Procedury tworzenia strategii finansowania jednostek samorządu terytorialnego

<https://doi.org/10.33141/po.2005.01.07>

Przegląd Organizacji, Nr 1 (780), 2005, ss. 31-34
www.przegladorganizacji.pl
Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Beata Filipiak

Wprowadzenie

Kreowanie strategii, wprowadzanie koncepcji zarządzania strategicznego jest wymogiem podstawowym dla jednostek sektora publicznego z punktu widzenia rozwoju społeczności lokalnej. Żeby funkcjonować w otoczeniu, należy mieć koncepcję tego działania. Należy pamiętać, że rozwój może mieć charakter innowacyjny lub restrukturyzacyjny¹⁾. Chcąc zapewnić realizację celów i zadań określonych ustawowo, należy mieć koncepcję wykraczającą w przyszłość. Aby dorównać innym jednostkom samorządowym nie wystarczy obserwować, trzeba również mieć koncepcję funkcjonowania jednostki w przyszłości bazującą na jej zasobach. Taką koncepcją jest właśnie strategia jednostki samorządowej wraz ze strategią finansowania. Strategia finansowania zaliczana jest do grupy strategii częściowych, co oznacza, że w jej konstruowaniu należy brać pod uwagę powiązania między nią a wszystkimi obszarami funkcjonalnymi występującymi w jednostce samorządu terytorialnego (JST).

Proponowane rozwiązanie

Strategia finansowania jest procesem zachodzącym w czasie, pewną spójną i realną wizją regulowania i kierowania pozyskiwaniem źródeł finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej JST oraz inwestowania ich w sposób przejściowy w składniki majątkowe o charakterze krótkoterminowym, jak i długoterminowym, w sposób katalizujący na realizację celu oraz kierunków rozwojowych zgodnych ze specyfiką tychże jednostek.

W wyjątkowych przypadkach dopuszcza się, że strategia finansowania może zaistnieć bez strategii ogólnej. Jest to wprawdzie sytuacja nieprawidłowa, ale dopuszczalna. Strategia finansowania pełni wówczas rolę porządkującą dla przyjętych programów realizacji zadań.

Zadaniem strategii finansowania jest zapewnienie takiego instrumentarium finansowania zadań samorządu, aby możliwe było osiągnięcie rozwoju społeczności lokalnej, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi, a tym samym zapewnienie zrównoważonego wzrostu poziomu inwestycji, płac realnych oraz wskaźników ekonomicznych świadczących o rozwoju lokalnego biznesu. Strategia finansowania pozwala na określenie przyszłych możliwości i konkretyzowanie wa-

riantów finansowania realizacji zadań ujętych w programach gospodarczych przygotowanych przez samorząd na rzecz społeczności lokalnej.

Procedury budowy strategii finansowania są zbieżne z procedurą tworzenia strategii ogólnej. Pierwszym elementem wspólnym jest wykorzystanie informacji, które są przedmiotem analizy, weryfikacji i oceny. Drugi element dotyczy wyboru optymalnych rozwiązań realizacyjnych z punktu widzenia przyjętych parametrów.

Strategia finansowania, tak jak inne strategie częściowe, powinna umożliwiać: ciągle dostosowywanie się do otoczenia, taką organizację pracy menedżerów odpowiedzialnych za sposób i metody działania, aby mogli dostarczyć satysfakcji społeczności lokalnej z osiąganego rozwoju, współdziałanie w ramach organizacji, jaką jest dana JST, w sferach planowania, podejmowania decyzji i ich wykonywania do osiągnięcia przyjętych celów, przygotowanie planu finansowego z uwzględnieniem uwag zespołów planistycznych²⁾.

W procesie budowy strategii finansowania należy wyróżnić dwie podstawowe grupy problemów. Do pierwszej należą te, które opierają się na potencjalnych korzyściach, czyli zasadniczo wpływają na wzrost stopnia i jakości zaspokajanych potrzeb. Wynikają z celów dotyczących rozmiarów wykonywanych zadań przez samorząd, z poziomu wydatków z nimi związanych, zwiększenia efektywności gospodarowania posiadanymi środkami, wielkości deficytu budżetowego, czy długu publicznego. Osiągnięcie tych celów ma doprowadzić do poprawy efektów alokowania środków finansowych na wykonanie zadań i zwiększenia jakości świadczonych usług przez jednostki samorządowe.

Druga grupa jest związana z ryzykiem działań prowadzonych przez samorząd. Wprawdzie ustawodawca wskazuje na konieczność eliminowania ryzyka, ale nigdy nie uda się go wyeliminować całkowicie. Do problemów, które należy ułożyć w tej grupie, można zaliczyć zapobieżenie utracie płynności finansowej, stabilność świadczenia usług i płynną realizację zadań, zapewnienie finansowania na ustabilizowanym poziomie z jednoczesną minimalizacją ryzyka finansowego, prowadzenie lub unikanie działań zmierzających do konkurencji³⁾. Wskazanych powyżej obszarów nie można rozpatrywać bez uwzględnienia podstawowego czynnika w budowie strategii, jakim jest czas⁴⁾.

Należy podkreślić, że procesu opracowania strategii finansowania nie należy utożsamiać z osiągnięciem

korzystnego poziomu finansowania zadań publicznych, czy zaspokojeniem wszystkich potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną. Jest to niemożliwe, gdyż potrzeby ciągle ewoluują, są zmienne i pojawiają się ciągle nowe, ponadto trudno jest je wszystkie zaspokoić mając ograniczone środki finansowe. Strategia finansowania zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu, ponieważ umożliwia wybór najkorzystniejszego finansowania i przybliża osiągnięcie przyjętych celów⁵⁾. Podejmowane tu decyzje mają znaczący wpływ na kształtowanie rozwoju oraz na wyeliminowanie zagrożeń i potencjalnych niepowodzeń, które można oszacować z dużym przybliżeniem.

W procesie budowy strategii finansowania należy powiązać ze sobą elementy, takie jak cele wyznaczone w strategii ogólnej i cele strategii finansowania, narzędzia i sposoby realizacji z trendami występującymi na rynku lub sygnalizowanymi przez określone parametry ekonomiczne. Metodologia postępowania w procesie budowy strategii finansowania jest oparta na podejściu całościowym, co oznacza, że cały schematyczny mechanizm budowy strategii ogólnej jest uzupełniany o procedury odpowiednie do konstruowania strategii finansowania (ideę podejścia prezentuje rys. 1). Tak więc procedura konstruowania strategii finansowania jest wkomponowana w czynności związane z budową strategii ogólnej. Takie jej umiejscowienie pozwala w przypadku rezygnacji z budowy strategii ogólnej na prawidłowe skonstruowanie strategii finansowania.

Budowa strategii finansowania wkomponowanej w budowę strategii ogólnej składa się z siedmiu etapów⁶⁾.

Etap 1. Wybór metody budowy strategii (ekspertka, partycypacyjna, biznesplanu)⁷⁾. Powołanie grupy roboczej do zaprojektowania strategii. W przyszłości członkowie grupy będą włączeni w realizację strategii. Wyznaczenie zadań i ich podział między członków grupy, przyjęcie technicznego planu działania, z którego wynika plan działania, podział ról i odpowiedzialności za wykonanie zadań (dotyczy to również strategii finansowania konstruowanej odrębnie).

Etap 2. Wyznaczenie pozycji strategicznej JST (etap diagnozy strategicznej JST). Każda jednostka samorządowa musi określić tak zwany system strate-

giczny, który opiera się na czterech filarach: cel, podmiot – jednostka samorządu terytorialnego, otoczenie (ze szczególnym uwzględnieniem rynku bankowego i finansowego rynku pozabankowego), dostarczanie dóbr i usług. Wypadkową tych filarów zawsze być musi zestawienie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu. Są one wyznacznikami budowy wariantów strategii finansowania wchodzącej w skład strategii globalnej i innych strategii dziedzinowych (dotyczy to również strategii finansowania konstruowanej odrębnie).

Etap 3. Opracowanie i weryfikacja wariantów strategii JST (w przypadku strategii finansowania samodzielnie funkcjonującej, bez powiązania ze strategią ogólną, jest to proces wyłącznie opracowania wariantów strategii finansowania). Pierwszy krok to dokonanie podziału działań na dwa obszary: finansowy i niefinansowy. Analizując obszary uzyskamy informacje niezbędne do ustalenia ich wpływu na kształt strategii finansowania. W obszarze finansowym (rys. 2) analizowany jest nie tylko układ podmiotowy rynku finansowo-bankowego, ale również oferta znajdująca się na rynku, kształtowanie się ceny na pieniądź w czasie, skłonność instytucji do pożyczania pieniędzy, możliwości plasowania środków, skłonność podmiotów do kupowania długu, zachowania podmiotów mające wpływ na cenę środków na rynku.

Opierając się na danych uzyskanych z kompleksowej oceny strategicznej (dokonanej na etapie 2.), ustala się podstawowe potrzeby (inwestycyjne, w zakresie działalności bieżącej itp.) zgodne z przyjętymi kierunkami rozwoju. Analiza dostarcza informacji do opracowania wariantów strategii finansowania. Znajac potrzeby danej JST i jej potencjał strategiczny określony przez ustalenie pozycji strategicznej i miejsca na rynku w swojej grupie danej jednostki samorządowej (rys. 3) można przystąpić do opracowania wariantów strategicznych, uwzględniających informacje z obszaru finansowego i niefinansowego. Grupy tworzone są dla gmin, powiatów i województw samorządowych.

Działania strategiczne w ramach opracowywania strategii częściowej – strategii finansowania wchodzącej w skład strategii globalnej – powinny być skierowane na:

Etapy wstępne budowy strategii	1. Wybór metody budowy strategii 2. Wyznaczenie pozycji strategicznej					ETAPY BUDOWY STRATEGII OGÓLNEJ
Konkretyzacja prac nad strategiami częściowymi	Strategia finansowania	Strategia częściowa „n ₁ ”	Strategia częściowa „n ₂ ”	Strategia częściowa „n...”	Strategia częściowa „n _n ”	

ETAPY BUDOWY STRATEGII FINANSOWANIA	1. Wybór metody budowy strategii 2. Wyznaczenie pozycji strategicznej	Etapy wstępne budowy strategii
	– Opracowanie i weryfikacja wariantów – Zapewnienie spójności i wybór rozwiązania zadowalającego – Realizacja – Plan strategiczny, WPI, WPF – Kontrola i monitoring	Czynności właściwe dla strategii finansowania

Rys. 1. Idea konstruowania strategii finansowania w powiązaniu ze strategią ogólną i funkcjonującą jako samodzielny dokument

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. FILIPIAK-DYLEWSKA, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002, s. 274.

Rys. 2. Obszary finansowe wpływające na budowę strategii finansowania (najistotniejsze podmioty)

Źródło: B. FILIPIAK-DYLEWSKA, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002, s. 275.

Rys. 3. Obszary niefinansowe wpływające na budowę strategii finansowania

Źródło: opracowanie na podstawie: B. FILIPIAK-DYLEWSKA, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002, s. 276.

- opracowanie studium inwestycyjnego (programy i zadania) JST zgodnego ze zgłaszanymi potrzebami; określenie skłonności do podejmowania ryzyka⁸⁾;
- oszacowanie strumieni finansowych niezbędnych do pełnej realizacji zadań własnych, w układzie: zadania własne obligatoryjne (sztywne) bieżące, zadania inwestycyjne, pozostałe zadania własne, inne zadania;
- oszacowanie wpływu (skutków) prowadzenia zadań inwestycyjnych na bieżącą sytuację danej jednostki samorządu terytorialnego w poszczególnych latach;
- ustalenie niedoborów środków finansowych związanych z pełnym wykonaniem zadań własnych;
- ustalenie standingu finansowego jednostki samorządu terytorialnego (często jest to *rating*);
- weryfikacja studium inwestycyjnego (zadań inwestycyjnych) oraz oszacowanie zdolności do wywiązy-

wania się ze zobowiązań na tle założeń procedur sankcyjnych i ostrożnościowych w ujęciach wielowariantowych, w zależności od prognozowanych trendów występujących w otoczeniu;

- ocenę oferty rynkowej finansowania ze wewnętrznego ze szczególnym uwzględnieniem instytucji i dawców kapitału pozabudżetowego o charakterze bezzwrotnym oraz częściowo zwrotnym; studium porównawcze oferowanych warunków instytucji sektora finansowego;
- określenie rzeczywistych potrzeb kapitałowych i ich struktury (w porównaniu z okresem trwania zadań i programów, ich rozmiarem i możliwościami danej jednostki, zmianami w otoczeniu, procedurami ostrożnościowymi);
- budowę wstępnych wariantów strategii finansowania zadań własnych; warianty powinny uwzględniać trendy: optymistyczny, pesymistyczny i najbardziej prawdopodobny;
- określenie skutków wprowadzenia poszczególnych wariantów strategii finansowania do realizacji;
- przyjęcie kryteriów wyboru wariantu najbardziej optymalnego z punktu widzenia realizacji przyjętych celów;
- wybór rozwiązania (wariantu) pod względem dostępności, kosztów z nim związanych, konsekwencji jego zastosowania, możliwości finansowych (obecnych i potencjalnych) itp.

Etap 4. Analiza i weryfikacja wariantu strategii finansowania i innych strategii częściowych (jeżeli występują) w celu ukształtowania rozwiązania zadowalającego (optymalnego w danych warunkach i przy określonych zasobach oraz możliwościach, spójnego z całą strategią). Jest to etap techniczny, zmierzający do zapewnienia spójności i zgodności wszystkich elementów strategii (w tym strategii finansowania). Należy sprawdzić, czy strategia finansowania jest spójna z innymi strategiami częściowymi i strategią ogólną, czy nie występują powtórzenia, błędy. Elementem niezbędnym jest opracowanie zarysu planu działania zmierzającego do weryfikacji strategii finansowania. Działania powinny być przeprowadzone na dwóch

poziomach:

- **oceny trafności wariantu działania** – trzeba zadać tu pytania: o spójność (jakie przyjąć kryterium w wyborze zadań, czy należy ograniczyć się wyłącznie do zadań obligatoryjnych, jak mają być finansowane zadania i jaki jest ich zakres, w jakich proporcjach mają być wykorzystane źródła własne, a w jakiej zewnętrzne źródła zwrotne, czy można w realizacji określonego zadania wykorzystać *outsourcing* i jakie są skutki jego zastosowania, czy założenia strategii finansowania nie powodują konfliktu z innymi strategiami częściowymi itp.), czy zadania są wykonalne, czy rozwiązują rzeczywiste problemy danej społeczności, czy nie powodują ewentualnych konfliktów, czy i w jakim stopniu zaspokoja potrzeby społeczności lokalnej i złagodzą konflikty społeczne w długim okresie, czy nie są zbyt

ryzykowne, czy są realistyczne pod względem przewidywanych wyników, kosztów, terminów realizacji, odroczeń w realizacji i zbilansowania płatności w zmieniających się warunkach?

● **oceny przewidywanych wyników**, czyli kosztów związanych z realizacją strategii na tle przewidywanych rezultatów decyzji strategicznych i oczekiwanych efektów. Koszty powinny być rozumiane szeroko i obejmować wszystkie skutki zmian, na przykład odejście od świadczenia usługi przez daną JST w celu przekazania jej do realizacji innemu podmiotowi, likwidację zadania, zaangażowanie zasobów, spadek zdolności do zaspokajania potrzeb na niezmiennym poziomie, a także koszty oporu wobec zmian, koszty początkowe, efekty wdrożenia nowego zadania, koszty związane z jego utrzymaniem i zapewnieniem świadczenia usług na niezmiennym lub jakościowo wyższym poziomie, możliwości zmiany źródła finansowania. Trzeba również rozważyć wszystkie wydatki pośrednie.

Jeżeli strategia finansowania nie wchodzi w skład strategii ogólnej, należy jeszcze przeprowadzić analizę spójności wszystkich jej elementów. Ta dodatkowo kontrola ma zapewnić prawidłową jej realizację i sprawdzić, czy wszystkie zmienne i elementy zostały uwzględnione.

Etap 5. Realizacja przyjętej koncepcji strategii ogólnej i strategii cząstkowych, w tym strategii finansowania.

Etap 6. Przygotowanie założeń do planu strategicznego w zakresie dotyczącym strategii finansowania, wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI) w zakresie zadań i wieloletniego planu finansowego (WPF) w zakresie źródeł finansowania realizacji zadań (jeżeli taki jest plan tworzony); określenie taktyki działania i powiązań oraz wyeliminowanie sprzeczności.

Etap 7. Kontrola wyników, monitoring otoczenia, korekta strategii finansowania i planów działania. Zmiany w strategii ogólnej, finansowania i w planie strategicznym, jeżeli są wymagane.

Budowa strategii finansowania w ujęciu modelowym obejmuje analizę zadań przeszłych, które stanowią podstawę do zrozumienia i diagnozy sytuacji obecnej, co umożliwia budowę prognoz dotyczących przyszłości, które prowadzą do większego stopnia poznania i prawidłowości prognozowania zadań przyszłych, jak również do zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń nieoczekiwanych⁹⁾.

Podsumowanie

Strategia finansowania jako strategia cząstkowa strategii ogólnej opiera się na informacjach wykorzystywanych w ramach budowy strategii ogólnej, jak również na specyficznych informacjach dotyczących obszarów finansowych w ujęciu zewnętrznym i wewnętrznym. Pozwala ona na odpowiedź na pytanie: jak sfinansować strategię ogólną, jakie zadania powinny być sfinansowane jako pierwsze, jak również w jakim zakresie jest możliwe sfinansowanie wszystkich zadań. Tym samym istnieje możliwość dokonania weryfikacji celów oraz oceny, czy sposoby ich realizacji są dobre, bo skuteczne, czy też wymagają zmian i w jakim zakresie. Kształtowanie strategii finansowania jest procesem, który może być skuteczny tylko wtedy, gdy działania z nim związane będą kontynuowane i doskonalone.

Funkcjonowanie JST w obliczu funkcjonowania Polski w zjednoczonej Europie wymusi zmianę dotychczasowego podejścia, stosowanych procedur oraz narzędzi w zakresie zarządzania finansami. Dla JST zmiany, mimo że nie wprowadzane ustawami mogą stać się przyczynkiem do walki obywatela-mieszkańca o dostarczanie lepszej jakości dóbr i usług na jego rzecz oraz racjonalizacji gospodarowania publicznymi zasobami pieniężnymi. Jednym z kierunków racjonalizacji jest wprowadzenie podejścia strategicznego w obszarze finansów samorządowych, którego wynikiem powinno być stworzenie strategii finansowania.

W zjednoczonej Europie nie można funkcjonować na bazie starych rozwiązań, a potrzeba racjonalizacji procedur i narzędzi w zakresie zarządzania finansami jest podstawą nie tylko do lepszego funkcjonowania polskich JST na wszystkich szczeblach, ale pozwoli w przyszłości racjonalniej i bardziej efektywnie gospodarować publicznymi zasobami pieniężnymi.

dr hab. Beata Filipiak

profesor Uniwersytetu Szczecińskiego
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług

PRZYPISY

- 1) A. CHODYŃSKI, *Zarządzanie rozwojem firmy jako realizacja strategii doskonalenia jakości organizacji*, „Przegląd Organizacji” 2002, nr 2, s. 16.
- 2) Szerzej zob. B. RICHARDSON, R. RICHARDSON, *Business Planning*, Second Edition, London 1993, s. 7–8, *Budżet władz lokalnych*, red. S. OWSIAK, Warszawa 2002, s. 17.
- 3) Zagadnienia dotyczące konkurowania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego omawiane są w: B. FILIPIAK-DYLEWSKA, A. SZEWCZUK, *Finansowe i organizacyjne determinanty wzrostu konkurencyjności polskich miast i gmin*, (w:) Ogólnopolska Konferencja Przedkongresowa PTE w Szczecinie pt. *Konkurencyjność polskiej gospodarki*, Szczecin 2000, s. 27–41, A. BIEN, W. BIEN, *Kalkulacja ceny pieniądza w lokatach, pożyczkach i kredytach*, Warszawa 1996, s. 13–30.
- 4) Szerzej na ten temat A. BIEN, W. BIEN, *Kalkulacja ceny pieniądza w lokatach, pożyczkach i kredytach*, Warszawa 1996, s. 13–30, B. FILIPIAK-DYLEWSKA, A. SZEWCZUK, *Zarządzanie strategiczne. Narzędzia, scenariusze, procesy*, FnrzUS, Szczecin 2000, s. 296–297, B. FILIPIAK-DYLEWSKA, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002, s. 271–281.
- 5) Art. 28 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.
- 6) Koncepcja budowy strategii powstała na podstawie K. FABIANSKA, J. ROKITA, *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, Warszawa 1986, s. 157–169, G. GIERSEWSKA, M. ROMANOWSKA, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1994, s. 180, M. MARCHESNAY, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1994, s. 160–161. Wchodząca w skład poszczególnych etapów strategii ogólnej koncepcja strategii finansowania powstała na bazie prowadzonych przez autorkę badań. Por. B. FILIPIAK-DYLEWSKA, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002, s. 271–281.
- 7) Szerzej w literaturze przedmiotu kwestię metod budowy strategii opisują: A. ZALEWSKI, M. ZIOŁKOWSKI, *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 45–55, B. FILIPIAK-DYLEWSKA, A. SZEWCZUK, *Zarządzanie strategiczne*, FnrzUS, Szczecin 2000, s. 360–362.
- 8) Chodzi tu o wskazanie sfer działań: antyryzyko, ryzyko dopuszczalne, hazard. Szerzej na ten temat Cz.S. NOSAL, *Umysł menedżera*, Wrocław 1993, s. 176. B. FILIPIAK-DYLEWSKA, A. SZEWCZUK, *Zarządzanie strategiczne*, FnrzUS, Szczecin 2000, s. 51–64.
- 9) C.B. HANDY, *Understanding Organisations*, Penguin 1976, s. 14 oraz B. RICHARDSON, R. RICHARDSON, *Business Planning*, Second Edition, London 1993, s. 11.