



ZWIĄZEK  
MIAST  
POLSKICH

Prezydent Miasta Grudziądz i Prezes Związku Miast Polskich

zapraszają na częściowo hybrydowe spotkanie

**FINANSE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
WYZWANIA NA TRUDNE CZASY**

I KONFERENCJA STRATEGICZNA

Grudziądz, 19 października 2021|

Finanse miast – „stabilizacja” bez nadwyżki operacyjnej i z rosnącym długiem

dr hab. Jacek Sierak Profesor SGH

# Identyfikacja problemu

Finanse miast – „stabilizacja” bez nadwyżki operacyjnej i z rosnącym długiem;

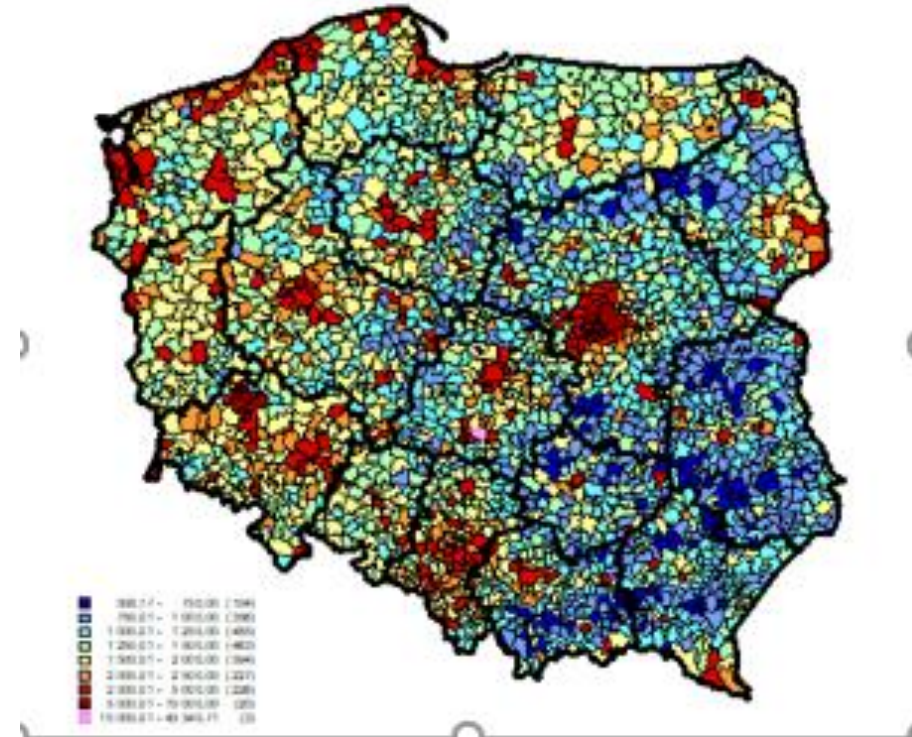
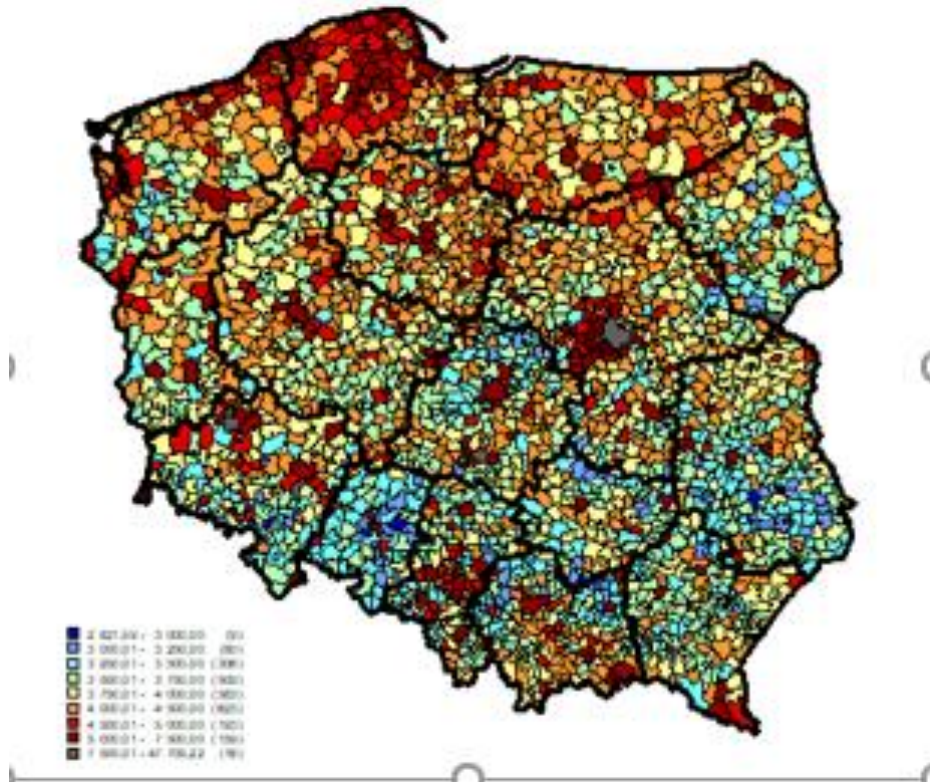
1. Zróżnicowana sytuacja finansowa miast;
2. Problem generowania nadwyżki operacyjnej;
3. Problem narastania długu samorządowego;

Wyzwanie na dzisiaj : W istniejącej, niestabilnej sytuacji funkcjonowania samorządów, wynikającej z uwarunkowań formalno-prawnych oraz ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej (w tym skutki pandemii) należy (w dobrze pojętym interesie własnym) dążyć do jak najwyższej efektywności zarządzania finansami miast.

# Zróżnicowana sytuacja finansowa miast

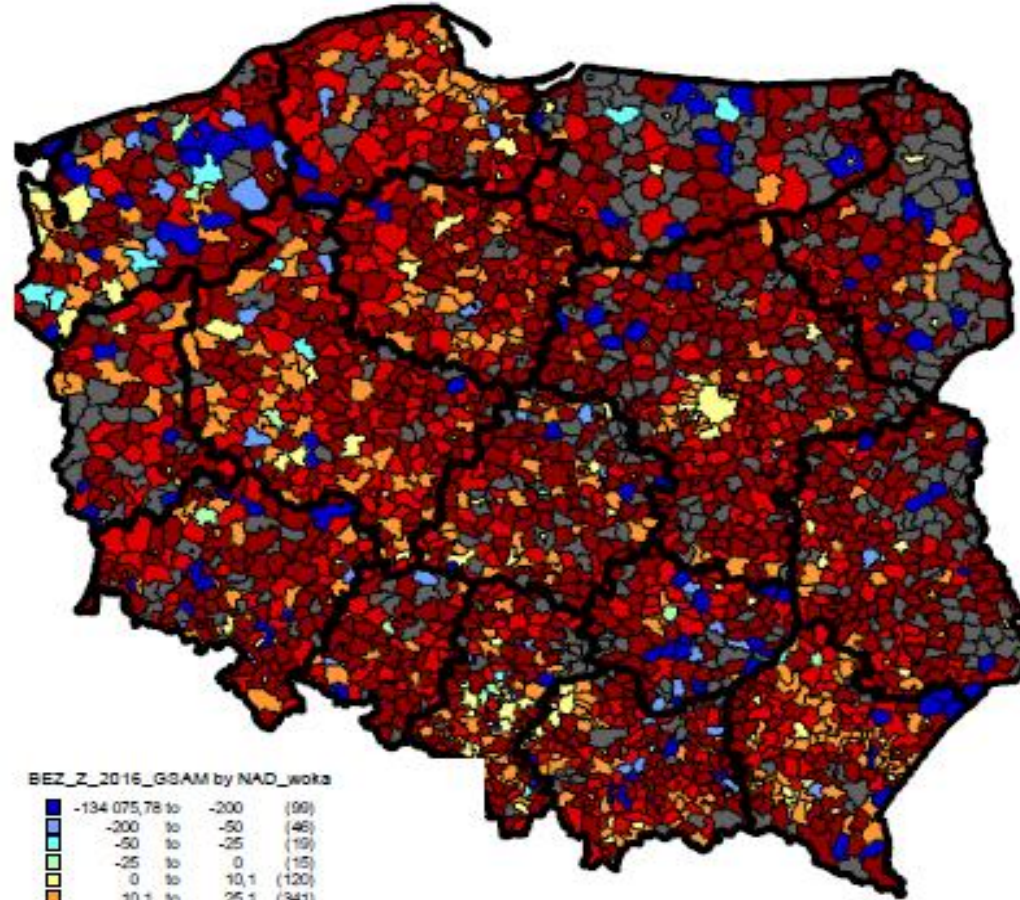
Dochody ogółem na mieszkańca

Dochody własne na mieszkańca



# Zróżnicowane możliwości zaspokajania potrzeb

## Potrzeby inwestycyjne ogółem a skumulowana nadwyżka operacyjna w perspektywie 2027 roku



BEZ\_Z\_2016\_GSAM by NAD\_wojs

■	-134 075,78 to	-200	(99)
■	-200 to	-50	(46)
■	-50 to	-25	(19)
■	-25 to	0	(15)
■	0 to	10,1	(120)
■	10,1 to	25,1	(341)
■	25,1 to	50,1	(515)
■	50,1 to	200,1	(941)
■	200,1 to	316 201,88	(382)

# Istotne pytanie w trudnych warunkach - w jaki sposób podchodzimy do finansów naszego miasta ? – planowanie finansowe jako zarządzanie projektem

- Roszczeniowy



- „Błagalny”



- Projektowy



# Podstawowe pojęcia (wybrane)

**PROJEKT** to zadanie realizacyjne, które ma określony cel, wyraźnie sprecyzowane pożądane rezultaty oraz termin realizacji.

**Zarządzanie projektem, zarządzanie projektami** jest procesem, w trakcie którego osoba kierująca projektem przeprowadza celowe planowanie i kontrolowanie zadań wchodzących w skład projektu oraz dokonuje odpowiedniej alokacji przydzielonych do realizacji projektu środków, posługując się przy tym odpowiednimi technikami i metodami, aby osiągnąć narzucone wymagania w określonym terminie i po wyznaczonych kosztach

(E. Jędrych, P. Pietras, M. Szczepanczyk,)

# Istota analizy finansowej projektu

W ocenie finansowej projektów zasadniczo wyróżnia się badanie zyskowności nakładów i właściwą analizę finansową.

W analizie zyskowności nakładów chodzi o odpowiedź na pytanie, jaka jest efektywność zaangażowania w projekt zasobów materialnych, pieniężnych i niematerialnych, niezależnie od tego jakie są źródła finansowania realizacji projektu.

We właściwej analizie finansowej należy odpowiedzieć na pytanie, czy w trakcie budowy i eksploatacji nie zabraknie płynnych środków na realizację wszystkich transakcji bez potrzeby zaciągania nie przewidzianych dodatkowych kredytów

# Podstawowe pojęcia (wybrane)

- **Finanse** - bardzo istotny element zarządzania gminą, spełniający funkcję wspomagającą realizację przyjętych przez władze celów bieżących i rozwojowych.
- 
- **Polityka finansowa** - świadoma i celowa działalność ludzi i instytucji polegająca na ustalaniu i realizacji określonych celów, przy pomocy dostępnych środków finansowych.
- **Planowanie finansowe** - proces określania finansowych efektów zaplanowanych czynności w określonym czasie. Proces porównywania i uzgadniania tych zamierzeń z przewidywanymi środkami finansowymi.



# Wybrane elementy zarządzania finansami miast

W zarządzaniu finansami miast należy wyróżnić szereg ważnych elementów, takich jak:

- planowanie budżetowe - w szczególności przygotowanie i uchwalanie budżetu oraz jego rolę jako instrumentu zarządzania JST i gospodarką lokalną;
- planowanie finansowe o charakterze średnio i długookresowym, w którym wyznacza się cele i możliwości ich realizacji, zwłaszcza poszukując odpowiedzi na pytania: co władze lokalne chcą osiągnąć, jak zamierzają zrealizować plany, w jakim czasie chcą uzyskać efekty;
- finansowanie inwestycji - zestawienie zadań inwestycyjnych oraz określenie możliwości ich finansowania (montaż finansowy projektów), zgodnie z realizowanymi planami i programami inwestycyjnymi;
- zarządzanie długiem gminy - prowadzenie analiz efektywności z punktu widzenia wypełniania przez gminę wymogów ustawy o finansach publicznych oraz ekonomicznych barier sięgania po instrumenty dłużne;
- badanie płynności finansowej oraz podejmowania przez gminę działalności gospodarczej - jako elementu wpływającego na dochody i wydatki budżetu w krótkim i długim okresie;
- kontroli finansowej i nadzoru nad działalnością gminy - dla zapewnienia prawidłowości i racjonalizacji finansów gminy.

# Zarządzanie pasywne

- **Administrowanie – zarządzanie pasywne**
- Zarządzanie gminą według tych zasad jest oparte na podejściu bieżącym, zwanym potocznie “działaniem od budżetu do budżetu”, tj. w cyklu rocznym.
- Doświadczenia polskie wskazują, że ten styl zarządzania gminą jest przyczyną powstawania szeregu konfliktów i napięć wśród członków władz gminnych, bowiem ich działania koncentrują się na corocznej “walce o środki budżetowe” na realizację preferowanych przez siebie zadań.
- Decyzje dotyczące skali i kierunków wydatkowania środków finansowych z budżetu gminy (zwłaszcza inwestycyjnych) są w tej sytuacji podporządkowane przede wszystkim uzyskaniu bieżącego kompromisu. Nie wynikają one niestety z ustaleń o charakterze długookresowym.

# Zarządzanie strategiczne

- **Zarządzanie strategiczne** to ukierunkowany na przyszłość (długookresowy) proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także kontroli wykonania przyjętych ustaleń.
- Polega na systematycznym i planowym podejmowaniu decyzji dotyczących zaspakajania bieżących potrzeb mieszkańców oraz kierunków, skali i tempa procesów rozwojowych gminy. Działania średniookresowe i operacyjne (bieżące) wynikać winny z ustaleń o charakterze długookresowym.
- Cel - racjonalizacja i podnoszenie efektywności gospodarowania funduszami publicznymi.
- Innymi słowy, zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy nie może być prostą kompilacją rocznych planów rozwojowych, znajdujących swe odzwierciedlenie w corocznie uchwalanych budżetach, lecz musi wynikać z ustaleń strategicznych, tzn. coroczne budżety winny być odzwierciedleniem długookresowej polityki rozwoju gminy w różnych sferach.

# Cechy zarządzania strategicznego

Podstawowe cechy tak rozumianego zarządzania to:

- Identyfikacja problemów, czyli rozpoznanie i wskazanie najważniejszych do rozwiązania problemów w określonym czasie w przyszłości, mających strategiczny wpływ na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych oraz skalę i tempo rozwoju gospodarki lokalnej, a także wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju);
- Kompleksowość rozwiązywania problemów i traktowanie JST jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiąganie sukcesów w działaniu - oznacza to również uznanie, że dla rozwoju równie ważne jest osiąganie efektów społeczno-gospodarczych i ekologiczno-przestrzennych, jak i finansowych;
- Orientacja na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp jako wyraz rozwoju gminy jest znacznie ważniejszy niż jej przetrwanie;
- Orientacja na wyniki, czyli na osiąganie celów poprzez systematyczną, skuteczną i efektywną realizację - zaplanowanych wcześniej - konkretnych zadań realizacyjnych.

# Co możemy zrobić by doskonalić proces zarządzania finansami miasta ?

- Optymalizować dochody własne – polityka dochodowa; mienie komunalne;
- Dążyć do pozyskiwania bezzwrotnych źródeł finansowania – dobrze przygotowywać projekty; skutecznie aplikować;
- Racjonalnie zaciągać zobowiązania dłużne;
- Racjonalizować wydatki bieżące;
- Planować w ujęciu wieloletnim;
- Opracowywać realistyczne wieloletnie programy inwestycyjne

# Ocena sytuacji finansowej miasta

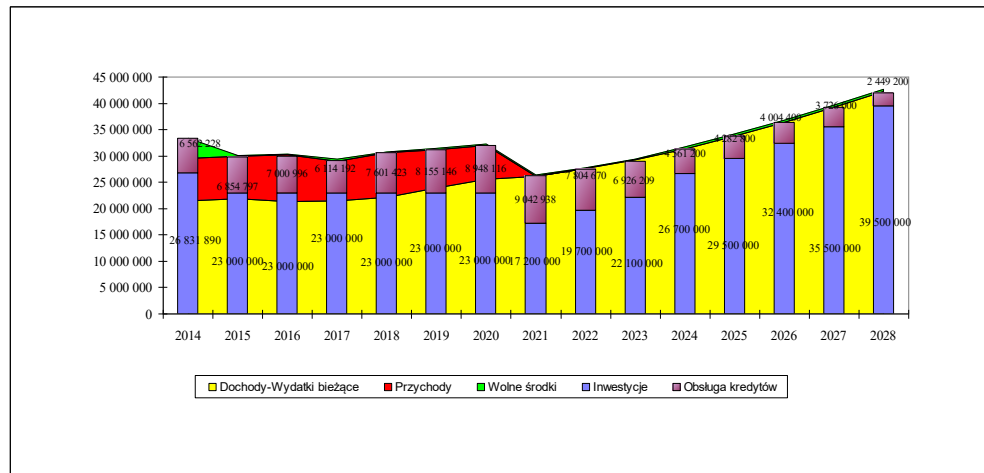
## Przykładowe pytania:

- czy zgromadzone środki są adekwatne do realizowanych zadań ?
- w jakim stopniu wykorzystany został potencjał finansowy jednostki terytorialnej wynikający z jej lokalizacji, uwarunkowań demograficznych i społeczno-gospodarczych ?
- czy gospodarka finansowa JST jest w analizowanym okresie efektywna, czy środki były racjonalnie gromadzone i wydatkowane ?
- czy stan finansów jednostki samorządu terytorialnego zapewnia terminową realizację bieżących płatności,
- jakie są mocne i słabe strony zarządzania finansami w danej JST, jakie są uwarunkowania i możliwości eliminowania barier rozwojowych ?

Planujemy racjonalnie w ujęciu wieloletnim

# STUDIA PRZYPADKU

## Gmina „B”

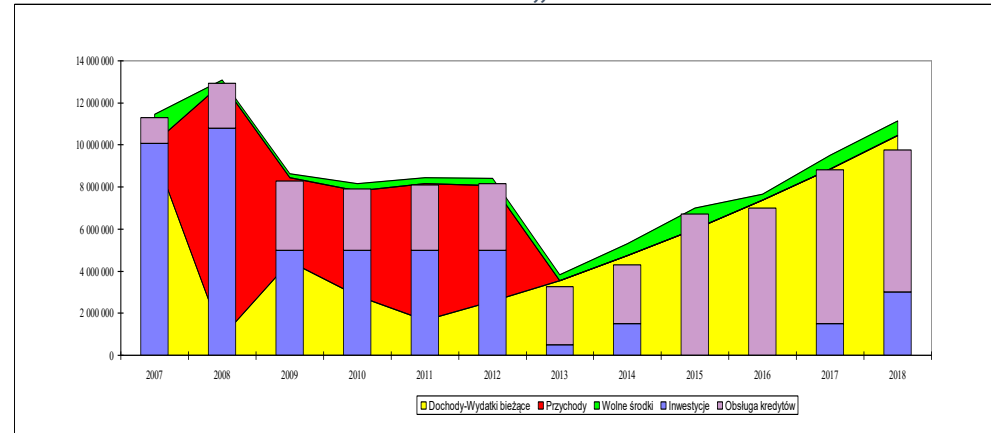


„Gmina B” to przykład racjonalnego zarządzania finansami i bardzo dobrego przygotowania projektu inwestycyjnego. Jej władze zachowując racjonalny poziom wydatków bieżących, konsekwentnie, w długim okresie utrzymują wysoki własny potencjał inwestycyjny. Środki budżetowe umiejętnie uzupełniają kredytem bankowym i dotacjami unijnymi. W całym prognozowanym okresie utrzymują prawną i finansową zdolność do realizacji projektów inwestycyjnych i pozyskiwania dotacji unijnych.



# STUDIA PRZYPADKU

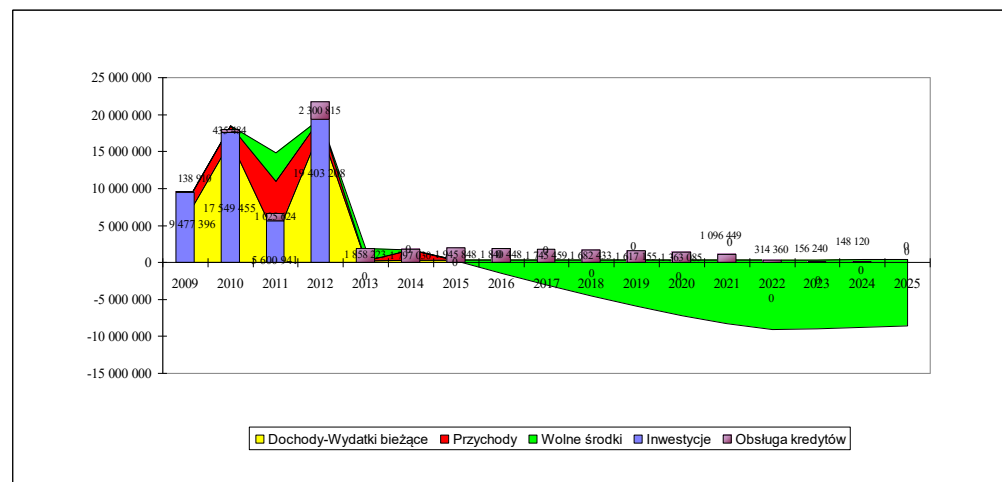
## GMINA „W”



W „Gminie W” w roku 2008, w następstwie dużego przyrostu wydatków bieżących, doszło do znaczącego spadku własnego potencjału inwestycyjnego. W związku z powyższym problemem stało się zapewnienie odpowiednio wysokiego własnego potencjału inwestycyjnego. W takiej sytuacji władze gminy podjęły decyzje o zaciągnięciu wysokich zobowiązań dłużnych na potrzeby jego współfinansowania. W następstwie nastąpiło bardzo duże obniżenie przyszłego potencjału rozwojowego gminy – co jest widoczne na rysunku 5 - od 2013 r., w sześciu kolejnych latach po zakończeniu realizacji projektu unijnego. W okresie tym niemal wszystkie pojawiające się wolne środki majątkowe, kierowane mogą być nie na realizację nowych inwestycji, a spłatę zaciągniętych zobowiązań dłużnych. „Gmina W” zachowuje zdolność prawną do realizacji projektów, nie ma jednak odpowiednio wysokiego własnego potencjału do finansowania inwestycji.

# STUDIA PRZYPADKU

## GMINA „M”



„Gmina N” przystąpiła do realizacji projektu zakładając jego finansowanie dochodami ze sprzedaży mienia komunalnego. W warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego w sytuacji braku satysfakcjonujących ofert na zakup działek, koniecznym stało się zaciągnięcie wysokich zobowiązań dłużnych. Dodatkowo błędy popełniane podczas realizacji projektu spowodowały utratę dofinansowania unijnego. Niemożliwym stało się także zapewnienie odpowiednio wysokiego wkładu własnego. W następstwie gmina na wiele lat utraciła płynność finansową i zdolność do realizacji jakichkolwiek zadań inwestycyjnych. Nie ma ona ani prawnej, ani finansowej zdolności do realizacji nowych inwestycji.

# Wieloletni plan inwestycyjny gminy

Inwestycje komunalne i związane z nimi wydatki inwestycyjne muszą wynikać przede wszystkim z długookresowych ustaleń zawartych w STRATEGII ROZWOJU GMINY.

Wymaga to **sformułowania strategii inwestycyjnej gminy**, której wyrazem jest **WIELOLETNI PLAN INWESTYCYJNY GMINY**.

# PROCES WIELOLETNIEGO PLANOWANIA INWESTYCYJNEGO

## OCENA MOŻLIWOŚCI REALIZACJI POZIOMU POTRZEB INWESTYCYJNYCH

W ASPEKCIE ORGANIZACYJNYM

POD WZGLĘDEM TECHNICZNYM

Z PUNKTU WIDZENIA FINANSOWANIA

# Programy inwestycyjne – zastosowanie

- ✓ ustalenie priorytetów pomiędzy konkurencyjnymi zadaniami, dzięki rozważeniu ich wszystkich jednocześnie,
- ✓ określenie źródeł finansowania inwestycji (zgodnie z możliwościami finansowymi gminy),
- ✓ określenie wpływu nakładów inwestycyjnych i źródeł ich finansowania na sytuację finansową gminy,
- ✓ zainteresowanie mieszkańców gminy, jak również podmiotów gospodarczych z jej terenu, uczestnictwem w budowie programu inwestycyjnego

# WPI – treść – wymogi formalne

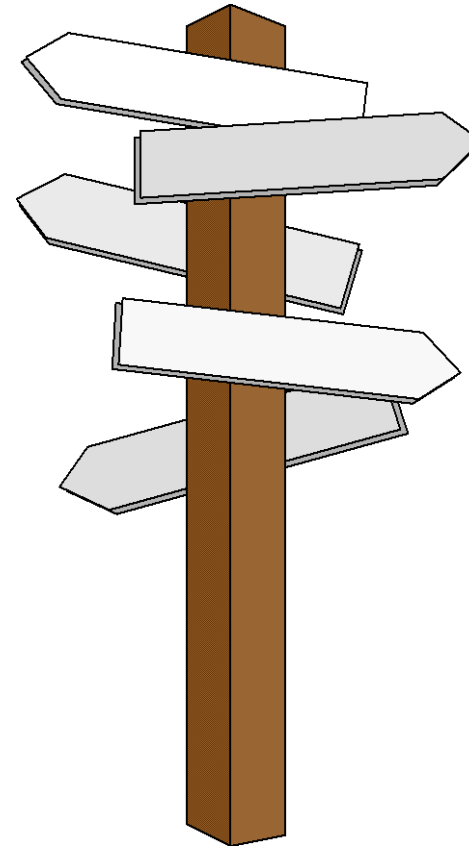
- lista zadań inwestycyjnych w układzie priorytetowym (rankingowym) przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w rozbiciu na poszczególne lata,
- wielkość środków przeznaczonych na poszczególne zadania inwestycyjne w rozbiciu na poszczególne lata,
- podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych,
- termin realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych.

# WPI – Identyfikacja potrzeb inwestycyjnych

- Diagnoza stanu majątku gminnego
- Zebranie wniosków i analiza zgłoszonych potrzeb
- Identyfikacja potrzeb warunkujących rozwój

# WPI - Podstawowy dylemat

- Problem decyzyjny  
Przy ograniczonych  
możliwościach finansowych  
i organizacyjnych gminy  
trzeba wybrać inwestycje  
i harmonogram realizacji,  
tak aby **korzyści były maksymalne**  
w ramach posiadanych możliwości.





# Jak to można zrobić ?

- ✓ Należy wybrać do realizacji w pierwszym rzędzie najlepsze inwestycje, to znaczy takie których korzyści (społeczne, gospodarcze, ekologiczne itd.) są największe, czyli sporządzić **RANKING** inwestycji i realizować po kolei w miarę posiadanych środków
- ✓ Aby pogodzić różne, bezpośrednio nieporównywalne kryteria (np. wymienione już społeczne, gospodarcze czy ekologiczne), proponuje się uproszczony sposób **priorytetyzacji inwestycji**, przyznając im punkty za spełnianie poszczególnych kryteriów.

**ZADANIA (PROJEKTY) INWESTYCYJNE ZGŁOSZONE DO WIELOLETNIEGO PLANU INWESTYCYJNEGO GMINY ŻABIA WOLA NA LATA 2016-2022**

w złotych - poziom cen 2016 roku

Lp	Nazwa zadania (projektu) inwestycyjnego	Proponowany okres realizacji zadania	PLANOWANE KOSZTY REALIZACJI ZADANIA (PROJEKTU) INWESTYCYJNEGO W ROKU:							Planowane łączne koszty realizacji zadania w latach 2016-2022
			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
1	2	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: SIĘĆ WODOCIĄGOWA</b>										
			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2016-2022
	Razem:		130 000	1 458 506	1 142 695	50 000	100 000	500 000	400 000	3 781 201
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: OCZYSZCZALNIE ŚCIEKÓW ORAZ SIĘĆ KANALIZACJI SANITARNEJ I DESZCZOWEJ</b>										
	Razem:		20 910	0	6 152 500	4 000 000	8 801 590	6 550 000	6 150 000	31 915 000
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: DROGI GMINNE</b>										
	Razem:		2 134 000	6 193 562	4 548 259	6 682 067	9 384 260	3 140 000	4 000 000	36 082 148
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: URZĄDZENIA BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO, PIESZYCH I ROWERZYSTÓW</b>										
	Razem:		375 000	524 500	1 334 000	1 680 000	1 640 000	1 420 000	40 000	7 013 500
<b>PROGRAM BIEŻĄCE ZADANIA REMONTOWE DRÓG</b>										
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENI PUBLICZNEJ, UPOWSZECHNIANIE KULTURY, SPORT I REKREACJA</b>										
	Razem:		0	100 000	680 000	688 727	600 000	0	250 000	2 318 727
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: OŚWIATA I WYCHOWANIE</b>										
	Razem:		9 552 536	7 422 497	0	130 000	0	200 000	250 000	17 555 034
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: OCHRONA ZDROWIA</b>										
	Razem:						400 000	400 000		800 000
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: CYFRYZACJA</b>										
	Razem:		0	0	150 000	150 000	0	0	0	300 000
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: GOSPODARKA KOMUNALNA I MIESZKANIOWA</b>										
	Razem:		0	0	150 000	150 000	0	0	0	300 000
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE</b>										
	Razem:		0	1 400 000	0	0	0	0	0	1 400 000
<b>PROGRAM INWESTYCYJNY: GOSPODARKA NISKOEMISYJNA</b>										
	Razem:		0	0	1 776 804	1 000 000	0	1 000 000	0	3 776 804
<b>PRZEWIDYWANE KOSZTY REALIZACJI WSZYSTKICH PROGRAMÓW INWESTYCYJNYCH OGÓŁEM:</b>			12 337 446	17 229 065	16 084 258	14 880 794	21 125 850	13 210 000	11 290 000	<b>106 157 414</b>

# PROPOZYCJA TYPOLOGII GMIN

## GRUPA I - GMINY POSIADAJĄCE PRAWNĄ I FINANSOWĄ ZDOLNOŚĆ DO FINANSOWANIA INWESTYCJI

Są to przede wszystkim przede wszystkim jednostki o silnej bazie ekonomicznej, stabilnym poziomie i trwałej strukturze budżetu, a także racjonalnym poziomie zadłużenia.

Cechuje je wysoki rozwój społeczno- gospodarczego i korzystny poziom charakteryzujących go wskaźników (demografia, podmioty gospodarcze, rynek pracy, infrastruktura, sfera społeczna).

Zazwyczaj ich władze praktykują strategiczny model zarządzania finansami

# PROPOZYCJA TYPOLOGII GMIN

## GRUPA II - GMINY POSIADAJĄCE WYŁĄCZNIE ZDOLNOŚĆ PRAWNĄ (BEZ ZDOLNOŚCI FINANSOWEJ)

To jednostki, które mimo wypełniania warunków wyznaczonych przepisami ustawy o finansach publicznych, nie są w stanie realizować inwestycji z przyczyn ograniczonego własnego potencjału finansowego.

Wśród przyczyn tej niekorzystnej sytuacji należy wskazać m.in.: niskie dochody budżetowe ograniczające możliwość podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych, niezadowalający udział dochodów własnych, uzależnienie od subwencji i dotacji.

Istotnym problemem są także błędy popełniane w procesie w zarządzania – w szczególności nieumiejętnie prowadzona polityka dochodowa i wydatkowa, skutkująca nadmiernie rozbudowanymi wydatkami bieżącymi.

W ich przypadku bieżąca sytuacja ogranicza możliwość podejmowania nowych projektów inwestycyjnych. W praktyce część tych samorządów, zwłaszcza zarządzanych biurokratycznie, podejmuje zbyt optymistyczne decyzje inwestycyjne, co w kolejnych latach skutkuje wystąpieniem problemów ze zrównoważeniem budżetu;

# PROPOZYCJA TYPOLOGII GMIN

## GRUPA III - GMINY POSIADAJĄCE ZDOLNOŚĆ FINANSOWĄ A POZBAWIONE ZDOLNOŚCI PRAWNEJ

Możliwość realizacji inwestycji ogranicza tu nie potencjał finansowy gmin, a prawna konstrukcja wskaźnika zadłużenia.

Do grupy tej należą zazwyczaj jednostki o silnej bazie ekonomicznej, korzystnej strukturze budżetu i wysokiej aktywności inwestycyjnej.

Ich problemem jest zbyt wysoki (w stosunku do ograniczeń prawnych) poziom zadłużenia, w wielu przypadkach wynikający z realizacji dużych inwestycji w przeszłości.

Mają one zdolność finansowa do realizacji projektów, w związku z czym mogłyby stanowić ważną grupę podmiotów realizujących zadania rozwojowe. Do grupy tej zalicza się część dużych miast, realizujących projekty o wysokich wartości kosztorysowych;

# PROPOZYCJA TYPOLOGII GMIN

## GRUPA IV - GMINY NIE POSIADAJĄCE PRAWNEJ I FINANSOWEJ ZDOLNOŚCI DO FINANSOWANIA INWESTYCJI

W większości to jednostki o niskiej bazie ekonomicznej i niekorzystnej strukturze dochodów, których władze popełniają duże błędy w zarządzaniu finansami.

Cechuje je zazwyczaj wysoki poziom zadłużenia, a często również brak możliwości zrównoważenia budżetu operacyjnego.

W praktyce nie mają możliwości realizacji nowych projektów inwestycyjnych.

# Podsumowanie - rekomendacje

- Zróżnicowana sytuacja społeczno-gospodarcza miast – każde miasto to odrębny projekt wymagający indywidualnego podejścia;
- Stosowanie modelu zarządzania strategicznego jako warunek zapewniania racjonalności gospodarki budżetowej;
- Racjonalizacja wydatków bieżących jako warunek zwiększania potencjału inwestycyjnego
- Skuteczne i racjonalne pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania projektów;
- Stosowanie zintegrowanych instrumentów zarządzania strategicznego – znaczenie WPF i WPI