

*Anna Milewska, Bartosz Sudol*

## **WYBRANE INSTRUMENTY FINANSOWANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH STOSOWANE W GOSPODARCE FINANSOWEJ GMIN – WYNIKI BADAŃ**

### **SELECTED ASPECTS OF FINANCING OF COMMUNAL TASKS IN THE BUDGET OF LOCAL GOVERNMENT UNIT – THE RESULTS OF THE RESEARCH**

*Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona w dochody publiczne. Nie jest jednak możliwe aby przy ich zastosowaniu w całości finansować realizację wszystkich powierzonych zadań i potrzeb społeczności lokalnej. Zmieniające się otoczenie gminy oraz zaniechania infrastrukturalne minionych lat powodują poszukiwanie przez lokalne korporacje samorządowe nowych źródeł środków pieniężnych umożliwiających realizację długoterminowych inwestycji rozwojowych. W artykule tym Autorzy podjęli próbę oceny stanu wdrożenia nowych rozwiązań z zakresu finansowania zadań publicznych i tym samym zarządzania w sferze finansów samorządowych.*

*Celem przeprowadzonego badania było uzyskanie informacji o sytuacji finansowej gmin w Polsce (m.in. źródeł finansowania deficytu) oraz danych na temat wykorzystania elementów nowego zarządzania publicznego w kierowaniu podstawową jednostką samorządu terytorialnego. W artykule zaprezentowano wybrane wyniki przeprowadzonego za pomocą ankiety internetowej badania własnego i ukazano rzeczywisty stopień wykorzystywania nowoczesnych instrumentów zarządzania.*

#### **Wstęp**

Jednym z najważniejszych postulatów zaczerpniętych z teorii finansów jest *zasada równowagi* budżetowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza ona, iż wszystkie ujęte w budżecie operacje powodujące konieczność wypłaty środków pieniężnych, muszą mieć pokrycie w zasobach finansowych pozostających w dyspozycji gminy w danym roku. Warunek *zrównoważonego budżetu* spełniony jest w momencie, gdy przewidywane dochody równe są planowanemu wydatkom. Zasada ta jest nie jest spełniona gdy planowane wydatki na rok budżetowy są większe niż przewidywane dochody wspólnoty samorządowej. Występuje wtedy *deficyt budżetowy* i w związku z tym aby został zachowany postulat *zrównoważonego* planu finansowego, gmina musi wskazać źródła sfinansowania *deficytu budżetowego*. Istnieje kilka przesłanek powodujących przyjęcie najważniejszego dokumentu finansowego z *deficytem budżetowym* przez organy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Pierwszą przyczyną powstania nierównowagi pomiędzy dochodami a wydatkami gminy jest brak dostatecznych środków pieniężnych na sfinansowanie powierzonych zadań publicznych. Kolejnym czynnikiem wpływającym na jego wystąpienie jest przyjęta polityka rozwojowa podstawowej jednostki samorządu terytorialnego zakładająca przyśpieszenie realizacji planowanych inwestycji, których finansowanie wykracza poza bieżące

możliwości dochodów własnych gminy. Trzecim powodem uchwalania budżetu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego z *deficytem* jest chęć wykorzystania środków publicznych pozostających w dyspozycji z poprzednich lat<sup>1</sup>.

W związku z taką sytuacją do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego stawiane są środki pieniężne pochodzące z *nowych źródeł: kredytów i pożyczek komercyjnych* jak i *preferencyjnych, dłużnych papierów wartościowych oraz obligacji przychodowych*.

### 1. Uwagi metodyczne

Informacja, dzięki ciągłemu postępowi technicznemu stała się jednym z najważniejszych czynników wytwórczych. Uzyskiwanie potrzebnych zasobów informacji w sposób szybki i mało kosztowny obecnie możliwe jest dzięki nowoczesnym technologiom informacyjnym integrującymi procesy pozyskiwania, gromadzenia, przechowywania, prezentacji i udostępniania. Jako społeczeństwo informacyjne, w codziennej aktywności społeczno-gospodarczej korzystamy ze wspólnej przestrzeni informacyjnej, która jest dostępna on-line jak np. administracja publiczna, zwana e-administracją wykorzystująca internet do komunikowania się ze społeczeństwem i w ten sposób dokonuje integracji społecznej. Dlatego też, badanie zostało przeprowadzone przy zastosowaniu bazy mailowej za pomocą ankiety internetowej i odnosiło się do gospodarki finansowej gmin i elementów *nowego zarządzania publicznego* w nich wykorzystywanych. Dzięki takiej formie badania, zostały pokonane bariery odległościowe oraz możliwe się stało zebranie danych od podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w tym samym czasie przez co, informacje dotyczą aktualnego stanu gmin w jednakowym momencie i mogą być porównywalne. Ankieta znajdowała się na ogólnodostępnym portalu działającym 7 dni w tygodniu przez 24 godziny na dobę i osiągalnym przez wszystkie podmioty publiczne korzystające z Internetu. Używając nowoczesnej formy komunikacji w badaniu osiągnięta została duża szybkość przepływu informacji. Jednocześnie uzyskano jednakowy dostęp do danych każdej gminy w Polsce. Na podstawie uzyskanych w ten sposób danych została dokonana diagnoza stosowania wybranych elementów *nowego zarządzania publicznego* i sytuacji finansowej gmin, które wypełniły formularz internetowy.

Baza mailowa zawiera adresy poczty elektronicznej 2479 gmin. W związku z czym badaniem zostały objęte wszystkie gminy w Polsce (strukturę zaprezentowano w tabeli 1.)

Tabela 1. Liczba gmin w Polsce oraz ich podział na poszczególne rodzaje na dzień 01.01.2011

L.p.	Typy gmin	Liczba gmin
1.	Gminy wiejskie	1576
2.	Gminy miejsko-wiejskie	597
3.	Gminy miejskie	306
Ogółem		2479

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu pt.: „Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 1.01.2010 r.” Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010

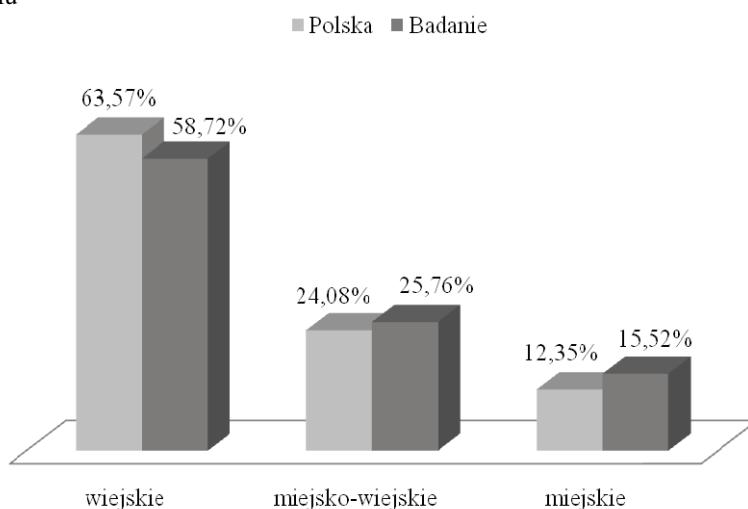
<sup>1</sup> Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 603.

Badanie trwało od 14 lutego do 27 maja 2011 r. i w tym czasie rozesłanych zostało 2479 e-maili z zaproszeniem do wzięcia udziału w badaniu. Z wysłanych elektronicznie wiadomości, 2472 e-maile „dotarły” do lokalnych wspólnot samorządowych. Pozostałe 7 wiadomości zostało zwróconych przez system poczty elektronicznej z powodu nieprawidłowego adresu. Po zweryfikowaniu adresów e-mail z informacjami zawartymi na oficjalnych portalach internetowych i Biuletynach Informacji Publicznej gmin, ponownie zostały wysłane wiadomości elektroniczne do tych gmin<sup>2</sup>. Niestety jeszcze raz wysłane e-maile również nie trafiły do lokalnych wspólnot samorządowych z tych samych przyczyn.

Spośród 2472 gmin zaproszonych za pomocą wiadomości elektronicznych do wzięcia udziału w dobrowolnej ankiecie internetowej, na zaproszenie odpowiedziało 626 podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, z których 625 poprawnie wypełniło kwestionariusz. W związku z czym przebadanych zostało 25,21% wszystkich gmin w kraju. Natomiast po odjęciu lokalnych wspólnot samorządowych, do których zaproszenie nie dotarło z powodu zamieszczenia błędnych adresów e-mail w Internecie, odsetek gmin biorących udział w ankiecie wzrasta do 25,28%. Na podstawie poprawnie wypełnionych kwestionariuszy liczba poszczególnych rodzajów gmin biorących udział w badaniu kształtuje się następująco:

- 367 formularzy wypełniły gminy wiejskie,
- 161 formularzy uzupełniły gminy miejsko-wiejskie,
- 97 formularzy zostało wypełnionych przez gminy miejskie.

Wykres 1. Porównanie struktury gmin w Polsce ze strukturą gmin biorących udział w badaniu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu pt.: „Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 01.01.2010 r.” Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010 i uzyskanych wyników z przeprowadzonego badania

<sup>2</sup> [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP\\_oz\\_wykaz\\_identyfikatorow.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_oz_wykaz_identyfikatorow.pdf) dostęp luty - maj 2011 r.

Na wykresie 1 zamieszczono informacje, które umożliwiły porównanie udziału poszczególnych rodzajów gmin występujących obecnie w kraju ze strukturą podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, które odpowiedziały na przedstawione pytania w kwestionariuszu ankiety. Podział uczestniczących czynnie w badaniu lokalnych wspólnot samorządowych na określone grupy gmin jest zbliżony do występującej w rzeczywistości struktury. Jednakże występują pewne różnice w poszczególnych rodzajach gmin. Udział podstawowych jednostek samorządu terytorialnego o statusie miasta w ogólnej liczbie podmiotów biorących udział w ankiecie jest o 3,17 punkty procentowe wyższy niż udział tego rodzaju gmin w rzeczywistości. Spowodowane jest to tym iż 31,70% gmin miejskich w Polsce przyjęło zaproszenie do udziału w badaniu i poprawnie wypełniło kwestionariusz ankiety. Podobna sytuacja dotyczy lokalnych wspólnot samorządowych z grupy miejsko-wiejskiej. W ankiecie internetowej uczestniczyło 26,97% wszystkich gmin w kraju należących do tego rodzaju podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym udział tych lokalnych wspólnot samorządowych do ogólnej liczby wszystkich gmin udzielających odpowiedzi wynosi 25,76% i jest o 1,68 punktu procentowego wyższy niż udział tych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w strukturze występującej w kraju. Najwięcej formularzy wypełniły gminy wiejskie, dlatego też ich udział w badaniu wynosi 58,72%. Jednakże te podstawowe jednostki samorządu terytorialnego w kraju stanowią 63,57% wszystkich lokalnych wspólnot samorządowych. Taka sytuacja wynika z proporcjonalnie mniejszego uczestnictwa tych gmin w ankiecie internetowej ponieważ jedynie 23,29% gmin wiejskich występujących w Polsce wypełniło kwestionariusz.

Na wysłane zaproszenia do udziału w badaniu odpowiedziało ponad 25,28% podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, których struktura jest bardzo zbliżona do występującej obecnie w kraju. Najwyższą aktywnością w badaniu wykazały się gminy miejskie, co może świadczyć o ich dużych możliwościach w przystosowywaniu się do nowych form komunikacji ze społeczeństwem. Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego typu wiejskiego wypełniły najwięcej formularzy ale w odniesieniu do liczby lokalnych wspólnot samorządowych tworzących tę grupę wykazały się najmniejszą aktywnością w badaniu.

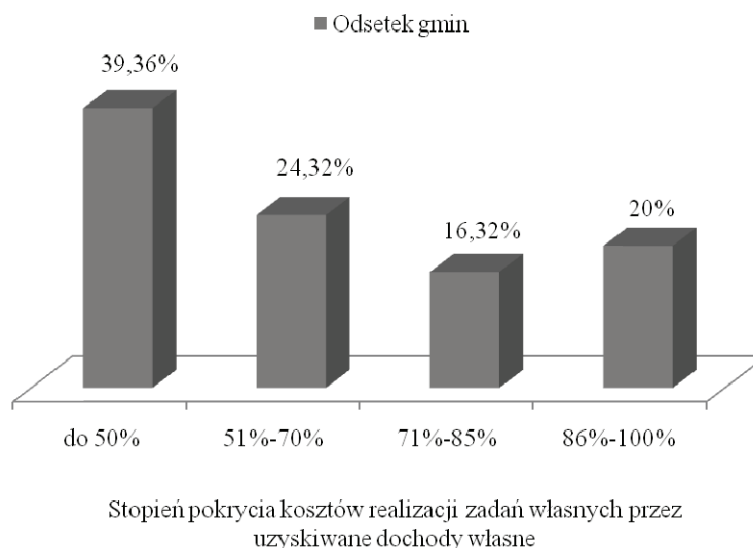
## **2. Sytuacja finansowa podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku**

Uchwalanie przez radę gminy każdego roku samodzielnie swojego budżetu, który reguluje gospodarkę finansową podstawowej jednostki samorządu terytorialnego stanowi jeden z najważniejszych aktów objawiających samodzielność lokalnej wspólnoty samorządowej ale jednocześnie niesie ze sobą duży ładunek odpowiedzialności. Racjonalne gospodarowanie przez decydentów gminy dostępnymi zasobami finansowymi podstawowej jednostki samorządu terytorialnego pozwala lokalnej wspólnotie samorządowej zachowywać niezależność finansową i realizować wszystkie powierzone jej zadania publiczne.

Deficyt budżetowy jest instrumentem finansowym, który pozwala podstawowej jednostce samorządu terytorialnego ponosić wydatki przekraczające jej dochody. Jednak powoduje on narastanie zadłużenia lokalnej wspólnoty samorządowej względem wierzycieli oraz w przyszłości znacznie ogranicza możliwości swobodnego

gospodarowania środkami pieniężnymi. Spośród 625 gmin, które poprawnie wypełniły kwestionariusz ankiety, 536 podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedziało, iż w ich budżecie na rok 2011 zaplanowany jest deficyt budżetowy. Jedynie 89 lokalnych wspólnot samorządowych biorących udział w badaniu stwierdziło iż w najważniejszym planie finansowym nie występuje tzw. „dziura budżetowa”. Występowanie nadwyżki wydatków nad dochodami w tak dużej liczbie gmin może być związane z potrzebą sfinansowania wkładu własnego do projektu współfinansowanego przez Unię Europejską. Jednocześnie zbliżające się Mistrzostwa Europy 2012 w piłce nożnej powodowały wzrost wydatków związanych z poprawą infrastruktury podstawowych jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększonymi nakładami na promocję jednostki na zewnątrz. Przyczyn deficytu budżetowego upatrywać można w niskich dochodach uzyskiwanych przez lokalną wspólnotę samorządową oraz w trudnościach wynikających z ich przewidywania. Przykładem może tu być podatek rolny, który jest jednym ze źródeł dochodów własnych gminy, płacony przez podmioty użytkujące grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych. Jednakże wpływy osiągane z tej daniny publicznej są niestabilne ponieważ wysokość wymaganego podatku do zapłacenia przez podmiot zobowiązany ustala się co roku na podstawie średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. W związku z czym co roku dochodzi do dużych rozbieżności we wpływie środków pieniężnych z podatku rolnego. Utrudnia to wykonywanie zadań przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego ponieważ nie jest ona pewna czy uzyskane zasoby finansowe będą wystarczające na ich sfinansowanie.

Wykres 2. Udział dochodów własnych w finansowaniu realizacji zadań własnych

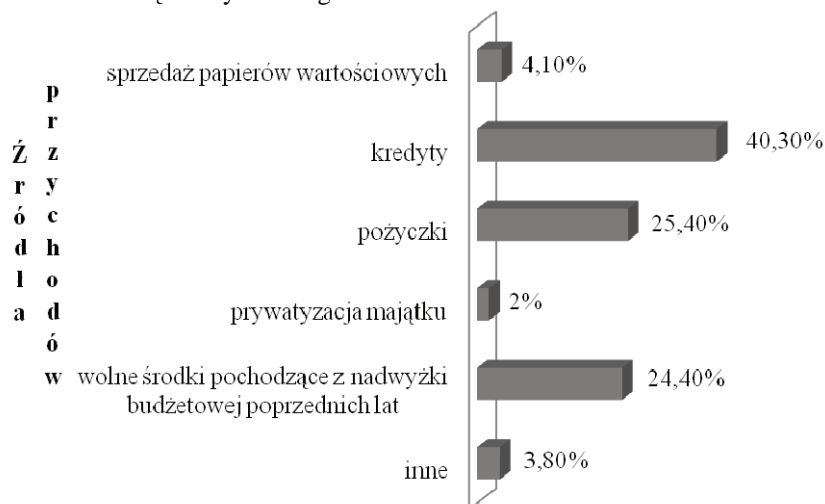


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Gminy biorące udział w badaniu poproszone zostały o wskazanie przedziału, który określa w jakim stopniu dochody własne wystarczają na sfinansowanie realizacji zadań własnych. Dane zamieszczone na wykresie 2, pozwalają wyciągnąć wnioski, iż jedynie 20% podstawowych jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w ankiecie internetowej uzyskuje dochody własne, które pokrywają ponoszone wydatki na zaspokajanie potrzeb mieszkańców w przedziale od 86% do 100%. Pozostałe 80% lokalnych wspólnot samorządowych biorących udział w badaniu odpowiedziało iż pozyskiwane dochody własne nie są w stanie w pełni pokryć kosztów wykonywanych zadań własnych. Prawie 40% gmin, które poprawnie wypełniły formularz wskazało, iż wpływy ze źródeł własnych pozwalają jedynie w około 50% sfinansować realizację zadań własnych. Otrzymane wyniki z przeprowadzonego badania jednoznacznie ukazują, że źródła dochodów własnych gmin w obecnym kształcie są mało wydajne i nieprzewidywalne. Jednocześnie przejmowanie przez gminę coraz większej liczby zadań do realizacji wynikających z pojawiających się nowych potrzeb mieszkańców musi wiązać się z przyznaniem lokalnej wspólnocie samorządowej dostępu do nowych źródeł środków pieniężnych.

Deficyt budżetowy występuje w prawie 86% gmin biorących udział w ankiecie internetowej i musi zostać pokryty środkami pieniężnymi zaliczanymi do grupy przychodów publicznych.

Wykres 3. Źródła finansowania deficytu budżetowego przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Na wykresie 3 przedstawiono katalog najczęściej wykorzystywanych źródeł przychodów do finansowania niedoboru przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w przeprowadzonej ankiecie internetowej i wskazały występowanie deficytu budżetowego w najważniejszym planie finansowym gminy na

rok 2011. Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego mogły w formularzu ankiety podać więcej niż jeden sposób pozyskiwania środków pieniężnych na pokrycie „dziury budżetowej” dlatego na pytanie: „Z jakich źródeł zostanie sfinansowany deficyt budżetowy” udzielonych zostało 1092 odpowiedzi. Lokalne wspólnoty samorządowe wskazały kredyty jako główne źródło pozyskiwania środków pieniężnych na sfinansowanie dziury budżetowej. Drugim najpopularniejszym sposobem pokrywania nadwyżki wydatków nad dochodami są zasoby finansowe pochodzące z pożyczek.

Z przeprowadzonego badania wynika, iż podstawowe jednostki samorządu terytorialnego najczęściej wykorzystują właśnie zasoby finansowe pochodzące ze źródeł zwrotnych aby sfinansować występujący deficyt budżetowy. Spowodowane to jest szerokim dostępem do tych środków pieniężnych. Jednocześnie podstawowa jednostka samorządu terytorialnego może szybko pozyskać środki pieniężne z tych źródeł przy niezbyt złożonej procedurze. Korzystanie jednak z tych zasobów finansowych wiąże się z ponoszeniem kosztów ich uzyskania oraz ze zobowiązaniem lokalnej wspólnoty samorządowej do zwrócenia otrzymanej kwoty wraz z odsetkami w wyznaczonym terminie.

Kredyt jak i pożyczka zwiększają okresowo zasoby pieniężne dostępne przez lokalne wspólnoty samorządowe na cele inwestycyjne ale jednocześnie powodują wzrost zobowiązań gminy w przyszłości. Jednostki samorządu terytorialnego postrzegane są przez pożyczko- i kredytodawców jako bezpieczne podmioty ponieważ nie istnieje możliwość wystąpienia u nich bankructwa. Dlatego w ustawie o finansach publicznych wprowadzono ograniczenia ilościowe i jakościowe odnośnie zaciągania przez wspólnoty samorządowe kredytów i pożyczek aby przeciwdziałać ich nadmiernemu zadłużaniu się<sup>3</sup>.

Trzecim najczęściej wykorzystywanym sposobem pokrywania „niedoboru finansowego” jest przeznaczanie wolnych zasobów pieniężnych pochodzących z nadwyżki najważniejszego planu finansowego gminy z poprzednich lat. Zasoby finansowe uzyskiwane z tego źródła są dla gospodarki finansowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego najbardziej neutralne ponieważ nie zwiększają zadłużenia lokalnej wspólnoty samorządowej ani nie zmniejszają zasobu majątkowego posiadanego przez gminę. Pozyskiwanie środków pieniężnych poprzez emisję papierów wartościowych oraz sprzedaż majątku jest rzadziej wybieranym rozwiązaniem finansowania deficytu budżetowego. Taki stan rzeczy wynikać może z bardzo sformalizowanej, długiej i kosztownej procedury związanej z emisją obligacji oraz z aktem przekazania podmiotowi prywatnemu mienia samorządowego.

Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego biorące udział w ankiecie internetowej oprócz wykorzystywania pięciu najpopularniejszych sposobów pozyskiwania zasobów finansowych do pokrycia deficytu budżetowego, wskazały iż uzyskują również środki pieniężne m.in. ze sprzedaży nieruchomości oraz ze spłat udzielonych pożyczek.

Deficyt budżetowy może być skutecznym narzędziem zarządzania lokalną wspólnotą samorządową, które pozwala zintensyfikować podejmowane działania przez władze

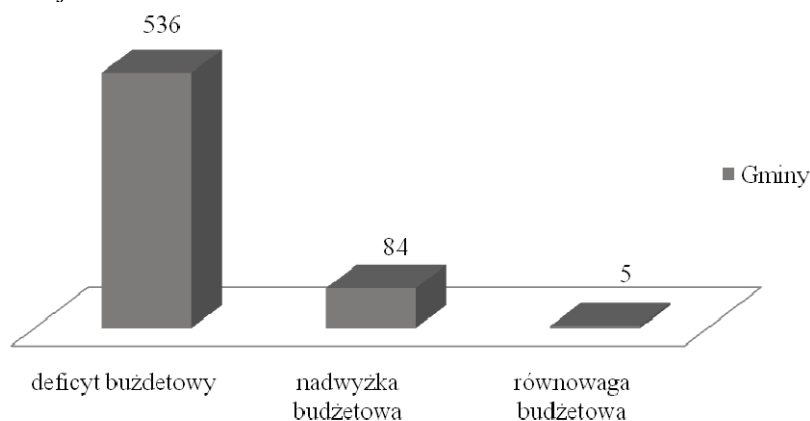
---

<sup>3</sup> Wiewióra M., *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*. Materiały i Studia Zeszyt nr 239, Narodowy Bank Polski Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa 2009, s. 8.

gminy w czasie sprzyjających okoliczności i mających na celu wzrost konkurencyjności oraz innowacyjności podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Spośród 625 gmin, które poprawnie wypełniły formularz 84 podstawowe jednostki samorządu terytorialnego wskazały, iż w ich najważniejszych planach finansowych na rok 2011 występuje nadwyżka budżetowa. Nadwyżka dochodów nad wydatkami podobnie jak deficyt może być wykorzystywana jako instrument zarządzania lokalną wspólnotą samorządową. Jednak permanentne występowanie dodatniego wyniku finansowego w najważniejszym planie finansowym może świadczyć o nadmiernym obciążaniu mieszkańców gminy daninami publicznymi i brakiem inwestycji przyczyniających się do rozwoju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wykres 4. Liczba i wyniki finansowe budżetów gmin biorących udział w ankiecie internetowej



#### Wynik finansowy budżetu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Na wykresie 4 zaprezentowano liczbę lokalnych wspólnot samorządowych, które osiągnęły określone wyniki finansowe. Informacje uzyskane z formularzy ankiety ukazują iż jedynie 5 gmin z 625 lokalnych wspólnot samorządowych uczestniczących w badaniu uzyskało równowagę budżetową. Sytuacja, w której dochody gminy w całości pokrywają planowane wydatki jest najbardziej pożądana przez organy władzy. Jednocześnie taki wynik finansowy może świadczyć o braku koncepcji decydentów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego co do kierunków jej rozwoju oraz charakteryzować organy władzy gminy, które kierują lokalną wspólnotą samorządową poprzez zwykłe administrowanie a nie zarządzanie.

Występujący w większości gmin, biorących udział w badaniach, deficyt budżetowy może stanowić źródło niepokoju o stan finansów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak przy ocenie tej sytuacji należy mieć na względzie kończący się okres funkcjonowania Funduszy Europejskich dla Polski na lata 2007-2013, co powoduje zintensyfikowanie działań lokalnych wspólnot samorządowych zmierzających



do sięgnięcia po środki z Unii Europejskiej. Jednocześnie zapisy znajdujące się w ustawie o finansach publicznych<sup>4</sup> przeciwdziałają nadmiernemu zadłużeniu się gmin i ograniczają działalność nieodpowiedzialnych decydentów w sferze gospodarki finansowej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

### **3. Analiza poziomu wykorzystywania wybranych elementów nowego zarządzania publicznego w lokalnych wspólnotach samorządowych**

Koncepcja *nowego zarządzania publicznego*, która powstała w krajach wysoko rozwiniętych nie jest gotowym produktem mogącym być bezpośrednio przeniesionym i wdrożonym do każdego państwa, w którym chce się zwiększyć skuteczność i efektywność władzy publicznej. *Nowe publiczne zarządzanie* jest niejako drogowskazem wskazującym obszary działania administracji publicznej, w których można uzyskać wyższe efekty przy tych samych nakładach dzięki wprowadzeniu rozwiązań wolnorynkowych oraz odejściu od zwykłego zawiadywania jednostką i przejściu do zarządzania lokalną wspólnotą samorządową. Wiele postulatów wysuwanych przez nowe zarządzanie publiczne zostało wprowadzonych do polskich jednostek samorządu terytorialnego w formie dostosowanej do krajowych reguł funkcjonowania państwa. Przykładem może być zaadaptowanie do gmin zarządzania strategicznego opierającego się o dokumenty wyznaczające długofalową politykę rozwojową lokalnej wspólnoty samorządowej do których należą między innymi takie opracowania jak: *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, *strategia rozwoju gminy* czy obowiązkowo uchwalana *wieloletnia prognoza finansowa* podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Lokalne wspólnoty samorządowe mogą pozyskiwać środki pieniężne z rynku finansowego za pomocą obligacji komunalnych, które są dłużnymi papierami wartościowymi. Mobilizowanie zasobów finansowych poprzez emisję obligacji pozwala na zmniejszenie kosztów obsługi zadłużenia dzięki niższemu i niezmiennemu oprocentowaniu dłużnych papierów wartościowych.

Na wykresie 5 przedstawiony został podział podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w przeprowadzonym badaniu i udzieliły poprawnie odpowiedzi na pytanie: *Czy gmina kiedykolwiek pozyskiwała środki pieniężne z emisji obligacji?*. Wśród 625 lokalnych wspólnot samorządowych, które powprawnie wypełniły formularz jedynie 19% z nich pozyskiwało środki pieniężne za pomocą obligacji komunalnych od czasu przyjęcia stosownych regulacji prawnych umożliwiających stosowanie tego instrumentu finansowego czyli od 1995 roku. Wyniki ankiety internetowej jednoznacznie ukazują, iż osoby odpowiedzialne za finanse gminne rzadko sięgają po zasoby finansowe pochodzące z emisji obligacji komunalnych. Dlatego gminy, które wykorzystywały już dłużne papiery wartościowe w celu pozyskania środków pieniężnych na realizację zadań publicznych powinny wspierać, informować (m.in. poprzez uczestnictwo i wymianę poglądów podczas konferencji, kongresów) lokalne wspólnoty samorządowe zamierzające korzystać z tego instrumentu finansowego swoim doświadczeniem w tym zakresie. Dzięki temu nastąpi przepływ wiedzy między

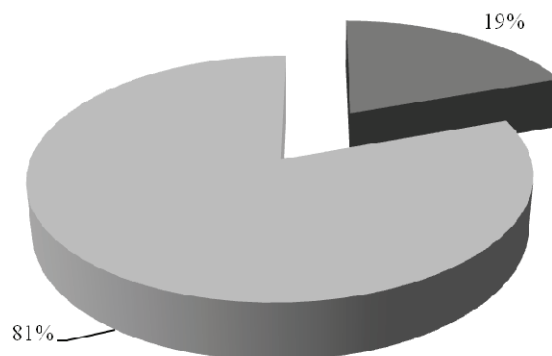
---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240.

podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, który jest charakterystyczny dla społeczeństwa uczącego się.

Wykres 5. Struktura gmin korzystających z dłużnych papierów wartościowych

■ Gminy korzystające z obligacji ■ Gminy niekorzystające z obligacji

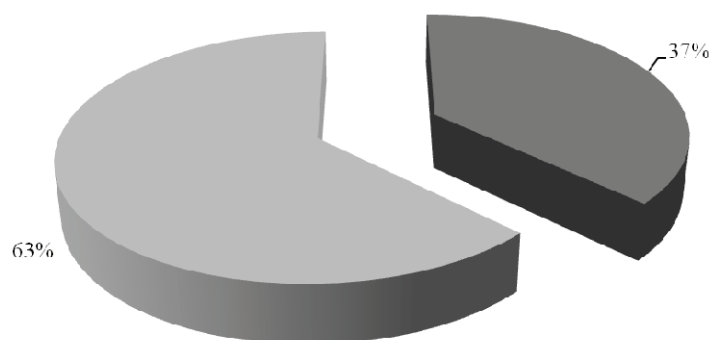


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Zwiększenie efektywności i sprawności funkcjonowania gminy może nastąpić poprzez powiązanie ponoszonych wydatków z celami jakie mają zostać osiągnięte dzięki nim. Jednocześnie przypisanie określonym zadaniom konkretnych kwot pieniężnych pozwala osiągnąć większą przejrzystość w podejmowanych działaniach gminy.

Wykres 6. Struktura podstawowych jednostek samorządu terytorialnego prowadzących prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego

■ Gminy "pracujące" nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego  
■ Gminy "niepracujące" nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonego badania własnego

Na wykresie 6 zamieszczono dane pozwalające stwierdzić, że 37% gmin biorących udział w ankiecie internetowej prowadzi prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego. Pozostałe 63% lokalnych wspólnot samorządowych nie dostrzega zalet tego narzędzia zarządzania podstawową jednostką samorządu terytorialnego i nie podejmuje działań zmierzających do jego wprowadzenia. Przejście od stosowania tradycyjnego budżetu do najważniejszego planu finansowego gminy nastawionego na cele nie następuje szybko i bezproblemowo lecz wymaga długotrwałych przygotowań aby dostosować funkcjonowanie gminy do nowej klasyfikacji budżetowej. W związku z tym podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, które podjęły prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego osiągają przewagę nad pozostałymi gminami ponieważ będą mogły wprowadzić szybciej, efektywnie i skutecznie to narzędzie do sprawnego zarządzania lokalną wspólnotą samorządową. Taka rozbieżność w zakresie wprowadzania budżetu zadaniowego może przyczynić się do pogłębienia polaryzacji gmin na „płynące” i „dryfujące”.

Wprowadzanie do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego elementów wynikających z koncepcji *nowego zarządzania publicznego* w głównej mierze zależy od osób tworzących organy władzy gminy a zwłaszcza od wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. To oni zazwyczaj są liderami lokalnego społeczeństwa. Dlatego ważne jest aby osoby wybierane na te stanowiska potrafiły dostrzegać pojawiające się szanse na poprawę funkcjonowania gminy poprzez usprawnianie działania administracji samorządowej.

## Podsumowanie

Stale pojawiające się nowe potrzeby społeczności lokalnej wymagają od administracji samorządowej szybkiego i sprawnego podejmowania działań, zmierzających do ich zaspokojenia. Funkcjonowanie podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w coraz większym stopniu oparte zostaje o postulaty wynikające z koncepcji *nowego zarządzania publicznego*. Wybrane elementy *nowego publicznego zarządzania* dostosowywane są do reguł obowiązujących w Polsce aby w ten sposób zwiększyć skuteczność i efektywność pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych i funkcjonowania gminy.

Osoby wchodzące w skład organów gmin w Polsce dostrzegają zalety płynące z koncepcji nowego zarządzania publicznego oraz nowoczesnych instrumentów, które umożliwiają dostęp do nowych technologii i źródeł finansowania. Jednakże, brak obowiązku sporządzania budżetu zadaniowego w samorządach, powoduje iż znaczny odsetek nadal nie podejmuje nad nim prac. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest dynamiczną organizacją podobnie jak jej otoczenie, dlatego też powinna dostosowywać się do nowych warunków.

## Literatura

1. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240.
3. M. Wiewióra: *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych*

- w wybranych krajach europejskich. Materiały i Studia Zeszyt nr 239, Narodowy Bank Polski Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa 2009,*
4. *Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 01.01.2010 r.” Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.*
  5. [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP\\_oz\\_wykaz\\_identyfikatorow.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_oz_wykaz_identyfikatorow.pdf)

## **Summary**

The basic unit of local government was provided with public revenues. It is not possible, however, that when used in full to fund the implementation of all the tasks and needs of the local community. Changing environment, municipal infrastructure and to refrain from causing the past years by the local corporations seeking new sources of government funds to implement long-term investments. In this article, the authors have attempted to assess the state of implementation of new management solutions in the sphere of local government finances.

The aim of the study was to obtain information about the financial position of commune in Poland (including sources of financing the deficit), and data on the use by decision-makers of this new public management in managing the basic unit of local government. The paper presents selected results of an online survey using their own tests and was shown the actual degree of use of modern management tools.

### Informacje o autorach:

**Anna Milewska, dr inż.,**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu,

[anna\\_milewska1@sggw.pl](mailto:anna_milewska1@sggw.pl)

**Bartosz Sudol, mgr inż.,**

Bosch Rexroth Sp z. o. o. – kontroler finansowy