

Andrzej Luczyszyn

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

ZMIANY W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH I ICH KONSEKWENCJE DLA ROZWOJU LOKALNEGO

Streszczenie: Artykuł przedstawia wybrane kwestie związane ze zmianami w systemie finansów publicznych spowodowanymi wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych, szczególnie z punktu widzenia skali lokalnej. Na zmiany w ustawie o finansach publicznych można z jednej strony patrzeć z punktu widzenia innowacyjnego podejścia do rozwiązań w zakresie kształtowania relacji między zasobami finansowymi a samorządnością, bowiem te dwa elementy to współczesne atrybuty jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej natomiast – istniejące obawy o kształt i strukturę sektora publicznego w Polsce, po dokonanych zmianach, mają także swoje uzasadnienie chociażby z punktu widzenia przyszłej efektywności działalności nowych form organizacyjno-prawnych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, rozwój lokalny, ustawa o finansach publicznych.

1. Wstęp

Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych zdeterminowało w znacznym stopniu działalność sektora publicznego w Polsce. Zmieniła się nie tylko struktura tego sektora, ale także charakter podejmowanych w ramach tej struktury działań. Dotyczy to jego wszystkich obszarów. Z tego m.in. powodu zmieniają się formy działalności gospodarczej głównego podmiotu zarządzającego rozwojem lokalnym, jakim jest samorząd terytorialny (gminny, powiatowy, wojewódzki). Jest to tym bardziej istotne, że w czasach postępującej globalizacji kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego staje się niezwykle trudna, złożona i wieloaspektowa we wszystkich jego przekrojach.

Aktualnie problematyka rozwoju lokalnego jest szeroko podejmowana i rozpatrywana od strony zarówno świata nauki, jak i świata praktyki, a identyfikacja czynników, które go kształtują, odbywa się coraz dynamiczniej. Jednak oprócz czynników pozytywnych, uwzględnia się także ograniczenia rozwoju; do tych o szczególnie silnym oddziaływaniu można zaliczyć m.in.: niedorozwój infrastruktury, braki terenów przygotowanych pod zabudowę, degradację środowiska, złe kwalifikacje kadr, niedorozwój mieszkalnictwa. Z tych to m.in. powodów sama realizacja rozwoju lokalnego może odbywać się na podstawie kilku koncepcji rozwojowych, zakładających np., że każdy obszar powinien mieć bazę eksportową czy inaczej prowadzić bazową

działalność gospodarczą, która funkcjonuje na rynkach zewnętrznych, zwłaszcza międzynarodowych. W takim przypadku mamy do czynienia z koncepcją rozwoju egzogenicznego.

Koncepcją, według której wykorzystuje się wewnętrzne możliwości rozwojowe wspólnoty lokalnej, jest koncepcja rozwoju endogenicznego. Opiera się ona na tradycji i kulturze lokalnej, na wykorzystaniu potencjału ludzkiego, innowacyjnego, naturalnego, technicznego, finansowego czy instytucjonalnego danego obszaru.

Koncepcja rozwoju spolaryzowanego to koncepcja rozwoju niezrównoważonego, nierównomiernego. Z koncepcją rozwoju zintegrowanego (integralnego) z kolei mamy do czynienia w przypadku nakierowania rozwoju na wszystkie jego aspekty.

Wielu współczesnych przedstawicieli świata nauki, zajmujących się sprawami rozwoju lokalnego i regionalnego, wskazuje na nowe zjawisko określone mianem globalizacji, które za podstawę uważa umocnienie się skali lokalnej. W tych warunkach znaczenie sektora publicznego z punktu widzenia realizacji jego funkcji o charakterze pomostowym w relacji do sektora prywatnego nabiera nowego paradygmatu, a rozwiązania opracowane przez rząd mają zapewnić w głównej mierze przejrzystość finansów publicznych, komplementarność i efektywność obowiązujących zasad, racjonalizację procedur związanych z zarządzaniem w sektorze finansów publicznych, w tym zwiększenie znaczenia zarządzania strategicznego przez planowanie wieloletnie. Niezależnie od tego, nowa ustawa o finansach publicznych stanowi wykonanie zobowiązań Polski w takich dokumentach, jak Program Konwergencji czy Krajowy Program Reform 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii lizbońskiej.

W warunkach gospodarki pieniężnej trudno sobie wyobrazić wzrost i rozwój społeczno-gospodarczy bez prawidłowo działających tych jakże sprzężonych ze sobą obszarów (publicznych i prywatnych). Dlatego jednostki samorządu terytorialnego powinny w sposób niezwykle aktywny wpływać na proces tworzenia w przekroju lokalnym nowych wartości, w tym takich, jak: nowe firmy, nowe miejsca pracy, nowe dobra i usługi zaspokajające popyt lokalny i ponadlokalny, a także bezpośrednio na proces dywersyfikacji i wzbogacania działalności gospodarczej, społecznej danego terytorium.

Zamierzeniem niniejszego opracowania jest przedstawienie zmian w ustawie o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., z punktu widzenia jej skutków dla tworzenia warunków dla szeroko rozumianego rozwoju lokalnego, którego głównym aktorem jest samorząd terytorialny. Autor stoi na stanowisku, że mechanizm rynkowy podążający za popytem na usługi nie uwzględnia m.in. do końca popytu zgłaszanego przez podmioty publiczne, jakim jest samorząd terytorialny. Podparciem takiego stanowiska może być fakt, że zarówno wzrostu gospodarczego, jak i rozwoju nie da się zrozumieć bez uwzględniania roli podmiotów publicznych w gospodarce. Dodatkowego znaczenia w tych warunkach nabiera system finansowy w przekroju nie tylko krajowym, ale przede wszystkim regionalnym i lokalnym. Oznacza to, że to, co się dzieje np. na globalnych rynkach banko-

wo-finansowych, determinuje kondycję krajowej gospodarki wraz z jej mniejszymi (lokalnymi, regionalnymi) częściami¹.

2. Identyfikacja nowych norm

Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła zmiany w formach organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych. Zmiany te mogą okazać się wręcz rewolucyjne dla dalszego funkcjonowania tego sektora, przede wszystkim w sferze gospodarczej.

Agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa, a co istotne z punktu widzenia jej gospodarki finansowej – projekt rocznego planu finansowego agencji wykonawczej ustala jej właściwy organ w porozumieniu z ministrem sprawującym nadzór nad agencją wykonawczą. Zasady jej działania określa ustawa ją tworząca oraz statut. W zapisie ustawy wskazuje się na nową formę, a mianowicie zmiany planu finansowego agencji wykonawczej nie mogą powodować zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia planowanego wyniku finansowego, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W planie dochodów i wydatków agencji wykonawczej wydatki nie powinny być wyższe od dochodów, a planowane wydatki mogą przekraczać planowane dochody wyłącznie za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydaną w porozumieniu z ministrem finansów.

Kolejną nową formą zaproponowaną przez ustawę jest Instytucja Gospodarki Budżetowej (IGB). Instytucja Gospodarki Budżetowej tworzona jest na wniosek ministra za zgodą Rady Ministrów. Instytucję tę mogą tworzyć również szefowie i prezesi Kancelarii Sejmu, Senatu i Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka. Jako osoba prawna wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego może odpłatnie wykonywać zadania publiczne, a koszty swojej działalności i zobowiązania pokrywać z uzyskiwanych przychodów. IGB może otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy, który powinien zawierać:

- przychody prowadzonej działalności,
- dotacje z budżetu państwa,
- zestawienie kosztów funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej i realizacji wyodrębnionych zadań z wyszczególnieniem wynagrodzeń i składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług,

¹ D. Korenik, *Obszary wpływu samorządu terytorialnego na działanie systemu finansowego gospodarki lokalnej (regionalnej)*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Zeszyty Naukowe nr 530, red. B. Filipiak, Szczecin 2009, s. 54.

- środki na wydatki majątkowe,
- wynik finansowy,
- stan należności i zobowiązań na początek i na koniec roku,
- stan środków pieniężnych na początek i na koniec roku.

Nowa ustawa przewiduje działalność jedynie państwowych funduszy celowych powoływanych ustawowo, których przychody pochodzą ze źródeł publicznych, a koszty są przeznaczane na realizację wyodrębnionych zadań, przy czym fundusze te nie mogą mieć osobowości prawnej i funkcjonują jako rachunki bankowe, których dysponentami są ministrowie lub inny organ, wskazani w ustawie tworzącej fundusz.

Ustawa wprowadziła także konieczność sporządzania na cztery lata budżetowe Wieloletniego Planu Finansowego zatwierdzanego przez Radę Ministrów, z czym bezpośrednio wiąże się konieczność prognozowania i sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF)². Ustawa porusza dodatkowo problem dotacji (w tym zniesienia dotacji rozwojowej), kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego, procedur ostrożnościowych i limitu zadłużenia dla samorządu terytorialnego. Zgodnie z zapisami ustawy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, na wszystkich poziomach samorządu, zobowiązane są opracować dokument w postaci WPF, obejmujący okres planowania nie krótszy niż 4 kolejne lata budżetowe. WPF została zdefiniowana przez kryteria, które musi spełniać, elementy, z których musi się składać, i ich zawartość merytoryczną. Najważniejszym z tych kryteriów wydaje się umieszczona w art. 226 realizacyjność prognozy, która stanowi punkt wyjścia dla podejmowania wszelkich prac związanych z przygotowaniem WPF.

Najważniejsze jednak z punktu widzenia działalności samorządu terytorialnego są zmiany w przepływie środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, ale również systemu instytucjonalnego. Nowe przepisy wprowadziły instytucję „płatnika”, którego rolę odgrywa Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Zatem w nowym systemie środki UE wyłączone zostały z budżetu państwa. Utworzono budżet środków europejskich, przeznaczony na finansowanie programów. Pieniądze z tego budżetu przekazywane są bezpośrednio do beneficjenta w formie „płatności” (a nie dotacji rozwojowej) wypłacanej przez BGK. Wypłata uruchamiana jest na podstawie zlecenia wystawianego przez instytucję podpisującą z beneficjentem umowę o dofinansowanie. Oznacza to, że wprowadzono zasadę, że beneficjent otrzymuje środki na dofinansowanie dwóch źródeł: środki UE wypłacane przez BGK w formie płatności oraz ewentualne współfinansowanie krajowe z budżetu państwa w formie dotacji celowej wypłacanej przez BGK lub bezpośrednio przez właściwego dysponenta.

² Będą one obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzy kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki wieloletnia prognoza finansowa przewiduje limity wydatków wieloletnich.

Powyższa kwestia ma istotne znaczenie dla przyszłego okresu finansowania działalności sektora samorządowego w Polsce, a tym samym dla rozwoju lokalnego, gdyż z punktu widzenia beneficjentów fundamentalne znaczenie ma to, że przepisy zmienionej ustawy przewidują różne procedury rozliczania otrzymanych środków, w zależności od formy ich przekazania, zwłaszcza w kontekście wypłaty dofinansowania w formie zaliczki. W przypadku gdy wypłacona beneficjentowi zaliczka zawiera zarówno wkład UE, jak i wkład krajowy, beneficjent musi dokładnie wiedzieć, jaka część przekazanego mu dofinansowania podlega obowiązkowi zwrotu w przypadku braku rozliczenia do końca roku budżetowego. Dlatego zapisy umowy o dofinansowanie muszą precyzyjnie wskazywać, jaka część środków przysługujących beneficjentowi stanowi współfinansowanie krajowe i jakie są konsekwencje ich nierozliczenia z końcem roku budżetowego. Aneksowanie dotychczas zawartych umów będzie zatem odbywać się sukcesywnie. Należy przy tym mocno podkreślić, że brak aneksu do umowy nie wstrzymuje należnych wypłat. Przepisy wykonawcze do ustawy wyraźnie wskazują, że nadal obowiązują dotychczasowe zobowiązania i mechanizmy.

3. Budżet zadaniowy i progi ostrożnościowe

Finanse samorządowe jako element finansów publicznych wywierają znaczny wpływ na wszystkie sfery aktywności ludzkiej w przekrojach lokalnych. Ma to szczególne znaczenie w ostatnim okresie, w którym to obserwujemy rozkwit mechanizmu rynkowego. Jednak po kilkunastoletnich doświadczeniach funkcjonowania sektora samorządowego można zaobserwować, że ciągle dostosowywanie się do wymogów rynku jest procesem niezwykle trudnym i wieloaspektowym. Bardzo często pojawiają się argumenty, które przemawiają za ingerencją państwa i samorządu terytorialnego w sprawy gospodarcze, szczególnie wówczas, kiedy zawodzi mechanizm rynkowy³. Ale istnieją także działania państwa i samorządu terytorialnego, które należy uznać za ułomne. Zarówno państwo, jak i samorząd terytorialny nie są w stanie interweniować w gospodarkę w taki sposób, aby zapewnić jej właściwe funkcjonowanie i jednocześnie eliminować wszystkie negatywne problemy związane z funkcjonowaniem mechanizmu rynkowego, a zwłaszcza przeciwdziałać głębokiemu rozwarstwieniu społecznemu i biedzie⁴. I tu państwo wraz z samorządem zawodzi.

W ostatnim okresie dodatkowo w sposób jaskrawy widoczne są zjawiska nadmiernej parametryzacji gospodarki, a podejmowane sposoby racjonalizacji wydat-

³ Rynek ogarnia m.in. brak nowych miejsc pracy, bankructwo instytucji finansowych i przedsiębiorstw, pojawiają się duże dysproporcje w podziale dochodów itp.

⁴ B. Filipiak, *Finanse publiczne w systemie gospodarki rynkowej*, [w:] *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania*, red. B. Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 12.

ków w sektorze publicznym bardzo często sprowadzają się do wprowadzania limitów na rzecz ich ograniczania, w tym także tych niezbędnych.

Nowe regulacje wprowadziły do ustawy budżetowej instytucję wspomnianego budżetu zadaniowego.

Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi przez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników⁵. Jest on zatem planem finansowym, w którym niezależnie od obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się jednorodnością. Uwzględnia on różne rodzaje zadań, a przede wszystkim należy wskazać na:

- zadania bezpośrednie, tj. te, które bezpośrednio wpływają na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej,
- zadania pośrednie, które warunkują wykonanie budżetu zadaniowego.

Zadanie budżetowe jest zatem najmniejszym elementem w budżecie, w zasadzie niepodzielnym, ale na tyle ogólnym, żeby budżet, stanowiący zbiór wszystkich zadań, był czytelny.

Wprowadzanie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego polega na podziale całej działalności samorządu na zadania jako elementarne jednostki, wewnętrznie spójne i reprezentujące w miarę jednorodne działania. Dla zadań tych kalkuluje się całkowite koszty oraz wyznacza się osoby odpowiedzialne za ich realizację.

Realizacja budżetu zadaniowego w gminach wymaga zatem pewnego sformalizowania procesu planowania oraz odmiennego gromadzenia danych, jednak odpowiednio skonstruowany dostarcza decydom wiedzę o zakresie i skali wykonywanych usług, a także generuje szczegółowe informacje niezbędne do efektywnego i zarządzania potencjałem jednostek samorządu terytorialnego⁶.

Niedoskonałości tradycyjnego mechanizmu budżetowania są dobrym tłem do przedstawienia różnic między jedną z nowoczesnych metod budżetowania – budżetowaniem zadaniowym a budżetem tradycyjnym.

Wśród cech charakterystycznych, a niemożliwych do osiągnięcia przez budżet tradycyjny, wymienia się najczęściej:

- skupienie na wynikach – kwantyfikacja i rangowanie zjawisk występujących w procesach budżetowych, dostarczanie informacji, które zadania są najważniejsze, i jednocześnie wykorzystując odpowiednie mierniki, wskazujące, w jakim stopniu zostały one wykonane,

⁵ T. Lubińska, T. Strąg, A. Lozano-Platonof, M. Bedzieszak, *Budżet zadaniowy dla Polski – efekty prac*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 489, Szczecin 2008, s. 230.

⁶ H. Czaja-Cieszyńska, *Budżet zadaniowy jako nowoczesna metoda zarządzania finansami publicznymi*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 500, Szczecin 2008, s. 289.

- elastyczność – polega na okresowym dostosowywaniu się celów polityki budżetowej do zmieniających się warunków makroekonomicznych i preferencji społeczeństwa. Dzięki zastosowaniu odpowiednich mierników realizuje te zadania, które są najważniejsze w danym momencie,
- zaangażowanie wielu środowisk – konieczność zerwania z podejściem autokratycznym, w którym budżet jest narzucony wykonawcom przez grono osób. Demokratyczny sposób tworzenia budżetu i jego wykonania wyzwała zaangażowanie kierowników poszczególnych jednostek w funkcjonowanie podległej jednostki, a więc w poszukiwanie optymalnego procesu realizacji zadań, przy zastosowaniu alternatywnych rozwiązań,
- długoterminową perspektywę – ma za zadanie określenie planu na kilka lat budżetowych.

Z punktu widzenia wprowadzania nowej ustawy o finansach publicznych bardzo ważną kwestią są nowe ostrożnościowe progi zadłużenia. Obecnie funkcjonują trzy progi, po przekroczeniu których rząd musi podjąć działania mające na celu ograniczenie lub zmniejszenie długu publicznego i deficytu. Wynoszą one 50,55 i 60%. Powyższe ograniczenia w zakresie dopuszczalnego zadłużenia w danym okresie w stosunku do uzyskiwanych dochodów w naturalny sposób powinny skłaniać władze publiczne do poszukiwania pozabudżetowych źródeł finansowania ich zadań, szczególnie inwestycyjnych. Zobowiązania zaciągnięte przez podmioty spoza sektora publicznego nie obciążają wspomnianych limitów, co umożliwia skierowanie środków finansowych na zadania, które nie mogą liczyć w żadnym razie na finansowanie ze źródeł pozabudżetowych, choćby dlatego, iż nie jest możliwe (prawnie, politycznie, technicznie) zastosowanie w ich przypadku mechanizmów rynkowych zapewniających samofinansowanie.

Powyższe zmiany odnoszą się przede wszystkim do administracji samorządowej, jednak każda administracja gospodarująca środkami budżetowymi jest obowiązana przestrzegać limitów dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych, deficytu budżetowego, a w konwencji długu publicznego.

4. Nowe uwarunkowania działalności sektora samorządowego w Polsce w kontekście ustawy o finansach publicznych

Najważniejszym podmiotem rozwoju lokalnego jest samorząd terytorialny jako inicjator, stymulant, aktor i kreator wartości w lokalnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Od jego kondycji (nie tylko finansowej), w tym przede wszystkim od możliwości realizowania zadań na rzecz społeczeństwa, zależy cała przyszłość społeczności lokalnej i jej następnych pokoleń. Cele działania samorządu, zwłaszcza gminnego, są wszędzie uniwersalne, a w zasadzie jednakowe. Zatem formy organizacyjno-prawne jednostki samorządu terytorialnego na poziomie gminy, oprócz

podmiotów prywatnych, należą do najważniejszych podmiotów zarządzania w skali lokalnej.

W przyjętej nowej ustawie o finansach publicznych nie wszystkie propozycje spotkały się z aprobatą. Powodem tego jest wiele czynników, m.in. natury finansowo-organizacyjnej i niechęć zmian w samej głębokiej strukturze sektora finansów publicznych. Ma to w pewnym sensie swoje uzasadnienie, gdyż fakt dokonania takich przeobrażeń może pociągnąć za sobą rewolucyjne wręcz zmiany. Zmusiły one ustawodawcę do jednoczesnego uchwalenia wielu przepisów przejściowych regulujących status prawny jednostek sektora finansów publicznych, które zamieszczono w odrębnej Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (tzw. ustawa wprowadzająca)⁷.

Zgodnie z nową ustawą sektor finansów publicznych tworzą:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe,
- agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Narodowy Fundusz Zdrowia oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- uczelnie publiczne,
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

Z punktu kształtowania rozwoju lokalnego najważniejsze zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczą wprowadzenia nowych form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, tj. jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych. Dodatkowo ustawa zakłada zniesienie zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Jest to kwestia bardzo istotna, gdyż w zakresie organizacji sektora finansów publicznych nowe przepisy nie przewidują funkcjonowania jednostek organizacyjnych w formie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, a działalność w formie zakładów budżetowych w znacznie okrojonym zakresie możliwa jest tylko w jednostkach samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do działalności wspomnianych samorządowych zakładów budżetowych istotna zmiana dotyczy ograniczenia obszaru działalności tych zakładów, a została ona sprowadzona do gospodarki mieszkaniowej i usług komunalnych. Zatem likwidacja gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych spowodowała, że dla sektora samorządowego została możliwa forma zakładu budżetowego, i to w ograniczonym zakresie. Sytuacja taka może oznaczać daleko idące zmiany na rzecz ograniczeń działalności sektora publicznego w warunkach ułomności mechanizmu rynkowego, zwłaszcza na poziomie samorządu terytorialnego. Skutkować to może również poszukiwaniem coraz to bardziej komercyjnych form prowadzenia działalności przez sektor publiczny (np. dalsze zlecenie usług podmiotom prywatnym). Zdaniem autora taka sytuacja w niedalekiej przyszłości może także pokazać widoczne symptomy sterowalności procesami popytowo-podażowymi, szczególnie w sektorze samorządowym. Potwierdzeniem takiego stanowiska może być to, że np. od stopnia powiązania instytucji samorządu terytorialnego chociażby z podsystemami systemu finansowego (banki i inne instytucje) zależy stopień powiązania ze społecznościami lokalnymi. Słabo wykształcona struktura sektora finansowego pod względem jego związków z lokalnymi systemami gospodarczymi nie stymuluje instytucji finansowych do podejmowania wysiłków aktywnego włączania się w sprawy wspierania czy nawet podtrzymywania rozwoju lokalnego. Innymi słowy, instytucje finansowe, zwłaszcza banki, są tylko uczestnikami rozwoju lokalnego, koncentrują się na obsłudze klientów, z którymi wiążą nadzieję na osiągnięcie pewnego zysku, generalnie unikają wysiłku podjęcia dodatkowego ryzyka. Okazało się, że miano instytucji zaufania publicznego najwyraźniej nie zobowiązuje banków do podejmowania ryzyka finansowego i udziału w pobudzaniu gospodarki. Tę rolę w takiej sytuacji podejmować musi sektor publiczny, który z kolei w warunkach ciągłego i głębszego (w granicach prawa) przekazywania zadań sektorowi prywatnemu nie ma (bardzo często) środków na realizację nawet bieżących zadań.

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że zapisy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* okazały się na tyle nieścisłe, że część samorządów przygotowała swoje uchwały budżetowe na rok 2010 na podstawie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 2005 r., część zaś przy uwzględnieniu art. 235-237 nowej ustawy obowiązującej od stycznia 2010 r. Jednostki, które zastosowały art. 184 ustawy z 2005 r., będą musiały dostosować budżet, wyodrębniając dodatkowe części merytoryczne nieuwzględnione w uchwale podjętej według poprzedniego stanu prawnego. Tak więc nowa ustawa istotnie zmieniła zasady opracowywania projektu budżetu. Zgodnie z obowiązującymi od stycznia przepisami organ stanowiący j.s.t. ma ustawowy obowiązek zajęcia stanowiska w kwestii wymaganej szczegółowości projektu budżetu przedkładanego przez organ wykonawczy.

5. Zakończenie

Na zmiany w ustawie o finansach publicznych można z jednej strony popatrzeć pod względem innowacyjnego podejścia do rozwiązań w zakresie kształtowania relacji między zasobami finansowymi a samorządnością, bowiem te dwa elementy to współczesne atrybuty jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej natomiast – istniejące obawy o kształt i strukturę sektora publicznego w Polsce, po dokonanych zmianach, mają także swoje uzasadnienie, chociażby z punktu widzenia przyszłej efektywności działalności nowych form organizacyjno-prawnych. Trzeba stanowczo podkreślić, że rozwój samorządności gminnej w dużej mierze jest oparty na tych formach w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, a współczesny kryzys finansowy wymaga dość specyficznego podejścia do zarządzania finansami. W tych warunkach badanie gospodarczej efektywności działalności podmiotów publicznych może okazać się nie do końca obiektywne i w pewnym sensie nieodzwierciedlające w sposób rzeczywisty identyfikacji czynników, które rzutować będą na możliwości rozwoju.

Z punktu widzenia mechanizmu rozwoju lokalnego należy być zgodnym, że ustawodawca wprowadził pewne rozwiązania natury porządkowej (elementy budżetu zadaniowego), gdyż wiadomo, że planowanie wieloletnie oferuje całościowe spojrzenie na kondycję finansową samorządu w dłuższej perspektywie, zachęca do koncentracji zasobów, także finansowych, na istotnych przedsięwzięciach oraz unikania rozproszenia zasobów na realizacji zamierzeń o znikomym znaczeniu⁸. Dzięki temu instrumentowi samorządy mają szansę zaplanować i realizować swoją politykę finansową w sposób racjonalny i stabilny, wykraczając nie tylko poza okres jednego roku budżetowego, ale czasami poza okres jednej kadencji, która w praktyce często staje się barierą dla kontynuacji dotychczasowej polityki. Dzięki zaproponowanym zmianom w układzie zadaniowym mogą być prezentowane programy wieloletnie i inwestycyjne.

W znacznym stopniu także w nowej ustawie o finansach publicznych przyjęto założenie o zwiększeniu kontroli nad środkami publicznymi. Takie działanie jest konsekwencją zmian zachodzących nie tylko w gospodarce krajowej, ale także światowej (procesy globalizacji). W tych warunkach działalność samorządu terytorialnego jako głównego podmiotu zarządzającego rozwojem lokalnym musi być niezwykle przemyślana i nastawiona na konkurencję nie tylko pomiędzy innymi podmiotami publicznymi, ale także prywatnymi.

⁸ J. Chądzyński, *Wieloletnie planowanie finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego – projekt nowej ustawy o finansach publicznych a dotychczasowa praktyka samorządów z województwa łódzkiego*, red. A. Łuczyszyn, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Zeszyty Naukowe nr 27, Wrocław, s. 10.

Literatura

- Chądzyński J., *Wieloletnie planowanie finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego – projekt nowej ustawy o finansach publicznych a dotychczasowa praktyka samorządów z województwa łódzkiego*, red. Łuczyszyn, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Zeszyty Naukowe nr 27, Wrocław, s. 10.
- Czaja-Cieszyńska H., *Budżet zadaniowy jako nowoczesna metoda zarządzania finansami publicznymi*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe nr 500, Szczecin 2008, s. 289.
- Filipiak B., *Finanse publiczne w systemie gospodarki rynkowej*, [w:] *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowania*, red. B. Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Korenik D., *Obszary wpływu samorządu terytorialnego na działanie systemu finansowego gospodarki lokalnej (regionalnej)*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Zeszyty Naukowe nr 530, red. B. Filipiak, Szczecin 2009.
- Lubińska T., Strąg T., Lozano-Platonof A., Bedzieszak M., *Budżet zadaniowy dla Polski – efekty prac*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 489, Szczecin 2008, s. 230.
- Pracownicy likwidowanych jednostek*, „Finanse Publiczne” 2010 nr 4.

CHANGES IN PUBLIC FINANCE SECTOR AND THEIR CONSEQUENCES FOR LOCAL DEVELOPMENT

Summary: The article presents chosen aspects of changes in public finance sector after the entry into force a new statute of public finances. The topic is presented from a local viewpoint. On one hand, the changes can be considered as an innovative approach to relationship between financial resources and local government rule. On the other, there are some concerns about the structure of public financing and its effectiveness.