwaniem źródeł finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej oraz inwestowanie w ich składniki majątkowe w sposób pozwalający na realizację celów oraz kierunków działań przyjętych w strategii. Realizacja tego postulatu jest możliwa w modelu efektywnego zarządzania finansami samorządowymi, wykorzystującego szerokie instrumentarium w postaci wieloletniej prognozy finansowej czy też budżetu zadaniowego.

W ustawie o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do opracowywania i uchwalania wieloletniej prognozy finansowej, która miała być podstawą do prac nad kolejnymi uchwałami budżetowymi i stabilizować ich politykę finansową. Tak się nie stało, a wieloletnia prognoza finansowa podzieliła los budżetu zadaniowego – zamiast być jednym z podstawowych instrumentów racjonalnego zarządzania finansami, stała się konstrukcją czysto formalną. W większości jednostek samorządu rola wieloletniej prognozy finansowej polega dziś przede wszystkim na dostarczeniu regionalnym izbom obrachunkowym podstaw do uznania za prawidłowe planów jednostek samorządowych dotyczących zadłużenia i jego spłat. Takie traktowanie planowania wieloletniego odbywa się oczywiście ze szkodą dla finansów samorządowych.

## Literatura

- Burzyńska D., 2011, *Budżet zadaniowy narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, tom 84.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Filiipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, *Finanse Komunalne*, 2010, nr 12.
- Jastrzębska M., 1999, *Zarządzanie finansami gmin*, Wydawnictwo UG, Gdańsk.
- Jastrzębska M., 2004, *Polityka wydatkowania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, *Finanse Komunalne*, nr 1.
- Jastrzębska M., 2009, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kożuch A., 2005, *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, [w:] Kożuch A., Mrończuk A. (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.

- Koźuch A., 2008, *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Lubińska T., Lozano Platonoff T., Strąk F., 2006, *Budżet zadaniowy – racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, Ekonomista, nr 5.
- Owsiak S., 2002, *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa.
- Owsiak S., (red.), 2012 *Budżet władz lokalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Patrzalek L., 2011, *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z „Wieloletnim planem finansowym państwa”*, Polskie Towarzystwo Naukowe, Zeszyty Naukowe, nr 20, Kraków.
- Rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2013 r. Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 92).
- Sochacka-Krysiak A., (red.), 2012 *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych*, Rada Ministrów, Warszawa 2009, dostępne na stronie: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C/\\$file/1181-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C/$file/1181-uzas.doc), data dostępu : 15.03.2016 r.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.