

MAREK DYLEWSKI

BEATA FILIPIAK

## NOWE WYZWANIA W ZAKRESIE GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI

### Wprowadzenie

Ostatnie dwadzieścia lat dla polskiego sektora jednostek samorządu terytorialnego to w zasadzie ciągła ewaluacja i poszukiwanie rozwiązań zwiększających efektywność alokacji środków publicznych oraz skuteczność realizowanych zadań publicznych. To także dwadzieścia lat kryteriów, zasad i regulacji prawnych, które całkowicie zmieniły swój charakter. Prawo budżetowe i kolejne trzy ustawy o finansach publicznych to stopniowe podnoszenie poprzeczki co do wymagań i przejrzystości funkcjonowania nie tylko sektora jednostek samorządu terytorialnego, ale i całego sektora finansów publicznych.

Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku wprowadziła zmiany w zakresie gospodarki finansowej. Do zmian sektor finansów publicznych już się zdążył przyzwyczaić. Jednakże charakter tych zmian jest na tyle głęboki, że dla wielu jednostek samorządu terytorialnego będzie dużym wyzwaniem w zakresie zarządzania zadaniami publicznymi i sposobami i metodami stosowanymi w zakresie alokacji środków publicznych. Czy zmiany te rzeczywiście będą miały charakter dużych wyzwań to główne problemy i pytania badawcze niniejszego artykułu.

### Zmiany legislacyjne i ich wpływ na gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych

Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła do praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego kilka zmian w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Zmiany te są stopniowo wprowadzane w życie, z jednej strony ze względu na swego rodzaju *vacatio legis* niektórych rozwiązań, a z drugiej strony opóźnienia w stosowaniu nowych rozwiązań spowodowane są koniecznością zmian w systemie zarządzania w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Na pewno analizując niektóre zapisy ustawy o finansach publicznych nie jest raczej możliwe pozostawienie swego rodzaju status quo w systemie zarządczym jednostek samorządu terytorialnego.

Najistotniejsze ze zmian, które będą w sposób znaczący wpływać na system gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego to:

1. Likwidacja funduszy celowych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.
2. Wprowadzenie elementów kontroli zarządczej.
3. Wprowadzenie elementów budżetowania zadaniowego.
4. Konieczność równoważenia budżetu bieżącego.
5. Wprowadzenie obowiązku planowania wieloletniego.
6. Nowe limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Jeśli popatrzymy łącznie na tylko te kilka elementów, które zasadniczo w sposób fundamentalny zostały zmienione w zakresie metod i zasad gospodarowania środkami publicznymi, to pozornie wyglądają one na zadania i elementy rozłączne. Jednakże głębsza analiza wskazuje, że ustawodawca coraz bardziej konsoliduje sposób realizacji zadań w celu kompleksowego podejścia do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Stosunkowo istotną zmianą z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest likwidacja dwóch głównych funduszy celowych: Funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz funduszy zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Środki tych funduszy zasilać mają budżety jednostek samorządu terytorialnego odpowiednich szczebli. Akurat ta zmiana raczej wpłynie na konsolidację środków jednostek samorządu i pozwoli w sposób kompleksowy podchodzić do problemów wydatkowania środków na cele związane z ochroną środowiska i utrzymaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>1</sup>.

Drugi istotny element to wprowadzony obowiązek stosowania elementów kontroli zarządczej (zastąpiła ona wcześniejszą kontrolę finansową). Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych, zgodnie z zapisami ustawy, stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności<sup>2</sup>:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz kierownika jednostki. W oparciu o delegacje ustawowe Minister Finansów określił w formie komunikatu standardy kontroli zarządczej

<sup>1</sup> Art. 8 ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1241 wraz ze zm.). Art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 215, poz. 1664).

<sup>2</sup> Art. 68–71 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 wraz ze zm.).

dla sektora finansów publicznych, zgodne z międzynarodowymi standardami. Minister Finansów może określić w formie komunikatu i ogłosić, w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów, szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Jednakże do tej pory tylko ogólne standardy zostały ogłoszone.

Jakkolwiek nowe uregulowania ustawowe prawne nic nie mówią o budżecie zadaniowym w jednostkach samorządu terytorialnego, to jednak należy zwrócić uwagę na kilka elementów, które w sposób jednoznaczny wprowadzają fundamentalne zmiany w procesie zarządzania środkami publicznymi. Najważniejsze z nich to:

- obowiązek konstrukcji budżetu państwa w układzie zadaniowym<sup>3</sup>,
- wprowadzone elementy kontroli zarządczej w sektorze publicznym, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, o których wspomniano wcześniej,
- obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Budżet w układzie zadaniowym w rozumieniu ustawy to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. Do tego zestawienia winien być sporządzony opis celów tych zadań i podzadań, a także z bazowe i docelowe mierniki stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczające wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów<sup>5</sup>.

Kolejna niezwykle istotna zmiana wpływająca na sposób konstrukcji budżetu, ale także na kierunki alokacji środków publicznych to wymóg równoważenia budżetu bieżącego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych. Jednocześnie należy podkreślić, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wyjątek, jaki uwzględniono w ustawie wskazuje, że wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem zagranicznych środków pomocowych, w przypadku gdy

<sup>3</sup> Art. 138 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 wraz ze zm.).

<sup>4</sup> Art. 226–232 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).

<sup>5</sup> Art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 wraz ze zm.).

środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. W praktyce oznacza to brak możliwości finansowania wydatków bieżących instrumentami pożyczkowymi<sup>6</sup>.

Jednakże chyba najpoważniejszą zmianą i również wyzwaniem z punktu widzenia gospodarowania środkami publicznymi jest wprowadzony obowiązek sporządzania planów wieloletnich. Zgodnie z nowymi wymogami ustawowymi jest to wieloletnia prognoza finansowa, która powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej<sup>7</sup>:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, czyli innymi słowami jest to budżet bieżący,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego, czyli budżet majątkowy,
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, czyli budżet kapitałowy,
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego wraz z określeniem wskaźników zadłużenia określonych w ustawie, oraz sposób sfinansowania (pokrycia) spłaty długu,
- objaśnienia przyjętych wartości.

Ponadto w planie wydatków wyszczególnia się także: kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast przez przedsięwzięcie rozumie się wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- programami finansowanymi z udziałem środków środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
- umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy,
- gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego.

---

<sup>6</sup> Art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 wraz ze zm.).

<sup>7</sup> Art. 226–232 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 wraz ze zm.).

Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań.

Najbardziej zauważalnym, z punktu widzenia gospodarowania środkami publicznymi oraz zasadami zaciągania zobowiązań, jest zmiana limitów dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Od 2014 roku nowe limity zadłużenia, które są w zasadzie indywidualnymi dla każdej, będą wyliczane w zupełnie odmienny sposób. Sposób wyliczania nowego wskaźnika dopuszczalnego poziomu zadłużenia prezentuje poniższy wzór<sup>8</sup>:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} + Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} + Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} + Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

gdzie:

- $R$  – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, papierów wartościowych emitowanych,
- $O$  – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- $D$  – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- $Db$  – dochody bieżące,
- $Sm$  – dochody ze sprzedaży majątku,
- $Wb$  – wydatki bieżące,
- $n$  – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- $n-1$  – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- $n-2$  – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- $n-3$  – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Należy pamiętać, że przy obliczaniu wskazanej powyżej relacji, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Także zupełną nowością jest fakt, iż do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów zadłużenia, dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego: w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wy-

<sup>8</sup> Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 wraz ze zm.).

kupowanych w danym roku budżetowym; a w pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem. Łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

Wskazana wyżej relacja w zakresie nowych limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wprawdzie odwołuje się do możliwości wygenerowania tzw. nadwyżki operacyjnej, co może stanowić o wyeliminowaniu wady polegającej na nieuwzględnieniu rzeczywistych możliwości wywiązywania się z zobowiązań. Należy jednak podkreślić, że w nowej ustawie brak jest korekty dotyczącej sposobu naliczania zobowiązań dłużnych w stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji prawnych. Dalej rachunek nie uwzględnia wszystkich tytułów dłużnych, choć w niektórych rozporządzeniach Ministra Finansów dokonano próby korekty klasyfikacji tytułów dłużnych, ale w zakresie sprawozdawczości budżetowej<sup>9</sup>.

### **Nowe narzędzia i zasady gospodarowania środkami publicznymi a praktyczne możliwości ich skutecznego zastosowania w praktyce**

Pobieżna analiza nowych narzędzi i instrumentów oraz zasad gospodarowania środkami publicznymi jakie wprowadził a z początkiem 2011 roku nowa ustawa o finansach publicznych raczej sugeruje poważnych problemów i nie wskazuje, że mogą to być fundamentalne zmiany. Jednakże lektura nowej ustawy powinna następować w sposób kompleksowy. Oznacza to, że jakkolwiek rozłącznie wprowadzone zmiany nie wprowadzają rewolucyjnych zmian, to jednak łączne ich zastosowanie może powodować trudności adaptacyjne i możliwość pojawienia się problemów finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić że nowe rozwiązania są daleko bardziej restrykcyjne w stosunku do sektora jednostek samorządu terytorialnego niż dla samego sektora rządowego.

Analizując siedem elementów w zakresie kontroli zarządczej można niewątpliwie stwierdzić, że nastąpiła w tym miejscu najdalej posunięta formalizacja działalności jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią, aby dokonać oceny wskazanych wyżej elementów raczej nie będzie to możliwe bez określenia mierników bazowych i docelowych oraz często konkretnej ewidencji analitycznej zdarzeń, które będą umożliwiać ocenę wykonania zadań z uwzględnieniem przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi. Krótko mówiąc jest to nic innego jak budżet zadaniowy, jednakże nie nazwany wprost, ale pośrednio poprzez wymuszenie konkretnych działań w wybranych obszarach aktywności jednostek samorządu terytorialnego.

Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego, czy rzeczywiście jest to obowiązek czy też swoboda i dowolność w tym zakresie na poziomie samorządu. Co to

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (DzU nr 43, poz. 247).

oznacza w praktyce w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego? Wszystkie środki przekazywane z budżetu państwa (dotacje celowe) będą podporządkowane rygorom budżetu zadaniowego, co oznacza w efekcie końcowym, iż jednostki samorządu będą zobowiązane do osiągania zakładanych mierników produktu i rezultatu stopnia realizacji celu. Tym samym kończy się dowolności swobodnej interpretacji celowości i efektywności angażowania środków z budżetu państwa na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Równoważenie budżetu bieżącego może się okazać dla wielu jednostek samorządu terytorialnego najdotkliwszą zmianą wprowadzoną od 2011 roku. Można powiedzieć, że jest to swego rodzaju system wczesnego ostrzegania o możliwości wystąpienia problemów finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego w przyszłości. Ponadto konieczność równoważenia budżetu bieżącego będzie wykluczała możliwość przeprowadzania różnego rodzaju restrukturyzacji lub likwidacji jednostek, jeśli wydatki bieżące z tym związane mogłyby spowodować brak równowagi w budżecie bieżącym. Ustawodawca mówi tu bezwzględny językiem: w pierwszej kolejności zgromadzić środki na zwiększone, często jednorazowe wydatki bieżące, a potem realizacja tego rodzaju zamierzeń. Wykluczono tym samym możliwość wsparcia takich działań instrumentami pożyczkowymi.

Jakie miejsce w całym systemie gospodarowania środkami publicznymi ma odegrać wieloletnia prognoza finansowa jednoznacznie trudno powiedzieć. Z punktu widzenia metod zarządzania jest to logiczna konsekwencja procesu podejmowania decyzji w sposób hierarchiczny, to znaczy od decyzji ogólnych długoterminowych do operacyjnych – krótkoterminowych. Jednakże po dogłębnej lekturze ustawy oraz sprzecznych komunikatów i ocen płynących z literatury oraz analiz prawnych nie wydaje się, że ustawodawca przekazał jednostkom samorządu terytorialnego klarowne i przydatne narzędzie zarządcze<sup>10</sup>.

Zapisy ustawowe nie wiążą bezpośrednio wieloletniej prognozy finansowej z budżetem zadaniowym. Jest to o tyle uzasadnione, iż nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, ze względu na swoją wielkość i strukturę organizacyjną, kwalifikują się do wdrożenia w pełnym zakresie rozwiązań stosowanych w budżecie zadaniowym<sup>11</sup>. Jednakże trudno sobie wyobrazić tylko częściowe powiązanie budżetu zadaniowego z wieloletnią prognozą finansową. Wcześniej wspomniane wymogi w zakresie kontroli zarządczej nie pozostawiają w zasadzie żadnego wyboru i chcąc nie chcąc, w celu zapewnienia spójności poszczególnych narzędzi (dokumentów typu budżet i wieloletnia prognoza finansowa),

---

<sup>10</sup> B. Filipiak, M. Dylewski: *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12, s. 5–18; J. Kotlińska: *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10; M. Szczubiał: *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10; J.M. Salachna: *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, wszystkie artykuły zamieszczone w dodatku specjalnym do numeru.

<sup>11</sup> Por. *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 24–26.

niezbędnym jest powiązanie budżetu w ujęciu zadań oraz wieloletniej prognozy finansowej. Należy także podkreślić, że budżet roczny pozostaje wciąż odrębnym dokumentem, niezależnym od wieloletniej prognozy finansowej. Wskazywane wcześniej istniejące w innych krajach rozwiązania sprowadzają plan roczny do wymiaru wykonawczego przyjętego planu wieloletniego. W naszych uwarunkowaniach wymagana jest tylko zgodność wyniku budżetu oraz planowanych przychodów i rozchodów budżetu. W praktyce procesu planowania trudno sobie wyobrazić rozłączne traktowanie tych dwóch dokumentów. Jeśli jeszcze nałożymy na to potencjalne konflikty pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym może się okazać, że narzędzie planowania wieloletniego jakim ma być WPF będzie bezużyteczne.

Jednym z największych wyzwań na pewno będzie umiejętność odnalezienia się w nowej sytuacji w zakresie zaciągania zobowiązań w oparciu o instrumenty pożyczkowe. Przedstawione nowe zasady dotyczące zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na obowiązujące w okresie przejściowym do końca 2013 roku (regulowane ustawą wprowadzającą ustawę o finansach publicznych oraz ustawą o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.), regulacje obowiązujące od 2014 roku oraz regulacje wynikające z prawa UE i krajowego (obowiązujące zarówno w okresie przejściowym, jak i od 2014 roku). Przedstawiona sytuacja powoduje zmiany nie tylko prawne, co jest oczywiste, ale również powoduje zmiany mające swój wymiar ekonomiczny. Należy podkreślić, że zmiany są na tyle przełomowe, że nie tylko zostanie utracona możliwość porównywania warunków ekonomicznych na jakich zaciągane jest zadłużenie, ale inne czynniki brane są pod uwagę w określaniu zdolności do zaciągania zobowiązań dłużnych. Oznaczać to może, że do 2014 część jednostek samorządu terytorialnego będzie mogła zaciągać zadłużenie w świetle obowiązujących do końca 2013 roku zasad, ale już od 2014 roku w oparciu o nowe zasady i w tych samych warunkach ekonomicznych zaciągnięcie zadłużenia nie będzie możliwe. Może istnieć również sytuacja odwrotna, gdzie w chwili obecnej dana jednostka samorządu terytorialnego nie może zaciągnąć zobowiązania dłużnego, ale od 2014 roku będzie to możliwe z uwzględnieniem tych samych warunków ekonomicznych. Oczywiście będą i takie jednostki, które pod rządami przepisów przejściowych i po 2014 roku będą mogły się zadłużać. Niestety istotną wadą przyjętych nowych rozwiązań jest oparcie się o analizę sytuacji jednostki samorządu terytorialnego *ex post*, a nie *ex ante*.

## Podsumowanie

Wprowadzone niespełna po czterech latach funkcjonowania poprzedniej ustawy o finansach publicznych zmiany w zakresie gospodarowania środkami publicznymi może budzić obawy o praktyczne możliwości ich aplikowania. Trzeba podkreślić, że niektóre z przyjętych rozwiązań są na tyle gruntownymi i znaczącymi, że będą powodować także zmiany w systemie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnymi.



Na pewno, pomimo wielu wad nowych rozwiązań, jest to kierunek dobry z punktu widzenia stopniowego przenoszenia nacisku na efektywność społeczną angażowanych środków publicznych. Wymaga to przebudowania systemów podejmowania decyzji oraz wprowadzenia procedur oceny i kontroli wykonywanych zadań przede wszystkim z punktu widzenia oczekiwanych i uzyskanych efektów. Czy takie podejście spotka się także z aprobatą samorządowców, najbliższe lata to pokażą.

## Literatura

- Filipiak B., Dylewski M.: *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.
- Kotlińska J.: *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (DzU nr 43, poz. 247).
- Salachna J.M.: *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Szczubiał M.: *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Ustawa wprowadzająca ustawę o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1241 wraz ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 215, poz. 1664).
- Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

*dr hab. prof. WSB Marek Dylewski  
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
Wydział Ekonomiczny*

*dr hab. prof. WSB Beata Filipiak  
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
Wydział Finansów i Bankowości*

## Streszczenie

Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku wprowadziła zmiany w zakresie gospodarki finansowej. W artykule zaprezentowano przede wszystkim te, które w sposób istotny wpłyną na zasady gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Charakter tych zmian może być dla wielu jednostek samorządu terytorialnego

będzie dużym wyzwaniem w zakresie zarządzania zadaniami publicznymi i sposobami i metodami stosowanymi w zakresie alokacji środków publicznych. Czy zmiany te rzeczywiście będą miały charakter dużych wyzwań to główne problemy i pytania badawcze niniejszego artykułu.

## **NEW CHALLENGES FOR PUBLIC RESOURCE MANAGEMENT**

### **Summary**

The new law on public finance, which came into force on 1 January 2010 has introduced changes in the field of finance. The paper primarily those that have a significant impact on the principles of managing public funds in local government units. The nature of these changes can be for many local governments will be a big challenge in managing the public and means and methods used in the allocation of public funds. Are these changes really will meet major challenges are the main problems and research questions of this article.