

Ekonomia

# Gospodarowanie zasobami finansowymi w polskim samorządzie terytorialnym

Zofia Dolewka



# **Gospodarowanie zasobami finansowymi w polskim samorządzie terytorialnym**



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

# Gospodarowanie zasobami finansowymi w polskim samorządzie terytorialnym

Zofia Dolewka

Zofia Dolewka – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego  
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT

*Krzysztof Kluza*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Beata Koźniewska*

REDAKCJA

*Dominika Rafa*

SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

PROJEKT OKŁADKI

*AGENT PR*

*Beata Chruścicka*

© Copyright by Zofia Dolewka, Łódź–Kraków 2021  
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź–Kraków 2021  
© Copyright for this edition by AGENT PR, Łódź–Kraków 2021

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.10130.20.0.M

Ark. wyd. 10,5, ark. druk. 10,375

ISBN 978-83-8220-463-6

e-ISBN 978-83-8220-464-3

ISBN AGENT PR 978-83-64462-78-8

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)

tel. 42 665 58 63

# Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział I <b>Pojęcia podstawowe i uwagi interpretacyjne</b>	<b>11</b>
Rozdział II <b>Samorząd terytorialny jako system gospodarowania i zarządzania</b>	<b>17</b>
Rozdział III <b>Specyfika gospodarki samorządu Implicacje ekonomiczne</b>	<b>25</b>
Rozdział IV <b>Zarządzanie finansami a proces decyzyjny</b>	<b>31</b>
Rozdział V <b>Finansowanie zadań publicznych</b>	<b>39</b>
Rozdział VI <b>Budżet jako podstawa wykonywania zadań publicznych</b>	<b>47</b>
Rozdział VII <b>Kwestia samodzielności finansowej</b>	<b>55</b>
Rozdział VIII <b>Utrzymanie majątku komunalnego i jego rozwój</b>	<b>63</b>
Rozdział IX <b>Finansowanie działalności rozwojowej Rola nadwyżki operacyjnej</b>	<b>75</b>
Rozdział X <b>Kategoria deficytu i zadłużenia</b>	<b>83</b>

## 6 Spis treści

Rozdział XI	
<b>Kadencyjność organów a planowanie spłaty długu w czasie</b>	<b>91</b>
Rozdział XII	
<b>Diagnoza sytuacji finansowej jednostek samorządowych</b>	<b>97</b>
Rozdział XIII	
<b>Planowanie długofalowe. Wieloletnia prognoza finansowa</b>	<b>111</b>
Rozdział XIV	
<b>Problem przejrzystości gospodarki finansowej</b>	<b>117</b>
Rozdział XV	
<b>Podstawowe mierniki badania sytuacji finansowej jednostek samorządowych</b>	<b>121</b>
Rozdział XVI	
<b>Użyteczność polityczna i społeczna raportu o stanie jednostki samorządowej</b>	<b>127</b>
Rozdział XVII	
<b>Kierunki zmian systemowych i usprawniających</b>	<b>131</b>
Zakończenie	139
Bibliografia	143
Załączniki	153
Spis tabel	167

# Wprowadzenie

Problematyka finansów samorządu terytorialnego jest silnie uwarunkowana przepisami prawa. Regulacje prawne są różnorodne i obejmują akty najwyższej rangi (*Europejska Karta Samorządu Lokalnego*<sup>1</sup>, *Konstytucja RP*<sup>2</sup> – jako ustawa zasadnicza, pozostałe ustawy). Drugą grupę tworzą rozporządzenia, czyli akty wykonawcze do ustaw, a następnie akty prawa miejscowego (uchwały, zarządzenia). Dokumenty prawne określają ramy i podstawowe ustalenia, dotyczące problematyki finansów samorządowych. Z tego względu, wprowadzają duży formalizm do procesów decyzyjnych, rodzących skutki finansowe. Formalizm ten tworzy określony reżim, rygory, zasady i procedury postępowania w związku z gromadzeniem i rozdysponowaniem zasobów finansowych w strukturach jednostek samorządu terytorialnego.

Wiedza o procesach i zjawiskach tworzących gospodarkę finansową w samorządzie terytorialnym jest nadal mało stabilna i w wielu miejscach niepełna. Realna gospodarka finansowa samorządu stanowi odbicie procesu zaspokajania potrzeb społecznych w kontekście rozwoju jednostki samorządowej. Odbywa się to dzięki procesom zarządzania publicznego, w celu dokonania przekształceń gospodarczych dla poprawy warunków życia mieszkańców. Na kształt gospodarki finansowej samorządu istotny wpływ miało też przystąpienie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej (UE), które przyniosło dwie konsekwencje. Pierwszą była i jest możliwość pozyskania części środków finansowych dla zrealizowania wielu przedsięwzięć gospodarczych. Drugą konsekwencją akcesji polega na dostosowaniu się do zasad i standardów określonych przez struktury unijne (np. gospodarka odpadami, polityka energetyczna), co prowadzi do wzrostu kosztów działalności. Zaległości cywilizacyjne, różny stopień zaspokajania potrzeb publicznych poprzez świadczenie usług, procesy demograficzne, rozwiązania systemowe oraz różna jakość zarządzania sprawiają, że występuje istotne zróżnicowanie samorządów terytorialnych pod względem majątkowym, dochodowym, infrastrukturalnym, rozwoju przedsiębiorczości itp.

---

1 *Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.* (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.). Dalej będzie mowa o EKSL.

2 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).



Obecnie funkcjonujący system finansowy samorządu terytorialnego zawiera dużo ułomności i dysfunkcji. Ich konsekwencją jest przede wszystkim niedobór środków, wynikający m.in. z braku przestrzegania zasady adekwatności i potencjalnego zagrożenia stabilności finansów samorządowych. Uzasadnia to konieczność przebudowy finansów samorządu w Polsce, w kierunku zmian systemowych i usprawniających. Na potrzebę tych zmian wskazują prawie wszyscy specjaliści zajmujący się zagadnieniami finansów samorządowych, z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia. Wpływ różnych czynników na gospodarkę samorządu powoduje także (podkreślane wcześniej) zróżnicowanie finansowe poszczególnych jednostek, które w skrajnej, negatywnej formie wyrażają się w:

- zbyt dużym wysiłku inwestycyjnym przy wadliwie określonych priorytetach rozwojowych,
- nadmiernym zadłużeniu (m.in. wystąpienie tzw. pętli zadłużenia, bądź forsownej wyprzedaży majątku komunalnego),
- ryzyku utraty płynności finansowej,
- wykonywaniu zadań publicznych w warunkach koncentracji uwagi na spłacie zaciągniętych zobowiązań długoterminowych, co może skutkować przerwaniem ciągłości świadczenia usług lub rażącym obniżeniem ich jakości (przez programy naprawcze).

Zasygnalizowane powyżej kwestie uzasadniają permanentne zainteresowanie badawcze, zarówno na gruncie teoretyczno-poznawczym, jak i praktycznym. Analiza i ocena zmian zachodzących w gospodarce finansowej samorządów jest istotna i potrzebna, w świetle różnych ocen dotyczących kondycji ekonomicznej oraz finansowej tych jednostek.

Celem opracowania jest *specyfikacja podstawowych problemów i wyzwań w dziedzinie finansów lokalnych, identyfikacja czynników determinujących przebieg gospodarki finansowej oraz zaproponowanie zbioru rozwiązań, zwiększających efektywność formułowanych ocen finansowych*. Zamysłem autorki było nie tylko przeprowadzenie opisu i wyjaśnianie pewnych zagadnień gospodarki finansowej samorządu, lecz zwrócenie szczególnej uwagi na interakcje i wzajemne zależności między różnymi obszarami działalności gospodarczej, przynoszące konsekwencje ekonomiczne. Związki te powinny być brane pod uwagę w procesie decyzyjnym, dotyczącym gospodarki finansowej samorządu. W procedurze badawczej przyjęto wspólny mianownik, że podjęte w analizie i ocenie kwestie szczegółowe w zakresie finansów lokalnych, są mocno zakorzenione w praktyce gospodarczej. Autorka postawiła następującą tezę badawczą: *dysfunkcje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego wynikają nie tylko z niedoboru środków finansowych na zadania własne i zlecone oraz z wadliwego sposobu zarządzania zasobami majątkowymi, ale również z nieadekwatności źródeł dochodów przypisanych jednostkom samorządu do przekazanych im zadań publicznych*.

Punktem wyjścia do rozważań było przyjęcie trzech założeń, pozwalających zakreślić merytoryczny zakres prowadzonej analizy i skonkretyzować podejmowane kwestie. Pierwsze założenie polega na stwierdzeniu, że w istniejącym systemie

prawnym regulującym planowanie finansowe tkwią już pewne błędy, powodujące nieracjonalność podejmowanych decyzji finansowych. Drugie założenie dotyczy oczywistego powiązania już na etapie planowania, poniesionych nakładów finansowych z oczekiwanymi efektami rzeczowymi. Trzecie założenie odnosi się do istotnego zjawiska w samorządzie, jakim jest nakładanie się wielkości zadłużenia w cyklu inwestycyjnym i w cyklu politycznym (kadencja władz). Odnosząc się już w tym miejscu do przyjętych założeń badawczych można stwierdzić *ad hoc*, że usunięcie mankamentów stąd płynących, będzie wymagać zmian w porządku prawnym, w celu ich wyeliminowania.

Konstrukcja i struktura pracy wynika z założeń oraz przyjętego celu badania. Opracowanie rozpoczyna wprowadzenie, które ma charakter metodyczny. W książce zawarte są trzy przekroje analizy. Pierwszy przedstawia wyjaśnienie podstawowych pojęć z zakresu finansów lokalnych oraz gospodarkę finansową w kontekście samorządu terytorialnego (punkty 2–6), drugi charakteryzuje i analizuje podstawowe komponenty składające się na system finansowy samorządu (7–11). Ostatni zaś prezentuje opis wybranych zasad i zakresów oceny finansowej (12–17). Pracę kończy sformułowanie kierunków niezbędnych zmian oraz syntetyczne zakończenie. Materiał faktograficzny zawarty w pracy pochodził z następujących źródeł: literatury przedmiotu, przepisów prawa, sprawozdań budżetowych, statystyki publicznej, raportów i opracowań specjalistycznych, stron internetowych samorządów oraz doświadczenia praktycznego autorki. W pracy wykorzystano zbiór metod badawczych, takich jak: krytyczna analiza i ocena regulacji prawnych, przegląd i analiza literatury dotyczącej samorządu terytorialnego oraz jego gospodarki, jak też piśmiennictwa dotyczącego finansów lokalnych, metoda analizy opisowej oraz metody poznania empirycznego, a w szczególności obserwacja, porównanie i pomiar. Rozważania są mocno osadzone w doświadczeniach praktyki gospodarczej (samorządowej). Z tego powodu prowadzone wywody nawiązują często do wcześniejszych stwierdzeń, prezentujących rozwiązania wprowadzone w życie.

Książka dotyczy problematyki gospodarki i polityki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Pierwszym zamiarem niniejszej pracy było rozpoznanie mechanizmów kierujących procesem gromadzenia i wydatkowania środków finansowych w samorządzie. Drugim zamiarem było zaproponowanie rozwiązań, służących praktyce gospodarczej. Książka jest adresowana do szerokiego kręgu odbiorców, w pierwszym rzędzie do badaczy tej tematyki, polityków, pracowników administracji publicznej, studentów uczelni wyższych oraz tych wszystkich, którzy chcą posiąść wiedzę z dziedziny finansów lokalnych. W przekonaniu autorki niektóre wątki analityczne w rozważaniach mogą stać się przedmiotem odrębnego i bardziej pogłębionego studiowania problemu, ze względu na ich złożony i dyskusyjny charakter (np. kwestia finansowania budownictwa komunalnego przez gminy).

## Rozdział I

# Pojęcia podstawowe i uwagi interpretacyjne

W analizie i ocenie gospodarki oraz polityki finansowej w samorządzie terytorialnym stosowany jest dość obszerny aparat pojęciowy. Dużo terminów wywodzi się z różnych dyscyplin naukowych, wiele z nich używa się jako zamienników, a znaczna część z nich jest niejednoznacznie rozumiana w interpretacji procesów i zjawisk finansowych w samorządzie. Dla stworzenia uproszczonej choć wykładni, najczęściej wykorzystywanych terminów, traktowanych dalej jednoznacznie i czytelnie, zasadny jest przegląd i odniesienie się do podstawowych pojęć używanych w niniejszym opracowaniu.

*Gospodarka finansowa* w samorządzie obejmuje zespół procesów i zjawisk związanych z przepływem i podziałem środków finansowych, w ramach realizacji zadań własnych. Skupia zatem wszystkie czynności związane z planowaniem, organizacją, realizacją, kontrolą i nadzorem w zakresie gromadzenia oraz wydatkowania środków budżetowych. *Polityka finansowa* samorządu oznacza świadomą i celową działalność jego organów, polegającą na wyborze (określeniu) celów i zadań społeczno-ekonomicznych oraz ich osiągnięciu poprzez dobór środków i metod realizacyjnych. Według E. Ruśkowskiego, polityka finansowa to świadoma i celowa działalność ludzi i instytucji, polegająca na ustaleniu i realizowaniu określonych celów, za pomocą środków finansowych<sup>1</sup>. Stan gospodarki samorządowej znajduje odbicie w sytuacji społeczno-ekonomicznej, obrazującej jej kondycję. Mimo iż prawo zobowiązuje samorządy do racjonalnego gospodarowania środkami budżetowymi to praktyka dowodzi, że występuje wiele niegospodarności i marnotrawstwa w wykorzystaniu pieniędzy publicznych.

*Finanse publiczne* stanowią jeden z podstawowych elementów systemu finansowania w gospodarce każdego państwa<sup>2</sup>. Polegają na gromadzeniu środków finansowych, ich podziale (rozdysponowaniu) i wydatkowaniu przez różne podmioty,

---

1 E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo „KiK”, Warszawa 1994, s. 261.

2 B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2010, s. 19.

w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych. Podobnie S. Owsiak, finanse definiuje jako procesy związane z powstawaniem i rozdysponowaniem środków<sup>3</sup>. Finanse samorządowe można definiować w ujęciu węższym i szerszym<sup>4</sup>. W ujęciu węższym rozpatrujemy je zgodnie z podziałem terytorialnym państwa, czyli finanse lokalne i finanse regionalne. Z kolei w ujęciu szerszym są nimi procesy związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych, ujętych w planie finansowym danej jednostki samorządowej. Finanse samorządowe stanowią istotny element finansów publicznych (państwa) zarówno w ujęciu zadaniowym, jak i finansowym<sup>5</sup>. Finanse lokalne są obszarem, w którym znajdują odbicie rezultaty niesprawnego zarządzania, a jednocześnie to, co się w nim dzieje wpływa na wszystkie inne dziedziny gospodarki samorządu. Zwartą definicję *finansów samorządowych* podaje B. Filipiak, która w szerszym ujęciu traktuje finanse jako procesy gromadzenia i wydatkowania publicznych środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Autorka utożsamia finanse samorządowe z finansami lokalnymi (powiatu i gminy).

Na *system finansowy* samorządu składa się zbiór zasad, procedur i rozwiązań prawnych, regulujących mechanizm funkcjonowania jego władz i administracji w sferze finansowej. Pojęcie systemu finansowego traktowane jest w książce zamiennie z ustrojem finansowym. Mechanizm finansowania to inaczej system funkcjonowania finansów samorządu terytorialnego. Dokumenty opisujące ustrój finansowy samorządu tworzą podstawy gospodarki samorządu oraz stanowią narzędzia wykorzystywane w prowadzeniu polityki finansowej przez jego organy. System finansów samorządu to inaczej całość zasad i instytucji oraz procedur, dotyczących gromadzenia i wydatkowania zasobów pieniężnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>7</sup>.

*Budżet* jednostki samorządowej jest centralną kategorią ekonomiczną w gospodarce finansowej. Jest rocznym planem finansowym, obejmującym cztery podstawowe kategorie finansów: dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. Na jego podstawie prowadzona jest gospodarka środkami finansowymi w ramach klasyfikacji budżetowej<sup>8</sup>. Jest on praktycznym wyrazem celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, które przekształcono w konkretne, liczbowo wyrażone zadania<sup>9</sup>. W ujęciu C. Kosikowskiego, budżet jest „*scentralizowanym zasobem*

3 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 19.

4 C. Kosikowski, *Finanse lokalne. Zarys wykładu*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce 2001, s. 11.

5 B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin 2011, s. 25.

6 *Ibidem*, s. 21.

7 Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 243.

8 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 144.

9 A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 82.

*środków pieniężnych, które państwo gromadzi i wykorzystuje w sposób planowy na realizację swoich powinności i wynikających z nich zadań*<sup>10</sup>.

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r.<sup>11</sup>, w ramach racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi, wprowadzono regulacje zobowiązujące władze samorządu terytorialnego do uchwalania dokumentów w zakresie planowania wieloletniego. Po raz pierwszy, obowiązek opracowania wieloletniej prognozy finansowej (WPF) miał miejsce pod koniec 2010 r.<sup>12</sup> Trzeba dodać, że planowanie wieloletnie jest niezbędnym narzędziem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi<sup>13</sup>. Mechanizm planowania w perspektywie kilku lat funkcjonuje w wielu samorządach m.in. takich krajów jak: Dania, Belgia, Portugalia, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone.

*Zasady budżetowe* traktowane są jako standardy (normy), które należy przestrzegać w gospodarce i polityce finansowej samorządu. Oznaczają one schemat postępowania, związany z gromadzeniem i rozdysponowaniem zasobów finansowych na różne konkurencyjne cele. Większość tych zasad została zapisana w regulacjach prawnych (w ustawach oraz w rozporządzeniach). Procedury budżetowe wyznaczają sformalizowany tok postępowania oparty o określoną sekwencję czynności w procesie planowania, uchwalania dokumentów finansowych, wykonywania budżetu oraz sprawowania nadzoru i kontroli w tym zakresie.

*Cele i zadania finansowe* – cele finansowe są decyzjami o charakterze kierunkowym, które polegają na określeniu wielkości ekonomicznych przyjętych do wykonania w odpowiednim horyzoncie czasowym. Z kolei zadania finansowe stanowią konkretyzację celów w bardziej sprecyzowanym zakresie działania. Można przyjąć, że zadania finansowe mogą być odpowiednikami celów finansowych w wymiarze szczegółowym.

*Nakłady i koszt finansowy* to nakłady finansowe obrazujące wielkość zasobów finansowych, wykorzystanych dla realizacji przyjętych celów (efektów). W sensie rzeczowym, nakłady finansowe odzwierciedlają zużycie czynnika wytwórczego lub usługowego. W wyrażeniu pieniężnym odbiciem nakładów finansowych jest koszt finansowy poniesiony w procesie świadczenia usług publicznych. *Potencjał finansowy* samorządu oznacza zdolność jego organów do tworzenia i podziału zasobów finansowych. Na ogół przyjmuje się, że o wielkości takiego potencjału decyduje wielkość i struktura budżetu jednostki samorządowej oraz umiejętność skutecznego zarządzania poszczególnymi składnikami tego budżetu. Istotny w tym jest również poziom spłat już zaciągniętych zobowiązań, w tym kredytów

10 C. Kosikowski, *Pojęcie i charakter prawny budżetu państwa*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 301–302.

11 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

12 Nie później niż uchwałę budżetową na 2011 r.

13 Jego atuty akcentowane były w raportach i opracowaniach takich instytucji jak: Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

i pożyczek, oraz wykupu papierów wartościowych i wydatków na obsługę już zaciągniętych zobowiązań<sup>14</sup>.

*Efekty ekonomiczne* obrazują dokonania i osiągnięcia, w wyniku polityki gospodarczej samorządu. Natomiast *efekty społeczne* są niejako efektami pochodnymi i konsekwencją realizacji celów ekonomicznych. Najpełniejszym efektem społecznym jest odczuwalna poprawa standardu życia mieszkańców samorządu terytorialnego. Instrumenty finansowe to inaczej narzędzia niezbędne w gospodarowaniu zasobami finansowymi w celu ich racjonalnego wykorzystania. *Środki finansowe* z punktu widzenia gospodarki samorządowej są zasobami, funduszami, nakładami niezbędnymi dla procesu realizacji zadań publicznych. Czynniki polityczny w samorządzie obejmuje radnych i organy wykonawcze (zarządy, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) oraz niektóre stanowiska kierownicze w urzędzie (np. sekretarz, skarbnik, dyrektor departamentu, kierownik komórki organizacyjnej urzędu). Kadencyjność samorządu dotyczy okresu sprawowania władzy przez jego organy.

Rozwój jednostki samorządowej stanowi cel jej funkcjonowania, czyli mówiąc inaczej rozwój społeczny, polegający na poprawie warunków życia mieszkańców. Przez *rozwój samorządu* należy rozumieć pozytywne zmiany o charakterze ilościowym (wzrost gospodarczy, ludnościowy) oraz o charakterze jakościowo-strukturalnym. Drogą do tego jest działalność inwestycyjna, rozumiana tradycyjnie jako korzystna zmiana majątkowa lub współcześnie, jako wykorzystanie zasobu gospodarczego, posiadającego tę szczególną właściwość, że generuje on tzw. wartość dodaną. Zgodnie z koncepcją *public governance*, wartością dodaną jest wartość publiczna dla mieszkańców wspólnoty samorządowej. W szerokim ujęciu zaangażowanie inwestycyjne obejmuje również działania podmiotów prywatnych na skutek zachęt publicznych.

Gospodarowanie i zarządzanie finansami w samorządzie są procesami stanowiącymi dwie strony procesu świadczenia usług publicznych<sup>15</sup>. *Gospodarowanie finansami* dotyczy transformacji ograniczonych zasobów finansowych w podaż usług, zaspokajających potrzeby społeczne mieszkańców. Usługi te są bezpośrednimi efektami tego procesu, które następnie uruchamiają efekty pochodne. Warto zauważyć, że na gruncie nauk ekonomicznych gospodarowanie oznacza proces dokonywania wyboru (podejmowania decyzji), zdeterminowany z jednej strony nieograniczonymi potrzebami człowieka, z drugiej zaś ograniczonymi możliwościami (zasobami ekonomicznymi), według kryterium optymalizacji korzyści, jakie wiążą się z tymi decyzjami<sup>16</sup>. Cz. Rudzka-Lorentz i J. Sierak, traktują

14 E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 294, Katowice 2016, s. 50.

15 E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 68.

16 Zob. E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957; W. Wilczyński, *Rachunek ekonomiczny a mechanizm rynkowy*, Państwowe Wydawnictwo

zarządzanie finansami gminy jako proces polegający na podejmowaniu przez organy władzy działań oraz decyzji, służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami<sup>17</sup>.

*Sytuacja finansowa* samorządu oznacza stan jego gospodarki w wymiarze finansowym. Jest to inaczej obraz kondycji finansowej, podlegającej ocenie (*standing finansowy*). Kondycja finansowa odzwierciedla stan finansów samorządu w określonym czasie, który jest wynikiem posiadanych dochodów i wydatków oraz ich struktury, stopnia wykorzystania środków zwrotnych, aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu środków pozabudżetowych, a także sprawności ogólnego zarządzania posiadanymi zasobami finansowymi i rzeczowymi<sup>18</sup>. Ocenę finansową może przeprowadzać podmiot wewnętrzny (służby finansowe samorządu podległe skarbnikowi, audytorzy wewnętrzni) lub podmioty zewnętrzne o uprawnieniach nadzorczo-kontrolnych (regionalne izby obrachunkowe, Najwyższa Izba Kontroli), bądź wyspecjalizowane agencje rynkowe (analizy, raporty, sporządzanie *ratingów*). Zdaniem J. Sieraka wyniki analiz finansowych stanowią pewne wyzwania dla władz lokalnych, bowiem stymulują do myślenia opartego na logice ekonomicznej oraz sprzyjają pogłębianiu oceny gospodarki i polityki finansowej<sup>19</sup>. Ocena kondycji finansowej jest formą diagnozy, pozwalającej doskonalić proces decyzyjny w kierunku poprawy efektywności gospodarowania zasobami majątkowymi.

---

Naukowe, Warszawa 1965; S. Czaja, A. Becla, *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007; B. Czarny, *Podstawy ekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011; P. Krugman, R. Wells, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013; T. Kudłacz, *Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, (red.) A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

17 Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gmin*, (red.) H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 183.

18 A. Standar, *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, „Więś i Rolnictwo” 2017, nr 2, s. 69–92.

19 J. Sierak, *Regionalne zróżnicowanie wielkości i dynamiki dochodów gmin i miast na prawach powiatu – analiza wskaźnikowa dla lat 2000–2014*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 1–2, s. 77.