

Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym

Realizacja podstawowych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym, w tym przede wszystkim planowania, organizowania oraz kontroli, nie może abstrahować od finansowych aspektów tych procesów. Po pierwsze dlatego, że w zasadzie każda decyzja podejmowana w gminie w ramach zarządzania strategicznego, czy bieżącego wiąże się z koniecznością poniesienia określonych nakładów finansowych lub też ze świadomą rezygnacją z uzyskania dochodów. Po drugie z tego względu, że przyjęty w danej gminie system prowadzenia gospodarki finansowej, a w jego ramach poszczególne metody i instrumenty finansowe - traktowane poprzez pryzmat zarządzania – mogą spełniać funkcje rozwojowe bądź stagnacyjne.

W ostatnim okresie trwającej reformy administracji publicznej bardzo istotne miejsce zajmuje problematyka zarządzania finansami. Jest to oczywista tendencja zważywszy na postulat sprawności i skuteczności funkcjonowania samorządu terytorialnego (JST), a w jego ramach – sprawności i skuteczności zarządzania finansami. Skuteczność w odniesieniu do finansów JST można rozumieć przede wszystkim jako wymóg prawidłowego formułowania planów finansowych. Z kolei sprawność trzeba traktować jako dążenie do realizacji wyznaczonych w planach celów, przy możliwie najmniejszym zużyciu zasobów finansowych i organizacyjnych. Już z tych uwag wynika, iż nie każdy rodzaj podejmowanych zachowań/decyzji w obszarze gospodarki finansowej gminy oceniany może być w kategoriach zarządzania rozwojem lokalnym. Dodatkowo uwzględnienia wymaga, iż JST są podmiotami publicznoprawnymi, których działalność w dużym stopniu reglamentowana jest przez prawo. To powoduje, że swoboda podejmowania działań finansowych przez JST jest znacząco ograniczona, a jej ramy określane są przez obowiązujące przepisy prawne. Zatem obszary decyzji finansowych oddziałujących na zarządzanie rozwojem lokalnym dotyczą tylko tych sfer gospodarowania, w których gminy posiadają względną swobodę decyzyjną oraz jednocześnie działania w tych obszarach wpływać mogą na rozwój lokalny.

Instrumentami ekonomiczno-finansowymi, które mają bezpośredni wpływ na rozwój lokalny/gminny jest kształtowanie podatków i opłat lokalnych oraz cen za usługi komunalne, (instrumenty dochodowe). Są to jednocześnie najbardziej efektywne narzędzia oddziaływania. Przykładowo, przedsiębiorcy rozważający lokalizację prowadzenia działalności zwracają uwagę zarówno na gminną politykę obciążeń podatkowych (przede wszystkim w podatku od

nieruchomości, od środków transportowych), jak też na stosowane przez władze lokalne preferencje w tym zakresie (zwolnienia od podatku, obniżki stawek). Istotne znaczenie mają też ceny za usługi komunalne. Ich wysokość jest ustalana przez każdą gminę, co skutkuje dosyć dużym zróżnicowaniem lokalnych obciążeń (np. za dostarczaną wodę) ponoszonych tak przez gospodarstwa domowe, jak też przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W tym kontekście dodatkowo pojawia się kwestia wyboru formy organizacyjnej świadczenia usług komunalnych. Rzutuje ona na generowanie kosztów świadczenia tych usług oraz zakres możliwości regulowania ich cen przez władze lokalne.

Istotną rolę w zarządzaniu finansami odgrywają także procesy wydatkowania środków. Z punktu widzenia rozwoju lokalnego szczególne znaczenie wydaje się mieć problematyka form wydatkowania. Gmina ma bowiem możliwość finansowania zadań za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych, powoływanych spółek, bądź też innych podmiotów spoza sektora publicznego (np. przedsiębiorców, organizacji pożytku publicznego). Z każdym z tych wariantów wiąże się inny system (tryb, zasady) rozdysponowywania środków i uzyskiwanych efektów. Niebagatelne znaczenie ma przy tym dobór formy finansowania pod kątem rodzaju zadań. Każda z form realizacji wydatków wiąże się - poprzez dokonywanie zasilenia finansowego na rzecz realizującego zadanie - z wyborem nie tylko ekonomicznym, ale równocześnie z poparciem dla istnienia danej instytucjonalizacji podmiotów. Zatem od organizacji finansowania wydatków w danej gminie zależy m.in. kondycja i rozwój danych kategorii przedsiębiorstw, organizacji non-profit, czy innych podmiotów. To zaś przekłada się bezpośrednio na ocenę jednego z kryteriów rozwoju lokalnego.

Podejmowanie przez gminy działań prorozwojowych wymaga stosownego potencjału konkurencyjno-innowacyjnego, co nie jest łatwe z uwagi na ograniczoność zasobów własnych. Stąd też ważne jest pozyskiwanie środków zewnętrznych finansujących takie działania. Mają one odmienny od instrumentów dochodowych charakter i nie powinny ich zastępować. Generalnie zewnętrzne źródła finansowania można podzielić na dwie kategorie – zwrotne (kredyty, pożyczki, obligacje) i bezzwrotne. Ważne jest ich uzyskiwanie z jak najmniejszym udziałem kosztów własnych. Dlatego gminy powinny skupić się przede wszystkim na pozyskiwaniu bezzwrotnych środków zagranicznych (głównie z UE), które pokrywają znaczącą część kosztów zadań. Ubieganie się o tego typu finansowanie i korzystanie z niego to obecnie jeden z fundamentów rozwoju gmin.

Pośredni wpływ na zarządzanie rozwojem lokalnym mają instrumenty racjonalizujące gminną gospodarkę finanso-

wą. Nie oznacza to jednak, że powinny być bagatelizowane. Konieczność optymalizacji i ich efektów w czasie wymaga podejmowania decyzji w ramach określonej strategii. W odniesieniu do finansów chodzi tu przede wszystkim o wytyczne formułowane w planach o krótko- i długookresowych, tj. m.in. w budżecie, wieloletniej prognozie finansowej, wieloletnich programach inwestycyjnych. Istotny związek z zarządzaniem rozwojem ma także wewnętrzny system kontroli finansowej. Jest to narzędzie wspomagające kierowanie jednostką, które wprowadzie ma ograniczoną skuteczność, niemniej przy jego pomocy można uzyskać pewien stopień prawdopodobieństwa, że jednostka osiągnie swoje cele.

*dr hab. Joanna M. Salachna, Uniwersytet w Białymstoku
Ekspert Projektu „Kompetentna Gmina”*

Podręcznik „Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym” jest jednym z serii wydawniczej „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

Struktura opracowania uwzględnia tradycyjnie wyodrębnianie dziedziny gospodarowania finansami lokalnymi. Stąd też omawiane w publikacji zagadnienia pogrupowane zostały przedmiotowo w następującej sekwencji:

- możliwości wykorzystania decyzji dochodowych w zakresie prowadzonej przez gminy polityki finansowej – dotyczą one kształtowania podatków i opłat lokalnych oraz cen za usługi
- procesy wydatkowania przez JST – przedstawienie możliwych form wydatkowania i związanych z tym skutków
- możliwości wykorzystania zewnętrznych źródeł zasilania finansowego
- instrumenty racjonalizujące gminną gospodarkę finansową – wyeksponowane zostały tu zagadnienia planowania inwestycyjnego oraz kontroli zarządczej.

Omówienie poszczególnych kwestii uwzględnia płaszczyzny: zarządczą, prawną i ekonomiczną.

Za szczególnie istotne uznano wyeksponowanie prawnych uregulowań związanych z poszczególnymi instrumentami. Zaakcentowania przy tym wymaga, iż szczególnie istotne dla gmin będzie respektowanie uregulowań ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Część z nich wejdzie w życie dopiero od 2011 lub od 2014 r., jednak w publikacji zmiany te także zostały uwzględnione i omówione.

Autorzy publikacji:

Leonard Eteł – prof. zw. dr hab. nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Podatkowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, członek kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

Stanisława Kozłowska – Skarbnik Miasta Białystok

Maciej Perkowski – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Joanna M. Salachna – dr hab. nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, członek kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

Rafał Trykozko – pracownik Wydziału Kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku



www.kompetentnagmina.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego