

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

STRATEGIE FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU GMINNEGO

1. Wstęp

Wszystkim działaniom samorządu terytorialnego powinno towarzyszyć podejście długookresowe. Zadania wykonywane przez samorząd gminny rzadko mają charakter roczny, dlatego planowanie krótkookresowe (budżet roczny) powinno być powiązane z planowaniem wieloletnim. Wykorzystanie w praktyce samorządowej wieloletniego planowania finansowego i łączenie celów bieżących z długoterminowymi, zwiększając efektywność działań samorządu, może przyczynić się lepszemu zaspokojeniu potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo.

Praktyka funkcjonowania samorządów gminnych wykazuje często ograniczone możliwości zastosowania wieloletniego planowania finansowego. Jedną z przyczyn jest struktura dochodów samorządowych. Wprowadzeniu nowoczesnych metod planowania sprzyja wysoki udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów gmin. Dochody własne są bowiem najbardziej stabilnym i przewidywalnym źródłem dochodów. W sytuacji niedostatecznego zabezpieczenia dochodów na realizację zadań nałożonych na gminy planowanie finansowe ogranicza się często do jednego roku i zapewnienia środków na realizację zadań najpilniejszych. Planowanie długookresowe utrudniają także niestabilne przepisy ustawowe regulujące gospodarkę finansową gmin oraz brak instrumentu wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym. Projekt nowej ustawy o finansach publicznych przedstawiony w 2008 r. proponuje wydłużenie horyzontu czasowego planowania finansowego w jednostkach samorządowych i wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej (WPF)¹. Można wyrazić nadzieję, że projektowane regulacje przyczynią

¹ Prognoza ma być sporządzana na okres minimum 4-letni, tj. na rok budżetowy i na 3 kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu na czas, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. Prognoza ma być realistyczna i określać dla każdego roku objętego planem: dochody i wydatki bieżące oraz dochody i wydatki majątkowe, wynik budżetu,

się do wprowadzenia długookresowego planowania finansowego do praktyki działania samorządów.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie strategii finansowania, które mogą być wykorzystywane przez samorząd gminny, oraz określenie konsekwencji ich zastosowania.

2. Strategie finansowania zadań gminy

Pojęcie strategii odnosi się do wyznaczania celów i określania sposobów ich osiągnięcia poprzez wykorzystanie pozostających w dyspozycji środków w określonym miejscu i czasie, przy uwzględnieniu ograniczeń i możliwości zarówno wewnętrznych, jak i tkwiących w otoczeniu². Przez strategię jednostki samorządowej należy więc rozumieć wizję funkcjonowania tejże jednostki w przyszłości³.

Mianem finansowania działalności samorządowej można określić gromadzenie zasobów finansowych przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu realizacji postawionych przed nim zadań⁴. Z procesem finansowania wiąże się problem doboru źródeł i sposobów finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej samorządu. Źródło finansowania jest związane z kierunkiem przepływu kapitału i jego pochodzeniem. Sposób finansowania oznacza formę, możliwość lub środek pozyskania kapitału na realizację określonego zadania przez jednostkę samorządu terytorialnego⁵.

Przez strategię finansowania działalności jednostek samorządowych należy zatem rozumieć długookresowy program wykorzystania różnych źródeł kapitału niezbędnego do realizacji zadań samorządu, uwzględniający czynniki wewnętrzne i zewnętrzne warunkujące zastosowanie różnych sposobów finansowania. Strategia służy określeniu możliwości finansowych jednostki samorządowej (w perspektywie wieloletniej). Należy przez nie rozumieć wewnętrzne oraz zewnętrzne (bezzwrotne i zwrotne) źródła finansowania, które łącznie mogą być wykorzystane na działalność bieżącą oraz sfinansowanie projektów inwestycyjnych.

Syntetyczną miarą kondycji finansowej gminy, jej potencjału inwestycyjnego i zdolności kredytowej jest nadwyżka operacyjna. Poziom nadwyżki zależy od wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących⁶. Przyjmując, że dochody bieżące

przeznaczenie nadwyżki lub sposób sfinansowania deficytu, przychody i rozchody, kwotę długu jednostki samorządowej oraz sposób sfinansowania spłaty długu. Projekt ustawy jest dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

² J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, UŁ, Łódź 2003, s. 138.

³ B. Filipiak-Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin, 2002, s. 248.

⁴ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, UR, Rzeszów 2008, s. 118.

⁵ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 73.

⁶ Dochody bieżące oblicza się przez pomniejszenie dochodów ogółem o dotacje na zadania inwestycyjne, dochody ze sprzedaży majątku oraz wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wydatki bieżące to wydatki ogółem pomniejszone o wydatki majątkowe.

budżetu samorządowego są wyższe niż jego wydatki bieżące, nadwyżkę operacyjną można wyrazić następującym wzorem⁷: $NO = DB - WB$, gdzie: NO – nadwyżka operacyjna, DB – dochody bieżące, WB – wydatki bieżące. Nadwyżka operacyjna oznacza nadwyżkę środków finansowych, które gmina może przeznaczyć na rozwój bez naruszania jej majątku oraz zadłużania się⁸.

Warunkiem sprawnej i efektywnej realizacji zadań samorządowych jest płynność finansowa. Finanse gminy powinny być zawsze w stanie płynności, a gmina powinna być wypłacalna i zdolna do finansowania bieżących zadań. Przez płynność finansową budżetu jednostki samorządowej rozumieć można stan, w którym samorząd posiada środki na pokrycie niezbędnych, zaplanowanych wydatków i rozchodów. Płynność finansowa zachowana jest wówczas, gdy występuje symetria dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów jednostek samorządowych⁹. Do pomiaru płynności finansowej przyjąć należy dwa wskaźniki: w odniesieniu do kasowego oraz memoriałowego ujęcia budżetu¹⁰.

Wskaźnik płynności dla budżetu w ujęciu kasowym obliczyć można według wzoru: $Wpk = (Db + Pb) : (Wb + Rb)$, gdzie: Wpk – wskaźnik płynności budżetu w ujęciu kasowym, Db – dochody budżetu, Pb – przychody budżetu, Wb – wydatki budżetu, Rb – rozchody budżetu.

Wskaźnik płynności budżetu w ujęciu memoriałowym obliczyć można według wzoru: $Wpm = (Db + Pb + N) : (Wb + Rb + Z)$, gdzie: Wpm – wskaźnik płynności budżetu w ujęciu memoriałowym, Dp , Pb , Wb , Rb – jak wyżej, N – należności, Z – zobowiązania.

Wskaźniki płynności budżetu powinny kształtować się co najmniej na poziomie 1,0. Oznacza to sytuację, w której wydatki budżetu i jego rozchody znajdują pełne odzwierciedlenie w realizowanych dochodach i przychodach. Oznacza to również, że nie występuje żadne napięcie w regulowaniu bieżących zobowiązań¹¹.

⁷ M. Wiewióra, *Wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11, s. 13.

⁸ Jeżeli dochody bieżące są niższe od wydatków bieżących, to występuje deficyt bieżący, co świadczy o tym, że gmina albo wydaje na cele bieżące pożyczone pieniądze, albo „przejada” majątek. Zob. P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota” 2004, nr 16, s. 24.

⁹ M. Kosek-Wojnar, J. Wojnar, *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, Zeszyty Naukowe nr 3, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Bochnia 2005, s. 40.

¹⁰ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 134-135.

¹¹ Jeżeli wskaźnik kształtuje się poniżej 1,0, oznacza to zachwianie płynności budżetu, a w konsekwencji niebezpieczeństwo utraty możliwości finansowania bieżącej działalności. Podważa to między innymi wiarygodność jednostki samorządowej jako dłużnika, powoduje też podwyższenie kosztów finansowych w postaci np. odsetek za zwłokę, trudności czy wyższych kosztów uzyskania kredytu bankowego.

Biorąc pod uwagę przede wszystkim ocenę ryzyka utraty płynności finansowej, przy zastosowaniu różnych źródeł i metod finansowania zadań samorządowych wyróżnić można kilka głównych koncepcji finansowania działalności jednostek samorządowych.

Pierwsza koncepcja to **strategia pasywna (konserwatywna)**¹², która opiera się na finansowaniu zadań samorządowych w całości ze źródeł bezzwrotnych. Strategia ta charakteryzuje się:

- finansowaniem wydatków bieżących samorządu dochodami bieżącymi, zgodnie z zasadą zrównoważonego budżetu bieżącego,
- finansowaniem wydatków inwestycyjnych w całości ze źródeł bezzwrotnych, w tym: pozostałą po sfinansowaniu wydatków bieżących częścią dochodów bieżących, czyli nadwyżką operacyjną; dochodami majątkowymi; przychodami bezzwrotnym, czyli nadwyżką budżetową z roku poprzedniego oraz wpływami z prywatyzacji majątku¹³,
- zachowaniem płynności finansowej, co oznacza, że wydatki budżetu znajdują pełne odzwierciedlenie w realizowanych dochodach i przychodach (bezzwrotnych),
- zrównoważonym budżetem lub deficytem budżetowym, nie wyższym jednak niż wartość możliwych do uzyskania przychodów bezzwrotnych¹⁴,
- dostosowaniem wielkości podejmowanych zadań rozwojowych do posiadanych dochodów, co skutkować może ograniczeniem zakresu inwestycji czy też wydłużeniem cyklu inwestycyjnego, a w efekcie ponoszeniem wyższych kosztów realizacji przedsięwzięć, do czasu zgromadzenia na ten cel własnych środków finansowych.

U podstaw pasywnej strategii finansowania leży niechęć do zaciągania zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów lub wyemitowanych przez jednostkę samorządową obligacji. Istnieje możliwość, że jednostka samorządowa zmuszona jest spłacać zobowiązania z lat ubiegłych, nie zakłada jednak możliwości zaciągania nowego długu. Szczególną wagę przywiązuje się w tej strategii do równoważenia budżetu lub utrzymywania deficytu na bezpiecznym poziomie. Efektem stosowania takiej koncepcji finansowania może być zahamowanie rozwoju gospodarczego jednostki,

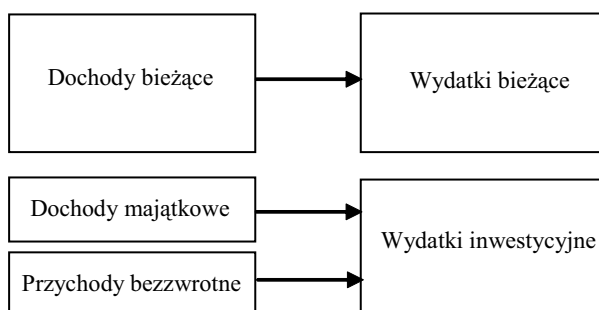
¹² Strategie finansowania zostały opracowane i przedstawione w niepublikowanej rozprawie doktorskiej. J. Zawora, *Samodzielność gminy a strategie finansowania jej rozwoju (na przykładzie gmin województwa podkarpackiego)*, AE, Kraków 2006.

¹³ Wpływy z prywatyzacji majątku – jako środki służące finansowaniu zadań inwestycyjnych – mogłyby stanowić dochody majątkowe budżetu. Zob. A. Borodo, *Sprawy finansowe samorządu w projekcie ustawy o finansach publicznych z 2008 roku – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11, s. 5.

¹⁴ Deficyt według polskich regulacji ustawowych ma w znacznej części wymiar techniczny. Jest to deficyt umowny, którego zastosowanie jest konieczne, aby można było wykorzystać środki pochodzące z nadwyżek (z oszczędności) i prywatyzacji majątku, a także z kredytów. Zob. A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 225.

a w konsekwencji obniżenie przyszłego potencjału dochodowego gminy. Natomiast podstawową zaletą jest utrzymywanie wysokiego poziomu płynności finansowej budżetu jednostki samorządowej, a tym samym minimalizowanie ryzyka niewypłacalności. Jest to strategia bezpieczna dla jednostki z punktu widzenia zachowania długoterminowej równowagi finansowej.

Schematyczne ujęcie finansowania działalności jednostki samorządowej w oparciu o strategię pasywną, przedstawione na rys. 1, zakłada sytuację zrównoważonego budżetu bieżącego¹⁵.



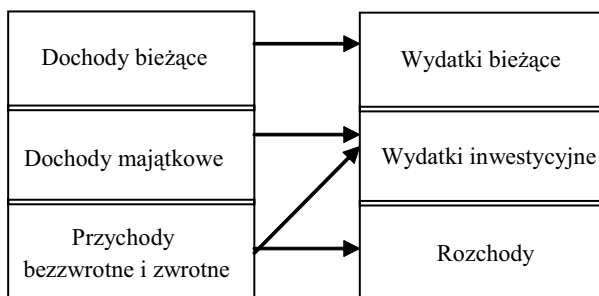
Rys. 1. Ogólny schemat pasywnej strategii finansowania zadań samorządowych

Źródło: opracowanie własne.

Druga koncepcja finansowania to **strategia umiarkowana** (rys. 2), w której finansowanie działalności samorządu oparte jest na źródłach zarówno bezzwrotnych, jak i zwrotnych. Jej cechy charakterystyczne to:

- finansowanie wydatków bieżących samorządu (w tym wydatków na obsługę długu samorządowego) dochodami bieżącymi,
- finansowanie wydatków inwestycyjnych ze źródeł bezzwrotnych i zwrotnych,
- przychody zwrotne kierowane na sfinansowanie: wydatków budżetowych (wydatków inwestycyjnych), nie pokrytych dochodami (tj. na finansowanie deficytu budżetowego) oraz rozchodów budżetowych (na spłatę rat kapitałowych),
- zachowanie płynności finansowej, pod warunkiem zmniejszającego się poziomu deficytu; stabilny poziom deficytu stanowi zagrożenie dla utrzymania płynności finansowej, gdyż łączy się ze zwiększaniem zobowiązań, związanych w coraz większym stopniu ze spłatą dotychczasowego długu,
- możliwość sfinansowania wyższych wydatków inwestycyjnych; projekty inwestycyjne mogą być ponadto zakończone w krótszym czasie, co często łączy się z niższymi łącznymi kosztami ich realizacji.

¹⁵ Warto zauważyć, że zakres realizowanych przez samorząd zadań inwestycyjnych jest w tej strategii w znacznym stopniu uzależniony od wielkości nadwyżki operacyjnej.



Rys. 2. Ogólny schemat umiarkowanej strategii finansowania zadań samorządowych

Źródło: opracowanie własne.

Stosowanie strategii umiarkowanej jest oparte na kredytowym sposobie finansowania inwestycji, przy zachowaniu zrównoważonego budżetu bieżącego. Wykorzystanie tej strategii powinno zapewnić zadowalającą płynność finansową, jeżeli zaciąganie zobowiązań oparte jest na kontroli poziomu zadłużenia i kontroli równowagi budżetu bieżącego (który musi zawierać środki na obsługę wcześniejszego zadłużenia inwestycyjnego). Warunkiem jest więc uniknięcie sytuacji, w której spłata zadłużenia prowadzi do deficytu budżetu bieżącego.

Argumentem na rzecz wykorzystywania przez samorząd zwrotnych źródeł finansowania jest przekonanie, iż inwestycje rozwojowych nie należy finansować tylko z dochodów podatkowych ze względu na sprawiedliwość pokoleniową. Płacić za nie powinni również ci, którzy w przyszłości odniosą korzyści z ich realizacji¹⁶.

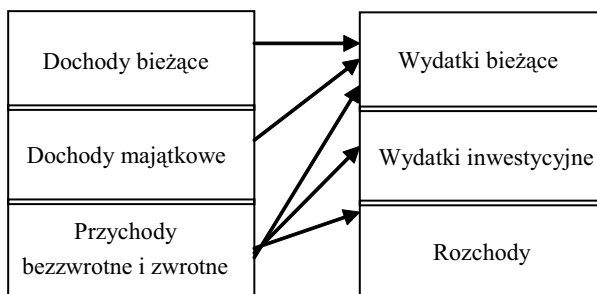
Strategia umiarkowana umożliwia realizację zadań bieżących i rozwojowych na poziomie wyznaczonym przez własne możliwości finansowe jednostki oraz bezpieczny poziom zadłużenia.

Trzecia koncepcja finansowania to **strategia aktywna (agresywna)**, w której finansowanie działalności samorządu oparte jest na źródłach bezzwrotnych oraz zwrotnych (rys. 3). Cechy charakterystyczne tej strategii to:

- finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi, ale zakładana jest też możliwość zadłużania się na cele bieżące,
- finansowanie wydatków inwestycyjnych ze źródeł bezzwrotnych oraz przychodów zwrotnych, co w efekcie zwiększa skalę realizowanych inwestycji, a także skraca czas ich zakończenia,
- dostosowanie poziomu długu do potrzeb inwestycyjnych samorządu, co prowadzić może do zadłużenia jednostki ponad możliwości spłaty długu w danym okresie; wysokie ryzyko finansowe może wpływać na wyższe koszty uzyskania kapitału zwrotnego

¹⁶ L. Patrzalek, *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005, s. 42-43.

- wysokie ryzyko utraty płynności finansowej, co w konsekwencji oznacza niebezpieczeństwo utraty możliwości pokrycia zobowiązań bieżących, zarówno w danym roku, jak i w perspektywie kolejnych lat.



Rys. 3. Ogólny schemat aktywnej strategii finansowania zadań samorządowych

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowym założeniem strategii aktywnej jest dążenie do pełnej realizacji zadań bieżących oraz inwestycyjnych samorządu. Wielkość długu jest dostosowana do potrzeb jednostki i może przewyższać możliwości finansowe jego spłaty w danym okresie. Spłata zobowiązań jest rozłożona w czasie i uwzględnia problem obciążenia kosztami realizacji inwestycji również przyszłych podatników, którzy odniosą korzyści w związku z wcześniejszą realizacją inwestycji.

Aktywna strategia finansowania działalności samorządu, opierająca się na zwrotnych środkach, jest koncepcją najbardziej ryzykowną, która może spowodować wahania płynności finansowej lub jej utratę, jeżeli nie jest poparta ciągłą analizą sytuacji finansowej jednostki w okresie bieżącym oraz w perspektywie wieloletniej. Ciągłe pożyczanie na cele inwestycyjne oraz na cele bieżące może prowadzić do „pętli zadłużenia”, gdyż samorządy mogą być zmuszone do zaciągania kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych długów. Warunkiem niezbędnym do efektywnego stosowania takiej strategii przez dłuższy okres jest powiększanie się bazy dochodowej gminy, możliwe do osiągnięcia dzięki zrealizowanym przez jednostkę inwestycjom. Niewątpliwą zaletą jej stosowania jest wspieranie rozwoju gospodarczego gminy.

3. Podsumowanie

Opracowanie i wykorzystanie w praktyce wybranej strategii finansowania może przyczynić się do realizacji zadań gminy na wyższym poziomie, dzięki wzajemnemu dostosowaniu rozmiarów zadań i źródeł ich finansowania. Zastosowanie strategii pozwala na szczegółowe (i wariantowe) określenie nakładów związanych z realizacją zadań oraz wybór odpowiednio dobranych w czasie i zdywersyfikowanych źródeł

finansowania, z uwzględnieniem minimalizacji ryzyka finansowego. Strategia stanowi skuteczny instrument kontroli płynności finansowej jednostki samorządowej.

Literatura

- Borodo A., *Sprawy finansowe samorządu w projekcie ustawy o finansach publicznych z 2008 roku – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 11.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Filipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Kosek-Wojnar M., Wojnar J., *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, Zeszyty Naukowe nr 3, WSE, Bochnia 2005.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, UŁ, Łódź 2003.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005.
- Swianiewicz P., *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota” 2004, nr 16.
- Wiewióra M., *Wpływ nadwyżki operacyjnej budżetu na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, UR, Rzeszów 2008.

STRATEGIES FOR FINANCING ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES

Summary

All activities being undertaken by Local Government Authorities ought to be anchored in long-term approaches. Taking into account the risk of liquidity problems associated with benefiting from varied sources and methods of financing local government projects, it is possible to identify three key concepts of financing such activities such as passive, moderate, and active strategies. Appropriate feasibility studies together with practical application of financing strategies do enhance a high level realization of local government projects especially if the project scale and sources of financing are mutually tailored.