

Wiedza finansowa w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego

Financial knowledge in actual activity of local government units



INSTYTUT BADAŃ
I ANALIZ FINANSOWYCH



WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie

Wiedza finansowa w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego

Raport analityczny vol. 1, nr 2

pod redakcją Tomasza Skicy

Recenzent:
prof. zw. dr hab. Janusz Soboń

Opracowanie wydawnicze:
Zespół Wydawnictwa WSiIZ

ISBN 978-83-60583-80-7

© Copyright by WSiIZ
Rzeszów 2011

Wydawca:
Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania
z siedzibą w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2; 35-225 Rzeszów
tel. (017) 86 61 144
e-mail: wydawnictwo@wsiz.rzeszow.pl

Spis treści

Wiedza finansowa w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego. Raport analityczny vol. 1, nr 2.....	1
Tomasz Wołowiec, Tomasz Skica	
Diagnoza w obszarze wiedzy finansowej jednostek samorządu terytorialnego	5
CZĘŚĆ I. Wiedza finansowa i jej znaczenie w działalności samorządu terytorialnego..	11
Agata Gemzik-Salwach	
Przegląd aktualnych trendów w zakresie kształtowania wiedzy finansowej.....	13
Tomasz Wołowiec	
Wiedza finansowa jako endogeniczne źródło potencjału JST	21
Tomasz Skica	
Zarządzanie wiedzą w samorządzie terytorialnym	33
Tomasz Wołowiec	
Edukacja finansowa a obszary wzmocnienia wiedzy finansowej w strukturach samorządowych	43
CZĘŚĆ II. Badanie stanu wiedzy finansowej pracowników JST szczebla gminnego na Podkarpaciu	51
Tomasz Skica, Jacek Rodzinka	
Metodologia badania	53
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma	
Charakterystyka podmiotów biorących udział w badaniu	57
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma	
Diagnoza stanu wiedzy finansowej pracowników JST szczebla gminnego na Podkarpaciu	61
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma	
Źródła pozyskiwania oraz narzędzia budowania potencjału wiedzy finansowej w JST.....	65
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma	
Bariery w pozyskiwaniu wiedzy finansowej przez pracowników JST.....	68
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma	
Preferencje w zakresie form pozyskiwania wiedzy finansowej przez pracowników JST	72
Jacek Rodzinka, Tomasz Skica, Tomasz Wołowiec	
Podsumowanie i wnioski z badania.....	75
Informacja o autorach	78

Financial knowledge in actual activity of local government units. Analysis report vol. 1, no. 2	79
Tomasz Wołowiec, Tomasz Skica Diagnosis Concerning the Financial Knowledge of Local Government Units (LGUs).....	81
PART I. Financial Knowledge and Its Significance in Local Government’s Activity ...	89
Agata Gemzik-Salwach Review of Current Trends in Shaping Financial Knowledge.....	91
Tomasz Wołowiec, Associate Prof. Financial Knowledge as an Endogenous Source of the LGUs’ potential	99
Tomasz Skica Knowledge Management in the LGUs.....	111
Tomasz Wołowiec Financial Education and Areas of Strengthening Financial Knowledge in Local Government Structures.....	121
PART II. Research into the Financial Knowledge of Employees of Local Government Units at Commune Level in Podkarpacie	129
Tomasz Skica, Jacek Rodzinka Research Methodology.....	131
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma Description of Entities Included in the Research	135
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma Diagnosis of the Financial Knowledge of LGU Employees at Commune Level in Podkarpacie.....	139
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma Sources of Gaining and Tools to Build Financial Knowledge Potential in the LGUs	143
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma Barriers in Gaining Financial Knowledge by LGU Employees.....	146
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma Preferences as to Forms of Gaining Financial Knowledge by LGU Employees...150	
Jacek Rodzinka, Tomasz Skica, Tomasz Wołowiec Summary and Conclusions.....	153
Information on Authors	156

Tomasz Wołowicz, Tomasz Skica

Diagnoza w obszarze wiedzy finansowej jednostek samorządu terytorialnego

„Świadomość finansowa jest niezbędną umiejętnością funkcjonowania w nowoczesnym społeczeństwie i staje się coraz ważniejsza w długoterminowej perspektywie godnego życia jednostki i społeczeństwa”.

Cate Lyons-Crew¹

Finanse lokalne stanowią wyraz decentralizacji gospodarki finansami publicznymi. Od finansów szczebla centralnego odróżnia je zasięg terytorialny oraz miejsce koncentracji zasobów finansowych. Ze wspomnianą autonomią wiąże się istota samorządu terytorialnego znajdująca odzwierciedlenie w realizacji władzy publicznej przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego za sprawą odrębnych od państwa podmiotów o strukturze korporacyjnej uregulowanej w sposób ustawowy². Skala oraz zakres władztwa samorządowego wyznaczane są przez zasoby rzeczowe i majątkowe, stąd też gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego powinna być postrzegana przez pryzmat ogółu czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych przez

¹ M. Iwanicz-Drozdowska, *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, Raport z badań nr 4/S/0010/08, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych SGH, Warszawa 2009.

² J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 9.

władze JST, ich organy oraz upoważnione jednostki organizacyjne. Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego nie ogranicza się przy tym wyłącznie do realizacji uchwalonego budżetu. Dochody JST stanowią wprawdzie główne źródło finansowania przypisanych im zadań własnych, ale obok nich rolę tę pełnią także kredyty bankowe, pożyczki oraz montaż finansowe. Nie bez znaczenia pozostaje również finansowanie hybrydowe, partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), a finalnie – emisje komunalnych papierów wartościowych³.

Mając na uwadze powyższe, nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że wiedza finansowa jest niezwykle ważnym elementem nie tylko funkcjonowania i rozwoju, lecz co ważniejsze – zarządzania procesami finansowymi na poziomie samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę postępujące reformy krajowego systemu finansów publicznych i wynikające z nich konsekwencje (tak prawne, finansowe, jak i zarządcze) dla kształtowania gospodarki finansowej JST⁴, a przy tym mając na uwadze procesy globalizacyjne oraz dynamiczny rozwój rynku usług finansowych, naturalny staje się wymóg dysponowania przez menedżerów podsektora samorządowego finansów publicznych rzetelną wiedzą finansową⁵ – wiedzą aktualną, interdyscyplinarną, a nade wszystko pewną i opartą na praktyce. Ciągłe zmiany przepisów, rosnące wymagania w obszarze gospodarki budżetowej, postępujące ograniczenia w zakresie zdolności zadłużania JST⁶ wymagają nie tylko bieżącej, „statycznej” wiedzy finansowej oczekiwanej przy realizacji zadań ustawowych, ale także wiedzy „dynamicznej”, opartej na planowaniu strategicznym, tj. wiedzy opartej na nowoczesnych instrumentach finansowych. Nowe formy finansowania oznaczają alternatywne podejście do problemu związanego z pozyskiwaniem środków zewnętrznych przez JST, a ich założeniem jest umożliwienie sfinansowania inwestycji w oparciu o źródła umiejscowione poza „wąskim” budżetem samorządowym. Niestety, problemem jest zazwyczaj niewystarczający poziom wiedzy finansowej władz samorządowych objawiający się sceptycznym i bardzo ostroż-

³ T. Skica, A. Kiebała, J. Rodzinka, D. Reško, T. Wołowicz, *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Krynica-Zdrój – Rzeszów 2011, s. 3.

⁴ Zobacz szerzej na ten temat w: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, a także *Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010 oraz W. Misiąg, *Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne do sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, wersja II – rozszerzana, IBnGR, Warszawa 2005.

⁵ Por. *Nowe wyzwania w zakresie ekonomii i polityki gospodarczej po kryzysie subprime (wnioski z konferencji)*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2010, s. 9-20.

⁶ Por. m.in. rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (DzU z 2010 r., nr 252, poz. 1692) wydane na podstawie specjalnie w tym celu zmienionego art. 72 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

nym podejściem do sięgania po nowe, niestosowane dotychczas w większości JST rozwiązania w obszarze finansowania zadań publicznych.

Przedstawione tło posłużyło do wytyczenia celu raportu, za który przyjęto ocenę wiedzy finansowej i znajomości instrumentów finansowych w praktyce działalności JST. Realizacja tak zdefiniowanego celu wymaga sformułowania dwóch hipotez. Pierwsza z nich zakłada, iż wiedza jest podstawowym elementem kształtowania przewagi konkurencyjnej JST oraz budowania gospodarki opartej na wiedzy. Hipoteza druga stanowi z kolei, iż innowacyjne podejście do nowoczesnych instrumentów finansowych jest podstawową determinantą rozwoju społeczno-gospodarczego JST w sytuacji zmian oraz reform systemowych finansów publicznych w Polsce. Takie sformułowanie celu i konieczność weryfikacji hipotez badawczych zdeterminowała charakter i strukturę niniejszego raportu. W rezultacie raport diagnozuje wiedzę finansową jako endogeniczne źródło potencjału i stabilnego rozwoju JST, wskazuje na istotę oraz specyfikę wiedzy finansowej w aspekcie czynników determinujących dyfuzję wiedzy w polskich samorządach.

W praktyce zarządzania finansami JST równie ważne są tak wiedza strategiczna (oparta o planowanie i przewidywanie konsekwencji decyzji finansowych), jak i wiedza operacyjna, realizowana na poziomie poszczególnych wydziałów, referatów i komórek JST. W rezultacie niemożliwe jest rangowanie znaczenia każdej z tych kategorii z osobna, a ich postrzeganie powinno przyjmować postać uzupełniających się komponentów. Stąd niezwykle ważnym elementem zarządzania finansami samorządowymi staje się umiejętność koordynacji wiedzy operacyjnej z wiedzą strategiczną opierającą się na kryteriach racjonalności, efektywności oraz skuteczności rozumianej jako zdolność do realizacji zadań publicznych w warunkach silnych ograniczeń zewnętrznych.

Wiedza finansowa i posiadane wiadomości nie są dane raz na zawsze. Jednostki samorządowe funkcjonują w dynamicznym i turbulentnym otoczeniu zewnętrznym. Fakt ten sprawia, że nader istotna staje się umiejętność adaptacji do zmieniających się warunków, a w odpowiedzi na nie – sięganie po coraz to nowsze rozwiązania w sferze finansów. Potrzeby adaptatywności i elastyczności w kształtowaniu samorządowej gospodarki finansowej dowodzą takie zjawiska, jak:

- kryzys finansowy, który wymusił daleko idące reformy restrukturyzujące finanse publiczne tak w Polsce, jak i innych krajach UE, których wyrazem jest redukcja deficytu budżetowego oraz długu publicznego całego sektora finansów publicznych (SFP), w tym JST⁷,

⁷ Należy pamiętać o konieczności rozróżnienia terminu „sektor finansów publicznych” (SFP) od pojęcia „budżet”. Finanse publiczne poza budżetem rządu obejmują m.in. budżety samorządów oraz różnego rodzaju funduszy pozabudżetowych, z których największy jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Na dług publiczny składają się długi rządu, samorządów i FUS. Por. T. Wołowicz, J. Soboń, M. Malicki, *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu*, [w:] *Społeczno-ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. E. Libanowska, I. Michalkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov, Stowarzyszenie

- niedokończony proces decentralizacji finansowej JST oraz brak reform całego systemu (modelu) finansowego samorządu terytorialnego, w tym systemu podatków i opat lokalnych⁸,
- nierozwiązane dotychczas niedofinansowanie szeregu zadań wykonywanych na poziomie JST na zlecenie administracji rządowej,
- decentralizacja nowych zadań publicznych abstrahująca od decentralizacji finansowej w SFP,
- rosnące wymogi prawne i sprawozdawcze dotyczące gospodarki budżetowej JST,
- finalnie kończące się środki unijne na wspieranie inwestycji infrastrukturalnych oraz związane z tym poszukiwanie racjonalnych sposobów finansowania nowych projektów inwestycyjnych.

Przedstawione czynniki w istotny sposób utrudniają zarządzanie finansami JST. W odpowiedzi na wskazaną dynamikę zmian otoczenia samorządu poszukują specjalistycznej wiedzy z zakresu doboru źródeł oraz sposobów finansowania zadań, prowadzenia polityki kształtowania zadłużenia, a także kreowania stosunków z dawcami kapitału⁹. Badania autorskie dowodzą, że najbardziej pożądanymi wiadomościami z zakresu wiedzy finansowej są informacje na temat¹⁰:

- montażu finansowych i finansowania hybrydowego (w tym: partnerstwa publiczno-prywatnego klasycznego i „odwróconego”, *project finance*, *venture capital* oraz konwersji zadłużenia),
- niekonwencjonalnych instrumentów finansowych (takich jak leasing zwrotny nieruchomości komunalnych),
- warunków pokrywania potrzeb finansowych JST w drodze emisji obligacji komunalnych oraz wykorzystania ich emisji do promocji wizerunku jednostek samorządu terytorialnego,
- wdrożenia profesjonalnego systemu zarządzania długiem samorządowym w celu dywersyfikacji źródeł finansowania zadań publicznych, zasad sporządzenia analiz dotyczących bezpieczeństwa finansowego JST, możliwości alternatywnego finansowania potrzeb JST i spółek komunalnych,

Współpraca Polska – Wschód, Społeczne Towarzystwo Polska – Ukraina, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Instytut Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Rosyjski Uniwersytet Kooperacji, Warszawa – Kijów – Moskwa 2010, s. 43-67.

⁸ Por. T. Wołowicz, J. Soboń, *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010, a także w: T. Wołowicz, *Zmiany w opodatkowaniu nieruchomości w 2010 roku – zagrożenia i ryzyka dla uzdrowiskowych podmiotów turystycznych*, „Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP” 2010, nr 3-4, s. 90-100.

⁹ Zob. szerzej na ten temat: B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.

¹⁰ Statutowe badania własne. T. Wołowicz, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego – wydziały finansowe a nowe instrumenty finansowania inwestycji*, Zakład Ekonomii, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2009. Podobne wnioski uzyskano na podstawie wywiadu z prezesem Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP, Krynica-Zdrój 2010 (informacje dla próby 35 gmin uzdrowiskowych), a także rozmów z kadrą zarządzającą JST podczas konwentów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w roku 2010 i 2011.

- identyfikacji determinant warunkujących wybór źródła oraz sposobu finansowania projektów inwestycyjnych,
- kreowania strategii finansowych JST (w tym strategii podatkowych na poziomie gmin),
- instrumentów pozwalających na ograniczanie kosztów transakcji finansowych¹¹.

Samorządy poszukują wiedzy specjalistycznej i pewnej, ale co zdecydowanie ważniejsze – wiedzy bezpiecznej. Biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia w JST, należy stwierdzić, iż samorządowców cechuje spore zróżnicowanie z uwagi na kryterium średniego stażu pracy w strukturach jednostek samorządowych. JST dysponują zarówno pracownikami doświadczonymi, znającymi przepisy prawa finansowego i budżetowego, jak i urzędnikami młodymi, którzy dopiero rozpoczynają pracę w JST. Niezależnie jednak od przekroju wiekowego problem wiedzy finansowej zdaje się nie znikać. Jedyne, co ulega zmianie, to zogniskowanie problemu, z jednej strony – dostrzegalne jest bowiem zachowawcze podejście do nowoczesnej gospodarki finansowej¹² propagowane przez pracowników starszych stażem, z drugiej natomiast – młodzi samorządowcy posiadają mocną podbudowę teoretyczną w sferze wiedzy finansowej, ale niepopartą doświadczeniami praktycznymi. W efekcie pracownicy samorządowi są relatywnie słabo przygotowani do korzystania z możliwości, jakie otwiera przed JST rynek finansowy. Mimo to wyniki kontroli gospodarki finansowej JST przeprowadzone w ubiegłym roku przez regionalne izby obrachunkowe (RIO) okazały się być zadowolające¹³. Wykazały one, że JST przestrzegają przepisów obowiązującego prawa, stosując się przy tym do zasad celowości oraz racjonalności wydatkowania środków publicznych. Fakt ten potwierdza tezę o odwoływaniu się w działalności JST wyłącznie do sprawdzonego i bezpiecznego instrumentarium finansowania zadań publicznych. Stanowi to ewidentny dowód braku bądź niskiej jakości wiedzy finansowej w strukturach samorządowych oraz głęboko zakorzenionych przyzwyczajęń związanych z wykorzystywaniem źródeł finansowania zewnętrznego.

Wydaje się, że w zarządzaniu systemowym jednostką samorządową brak jest spojrzenia na JST jak na podmiot gospodarczy, który w swojej działalności powinien aktywnie wykorzystywać nowoczesną wiedzę finansową do stymulowania aktywnego budowania potencjału gospodarczego i społecznego. Przedstawiona argumentacja dowodzi konieczności stymulowania w strukturach samorządowych procesów budowania wiedzy finansowej opartej na nowoczesnym rozumieniu finansów JST przy jednoczesnym uwzględnieniu nowych wyzwań w sferze

¹¹ T. Wołowicz, Z. Górka, *Zlecenie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011, nr 3, s. 38-44.

¹² Badania własne T. Wołowca (wywiady z pracownikami wybranych gmin powiatu nowosądeckiego, limanowskiego i gorlickiego), Krynica-Zdrój 2011.

¹³ Wyniki kontroli regionalnych izb obrachunkowych dostępne na stronie: www.rio.gov.pl.

finansów, które ujawniły się po kryzysie *subprime*, uzupełnianych o praktyczne koncepcje przyjmujące za punkt wyjścia formułę *new public management*¹⁴.

Literatura

- Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, raport z badań nr 4/S/0010/08, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych SGH, Warszawa 2009.
- Misiąg W., *Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne do sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, wersja II – rozszerzana, IBnGR, Warszawa 2005.
- Nowe wyzwania w zakresie ekonomii i polityki gospodarczej po kryzysie subprime (wnioski z konferencji)*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa (DzU z 2010 r., nr 252, poz. 1692).
- Serwis regionalnych izb obrachunkowych, www.rio.gov.pl.
- Skica T., Kiebała A., Rodzinka J., Reško D., Wołowiec T., *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Krynica-Zdrój – Rzeszów 2011.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Wołowiec T., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego – wydziały finansowe a nowe instrumenty finansowania inwestycji*, Zakład Ekonomii, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2009.
- Wołowiec T., Górka Z., *Zlecenie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011, nr 3.
- Wołowiec T., Soboń J., *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Wołowiec T., Soboń J., Malicki M., *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov, Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, Społeczne Towarzystwo Polska – Ukraina, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Instytut Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Rosyjski Uniwersytet Kooperacji, Warszawa – Kijów – Moskwa 2010.
- Wołowiec T., *Zmiany w opodatkowaniu nieruchomości w 2010 roku – zagrożenia i ryzyka dla uzdrowiskowych podmiotów turystycznych*, „Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP” 2010, nr 3-4.

¹⁴ *New public management* (z ang. nowe zarządzanie publiczne) wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi.

CZĘŚĆ I

Wiedza finansowa i jej znaczenie w działalności
samorządu terytorialnego

Agata Gemzik-Salwach

Przegląd aktualnych trendów w zakresie kształtowania wiedzy finansowej

Wprowadzenie

Wiele przeprowadzanych badań wskazuje, iż oferta i stopień skomplikowania produktów finansowych sprzedawanych na polskim rynku nie odbiega w zasadniczym stopniu od produktów oferowanych w krajach rozwiniętych. Równocześnie można stwierdzić, iż poziom wiedzy z zakresu finansów i podstaw ekonomii w naszym kraju jest raczej niski. Wynika to z faktu, iż polska gospodarka pozostawała w transformacji od 1989 r., a edukacja finansowa nie była głównym tematem zainteresowań ówczesnego rządu¹⁵. Obecnie rynki finansowe są najbardziej dynamicznie rozwijającymi się rynkami na świecie, cały czas pojawiają się nowe instrumenty finansowe, co powoduje zwiększoną potrzebę edukacji w zakresie finansów zarówno w obszarze możliwości wykorzystania innowacji finansowych, jak i metod oraz produktów ograniczających ryzyko.

Zmiany zachodzące w sferze rynków finansowych znajdują swoje bezpośrednie odbicie w procesach kształtowania wiedzy finansowej JST. Dziś samorządy terytorialne mają do dyspozycji cały wachlarz różnorodnych instrumentów finansowych, które mogą wykorzystać, stając się zarówno biorcą, jak

¹⁵ M. Iwanicz-Drozdowska, *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, raport z badań nr 4/S/0010/08, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych SGH, Warszawa 2009, s. 6.

i dawcą kapitału. Jednostka terytorialna może wchodzić na rynek finansowy w sposób bezpośredni (uczestniczenie w rynku finansowym i oddziaływanie na transakcje na nim zachodzące) i pośredni (dokonywanie operacji na rynku za pośrednictwem instytucji takich jak banki, domy maklerskie itp.)¹⁶. Nowe, dostępne na rynku produkty stwarzają większe możliwości, ale równocześnie implikują konieczność podnoszenia poziomu wiedzy finansowej. W rezultacie możliwości wykorzystania nowych instrumentów finansowych powinny stać się centrum zainteresowań JST.

Trendy w zakresie źródeł pozyskiwania wiedzy finansowej

Obecnie największym i najważniejszym źródłem pozyskiwania wszelkich informacji, w tym również finansowych, jest internet. Coraz częściej różnorodne instytucje finansowe w ramach realizowanej strategii społecznej odpowiedzialności biznesu obok działań na rzecz ochrony środowiska, krzewienia kultury i prowadzenia akcji charytatywnych podejmują działania na rzecz edukacji społeczeństwa, w tym edukacji w zakresie finansów. Jednym z najczęściej wykorzystywanych kanałów przekazywania takiej informacji są właśnie portale internetowe¹⁷. Wywiady bezpośrednie przeprowadzone wśród pracowników JST wskazują na to, że również wśród tej grupy osób internet jest pierwszym źródłem, w którym poszukują oni rozwiązań problemów związanych z finansami¹⁸.

Drugim medium, z którego Polacy chcieliby pozyskiwać wiedzę finansową, jest telewizja, co wynika z jej powszechności i dostępności. Z badań przeprowadzonych przez Fundację Kronenberga wynika, że aż 56% ankietowanych czerpie swoją wiedzę z programów informacyjnych TV, a 61% – z audycji telewizyjnych. Zwłaszcza starsze pokolenie oczekuje od telewizji dostarczania informacji dotyczącej wiedzy finansowej. Ludzie młodszy preferują zwykle internet. Telewizja jednak nie zaspokaja zapotrzebowania na specyficzną wiedzę finansową potrzebną w pracy JST. Inne pożądane przez społeczeństwo źródła pozyskiwania wiedzy finansowej to programy radiowe, kursy i szkolenia oraz doradztwo finansowe¹⁹.

Ważnym sposobem na pozyskanie wiedzy finansowej jest udział w specjalistycznych szkoleniach. O korzystaniu przez pracowników JST ze szkoleń i specjalistycznych kursów może świadczyć procentowy udział wydatków na kształcenie i doskonalenie zawodowe w kosztach pracy. Porównując tę wiel-

¹⁶ B. Filipiak, S. Flejterski, *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, Ce-DeWu, Warszawa 2008, s. 51.

¹⁷ Zob. M. Iwanicz-Drozdowska, *Edukacja i świadomość finansowa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 266-276.

¹⁸ Badania własne autorki (wywiady z pracownikami gmin).

¹⁹ *Stan wiedzy finansowej Polaków*, Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, Dom Wydawniczy Maison, Warszawa 2009, s. 110 i 113.

kość dla różnych rodzajów działalności gospodarczej, można zauważyć, że w latach 2004-2008 największy wzrost tego wskaźnika miał miejsce w jednostkach prowadzących działalność z zakresu ochrony zdrowia (z 0,3% na 0,9%), działalność usługową (z 0,4% na 0,5%) i właśnie w jednostkach administracji publicznej (z 0,5% na 0,8%). W pozostałych rodzajach działalności udział wydatków na kształcenie i doskonalenie zawodowe w kosztach pracy zmalał lub pozostał bez zmian. Sektor administracji publicznej, w tym sektor samorządowy, znalazł się na trzecim miejscu pod względem wzrostu wielkości kwot na kształcenie. Przyczyną wzrostu wydatków może być wykorzystanie funduszu szkoleniowego tworzonego z inicjatywy pracodawców stanowiącego o dodatkowych korzyściach z uwagi na względy podatkowe²⁰.

Obecnie wyspecjalizowane firmy konsultingowe oferują praktycznie każdy rodzaj szkoleń dostosowany do potrzeb JST, niemniej jednak z nielicznych badań dotyczących wpływu niedawnego kryzysu na szkolenia na poziomie europejskim wynika, że szkolenia wewnętrzne są popularniejsze niż kursy prowadzone poza organizacją ze względu na towarzyszącą takiemu wyborowi redukcję kosztów. Dane wskazują również na coraz częstsze przeprowadzanie krótszych szkoleń, skoncentrowanych na wybranym problemie. Zmniejszenie zależności JST od firm szkoleniowych, których usługi stają się coraz droższe, sprzyja tworzeniu istotnych oszczędności²¹. Jak wykazują analizy empiryczne, inną, bardzo popularną wśród pracowników JST formą doksztalcania się i podnoszenia kwalifikacji są studia podyplomowe.

Sposobem na zdobycie wiedzy finansowej jest także korzystanie z doświadczenia innych pracowników zatrudnionych w JST. W raporcie z badań nad przygotowaniem JST do aplikowania o środki w ramach RPO WD powstałym na zlecenie Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym jako jedną z dobrych praktyk we wzmocnieniu kadr w zakresie wiedzy finansowej wymienia się wprowadzenie programu wzajemnego zwiększania kompetencji. Przydzielenie stałej asysty opiekuna merytorycznego osobom z mniejszym doświadczeniem daje dobre rezultaty i pozwala zdobywać cenne doświadczenie przy realizacji odpowiedzialnych zadań bez ryzyka popełniania błędów wynikających z niedostatecznej wiedzy²². Rozwiązanie to niestety jedynie częściowo wdrażane jest w polskich JST, a przedstawione argumenty pozwalają sądzić, że wzmocniłoby ono w sposób istotny efektywność realizacji zadań publicznych.

²⁰ Zob. A. Bagieńska, *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, „Podlaski Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej” 2011, nr 5, s. 8-10.

²¹ *Preparing for the Upswing: Training and Qualification during the Crisis*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.eu/ewco/studies/tm1010023s/index.htm>.

²² *Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*, broszura informacyjna, Konsorcjum FundEko – Grupa Projektowo-Doradcza, Warszawa 2008, s. 4.

Wymiana doświadczeń i wiedzy finansowej pomiędzy poszczególnymi JST jest również niedocenianym i niewykorzystywanym źródłem informacji. JST współpracują ze sobą w tym obszarze w bardzo niewielkim stopniu. Komisja Wspólnot Europejskich zaleca w celu poprawy stanu edukacji finansowej stworzenie sieci podmiotów z praktycznym doświadczeniem z zakresu edukacji finansowej. Zadaniem takiej grupy ma być m.in. wymiana i wspieranie najlepszych praktyk w dziedzinie edukacji finansowej²³. Ta idea mogłaby stanowić dobre rozwiązanie także dla JST, niemniej jednak rozwiązania te nie spotykają się z szerokim zainteresowaniem ze strony struktur samorządowych, a przepływ wszelkich tego rodzaju informacji ma w zdecydowanej większości charakter nieformalny.

Trendy w zakresie obszarów zainteresowań wiedzą finansową

W świetle zmian zachodzących w świecie, takich jak pojawianie się coraz bardziej wysublimowanych instrumentów finansowych, globalizacja, narastające ryzyko i podatności gospodarki na kryzysy, edukacja finansowa staje się niezwykle ważnym aspektem. JST powinny posiadać wiedzę i umiejętności pozwalające na wykorzystywanie nowych instrumentów przy równoczesnym zachowaniu ograniczonego ryzyka. Zróżnicowanie produktów finansowych oraz poziom złożoności dostępnych instrumentów sprawiają, że zmienia się również obszar zainteresowań JST wiedzą finansową. Zainteresowanie nowymi produktami finansowymi i ryzykiem, które się z nim wiąże, stanowi tu wyraźny, narastający trend.

Możliwości skorzystania samorządów terytorialnych z bogatej oferty produktów finansowych są w głównej mierze określone w ustawie o finansach publicznych²⁴, w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵ oraz innych przepisach prawa regulujących prowadzenie rozliczeń finansowych. Regulacje te ograniczają swobodę korzystania z usług finansowych, ale i równocześnie gwarantują bezpieczeństwo finansowe JST²⁶. Pomimo to zakres wykorzystywanych przez JST usług finansowych systematycznie ewoluuje. Niestety, tempo tej ewolucji jest w dalszym ciągu zbyt wolne.

Wyniki różnych badań wskazują, iż sektor samorządowy jest w znacznie większym stopniu zainteresowany usługami finansującymi jego działalność niż usługami depozytowymi. Obecnie najczęściej wykorzystywane jest kredytowanie długoterminowe, finansowanie preferencyjne oraz kredyty na rachunku bieżącym. Nieco mniejszą rolę odgrywają kredyty *stricto* inwestycyjne i kre-

²³ Zobacz szerzej na ten temat w: *Edukacja finansowa*, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2007.

²⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526).

²⁶ B. Filipiak, S. Flejterski, *op.cit.*, s. 51.

dyty przeznaczonym na finansowanie deficytu przejściowego. Wśród usług depozytowych największym powodzeniem cieszą się rachunki pomocnicze i lokaty krótkoterminowe²⁷. Co ważne, w obszarze zainteresowań JST znajdują się produkty z nowej, coraz szerszej oferty sektora finansowego kierowanej do tej grupy podmiotów. Poszukiwane są nowe produkty i usługi, które zwiększyłyby efektywność wykorzystania posiadanych zasobów, zwłaszcza finansowych. JST pomimo stosunkowo niskiego poziomu dochodów realizują często przedsięwzięcia o relatywnie wysokiej wartości²⁸, a brak gruntownej wiedzy finansowej obniża nie tylko skuteczność, ale i bezpieczeństwo realizacji zadań publicznych, można zatem wskazać na swego rodzaju rozdźwięk w podejściu JST do zainteresowania nowymi produktami finansowymi. Z jednej strony – jest ono stosunkowo wysokie, a z drugiej – w dalszym ciągu widoczne jest kulturowanie sprawdzonych praktyk, instrumentów i rozwiązań. Przedstawiona postawa władz JST zdaje się przeczyć naturalnym trendom ewoluowania rynku, stanowiąc zagrożenie dla efektywności wydatkowania publicznego i zarządzania pieniędzmi środkami publicznymi.

Badania dowodzą, że JST interesują się przede wszystkim emisją papierów wartościowych. Do niedawna JST nie wykazywały zainteresowania tym sposobem pozyskania kapitału, a obecnie stanowi on najbardziej pożądanym przez samorządy obszar wiedzy. Do innych produktów finansowych, w odniesieniu do których ze względu na złożoność towarzyszącego im przedsięwzięcia JST chętnie pozyskują dodatkowe informacje, zaliczyć należy sekurytyzację, partnerstwo publiczno-prawne, leasing i factoring. Innymi tego typu produktami są kompleksowe ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC), *bancassurance* czy poręczenia²⁹. Dużym zainteresowaniem cieszy się również bankowość elektroniczna, przy czym niezależnie od przedstawionych argumentów problem finansowania JST pozostaje niezmiennie ten sam. Nawet w przypadku zainteresowania nowymi rozwiązaniami w sferze finansowania zadań publicznych zmianie nie ulega podejście do ich wykorzystywania w praktyce. Równocześnie (czego dowodzą wywiady bezpośrednie z pracownikami sektora samorządowego) wiedza teoretyczna nie tylko nie podąża w parze za praktyką, lecz sama w sobie ma charakter fragmentaryczny. Innymi słowy, JST posiadają niepełną wiedzę na temat instrumentów finansowych, można zatem zaryzykować stwierdzenie, że to luki w wiedzy są jedną z przyczyn abstrahowania od innowacyjnych form finansowania zadań publicznych.

²⁷ *Ibidem*, s. 62.

²⁸ *Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*, raport końcowy, Warszawa 2008, s. 4.

²⁹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006, s. 197.

Trendy w zakresie sposobów przekazywania wiedzy finansowej

Stan wiedzy JST w dziedzinie finansów jest coraz częściej uzupełniany dzięki zatrudnianym przez nie firmom konsultingowym. Doradztwo finansowe oraz szkolenia dotyczą zarówno sposobów pozyskiwania przez JST kapitału, jak i lokowania wolnych środków pieniężnych. W sposobach przekazywania przez firmy szkoleniowe jednostkom samorządowych wiedzy finansowej można wyróżnić trzy duże trendy:

- oferowanie produktów „szytych na miarę”,
- kompleksowe podejście do klienta,
- wykorzystywanie kursów *distance learning*.

Produkty „szyte na miarę” stanowią obecnie powszechnie akceptowany standard w ofercie firm doradczych. Spersonalizowane, dostosowane do indywidualnych potrzeb szkolenia oferowane są różnym podmiotom gospodarczym, w tym również jednostkom samorządowym. W ofertach kierowanych do samorządowców widać wyraźne odejście od jednego standardowego produktu na rzecz dopasowywania się do potrzeb klienta. Kreowane są takie rodzaje szkoleń, jakich jednostki samorządowe oczekują. Działania takie określane są często mianem „bliskości z klientem” lub „przenikaniem do klienta”³⁰.

Oprócz indywidualnego podejścia do klienta JST często wymuszają na instytucjach doradczych kompleksowe oferowanie różnego rodzaju szkoleń i usług konsultingowych, które są przydatne w prowadzonej przez nie działalności. Częstokroć szkolenia sprzedawane są w tzw. pakietach łączących wiedzę finansową z innymi obszarami działania JST³¹.

W ofertach szkoleniowych skierowanych do JST coraz częściej można znaleźć propozycje pozyskiwania wiedzy finansowej za pomocą programów e-learningowych. Pomimo że na razie tradycyjne formy szkolenia są częściej wybierane przez JST, to należy zauważyć systematyczny wzrost liczby dostępnych szkoleń tego typu na rynku. Rosnąca popularność nauczania z wykorzystaniem e-learningu i sieci komputerowych wynika z ich dostępności, elastyczności i możliwości przystosowania *ad hoc* do tworzących się potrzeb. Nie bez znaczenia pozostają również niższe koszty edukacji realizowanej za pomocą formuły *distance learning*³².

Finalnie, tendencją, która została przeniesiona do Polski z krajów zachodnich, jest traktowanie przez pracodawców szkoleń finansowych jako części pakietu pracowniczego. W krajach Europy Zachodniej jeszcze dziesięć lat temu impulsem do rozpoczęcia szkoleń pracowniczych były zmiany zachodzą-

³⁰ B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008, s. 17.

³¹ *Ibidem*.

³² A. Bagieńska, *op.cit.*, s. 6.

ce w firmie i konieczność dostosowania się do nich. Dziś występowanie tych determinant przestało odgrywać główną rolę. Obecnie prawie wszystkie firmy czynią z możliwości uczestnictwa w szkoleniach pracowniczych i programach podnoszenia kwalifikacji zawodowych kluczową część oferowanego przez siebie pakietu korzyści. Zjawisko to jest znacznie bardziej widoczne na naszym rynku w odniesieniu do przedsiębiorstw niż w stosunku do JST, niemniej jednak rola menedżerów publicznych w JST nie może ograniczać się tylko do postrzegania ich w kategoriach wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. Mając na uwadze otoczenie JST tworzone przez budowane przez nie jednostki organizacyjne, takie jak jednostki gospodarki pozabudżetowej czy spółki komunalne, wskazane wyżej trendy z pewnością będą ulegać transponowaniu na poziom działalności sektora samorządowego.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż działalność JST wymaga ciągłego pogłębiania wiedzy finansowej i kompetencji ich pracowników. Odwołując się do wyników cytowanych uprzednio badań, uwagę zwraca wzrost wydatków na szkolenia pracowników wykazywany w kosztach pracy. Świadczy to o ich finansowaniu przez pracodawcę, a tym samym – o dostrzeżeniu potrzeby i znaczenia inwestowania w kwalifikacje zawodowe swoich pracowników.

Zainteresowanie wiedzą finansową JST koncentruje się wokół nowych instrumentów finansowych oraz metod zarządzania i ograniczania ryzyka. Wśród różnorodnych produktów i usług finansowych samorządy terytorialne najbardziej interesują się narzędziami pozyskiwania środków na finansowanie swojej działalności, zwłaszcza tych mniej poznanych i bardziej skomplikowanych, niemniej jednak zainteresowanie to nie przekłada się na praktykę. Oznacza to, iż koszty ponoszone na podnoszenie kwalifikacji nie znajdują przełożenia w realiach, są one więc nieuzasadnionym wydatkiem. Nakłady ponoszone na zdobywanie wiedzy wieńczą dokumentem potwierdzającym jej posiadanie, ale z drugiej strony – wiedza ta nie znajduje zastosowania w działalności JST. Takie realia wskazują na pewną patologię w myśleniu o podnoszeniu kwalifikacji na temat wiedzy finansowej w JST. Wyłączenia dyspozycyjności pracowników z uwagi na odbywane szkolenia w połączeniu z kosztami ponoszonymi na ich finansowanie powinny znajdować odzwierciedlenie w praktyce stosowania zdobytej wiedzy. Zatem jedną z podstawowych rekomendacji obok samej potrzeby podnoszenia jej zasobów jest także stosowanie pozyskanej wiedzy w działalności JST. Dopiero po połączeniu obu tych działań będzie można mówić o wiedzy finansowej JST nie w kategoriach teorii, lecz w wymiarze praktycznym, tj. w wymiarze rzeczywistej wartości dodanej.

Literatura

- Bagieńska A., *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, „Podlaski Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej” 2011, nr 5.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006.
- Edukacja finansowa*, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2007.
- Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*, broszura informacyjna, Konsorcjum FundEko, Grupa Projektowo-Doradcza, Warszawa 2008.
- Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*, raport końcowy, Konsorcjum FundEko, Grupa Projektowo-Doradcza, Warszawa 2008.
- Filipiak B., Flejterski S., *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, Ce-DeWu, Warszawa 2008.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Edukacja i świadomość finansowa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, raport z badań nr 4/S/0010/08, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych SGH, Warszawa 2009.
- Preparing for the Upswing: Training and Qualification during the Crisis*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.eu/ewco/studies/tn1010023s/index.htm>.
- Stan wiedzy finansowej Polaków*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, Dom Wydawniczy Maison, Warszawa 2009.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526).

Tomasz Wołowicz

Wiedza finansowa jako endogeniczne źródło potencjału JST

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny podlega ciągłej ewolucji i dynamicznym zmianom. Decyduje o tym fakt, że jego struktura, uprawnienia, forma organizacji i metody działania są zawsze efektem zmieniających się warunków makroekonomicznych, społeczno-gospodarczych, możliwości ekonomicznych i technicznych oraz wielu innych czynników wpływających na zachowania i potrzeby społeczne.

Zarządzanie JST w XXI w. stoi w obliczu nowych wyzwań związanych z uwarunkowaniami gospodarki opartej na wiedzy (z ang. *knowledge based economy*). Obecnie powszechną akceptację zyskuje pogląd, zgodnie z którym umiejętność zarządzania wiedzą nabiera wręcz decydującego znaczenia dla efektywności procesów gospodarczych. W warunkach globalizacji i swobody przepływu kapitału oraz dynamicznego rozwoju rynku kapitałowego i nowych instrumentów finansowych JST są zmuszone do poszukiwania nowych paradygmatów zarządzania finansami, które w większym stopniu niż dotychczas będą koncentrowały się na dyfuzji informacji oraz wiedzy, doskonaleniu kluczowych dla JST kompetencji, rozwijaniu wiedzy finansowej wśród pracowników samorządowych oraz wspieraniu organizacyjnego uczenia się³³.

³³ Por. W. Walczak, *Zarządzanie wiedzą i kreowanie kapitału intelektualnego współczesnego przedsiębiorstwa*, „E-mentor” 2010, nr 2(34), www.e-mentor.edu.pl.

Należy sądzić, że zarządzanie zasobami wiedzy (z ang. *knowledge resources management*) oraz kreowanie kapitału intelektualnego (z ang. *intellectual capital creation*) powinny być postrzegane jako komplementarne, wzajemnie zależne i przenikające się procesy, kapitał intelektualny stanowi bowiem pochodną umiejętnego wykorzystywania wiedzy finansowej w praktyce³⁴. Przyjmując za podstawę przytoczone argumenty, możliwe staje się dokonanie identyfikacji przesłanek związanych z rolą wiedzy w nowoczesnym zarządzaniu JST. Należą do nich podane niżej determinanty:

- wiedza jest strategicznym zasobem JST, stanowi ona bowiem podstawę kreowania procesów innowacyjnych w obszarze m.in. zarządzania finansami,
- wiedza jest tworzona przez ludzi i ich kompetencje,
- wiedza stanowi zasób wykorzystywany w każdym obszarze funkcjonowania JST i na każdym jego szczeblu (w oparciu o wiedzę konfigurowane są kluczowe procesy inwestycyjne oraz rozwijane są kluczowe kompetencje konkurencyjności),
- zazwyczaj nie występuje jeden rodzaj czy też kategoria wiedzy, a znacznie częściej tworzone są zintegrowane, synergicznie wiązki różnego rodzaju wiedzy,
- jakość, aktualność i wartość wytworzonej wiedzy jest weryfikowana przez otoczenie lokalne, środowisko społeczne i nową wartość dodaną tworzoną poprzez inwestycje dla mieszkańców.

Kapitał intelektualny jako zasób JST

Aktualnie literatura przedmiotu stoi na stanowisku, w którym istotą zarządzania wiedzą jest praktyczne wykorzystanie wszystkich posiadanych przez JST zasobów (zarówno finansowych, jak i organizacyjnych) do realizacji jej celów strategicznych i rozwojowych. Należy jednak pamiętać o tym, że procesy lokalizowania i rozwijania wiedzy stanowią zaledwie część samorządowego sukcesu. Aby można było mówić o trwałych korzyściach wynikających z zarządzania wiedzą JST, nowa wiedza musi zostać wykorzystana w praktyce³⁵. Mając na uwadze powyższe, E. Skrzypek uważa, że zasoby wiedzy w organizacji to jego aktywa intelektualne będące sumą wiedzy poszczególnych pracowników oraz ich zespołów. Zasoby te podlegają ciągłym zmianom, stanowiąc efekt procesu uczenia się JST. Interesujący pogląd na tę kwestię prezentuje G. Urbanek, stwierdzając, że kapitał intelektualny stanowi niewidzialny zasób organizacji, który tworzy widzialne efekty. Kapitał intelektualny to zarówno wiedza sama

³⁴ Zobacz szerzej na ten temat w: R.H. Buckman, *Building a Knowledge Driven Organization*, McGraw-Hill Companies Inc., New York 2004, a także: P. Bush, *Tacit Knowledge in Organizational Learning*, IGI Global, London 2008 oraz L. Craig, L. Moore, *Intellectual Capital in Enterprise Success: Strategy Revisited*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, New Jersey 2008.

³⁵ Por. W. Walczak, *op.cit.*

w sobie, jak i rezultat jej transformacji na aktywa niematerialne, można zatem uznać, że kluczowym problemem staje się zdolność JST do pozyskiwania, generowania, akumulacji i skutecznego wykorzystywania aktualnej i rozległej wiedzy przede wszystkim przy udziale organów wykonawczych i stanowiących JST oraz jej pracowników. W takim ujęciu kapitał ludzki staje się czynnikiem, który bezpośrednio przyczynia się do budowania potencjału kapitału intelektualnego, będąc jednocześnie jego cennym składnikiem bazowym³⁶.

Można stwierdzić, iż z punktu widzenia specyfiki zarządzania wiedzą w JST najważniejszym problemem staje się rozpoznanie podstawowych czynników odpowiedzialnych za tworzenie poszczególnych komponentów kapitału intelektualnego oraz diagnozowanie zachodzących pomiędzy nimi relacji. Takie podejście wynika z faktu, że JST nie są jednorodne zarówno z uwagi na szczebel administracyjny, jak i na samodzielność finansową czy też zakres wykonywanych zadań własnych. Należy zatem zauważyć, iż w praktyce mamy do czynienia z występowaniem odmiennych czynników wpływających na rozwijanie wyodrębnionych składników kapitału intelektualnego. Są one bezpośrednio zależne od takich uwarunkowań jak lokalizacja geograficzna JST, struktura dochodów własnych, samodzielność finansowa czy posiadane zasoby materialne i niematerialne. Równie ważną rolę odgrywają w tym względzie przedsiębiorczość mieszkańców oraz innowacyjność zarządzania, a finalnie również jakość usług publicznych stanowiąca pochodną oczekiwań własnych mieszkańców i ich aktywności.

Prowadząc badania na samorządach, nie sposób nie zauważyć, że dynamiczny wzrost nakładów inwestycyjnych JST³⁷ oraz coraz to intensywniejsze poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania inwestycji i dalszych perspektyw

³⁶ Zobacz szerzej na ten temat w: E. Skrzypek, *Wiedza jako czynnik sukcesu w nowej gospodarce*, [w:] *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy*, red. E. Skrzypek, A. Sokół, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009 oraz G. Urbanek, *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa*, Wyd. UŁ, Łódź 2007.

³⁷ Samorządy dysponują w skali rocznej blisko 180 mld zł, z czego na inwestycje przeznaczają prawie 24% (tj. trzykrotnie więcej niż wynosi ich deficyt). Rząd ma do dyspozycji blisko 300 mld zł rocznie, a inwestuje ok. 15 mld zł. Zadłużenie samorządów w stosunku do ich dochodów rocznych wynosi niespełna 30%, zadłużenie rządu (Skarbu Państwa) sięga prawie 330% dochodów budżetu państwa, zatem deficyt sektora samorządowego ewidentnie służy realizacji fundamentalnych dla rozwoju kraju projektów inwestycyjnych, w większości współfinansowanych ze środków UE. Wydatki inwestycyjne JST tworzą nową wartość dodaną w gospodarce, a poprzez efekt mnożnikowy stymulują koniunkturę gospodarczą w sytuacji, gdy sektor przedsiębiorstw wstrzymuje się z inwestycjami. Wprowadzenie analizowanych limitów przełoży się na spadek inwestycji, a w konsekwencji zwiększy bezrobocie (wzrosną wydatki transferowe państwa) i spadną wpływy z podatków VAT, PIT oraz CIT. To oznacza w praktyce niższe tempo wzrostu PKB. JST w 2007 r. wypracowały nadwyżkę, natomiast w 2008 r. deficyt na poziomie 1,8% ich dochodów. W ciągu następnych dwóch lat deficyt ten wzrósł ponad pięciokrotnie i w roku 2010 wyniósł około 15 mld zł, co stanowiło 9% łącznych dochodów JST i 1% PKB. Por. M. Kulesza, M. Bitner, *Zatapanie zielonej wyspy*, „Rzeczpospolita” z 18 kwietnia 2011 r., s. B12 oraz www.mf.gov.pl.

rozwoju powoduje, iż wiedza rozumiana jako kapitał intelektualny staje się prymatem dążeń samorządowych oraz wyznacznikiem konkurencyjności JST. Powyższe ustalenia przybliżają do strukturalizacji koncepcji zarządzania wiedzą oraz rozpoznania uwarunkowań procesów kreowania kapitału intelektualnego w JST. Przeprowadzone w latach 2003-2004 przez B. Kozuch badania dowiodły, iż pracownicy samorządów doceniają aktywne i pasywne formy szkoleń w doskonaleniu swojej wiedzy i umiejętności zawodowych³⁸. W blisko połowie badanych jednostek funkcjonowała polityka szkoleniowa, a system szkoleń uwzględniał ich planowanie, ocenę potrzeb szkoleniowych, realizację szkoleń oraz ocenę skuteczności procesu szkoleniowego. Opinie o stanie faktycznym dowiodły konieczności daleko idących zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych. Żadna z badanych organizacji nie stwierdziła, że istnieje w niej system szkoleń spójny z celami lub zasadami polityki szkoleniowej. W badanych jednostkach nie istniała także realizowana w pełnym zakresie kompleksowa polityka szkoleniowa³⁹.

Problemem, który unaocznili inne badania, jest niski poziom wiedzy finansowej w JST i deficyt umiejętności absolwentów studiów ekonomicznych rozpoczynających karierę w szeroko rozumianym sektorze publicznym. Mimo iż w opinii respondentów ankiety przeprowadzonej przez Związek Banków Polskich i Polskiej Izby Ubezpieczeń ocena standardów kształcenia opracowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wypada poprawnie, to ci sami respondenci wskazują na szereg ułomności w organizacji procesu kształcenia. Uwagi te są zbieżne z opiniami ekspertów zajmujących ww. problematyką⁴⁰. Zgodnie z wynikami badań oraz ocenami eksperckimi obecna oferta dydaktyczna uczelni i sam proces nauczania koncentruje się głównie na przedmiotach z zakresu ekonomii ilościowej, a nie jakościowej, oferta ta zawiera zbyt mało zagadnień praktycznych i wykazuje duże słabości kształcenia specjalistycznego. Co ważne, respondenci oceniają zdecydowanie wyżej programy studiów niż przygotowanie samych absolwentów. Otrzymane wyniki sugerują, iż stopień trudności studiów ekonomicznych nie jest dostatecznie wysoki, co potwierdza opinię o niskim stopniu rygorystyczności i trudności egzaminów oraz zaliczeń na wskazanych wyżej ścieżkach studiów. W tych okolicznościach pojawiają się nieprawdziwe wyobrażenia na temat absolwentów kierunków ekonomicznych. Niestety, bardzo często ich umiejętności nie przystają do oczekiwań stawianych im po podjęciu pracy zawodowej. Badania i praktyka pokazują, iż absolwenci kierunków ekonomia, finanse i rachunkowość cechują się prawie zupełnym bra-

³⁸ B. Kozuch, *Zarządzanie organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej*, projekt badawczy KBN-MNiI 2003-2004 nr 2H02D 05924.

³⁹ *Eadem*, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 146-147.

⁴⁰ Zobacz szerzej na ten temat w: L. Kurkliński, M. Maszybrocki, *Ocena kształcenia absolwentów studiów o kierunku ekonomia oraz finanse i rachunkowość a potrzeby rekrutacyjne instytucji finansowych*, Związek Banków Polskich i Polski Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2008.

kiem umiejętności praktycznych przejawiających się m.in. w słabej znajomości programów komputerowych, braku przygotowania do przeprowadzania analiz ekonomicznych, budowania relacji z klientami itd.⁴¹. Tymczasem trwające dyskusje na temat konieczności reformy szkolnictwa wyższego tylko w niewielkim stopniu dotyczą metod kształcenia⁴². W następstwie tego absolwenci studiów ekonomicznych charakteryzują się niskimi kompetencjami zawodowymi m.in. w obszarze umiejętności uczenia się, sprawnego przetwarzania informacji, posługiwania się narzędziami analitycznymi, wykorzystania wiedzy do rozwiązywania problemów operacyjnych i strategicznych, umiejętności pracy w grupie, otwartości na zmiany, negocjacyjnego rozwiązywania konfliktów, a także samodzielnego i kreatywnego wykonywania zadań⁴³.

Wiedza a efektywne wykorzystanie potencjału finansowego JST

Biorąc pod uwagę z jednej strony przedstawione znaczenie wiedzy w procesie efektywnego zarządzania i wykorzystania potencjału JST, kierunki ewolucji zmian w całym SFP, rolę rynku kapitałowego i różnorodnych instrumentów finansowych w procesie zarządzania JST, a z drugiej – tradycyjne postrzeganie JST jako swego rodzaju „administratora zadań publicznych” i dodając do tego stan wiedzy absolwentów oraz młodych pracowników działów finansowych JST, nasuwają się następujące wnioski.

Po pierwsze, postępujące zmiany w całym SFP będące efektem przyjętej strategii redukcji długu publicznego i deficytu budżetowego⁴⁴ będą powodowały, iż w odniesieniu do JST (i ich związków) zakłada się wzrost zadłużenia, przy czym tempo jego przyrostu będzie malało, stanowiąc pochodną malejącego deficytu tej grupy jednostek. Potrzeby pożyczkowe JST będą wynikać z wydatków inwestycyjnych przede wszystkim przeznaczonych na realizację projektów infrastrukturalnych, w tym współfinansowanych środkami z funduszy UE. Podobnie jak w latach poprzednich największej długu będą generowały miasta na prawach powiatu oraz gminy⁴⁵. Według prognozy Ministerstwa Finansów

⁴¹ Zobacz szerzej na ten temat w: *ibidem*.

⁴² Z. Osiński, *W poszukiwaniu efektywnych metod kształcenia uniwersyteckiego*, „E-mentor” 2010, nr 2(34), www.e-mentor.edu.pl.

⁴³ Zobacz szerzej na ten temat w: A. Szerląg, *Oczekiwania wobec absolwenta szkoły wyższej jako podmiotu edukacji*, [w:] *Kompetencje absolwentów szkół wyższych na miarę czasów. Wybrane ujęcia*, red. A. Szerląg, Atut, Wrocław 2009.

⁴⁴ Por. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 36-42.

⁴⁵ Dyskusja o regule wydatkowej dla JST i obniżce składek przekazywanych do OFE wskazuje na wagę dwóch podstawowych parametrów finansów publicznych (wynik finansowy SFP w relacji do PKB oraz dług publiczny SFP w relacji do PKB), które świadczą o kondycji ekonomicznej

dominującym instrumentem w finansowaniu potrzeb pożyczkowych JST pozostaną kredyty pozyskiwane z banków komercyjnych na rynku krajowym. Rosnąć będzie także zadłużenie z tytułu obligacji komunalnych, w szczególności emitowanych przez duże jednostki samorządowe. Obowiązująca od początku 2011 r. reguła zrównoważonego budżetu bieżącego JST będzie miała wpływ na skalę zaciągania nowych zobowiązań. Zaciąganie zobowiązań przez JST do 2013 r. będzie odbywać się na zasadach określonych w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴⁶. Reguły zaciągania zobowiązań zdefiniowane w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷ mające na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się JST zaczną obowiązywać od roku 2014.

Po drugie, w ujęciu realnym, uwzględniającym m.in. inflację, realne dochody JST wykazują stabilizację, a w niektórych przypadkach nawet tendencję spadkową. Przyczyn tego zjawiska jest kilka: niekorzystna dla JST struktura dochodów, zbyt małe w stosunku do potrzeb środki przyznawane JST przez budżet państwa, wysoka stopa kredytu bankowego. Niekorzystnie na stan finansów publicznych wpływa także przenoszenie na szczebel samorządu terytorialnego coraz to nowych zadań i obowiązków bez odpowiedniego podniesienia poziomu dochodów.

Opisane powyżej tendencje, dynamika zmian w systemie finansów publicznych, nowe regulacje prawne oraz proces ograniczania deficytu sektora finansów publicznych powodują, iż istotnego znaczenia nabiera wiedza z zakresu zasad zarządzania finansami JST. Konieczność finansowania zadań publicznych w warunkach ograniczonych dochodów własnych będzie wymagać nowoczesnego podejścia do zarządzania finansami JST. Podejście to oznacza aktywne wykorzystanie konsolidacji fiskalnej na poziomie lokalnym, sprawne zarządzanie zadłużeniem oparte o analizy zmiennej wartości pieniądza w czasie oraz profesjonalne podejście do planowania finansowego poprzez umiejętne opracowanie długoter-

SFP. Na wynik finansowy całego SFP składają się wyniki trzech podsektorów: rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Zbliżanie się całego SFP do poziomu wskaźnika 55% oznacza, iż mamy do czynienia z luką pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi, której głównymi źródłami są światowy kryzys finansowy, ograniczenie wskaźnika fiskalizmu (z 35,1% PKB w 2007 r. do 29,3% PKB w 2011 r.) oraz wzrost wskaźnika redystrybucji PKB (wynikający ze wzrostu wydatków SFP przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji i zadań realizowanych z wykorzystaniem środków UE – w 2007 r. było to 41,1% PKB, a w 2011 r. – już 48% PKB). Te trzy czynniki spowodowały naruszenie równowagi finansów publicznych. Kryzys finansowy spowodował spadek dochodów podatkowych będących konsekwencją spadku tempa wzrostu PKB. Nowelizacja ustawy budżetowej w wyniku dyskrecjonalnych wyników skutkowałą wzrostem wpływów ze źródeł niepodatkowych o 9,6 mld zł. W latach 2010 i 2011 źródła niepodatkowe dodatkowo rekompensowały ubytek dochodów podatkowych. Istotne znaczenie ma tu wpłata zysku NBP w kwocie 3,9 mld zł w 2010 r. i 6,2 mld zł w 2011 r. W 2009 r. w wyniku nowelizacji budżetu ograniczono wydatki publiczne o 31 mld zł, przy czym należy pamiętać o tym, iż JST w odróżnieniu od podsektora rządowego nie mają źródeł dochodów, do których można sięgać jednorazowo w okresie kryzysu finansowego.

⁴⁶ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

⁴⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

minowych strategii finansowych JST umożliwiających programowanie polityki finansowej na szczeblu samorządowego sektora finansów publicznych.

Podejście takie wymaga profesjonalnej wiedzy z zakresu nie tylko holistycznego spojrzenia na gospodarkę finansową JST, ale i komplementarnego wykorzystania wiedzy z zakresu nowoczesnych narzędzi rynku kapitałowego i pieniężnego. Istotnym elementem tej wiedzy jest więc efektywne wykorzystanie podatków i opłat lokalnych, dochodów z mienia gminnego oraz narzędzi analizy finansowej w celu konstruowania kompleksowych strategii, programów rozwojowych i długookresowych prognoz finansowych.

Po trzecie, przedstawione ograniczenia swobody zadłużania się JST w połączeniu z koniecznością traktowania JST jako aktywnego podmiotu rynkowego i jednocześnie uczestnika rynku kapitałowego potwierdzają coraz to nowe emisje obligacji komunalnych realizowane nawet przez średnie i małe gminy⁴⁸. Według stanu na koniec III kwartału 2010 r. dotychczas w Polsce obligacje wyemitowało 418 samorządów⁴⁹. Znaczna część z nich emitowała obligacje kilkakrotnie, co daje rzeczywisty pogląd na wielkość rynku obligacji w Polsce. Emitentami są zarówno duże aglomeracje miejskie takie, jak Gdynia, Gdańsk, Łódź, Kraków, miasta średniej wielkości, jak Ostrów Wielkopolski, Gorzów Wielkopolski, Krotoszyn, Wągrowiec, Jawor czy Międzybóże, jak i małe gminy wiejskie, np. Mściwojów, Mieścisko, Udanin, Lubasz i Kunice. Większość dotychczasowych emisji sprzedawana była na rynku krajowym w obrocie niepublicznym. Wraz z otwarciem we wrześniu 2009 r. nowego rynku obligacji korporacyjnych i samorządowych GPW Catalyst do obrotu jest wprowadzanych coraz więcej emisji niepublicznych. Są to obligacje m.in. takich gmin, jak Kórnik, Radlin, Poznań, Warszawa, Rybnik, Turek, Ząbki oraz Zamość⁵⁰.

Emitentem obligacji są także powiaty ziemskie oraz samorządy wojewódzkie. Emisje obligacji powiatowych przeprowadziły m.in. powiaty: średzki, śląski, lubelski, jarosławski, zgorzelecki oraz gnieźnieński. Emisji obligacji wojewódzkich dokonały natomiast m.in. woj. wielkopolskie, małopolskie i podlaskie.

Na koniec III kw. 2010 r. zadłużonych było 448 JST z tytułu emisji obligacji na łączną kwotę 9 169 mln zł, a ich roczna dynamika wyniosła 68,7%. Obligacje

⁴⁸ Przykładowo Bank PKO BP w latach 1997-2010 zorganizował emisje obligacji komunalnych dla 175 gmin, 28 powiatów i 5 województw o łącznej wartości ponad 4 mld zł. Mając tak bogate doświadczenie, mógł przygotować i zrealizować ofertę zarówno dla dużych polskich miast, m.in. dla Bydgoszczy, Krakowa czy Warszawy, jak i małych gmin. W swoim portfelu bank ten ma m.in. pierwszą w kraju emisję obligacji komunalnych dla województwa (wielkopolskiego) i pierwszą po wojnie dla Warszawy (gmina Białoleka). We wrześniu 2009 r. PKO Bank Polski zorganizował pierwszą emisję obligacji komunalnych notowaną na rynku Catalyst (dla miejscowości Radlin w woj. śląskim). Emisja dla Warszawy w lutym 2011 r. była pięćsetną organizowaną przez bank. Podobne oferty proponują inne banki oraz liczne firmy konsultingowe i doradcze specjalizujące się w przygotowaniu kompleksowej oferty emisji obligacji i zarządzaniu całością tego procesu.

⁴⁹ Fitch Polska – Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.

⁵⁰ Dane firmy Inwest Consulting SA, Poznań 2011, www.inwestconsulting.pl.

JST stanowią 14,49% całego rynku pozaskarbowych papierów dłużnych w Polsce. Organizatorami emisji obligacji komunalnych są banki, które w większości programów zobowiązują się do objęcia wszystkich obligacji i organizacji dla nich rynku wtórnego. Główną zaletą takich zamkniętych emisji są niskie koszty transakcyjne (związane z przygotowaniem emisji i skorzystaniem z usług banku-organizatora). Jak wskazują badania, od 50% do 70% obligacji wyemitowanych przez samorządy pozostaje w portfelach papierów wartościowych banków, tj. organizatorów owych emisji.

W I kw. 2011 r. wartość rynku obligacji komunalnych osiągnęła pułap 11,47 mld zł. W ujęciu rocznym nastąpił 61,9% przyrost wartości tego segmentu. Jednocześnie w ciągu ostatniego kwartału jego wartość wzrosła o kolejne 5,7%. Wśród samorządów, które w I kw. 2011 r. wyemitowały obligacje na łączną kwotę 663,71 mln zł, znalazły się gminy: Brzesko, Chmielnik, Chojna, Duszniki-Zdrój, Garwolin, Jedlina-Zdrój, Łaszczów, Mielno, Mściwojów, Nowa Wieś Lęborska, Pułtusk, Sieciechów, Sierakowice, Swarzędz, Trawniki, Ustronie Morskie, Warszawa, Zator, Zielonka oraz woj. wielkopolskie⁵¹.

Wiedza finansowa JST na temat obligacji komunalnych. Studium praktyczne

Obligacje komunalne należą do tzw. nieskarbowych papierów dłużnych (NPD). Emitowane są w złotych lub innej walucie w celu pozyskania środków finansowych bezpośrednio z rynku pieniężnego. Najczęściej są to serie obligacji sprzedawane w ramach tzw. programów emisji. Na rynku pierwotnym sprzedaż odbywa się za pośrednictwem banku-emitenta emisji NPD. Na rynku wtórnym kupno i sprzedaż realizowane są zazwyczaj za pośrednictwem banku-agenta emisji lub bezpośrednio między podmiotami. Produkt przeznaczony jest dla inwestorów lokujących nadwyżki finansowe. Transakcje te są stosowane jako formy lokowania wolnych środków finansowych, tj. zakup obligacji komunalnych lub uzyskanie płynnych środków poprzez ich sprzedaż (por. tab. 1)⁵².

⁵¹ Podsumowanie I kwartału 2011 na rynku nieskarbowych papierów dłużnych, Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.

⁵² *Obligacje komunalne w Polsce*, „Zeszyty BRE Bank-Case” 2006, nr 84, s. 5.

Tabela 1. Rynek nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce
(I-IV kwartały 2010 r. i I kwartał 2011 r.)

	I kw. 2010	II kw. 2010	III kw. 2010	IV kw. 2010	I kw. 2011
Wartość rynku PLNm	50 704,25	58 789,07	63 295,85	67 278,87	70 482,80
Dynamika w skali roku	19,3%	40,5%	47,1%	40,2%	39%
Dynamika w skali kwartału	5,6%	15,9%	7,7%	6,3%	4,8%
Krótkoterminowe papiery dłużne PLNm	10 675	11 350,86	14 019,65	14 793,81	14 492,29
Dynamika w skali roku	-13,4%	-1,8%	15,1%	48,4%	35,8%
Dynamika w skali kwartału	7,1%	6,3%	23,5%	5,5%	-2%
Obligacje przedsiębiorstw (pow. 365 dni) PLNm	13 968,93	14 771,43	16 403,62	17 576,83	18 564,98
Dynamika w skali roku	0,9%	6,1%	19,3%	44,6%	32,9%
Dynamika w skali kwartału	14,9%	5,7%	11%	7,2%	5,6%
Liczba emitentów	86	95	99	104	116
Obligacje banków (pow. 365 dni) PLNm	18 970,20	24 704,42	23 703,20	24 053,46	25 949,60
Dynamika w skali roku	58,9%	110,3%	103,5%	26,8%	36,8%
Dynamika w skali kwartału	0%	30,2%	-4,1%	1,5%	7,9%
Liczba emitentów	14	19	23	27	26
Obligacje komunalne (pow. 365 dni) PLNm	7 090,13	7 962,36	9 169,38	10 854,76	11 475,93
Dynamika w skali roku	61,5%	72,8%	68,7%	57,2%	61,9%
Dynamika w skali kwartału	2,7%	12,3%	15,2%	18,4%	5,7%
Liczba emitentów	417	432	448	458	458

Źródło: Podsumowanie I kwartału 2011 na rynku nieskarbowych papierów dłużnych, Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.

- Przesłankami, które bardzo silnie przemawiają za emisją obligacji przez JST, są:
- możliwość pozyskania funduszy na inwestycje, które w całości nie mogą być sfinansowane ze środków budżetowych czy UE lub pochodzących z preferencyjnych kredytów (środki z emisji obligacji mogą być także przeznaczone na zrównoważenie budżetu),

- brak konieczności ustanawiania zabezpieczeń czy dokładnego określania celu emisji (środki z obligacji nie są przypisane tylko do jednej konkretnej inwestycji),
- niższe w porównaniu z kredytem bankowym koszty pozyskania środków i obsługi zadłużenia wynikającego z emisji obligacji,
- JST jako jeden z najbezpieczniejszych po Skarbie Państwa emitentów papierów wartościowych może zaoferować ich nabywcom stosunkowo niskie oprocentowanie, wykorzystując przy tym możliwość „dołączenia” do obligacji tzw. świadczeń dodatkowych (np. ulg w opłatach lokalnych),
- dla JST ważne jest nie tylko niższe oprocentowanie pozyskanych środków, ale też częstotliwość spłaty odsetek (w przypadku obligacji płaci się je najczęściej raz do roku, podczas gdy odsetki od kredytu płacone są nawet co miesiąc),
- możliwość samodzielnego ustalania terminów i warunków wykupu obligacji oraz wysokości oprocentowania, które może być uzależnione np. od stopy inflacji lub rentowności innych instrumentów finansowych,
- możliwość wprowadzenia do obligacji opcji wcześniejszego wykupu przed terminem ważności emisji, co zabezpiecza emitenta przed niekorzystną zmianą stóp procentowych,
- opcja wyboru potencjalnego kręgu nabywców obligacji, która może wpłynąć na pozyskanie nowych inwestycji prywatnych na terenie JST,
- akceptacja rynku – obligacje komunalne nabywane są przez wszystkie grupy inwestorów, gdyż stanowią najbezpieczniejszą formę udzielenia pożyczki,
- obligacje komunalne są powszechnie uważane za najbardziej sprawiedliwy sposób finansowania inwestycji, gdyż nabywcami publicznych emisji obligacji są z reguły sami mieszkańcy, którzy w przyszłości będą z tych inwestycji korzystać,
- w przeciwieństwie do kredytu bankowego brak konieczności zabezpieczania emisji obligacji np. przez wniesienie zapisu do hipoteki (jedynym zabezpieczeniem mogą być przyszłe planowane dochody JST),
- JST nie płacą podatku dochodowego z tytułu emisji obligacji (podatek dochodowy od uzyskanych odsetek lub dyskonta od obligacji płacą wyłącznie nabywcy obligacji),
- efekt promocyjny i marketingowy, jaki wiąże się z rozpowszechnianiem informacji o emisji obligacji przez gminę (dla inwestorów to znak, że władze takiej jednostki aktywnie poszukują kapitału, nie boją się nowych instrumentów finansowych i dbają o swoją społeczność – w efekcie chętniej decydują się oni na lokowanie tam własnych inwestycji).

Coraz lepiej rozwinięty rynek kapitałowy i silna konkurencja w dostępności źródeł finansowania zewnętrznego podmiotów SFP przekładają się na coraz niższe koszty emisji nowych obligacji, jak i opłacalność konwersji zadłużenia w formie kredytu bankowego na obligacje komunalne. W ostatnich latach (2009-2011) prowizje płacone organizatorowi emisji wynoszą jedynie od 0 do 0,5% wartości całej emisji. Jeżeli zdarzają się wyższe, to wynikają one z omijania procedur

przetargowych przy wyborze agenta lub powstają wtedy, gdy emitent chce, aby oprocentowanie obligacji (marża ponad wskaźnik inflacji, rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych bądź odpowiednia stawka WIBOR) było niskie⁵³.

Podsumowanie

Wiedza finansowa to istotny czynnik funkcjonowania i rozwoju JST w warunkach globalizacji gospodarki światowej, koniecznych reform i proponowanych zmian w funkcjonowaniu całego SFP. To także umiejętność zarządzania procesami finansowymi na poziomie jednostki samorządowej w warunkach ograniczania swobody zarządzania długiem i sięgania po środki inwestycyjne z funduszy europejskich.

Biorąc pod uwagę postępujące procesy reform systemu finansów publicznych w Polsce i wynikające z tego konsekwencje prawne dla zarządzania gospodarką finansową JST, a z drugiej strony – mając na uwadze rozwój rynku usług finansowych adresowanych do samorządów, nowego wymiaru nabiera jakość zatrudnionych pracowników i ich wiedza z zakresu nowoczesnego i dynamicznego zarządzania finansami lokalnymi.

JST poszukują wiedzy, specjalistycznych szkoleń, a często we współpracy z uczelniami realizują różnorodne projekty – dofinansowane ze środków UE – szkoleniowe, doradcze, konsultingowe i wdrożeniowe⁵⁴. JST mają środki finansowe na cele edukacyjne i szkoleniowe, czego dowodem są zarówno zapisy uchwał budżetowych, jak i sprawozdania z wykonania budżetów. Z drugiej strony – należy stymulować edukację finansową opartą na nowoczesnym rozumieniu gospodarki finansowej z uwzględnieniem nowych wyzwań w zakresie ekonomii i finansów po kryzysie *subprime*, jak i oczekiwań teoretycznych i praktycznych koncepcji *new public management*.

Konkludując, należy stwierdzić, że dynamiczny wzrost nakładów inwestycyjnych JST oraz coraz to intensywniejsze poszukiwanie alternatywnych źródeł

⁵³ Warto tu wskazać, że najczęściej oprocentowanie obligacji komunalnych jest oparte na rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych lub stawce WIBOR 6M bądź 1R i zawiera marżę dla inwestorów (w przeciwnym razie prawdopodobnie wybraliby oni bezpieczniejsze papiery skarbowe). Marże dla inwestorów wynoszą zwykle 0-2%. Oczywiście, im dłuższy termin zapadalności, tym wyższa marża, ale – co ciekawe – najniższe marże mają emisje największe i najmniejsze. Wynika to z tego, że w przetargach na średnie emisje (oscylujące między 7 a 20 mln zł) nie startują małe instytucje finansowe, dla których te emisje są już za duże, ani duże instytucje, dla których z kolei są za małe. Brakuje więc chętnych na te papiery i dlatego trzeba oferować wyższą marżę.

⁵⁴ Sprawozdania z wykonania budżetów JST – kwoty wydawane na szkolenia i kształcenie. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego realizowane są projekty szkoleniowe z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytet V „Dobre rządzenie”, działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, poddziałanie 5.2.1 „Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej”. Projekty tego typu były realizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

finansowania inwestycji i dalszych perspektyw rozwoju powodują, iż wiedza rozumiana jako kapitał intelektualny staje się kluczowym czynnikiem stymulowania konkurencyjności JST.

Literatura

- Buckman R.H., *Building a Knowledge Driven Organization*, McGraw-Hill Companies Inc., New York 2004.
- Bush P., *Tacit Knowledge in Organizational Learning*, IGI Global, London 2008.
- Craig L., Moore L., *Intellectual Capital in Enterprise Success: Strategy Revisited*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, New Jersey 2008.
- Fitch Polska – Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.
- Koźuch B., *Zarządzanie organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej*, projekt badawczy KBN-MNiI 2003-2004 nr 2H02D 05924.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Kulesza M., Bitner M., *Zatapiając zieloną wyspę*, „Rzeczpospolita” z 18 kwietnia 2011 r.
- Kurkliński L., Maszybrocki M., *Ocena kształcenia absolwentów studiów o kierunku ekonomia oraz finanse i rachunkowość a potrzeby rekrutacyjne instytucji finansowych*, Związek Banków Polskich i Polski Izba Ubezpieczeń, Warszawa 2008.
- Obligacje komunalne w Polsce*, „Zeszyty BRE Bank-Case” 2006, nr 84.
- Osiński Z., *W poszukiwaniu efektywnych metod kształcenia uniwersyteckiego*, „E-mentor” 2010, nr 2(34), www.e-mentor.edu.pl.
- Podsumowanie I kwartału 2011 na rynku nieskarbowych papierów dłużnych*, Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.
- Serwis internetowy Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.
- Skrzypek E., *Wiedza jako czynnik sukcesu w nowej gospodarce*, [w:] *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy*, red. E. Skrzypek, A. Sokół, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Szerłaż A., *Oczekiwania wobec absolwenta szkoły wyższej, jako podmiotu edukacji*, [w:] *Kompetencje absolwentów szkół wyższych na miarę czasów. Wybrane ujęcia*, red. A. Szerłaż, Atut, Wrocław 2009.
- Urbanek G., *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa*, Wyd. UŁ, Łódź 2007.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Walczak W., *Zarządzanie wiedzą i kreowanie kapitału intelektualnego współczesnego przedsiębiorstwa*, „E-mentor” 2010, nr 2 (34), www.e-mentor.edu.pl.

Tomasz Skica

Zarządzanie wiedzą w samorządzie terytorialnym

Wprowadzenie

Dynamika zmian otoczenia, w którym funkcjonuje samorząd terytorialny, skutkuje koniecznością równie częstych, niekiedy daleko idących przeobrażeń w strukturach samych JST. Działania te niezależnie od tego, czy są wynikiem biernego podążania JST za trendami wyznaczanymi przez ich otoczenie, czy też mają charakter oddolny (tj. kreowany przez same JST), warunkowane są endogenicznym potencjałem wdrażających je jednostek. W rezultacie z uwagi na stosunkowo szeroki zakres swobody JST w kształtowaniu struktur organizacyjnych oraz wyznaczaniu podejścia do realizacji zadań publicznych intensywność i charakter implementowanych przez nie rozwiązań stanowią mogą skutecznego wykładnika oceny prorozwojowości polityki władz samorządowych.

Podstawową i zarazem obiektywną determinantą skuteczności inicjatyw JST niezależnie od ich skali oraz potencjału wywoływanych efektów jest wiedza urzędnicza oraz umiejętne czerpanie z jej pokładów, przy czym wiedza pracowników struktur samorządowych nie powinna być utożsamiana wyłącznie ze zdolnością do szablonowego postępowania w sytuacjach uregulowanych przepisami obowiązującego prawa. Wiedza to przede wszystkim pełna świadomość potencjalnych następstw inicjowanych działań, zdolność identyfikowania i oceny zjawisk ekonomicznych, a finalnie także umiejętność rozumienia i interpretowania źródeł prawa oraz jego umiejętne stosowanie. Szczególnie ważna

jest tu kolejność zaprezentowanych składników tworzących potencjał wiedzy pracowników samorządowych. O skuteczności działań JST nie decyduje mechanicznie realizowana administracja świadcząca, lecz zrozumienie przepisów wymagające gruntownej wiedzy ekonomicznej i finansowej. Prawidłowość zaprezentowanego stanowiska potwierdzają wyniki badań autora, zgodnie z którymi jedynie w ok. 4-5% wadliwych decyzji urzędniczych ich przyczyną jest niejasność przepisów, natomiast w 95-96% przypadków podstawą uchylecia decyzji administracyjnych lub stwierdzenia ich nieważności są wady wynikające z niezajomości przepisów lub reguł ich interpretacji przez osoby sporządzające rozstrzygnięcia⁵⁵. Mając na uwadze powyższe, nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że wiedza jest istotnym czynnikiem właściwego działania JST, a skuteczne zarządzanie jej pokładami stanowi determinantę efektywności zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny.

Wiedza, zarządzanie, zarządzanie wiedzą

Analizę zarządzania wiedzą w JST należy rozpocząć od zdefiniowania terminów „wiedza” oraz „zarządzanie wiedzą”. Zabieg ten jest złożony z uwagi na to, że o ile samo pojęcie „wiedza” stanowi domenę pospołu sektorów publicznego i prywatnego, co zasadniczo ułatwia jego zdefiniowanie, o tyle „zarządzanie wiedzą” łączone jest zazwyczaj wyłącznie z sektorem prywatnym. W rezultacie posługiwanie się terminem zarządzanie w kontekście struktur samorządowych oznacza konieczność przeniesienia rozwiązań niestosowanych dotąd w praktyce samorządowej na grunt działalności JST. Zarządzanie wiedzą powinno być zatem postrzegane w aspekcie działań wzmacniających zdolność jednostek samorządowych do osiągania zamierzonych celów poprzez odniesienie charakterystyk sektorowych związanych z zarządzaniem do działalności struktur samorządowych.

Wiedza utożsamiana jest z pojęciami „dane” oraz „informacja”. Pierwsze z nich oznacza surowe, niepoddane analizie liczby i fakty dotyczące zjawisk lub wydarzeń⁵⁶. Drugi z terminów obejmuje zbiór danych opisujących zdarzenia lub zjawiska kształtujące postrzeganie rzeczywistości⁵⁷. Wiedza to zespolenie obu tych pojęć przy równoczesnym uwzględnieniu możliwości ich przetwarzania oraz wykorzystywania. Przyjmując, że dane i informacja to składniki wiedzy, nie sposób nie zauważyć, że zbudowanie jakościowej definicji na bazie ilościowych składników jest niezwykle trudne. Pogląd ten potwierdza K. Perechuda, zgodnie z którym wiedza powinna być postrzegana wyłącznie jako „psychologiczne, in-

⁵⁵ Badania obejmujące analizę materiałów dotyczących orzecznictwa sądu administracyjnego stwierdzającego wadliwość orzeczeń organów administracji publicznej przeprowadzone w 2009 r. przez dr. Tomasza Skicę (Katedra Makroekonomii WSiIZ w Rzeszowie).

⁵⁶ J.A. Stoner, R.E. Frejman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1998, s. 589.

⁵⁷ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2006, s. 33.

dywidualne lub intersubiektywne doświadczenie będące wynikiem intelektualnej refleksji teoretycznej nad bytami realnymi i abstrakcyjnymi”⁵⁸.

Mając na uwadze nakreślone wyżej tło oraz przyjmując za punkt wyjścia do dalszych rozważań poglądy I. Nonaki oraz H. Takeuchiego, wiedzę podzielić należy na dwie kategorie rodzajowe, tj. wiedzę ukrytą i jawną⁵⁹. Pierwsza z nich jest bardzo trudna do dostrzeżenia i uchwycenia. W rezultacie wszelkie próby jej sformalizowania są niezwykle skomplikowane. Dodając do całościowego obrazu wiedzy ukrytej jej utrudnioną identyfikację, dogłębne zakorzenienie w indywidualnym działaniu, a nade wszystko oparcie na ideałach i autonomicznych wartościach, można zauważyć, że możliwości dzielenia się nią w strukturach urzędu są bardzo ograniczone. W przypadku wiedzy jawnej wyrażanej w liczbach oraz słowach sytuacja przedstawia się zgoła odmiennie. Ten rodzaj wiedzy w przeciwieństwie do wiedzy ukrytej jest czytelnie komunikowany, dzięki czemu możliwe jest jego upowszechnianie w formie naukowych reguł, formuł, procedur bądź zasad.

Świadomość roli, jaką wiedza odgrywa w praktyce działalności samorządów, stymuluje działania na rzecz jej przemyślanego budowania. Można w tym miejscu zaryzykować stwierdzenie, że efekty uzyskiwane przez jednostkę, a wyrażane np. skutecznością planowania budżetowego, są na równi pochodną wiedzy urzędniczej oraz efektem dzielenia się zasobami wiedzy jawnej. Potencjał jednostki budowany jest także w oparciu o pokłady wiedzy ukrytej. Przyjmując założenie, że urząd to tworzący go ludzie, znajdujemy proste przełożenie pomiędzy wiedzą ukrytą a efektywnością działania JST. Jak można zatem zauważyć, obie sfery – choć w diametralnie różny sposób – wpływają na efektywność działania pojedynczych samorządów, a w efekcie także całego podsektora samorządowego finansów publicznych. Fakt ten jest szczególnie istotny, jeżeli wskazać na związek pomiędzy wiedzą i rozwojem organizacji⁶⁰ prezentowany m.in. przez P. Druckera. W jego opinii „podstawowym zasobem ekonomicznym (...) nie jest (...) «kapitał» ani «zasoby naturalne» (ziemia), ani «siła robocza». Jest nią i będzie wiedza”⁶¹. Oznacza to, iż potencjał każdej jednostki samorządowej nie powinien być mierzony wyłącznie w kategoriach majątkowych, a o jego sile decyduje wiedza oraz zarządzanie jej pokładami.

Mając świadomość tego, iż wiedza stanowi wypadkową umiejętności i nabytych doświadczeń, a z uwagi na swój niematerialny charakter podlega kształtowaniu na skutek ustawicznego dostrzegania i wykorzystywania szans, można

⁵⁸ K. Perechuda, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2005, s. 44.

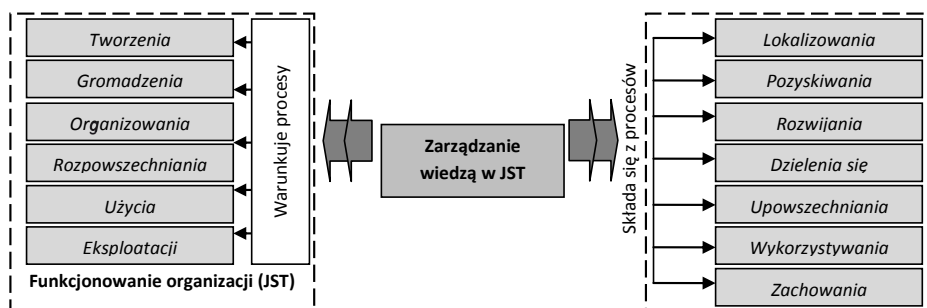
⁵⁹ Zobacz więcej na ten temat na stronie: www.sveiby.com oraz w publikacji: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000, s. 110 i n.

⁶⁰ Por. m.in. T.H. Davenport, L. Prusak, *How Organizations Manage what They Know*, „Harvard Business Review” 1998, s. 5 oraz E. Skrzypek, *Wiedza i kapitał intelektualny jako źródło sukcesu przedsiębiorstwa*, [w:] *Zamojskie studia i materiały*, red. W. Ćwika, Z. Szymański, Wyd. Centrum Badawczo-Szkoleniowe, Zamość 2004, s. 303.

⁶¹ Por. P. Drucker, *Spółczesność prokapitalistyczna*, PWN, Warszawa 1999.

stwierdzić, że jest ona determinantą efektywności działania struktur samorządowych, a przy tym stymulantą ich rozwoju. Sformułowany pogląd wskazuje na zasadność budowania przez JST rozwiązań na rzecz efektywnego mobilizowania pokładów wiedzy i zarządzania nimi. Rodzi się zatem pytanie o to, czym jest zarządzanie wiedzą i w jaki sposób należy odnosić je do działalności JST. Przyjmując za punkt wyjścia założenie, zgodnie z którym podstawowym składnikiem wiedzy jest informacja, zarządzanie wiedzą rozpatrywać należy w kategoriach zarządzania informacją, równocześnie rozszerzając kontekst analityczny o zarządzanie pracownikami wiedzy. Kluczem do tego rodzaju analiz wydaje się tzw. podejście procesowe reprezentowane przez B. Mikułę. W jego opinii „zarządzanie wiedzą to pozyskiwanie środków, opracowanie i oddziaływanie na wykorzystanie warunków metod i technik, które warunkują procesy: tworzenia, gromadzenia, organizowania, rozpowszechniania, użycia i eksploatacji wiedzy w trakcie funkcjonowania organizacji”⁶². Ilustrację przedstawionego ujęcia definicyjnego stanowi schemat 1.

Schemat 1. Zarządzanie wiedzą w organizacji (JST)⁶³



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 42 i n.

Przedstawiony graf dowodzi złożoności procesów związanych z zarządzaniem wiedzą oraz ich wielopłaszczyznowości. Jego identyfikacja wykazuje, że związki zachodzące w procesach zarządzania wiedzą widoczne są zarówno w obrębie poszczególnych elementów składowych tworzących pokłady wiedzy w organizacji (tj. jednostce samorządowej), jak i w całych płaszczyznach jej oddziaływania na otoczenie organizacyjne JST. Schemat wskazuje ponadto na powtarzalność, a przez to ciągłość procesów zarządzania wiedzą tworzących swego rodzaju cykl zarządzania, w którym każdy kolejny proces wynika z procesu, który go poprze-

⁶² B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki, *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku*, Difin, Warszawa 2002, s. 74.

⁶³ G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 42.

dza, i stanowi wprowadzenie do procesu, który po nim następuje. W rezultacie o efektywności zarządzania wiedzą nie decydują wyłącznie jej pokłady, lecz inicjatywy na rzecz jej pomnażania. Sama wiedza stanowi warunek konieczny, ale niewystarczający dla skutecznego stymulowania organizacji do wzrostu. Czerpanie z posiadanych zasobów wiedzy bez jakichkolwiek inicjatyw na rzecz ich pomnażania skutkuje hamowaniem rozwoju organizacyjnego, a niekiedy wręcz stagnacją. Coraz bardziej realna staje się wizja zablokowania procesów rozwojowych nie poprzez ograniczenia w dostępie do kapitału, lecz z uwagi na nieumiejętne zarządzanie wiedzą i brak inicjatyw na rzecz jej pomnażania.

Specyfika funkcjonowania struktur samorządowych rodzi ryzyko izolowania wiedzy. Autonomia departamentów i wydziałów kreuje powstawanie zamkniętych ośrodków wiedzy tworzonych przez poszczególne komórki urzędu. Sytuacja ta powoduje blokowanie wiedzy w obrębie poszczególnych referatów, uniemożliwiając przełożenie jej na sferę właściwości innych departamentów. Efektem opisywanego modelu zarządzania wiedzą jest zazwyczaj wysoka ocena pojedynczych komórek (czy też zatrudnionych w nich osób) na tle ogólnej negatywnej oceny całego urzędu. Rozwiązaniem tak przedstawionego problemu wydaje się udostępnianie w ramach struktur jednostki samorządowej odseparowanej informacji i przekształcanie pojedynczej umiejętności w zasób odpowiadający potrzebom całej JST. Narzędziem realizacji tego celu jest zarządzanie wiedzą dokonywane równolegle w wymiarach strategicznym (koncentrującym się na budowaniu organizacji opartej na wiedzy i otwartej na wiedzę) i operacyjnym, obejmującym tworzenie, gromadzenie i przetwarzanie wiedzy, a także wykorzystywanie jej pokładów do osiągnięcia celów organizacji⁶⁴.

Przeprowadzone analizy pozwalają zauważyć, że dla w pełni efektywnego zarządzania zasobami wiedzy konieczne jest zespolenie ze sobą trzech działań. Są nimi generowanie wiedzy, dzielenie się jej pokładami, a finalnie umiejętne posługiwanie się nią w praktyce⁶⁵. Każde z wymienionych działań rozpatrywane rozłącznie nie przyniesie zamierzonych efektów, a jedynym wynikiem uruchamianych w ten sposób procesów będzie połowiczne wykorzystywanie posiadanego przez JST potencjału.

Transfer wiedzy w organizacji samorządowej

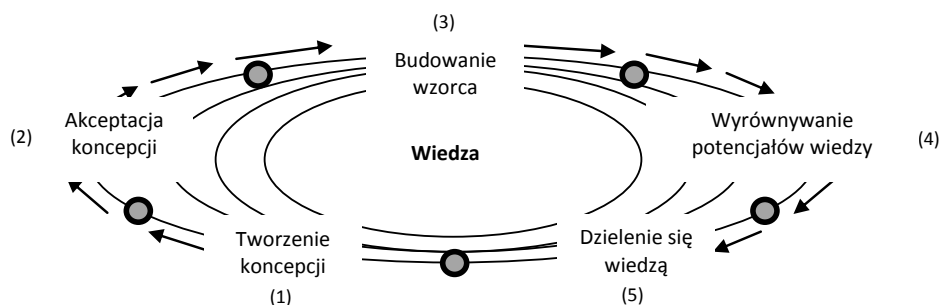
Niska skuteczność oddziaływania wiedzy na potencjał organizacyjny JST nie jest tylko i wyłącznie efektem nieprawidłowości w zarządzaniu jej pokładami. Wiedza jako zasób statyczny odznacza się relatywnie niewielkim znaczeniem

⁶⁴ A. Błaszczuk, J.J. Brdulak, M. Guzik, A. Pawluczuk, *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Wyd. SGH, Warszawa 2004, s. 19.

⁶⁵ Por. P. Murray, A. Myers, *The Facts about Knowledge*, Information Strategy – Special Report 1997, listopad.

dla realizacji celów organizacji, o jej prawdziwej wartości dla JST decyduje zatem jej transfer. Analogicznie realna wartość posiadanych zasobów wiedzy różnie wraz z jej dostępnością⁶⁶. Przedstawione stanowisko potwierdzają poglądy K. Perechudy, akcentującego znaczenie wiedzy niejawnej i korzyści będących konsekwencją jej transferu, oraz B. Buckmana, przypisującego mobilności wiedzy w organizacji pozycję najważniejszej determinanty budującej jej potencjał. Jeżeli pojęcie transferu wiedzy rozpatrywać w aspekcie sposobu jej powstawania, kluczem do rozpoznania tego procesu powinien być pięciofazowy model organizacyjnego budowania wiedzy (por. schemat 2).

Schemat 2. Pięciofazowy model organizacyjny tworzenia wiedzy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000, s. 109.

Schemat 2 w swej konstrukcji nawiązuje do przedstawionych uprzednio treści, odnosi się on bowiem do podziału na wiedzę jawną i wiedzę ukrytą. Transferowaniu podlega przede wszystkim wiedza jawna. Wiedza niejawna (identyfikowana w zasadzie dopiero w chwili jej stosowania) z uwagi na swą charakterystykę nie poddaje się transferowaniu. Koncentracja na transferze wiedzy jawnej nie jest jednak modelem optymalnym. Jak uprzednio wykazano, to wiedza niejawna jest czynnikiem mogącym zadecydować o przewadze jednostki w konkurowaniu z innymi JST. Za przykład posłużyć może aktywność w sferze pozyskania inwestorów. Sam fakt braku emanowania wiedzą niejawną przez jednostki samorządowe nie może być uznany za powód abstrahowania od jakichkolwiek działań zakładających identyfikację jej pokładów. Można zatem stwierdzić, że niejednokrotnie JST są nieświadome posiadanego potencjału, którego wykładnikiem jest wspomniana wcześniej wiedza niejawna. O ile zasób wiedzy jawnej może być porównywany, odnoszony do innych JST i zestawiany

⁶⁶ Por. M. Morawski, *Problematyka upowszechniania wiedzy między jednostkami organizacyjnymi uczelni*, [w:] *Uczelnia oparta na wiedzy. Organizacja procesu dydaktycznego oraz zarządzanie wiedzą w ekonomicznym szkolnictwie wyższym*, red. T. Gołębiowski, M. Dąbrowski, B. Mierzejewska, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Wrocław 2005, s. 140 i n.

z nimi, o tyle wiedza niejawna stanowi niewidoczny zasób organizacji, którego pomnażanie i upowszechnianie w obrębie struktur urzędu może przełożyć się na osiągnięcie efektów mnożnikowych.

Zestawienie zasobów wiedzy z zakresem jej wykorzystania implikuje pytania o jej deficyty oraz nadwyżki. Pierwsze z nich stanowią efekt blokowania wiedzy, braku inicjatyw na rzecz jej przepływu bądź niewystarczających kwalifikacji osób zatrudnionych w strukturach JST. Deficyty wiedzy mogą być powodem niewłaściwych decyzji urzędniczych, błędnych rozstrzygnięć i interpretacji. Nadwyżki wiedzy nie mogą być uznawane za rozwiązanie ww. problemów. Oznaczają one w rzeczywistości szum informacyjny utrudniający podjęcie właściwych decyzji. Obie sytuacje powinny być traktowane w kategoriach niekorzystnych skrajności. Przeciążenie wiedzą, które należy rozumieć jako obciążenie informacjami niezwiązanymi z obszarem właściwości danego referatu, jest równie niekorzystne jak jej deficyt. Obie sytuacje stanowią źródło zalet dotyczących ukierunkowania transferu wiedzy. Proces ten powinien być przede wszystkim selektywny. Oznacza to konieczność poprzedzenia transferu wiedzy rozpoznaniem potrzeb osób i komórek w strukturach urzędu, do których ów transfer będzie kierowany. Rozwiązanie to skutecznie eliminuje dociążanie zbędną wiedzą pracowników poszczególnych referatów, które rodząc niczym nieuzasadnione koszty, nie przełoży się na efektywność działania urzędu. Po drugie, uzupełnianie wiedzy powinno być dokonywane w oparciu o matrycę potrzeb opracowaną na podstawie diagnozy zapotrzebowania na wiedzę pracowników każdego z departamentów. Po trzecie, transferowanie wiedzy do poszczególnych referatów zgłaszających na nią zapotrzebowanie powinno mieć charakter ciągły. Zespolecie ze sobą tych czynników stanowi o skuteczności i efektywności procesu transferowania wiedzy, a związane z tym nakłady są nie tylko merytorycznie, lecz także ekonomicznie uzasadnione.

Przeprowadzone dotychczas rozważania koncentrują się w trzech obszarach funkcjonowania JST i dotyczą zagadnień jednostki (urzędnika), struktury wewnętrznej (struktury organizacyjnej urzędu) oraz struktury zewnętrznej organizacji (otoczenia JST). Taki sposób zapatrywania na zarządzanie wiedzą pokrywa się ze stanowiskiem K.E. Sveiby'ego⁶⁷. Ów wielokierunkowy przepływ wiedzy stanowi o możliwości jej absorpcji, tj. uczenia się. W celu zapewnienia wymaganej efektywności tych procesów niezbędne jest wykazanie wcześniej wyselekcjonowanych potrzeb w obszarze wiedzy oraz adresowanie działań na rzecz ich uzupełnienia do tych komórek urzędu, które wykazują jej deficyt. Kreowanie wiedzy (tak nazywa się ów proces) bazuje na przenikaniu się jej zasobów w trzech wymiarach⁶⁸. Stanowią je: pracownik wiedzy (urzędnik JST), zespół

⁶⁷ Por. K.E. Sveiby, *Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości*, „E-mentor” 2005, nr 2(9).

⁶⁸ I. Nonaka, H. Takeuchi, *op.cit.*, s. 86 i n.

wiedzy (tworzony przez poszczególne referaty) oraz fabryka wiedzy (rozpatrywana w kategoriach urzędu JST). Poziomy te, opierając się na podziale na wiedzę jawną i ukrytą, kreują „spirale wiedzy”, której podstawą jest oparcie na czterech fazach, tj. socjalizacji, uzewnętrznieniu, kombinacjach oraz internalizacji (por. tabela 1).

Tabela 1. Charakterystyka faz tworzących spiralę kreowania wiedzy w strukturze organizacyjnej JST

	1 faza: socjalizacja	2 faza: uzewnętrznienie	3 faza: kombinacje	4 faza: internalizacja
Kategoria wiedzy i kierunek jej zmian	obejmuje przepływ tzw. wiedzy ukrytej	dotyczy zmiany wiedzy ukrytej w wiedzę jawną	konwertowanie wiedzy jawnej z prostszych form w formy złożone	dotyczy zmiany wiedzy jawnej w wiedzę ukrytą
Sposób realizacji danej fazy	znajduje wyraz w samorządności decyzyjnej w obrębie struktur urzędu	odbywa się przez dialog (podlega realizacji m.in. przez techniki twórczego myślenia)	polega na gromadzeniu, sortowaniu oraz scalaniu elementów tworzących zasoby wiedzy jawnej	odbywa się zazwyczaj przez doświadczanie i szkolenie pracowników

Źródło: Opracowanie własne na podstawie I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000, s. 86 i n.

Przedstawiona tabela 1 stanowi swego rodzaju matrycę. Jej interpretacja pozwala zauważyć, że optymalizacja zarządzania wiedzą przez JST warunkowana jest pełnym współdziałaniem struktur urzędu w sferze kreowania i transferowania tak wiedzy jawnej, jak i niejawnej, odnoszonej zarówno do pojedynczego urzędnika, poszczególnych referatów, jak i całego urzędu. Wskazane rozwiązanie uznaje się za modelowe, bowiem gwarantuje ono wymaganą cyrkulację danych, informacji, a w efekcie – wiedzy we wszystkich możliwych wymiarach funkcjonowania struktur samorządowych, co wzmacnia zdolność JST do osiągnięcia zakładanych celów oraz optymalizuje proces kreacji i transferu wiedzy.

Podsumowanie⁶⁹

Identyfikacja praktyki zarządzania wiedzą w JST nie napawa optymizmem, wykazuje ona bowiem sprzeczności pomiędzy sposobem pojmowania procesów identyfikowania, zarządzania i transferu wiedzy oraz praktycznym podejściem do realizacji ww. działań. Badania wykazują, że ok. 40% JST inicjuje działania na rzecz wzmocnienia zasobów wiedzy i poprawy efektywności jej wykorzystania, ale równocześnie 43% JST zaprzecza, aby podejmowało inicjatywy związane z zarządzaniem bądź transferowaniem wiedzy. Co gorsze, JST deklarują wprost brak przeświadczenia o jakimkolwiek związku pomiędzy zarządzaniem wiedzą a efektywnością działania struktur samorządowych. W efekcie transfer wiedzy w samorządzie w zdecydowanej większości ma charakter jednokierunkowy, odpowiadający kierunkowi transpozycji stanowionej prawa.

Aż 55% JST nie podejmuje inicjatyw zakładających identyfikowanie pokładów wiedzy ukrytej bądź nie jest świadome jej istnienia. Co gorsze, samorządy w sferze zasobów wiedzy niejawniej prowadzą wręcz destrukcyjną politykę, której wyrazem są m.in. abstrahowanie od elektronicznego archiwizowania danych (35%) oraz brak inicjatyw na rzecz monitorowania od wewnątrz procesów zarządzania wiedzą (13%). Badania wykazały również, że JST unikają tworzenia komórek badawczo-rozwojowych (14%), wspólnot praktyków (11%) oraz sieci zawodowych (6%) stymulujących procesy zarządzania wiedzą, a narzędziami jej transferu są w głównej mierze poczta elektroniczna (85%) i internet (ok. 80%). Równocześnie pomimo tak wysokiego odsetka wskazań w blisko 1/3 gmin nie działa elektroniczny system obiegu dokumentów, a dla 3/4 jednostek abstrakcją jest funkcja brokera wiedzy. Świadczy to o sprzeczności wskazań przedstawicieli samorządu obniżającej wiarygodność deklarowanego rozumienia procesów zarządzania wiedzą jawną. Inaczej przedstawia się sytuacja w odniesieniu do stosowania narzędzi transferu wiedzy ukrytej. Niemal 52% badanych JST deklaruje wykorzystywanie do tego celu szkoleń organizowanych wewnątrz urzędu, a dalsze 27% potwierdza wprowadzanie programów dzielenia się „dobrymi praktykami”. Tylko 5% jednostek w działaniach na rzecz dzielenia się wiedzą wykorzystuje czaty oraz fora, a niespełna 4% tworzy programy mentorskie. W rezultacie ponad 2/3 JST nie posiada wypracowanych procedur wdrażania innowacji w sferze świadczenia usług publicznych, a wdrożenia nowych rozwiązań dokonywane są głównie w oparciu o doświadczenia będące wynikiem uprzednio zrealizowanych projektów (85%). Rozwiązanie to wobec braku procedur ewaluacyjnych oznacza kopiowanie wszelkich dotychczasowych błędów.

⁶⁹ Wnioskowanie oparto na wynikach badań przeprowadzonych w roku 2009 przez zespół badawczy w składzie dr Tomasz Skica (Katedra Makroekonomii WSiLiZ w Rzeszowie) oraz mgr Magdalena Żmuda (Katedra Polityki Społecznej i Gospodarczej WSiLiZ w Rzeszowie) na reprezentatywnej próbie gmin woj. podkarpackiego.

Jak wykazały cytowane badania, struktury samorządowe nie dojrzały jeszcze do roli i oczekiwań stawianych przed nimi przez mechanizmy rynkowe. Nie rozumiejąc korzyści wynikających z zarządu, pomnażania oraz transferowania wiedzy, JST nie są w stanie w pełni ich docenić. Sferę potencjalnych korzyści z zarządzania wiedzą przysłania także koncentracja na realizacji zadań bieżących odsuwająca w czasie inicjatywy przyjmujące za cel wdrażanie innowacji w sferze jakości świadczonych usług. Dodając do tego niewystarczającą dbałość o transfer indywidualnych kompetencji w obrębie struktur urzędów, bardzo silnie uwidacznia się rozdzźwięk pomiędzy możliwym a realnym wykorzystaniem potencjału, jaki stanowią pokłady wiedzy w organizacji.

Literatura

- Błaszczuk A., Brdulak J.J., Guzik M., Pawluczuk A., *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach*, Wyd. SGH, Warszawa 2004.
- Davenport T.H., Prusak L., *How Organizations Manage what They Know*, „Harvard Business Review” 1998.
- Drucker P., *Spółeczeństwo prokapitalistyczne*, PWN, Warszawa 1999.
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2006.
- Mikuła B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A., *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku*, Difin, Warszawa 2002.
- Morawski M., *Problematyka upowszechniania wiedzy między jednostkami organizacyjnymi uczelni*, [w:] *oparta na wiedzy. Organizacja procesu dydaktycznego oraz zarządzanie wiedzą w ekonomicznym szkolnictwie wyższym*, red. T. Gołębiowski, M. Dąbrowski, B. Mierzejewska, Uczelnia Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Wrocław 2005.
- Murray P., Myers A., *The Facts about Knowledge*, Information Strategy – Special Report 1997, listopad.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000.
- Perechuda K., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 2005.
- Probst G., Raub S., Romhardt K., *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Skrzypek E., *Wiedza i kapitał intelektualny jako źródło sukcesu przedsiębiorstwa*, [w:] *Zamojskie studia i materiały*, red. W. Ćwika, Z. Szymański, Wyd. Centrum Badawczo-Szkoleniowe, Zamość 2004.
- Stoner J.A., Frejman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1998.
- Sveiby K.E., *Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości*, „E-mentor” 2005, nr 2(9).

Tomasz Wołowicz

Edukacja finansowa a obszary wzmocnienia wiedzy finansowej w strukturach samorządowych

Wprowadzenie

Pod pojęciem edukacji finansowej i doskonalenia wiedzy w strukturach JST rozumie się podejmowanie szeroko zakrojonych działań mających na celu upowszechnianie wiedzy, jak również wykształcenie pozytywnych nawyków wśród pracowników JST prowadzących do podejmowania właściwych decyzji w zakresie planowania, zarządzania finansami oraz efektywnego dysponowania posiadanymi publicznymi środkami finansowymi zgodnie z obecnymi i przyszłymi potrzebami ekonomicznymi społeczności lokalnej⁷⁰.

Wiedza finansowa niepełna, nieaktualna, a tym bardziej oparta na błędnych przeświadczeniach (stereotypach) utrudnia zrozumienie ogólnych warunków skuteczności i konkretnych okoliczności, w których funkcjonują JST. Niejednokrotnie ów deficyt wiedzy wręcz uniemożliwia należyte rozpoznanie określonej sytuacji, przewidywanie skutków własnych oraz cudzych działań, ograniczając w ten sposób możliwości trafnego wyboru środków i narzędzi zarządzania finansami. Niedoskonałość wiedzy finansowej w JST wiąże się bądź to z brakiem określonych informacji, bądź też ich małą wartością poznawczą i użytkową. Nie bez znaczenia pozostaje także umiejętność jej zdobywania, selekcjonowania i wykorzystywania. Wskazane przesłanki w połączeniu ze sobą sprawiają,

⁷⁰ Por. www.microfinanceopportunities.org.

że deficyty wiedzy przestają mieć znaczenie indywidualne, rozpatrywane przez pryzmat kwalifikacji zawodowych pracowników JST i są one transponowane na efekty działania całej jednostki samorządowej. Luki w wiedzy, a niekiedy wręcz jej braki powodują dalekosiężne skutki, których efekty odczuwają po społu pracownicy struktur samorządowych osłabianych niekompetencją zatrudnionych w nich osób oraz społeczność lokalna, tj. beneficjenci działań JST.

Edukacja finansowa. Definicje, stereotypy i problemy

Świadomościowe bariery efektywności edukacji finansowej to ograniczenia, zakłócenia i przeszkody tkwiące w sposobie myślenia osób podejmujących decyzje w obszarze finansów. Są to na równi czynniki o charakterze poznawczym (ułomności wiedzy oraz rozumowania), aksjologicznym (zahamowania i pułapki związane z obranymi celami, wyznawanymi zasadami i wartościami, przyjmowanymi ocenami), emocjonalnym (emocje jako źródło błędów i postaw irracjonalnych), jak i ograniczenia narzucone typem mentalności uformowanym w danej kulturze (środowisku lokalnym).

Wiedza finansowa oznacza umiejętność zdobywania i posiadania informacji oraz wykorzystania ich w praktyce zarządzania finansami publicznymi (lokalnymi)⁷¹. Tworzenie wiedzy wymaga, aby ktoś wcześniej informacje przetworzył, połączył i zinterpretował. Uczucie się organizacji samorządowej wiąże się nie tylko z korzystaniem z wiedzy otoczenia, gromadzeniem i przechowywaniem jej w tworzonych w JST bazach danych, ale także w coraz większym stopniu z tworzeniem własnej wiedzy⁷². Fakt ten jest niezwykle istotny. W koncepcji zasobowej zarządzania strategicznego uważa się wręcz, że przewaga konkurencyjna zależy bardziej od zachowania organizacji niż od otoczenia konkurencyjnego. Szczególną rolę przypisuje się tutaj wiedzy oraz informacji, a więc kapitałowi intelektualnemu należącemu do niematerialnych zasobów organizacji. Kapitał ten obejmuje nie tylko wiedzę, którą posiadają pracownicy (kapitał ludzki), lecz również tę, która pozostaje w organizacji nawet wówczas, kiedy pracownicy z niej odchodzą (kapitał strukturalny). Zasoby niematerialne JST można podzielić na widzialne i niewidzialne. O ile do zasobów widzialnych należą te, do których przedsiębiorstwo (w tym podmioty, dla których organem założycielskim jest JST) ma prawo własności, o tyle zasoby niewidzialne obejmują wiedzę, doświadczenie, kompetencje pracowników, strukturalny kapi-

⁷¹ Por. D. Reško, T. Wołowicz, P. Żukowski, *Zasadnicze problemy z podstaw zarządzania organizacją*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010; D. Reško, T. Wołowicz, J. Soboń, *Podstawy organizacji i zarządzania pracą (wybrane zagadnienia)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.

⁷² B. Kromer, *Wiedza jako podstawowy czynnik funkcjonowania organizacji inteligentnej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej” 2008, nr 7, s. 34 i n.

tał zespołów pracowniczych i organizacji jako całości, kulturę organizacyjną, strukturalny kapitał ludzki zewnętrzny dotyczący relacji JST ze środowiskiem lokalnym⁷³. Tym samym wymiar znaczeniowy prezentowanego zagadnienia jest zgoła szerszy, niż można by przypuszczać.

Wiedza z zakresu zarządzania finansowego JST to perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające ze strategii rozwoju jednostki samorządowej poprzez:

- wyznaczanie zakresu możliwości finansowych w perspektywie wieloletniej (w JST decyduje o niej wieloletnia perspektywa finansowa),
- określanie standardów przygotowania programów i zadań do finansowania z uwzględnieniem sposobów ich pomiaru,
- zestawianie rocznych i wieloletnich planów jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania,
- powiązanie środków z celami (planowanie, monitorowanie, sprawozdawczość, ocena),
- gromadzenie danych do monitorowania postępu i dokonywania oceny stopnia wykonania zadań i programów tak, aby:
 - uzyskać zakładany standard usług i zapewnić odpowiedni poziom infrastruktury koniecznej do ich świadczenia,
 - zapewnić realizację celów rozwojowych zgodnie z priorytetami zapisanymi w strategii,
 - uzyskać wysoką skuteczność (właściwe zdefiniowanie potrzeb odbiorcy usługi i zapewnienie jej odpowiedniej jakości) i odpowiednią efektywność kosztową działań.

Badania nad edukacją finansową wskazują, że powinna być ona analizowana i postrzegana w szerokim kontekście. Ze względu na zmieniający się rynek usług finansowych edukacja ta powinna być rozpatrywana jako proces ciągły, umożliwiający konsumentom usług finansowych podejmowanie świadomych decyzji, a równocześnie motywujący pośredników finansowych do konstruowania inteligentnych oraz odpowiedzialnych produktów⁷⁴. Edukacja finansowa jest jednym ze składników edukacji ekonomicznej, która z kolei kształtuje świadomość ekonomiczną. Według S. Flejterskiego⁷⁵ można wyróżnić świadomość ekonomiczną płytką i głęboką. Głęboka świadomość ekonomiczna jest wynikiem długiego i złożonego procesu edukacji, przede wszystkim na etapie studiów wyższych (edukacja formalna). Jej zmiany (praktyczność i dostosowanie do realiów rynkowych)

⁷³ *Ibidem*, s. 34-36.

⁷⁴ Zobacz szerzej na ten temat w: *Financial Education and Better Access to Adequate Financial Services. Report*, EU Project FES, Vienna 2007, s. 3 oraz *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, badania statutowe Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych SGH, Warszawa 2009.

⁷⁵ S. Flejterski, *Świadomość i kultura ekonomiczna gospodarstw domowych w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywy ekonomiczna i społeczna*, red. B. Świącka, Difin, Warszawa 2008, s. 100.

są możliwe jedynie w długim okresie, ponieważ wymagają m.in. przygotowania i wdrożenia odpowiednich programów edukacyjnych. Płytką świadomości ekonomiczna jest rezultatem „rejestracji przez mózg obrazów i haseł”, które docierają do człowieka od innych członków społeczności, a także z mediów.

Obszary działalności JST wymagające wzmocnienia wiedzy finansowej. Wnioski praktyczne

Mając na uwadze konieczność wzmocnienia wiedzy finansowej kadry zarządzającej JST oraz pracowników ich działów finansowych, należy przede wszystkim ustawnie identyfikować poziom wiedzy i znajomość nowoczesnych metod oraz narzędzi zarządzania finansami lokalnymi, a w odpowiedzi na poczynione ustalenia proponować innowacyjne *know-how* w sferze gospodarki finansowej, rynku kapitałowego i pieniężnego, a także usprawnień instytucjonalnych zmierzających w kierunku optymalizacji zarówno planowania finansowego, jak i strategicznego zarządzania finansami JST.

Podstawowym instrumentem realizacji procesu wzmocnienia wiedzy finansowej w JST jest proces ciągłego (permanentnego) szkolenia i kształcenia pracowników, w tym sugerowanie oraz proponowanie nowoczesnych rozwiązań i pomysłów opartych o doradztwo, konsulting i ofertę praktycznych studiów podyplomowych oraz nowatorskich szkoleń. Podstawowe różnice pomiędzy szkoleniem a kształceniem pracowników jest takie, że szkolenia z reguły skupiają się na jednostce i procedurach i doskonałą umiejętności techniczne. Kształcenie skoncentrowane jest na firmie (podmiocie) i ludziach, zwraca się w nim szczególną uwagę na rozwój ich osobowości. Ponadto, kształcenie zorientowane jest na przyszłość, podczas gdy szkolenie posiada swe korzenie w przeszłości. Szkolenie uczy, co i jak należy robić. Kształcenie odpowiada na pytanie, dlaczego kształcić. Tylko wzajemne uzupełnianie oraz przenikanie się tych dwóch form edukacji może być gwarantem sukcesu organizacyjnego JST jako całości.

Instrumentem o charakterze kompleksowego *know-how*, który wzmacnia wiedzę finansową osób zatrudnionych w JST, jest szeroko rozumiana oferta doradztwa i konsultingu związanego przede wszystkim z obligacjami komunalnymi i zarządzaniem całością procesu planowania i emisji obligacji⁷⁶. Samorządy oczekują usług polegających na pozyskiwaniu finansowania w formie obligacji i kredytu, restrukturyzacji istniejącego zadłużenia (np. wcześniejsze wykupy obligacji), szukaniu rozwiązań alternatywnych (wykupy wierzytelności, projekty ESCO) i przygotowaniu analiz finansowych, w tym analiz na temat posiadanej przez nie zdolności kredytowej. Jednocześnie JST (głównie spółki komunalne

⁷⁶ Badania własne autora oparte na wywiadzie bezpośrednim z wójtami oraz burmistrzami podczas corocznych konwentów wójtów i burmistrzów woj. małopolskiego. Analogiczne oczekiwania sygnalizują także wójtowie i burmistrzowie zrzeszeni m.in. w Stowarzyszeniu Gmin Uzdrowiskowych RP.

i ich kierownicy) interesują się także obligacjami przychodowymi, które mogą być emitowane przez JST oraz przedsiębiorstwa komunalne. Wiedza z tego obszaru jest bardzo skąpa, a obligacje przychodowe umożliwiają emitentom pozyskiwanie długoterminowego finansowania na 20-25 lat, podczas gdy przeciętne obligacje korporacyjne na rynku krajowym emituje się na 5-7 lat. Władze lokalne oczekują kompleksowych analiz kosztów i korzyści takiego finansowania oraz możliwości prawnych wykorzystania obligacji komunalnych w zarządzaniu spółkami komunalnym⁷⁷. W praktyce takie usługi jak dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków czy transport publiczny charakteryzują się dużą przewidywalnością przychodów i niskim ryzykiem biznesowym, a zatem spółki zajmujące się taką działalnością mogą emitować obligacje przychodowe.

Instrumentalizacja to także kompleksowe rozwiązania dotyczące optymalnego sposobu finansowania zadań publicznych, strukturyzacji oraz organizacji finansowania, przygotowania, a także zarządzania dokumentami wymaganymi w realizacji projektów i przedsięwzięć rozwojowych. Warto w tym miejscu wskazać chociażby na memorandum informacyjne, dokumenty informacyjne, uchwały organów nadzorczych, propozycje nabycia papierów wartościowych, poszukiwanie inwestorów finansowych, wsparcie w wyborze pozostałych podmiotów uczestniczących w transakcjach (np. domy maklerskie, banki, audytorzy, kancelarie prawne), a finalnie również doradztwo przy zarządzaniu i restrukturyzacji zadłużenia JST.

Kolejnym obszarem konsultingu, który może zainteresować JST, a w wielu przypadkach już jest realizowany, to działania dotyczące zarządzania aktualnie występującym zadłużeniem. Działania te powinny polegać na kompleksowej ocenie możliwości refinansowania kredytów, określeniu możliwości zaciągnięcia nowych zobowiązań, sformułowaniu propozycji restrukturyzacji istniejącego zadłużenia, zarządzaniu portfelem obligacji (nowe emisje, rolowanie) oraz zastosowaniu innych produktów takich jak wykup wierzytelności czy projekty ESCO.

Następnym obszarem tak konsultingu, jak i szkoleń jest wiedza z zakresu oceny możliwości prawnych i finansowych wykorzystania dostępnych dla JST źródeł finansowania inwestycji. Istotnym obszarem zainteresowań samorządów są projekty oparte m.in. o partnerstwo publiczno-prywatne, leasing, programowanie budżetowe, fundusze rynku finansowego, finansowanie hybrydowe oraz możliwości ograniczania kosztów transakcji finansowych. Instrumentalizacja powinna w tym zakresie objąć nie tylko punktowe wskazanie instrumentów finansowych. Jej rolą jest prezentacja wad i zalet poszczególnych źródeł finansowania aktywności inwestycyjnej JST ze szczególnym uwzględnieniem kosztów finansowych oraz możliwości prawnych i organizacyjnych wykorzystania poszczególnych instrumentów. W większości przypadków JST unikają stosowania ww. instrumentów właśnie z uwagi na brak dostatecznej wiedzy na temat sposobu ich funkcjonowania oraz obwarowań prawnych ich wykorzystania.

⁷⁷Badania własne autora oparte na wywiadzie bezpośrednim z prezesami 23 spółek komunalnych funkcjonujących na terenie woj. małopolskiego.

Niezwykle ważnym instrumentem budowania wiedzy finansowej w JST jest dyktowana oferta kompleksowych narzędzi pozwalających na kreowanie całościowych strategii finansowych JST w oparciu o determinanty ich budowy, procedurę tworzenia strategii finansowych, a także modele decyzji finansowych, na których zasadzać się będą podstawy rozwiązań strategicznych. Integralnym elementem programów edukacyjnych i konsultingowych jest konieczność prezentacji całości procesu podejmowania decyzji w zakresie przyjętego rachunku wydatków i wpływów związanych z realizacją zadań tak w krótkim, jak i długim okresie czasu. Samorządom należy wskazywać obszary powiązań elementów strategii ogólnej ze strategią finansową oraz znaczenie owych powiązań dla gospodarki budżetowej JST.

Istotnym obszarem implementacji wiedzy finansowej w JST jest także oferowanie narzędzi z zakresu ubezpieczeń jako metody zarządzania ryzykiem w działalności samorządowej, w tym ryzykiem finansowym. Implementacja tego produktu powinna obejmować zagadnienia związane z możliwościami ograniczania ryzyka w działalności samorządu terytorialnego za pomocą metod ubezpieczeniowych. W efekcie pakiety szkoleniowe powinny zawierać przegląd kategorii rodzajowych ubezpieczeń przydatnych i wykorzystywanych w działalności JST z uwzględnieniem aspektów, w jakich powinny być analizowane oferty zakładów ubezpieczeń. Finalnie, oferta każdego produktu ubezpieczeniowego powinna zawierać ocenę warunków ubezpieczenia, sposobów ich porównywania oraz kryteriów pozwalających na optymalizację wyboru oferty ubezpieczeniowej.

Obszarem wiedzy powszechnie uznawanym przez JST za kontrowersyjny i niejednoznaczny jest tematyka zlecenia wykonywania zadań własnych JST komunalnym spółkom z o.o. oraz spółkom akcyjnym bez stosowania prawa zamówień publicznych⁷⁸. Problemem są tutaj kwestie możliwości dokapitalizowania takich spółek jako formy zapłaty za wykonywane zadania publiczne, czyli podwyższenie kapitału zakładowego poprzez instytucję dopłaty. JST oczekują precyzyjnych rozwiązań normujących kwestie potencjalnych problemów z zastosowaniem tego rodzaju dofinansowywania działalności spółek, które w przypadku podwyższenia kapitału zakładowego wynikać mogą z funkcji gwarancyjnej kapitału zakładowego przejawiającej się zasadą, że z kwoty odpowiadającej wysokości kapitału nie powinno się regulować zobowiązań spółki. Ponadto, podwyższenie kapitału oraz ewentualne dopłaty powinny być rozpatrywane pod kątem ich dopuszczalności w zakresie przepisów o pomocy publicznej⁷⁹. Istotne jest także zagadnienie, czy w sytuacji „samoistnego” wykonywania zadań gminy przez spółkę komunalną w ogóle będzie miała miejsce sprzedaż w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług⁸⁰, co powinno być wzięte pod uwagę chociażby z powodu problematycznego w takich warunkach uprawnienia do odliczenia tego podatku zawartego w nabywanych przez spółkę towarach i usługach.

⁷⁸ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU z 2010 r., nr 113, poz. 759).

⁷⁹ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU z 2010 r., nr 18, poz. 99).

⁸⁰ Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (DzU z 2011 r., nr 177, poz. 1054).

Równie pożądanym obszarem tak konsultingu, jak i szkoleń w działalności JST jest wiedza z zakresu możliwości wykorzystania w praktyce leasingu zwrotnego nieruchomości komunalnych. Ta forma leasingu stanowi ciekawą alternatywę dla takich form finansowania jak chociażby kredyt. Jest to jedyny instrument na rynku, który cechuje się tym, że ryzyko inwestycji jest podzielone na finansującego i na klienta dlatego, że takiej pożyczki nie trzeba np. rozliczać w całości tak jak w przypadku kredytu. Samorząd może wpłacić do banku na przykład 70% zobowiązania, a reszta traktowana jest jako ryzyko finansującego. Wydaje się, że powinien to być interesujący produkt dla wszystkich gmin, które nie chcą podnosić swoich wskaźników zadłużenia. Niestety, w Polsce korzystanie z tej opcji przez samorządy terytorialne jest bardzo trudne i ryzykowne, gdyż nie ma odpowiednich aktów prawnych w wystarczającym stopniu normujących owe instrumenty. Pełna nieświadomość w tej kwestii jest ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami⁸¹. Niejednolite jest również orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych. W efekcie samorządy muszą korzystać z leasingu zwrotnego bardzo ostrożnie.

W warunkach permanentnej zmienności otoczenia, braku stabilizacji i zwiększającej się niepewności JST oczekują rozwiązań opartych o zmianę podejścia z bieżącego na prognostyczne i wypracowanie skutecznych sposobów natychmiastowego reagowania tak, aby stabilnie kreować rozwój i realizować zadania własne. JST oczekują wiedzy z zakresy planowania strategicznego oraz tworzenia i modelowania strategii finansowych. Strategia zarządzania finansami w JST wyznaczana jest przez system podstawowych, średnio i długoterminowych zasad, reguł i instrumentów, za pomocą których pozyskuje się i wydatkuje środki pieniężne w celu realizacji potrzeb społeczności lokalnej bądź regionalnej. JST oczekują rozwiązań umożliwiających wdrażanie kompleksowych strategii finansowych (w zależności od potrzeb strategii agresywnych, zrównoważonych i zachowawczych). Finansowanie działalności JST może być podporządkowane różnorodnym strategiom. Strategie te mogą jednocześnie ulegać modyfikacjom, których zadaniem powinno być zwiększenie efektywności zarządzania finansami w JST i należyte realizowanie potrzeb społeczności lokalnej.

Obszarem wiedzy powiązany ze strategiami finansowymi JST jest zagadnienie właściwego kształtowania polityki podatkowej na poziomie lokalnym (wyłącznie gminnym) z uwzględnieniem celowości i efektywności stosowania ulg i zwolnień w podatkach i opatach lokalnych. Gminy bardzo często ulegają naciskom politycznym społeczności lokalnej i wprowadzają różnorodne preferencje podatkowe, których efekt oddziaływania na zjawiska gospodarcze i społeczne jest bardzo ograniczony. Gminy oczekują kompleksowych badań nad skutecznością pozafiskalną systemu preferencji w podatkach lokalnych i umiejętnego formułowania strategii podatkowych w okresie średnim i długim (skorelowanych ze strategią finansową).

⁸¹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2010 r., nr 102 poz. 651).

Podsumowanie

Oceniając obszary wiedzy, których „wypełnienia” oczekują JST, i mając na uwadze wymogi rynku i zmienność otoczenia zewnętrznego, należy stwierdzić, że JST poszukują wiedzy i sprawności instytucjonalnej w licznych obszarach swojej działalności. Analizując potrzeby szkoleniowe JST, można wskazać kilka obszarów wiedzy i umiejętności, które uznać należy wręcz za niezbędne do zaimplementowania w praktyce funkcjonowania JST. Obszary te obejmują działania służące wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości na poziomie lokalnym poprzez wskazanie dostępnych JST form i metod wsparcia inicjatyw gospodarczych, ocenę ich skuteczności i adekwatności względem warunków otoczenia lokalnego, analizę efektywności poszczególnych rozwiązań i wskazanie konsekwencji stosowania poszczególnych instrumentów wsparcia na budżet i sytuację finansową JST. Niezwykle cennym narzędziem „wiedzy” są analizy ekonomiczno-finansowe JST służące zarówno ocenie kondycji ekonomiczno-finansowej JST, jak również kształtowaniu polityki długu i formułowaniu długoterminowych strategii finansowych. JST oczekują także wsparcia w obszarze kompleksowego zarządzania finansami z uwzględnieniem modeli i instrumentów zarządzania finansami JST. Jednocześnie biorąc pod uwagę skalę problemów i niejasność regulacji prawnych normujących funkcjonowanie struktur samorządowych oraz zakres ich zadań, istotnego znaczenia nabierają także szkolenia specjalistyczne dostosowane do indywidualnych potrzeb i oczekiwań JST.

Literatura

- Badania autorskie oparte na wywiadzie bezpośrednim z wójtami oraz burmistrzami prowadzone rokrocznie podczas konwentów wójtów i burmistrzów woj. małopolskiego.
- Financial Education and Better Access to Adequate Financial Services. Report*, EU Project FES, Vienna 2007.
- Flejterski S., *Świadomość i kultura ekonomiczna gospodarstw domowych w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywy ekonomiczna i społeczna*, red. B. Świąćka, Difin, Warszawa 2008.
- Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, badania statutowe Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Ubezpieczeń Gospodarczych SGH, Warszawa 2009.
- Kromer B., *Wiedza jako podstawowy czynnik funkcjonowania organizacji inteligentnej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej” 2008, nr 7.
- Reško D., Wołowiec T., Soboń J. *Podstawy organizacji i zarządzania pracą (wybrane zagadnienia)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Reško D., Wołowiec T., Żukowski P., *Zasadnicze problemy z podstaw zarządzania organizacją*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (DzU z 2011 r., nr 177, poz. 1054).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2010, nr 102, poz. 651).
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU z 2010 r., nr 113, poz. 759).
- Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU z 2010 r., nr 18, poz. 99).
- www.microfinanceopportunities.org.

CZĘŚĆ II

Badanie stanu wiedzy finansowej pracowników
JST szczebla gminnego na Podkarpaciu

Tomasz Skica, Jacek Rodzinka

Metodologia badania

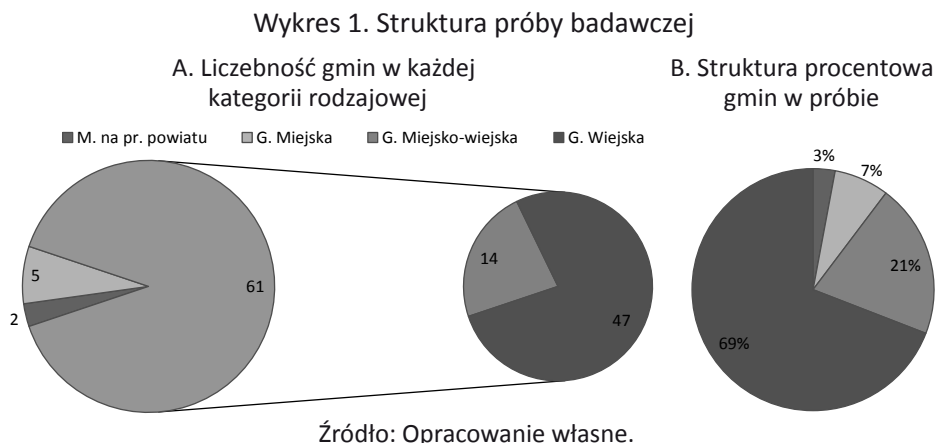
Wprowadzenie⁸²

Badanie poziomu wiedzy finansowej w JST przeprowadzono na reprezentatywnej próbie gmin woj. podkarpackiego. Populacja badanych jednostek składała się ze 160 gmin, wśród których 16 stanowiły gminy miejskie (tj. 12 gmin miejskich oraz 4 miasta na prawach powiatu: Rzeszów, Przemyśl, Krosno i Tarnobrzeg), 33 gminy miejsko-wiejskie, a pozostałe 111 – gminy wiejskie. Próba badawczy odpowiadająca strukturze populacji miała charakter warstwowy proporcjonalny. Każda z czterech warstw odpowiadała danej kategorii rodzajowej gminy. Liczebność jednostek w próbie została dobrana w taki sposób, aby odsetek każdej z kategorii rodzajowych badanych gmin odpowiadał odsetkowi gmin w strukturze populacji tworzonej przez gminy miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie oraz miasta na prawach powiatu.

W wyznaczonych w ten sposób warstwach przeprowadzono niezależne losowania wg schematu losowania bez zwracania. Uzyskana próba składała się z 68 gmin Podkarpacia, wśród których znalazło się 7 gmin miejskich (w tym 2 miasta

⁸² Metodologię badania oparto na publikacjach: A.D. Aczel, *Statystyka w zarządzaniu. Pełny wykład*, PWN, Warszawa 2000; J. Błuszkowski, J. Garlicki, *Metody badań marketingowych*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 1991; *Optymalizacja decyzji, symulacja i prognozowanie procesów gospodarczych*, red. E. Ignasiak, Wyd. AE, Poznań 2002; J. Kitowski, *Metody analizy ekonomicznej*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Przemyśl 2002; *Statystyczne metody analizy danych*, red. W. Ostasiewicz, Wyd. AE, Wrocław 1998; W. Starzyńska, T. Michalski, *Metody statystyczne w biznesie*, Absolwent, Łódź 1996.

na prawach powiatu), 14 gmin miejsko-wiejskich oraz 47 gmin wiejskich. Graficzną ilustrację rozkładu próby badawczej przedstawia wykres 1 prezentujący odsetek gmin w każdej z kategorii rodzajowych.



Każda spośród siedmiu wylosowanych gmin miejskich umiejscowiona była w innym powiecie, a ich lokalizacja objęła różne części województwa. Wytypowana w ten sposób próba zapewniła większą przekrojowość terytorialną badań. Wśród wylosowanych JST po jednej gminie miejskiej przypadło na powiaty dębicki, jarosławski, jasielski, leżajski, przemyski, stalowowolski oraz tarnobrzeski. Wśród gmin miejsko-wiejskich po dwie jednostki wylosowano w powiatach krośnieńskim i lubaczowskim oraz rzeszowskim i tarnobrzeskim. Gminy zlokalizowane w tych powiatach stanowiły łącznie 57,15% ogółu gmin miejsko-wiejskich w całej próbie badawczej. Pozostała część próby złożona z gmin zaliczanych do tej kategorii rodzajowej rozłożyła się równomiernie (tj. po 7,14%) pomiędzy powiaty bieszczadzki, jasielski, leski, nizański, a także ropczycko-sędziszowski oraz sanocki. Ostatnią i zarazem najbardziej liczną kategorię stanowiły gminy wiejskie, a ich liczebność odpowiadała 69,12% ogółu poddanych badaniu JST szczebla gminnego. Pod względem liczby gmin wiejskich wylosowanych do analiz dominował powiat przemyski, na który przypadało 6 gmin (tj. 12,77% ogółu wytypowanych do badań jednostek). Na kolejnych miejscach znalazły się powiaty jarosławski, jasielski, kolbuszowski, przeworski, rzeszowski, sanocki i strzyżowski z 3 gminami (tj. 6,38%), a dalej powiaty dębicki, krośnieński, leski, lubaczowski, łańcucki, mielecki oraz nizański z 2 gminami (tj. 4,26%). Pułę wytypowanych do badań gmin wiejskich zamykają jednostki zlokalizowane na terenach powiatów bieszczadzkiego i brzozowskiego, na które przypadło po jednej gminie (tj. 2,13%). Pod względem liczebności gmin ogółem włączonych do próby badawczej dominujący okazał się powiat przemyski (7 wylosowanych gmin). Na dalszych pozycjach uplasowały się powiaty jasielski i rzeszowski

(odpowiednio po 5 gmin) oraz jarosławski, krośnieński, lubaczowski i sanocki (po 4 gminy). Po 3 gminy wytypowano w powiatach dębickim, kolbuszowski, leskim, nizańskim, przeworskim, ropczycko-sędziszowski, stalowowolskim, strzyżowski i tarnobrzeskim. Ostatecznie, po 2 jednostki do badań wylosowano w powiatach bieszczadzki, łańcuckim i mieleckim, a po jednej w leżajskim i brzozowski. Prezentację wylosowanych JST wchodzących w skład próby badawczej w przekroju powiatów przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Gminy wchodzące w skład próby badawczej wg powiatów

Powiat	Gm. miejskie		Gm. miejsko-wiejskie		Gm. wiejskie		Suma wylosowanych gmin wg powiatu
	Liczba gmin	Odsetek gmin (%)	Liczba gmin	Odsetek gmin (%)	Liczba gmin	Odsetek gmin (%)	
bieszczadzki	0	0	1	7,14	1	2,13	2
brzozowski	0	0	0	0	1	2,13	1
dębicki	1	14,29	0	0	2	4,26	3
jarosławski	1	14,29	0	0	3	6,38	4
jasielski	1	14,29	1	7,14	3	6,38	5
kolbuszowski	0	0	0	0	3	6,38	3
krośnieński	0	0	2	14,29	2	4,26	4
leski	0	0	1	7,14	2	4,26	3
leżajski	1	14,29	0	0	0	0	1
lubaczowski	0	0	2	14,29	2	4,26	4
łańcucki	0	0	0	0	2	4,26	2
mielecki	0	0	0	0	2	4,26	2
nizański	0	0	1	7,14	2	4,26	3
przemyski	1	14,29	0	0	6	12,77	7
przeworski	0	0	0	0	3	6,38	3
ropczycko-sędziszowski	0	0	1	7,14	2	4,26	3
rzeszowski	0	0	2	14,29	3	6,38	5
sanocki	0	0	1	7,14	3	6,38	4
stalowowolski	1	14,29	0	0	2	4,26	3
strzyżowski	0	0	0	0	3	6,38	3
tarnobrzeski	1	14,29	2	14,29	0	0	3
Ogółem	7		14		47		68

Źródło: Opracowanie własne.

W badaniu wykorzystano kwestionariusz ankietowy obejmujący 10 pytań zarówno zamkniętych, jak i półotwartych, umożliwiających ocenę stanu wiedzy finansowej u osób pracujących w JST. Badania przeprowadzono techniką Computer Assisted Telephone Interviews (CATI). Wykorzystana w badaniu metoda stanowi złożenie tradycyjnego wywiadu ankietowego realizowanego przez telefon z komputerowym zarządzaniem doбором próby oraz przebiegiem wywiadu. W stosunku do wywiadów *face-to-face* realizowanych przez ankieterów w terenie metoda CATI pozwoliła na uzyskanie szeregu dodatkowych zalet takich jak szybki *feed back*, precyzyjność odpowiedzi respondentów czy udzielanie odpowiedzi przez osoby o kwalifikacjach pożądanym z punktu widzenia miarodajności wyników badań. Wśród najważniejszych zalet CATI należy wymienić pełną kontrolę przebiegu procesu zbierania danych (prowadzenie wywiadu, kontrola realizacji próby, standaryzację procesu prowadzenia wywiadów, łatwość w programowaniu skomplikowanych rotacji i randomizację pytań oraz odpowiedzi w blokach)⁸³. Czynniki te sprawiają, że wybór tej metody uznać należy za trafny, gdyż gwarantujący obok wymaganej zwrotności także niezbędną wiarygodność merytoryczną. Wskazane przesłanki powodują, że obecnie w większości krajów metoda CATI stanowi jedną z najpowszechniejszych technik prowadzenia badań ilościowych. W rezultacie niniejsze badania obok wartości dodanej w postaci diagnozy wiedzy finansowej w JST wpisują się także w międzynarodowy trend w zakresie wykorzystywanych narzędzi analitycznych i metod badawczych, co dodatkowo podnosi wyjątkowość znaczeniową uzyskanych wyników.

Literatura

- Aczel A.D., *Statystyka w zarządzaniu. Pełny wykład*, PWN, Warszawa 2000.
- Błuszkowski J., Garlicki J., *Metody badań marketingowych*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 1991.
- Kitowski J., *Metody analizy ekonomicznej*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemysłu, Przemysł 2002.
- Metody statystyczne. Zarys teorii i zadania*, red. J. Suchecka, Wyd. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2003.
- Optymalizacja decyzji, symulacja i prognozowanie procesów gospodarczych*, red. E. Ignasiak, Wyd. AE, Poznań 2002.
- Statystyczne metody analizy danych*, red. W. Ostasiewicz, Wyd. AE, Wrocław 1998.
- Starzyńska W., Michalski T., *Metody statystyczne w biznesie*, Absolwent, Łódź 1996.
- Strzyżewska M., Rószkiewicz M., *Analizy marketingowe*, Difin, Warszawa 2002.
- Walesiak M., *Metody analizy danych marketingowych*, PWN, Warszawa 1996.
- Welfe A., *Ekonometria. Metody i ich zastosowanie*, PWE, Warszawa 2003.

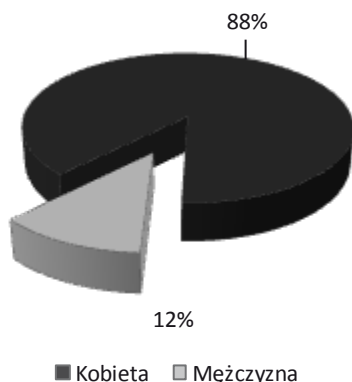
⁸³ Szerzej na ten temat piszą: M. Strzyżewska, M. Rószkiewicz, *Analizy marketingowe*, Difin, Warszawa 2002; *Metody statystyczne. Zarys teorii i zadania*, red. J. Suchecka, Wyd. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2003; M. Walesiak, *Metody analizy danych marketingowych*, PWN, Warszawa 1996; A. Welfe, *Ekonometria. Metody i ich zastosowanie*, PWE, Warszawa 2003.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Charakterystyka podmiotów biorących udział w badaniu

Jak wykazano w części metodologicznej niniejszego opracowania, w badaniach na temat wiedzy finansowej w JST wzięło udział 68 respondentów, z których 88,2% stanowiły kobiety, a pozostałe 11,8% – mężczyźni (por. wykres 1).

Wykres 1. Płeć respondentów biorących udział w badaniu

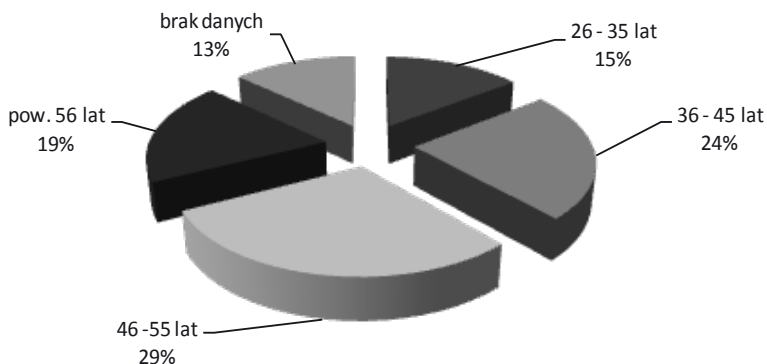


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Największa część respondentów – 29% – była w wieku powyżej 46-55 lat. Nieco mniej liczna grupa reprezentowała przedział wiekowy 36-45 lat (24%)

oraz przedział powyżej 56. roku życia (19%), natomiast najmniej liczną (tj. 15%) grupę stanowili reprezentanci z przedziału wiekowego 26-35 lat. Równocześnie 13% badanych nie udzieliło odpowiedzi na powyższe pytanie. Charakterystykę uczestników badania ze względu na kryterium wieku przedstawia wykres 2.

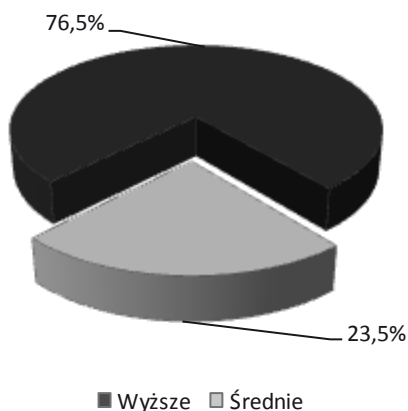
Wykres 2. Podział uczestników badania ze względu na wiek



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Większość badanych osób, tj. 76,5%, posiadała wyższe wykształcenie. Najczęściej miało ono charakter ekonomiczny, administracyjny lub prawniczy. Pozostałe 23,5% respondentów stanowiły osoby z wykształceniem średnim (por. wykres 3).

Wykres 3. Wykształcenie respondentów

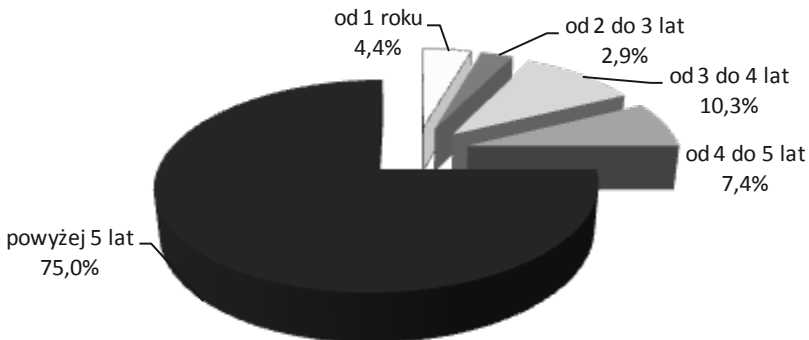


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Kolejną cechą wyróżniającą respondentów był staż pracy w JST, który wskazuje pośrednio na doświadczenie i kompetencje zdobyte w okresie pracy w strukturach JST. Najwięcej przebadanych osób, tj. 75%, wskazało na najdłuż-

szy staż pracy w urzędach wynoszący ponad 5 lat. Od 3 do 4 lat wykonywało swoje obowiązki zawodowe w urzędach ponad 10% badanych, od 4 do 5 lat – ponad 7% respondentów, natomiast osoby zatrudnione w jednostce poniżej jednego roku stanowiły w próbie tylko nieco ponad 4%. Najmniej osób wskazało na staż pracy w urzędzie mieszczący się w przedziale od 2 do 3 lat, a było to 2,9% respondentów (por. wykres 4).

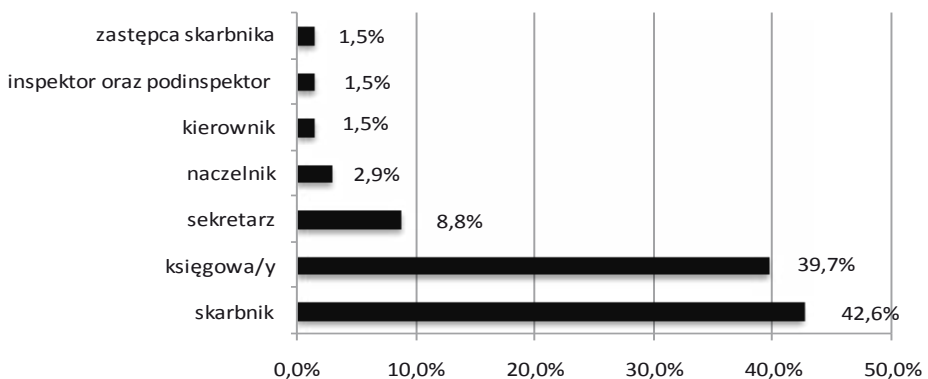
Wykres 4. Liczba lat pracy w urzędzie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z uwagi na możliwość wystąpienia podczas badania problemów z kontaktem z pożądanymi z punktu widzenia badań pracownikami struktur samorządowych przyjęto, iż w pierwszej kolejności ankietery będą prosić o rozmowę osoby na stanowisku sekretarza, następnie skarbnika, w dalszej kolejności kierownika wydziału/dyrektora wydziału podatkowego (finansowego), a ostatecznie inspektora-pracownika wydziału finansowego/budżetowego. Wyniki oddające strukturę uczestników badania przedstawia w sposób zbiorczy wykres 5.

Wykres 5. Stanowisko pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Większość badanych (tj. 42,6%) pracowała na stanowisku skarbnika, a kolejne 9,7% na stanowisku księgowego. Pozostałe osoby były zatrudnione na stanowisku sekretarza (8,8%) oraz naczelnika (2,9%). Jedyne pojedyncze podane badaniu osoby świadczyły pracę na stanowisku kierownika, inspektora, zastępcy skarbnika oraz podinspektora.

Uzyskane wyniki świadczą o standardowej strukturze zatrudniania w działach (wydziałach lub referatach) finansowych JST. Dowodzą tego rezultaty badań struktury organizacyjnej urzędów miejskich i starostw powiatowych w woj. śląskim i małopolskim przeprowadzone w latach 2008-2011. Identyfikacja wyników powołanych badań pozwala stwierdzić, że struktura zatrudnienia w typowych JST wykazuje, iż⁸⁴:

- w urzędach przeważającą większość stanowią pracownicy na stanowiskach urzędniczych-nierobotniczych (60-65% wraz z kierownikami),
- największą liczbę etatów ogółem spośród wszystkich pionów organizacyjnych zidentyfikowano w pionach zastępcy(ów) burmistrza, starosty,
- zdecydowanie największą liczbę etatów kierowniczych (52% ogółu kierowników) i urzędniczych (56%) w porównaniu do pozostałych pionów zidentyfikowano w pionie burmistrza i starosty (drugi największy pion ze względu na udział w ogólnej liczbie zatrudnionych),
- w przeważającej liczbie urzędów występuje stosunkowo dużym udział zatrudnienia w pionie burmistrza/starosty w odniesieniu do zatrudnienia ogółem (30-36%).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że struktura zatrudnienia w poddanych ankietyzacji jednostkach samorządu gminnego na Podkarpaciu nie odbiega od struktury typowej. Oznacza to możliwość transponowania ustaleń poczynionych na próbie JST woj. małopolskiego oraz śląskiego do specyfiki działalności JST szczebla gminnego na Podkarpaciu. W rezultacie identyfikacja konfiguracji struktur organizacyjnych oraz struktur zatrudnienia w badanych urzędach pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, poszczególne komórki organizacyjne charakteryzują się istotnym poziomem specjalizacji funkcjonalnej, o znacznej odmienności w porównaniu z pozostałymi komórkami. Po drugie, w poszczególnych pionach realizowane są równoległe dwie grupy funkcji, tj. zalgorytmizowane-obslugowe oraz strategiczne-prorozwojowe. Po trzecie, z punktu widzenia liczby komórek bezpośrednio podporządkowanych poszczególnym kierownikom pionów na uwagę zasługuje pion burmistrzów cechujący się znacznym rozczłonkowaniem.

⁸⁴ *Badania struktury organizacyjnej urzędów miejskich i starostw powiatowych w województwie Śląskim i Małopolskim w latach 2008-2011*, Instytut Organizacji „INORG” sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach.

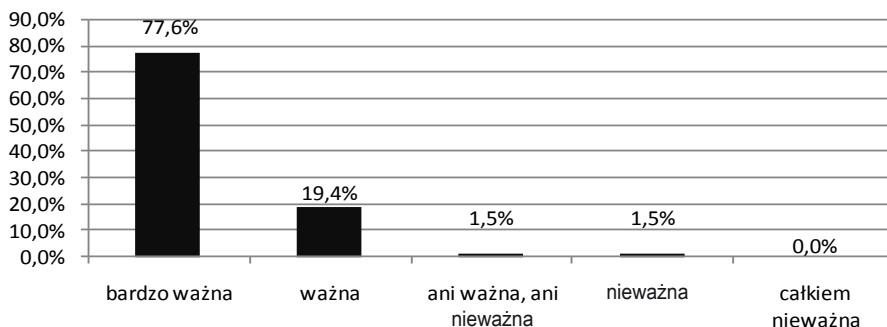
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Diagnoza stanu wiedzy finansowej pracowników JST szczebla gminnego na Podkarpaciu

Pierwsze pytanie z ankiety dotyczyło wagi, jaką do wiedzy finansowej w wykonywanej pracy przykładają pracownicy JST. Respondenci mieli za zadanie w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznaczało bardzo wysoką wagę, a 1 – wagę bardzo niską, ocenić znaczenie wiedzy finansowej w wykonywanej przez siebie pracy zawodowej. Dla większości respondentów wiedza finansowa jest ważna bądź bardzo ważna, na co wskazało 97% badanych, z których aż 77,6% uznało ją za bardzo ważną. Pojedyncze osoby wskazywały na niską wagę lub byli neutralni (po 1,5%). Respondenci odpowiadający na „nie” argumentowali, iż nie widzą potrzeby dokończenia się w dziedzinie finansów, ponieważ posiadają wystarczającą wiedzę do pracy w wykonywanym zawodzie. Żaden z respondentów nie ocenił bardzo nisko wagi wiedzy finansowej (por. wykres 1).

Wiedzę finansową jako szczególnie ważną nieznacznie częściej wskazywały kobiety niż mężczyźni. Jeżeli wziąć pod uwagę wiek respondentów, to wagę wiedzy finansowej szczególnie doceniają osoby w średnim wieku, tj. z przedziału wieku 36-45 lat, oraz osoby najstarsze, mające powyżej 56. roku życia. Waga wiedzy finansowej wysoko oceniana jest także przez osoby z wykształceniem wyższym oraz przez najkrócej zatrudnione w urzędzie.

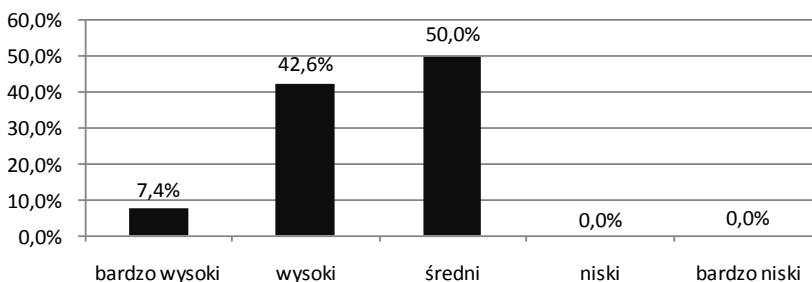
Wykres 1. Ważność wiedzy finansowej w wykonywanym przez badanych zawodzie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

W kolejnym pytaniu każdy z badanych miał za zadanie określić poziom swojej wiedzy finansowej. Dokładnie połowa badanych ocenia stan swojej wiedzy jako średni, 42,6% jako wysoki, a tylko 7,4% respondentów odpowiedziało, że posiada bardzo wysoką wiedzę finansową. Co ciekawe, żaden z badanych nie zdecydował się wskazać odpowiedzi „niski” i „bardzo niski”, co może sugerować w rzeczywistości umiarkowany poziom wiedzy finansowej. Podstawą takiego stwierdzenia jest fakt, iż wyobrażenie o posiadanej wiedzy nie do końca odpowiada realiom wiedzy finansowej wśród pracowników samorządowych. Powołując się na wyniki badań przedstawionych w części teoretycznej, nie sposób nie zauważyć, że przeświadczeniu o posiadaniu wiedzy finansowej nie towarzyszy znajomość instrumentów finansowych, możliwości finansowania pozabudżetowego realizacji zadań publicznych czy też zarządzania w praktyce działalnością JST wolnymi środkami. Wyniki te należy zatem interpretować z dużą ostrożnością. Ilustrację graficzną uzyskanych wyników stanowi wykres 2.

Wykres 2. Poziom wiedzy finansowej badanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

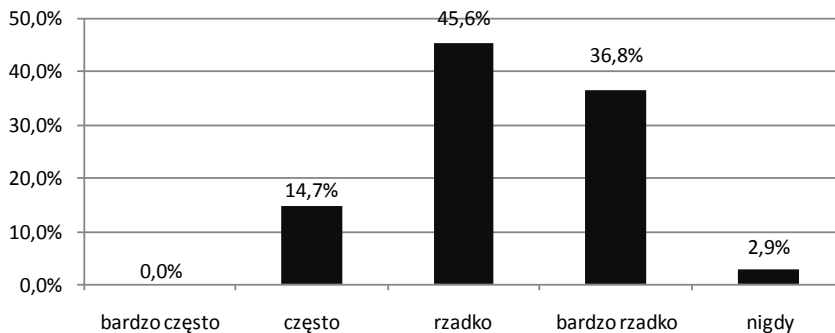
Zdecydowanie wyżej poziom swojej wiedzy finansowej oceniają mężczyźni. Wśród tej grupy badanych 75% wskazało, że posiada wysoki poziom

wiedzy finansowej, a 25%, że poziom ich wiedzy jest średni. Ankietowani mężczyźni wybierali tylko te dwa warianty odpowiedzi. W przypadku kobiet odpowiedzi były bardziej zróżnicowane, lecz należy zwrócić uwagę na fakt, iż to właśnie w tej grupie badanych wskazane zostały odpowiedzi sugerujące bardzo wysoki poziom wiedzy finansowej. Jeżeli rozważać rozkład odpowiedzi na to pytanie w zależności od wieku, to należy wskazać, iż bardzo wysoki poziom wiedzy finansowej wskazywały tylko osoby z trzech najwyższych przedziałów wiekowych, przy czym im wyższy przedział wieku, tym wyższy był odsetek osób deklarujących ten poziom wiedzy. Nieco lepiej pod względem deklaracji dotyczących poziomu wiedzy finansowej wypadają osoby z wyższym wykształceniem, natomiast wyraźnie widać, że długość stażu pracy w urzędzie wpływa na deklarowany poziom wiedzy finansowej. Najwyższy poziom wiedzy wskazały tylko osoby pracujące w jednostce samorządowej powyżej 5 lat. Jako najwyższy swój poziom wiedzy oceniły osoby na stanowisku księgowego i podinspektora ds. płac i ubezpieczeń społecznych.

Celem kolejnego pytania było zbadanie częstości występowania sytuacji, w których badani odczuwali brak lub niedostateczną znajomość wiedzy finansowej podczas wykonywania pracy zawodowej. Respondenci mieli do wyboru pięć następujących możliwości odpowiedzi: „bardzo rzadko”, „rzadko”, „często”, „bardzo często” oraz „nigdy”. Ponad 45% badanych wskazało, iż takie sytuacje występują rzadko, prawie 37% uznało takie przypadki za bardzo rzadkie. Jedynie 2,9% respondentów zadeklarowało, iż takie okoliczności nigdy nie miały miejsca. Pozostałe 14,7% badanych twierdzi, że takie przypadki zdarzały się im często. Analizując uzyskane wyniki, można stwierdzić, iż w JST pracują osoby kompetentne oraz posiadające wystarczający poziom wiedzy finansowej do wykonywania pracy zawodowej, natomiast zdarzają się sytuacje, które wymagają bardziej zaawansowanej wiedzy z dziedziny finansów. Fakt ten dowodzi z kolei prawidłowości zaprezentowanych wyżej tez, stanowiąc o tym, że poziom wiedzy finansowej, który należy uznać za absolutnie podstawowy, jest wystarczający dla szablonej realizacji zadań publicznych, ale równocześnie wszelkie odstępstwa od owego szablonego działania skutkują już problemami w wykonywaniu administracji świadczącej. Ilustrację graficzną rozkładu odpowiedzi na powyższe pytanie stanowi wykres 3.

Odpowiedź „często” wskazywana była przede wszystkim wśród respondentów z dwóch przedziałów wiekowych, tj. od 36 do 45 lat oraz powyżej 56 lat. Co ciekawe, częściej braki w wiedzy finansowej zgłaszały osoby z wykształceniem wyższym, choć należy wskazać, iż zdarza się to także wśród osób, które nie zadeklarowały, jakiego rodzaju mają wykształcenie. Im dłuższy staż w urzędzie, tym rzadziej ankietowani deklarowali występowanie sytuacji, w których zabrakło im wiedzy finansowej w związku z realizacją obowiązków zawodowych.

Wykres 3. Częstość występowania sytuacji, w których badani odczuwają brak wiedzy finansowej podczas wykonywania pracy zawodowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Uzyskane wyniki badań wskazują, iż długość stażu pracy wpływa na poziom wiedzy oraz doświadczenia zawodowego. Jednocześnie uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, iż pracownicy JST mają braki w wiedzy, w tym wiedzy specjalistycznej, ze szczególnym uwzględnieniem nowych instrumentów finansowych. Biorąc pod uwagę strukturę zatrudnienia w JST, należy stwierdzić, iż samorządowców cechuje spore zróżnicowanie z uwagi na kryterium średniego stażu pracy w strukturach jednostek samorządowych. JST dysponują zarówno pracownikami doświadczonymi, znającymi przepisy prawa finansowego i budżetowego, jak i urzędnikami młodymi, którzy dopiero rozpoczynają pracę w JST. Z jednej strony dostrzegalne jest zachowawcze podejście do nowoczesnej gospodarki finansowej propagowane przez pracowników starszych stażem, z drugiej natomiast – młodzi samorządowcy posiadają mocną podbudowę teoretyczną w sferze wiedzy finansowej, ale nieopartą doświadczeniami praktycznymi.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Źródła pozyskiwania oraz narzędzia budowania potencjału wiedzy finansowej w JST

Czwarte w kolejności pytanie zawarte w ankiecie miało za zadanie zdobyć informacje na temat źródeł pozyskiwania przez pracowników struktur JST wiedzy z zakresu finansów. Wyniki dokonanej analizy przedstawiono w tab. 1. W kolumnie drugiej ukazana została liczba osób, które wskazały na dane źródło pozyskiwania wiedzy, a w kolumnie trzeciej – średnia waga (suma wag podzielona przez liczbę wskazań) przyznana danemu źródłu. Najwyższa średnia waga przyznana została kursom oraz innym źródłom, z których respondenci korzystali w celu pozyskania wiedzy finansowej, m.in. dzienników prawnych, ustaw, publikacji i polskiego serwisu prawa LEX. Na trzecim miejscu pod względem przyznanej wagi respondenci umieścili literaturę specjalistyczną, która otrzymała średnią wagę równą 2,2 w skali od 1 do 3. Telewizja, prasa oraz internet zostały oznaczone jako najmniej ważne źródła dla poszerzenia wiedzy z zakresu finansów. Ich średnia waga znalazła się w przedziale wartości poniżej 2. Należy jednak zaznaczyć, że najczęściej wykorzystywanymi źródłami pozyskiwania wiedzy z zakresu finansów są w kolejności: literatura specjalistyczna, którą jako jedno z trzech najważniejszych źródeł wskazało aż 80% badanych, szkolenia zewnętrzne oraz internet, które wskazało po 75% respondentów.

Tabela 1. Źródła pozyskiwania wiedzy przez pracowników JST

Źródło	Liczba osób korzystająca z danego źródła	Średnia waga przyznana poszczególnym źródłom
Kursy	3	2,3
Inne	3	2,3
Literatura specjalistyczna	54	2,2
Szkolenia wewnętrzne	10	2,2
Szkolenia zewnętrzne	51	2,1
Internet	51	1,8
Prasa	22	1,7
TV	2	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Z literatury specjalistycznej jako źródła pozyskiwania wiedzy finansowej korzystali wszyscy mężczyźni oraz 77% kobiet. Równocześnie częściej sięgały po nią osoby ze starszych przedziałów wiekowych i osoby zatrudnione w urzędzie ponad 5 lat. Ze szkoleń zewnętrznych częściej korzystali mężczyźni, ankietowani ze środkowych przedziałów wiekowych, czyli powyżej 36 i mniej niż 55 lat, legitymujący się średnim wykształceniem, z najdłuższym stażem pracy. Z kolei internet był wykorzystywany częściej przez kobiety, ankietowanych ze środkowych przedziałów wiekowych, z wykształceniem średnim i najdłuższym stażem w JST.

Kolejnym badanym zagadnieniem był czas poświęcany przez respondentów na podnoszenie wiedzy finansowej w rozbiciu na poszczególne źródła wiedzy. Tabela 2 przedstawia rozkład źródeł wykorzystywanych do podnoszenia wiedzy finansowej przez pracowników samorządowych wg liczby korzystających z nich osób oraz czasu poświęconego na pracę z wymienianymi źródłami.

Tabela 2. Czas poświęcany na podnoszenie wiedzy finansowej

Źródło	Liczba osób wskazujących dane źródło	Przeciętna liczba godzin w miesiącu poświęcona na zdobywanie wiedzy
Szkolenia zewnętrzne	35	5,2
Prasa	16	4,8
Internet	33	4,5
Literatura specjalistyczna	26	4,5
Szkolenia wewnętrzne	7	4,3
TV	1	4
Inne	3	3,7
Kursy	2	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Po analizie otrzymanych odpowiedzi okazało się, iż najwięcej czasu respondenci poświęcają na szkolenia zewnętrzne. Średnio wśród osób, które korzystały z tego źródła pozyskiwania wiedzy finansowej, było to ponad 5 godz. miesięcznie. Na zgłębianie informacji zawartych w pozostałych źródłach badani poświęcają 4-5 godz. miesięcznie w przeliczeniu na każde z nich. Jak wykazały badania, mniej czasu zajmują im tylko kursy.

Uzyskane rezultaty zdają się wewnątrznie sprzeczne. Z jednej strony – pracownicy JST wskazują, że istotnym problemem w dostępie do wiedzy finansowej jest szum informacyjny, a z drugiej – wskazują oni jako jedno z podstawowych źródeł pozyskiwania tej wiedzy internet, którego zasoby często są źródłem dezinformacji. Na uwagę zasługuje także podejście do korzystania ze szkoleń. Badania wykazały, że w zdecydowanej większości przypadków są to szkolenia zewnętrzne. Z zasady tego rodzaju szkolenia są droższe, a przy tym wyłączają one osoby szkolone niemalże całkowicie z dyspozycyjności na potrzeby urzędu. Sytuacja ta jest szkodliwa szczególnie w małych gminach wiejskich, w których zatrudnienie w poszczególnych referatach opiera się na dwóch, a niekiedy nawet na jednej osobie. Szkolenia zewnętrzne w tego rodzaju gminach dezorganizują w istotnym stopniu pracę poszczególnych referatów, a tym samym całego urzędu. Jak wykazano w rozdziale poświęconym obecnym trendom w podnoszeniu wiedzy finansowej, o wiele korzystniejszym rozwiązaniem okazują się szkolenia organizowane w siedzibie urzędu, dedykowane i elastyczne. Rozwiązanie to ma szereg korzyści. Poza oczywistą zaletą kosztową zapewnia ono większą dyspozycyjność pracownika, mniejszą destabilizację funkcjonowania zwłaszcza mniejszych urzędów oraz redukcję kosztu alternatywnego związanego z czasem przeznaczonym na szkolenia zewnętrzne.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

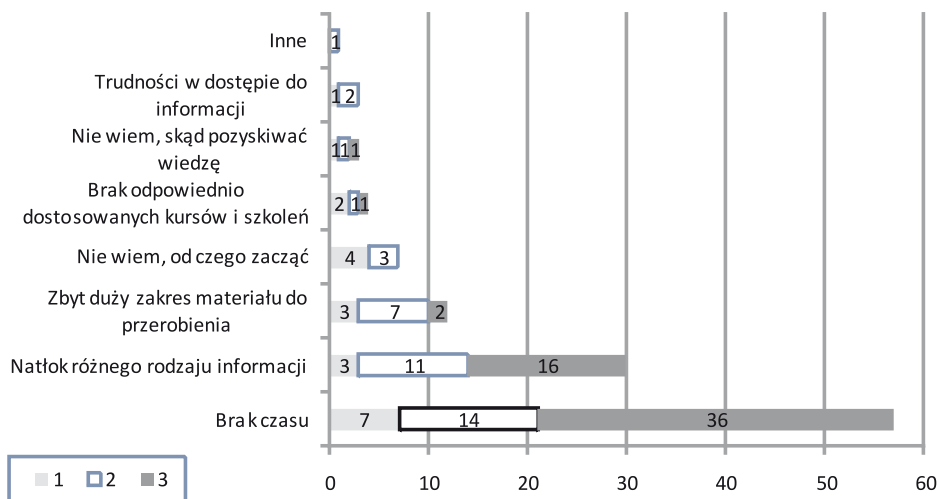
Bariery w pozyskiwaniu wiedzy finansowej przez pracowników JST

W ankiecie badaniu poddano także bariery, z jakimi samorządowcy mają do czynienia, podnosząc wiedzę finansową. Respondenci mieli za zadanie wskazać trzy największe ich zdaniem bariery oraz uszeregować je pod względem ważności, nadając wagę 3 barierze najważniejszej. Wykres 1 prezentuje zarówno liczebność wskazań dotyczących poszczególnych barier, jak również liczebność występujących w nich wag.

Najczęściej wskazywaną barierą był brak czasu (84%). Na drugim miejscu respondenci umieścili natłok różnego rodzaju informacji. Przeszkodę tę wskazało ponad 44% badanych osób. Na trzecim miejscu pod względem liczebności wskazań znalazło się stwierdzenie „nie wiem, od czego zacząć”, które wybrało prawie 18% badanych. Pozostałe przeszkody w podnoszeniu wiedzy z zakresu finansów, tj. brak odpowiednio dostosowanych kursów i szkoleń, trudności w dostępie do informacji, niewiedza na temat źródeł pozyskiwania wiedzy, wskazało mniej niż 6% badanych. Wśród innych barier wymieniane były m.in. brak środków, brak finansów w jednostce, brak chęci, biurokracja oraz szybka zmienność przepisów.

Brak czasu dotkliwiej doskwiera osobom z dłuższym stażem pracy oraz w starszym wieku. Na natłok różnego rodzaju informacji skarżą się osoby ze średnich przedziałów wiekowych, tj. powyżej 36. a poniżej 55. roku życia, z wykształceniem średnim i najdłuższym stażem pracy w urzędzie. Z kolei zbyt duży zakres materiału do przeanalizowania (zglobienia) najczęściej stanowi problem dla kobiet, osób w wieku 36-45 lat, pracujących na stanowisku skarbnika.

Wykres 1. Ranking największych barier w podnoszeniu wiedzy finansowej zaznaczony w skali od 1 do 3 (cyfra 3 oznacza największą barierę)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Odpowiedzi na pytanie, „w której z podanych form podnoszenia kwalifikacji finansowych chciałaby Pan/Pani uczestniczyć”, większość osób wybrało szkolenia zewnętrzne (aż 72%). Na drugim miejscu znalazły się seminaria (25%), na trzecim – studia podyplomowe. Nieco ponad 13% badanych byłoby skłonnych wziąć udział w programach doradczych, a tylko 2,9% – w wykładach otwartych. Nikt z badanych nie chciałby podnosić swoich kwalifikacji na studiach wyższych. Respondenci mieli możliwość wyboru dowolnej liczby odpowiedzi, a ich ilustrację stanowi tabela 1.

Tabela 1. Ranking form podnoszenia kwalifikacji finansowych najchętniej wybieranych przez badanych

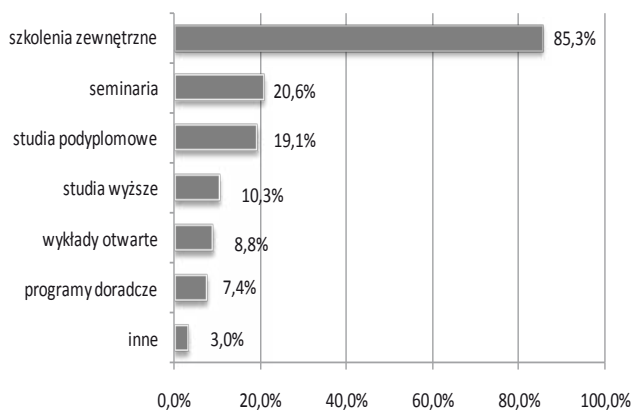
Formy podnoszenia kwalifikacji finansowych	Liczba osób (%)
Szkolenia zewnętrzne	72,1
Seminaria	25
Studia podyplomowe	22,1
Programy doradcze	13,2
Wykłady otwarte	2,9
Studia wyższe	–
Inne	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Szkolenia zewnętrzne są bardziej preferowaną formą podnoszenia kwalifikacji przez osoby z dłuższym stażem w urzędzie oraz urzędników z młodszych przedziałów wiekowych. Seminary chętniej wybrałyby osoby z najmłodszego przedziału wiekowego, studia podyplomowe natomiast interesują kobiety z wyższym wykształceniem i z najmłodszych przedziałów wiekowych.

Kolejne pytanie miało za zadanie sprawdzenie tego, czy pracownicy JST uczestniczą w zewnętrznych formach podnoszenia kwalifikacji, pozwalając tym samym określić, jakie formy najczęściej wybierali oni w ostatnich 3 latach swojej pracy w strukturach samorządowych. Ilustrację wyników uzyskanych odpowiedzi stanowi wykres 2.

Wykres 2. Formy podnoszenia kwalifikacji finansowych, z których badani skorzystali w ciągu ostatnich 3 lat



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Największa grupa respondentów na przestrzeni ostatnich trzech lat skorzystała ze szkoleń zewnętrznych (aż 85,3%). Na drugim miejscu znalazły się seminary (20,6%), a na trzecim – studia podyplomowe (19,1%). Pozostałe formy podnoszenia kwalifikacji finansowych w odpowiedziach respondentów prezentowały się następująco: studia wyższe (10,3%), wykłady otwarte (8,8%), programy doradcze (7,4%). Jedynie 3% badanych zadeklarowało chęć skorzystania z innych form kształcenia, w tym m.in. z kursów.

W szkoleniach zewnętrznych brały udział zwłaszcza osoby w wieku poniżej 55 lat, z wykształceniem średnim i najdłużej pracujące w urzędzie. Seminary wybierali mężczyźni, osoby z najmłodszego przedziału wiekowego. Na studiach podyplomowych podnosiła swoje kwalifikacje co piąta kobieta i co ósmy mężczyzna. Szczególne zainteresowanie tą formą budziła u osób w przedziale wieku 36-45 lat oraz w grupie osób pracujących w urzędzie powyżej 5 lat. Na studia wyższe poszły w większym stopniu kobiety, z przedziału wiekowego 36-45 lat, posiadające już wyższe wykształcenie.

Podsumowując, należy dodać, że podłoże barier w zakresie podejmowania inicjatyw na rzecz podnoszenia wiedzy finansowej w strukturach samorządowych powodowane jest w głównej mierze uwarunkowaniami miękkimi, a nie sztywnymi barierami w postaci kosztów. Główną przyczyną niepodejmowania działań związanych z podnoszeniem potencjału wiedzy finansowej jest brak czasu pracowników JST. Problem ten dotyka pracowników tak sektora publicznego, jak i prywatnego, z wyraźnym wskazaniem na sektor prywatny. Tymczasem inicjatywy na rzecz podnoszenia wiedzy w sektorze prywatnym są nie tylko o wiele częstsze, ale przyjmują formuły niestosowane w strukturach samorządowych. Należą do nich *coaching*, mentoring, tworzenie baz wiedzy, dzielenie się wiedzą czy też jej transferowanie. Problemem w samorządzie okazuje się w dalszym ciągu niewystarczające otwarcie na potencjał otoczenia. Jeżeli dla 44% badanych przeszkodą w inicjatywach związanych z podnoszeniem swojej wiedzy jest natłok informacji, to może to oznaczać, że udzielający odpowiedzi pracownicy nie potrafią odfiltrować istotnych dla nich informacji, a tym samym nie są w stanie skutecznie sprzegnać swoich potrzeb w sferze wiedzy związanej z zajmowanym stanowiskiem z możliwościami, jakie oferuje w tym względzie rynek usług edukacyjnych. Problemem staje się tym samym nie tyle szum informacyjny, co nieumiejętność czytelnego zdefiniowania potrzeb w obszarze wiedzy specjalistycznej. Tezę tę zdaje się potwierdzać odpowiedź na pytanie o bariery w podnoszeniu wiedzy. Otóż blisko 20% badanych stwierdziło, że podstawową barierą w uruchomieniu działań związanych z podnoszeniem swojej wiedzy finansowej jest brak umiejętności zdecydowania o tym, od czego tego rodzaju aktywność należy rozpocząć. Trudno zatem rozpatrywać niedostatek wiedzy w JST w kategoriach barier sztywnych, będących pochodną ograniczeń finansowych. Jak wykazały badania, w wielu przypadkach problem ten ma charakter prozaiczny, a co zdecydowanie ważniejsze – spoczywa on po stronie samych zainteresowanych, a nie zatrudniających ich struktur.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Preferencje w zakresie form pozyskiwania wiedzy finansowej przez pracowników JST

W badaniu na temat wiedzy finansowej pracowników struktur samorządowych pytano także o wiedzę z zakresu specyficznych form finansowania zadań publicznych, z których korzystała dotychczas gmina. Uzyskane wyniki przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Formy finansowania zadań publicznych przez gminy

Formy finansowania zadań publicznych	Rodzaj gminy				Suma
	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	
<i>Leasing</i>	1		1		2
<i>Factoring</i>	1	1	1		3
Konwersja zadłużenia na obligacje komunalne			1		1
Montaż finansowy			1	1	2
Partnerstwo publiczno-prywatne			1	8	9
<i>Venture capital</i>					0
<i>Bankassurance</i>					0
Sekurytyzacja				1	1
<i>Project finance</i>					0
<i>Private equity</i>				1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż najczęściej wykorzystywanym sposobem alternatywnego finansowania zadań publicznych przez gminy jest partnerstwo publiczno-prywatne. Szczególnie tę formę finansowania upodobały sobie gminy wiejskie. Pozostałe instrumenty nie cieszą się zbyt dużą popularnością. Wśród instrumentów, z których nie korzystano wcale, znalazły się *bankassurance*, *venture capital* oraz *project finance*. Zebrane wyniki potwierdzają ograniczoną wiedzę finansową pracowników samorządowych w sferze złożonych i niestosowanych na co dzień instrumentów finansowych. Fakt ten potwierdza jedynie tezę o relatywnie wąskiej wiedzy finansowej pracowników struktur samorządowych, ograniczającej się w zasadzie to typowych instrumentów opartych na budżecie.

W ostatnim pytaniu respondenci mieli za zadanie wskazać, jakiego rodzaju formy finansowania zadań publicznych brane są pod uwagę w reprezentowanych przez nich jednostkach. Prezentację graficzną uzyskanych wyników stanowi tab. 2.

Tabela 2. Formy finansowania w przyszłości zadań publicznych przez gminy

Formy finansowania zadań publicznych	Rodzaj gminy				Suma
	miasto na prawach powiatu	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	
<i>Leasing</i>					0
<i>Factoring</i>			1		1
Konwersja zadłużenia na obligacje komunalne			1		1
Montaż finansowy			2	2	4
Partnerstwo publiczno-prywatne	1		1	1	3
<i>Venture capital</i>					0
<i>Bankassurance</i>					0
Sekurytyzacja					0
<i>Project finance</i>					0
<i>Private equity</i>					0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badań.

Tylko cztery formy z tzw. alternatywnych źródeł finansowania zadań publicznych są brane pod uwagę przez wszystkie badane jednostki. W przyszłości gminy zamierzają korzystać z montażu finansowego, partnerstwa publiczno-prywatnego, factoringu oraz konwersji zadłużenia na obligacje komunalne.

Przedstawione dane prowadzą do oczywistych wniosków, badania i ich wyniki można bowiem odczytać w zasadzie tylko w jeden sposób. Pracownicy JST posiadają wiedzę z zakresu finansów, przy czym w zdecydowanie większym stopniu opierają swoje działania na zasobach wiedzy ogólnej niż wiedzy specjalistycznej.

Odpowiadając na pytanie o powód i konsekwencje takiego stanu rzeczy, warto wskazać, że oparcie działania JST na instrumentach znanych, a przez to sprawdzonych, skutkuje w świadomości pracowników samorządowych mniejszym ryzykiem niż sięganie po nowoczesne, rzadziej stosowane narzędzia finansowe. Paradoksalnie, nowe instrumenty obarczone są niejednokrotnie mniejszym ryzykiem, a często i kosztem stosowania. To z kolei prowadzi do kolejnego wniosku, a mianowicie sugeruje, że wiedza pracowników JST o sferze nowoczesnego instrumentarium finansowego w zdecydowanie większym stopniu jest wiedzą teoretyczną niż praktyczną. Sytuacja ta rodzi pytania o zasadność kosztów związanych z podnoszeniem wiedzy w sferach, które nie mają możliwości bycia wykorzystanymi w praktyce działalności struktur urzędu. Wiedza finansowa nawet najbardziej wysublimowana dopóki nie będzie mogła zostać zastosowana w praktyce, nie będzie stanowiła żadnej wartości dla organizacji. Koszt jej pozyskania będzie tym samym kosztem nieuzasadnionym.

Niezwykle ważne staje się zdiagnozowanie przyczyn abstrahowania od wykorzystywania posiadanej wiedzy. Badania dowodzą niezbicie, że są to przede wszystkim przyczyny zakorzenione głęboko w mentalności pracowników samorządowych, skutkujące z jednej strony brakiem zaufania do nowych, stosunkowo rzadko stosowanych rozwiązań, a z drugiej – niepełną wiedzą na temat danego instrumentu i korzyści, jakie może on przynieść jednostce. Finalnie przyczyną niestosowania wiedzy finansowej opartej na proefektywnym instrumentarium jest zastanie struktur samorządowych będące efektem stosowania od lat tych samych instrumentów i rozwiązań w sferze finansowania zadań publicznych. Powodem takiego stanu rzeczy może być nie tylko nieufność wobec nowych rozwiązań, lecz także przyzwyczajenie do sprawdzonych narzędzi finansowych.

Jacek Rodzinka, Tomasz Skica, Tomasz Wołowiec

Podsumowanie i wnioski z badania

Wydawałoby się, iż wiedza finansowa pracowników zatrudnionych w JST na stanowiskach sekretarza, skarbnika, kierownika wydziału/dyrektora wydziału podatkowego (finansowego), inspektora-pracownika wydziału finansowego/budżetowego jest ważna i niezbędna do wykonywania pracy. I rzeczywiście, jeśli chodzi o wagę tejże wiedzy, to respondenci biorący udział w badaniu również podkreślili wysoką jej rangę wykonywanej przez siebie pracy zawodowej, jednak jak wskazali, że jej rzeczywisty poziom jest średni. Mimo tego (średniego) poziomu wiedzy finansowej w trakcie pracy w urzędzie urzędnicy odczuwają jej braki stosunkowo rzadko, a najczęściej, podnosząc swą wiedzę, sięgają po specjalistyczną literaturę, uczestniczą w szkoleniach zewnętrznych, korzystają z zasobów internetu, poświęcając na te źródła wiedzy po około 4-5 godz. miesięcznie.

Najczęściej wskazywaną przez urzędników barierą w podnoszeniu swoich kwalifikacji jest brak czasu oraz natłok różnego rodzaju informacji (tzw. chaos informacyjny). W ostatnich latach, podnosząc kwalifikacje, badani najchętniej wybierali szkolenia zewnętrzne, seminaria i studia podyplomowe. Analogiczne formy zdobywania wiedzy wybraliby oni w przyszłości. Gdyby jednak pokusić się o przełożenie wiedzy i umiejętności pracowników JST na wykorzystanie różnych formy finansowania zadań publicznych przez gminy, to nie wypada to zbyt dobrze. Najpopularniejsze jest partnerstwo publiczno-prawne. Jedyne pojedyncze gminy wykorzystują pozostałe z wymienionych w ankiecie instrumentów. W przyszłości ta sytuacja zapewne nie ulegnie znaczącej poprawie, gdyż przewidywania co do wdrożenia innych form finansowania zadań publicznych są mało realistyczne.

Przyjmując za punkt wyjścia przytoczone badania oraz opierając wnioski na podbudowie teoretycznej zawartej w części wprowadzającej do raportu,

należy wskazać, że z punktu widzenia reakcji strategicznej i systemu zarządzania w otoczeniu JST można wyróżnić dwa obszary:

- obszar usług dla mieszkańców (klientów urzędu) – cechuje się on bardzo dużym zróżnicowaniem funkcjonalnym, jednak poszczególne czynności są realizowane cyklicznie, wg ustalonych algorytmów. Z punktu widzenia systemu zarządzania dla realizacji funkcji usługowych dla klientów wskazane jest dążenie do perfekcji operacyjnej i procesowej,
- obszar kreowania i wdrażania strategii regionu oraz promocji – obejmujący funkcje o naturze strategicznej i prorozwojowej (inwestycyjnej), dla realizacji których najistotniejsze kompetencje z punktu widzenia systemu zarządzania będą się koncentrowały na efektywnym kreowaniu celów, długookresowym planowaniu ich wdrożenia (w horyzoncie nawet ok. 50 lat) oraz kontroli realizacji przyjętej strategii.

Wymienione wyżej obszary stanowią podstawę wyznaczenia kryteriów racjonalizacji systemu zarządzania wiedzą w JST. Działania te należy rozpatrywać w dwóch komplementarnych płaszczyznach, tj. diagnozie oraz działaniu eliminującym wykazany problem. Badania przeprowadzone na próbie JST szczebla gminnego na Podkarpaciu wykazały pięć podstawowych obszarów problemowych w sferze wiedzy finansowej oraz podejścia do zarządzania jej zasobami. W odpowiedzi na zidentyfikowane na etapie prac badawczych problemy wskazano rozwiązania zakładające ich skuteczne eliminowanie (por. tabela 1).

Tabela 1. Wnioski dla racjonalizacji systemu zarządzania wiedzą w JST

ZIDENTYFIKOWANY PROBLEM	PROPOZYCJE RACJONALIZACJI
Potrzeba poszerzenia wiadomości fachowych, polepszenia efektywności wykonywanej pracy	Dostęp do literatury fachowej i specjalistycznych czasopism. Udział w tematycznych szkoleniach i kursach. Usprawnienie obiegu dokumentów.
Brak określonej ścieżki kariery zawodowej i niezadawalający system motywacyjny	Udostępnieniu możliwości awansu: rekrutacja wewnętrzna oraz jasny i udostępniony pracownikom system motywacyjny, tworzenie planu rozwoju pracowników w oparciu o wyniki i jakość pracy.
Brak komunikacji na linii przełożony wyższego szczebla – podwładny	Umożliwienie bezpośredniego kontaktu, uproszczenie struktury organizacyjnej (nacisk na dyskusje i wymianę informacji).
Problemy organizacyjne	Usprawnienie obiegu dokumentów, racjonalizacja podziału kompetencji, praw i obowiązków związanych z zarządzaniem finansami i kierowaniem polityką gospodarczą JST.
Nierównomierne obciążenie stanowisk	Równomierne obciążenie stanowisk – jednoznaczne zakresy czynności, rotacja na stanowiskach, uproszczenie struktury organizacyjnej.

Źródło: Opracowanie własne.

Uzyskany w ten sposób zestaw stanowi matrycę pozwalającą na rozwiązanie sytuacji problemowych z punktu widzenia stanu wiedzy finansowej w JST oraz podejścia do zarządzania jej pokładami w kierunku optymalizacji uzyskiwanych efektów.

Wskazana matryca stanowi odpowiedź na zdiagnozowane problemy w sferze wiedzy finansowej pracowników samorządowych i inicjatyw na rzecz jej podnoszenia. Wykazany zestaw sugerowanych rozwiązań stanowi katalog skrojonych na miarę propozycji działań racjonalizujących podejście do gospodarki zasobami wiedzy. W rezultacie w korespondencji z wynikami uzyskanych badań tworzy on spójną całość, diagnoza potrzeb znajduje bowiem pełne odbicie w sformułowanych sposobach ich zaspokajania.

Podsumowując, należy zauważyć, że oceniając obszary wiedzy, których „wypełnienia” oczekują JST, a przy tym mając na uwadze wymogi rynku i zmienność otoczenia struktur samorządowych, należy stwierdzić, że JST poszukują wiedzy i sprawności instytucjonalnej w wielu obszarach swojej działalności. Wymienić należy w tym miejscu chociażby planowanie budżetowe (zadaniowe), konstruowanie wieloletnich prognoz finansowych, sprawozdawczość finansową JST, sprawowanie kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową JST czy też aktywność inwestycyjną samorządów. Mimo iż działania, które wyżej wymieniono, stanowią jedynie o zarysowaniu rzeczywistych potrzeb w obszarze wiedzy finansowej JST, pozwalają one zauważyć, że potrzeby te są niezwykle złożone, zróżnicowane, a przy tym wykazują tendencję do ewoluowania z uwagi na kierunki i dynamikę zmian w podstawach prawnych gospodarki finansowej JST. Paradoksalnie zmiany w prawodawstwie są wtórnym katalizatorem dla inicjowania działań na rzecz rozszerzania wiedzy finansowej w JST. Nowe realia legislacyjne, przed którymi ustawodawca stawia jednostki samorządowe, wymagają cyklicznego budowania zasobów wiedzy finansowej, aktualizowania ich i wpasowywania w kierunek zmian wytyczanych w obszarze podstaw gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W rezultacie determinanty działań na rzecz rozszerzania wiedzy finansowej nie mają wyłącznie charakteru oddolnego, lecz także równie silnie stymulowane są one w sposób odgórny. Paradoksalnie, uruchamia to kolejny problem. Jest nim świadomość finansowa pracowników JST wyrażająca się zdolnością do łączenia zmian w sferze prawno-finansowej z możliwościami skutecznego oddziaływania na nie za pośrednictwem zasobów wiedzy finansowej. Kluczowe wydaje się nie tylko podnoszenie wiedzy w sferze finansów, lecz dostrzeganie przez pracowników struktur samorządowych realnego potencjału wynikającego z jej uzyskiwania oraz możliwości wykorzystania zdobytej wiedzy do faktycznego wzmocnienia efektywności funkcjonowania JST. Umiejętnie stosowana wiedza finansowa pozwala wyprzedzać zmiany, przed którymi JST stawia dynamicznie zmieniające się otoczenie.

Informacja o autorach

dr Tomasz Skica

Kierownik Pionu Badań i Nauki w Instytucie Badań i Analiz Finansowych WSIiZ w Rzeszowie
Ekspert z zakresu finansów publicznych
Adiunkt w Katedrze Makroekonomii WSIiZ w Rzeszowie
e-mail: tskica@ibaf.edu.pl

dr Jacek Rodzinka

Kierownik Pionu Konsultingu w Instytucie Badań i Analiz Finansowych WSIiZ w Rzeszowie
Ekspert z zakresu ubezpieczeń, badań naukowych i rynkowych oraz lojalności klienta
Adiunkt w Katedrze Makroekonomii WSIiZ w Rzeszowie
Dyrektor Centrum Badań i Analiz Społeczno-Gospodarczych Klasteringu
e-mail: jrodzinka@ibaf.edu.pl

prof. WSIiZ dr Tomasz Wołowiec

Wicedyrektor ds. Rozwoju w Instytucie Badań i Analiz Finansowych WSIiZ w Rzeszowie
Ekspert z zakresu finansów publicznych, polityki gospodarczej, polityki podatkowej i systemów podatkowych
e-mail: twolowiec@ibaf.edu.pl

dr Agata Gemzik-Salwach

Kierownik Pionu Eventów i Promocji w Instytucie Badań i Analiz Finansowych WSIiZ w Rzeszowie
Ekspert z zakresu bankowości i finansów
Adiunkt w Katedrze Makroekonomii WSIiZ w Rzeszowie
e-mail: agemzik@ibaf.edu.pl

mgr Ulyana Dzyuma

Pracownik Instytutu Badań i Analiz Finansowych WSIiZ w Rzeszowie
Asystent w Katedrze Mikroekonomii WSIiZ w Rzeszowie
e-mail: udzyuma@ibaf.edu.pl

Instytut Badań i Analiz Finansowych

ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
Pokój RA50
Tel. +48 17 86-61-185
Fax +48 17 86-61-222
www.ibaf.edu.pl

Financial knowledge in actual activity of local government units

Analysis report vol. 1, no. 2

Edited by Tomasz Skica

Tomasz Wołowiec, Tomasz Skica

Diagnosis Concerning the Financial Knowledge of Local Government Units (LGUs)

Financial awareness is a necessary ability to function in modern society and it becomes more and more important in a long-term perspective of a worthy life of an individual and the society.

(Cate Lyons-Crew¹)

Local finance expresses the decentralisation of public finance management. It differs from finance at the central level with its territorial range and the place of concentrating financial resources. The said autonomy is related to the essence of local government, reflected in the fact that public authority is executed using administrative power by entities separate from the state and which have corporate structure regulated by law². The scale and scope of the local government's power are defined by its tangible assets, hence the financial management

¹ After: M. Iwanicz-Drozdowska, *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych (Financial Products and Financial Education in Poland Against Selected Developed Countries)*, report from research No. 04/S/0010/08, Collegium of Management and Finance, Department of General Insurance, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2009.

² J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego (Budget of a Local Government Unit)*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, p. 9.

of local government units should be viewed from the perspective of all activities connected with collecting and spending financial means that are done by LGU authorities, their organs and the competent organisational units. Also, the financial management of local governments is not limited only to realising the passed budget. LGU income is the main source of financing the unit's own tasks, but beside the income, the role is also played by bank credits, loans and financial engineering. Worth mentioning are also hybrid financing, public-private partnerships (PPP), and finally also issuing communal securities³.

Considering the above, one cannot help but agree that financial knowledge is an extremely important element not only of functioning and development, but more importantly of managing financial processes at local government level. Considering the progressing reforms of the national public finance system and the resulting consequences (legal, financial, as well as managerial) for shaping the financial management of the LGUs⁴, and also globalisation processes and the dynamic development of the financial services' market, it is natural to require managers of the local government subsector of public finance to have thorough financial knowledge⁵ - current and interdisciplinary knowledge that would most importantly be reliable and practice-based. Constant changes of regulations, growing demands in budget management, progressing restrictions as concerns LGUs' debt-raising capacity⁶ require not only current,

³ T. Skica, A. Kiebała, J. Rodzinka, D. Reško, T. Wołowicz, *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia) (Fundamentals of a Commune's Financial Management (Selected Issues))*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & the Institute of Financial Research and Analysis of the University of Information Technology and Management in Rzeszów, Krynica-Zdrój – Rzeszów 2011, p. 3.

⁴ See more on the topic in: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych (Strategy of Debt Management of the Public Finance Sector)*, Ministry of Finance, Warszawa 2010; *Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów (Decentralisation of Public Finance in the Context of Decentralising Development Processes and the Role of Local Governments in Investing in Regional Development)*, expert opinion for the Ministry of Regional Development, Institute for Structural Research (IBS), Warszawa 2010; and in W. Misiąg, *Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne do sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 (Changes in the Public Finance System Necessary to Efficiently Implement the National Development Plan for 2007-2013)*, Version II – extended, Gdańsk Institute for Market Economics, Warszawa 2005.

⁵ Cf. J. Ostaszewski (ed.), *Nowe wyzwania w zakresie ekonomii i polityki gospodarczej po kryzysie subprime (wnioski z konferencji) (New Challenges in Economy and Economic Policy After the Subprime Crisis (Conclusions from the Conference))*, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2010, pp. 9-20.

⁶ Cf. e.g. Ordinance of the Minister of Finance of 23rd December 2010 on detailed manner of classifying debt titles included in the national public debt, including state treasury debt (DzU 2010, No. 252, item 1692), issued on the basis of art. 72 item 2, specially changed for that purpose, of the act of 27th August 2009 on public finance (DzU 2009, No. 157, item 1240 with later amendments).

“static” financial knowledge expected when executing statutory tasks, but also “dynamic” knowledge based on strategic planning, i.e. knowledge based on modern financial instruments. New financing forms mean an alternative approach to the issues of gaining external means by the LGUs, and they assume the possibility of financing investments basing on sources outside the “tight” LGU budget. However, a frequent problem is the insufficient financial knowledge of the local government authorities, reflected in their sceptical and very careful approach to new solutions, so far unexplored in most LGUs, concerning financing public tasks.

The presented background served to define the aim of the report, which was specified as the assessment of financial knowledge and knowledge of financial instruments in the actual activity of local government units. Achieving such an aim requires forming two hypotheses. The first of them assumes that knowledge is the basic element of shaping the LGUs’ competitive edge and building knowledge-based economy. The other hypothesis, in turn, claims that innovative approach to modern financial instruments is the basic determinant of social and economic development of the LGUs, in the context of changes and systemic reforms of public finance in Poland. Such formulation of the aim and the need to verify the research hypotheses have determined the character and structure of this report. As a result, the report diagnoses the financial knowledge as an endogenous source of the LGUs’ potential and stable development, and indicates the essence and specific character of financial knowledge in the aspect of factors determining knowledge diffusion in Polish local governments.

In the practice of managing local government units’ finance, equally important are both strategic knowledge (based on planning and foreseeing consequences of financial decisions) and operational knowledge, executed at the levels of particular LGU departments, offices and sections. In effect, it is not possible to rank the significance of each of the categories separately, and they should be viewed as components complementing one another. Hence a very important element of managing local government finance is the ability to coordinate operational knowledge with the strategic one based on such criteria as rationality, efficiency and effectiveness, understood as the ability to perform public tasks in the conditions of strong external restrictions.

Neither financial knowledge nor the information possessed are given once and for all. Local government units are functioning in a dynamic and turbulent external environment. That fact makes the ability to adapt to changing conditions, and to reach in response to them for ever newer financial solutions, much more significant. The need to shape the financial management of local governments in an adaptative and flexible manner is proved by such phenomena as:

- the financial crisis, which enforced far-reaching reforms restructuring public finance both in Poland and in other EU countries, as expressed by the reduc-

tion of the budget deficit and public debt of the whole public finance sector (PFS), including the LGUs⁷;

- the unfinished process of financial decentralisation of the LGUs and no reforms of the whole financial system (model) of local governments, including the system of taxing and local fees⁸;
- the so-far unsolved underfinancing of a range of tasks performed at LGU level as ordered by governmental administration;
- decentralisation of new public tasks which abstracts from financial decentralisation in the PFS;
- growing legal and reporting requirements concerning LGU budget management;
- finally, expiring EU means to support infrastructural investments and in consequence seeking rational ways of financing new investment projects.

The above given factors make it considerably more difficult to manage LGU finance. In response to the said dynamics of changes in the environment, local governments are seeking specialist knowledge as to choosing sources and ways of financing the tasks, implementing a debt management policy, as well as creating relations with capital donors⁹. My research proves that the most desired information in financial knowledge concerns¹⁰:

⁷ It must be kept in mind that one needs to differentiate the term of “public finance sector” from the term of “budget”. Beside the government’s budget, public finance includes e.g. local government budgets and various non-budgetary funds, the greatest of which is the Social Insurance Fund (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – FUS). Public debt is thus composed of the debt of the government, local government and FUS. Cf. T. Wołowiec, J. Soboń, M. Malicki, *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu (Impact of the Financial Crisis on Polish Economy – Reform Directions and Growth Perspectives)* [in:] E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov (eds.), *Spoleczno – ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej (Socioeconomic Problems of Transformation in Central and Eastern Europe)*, Poland-East Cooperation Association, Poland-Ukraine Social Association, Maria Skłodowska-Curie Warsaw Academy, Institute for Demography and Social Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, Russian University of Cooperation, Warszawa – Kiev – Moscow 2010, pp. 43-67.

⁸ Cf. T. Wołowiec, J. Soboń, *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego (Decentralisation, Local Development and Financial Management of Local Government Units)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010, and also T. Wołowiec, *Zmiany w opodatkowaniu nieruchomości w 2010 roku – zagrożenia i ryzyka dla uzdrowiskowych podmiotów turystycznych (Changes in Taxes on Property in 2010 – Threats and Risks for Tourist Health Resort Entities)*, “Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP” [Information Bulletin of the Association of Polish Spa-Communities] 2010, No. 3-4, pp. 90-100.

⁹ See more on the topic in: B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego (Financial Strategies of Local Government Units)*, PWE, Warszawa 2008.

¹⁰ Own statutory research, T. Wołowiec, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego – wydziały finansowe a nowe instrumenty finansowania inwestycji (Local Government Units’ Finances – Financial Departments and New Investment Financing Instruments)*, Department of Economics, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2009. Similar conclusions were reached after the interview with the Head the Association of Polish Spa-Communities, Krynica-Zdrój 2010 (information for the sample of 35 spa communities), and interviews with LGU managerial staff during councils of commune heads and mayors in 2010 and 2011.

- financial engineering and hybrid financing (including: classical and reverse public-private partnership, project finance, venture capital and debt restructuring);
- unconventional financial instruments (such as sale-and-lease-back of communal property);
- conditions of covering the financial needs of the LGUs by issuing communal bonds and using that issue to promote the image of the particular local government unit;
- implementing a professional system of managing LGU debt to diversify sources of financing public tasks, principles of making analyses of LGU financial security, possibilities of alternative financing for the needs of the LGUs and communal companies;
- identifying determinants for choosing the source and way of financing investment projects;
- creating LGU financial strategies (including tax strategies at the communal level);
- instruments allowing to limit the costs of financial transactions¹¹.

Local governments seek knowledge that is specialised and reliable, but more importantly – secure. Considering the employment structure in the LGUs, it must be said that local government employees are very diverse as to the criterion of the average work experience in local government structures. The LGUs have both experienced employees who know the provisions of financial and budget law and young clerks who are just starting their work in the LGU. However, regardless of the age structure the issue of financial knowledge does not seem to disappear. The only thing that changes is the focus of the problem. On the one hand a conservative approach to modern financial management is noticeable¹², supported by employees with longer work experience. On the other, young LGU workers have a strong theoretical foundation in the area of financial knowledge, but unsupported by practical experience. In effect, local government employees are relatively poorly prepared to use the possibilities given to the LGUs by the financial market. In spite of that, the inspection of the financial management of the LGUs conducted last year by the Regional Chambers of Accounts (RIO) gave satisfactory results¹³. It proved that the LGUs followed the binding laws while referring to the principles of purposeful and rational expenditure of the public means. This fact confirms the thesis that in their activity, the LGUs refer exclusively to proven and secure instruments of financing public tasks. This

¹¹ T. Wołowicz, Z. Górka, *Zlecenie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (Commissioning the Commune's Own Tasks in a Communal Limited Liability Company)*, "Nowe Zeszyty Samorządowe" [New Local Government Brochures] 2011, No. 3, pp. 38 – 44.

¹² Author's own research (interviews with employees of selected communes of the Nowy Sącz, Limanowa and Gorlice districts), Krynica-Zdrój 2011.

¹³ Results of the Regional Chambers of Accounts' inspection available at: www.rio.gov.pl as of 28th October 2011.

evidently proves poor financial knowledge or lack of it in local government structures, and deeply rooted habits related to using external financing sources.

It seems that the systemic management of a local government unit lacks viewing the LGU as an economic entity which should actively use modern financial knowledge in its activity in order to stimulate active construction of an economic and social potential. The arguments presented above prove the need to stimulate processes of building in local government structures a financial knowledge based on a modern understanding of LGU finance while considering the new challenges in finance which have been revealed after the subprime crisis, complemented with practical concepts based on *New Public Management*¹⁴.

Bibliography

- Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów (Decentralisation of Public Finance in the Context of Decentralising Development Processes and the Role of Local Governments in Investing in Regional Development)*, expert opinion for the Ministry of Regional Development, Institute for Structural Research (IBS), Warszawa 2010.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego (Financial Strategies of Local Government Units)*, PWE, Warszawa 2008.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego (Budget of a Local Government Unit)*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych (Financial Products and Financial Education in Poland Against Selected Developed Countries)*, report from research No. 04/S/0010/08, Collegium of Management and Finance, Department of General Insurance, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2009.
- Misiąg W., *Zmiany w systemie finansów publicznych niezbędne do sprawnej realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 (Changes in the Public Finance System Necessary to Efficiently Implement the National Development Plan for 2007-2013)*, Version II – extended, Gdańsk Institute for Market Economics, Warszawa 2005.
- Ostaszewski J. (ed.), *Nowe wyzwania w zakresie ekonomii i polityki gospodarczej po kryzysie subprime (wnioski z konferencji) (New Challenges in Economy and Economic Policy After the Subprime Crisis (Conclusions from the Conference))*, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2010.
- Ordinance of the Minister of Finance of 23rd December 2010 on detailed manner of classifying debt titles included in the national public debt, including state treasury debt (DzU 2010, No. 252, item 1692).
- Regional Chambers of Accounts' website: www.rio.gov.pl.
- Skica T., Kiebała A., Rodzinka J., Reško D., Wołowicz T., *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia) (Fundamentals of a Commune's Financial Management (Selected Issues))*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & the Institute of Financial Research and Analysis of the University of Information Technology and Management in Rzeszów, Krynica-Zdrój – Rzeszów 2011.

¹⁴ New Public Management introduces managerial approach to public sector management. The novelty of the model consists in adapting management methods and techniques used in the private sector to the conditions of public organisation management.

- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych (Strategy of Debt Management of the Public Finance Sector)*, Ministry of Finance, Warszawa 2010.
- Act of 27th August 2009 on public finance (DzU 2009, No. 157, item 1240 with later amendments).
- Wołowiec T., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego – wydziały finansowe a nowe instrumenty finansowania inwestycji (Local Government Units' Finances – Financial Departments and New Investment Financing Instruments)*, Department of Economics, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2009.
- Wołowiec T., Górka Z., *Zlecenie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (Commissioning the Commune's Own Tasks in a Communal Limited Liability Company)*, "Nowe Zeszyty Samorządowe" [New Local Government Brochures] 2011, No. 3.
- Wołowiec T., Soboń J., *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego (Decentralisation, Local Development and Financial Management of Local Government Units)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Wołowiec T., Soboń J., Malicki M., *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu (Impact of the Financial Crisis on Polish Economy – Reform Directions and Growth Perspectives)*, [in:] E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov (eds.), *Spoleczno – ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej (Socioeconomic Problems of Transformation in Central and Eastern Europe)*, Warszawa – Kiev – Moscow, Poland-East Cooperation Association, Poland-Ukraine Social Association, Maria Skłodowska-Curie Warsaw Academy, Institute for Demography and Social Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, Russian University of Cooperation 2010.
- Wołowiec T., *Zmiany w opodatkowaniu nieruchomości w 2010 roku – zagrożenia i ryzyka dla uzdrowskowych podmiotów turystycznych (Changes in Taxes on Property in 2010 – Threats and Risks for Tourist Health Resort Entities)*, "Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP" [Information Bulletin of the Association of Polish Spa-Communities] 2010, No. 3-4.

PART I

Financial Knowledge and Its Significance
in Local Government's Activity

Agata Gemzik-Salwach

Review of Current Trends in Shaping Financial Knowledge

Introduction

Many current studies show that the offer and the complexity degree of the financial products sold in the Polish market do not basically diverge from those of products offered in the developed countries. At the same time, the level of knowledge in finance and basics of economy in our country may be qualified as generally poor. This results from the fact that the Polish economy has remained in transformation since 1989, and financing education was not the main object of interest to the government of that time.¹⁵ Financial markets are currently the ones developing most dynamically in the world, new financial instruments appear all the time, which brings an increased need of education in finance, both as concerns the possibilities of using financial innovations and as concerns methods and products limiting the risk.

The changes which are taking place in the sphere of financial markets are directly reflected in the processes of shaping financial knowledge of local government units. Today, local governments dispose of a whole range of various fi-

¹⁵ M. Iwanicz-Drozdowska, *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych (Financial Products and Financial Education in Poland Against Selected Developed Countries)*, report from research No. 04/S/0010/08, Collegium of Management and Finance, Department of General Insurance, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2009, p. 6.

nancial instruments to use, becoming both a giver and a donor of capital. A local unit may enter the financial market directly (participating in the financial market and influencing the transactions occurring there) and indirectly (making transactions in the market by the agency of such institutions as: banks, brokerage offices, etc.)¹⁶ New products available in the market give greater possibilities, but at the same time they imply the need to raise the level of financial knowledge. In consequence, the possibilities of using the new financial instruments should become the focus of interest of local government units.

Trends concerning sources of gaining financial knowledge

Currently, the biggest and most important source of gaining any information, including financial, is the Internet. More and more frequently, within the strategy of social responsibility of business, beside for environmental protection activities, culture propagation and charity actions, various financial institutions take measures to educate the society, including education in the area of finance. One of the most frequently used channels of conveying such information are websites¹⁷. Direct interviews with local government units' employees indicate that also in that group the Internet is the first source where they seek solutions to problems related to finances¹⁸.

Another medium that Poles would like to take their financial knowledge from is television, which results from its popularity and availability. Research conducted by the Kronenberg Foundation shows that as many as 56% of respondents obtain their knowledge from TV informational programmes, and 61% would like to obtain knowledge on finances from TV programmes. In particular the older generation expects television to provide information on financial knowledge. Younger people usually prefer the Web. However, television does not satisfy the need for specific financial knowledge necessary in the LGUs' activity. Other sources of gaining financial knowledge that are willingly used by the society are radio programmes, courses and trainings, and financial consultancy¹⁹.

An important way of gaining financial knowledge is participation in specialist training. The extent of LGU employees using training and specialist courses may be shown by the percentage of expenditure for education and vocational development in total work costs. Comparing that value for various kinds of business activ-

¹⁶ B. Filipiak, S. Flejterski, *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego (Banking and Financial Services at Local Government Units)*, CeDeWu, Warszawa 2008, p. 51.

¹⁷ See M. Iwanicz-Drozdowska, *Edukacja i świadomość finansowa (Financial Education and Awareness)*, Publishing House of the Warsaw Schools of Economics (SGH), Warszawa 2011, pp. 266-276.

¹⁸ Author's own research (interviews with commune employees).

¹⁹ *Stan wiedzy finansowej Polaków (The State of Financial Knowledge of Poles)*, report of the Kronenberg Foundation in Citi Handlowy, Dom Wydawniczy Maison, Warszawa 2009, pp. 110 and 113.

ity, it is noticeable that in the period of 2004-2008 the index grew the most in units active in healthcare (from 0.3% to 0.9%), services (from 0.4% to 0.5%) and also in the public administration units (from 0.5% to 0.8%). In other kinds of activity, the share of expenditure on education and vocational development in work costs decreased or remained unchanged. The public administration sector, including the local government sector, was third as concerns the increase of expenditure on education. The reason for increased expenditure may be using the training fund created at employers' initiative, which brings additional tax-related benefits²⁰.

Specialised consultancy companies currently offer practically all kinds of training adjusted to the needs of local government units. Yet the few studies on the impact of the recent crisis on trainings on a European scale show that internal training is more popular than courses outside of the organisation, due to the cost reduction connected with such a choice. The data also indicate that more common are short trainings focused on a particular issue. Smaller dependence of the LGUs on training companies, whose services are becoming more and more expensive, at the same time supports the making of considerable savings²¹. Empirical analyses show that another form of further education and raising qualifications that is very popular among LGU employees are post-graduate studies.

To gain financial knowledge one can also use the experience of other employees of the LGU. A report from research on local government units' preparation to apply for means within the Regional Operational Programme for the Lower Silesian Voivodship, ordered by the Managing Body of the Regional Operational Programme, mentions implementing the mutual competence raising programme among one of the good practices in strengthening the human resources in the area of financial knowledge. Ensuring constant company of a technical advisor to people with smaller experience gives good results and allows to gain valuable experience in performing responsible tasks without the risk of making mistakes due to insufficient knowledge²². This solution is, however, only partially implemented in Polish local government units, and the presented arguments indicate that it could considerably increase the effective performance of public tasks.

Financial knowledge experience exchange between particular local government units is also an underrated and unexploited source of information. The

²⁰ See: A. Bagińska, *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach (Knowledge Management in Polish Companies)*, "Podlaski Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej" [Social Entrepreneurship Incubator Podlaski] 2011, No. 5, pp. 8-10.

²¹ *Preparing for the upswing: training and qualification during the crisis*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: <http://www.eurofound.eu/ewco/studies/tn1010023s/index.htm>.

²² *Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013 (Evaluation of Local Government Units' Preparation to Apply for Means within the Regional Operational Programme for the Lower Silesia Region for 2007-2013)*, information brochure, FundEko Consortium, Project and Consulting Group, Warszawa 2008, p. 4.

LGUs work together in that area to a very small extent. To improve the condition of financial education, the Commission of the European Communities recommends creating a network of entities with practical experience in financial education. The task of such a group would be among others to exchange and support the best practices in financial education²³. This idea could be a good solution also for local government units. Yet such solutions do not enjoy much interest on the part of local government structures, and in the majority of cases any such information is conveyed in an informal way.

Trends in areas of interest in financial knowledge

In the light of the changes happening in the world, such as: the appearance of ever more sophisticated financial instruments, globalisation, growing risk and the economy's susceptibility to crises, financial education becomes an extremely important aspect. Local government units should have the knowledge and abilities allowing them to use the new instruments, while at the same time maintaining limited risk. The diversity of financial products and the complexity level of the available instruments make also the area of the LGUs' interest in financial knowledge change. The LGUs' interest in new financial products and the risk related to them is a clear increasing trend here.

The possibilities of local governments using the rich offer of financial products are mainly defined in the act on public finance²⁴, in the act on the income of local government units²⁵ and other legal regulations for conducting financial settlements. The regulations limit the freedom to use financial services, but also guarantee financial security of a local government unit²⁶. Yet in spite of that, the scope of financial services used by local government units systematically evolves. The pace of that evolution is, however, still too slow.

Results of various studies show that the local government sector is far more interested in services financing its activity than in deposit services. Currently the ones used most often are long-term crediting, preferential financing and overdraft facilities. A lesser role is played by credits strictly for investments and credits meant to finance transient deficits. Among deposit services, the most popular are auxiliary accounts and short-term deposits²⁷. What is important, the LGUs' area of interest includes products from the new and still broadening offer of the financial sector addressed to that group of entities. New products and

²³ See more in: *Financial Education*, Communication of the Commission of the European Communities, Brussels 2007.

²⁴ Act of 27th August 2009 on public finance, DzU 2009, No. 157, item 1240, with later amendments.

²⁵ Act of 13th November 2003 on the income of local government units, DzU 2010, No. 80, item 526.

²⁶ Filipiak B., Flejterski S., *op.cit.*, p. 51.

²⁷ *Ibidem*, p. 62.

services are sought which would increase the effectiveness of using the resources possessed, in particular financial ones. Despite a relatively low income, the LGUs often realise ventures of a relatively high value²⁸, and lack of thorough financial knowledge effectively lowers not only the efficiency, but also the security of performing public tasks. Thus a certain dissonance may be indicated in the LGUs' interest in new financial products. On the one hand it is relatively high, and on the other still visible is the cultivation of proven practices, instruments and solutions. The presented attitude of LGU authorities seems to contradict the natural trends of market evolution, and poses a threat to effective public expenditure and managing public money.

Research shows that local government units are interested mostly in issuing securities. Until recently, the LGUs have not shown interest in this way of gaining capital, and now it is the area of knowledge most desired by local governments. Other financial products as to which local governments seek additional information due to the complexity of the accompanying venture, include: securitisation, public-private partnership, leasing and factoring. Other such products are: comprehensive general liability insurance, *bancassurance*, or guarantees²⁹. Also electronic banking enjoys much interest. All the while, regardless of the presented arguments the problem of financing the LGUs remains the same. Even if they are interested in new solutions in financing public tasks, their approach to using them in practice does not change. At the same time (as proved by direct interviews with local government sector employees), theoretical knowledge not only fails to accompany practice, but is fragmentary in itself. In other words, the LGUs do not have full knowledge on financial instruments. One may thus risk a statement that the said lacks in knowledge are one of the reasons that the LGUs abstain from innovative forms of financing public tasks.

Trends in the ways of conveying financial knowledge

The knowledge of local government units in the area of finance is more and more frequently supplemented thanks to the consultancy companies they hire. Financial consultancy and training concern both the ways of obtaining capital and of investing free financial means. Among the ways in which training companies teach local government units the financial knowledge, three major trends may be defined:

²⁸ *Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013 (Evaluation of Local Government Units' Preparation to Apply for Means within the Regional Operational Programme for the Lower Silesia Region for 2007-2013)*, final report, Warszawa 2008, p. 4.

²⁹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy (Local Government Finances. Tools, Decisions, Processes)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, p. 197.

- offering tailored products,
- comprehensive approach to the customer,
- using distance learning courses.

Tailored products are now a commonly accepted standard in the offer of consultancy companies. Personalised training customised to fit individual needs is offered to various business entities, including also local government units. Offers addressed to local governments show a clear departure from one standard product towards adjusting to the customer's needs. Created are such types of training as are expected by the local government units. Such activities are often named "close-to-customer" activities or "customer penetration"³⁰.

Beside individual approach to the customer, local government units often coerce consultancy institutions to provide comprehensive offers of various trainings and consulting services useful in their activity. Often training is sold in packets combining financial knowledge with other areas of the LGUs' activity³¹.

In training offers addressed to the LGUs, there appear more and more often proposals to obtain financial knowledge through e-learning programmes. Although for now traditional training forms are chosen more often by the LGUs, it must be noted that the number of available trainings of the type in the market systematically grows. The increasing popularity of teaching with the use of e-learning and computer networks stems from their availability, flexibility and capacity to adapt *ad hoc* to the arising needs. Significant are also the low costs of education conducted in the distance learning formula³².

Finally, a tendency brought to Poland from Western countries is the treatment of financial training by employers as part of the employee package. As recently as a decade ago, in the countries of Western Europe the impulse to start employee trainings were changes occurring in the company and the need to adapt to them. Today the occurrence of those determinants does not play the main role anymore. Currently almost all companies make the possibility to participate in employee training and vocational qualifications raising programmes to the key part of the benefits package they offer. The phenomenon is much more visible in our market in relation to enterprises than as concerns local government units. However, the role of public managers in the LGUs cannot be limited only to being viewed as village heads or town or city mayors. Considering the LGUs' environment created by the organisational units they build, such as non-budgetary economy units or communal companies, the above indicated trends will certainly be transposed to the level of local government activity.

³⁰ B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego (Financial Strategies of Local Government Units)*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, p. 17.

³¹ *Ibidem*, p. 17.

³² A. Bagieńska, *op.cit.*, p. 6.

Summary

The activity of local government units undoubtedly requires them to constantly deepen the financial knowledge and competence of their employees. With regard to the results of the above quoted studies, noticeable is the increased expenditure on employee training listed in work costs. This proves that the trainings are financed by employers, and thus that the employers notice the need for and significance of investing in their employees' vocational qualifications.

The LGUs' interest in financial knowledge focuses on new financial instruments and management and risk limitation methods. From among the diverse financial products and services, local governments are most interested in tools for gaining means to finance their activity, in particular the less known and more complex ones. Still, that interest does not translate into practice. This means that the costs borne on raising qualifications do not find their reflection in the reality. They are thus an unjustified expense. Expenditure on gaining knowledge is crowned with documents confirming having the knowledge, but on the other hand that knowledge is not applied in LGU activity. Such realities indicate a certain pathology in thinking about raising qualifications concerning financial knowledge in the LGUs. The limited availability of employees due to trainings, in connection with the costs borne on financing the trainings should be reflected in practical application of the knowledge gained. One of the basic recommendations is thus – next to the very need to increase the knowledge – is also to apply the gained knowledge in the LGUs' activity. Only after combining the two actions one may be able to speak of the LGUs' financial knowledge not in the categories of theory, but in the practical aspect, i.e. as a real added value.

Bibliography

- Bagieńska A., *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach (Knowledge Management in Polish Companies)*, "Podlaski Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej" [Social Entrepreneurship Incubator Podlaski] 2011, No. 5.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy (Local Government Finance. Tools, Decisions, Processes)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Financial Education*, Communication of the Commission of the European Communities, Brussels 2007.
- Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013 (Evaluation of Local Government Units' Preparation to Apply for Means within the Regional Operational Programme for the Lower Silesia Region for 2007-2013)*, information brochure, FundEko Consortium, Project and Consulting Group, Warszawa 2008.
- Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013 (Evaluation of Local Government Units' Preparation to Apply for Means within the Regional*

- Operational Programme for the Dolnośląskie Region for 2007-2013*), final report, FundEko Consortium, Project and Consulting Group, Warszawa 2008.
- Filipiak B., Flejterski S., *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego (Banking and Financial Services at Local Government Units)*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego (Financial Strategies of Local Government Units)*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Edukacja i świadomość finansowa (Financial Education and Awareness)*, Publishing House of the Warsaw Schools of Economics (SGH), Warszawa 2011.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych (Financial Products and Financial Education in Poland Against Selected Developed Countries)*, report from research No. 04/S/0010/08, Collegium of Management and Finance, Department of General Insurance, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2009.
- Preparing for the upswing: training and qualification during the crisis*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: <http://www.eurofound.eu/ewco/studies/tn1010023s/index.htm>.
- Stan wiedzy finansowej Polaków (The State of Financial Knowledge of Poles)*, report of the Kronenberg Foundation in Citi Handlowy, Dom Wydawniczy Maison, Warszawa 2009.
- Act of 27th August 2009 on public finance, DzU 2009, No. 157, item 1240, with later amendments.
- Act of 13th November 2003 on the income of local government units, DzU 2010, No. 80, item 526.

Tomasz Wołowicz

Financial Knowledge as an Endogenous Source of the LGUs' potential

Introduction

Local governments constantly evolve and undergo dynamic changes. This stems from the fact that their structure, rights, organisational form and methods of acting are always the effect of changing macroeconomic and socioeconomic conditions, economic and technical possibilities and many other factors impacting social behaviour and needs.

Managing local government units in the 21st century faces new challenges connected to the conditions of knowledge-based economy. Currently the greatest approval is gained by the view which states that the ability to manage knowledge becomes a truly deciding factor for the efficiency of economic processes. In the conditions of globalisation, free capital flow and dynamic development of the capital market and new financial instruments, the LGUs are forced to seek new paradigms for finance management, such as will focus – to a greatest extent than before – on diffusing information and knowledge, developing competences of key significance for the LGUs, developing financial knowledge among LGU employees and supporting organisational learning³³.

³³ Cf. W. Walczak, *Zarządzanie wiedzą i kreowanie kapitału intelektualnego współczesnego przedsiębiorstwa (Knowledge Management and Creation of Intellectual Capital of a Modern Enterprise)*, „E-mentor” 2010, No. 2 (34), www.e-mentor.edu.pl.

Knowledge resources management and intellectual capital creation should be viewed as complementary, mutually dependent and interpermeating processes. Intellectual capital is the consequence of suitable application of financial knowledge in practice³⁴. On the basis of the above arguments, it is possible to identify the premises connected with the role of knowledge in modern LGU management. They include the following determinants:

- knowledge is an LGU's strategic resource, as it is the basis for creating innovative processes e.g. in the area of finance management;
- knowledge is created by people and their competences;
- knowledge is a resource used in every part of an LGU's functioning and at its every level (knowledge is the basis for configuring key investment processes and for developing key competitive competences);
- usually there is not just one kind or category of knowledge; much more frequently synergically integrated groups of various types of knowledge are created;
- the quality, relevance and value of the created knowledge is verified by the local environment, the community, and the new added value created by investment for the inhabitants.

Intellectual capital as an LGU resource

Currently the subject's literature takes the stand that the essence of knowledge management is the practical application of all resources an LGU has (both financial and organisational) to realise its strategic and development goals. However, it must be kept in mind that the processes of locating and developing knowledge are just a part of the local government's success. To talk about permanent benefits resulting from LGU knowledge management, the new knowledge must be used in practice³⁵. Considering the above, E. Skrzypek claims that knowledge resources in an organisation are its intellectual assets, a sum of the knowledge of individual employees and their teams. The resources change continually and form the process of LGU learning. An interesting view on the issue is presented by G. Urbanek, who states that intellectual capital constitutes an organisation's invisible resource which creates visible effects. Intellectual capital is both knowledge in itself and the result of its transformation into intangible assets. It can thus be stated that the key problem is the LGUs' ability to gain, generate, accumulate and effectively use the current and extensive knowledge, foremostly with the participation of LGU executive and decision-making bodies

³⁴ See more in: R.H. Buckman, *Building a knowledge driven organization*, McGraw-Hill Companies Inc., New York 2004, and in: P. Bush, *Tacit Knowledge in Organizational Learning*, IGI Global, London 2008, and L. Craig, L. Moore, *Intellectual Capital in Enterprise Success: Strategy Revisited*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, New Jersey 2008.

³⁵ Cf. W. Walczak, *op.cit.*

and LGU workers. In such a view, the human capital becomes a factor which contributes directly to building the potential of intellectual capital and is at the same time its valuable basic element³⁶.

It may be said that from the viewpoint of the specific character of knowledge management in the LGUs the most crucial matter is to recognise the basic factors responsible for creating the particular components of the intellectual capital, and to diagnose the relations between them. Such approach stems from the fact that the LGUs are not uniform, both with regard to the administrative level and to financial autonomy or the scope of own tasks. Thus it must be noticed that in practice there appear various factors impacting the development of the selected elements of intellectual capital. They are directly dependent on such conditions as: the LGUs' geographical location, their own income structure, financial autonomy or their tangible and intangible assets. An equally important role belongs here to the entrepreneurship of inhabitants and management innovativeness, and finally also the quality of public services, which derives from the inhabitants' expectations and their activity.

When making research on local governments, it must be noted that the dynamic increase of the LGUs' investment expenditure³⁷ and ever more intensive search for alternative sources of financing investments and further development perspectives make knowledge – understood as intellectual capital – to the priority of local government targets and a marker of LGU competitiveness. The above findings bring us closer to structuralising the concept of knowledge management and recognising the conditions for the processes of creating intellectual

³⁶ See more in: E. Skrzypek, *Wiedza jako czynnik sukcesu w nowej gospodarce (Knowledge as Success Factor in New Economy)*, [in:] E. Skrzypek, A. Sokół (eds.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy (HR management in Knowledge-Based Economy)*, Knowledge and Innovation Institute, Warszawa 2009, and in G. Urbanek, *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa (Measuring an Enterprise's Intellectual Capital and Intangible Assets)*, Łódź University Press, Łódź 2007.

³⁷ Local governments have nearly 180 milliard PLN yearly, almost 24% of which is invested (i.e. three times their deficit). The government has nearly 300 milliard PLN yearly to use, and invests about 15 milliard PLN. Local governments' debt amounts to nearly 30% of their yearly income, and the government's (State Treasury's) debt amounts almost to 330% of state budget income. Thus the deficit of the local government sector is evidently used to execute investment project of key importance to the country's development, and mostly co-financed from EU means. The LGUs' investment expenditure creates a new added value in economy, and through the multiplier effect it stimulates the economy, in the situation when the enterprise sector refrains from investments. Introducing the analysed limits will result in decreased investment, and further in an increased unemployment rate (the state's transfer expenditure will rise) and smaller income from VAT, PIT and CIT. In practice, this means lower GDP growth rate. Local government units have earned a surplus in 2007, and ended 2008 with a deficit at a level of 1.8% of their income. In the next two years, that deficit grew over five times and was about 15 milliard PLN in 2010, which constituted 9% of the total LGU income JST and 1% of GDP. (Cf. M. Kulesza, M. Bitner, *Zatapanie zielonej wyspy (Sinking the Green Island)*, "Rzeczpospolita" daily of 18.04.2011, p. B12, and www.mf.gov.pl).

capital in the LGUs. Research conducted in 2003-2004 by B. Kożuch³⁸ showed that local government employees appreciate active and passive forms of training in knowledge and vocational skills development. In nearly half of the examined units a training policy was functioning, and the training system took into account: training planning, training needs assessment, training implementation and training process effectiveness assessment. The opinions on the actual situation proved the need for far-reaching changes in human resources management in public organisations. None of the examined organisations claimed to have a training system consistent with the training policy aims or principles. In the examined units there was no comprehensive, fully realised training policy, either³⁹.

A problem revealed by other studies is the low level of financial knowledge in the LGUs and a skills deficit with Economics graduates who start their career in the broadly understood public sector. Although, according to respondents in a survey conducted by the Polish Bank Association and the Polish Chamber of Insurance, education standards prepared by the Ministry of Science and Higher Education are assessed positively, the same respondents indicate a range of faults in organising the education process. The comments are convergent with opinions of experts in the above described issues⁴⁰. According to research results and the experts' opinions, the current didactic offer of universities and the education process focus mainly on courses within quantitative and not qualitative economics, the offer includes too few practical issues and shows considerable faults in specialist education. Importantly, the respondents assess study programmes much higher than the preparation of graduates. The results suggest that the difficulty level at Economics studies is not high enough, which confirms the opinion of a low rigour level and difficulty level of examinations and tests in the said study paths. In such situation, there appear false notions about Economics graduates. Unfortunately, often their skills do not meet the requirements posed before them on commencing work. Research and practice show that graduates of Economics, Finance and Accounting have almost no practical skills, which is shown e.g. in poor knowledge of computer programmes, no preparation to make economic analyses, to build relations with customers, etc.⁴¹. Meanwhile, the discussions conducted on the need to reform higher education concern edu-

³⁸ B. Kożuch, *Zarządzanie organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej (Managing Public Organisations in System Transformation)*, research project of the State Committee for Scientific Research-Ministry of Scientific Research and Information Technology 2003-2004 nr 2H02D 05924.

³⁹ *Eadem*, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji (Public Management in the Theory and Practice of Polish Organisations)*, Placet, Warszawa 2004, pp. 146-147.

⁴⁰ See more in: L. Kurkliński, M. Maszybrocki, *Ocena kształcenia absolwentów studiów o kierunku ekonomia oraz finanse i rachunkowość a potrzeby rekrutacyjne instytucji finansowych (Assessment of the Education of Economics and Finance and Accounting Graduates Vs. Recruitment Needs of Financial Institutions)*, Polish Bank Association and Polish Chamber of Insurance, Warszawa 2008.

⁴¹ See more in: L. Kurkliński, M. Maszybrocki, *op.cit.*

cation methods only to a small degree⁴². In effect, Economics graduates have low vocational competences, e.g. as concerns learning, efficient information processing, using analytic tools, using knowledge to solve operational and strategic problems, working in a team, openness to changes, solving conflicts by negotiation, as well as performing tasks independently and creatively⁴³.

Knowledge and effective use of LGU financial potential

Considering on the one hand the presented significance of knowledge in the process of effective management and use of LGU potential, the change evolution directions in the whole public finance sector, the role of the capital market and various financial instruments in LGU management process, and on the other the traditional view on the LGUs as a kind of “public tasks administrators”, and adding to that the level of knowledge of graduates and young employees of the LGUs’ financial departments, the following conclusions may be drawn:

Firstly: The changes occurring in the whole public finance sector, the effect of the adopted strategy of reducing the public debt and budget deficit⁴⁴, will cause the assumed debt to grow – in relation to the LGUs (and their associations), while the pace in which it grows will diminish, in consequence of the decreasing deficit of this group of units. The LGUs’ loan needs will stem from investment expenditure, mostly for infrastructure projects, including those co-financed with means from EU funds. Similarly to the previous years, the most debt will be generated by cities with district rights and communes⁴⁵. According

⁴² Z. Osiniński, *W poszukiwaniu efektywnych metod kształcenia uniwersyteckiego (In Search of Effective University Education Methods)*, ”E-mentor” nr 2(34)/2010, www.e-mentor.edu.pl.

⁴³ See more in: A. Szerląg, *Oczekiwania wobec absolwenta szkoły wyższej, jako podmiotu edukacji (Expectations from a University or College Graduate as an Education Subject)*, [in:] A. Szerląg (ed.), *Kompetencje absolwentów szkół wyższych na miarę czasów. Wybrane ujęcia (Competences of University Graduates for Our Times. Selected Views)*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2009.

⁴⁴ Cf. *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2012-2015 (Strategy of Managing the Public Finance Sector Debt in 2012-2015)*, Ministry of Finance, Warszawa 2011, pp. 36-42.

⁴⁵ The discussion on the expenditure rule for local government units and on decrease of OFE (open-end pension funds) fees indicates the significance of the two basic public finance parameters (PFS financial result in relation to GDP and PFS public debt in relation to GDP) which prove the public finance sector’s economic condition. The financial result of the whole PFS comprises of the results of three subsectors of: government, local government and social insurance. The whole PFS getting closer to an index of 55% means that there is a gap between public income and expenditure, the main sources of which are: world financial crisis, limiting the fiscalism index (from 35.1% of GDP in 2007 to 29.3% of GDP in 2011) and increased GDP redistribution index (resulting from increased PFS expenditure on co-financing investments and tasks executed using EU means – in 2007 it was 41.1% of GDP, and in 2011 as much as 48% of GDP). The three factors disturbed the balance of public finance. The financial crisis caused a decrease of tax income, resulting from a decrease of GDP growth rate. Due to discretionary results, the novelisation of the

to the forecast of the Ministry of Finance, the dominating instrument in financing the LGUs' loan needs will still be credits obtained from commercial banks in the Polish market. Also the debt from communal bonds will grow, particularly those issued by large local government units. The rule of the LGUs' balanced current budget, in force since the beginning of 2011, will influence the scale of new liabilities that are incurred. The LGUs may incur liabilities until 2013 on the principles defined in the act of 30th June 2005 on public finance⁴⁶. The rules of incurring liabilities defined in the act of 27th August 2009 on public finance⁴⁷, aimed to counteract the LGUs incurring excessive debt, enter into force in 2014.

Secondly: In a real view, considering e.g. inflation, the real income of local government units seems to be stable, and in some cases even to decrease. There are several causes of that: income structure unfavourable for local government units, too low means – in relation to needs – granted to local government units from the state budget, high bank credit rate. Another factor which is unfavourable for the state of public finance is the shifting of ever more tasks and obligations to the local government level without a suitable income increase.

The above described tendencies, dynamics of changes in the public finance sector, new legal regulations and the process of limiting the public finance sector deficit give considerable significance to knowledge of the principles of managing local government units' finance. The need to finance public tasks in the conditions of limited own income will require a modern approach to managing LGU finance. The approach means active use of fiscal consolidation at the local level, effective debt management based on time value of money analyses and professional approach to financial planning, by developing suitable long-term financial strategies for the LGUs to enable programming financial policy at the local government level of the public finance sector.

Such approach requires professional knowledge not only in a holistic view on LGU financial management, but also in the complementary use of the knowledge in modern tools of the capital and monetary markets. Thus an important element of that knowledge is how to effectively use local taxes and fees, income from communal property and financial analysis tools to construct comprehensive strategies, development programmes and long-term financial forecasts.

Thirdly: The presented restrictions on the freedom of local government units to incur liabilities, in connection with the need to treat the LGUs as ac-

budget act caused the income from non-tax sources to increase by 9.6 milliard PLN. In 2010 and 2011, non-tax sources additionally compensated for the decrease of tax income. Important is here the payment from profit of NBP to the amount of 3.9 milliard PLN in 2010 and 6.2 milliard PLN in 2011. In 2009, as a result of budget novelisation, public expenditure was limited by 31 milliard PLN, but it needs to be kept in mind that the LGUs – as opposed to the government subsector – have no income sources they can reach to at some one time in a financial crisis.

⁴⁶ Act of 30th June 2005 on public finance, DzU 2005, No. 249, item 2104 with later amendments.

⁴⁷ Act of 27th August 2009 on public finance, DzU 2009, No. 157, item 1240 with later amendments.

tive market entities and at the same time as participants of the capital market are confirmed by new issues of communal bonds, performed even by medium-sized and small communes⁴⁸. By the end of the 3rd quarter of 2010, 418 Polish local governments had issued bonds⁴⁹. Many of them issued the bonds several times, which gives a true view to the size of the bonds market in Poland. Issuers include both big conurbations such as Gdynia, Gdańsk, Łódź, Kraków, medium-sized cities such as Ostrów Wielkopolski, Gorzów Wielkopolski, Krotoszyn, Wągrowiec, Jawor, or Międzychód, and small rural communes, e.g. Mściwojów, Mieścisko, Udanin, Lubasz and Kunice. Most of the previous issues were traded non-publically in the domestic market. Since GPW Catalyst, a new market of corporate and local government bonds, was opened in September 2009, more and more non-public issues are traded. These are bonds of e.g. such communes as: Kórnik, Radlin, Poznań, Warszawa, Rybnik, Turek, Ząbki and Zamość⁵⁰.

Bonds are also issued by rural districts and regional governments. District bonds were issued e.g. in the districts of: Środa Śląska, Lublin, Jarosław, Zgorzelec and Gniezno. Regional bonds were issued e.g. by the Wielkopolskie, Małopolskie and Podlaskie regions.

By the end of the 3rd quarter of 2010, 448 local government units had liabilities from bond issues to the total amount of 9 169 million PLN, with yearly dynamics of 68.7%. LGU bonds make up 14.49% of the whole market of non-treasury debt securities in Poland. Communal bonds issues are organised by banks, which in most programmes undertake to acquire all bonds and organise a secondary market for them. The main advantage of such closed issues are low transaction costs (connected with preparing the issue and using the services of the bank - organiser). Research indicates that 50% to 70% of bonds issued by local governments remain in security portfolios of banks, i.e. the organisers of the issues.

In the 1st quarter of 2011, the value of the communal bonds market reached the level of 11.47 milliard⁵¹ PLN. In a year-to-year view, the value of this segment grew by 61.9%. During the last quarter, its value has risen by another 5.7%. Local governments which issued bonds to the total value of 663.71 million PLN in the 1st quarter of 2011 include the communes of: Brzesko, Chmielnik, Chojna,

⁴⁸ For example, in the years 1997-2010 the PKO BP bank organised communal bond issues for 175 communes, 28 districts and five regions, to a total value of over 4 milliard PLN. With such rich experience, it could prepare and realise offers both for big Polish cities, e.g. Bydgoszcz, Kraków, or Warsaw, and small communes. In its portfolio, the bank has e.g. Polish first communal bond issue for a region (Wielkopolskie) and the first issue after the war for Warsaw (Białoleka commune). In September 2009, PKO BP organised the first communal bond issue listed in the Catalyst market (for Radlin in the Silesian region). The issue for Warsaw in February 2011 was the 500th issue organised by the bank. Similar offers are presented by other banks and numerous consulting and advisory companies which specialise in preparing comprehensive bond issue offers and managing the whole process.

⁴⁹ Fitch Polska – Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.

⁵⁰ Data of Inwest Consulting S.A., Poznań 2011, www.inwestconsulting.pl.

⁵¹ US: billion [translator's note].

Duszniki-Zdrój, Garwolin, Jedlina-Zdrój, Łaszczów, Mielno, Mściwojów, Nowa Wieś Lęborska, Pułtusk, Sieciechów, Sierakowice, Swarzędz, Trawniki, Ustronie Morskie, Warszawa, Zator, Zielonka, as well as the Wielkopolskie region⁵².

The LGUs' financial knowledge on communal bonds. Practical study

Communal bonds belongs to non-treasury debt securities (NTDS). They are issued in zlotys or in other currencies to obtain financial means directly from the monetary market.

They are most often bond series sold within issue programmes. In the primary market the bonds are sold by the agency of the bank which is the issuer of the NTDS emission. In the secondary market, purchase and sale are usually done through the bank - issue agent, or directly between the entities. The product is addressed to investors locating their surplus money. The transactions are made as a form of investing free financial means, i.e. purchasing communal bonds or obtaining liquid means by selling them (cf. Table 1)⁵³.

⁵² *Podsumowanie I kwartału 2011 na rynku nieskarbowych papierów dłużnych (Summary of the 1st quarter of 2011 in non-treasury debt securities market)*, Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.

⁵³ *Obligacje komunalne w Polsce (Communal Bonds in Poland)*, BRE Bank-Case brochures, No. 84/2006, p. 5.

Table 1. Non-treasury debt instruments market in Poland
(quarters 1-4 of 2010 and 1st quarter of 2011)

	Q1 of 2010	Q2 of 2010	Q3 of 2010	Q4 of 2010	Q1 of 2011
Market value in millions PLN	50 704.25	58 789.07	63 295.85	67 278.87	70 482.80
Year-to-year dynamics	19.3%	40.5%	47.1%	40.2%	39.0%
Quarter-to-quarter dynamics	5.6%	15.9%	7.7%	6.3%	4.8%
Short-term debt securities in millions PLN	10 675.00	11 350.86	14 019.65	14 793.81	14 492.29
Year-to-year dynamics	- 13.4%	- 1.8%	15.1%	48.4%	35.8%
Quarter-to-quarter dynamics	7.1%	6.3%	23.5%	5.5%	- 2.0%
Enterprise bonds (over 365 days) in millions PLN	13 968.93	14 771.43	16 403.62	17 576.83	18 564.98
Year-to-year dynamics	0.9%	6.1%	19.3%	44.6%	32.9%
Quarter-to-quarter dynamics	14.9%	5.7%	11.0%	7.2%	5.6%
Number of issuers	86	95	99	104	116
Bank bonds (over 365 days) in millions PLN	18 970.20	24 704.42	23 703.20	24 053.46	25 949.60
Year-to-year dynamics	58.9%	110.3%	103.5%	26.8%	36.8%
Quarter-to-quarter dynamics	0.0%	30.2%	- 4.1%	1.5%	7.9%
Number of issuers	14	19	23	27	26
Communal bonds (over 365 days) in millions PLN	7 090.13	7 962.36	9 169.38	10 854.76	11 475.93
Year-to-year dynamics	61.5%	72.8%	68.7%	57.2%	61.9%
Quarter-to-quarter dynamics	2.7%	12.3%	15.2%	18.4%	5.7%
Number of issuers	417	432	448	458	458

Source: *Podsumowanie I kwartału 2011 na rynku nieskarbowych papierów dłużnych*
(Summary of the 1st quarter of 2011 in non-treasury debt securities market),
Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.

Bond issue by local government units is very strongly supported by the following circumstances:

- the possibility to obtain funds for investments which cannot be financed solely with budget means, or EU means, or preferential credits (means from bond issue may also be used to balance the budget);
- no need to secure or exactly define issue aims (the means from the bonds are not allocated only to one specific investment);
- lower costs, as compared to bank credits, of obtaining the means and of debt service resulting from bond issue;

- being among the safest security issuers – right after the State Treasury – the LGUs may offer the buyers relatively low interest rates, using the possibility to offer additional services with the bonds (e.g. reductions of local fees);
- important for the LGUs is not only the lower interest rate from the acquired means, but also the frequency of paying the interest (in the case of bonds it is usually paid once a year, while credit interest is paid even on a monthly basis);
- the possibility to independently settle dates and conditions of bond repurchase and interest rate amounts, which may depend on e.g. the inflation rate or the profitability of other financial instruments;
- the possibility to introduce the option of earlier repurchase – before the issue expires, which secures the issuer from unfavourable changes of interest rates;
- the option of choosing the potential group of bond buyers, which may help obtain new private investments in the territory of the given local government unit;
- market acceptance – communal bonds are purchased by all investor groups, as they are the safest form of granting a loan;
- communal bonds are commonly seen as the fairest way of financing investments, as public bond issues are usually purchased by the inhabitants themselves, who are going to use the investments in the future;
- as opposed to a bank credit, there is no need to secure the bond issues e.g. by making an entry in the mortgage register (the only security may be the income of the local government units planned for the future);
- the LGUs do not pay income tax from a bond issue (income tax from the gained interest or *bond discounts are paid only by bond buyers*);
- the promotional and marketing effect connected with spreading information about the commune issuing bonds (it is a sign for the investors that the authorities of such a unit are active in seeking capital, are not afraid of new financial instruments and take care of their community – in effect, the investors are more willing to direct their own investments there).

The increasingly better developed capital market and strong competition in the availability of external financing sources for public finance sector entities result in lowering costs of issuing new bonds and in a profitable conversion of debt in the form of a bank credit into communal bonds. In the recent years (2009-2011) commissions paid to the issue organiser have made up only from 0 to 0.5% of the whole issue value. Any higher commissions that might appear result from evading tendering procedures when choosing an agent or occur when the issuer wants to have a low bond interest rate (margin over the inflation rate, profitability of 52-week treasury bonds or the respective WIBOR rate)⁵⁴.

⁵⁴ It is worth noting here that the interest from communal bonds is most often based on the profitability of 52-week treasury bonds or the WIBOR 6M or 1R rate and contains a margin for investors (otherwise they would probably choose safer treasury securities). The margins for investors are usually 0-2%. Of course, the longer the maturity, the higher the margin, but – interestingly – the lowest margins are found in the greatest and the smallest issues. This results from the fact that in the tenders for medium-sized issues (between 7 and 20 million PLN) there participate neither small financial

Summary

Financial knowledge is an important factor of LGU functioning and development in the conditions of world economy globalisation, necessary reforms and suggested changes in the functioning of the whole public finance sector. It is also the ability to manage financial processes at a local government unit level in the conditions of limited freedom of debt management and reaching for investment means from European funds.

Considering the progressing reforms of the public finance system in Poland and the resulting legal consequences for LGU financial management, and on the other hand taking into account the development of the financial services' market addressed to local governments, the quality of employees and their knowledge in modern and dynamic local finance management gain a new dimension.

The LGUs seek knowledge, specialist training, and often together with universities realise various projects – financed with EU means – concerning training, consultancy and implementation⁵⁵. The LGUs have the financial means for education and training, as proved both by the provisions of budget resolutions and by reports from realising the budgets. On the other hand, financial education based on a modern understanding of financial management must be stimulated, with consideration for the new challenges in economy and finance after the subprime crisis, as well as for the theoretical requirements and practical concepts of New Public Management.

In conclusion, it must be said that the dynamic increase of the LGUs' investment and their increasingly intensive search for alternative sources of financing investments and further development perspectives make knowledge, understood as intellectual capital, to the key factor of stimulating the LGUs' competitiveness.

Bibliography

- Buckman R. H., *Building a knowledge driven organization*, McGraw-Hill Companies Inc., New York 2004.
- Bush P., *Tacit Knowledge in Organizational Learning*, IGI Global, London 2008.
- Craig L., Moore L., *Intellectual Capital in Enterprise Success: Strategy Revisited*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, New Jersey 2008.
- Fitch Polska – Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.
- Kożuch B., *Zarządzanie organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej (Managing Public Organisations in System Transformation)*, research project of the State

institutions, for which the issues are too big, nor big institutions, for which the issues are in turn too small. Thus there are not many interested in the securities and hence a higher margin must be offered.

⁵⁵ Reports from LGU budget performance – expenditure on training and education. Within the European Social Fund training projects are realised from the Operational Programme Human Capital, priority V “Good governance”, measure 5.2 “Strengthening the potential of local government administration”, sub-measure 5.2.1 “Modernisation of management in local administration”. Such projects were conducted by the Ministry[ies] of Internal Affairs and Administration.

- Committee for Scientific Research-Ministry of Scientific Research and Information Technology 2003-2004 No. 2H02D 05924.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji (Public Management in the Theory and Practice of Polish Organisations)*, Placet, Warszawa 2004.
- Kulesza M., Bitner M., *Zatapanie zielonej wyspy (Sinking the Green Island)*, "Rzeczpospolita" daily of 18.04.2011.
- Kurkliński L., Maszybrocki M., *Ocena kształcenia absolwentów studiów o kierunku ekonomia oraz finanse i rachunkowość a potrzeby rekrutacyjne instytucji finansowych (Assessment of the Education of Economics and Finance and Accounting Graduates Vs. Recruitment Needs of Financial Institutions)*, Polish Bank Association and Polish Chamber of Insurance, Warszawa 2008.
- Obligacje komunalne w Polsce (Communal Bonds in Poland)*, BRE Bank-Case brochures, No. 84/2006.
- Osiński Z., *W poszukiwaniu efektywnych metod kształcenia uniwersyteckiego (In Search of Effective University Education Methods)*, "E-mentor" No. 2(34)/2010, www.e-mentor.edu.pl.
- Podsumowanie I kwartału 2011 na rynku nieskarbowych papierów dłużnych (Summary of the 1st quarter of 2011 in non-treasury debt securities market)*, Fitch Ratings, www.fitchpolska.com.pl.
- Ministry of Finance website: www.mf.gov.pl.
- Skrzypek E., *Wiedza jako czynnik sukcesu w nowej gospodarce (Knowledge as Success Factor in New Economy)*, [in:] E. Skrzypek, A. Sokół (eds.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy (HR management in Knowledge-Based Economy)*, Knowledge and Innovation Institute, Warszawa 2009.
- Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2012-2015 (Strategy of Managing the Public Finance Sector Debt in 2012-2015)*, Ministry of Finance, Warszawa 2011.
- Szerłaż A., *Oczekiwania wobec absolwenta szkoły wyższej, jako podmiotu edukacji (Expectations from a University or College Graduate as an Education Subject)*, [in:] A. Szerłaż (ed.), *Kompetencje absolwentów szkół wyższych na miarę czasów. Wybrane ujęcia (Competences of University Graduates for Our Times. Selected Views)*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2009.
- Urbanek G., *Pomiar kapitału intelektualnego i aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa (Measuring an Enterprise's Intellectual Capital and Intangible Assets)*, Łódź University Press, Łódź 2007.
- Act of 30th June 2005 on public finance, DzU 2005, No. 249, item 2104 with later amendments.
- Act of 27th August 2009 on public finance, DzU 2009, No. 157, item 1240 with later amendments.
- Walczak W., *Zarządzanie wiedzą i kreowanie kapitału intelektualnego współczesnego przedsiębiorstwa (Knowledge Management and Creation of Intellectual Capital of a Modern Enterprise)*, „E-mentor” 2010, No. 2 (34), www.e-mentor.edu.pl.

Tomasz Skica

Knowledge Management in the LGUs

Introduction

The dynamics of changes in the environment in which a local government functions results in the need to make equally frequent and sometimes far-reaching transformations in the structures of the said local government units (LGUs). Regardless of whether they result from the LGUs passively following trends set by their environment or whether they are of a grass-roots character (i.e. are created by the LGUs themselves), the actions are conditioned by the endogenous potential of the units implementing them. In consequence, due to the relatively wide freedom of the LGUs in shaping organisational structures and setting the approach to performing public tasks – the intensiveness and character of solutions implemented by them may form an effective index of assessing how developmental the policy of local government authorities is.

The basic and at the same time objective determinant of LGU initiatives' effectiveness – regardless of the scale of the initiatives and the potential of their effects – is the clerks' knowledge and the ability to draw from its resources. All the while, the knowledge of local government structures' employees should not be identified only with the ability to act stereotypically in situations regulated by the law in force. This knowledge is mainly a full awareness of the potential consequences of the initiated actions, the ability to identify and assess economic phenomena, and finally also the ability to understand and interpret the sources of law and to use them properly. Particularly important is here the order of the presented components of the knowledge potential of local government employ-

ees. What makes the LGUs' actions effective is not a mechanically performed service administration, but understanding regulations, which requires thorough economic and financial knowledge. The truth of the stand is confirmed by my own research which shows that in only about 4-5% of cases of faulty clerical decisions their fault lies in unclear regulations. In 95-96% of cases, the basis for revoking administrative decisions or for stating their invalidity are faults resulting from the fact that people making the decisions did not know the regulations or the principles of interpreting them⁵⁶. Considering the above, one cannot help but agree that knowledge is an important element of the LGUs' proper functioning, and effectively managing their resources determines effective performance of tasks by the local government.

Knowledge, management, and knowledge management

The analysis of knowledge management in the LGUs should start with defining the terms of "knowledge", and "knowledge management". This is a complex task due to the fact that while the concept of "knowledge" belongs to the domain of both the public and the private sector, which basically makes it easier to define the term, "knowledge management" is usually related only to the private sector. In effect, using the term of "management" in the context of local government structures means that solutions so far unexploited in local government practice need to be transferred to the area of LGU activity. Knowledge management should thus be seen in the perspective of actions enhancing the ability of local government units to reach the intended targets by referring management-related sector characteristics to the activity of local government structures.

Knowledge is identified with "data" and "information". The first term means raw, unanalysed numbers and facts concerning phenomena or events⁵⁷. The other term – "information" – includes a set of data describing events or phenomena that shape the perception of reality⁵⁸. Knowledge combines the two terms and at the same time it covers the possibilities of processing and using them. Assuming that data and information are knowledge components, one cannot help but notice that forming a qualitative definition on the basis of quantitative elements is extremely difficult. This view is confirmed by the stand of K. Perechuda who states that knowledge should be perceived solely as "(...) psychologiczne, indywidualne lub intersubiektywne doświadczenie będące wynikiem intelektualnej

⁵⁶ Research with an analysis of materials concerning the jurisdiction of the administrative court deciding on the defectiveness of public administration bodies' resolutions conducted in 2009 by Tomasz Skica, Ph.D. (UITM Chair of Macroeconomy).

⁵⁷ J.A. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie (Management)*, PWE, Warszawa 1998, p. 589.

⁵⁸ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą (Knowledge Management)*, PWE, Warszawa 2006, p. 33.

refleksji teoretycznej nad bytami realnymi i abstrakcyjnymi”⁵⁹ – “psychological, individual or intersubjective experience which is a result of intellectual theoretical reflection on real and abstract beings”.

Considering the above described situation and adopting the views of I. Nonaka and H. Takeuchi as the starting point for further reflections, knowledge should be divided into two categories, i.e. tacit and explicit knowledge⁶⁰. The former is very difficult to discern and capture. In effect, all attempts to formalise it are extremely complicated. Adding to the holistic image of the tacit knowledge the difficulty of its identification, deep rooting in individual actions, and in particular its rooting in ideals and autonomous values – it must be noticed that the possibilities to share it in office structures are very limited. In the case of explicit knowledge expressed in numbers and words, the situation is quite the opposite. This type of knowledge, as opposed to tacit knowledge, is communicated clearly, which allows to spread it in the form of scientific rules, formulas, procedures or principles.

The awareness of the role played by knowledge in the practical activity of local governments stimulates actions aimed at building it in a well thought-out manner. A statement can be risked here that effects gained by the unit as expressed e.g. by budget planning effectiveness derive to an equal degree from clerical knowledge and from sharing explicit knowledge resources. The unit’s potential is also constructed on the basis of tacit knowledge resources. Assuming that the office means the people creating it, a simple relation can be found between tacit knowledge and LGU actions’ effectiveness. It can thus be noticed that both these spheres impact the effectiveness of the activity of single local governments – although in a completely different manner – and in effect also of the whole local government subsector of public finance. The fact is particularly important bearing in mind the relation between knowledge and an organisation’s development⁶¹ presented e.g. by P. Drucker. In his opinion “The basic economic resource (...) is no longer capital, nor natural resources (the economist’s “land”), nor “labor”. *It is and will be knowledge.*”⁶² This means that the potential of any local government unit should not be measured only in property categories, and its strength stems from knowledge and managing its resources.

⁵⁹ K. Perechuda, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie (Knowledge Management in an Enterprise)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, p. 44.

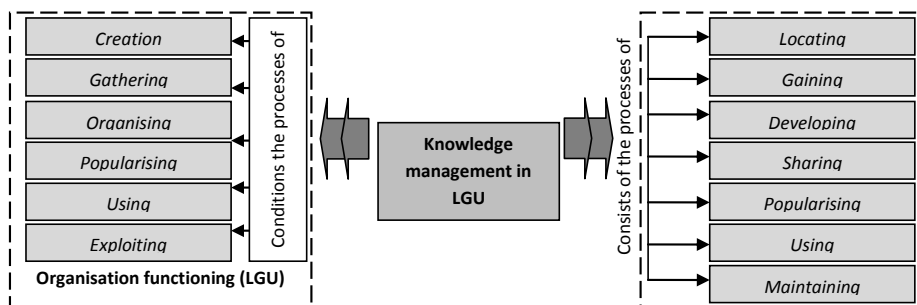
⁶⁰ See more on the topic at: www.sveiby.com, and in: Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji* (orig. *Theory of organizational knowledge creation*), Poltext, Warszawa 2000, pp. 110ff (author’s note).

⁶¹ Cf. e.g.: T.H. Davenport, L. Prusak, *How Organizations Manage What They Know*, „Harvard Business Review” 1998, p. 5, and E. Skrzypek, *Wiedza i kapitał intelektualny jako źródło sukcesu przedsiębiorstwa (Knowledge and Intellectual Capital as Source of Company Success)*, [in:] W. Ćwika, Z. Szymański [eds.], ZUMA Studies and Materials, Research and Development Centre Press, Zamość 2004, p. 303.

⁶² Cf. P. Drucker, *Post-capitalist society*, „HarperBusiness” 1993, p. 8 (original emphasis).

Realising that knowledge is a function of skills and acquired experience, and that due to its intangible character it is constantly shaped by perceiving and using new chances, it may be stated that knowledge is a determinant of effective actions of local government structures while it also stimulates their development. The view indicates how reasonable it is for local government units to construct solutions to efficiently mobilise knowledge resources and manage them. There appear the questions, what knowledge management is and how it should be related to LGU activity. Assuming that the basic component of knowledge is information, knowledge management should be viewed in the categories of information management, while the analytic context should be broadened to include managing knowledge employees. The key to such an analysis seems to be the process approach presented by B. Mikuła. In his opinion “(...) zarządzanie wiedzą to pozyskiwanie środków, opracowanie i oddziaływanie na wykorzystanie warunków metod i technik, które warunkują procesy: tworzenia, gromadzenia, organizowania, rozpowszechniania, użycia i eksploatacji wiedzy w trakcie funkcjonowania organizacji”⁶³ – “knowledge management is gaining means, developing and impacting the use of conditions of the methods and techniques that condition the processes of: creating, gathering, organising, popularising, using and exploiting knowledge as the organisation functions”. The presented view is illustrated in Diagram 1.

Diagram 1. Knowledge management in an organisation (LGU)⁶⁴



Source: Own study based on: G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji (orig. Managing knowledge: Building blocks for success)*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, pp. 42ff.

The presented diagram indicates how complex and multidimensional the processes related to knowledge management are. It shows that relations occurring in knowledge management processes are visible both within the particular components that form knowledge resources in an organisation (i.e. a local government

⁶³ B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki, *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku (Managing a 21st Century Enterprise)*, Difin, Warszawa 2002, p. 74.

⁶⁴ G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *op.cit.*, p. 42.

unit) and in all planes of its impact on an LGU's organisational environment. The diagram also indicates the repetitive character and thus the continuity of knowledge management processes, creating a certain management cycle where each process results from the one preceding it and introduces the one following. As a result, the effectiveness of knowledge management is determined not only by its resources, but also by the initiatives to multiply it. Knowledge itself is a necessary condition but does not suffice to effectively stimulate the organisation to grow. Using the knowledge resources at hand, without any initiatives to multiply them, results in hampering organisational development, and even stagnation. More and more real is the vision of blocking development processes not by limited access to capital, but due to inefficient knowledge management and lack of initiatives to develop it.

The specific character of local government structures' functioning brings with it the risk of isolating knowledge. Departments' autonomy creates closed knowledge centres formed by the office's particular units. The situation results in blocking knowledge within particular departments and not allowing it to be translated into the spheres of other departments. The described knowledge management model usually results in high assessment of single units (or the individuals employed there) against a general negative assessment of the whole office. It seems that the above presented problem could be solved by making separate information available within the local government unit's structures and transforming a single skill into a resource matching the needs of the whole LGU. This aim can be realised by applying knowledge management parallel in the strategic dimension (focusing on building a knowledge-based and open-to-knowledge organisation) and the operational dimension which includes creating, gathering and processing knowledge and using its resources to reach the organisation's aims⁶⁵.

The conducted analyses allow to notice that for a fully effective knowledge resources management it is necessary to combine three actions. These are: generating knowledge, sharing its resources, and finally applying it appropriately in practice⁶⁶. When viewed separately, none of the said actions will bring the desired effects, and the sole effect of the thus activated processes will be an only partial exploitation of the LGU's potential.

Knowledge transfer in a local government organisation

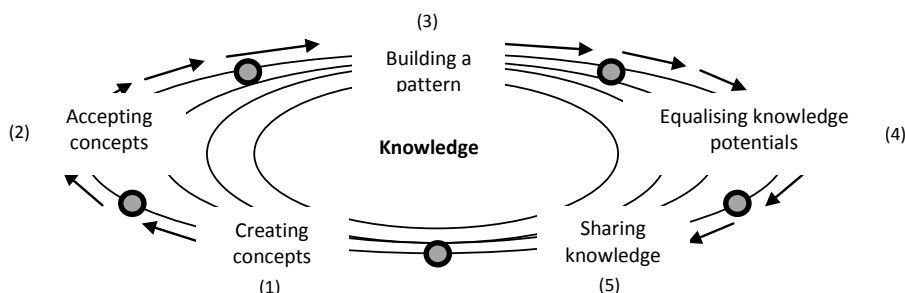
Low efficiency of the impact of knowledge on LGU organisational potential does not result exclusively from deficiencies in managing its resources. As a static

⁶⁵ A. Błaszczuk, J.J. Brdulak, M. Guzik, A. Pawluczuk, *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach (Knowledge Management in Polish Companies)*, Publishing House of the Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2004, p. 19.

⁶⁶ Cf. P. Murray, A. Myers, *The Facts about Knowledge – Special Report*, „Information Strategy” 1997, November.

resource, knowledge has a relatively small significance for realising the aims of an organisation. Its real value for an LGU is thus determined by its transfer. Similarly, the real value of knowledge resources grows together with access to them⁶⁷. The presented stand is confirmed by the views of K. Perechuda, who stresses the significance of tacit knowledge and the benefits resulting from its transfer, and of B. Buckman, who defines knowledge mobility in an organisation as the crucial determinant to build its potential. If the concept of knowledge transfer be viewed from the perspective of how knowledge is created, the key to recognising the process should be the 5-step organisational model of knowledge construction (cf. Diagram 2).

Diagram 2. 5-step organisational model of knowledge construction



Source: Own study based on I. Nonaka, H. Takeuchi, *op.cit.*, p. 109.

In its construction, Diagram 2 relates to the above described concepts, for it refers to the division between tacit and explicit knowledge. Transferred is mostly explicit knowledge. Tacit knowledge (identified basically only when actually applied) cannot be transferred due to its properties. Yet focusing on transferring explicit knowledge is not an optimal model. As has been shown above, it is the tacit knowledge that can decide on a unit's competitive edge over other LGUs. An example of that is the activity in winning investors. The fact that local government units do not exude tacit knowledge cannot be seen as the reason for abstaining from any activities that assume identifying its resources. It may thus be said that oftentimes local government units are unaware of their own potential, the exponent of which is the said tacit knowledge. While resources of explicit knowledge may be compared, referred and viewed against other LGUs, tacit knowledge constitutes an organisation's invisible resource, the multiplication and popularisation of which within the unit's structures may bring multiplier effects.

⁶⁷ Cf. M. Morawski, *Problematyka upowszechniania wiedzy między jednostkami organizacyjnymi uczelni (Issues of Propagating Knowledge Among University Organisational Units)*, [in:] T. Gołębiowski, M. Dąbrowski, B. Mierzejewska (eds.), *Uczelnia oparta na wiedzy. Organizacja procesu dydaktycznego oraz zarządzanie wiedzą w ekonomicznym szkolnictwie wyższym (Knowledge-Based University. Didactic Process Organisation and Knowledge Management in Economic Higher Education)*, Foundation for the Promotion and Accreditation of Economic Education, Wrocław 2005, pp. 140ff.

Combining knowledge resources with the scope of its use poses questions about its deficits and surpluses. The former result from blocking knowledge, lack of initiatives to help it flow, or insufficient qualifications of people employed in LGU structures. Knowledge deficits can thus cause wrong clerical decisions, faulty resolutions and interpretations. Knowledge surpluses cannot be considered a solution to the above mentioned problems. In fact, they mean information noise which makes making the right decisions more difficult. Both situations should thus be treated as disadvantageous extremes. Knowledge overload, understood as a load of information unrelated to the area of competence of the particular department, can be as disadvantageous as its deficit. Thereby, both situations bring recommendations on steering knowledge transfer. In the first place, the process should be selective. This means that the knowledge transfer ought to be preceded by recognising the needs of the people and units in the LGU structures where that knowledge is going to be transferred. Such a solution effectively eliminates burdening the employees of particular departments with unnecessary knowledge. Causing completely unjustified costs, such burdening does not translate into effectiveness of LGU activity. Secondly, the knowledge should be supplemented on the basis of a matrix of needs developed based on a diagnosis of the knowledge demand of employees in each department. Thirdly and finally, knowledge transfer to particular departments requesting the knowledge should be constant. Combining the factors makes the knowledge transfer process effective and efficient, and the related expenditure justified not only as to its subject, but also as to economy.

The considerations so far concentrate in three areas of the LGUs' functioning and concern the issues of the individual (clerk), internal structure (a unit's organisational structure) and external structure of an organisation (LGUs' environment). Such a view on knowledge management agrees with the stand of K. E. Sveiby⁶⁸. That multi-directional knowledge flow gives the possibility to absorb it, i.e. to learn. To ensure that the processes are as effective as required it is necessary to first select and then indicate the needs in the area of knowledge and to take actions to supplement it in those departments of the unit which have a deficit of knowledge. Creating knowledge (as this process is called) bases on the interpenetration of its resources in three dimensions⁶⁹. These are: knowledge worker (LGU clerk), knowledge team (formed by the particular departments) and knowledge factory (viewed as a local government unit). Basing on the division into explicit and tacit knowledge, these processes create a "knowledge spiral", based on four stages, i.e.: socialisation, externalisation, combination and internalisation (cf. Table 1).

⁶⁸ Cf. K.E. Sveiby, *Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości (Ten Ways to Leverage Knowledge for Creating Value)*, "E-mentor" 2005, No. 2(9).

⁶⁹ I. Nonaka, H. Takeuchi, *op.cit.*, pp. 86ff.

Table 1. Description of stages forming the spiral of knowledge creation in LGU organisational structure

	Stage 1: Socialisation	Stage 2: Externalisation	Stage 3: Combination	Stage 4: Internalisation
Knowledge category and the direction of changes	Covers the flow of tacit knowledge	Concerns changing tacit knowledge into explicit knowledge	Concerns converting explicit knowledge from simpler into complex forms	Concerns changing explicit knowledge into tacit knowledge
Way to realise a stage	Expressed in decision-making autonomy within the unit's structures	Done through dialogue (done e.g. through creative thinking techniques)	Consists in gathering, sorting and integrating elements forming explicit knowledge resources	Usually done by giving experience and training employees

Source: Own study based on I. Nonaka, H. Takeuchi, *op.cit.*, pp. 86ff.

The above table is a certain matrix. Its interpretation allows to notice that optimising knowledge management by the LGUs is conditioned by full cooperation of the unit's structures in creating and transferring both the explicit and the tacit knowledge, in relation to individual clerks, particular departments and also the whole unit. The indicated solution should be viewed as a model, for it guarantees the required data and information circulation, and in effect knowledge circulation in all possible dimensions of local government structures' functioning, which strengthens the LGUs' ability to reach the assumed aims and optimises the process of knowledge creation and transfer.

Summary⁷⁰

The diagnosis of the practice of knowledge management in the LGUs does not evoke much optimism. It shows contradictions between how the processes of identifying, managing and transferring knowledge are understood and the practical approach to the actions. Research shows that about 40% of LGUs take

⁷⁰ The conclusions were based on results of research conducted in 2009 by the research team made up of Tomasz Skica, Ph.D. (UITM Chair of Macroeconomy) and Magdalena Żmuda, M.Sc. (UITM Chair of Social and Economic Policy) on a representative sample of the communes of the Podkarpacie region.

actions to enhance knowledge resources and obtain greater effectiveness of its use, yet at the same time 43% deny taking initiatives related to knowledge management or transfer. What is worse, the LGUs openly declare not being convinced of any relation between knowledge management and the effectiveness of local government structures' activity. In effect, in the majority of cases the knowledge transfer in local governments goes just one way, according with the transposition direction of the statutory law.

As many as 55% of LGUs do not take actions to identify tacit knowledge resources or are not aware of its existence. What is worse, in the area of tacit knowledge resources local governments maintain a practically destructive policy, expressed e.g. in ignoring electronic data archiving (35% of respondents) or lack of initiatives to monitor knowledge management processes from inside the organisation (13% of respondents). Research also showed that the LGUs avoid creating R&D units (14% of respondents), practitioners' associations (11% of respondents) and professional networks (6% of respondents), which stimulate the knowledge management processes, and the knowledge transfer tools are mainly electronic mail (85% of respondents) and the Internet (about 80% of respondents). At the same time, despite such a high percentage of answers, in nearly 1/3 of communes the electronic system of document circulation does not work, and for 3/4 of units the function of a knowledge broker is an abstract concept. This proves a contradiction in the answers from local government representatives, which lowers the credibility of the understanding they declare to have of explicit knowledge management processes. Quite different is the situation concerning the application of tacit knowledge transfer tools. Nearly 52% of the examined LGUs declare that to do that they use trainings organised within the units, and further 27% confirm implementing programmes of sharing good practices. Only 5% of units use chats and forums in their actions aimed at sharing knowledge, and less than 4% create mentoring programmes. In consequence, over 2/3 of LGUs have not developed any procedures for implementing innovations in providing public service, and new solutions are implemented mainly on the basis of experiences resulting from previous projects (85% of respondents). With the lack of evaluation procedures, such a solution means copying all the previous mistakes.

As shown by the quoted research, local government structures are not yet ready to the role and expectations posed before them by market mechanisms. Not understanding the benefits flowing from knowledge management, multiplication and transfer, the LGUs are not able to appreciate them fully. The sphere of potential benefits from knowledge management is also obscured by focusing on performing current tasks, which postpones any initiatives aimed at implementing innovations in the quality of services provided. Adding to that insufficient care to transfer individual competences within the units' structures, the rift between the achievable and real exploitation of the potential formed by knowledge resources in an organisation is very clear to see.

Bibliography

- Błaszczuk A., Brdulak J.J., Guzik M., Pawluczuk A., *Zarządzanie wiedzą w polskich przedsiębiorstwach (Knowledge Management in Polish Companies)*, Publishing House of the Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2004.
- Davenport T. H., Prusak L., *How Organizations Manage What They Know*, "Harvard Business" Review 1998.
- Drucker P., *Post-capitalist society*, „HarperBusiness” 1993, p. 8 (original emphasis).
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą (Knowledge Management)*, PWE, Warszawa 2006.
- Mikuła B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A., *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku (Managing a 21st Century Enterprise)*, Difin, Warszawa 2002.
- Morawski M., *Problematyka upowszechniania wiedzy między jednostkami organizacyjnymi uczelni (Issues of Propagating Knowledge Among University Organisational Units)*, [in:] T. Gołębiowski, M. Dąbrowski, B. Mierzejewska (eds.), *Uczelnia oparta na wiedzy. Organizacja procesu dydaktycznego oraz zarządzanie wiedzą w ekonomicznym szkolnictwie wyższym (Knowledge-Based University. Didactic Process Organisation and Knowledge Management in Economic Higher Education)*, Foundation for the Promotion and Accreditation of Economic Education, Wrocław 2005.
- Murray P., Myers A., *The Facts about Knowledge – Special Report*, "Information Strategy" 1997, November.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji (Theory of organizational knowledge creation)*, Poltext, Warszawa 2000.
- Perechuda K., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie (Knowledge Management in an Enterprise)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Probst G., Raub S., Romhardt K., *Zarządzanie wiedzą w organizacji (Managing knowledge: Building blocks for success)*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Skrzypek E., *Wiedza i kapitał intelektualny jako źródło sukcesu przedsiębiorstwa (Knowledge and Intellectual Capital as Source of Company Success)*, [in:] W. Ćwika, Z. Szymański [eds.], ZUMA Studies and Materials. Zamość, Research and Development Centre Press 2004.
- Stoner J.A., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie (Management)*, PWE, Warszawa 1998.
- Sveiby K.E., *Dziesięć sposobów oddziaływania wiedzy na tworzenie wartości (Ten Ways to Leverage Knowledge for Creating Value)*, "E-mentor" 2005, No. 2(9).

Tomasz Wołowicz

Financial Education and Areas of Strengthening Financial Knowledge in Local Government Structures

Introduction

Financial education and knowledge improvement in LGU structures is understood as taking large-scale actions aimed at promoting knowledge and shaping positive habits among local government unit employees, which should lead to making the right decisions in planning, finance management and effective use of the public financial means they have, in accordance with the current and future economic needs of the local community⁷¹.

Incomplete or outdated financial knowledge, or worse even, knowledge based on faulty convictions (stereotypes) makes it more difficult to understand the general conditions of effectiveness and the concrete situation in which the LGUs are functioning. Oftentimes that knowledge deficit makes it simply impossible to properly identify the given situation, foresee the consequences of one's own actions or those of others, thus limiting the possibilities to correctly choose the means and tools of finance management. The imperfections of financial knowledge in the LGUs are connected either with lack of specific information or with its low cognitive and practical value. Important are also the abili-

⁷¹ Cf. www.microfinanceopportunities.org.

ties to gain, select and use it. The indicated premises combined together make knowledge deficits lose individual significance viewed from the perspective of the vocational qualifications of LGU employees, and cause them to be transposed to the results of the activity of the whole local government unit. Gaps in knowledge, and sometimes simply lack of it, bring far-reaching consequences, the effects of which are felt both by the employees of local government structures weakened by the incompetence of the people employed there, and by the local community, i.e. the beneficiaries of local government units' actions.

Financial education. Definitions, stereotypes and problems

Awareness barriers to effective financial education are the limitations, disruptions and obstacles in the thinking of people who make decisions in the area of finance. These are as much factors of a cognitive (flaws in knowledge and reasoning), axiological (inhibitions and traps related to the aims set, own values and principles, or assessment received) or emotional character (emotions as a source of mistakes and irrational attitudes) as limitations imposed by the mentality type formed in a given culture (local community).

Financial knowledge means the ability to gain and keep information and to use it in the practice of managing public (local) finance⁷². Knowledge creation requires someone to first process, combine and interpret information. Local government organisation's learning is connected not only with using the knowledge of the environment, gathering and keeping it in databases made by the LGU, but also, and this to a growing extent, with creating its own knowledge⁷³. This fact is extremely important. In the resource-based view of strategic management it is actually believed that the competitive edge depends more on the organisation's behaviour than on competitive environment. A particular role is ascribed here to knowledge and information, and thus to intellectual capital, which is an organisation's intangible asset. The capital includes not only knowledge of the employees (human capital), but also the knowledge which remains in the organisation even when employees leave it (structural capital). An LGU's intangible assets may be divided into visible and invisible ones. While the visible assets comprise those which the enterprise (including entities founded by the local government unit) has

⁷² Cf. D. Reško, T. Wołowiec, P. Żukowski, *Zasadnicze problemy z podstaw zarządzania organizacją (Basic Problems in Organisation Management Fundamentals)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010; D. Reško, T. Wołowiec, J. Soboń, *Podstawy organizacji i zarządzania pracą (wybrane zagadnienia) (Fundamentals of Work Organisation and Management (Selected Issues))*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.

⁷³ B. Kromer, *Wiedza jako podstawowy czynnik funkcjonowania organizacji inteligentnej (Knowledge as the Basic Factor of an Intelligent Organisation's Functioning)*, "Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej" [Scientific Brochures of the Koszalin University of Technology] 2008, No. 7, pp. 34ff.

property rights to, the invisible assets include: knowledge, experience, employee competence, structural capital of employee teams and the organisation as a whole, organisational culture, external structural human capital concerning the LGU's relations with the local community⁷⁴. The meaning of the presented issue has thus a much wider dimension than could be expected.

Knowledge in LGU financial management is ensuring means on a long-term and current basis allowing to effectively and economically realise aims resulting from the local government unit's strategy by:

- setting the scope of financial possibilities in a perspective of several years (in the LGUs it is determined by a several-year financial perspective);
- specifying standards for preparing programmes and tasks to be financed, with consideration for ways of measuring them;
- compiling yearly and several-year plans as a sum of projects and tasks balanced with financing possibilities;
- combining means with aims (planning, monitoring, reporting, evaluating);
- gathering data to monitor progress and assess the degree of task and programme execution in order to:
- gain the assumed service standard and ensure a suitable level of infrastructure necessary to provide the services;
- ensure realising development aims in accordance with priorities set in the strategy;
- reach high efficiency (proper definition of service recipient needs and ensuring proper quality of the service) and proper cost-effectiveness of the activity.

Research on financial education shows that it should be analysed and viewed in a broad context. Due to the changing financial services' market, that education should be viewed as a constant process which allows financial service consumers to make conscious decisions and which at the same time motivates financial agents to construct intelligent and responsible products⁷⁵. Financial education is one of the components of economic education, which in turn shapes economic awareness. According to S. Flejterski⁷⁶, one may distinguish shallow and deep economic awareness. Deep economic awareness is the effect of a long and complex education process, mainly at the stage of higher education (formal education). Its changes (practicality and adjustment to market realities) are only

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 34-36.

⁷⁵ See more in: *Financial education and better access to adequate financial services. Report*, EU Project FES, Vienna 2007, p. 3, and in M. Iwanicz-Drozdowska (ed.) *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych (Financial Products and Financial Education in Poland Against Selected Developed Countries)*, Statutory Research of the Collegium of Management and Finance, Department of General Insurance, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2009.

⁷⁶ S. Flejterski, *Świadomość i kultura ekonomiczna gospodarstw domowych w ujęciu teoretycznym (Economic Awareness and Culture of Households in Theoretical View)*, [in:] B. Święcka (ed.), *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywy ekonomiczna i społeczna (Household Bankruptcies. Economic and Social Perspectives)*, Difin, Warszawa 2008, p. 100.

possible in the long term, as they require e.g. developing and implementing education programmes. Shallow economic awareness is the result of the brain registering images and notions received by an individual from other community members and also from the media.

LGU activity areas which require enhancing financial knowledge. Practical conclusions

Keeping in mind the need to enhance the financial knowledge of LGU managers and of the employees of LGU financial departments, in the first place one needs to constantly identify the level of knowledge in general and knowledge of the modern methods and tools for managing local finance, and in response to the findings suggest innovative know-how in the sphere of financial management, capital and monetary markets, as well as institutional improvements aimed to optimise both financial planning and strategic LGU finance management.

The basic instrument in the process of enhancing financial knowledge in the LGUs is constant (permanent) employee training and education, which includes suggesting modern solutions and ideas based on consulting and on the offer of practical post-graduate studies and innovative training. The basic difference between employee training and education is that training as a rule focuses on the unit and on procedures, and improves technical skills. Education focuses on the company (entity) and people, and concentrates in particular on developing their personalities. Moreover, education is future-oriented, while training is rooted in the past. Training teaches what should be done and how, education answers the question, why to educate. Only mutual complementation and permeation of the two forms of education may guarantee organisational success of an LGU as a whole.

A comprehensive know-how which enhances the financial knowledge of people employed in the LGUs is provided by a broadly understood consultancy offer related mainly to communal bonds and managing the whole process of planning and issuing bonds⁷⁷. Local governments expect services that consist in gaining financing in the form of bonds and credits, restructuring the existing debt (e.g. earlier bond repurchase), seeking alternative solutions (receivables purchase, ESCO projects) and preparing financial analyses, including ones on the credit capacity they have. At the same time, the LGUs (mainly communal companies and their managers) are interested in revenue bonds, which can be issued by local government units and communal companies. Knowledge in that area is very poor, though revenue bonds allow their issuers to obtain long-term

⁷⁷ Own research based on direct interviews with commune heads and mayors conducted during the annual council sessions of commune heads and mayors of the Małopolskie region. Analogous expectations are signalled also by the commune heads and mayors associated e.g. in the Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP (Association of Polish Spa-Communities).

financing for 20-25 years, while the average corporate bonds are issued in the domestic market for 5-7 years. Local authorities expect comprehensive cost-benefit analyses of such financing and analyses of the legal possibilities to use communal bonds in managing communal companies⁷⁸. In practice, such services as water supply, sewage disposal or public transport are characterised by highly predictable income and low business risk. And thus companies engaged in such activity can issue revenue bonds.

Instrumentalisation includes also comprehensive solutions concerning the optimal way of financing public tasks, structuring and organising the financing, preparing and managing documents required in conducting development ventures and projects. It is worth mentioning here at least the information memorandum, informative documents, resolutions of supervisory bodies, propositions of purchasing securities, seeking financial investors, support in the choice of other entities participating on the transactions (e.g. brokerage houses, banks, auditors, law firms), and finally also consultancy as concerns managing and restructuring LGU debt.

Another area of consultancy which might be interesting to the LGUs, and which is already realised in many cases, covers activities related to managing the current debt. The activities should consist in a comprehensive assessment of loan refinancing possibilities, definition of the possibilities of incurring new liabilities, formulation of propositions for restructuring the existing debt, management of the bond portfolio (new issues, roll-over) and application of other products, such as receivables purchase or ESCO projects.

Yet another area of both consulting and training is knowledge on evaluating legal and financial possibilities of using investment financing sources available to the LGUs. An important area of interest to local governments are projects based e.g. on public-private partnerships, leasing, budget programming, financial market funds, hybrid financing, and the possibilities to limit costs of financial transactions. In that area, instrumentalisation should include not only spot indication of financial instruments. Its role is to present the pros and cons of the particular sources of financing LGU investment activity, with particular consideration of financial costs and the legal and organisational possibilities to use the particular instruments. In most cases, the LGUs avoid using the above mentioned instruments due to the very lack of sufficient knowledge on their functioning and legal stipulations concerning their application.

A crucial instrument of building financial knowledge in the LGUs is a dedicated offer of comprehensive tools which allow to create overall LGU financial strategies based of the determinants of their construction, financial strategies' creation procedure, as well as financial decision models which will form the basis for strategic solutions. An integral element of educational and consultancy programmes is the need to present the whole decision-making process within

⁷⁸ Own research based on direct interviews with the presidents of 23 communal companies functioning in the Małopolskie region.

the adopted income and expenditure account related to both short- and long-term task performance. Local governments should have the areas where general strategy elements are connected with the financial strategy indicated to them, together with the significance of those connections for LGU budget management.

An important area of implementing financial knowledge in the LGUs is also offering insurance tools as a method to manage risk in local government activity, including financial risk. Implementing this product should cover issues related to the possibilities of limiting risk in local government activity using insurance methods. In effect, training packages should include a review of the classification of types of insurance useful and applied in local government units' activity, considering the aspects in which insurance companies' offers should be analysed. Finally, the offer of each insurance product should hold an assessment of insurance conditions, ways to compare them and criteria allowing to optimise the choice of the insurance offer.

An area of knowledge which is commonly seen by the LGUs as controversial and dubious is ordering the performance of the LGUs' own tasks to communal limited liability companies and joint-stock companies, without applying the public procurement law⁷⁹. The problem here are the issues of a possible re-capitalisation of such companies as a form of payment for the performed public tasks, i.e. raising the share capital through additional contributions. The LGUs expect precise solutions standardising the issues of potential problems with such subsidisation of the companies' activity, which in the case of raising the share capital may result from the guarantee function of the share capital expressed in the rule that company liabilities should not be paid from the amount equal to the capital amount. Moreover, raising the capital and potential subsidies should be viewed from the perspective of their admissibility according to provisions on public aid⁸⁰. Important is also the issue whether in the case of the communal company "intrinsically" performing the commune's tasks, a sale takes place as understood by the act on value added tax⁸¹, which should be considered for instance due to the fact that the right to deduct that tax, included in the goods and services purchased by the company, is problematic in such a situation.

An area of both consulting and training equally desired in LGU activity is knowledge on the possibilities to use sale-and-lease-back of communal property in practice. This form of leasing provides an interesting alternative for such financing forms as for instance credits. This is the only instrument in the market characterised by a division of investment risk between the lessor and the customer, because for example such a loan does not need to be settled as a whole, as in the case of a credit. The local government may pay e.g. 70% of the liabilities

⁷⁹ Act of 29th January 2004, Public Procurement Law, DzU 2010, No. 113, item 759.

⁸⁰ Act of 30th April 2004 on proceeding in cases concerning public aid, DzU 2010, No. 18, item 99.

⁸¹ Act of 11th March 2004 on value added tax, DzU 2011, No. 177, item 1054.

to the bank, and the rest is treated as the lessor's risk. It seems that this should be an interesting product for all communes which do not wish to raise their debt ratios. However, the use of this option by local governments in Poland is very difficult and risky, as there are no suitable legal acts to sufficiently standardise these instruments. The act on property management⁸² is very unclear in this matter. Inconsistent is also the judicature of the Regional Chambers of Accounts. In effect, local governments have to be very careful when using sale-and-lease-back.

In the situation when the environment constantly changes, there is no stabilisation and uncertainty grows, the LGUs expect solutions based on changing from current to predictive approach, and a development of effective rapid reaction methods to create their development and perform own tasks in a stable manner. The LGUs require knowledge on strategic planning and financial strategy creation and modelling. The finance management strategy in local government units is determined by a system of basic, medium- and long-term principles, rules and instruments used to gain and expend money to meet the needs of the local or regional community. The LGUs want solutions which would enable them to implement comprehensive financial strategies (aggressive, balanced or conservative, as needed). Financing the activity of local government units may be subject to various strategies. The strategies may at the same time be modified in order to increase finance management effectiveness in local government units and properly meet the needs of the local community.

A knowledge area connected with LGU financial strategies is the issue of shaping the tax policy at the local (communal only) level, considering the usefulness and effectiveness of applying reductions and exemptions in local fees and taxes. Quite frequently, communes give in to the political pressure of the local community and introduce various tax preferences which have a very limited impact on economic and social phenomena. Communes expect comprehensive research on the non-fiscal effectiveness of the preference system in local taxes and on a competent construction of medium- and long-term tax strategies (correlated with the financial strategy).

Summary

When assessing knowledge areas expected by the LGUs to be “filled in” on the one hand, and on the other considering market requirements and the changeable external environment, it must be stated that the LGUs seek knowledge and institutional efficiency in numerous areas of their activity. In the analysis of the LGUs' training needs, several areas of knowledge and skills may be indicated which should be considered essential to implement in the practice of the LGUs'

⁸² Act of 21st August 1997 on property management, DzU 2010, No. 102, item 651.

functioning. These include actions aimed to support the development of entrepreneurship at a local level by indicating forms and methods of supporting economic initiatives that are available to the LGUs, evaluating their effectiveness and adequacy to the local environment, analysing the effectiveness of particular solutions and indicating the consequences of using the particular support instruments for LGU budget and financial situation. A very valuable knowledge tool are financial and economic analyses of the LGUs, which serve both to evaluate the economic and financial condition of a local government unit, and to shape the debt policy and form long-term financial strategies. The LGUs also expect support in comprehensive finance management, with consideration for models and instruments of managing LGU finance. Keeping in mind also the scale of problems and the unclear legal regulations for local government structures' functioning and the scope of their tasks, another crucial element is specialist training adjusted to the LGUs' individual needs and expectations.

Bibliography

- Own research based on direct interviews with commune heads and mayors conducted annually during council sessions of commune heads and mayors of the Małopolskie region.
- Financial education and better access to adequate financial services. Report*, EU Project FES, Vienna 2007.
- Flejterski S., *Świadomość i kultura ekonomiczna gospodarstw domowych w ujęciu teoretycznym (Economic Awareness and Culture of Households in Theoretical View)*, [in:] B. Święcka (ed.), *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywy ekonomiczna i społeczna (Household Bankruptcies. Economic and Social Perspectives)*, Difin, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M. (ed.) *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko rozwiniętych (Financial Products and Financial Education in Poland Against Selected Developed Countries)*, Statutory Research of the Collegium of Management and Finance, Department of General Insurance, Warsaw School of Economics (SGH), Warszawa 2009.
- Kromer B., *Wiedza jako podstawowy czynnik funkcjonowania organizacji inteligentnej (Knowledge as the Basic Factor of an Intelligent Organisation's Functioning)*, Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej [Scientific Brochures of the Koszalin University of Technology], No. 7/2008.
- Reško D., Wołowicz T., Soboń J. *Podstawy organizacji i zarządzania pracą (wybrane zagadnienia) (Fundamentals of Work Organisation and Management (Selected Issues))*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Reško D., Wołowicz T., Żukowski P., *Zasadnicze problemy z podstaw zarządzania organizacją (Basic Problems in Organisation Management Fundamentals)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Act of 11th March 2004 on value added tax, DzU 2011, No. 177, item 1054.
- Act of 21st August 1997 on property management, DzU 2010, No. 102, item 651.
- Act of 29th January 2004, Public Procurement Law, DzU 2010, No. 113, item 759.
- Act of 30th April 2004 on proceeding in cases concerning public aid, DzU 2010, No. 18, item 99.
- www.microfinanceopportunities.org.

PART II

Research into the Financial Knowledge
of Employees of Local Government Units
at Commune Level in Podkarpacie

Tomasz Skica, Jacek Rodzinka

Research Methodology

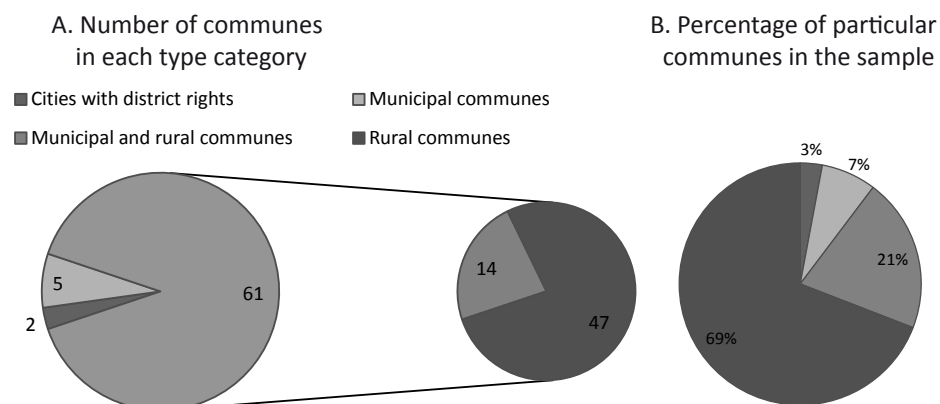
Introduction⁸³

The research on the level of financial knowledge in local government units was conducted on a representative sample of the communes of the Podkarpacie region. The population of the examined units comprised 160 communes, with 16 being municipal communes (i.e. 12 municipal communes and 4 cities with district rights: Rzeszów, Przemyśl, Krosno and Tarnobrzeg), 33 being municipal and rural communes, and the other 111 being rural communes. The research sample reflecting population structure was stratified and proportional. Each of the four strata corresponded to the given type category of the communes. The number of units in the sample was chosen in such a way that the percentage of each type category of the examined communes corresponded to the percentage of the communes in the population structure made up of municipal communes, municipal and rural communes, rural communes, and cities with district rights.

⁸³ The methodology was based on the following publications: A.D. Aczel, *Statystyka w zarządzaniu: pełny wykład (Statistics in Management: Full Lecture)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000; J. Błuszkowski, J. Garlicki, *Metody badań marketingowych (Marketing Research Methods)*, International School of Managers, Warszawa 1991; E. Ignasiak (ed.), *Optymalizacja decyzji, symulacja i prognozowanie procesów gospodarczych (Decision Optimisation, Simulation and Economic Processes Forecast)*, Wyd. AE, Poznań 2002; J. Kitowski, *Metody analizy ekonomicznej (Economic Analysis Methods)*, Higher School of Administration and Management in Przemyśl, Przemyśl 2002; W. Ostasiewicz (ed.), *Statystyczne metody analizy danych (Statistical Methods of Data Analysis)*, Wrocław University of Economics Press, Wrocław 1998; W. Starzyńska, T. Michalski, *Metody statystyczne w biznesie (Statistical Methods in Business)*, Absolwent, Łódź 1996.

In the thus determined strata, independent samplings were conducted as samplings without replacement. The obtained sample consisted of 68 communes in Podkarpacie, and included 7 municipal communes (including 2 cities with district rights), 14 municipal and rural communes and 47 rural communes. The distribution of the sample is shown graphically in Chart 1, presenting the percentage of communes in each type category.

Chart 1. Research sample structure



Source: Own study.

Each of the seven selected municipal communes was located in a different district, and in various parts of the region. The thus selected sample ensured a more cross-sectional view of the research in territorial terms. Among the selected LGUs, there was one municipal commune selected for each of the districts of Dębica, Jarosław, Jasło, Leżajsk, Przemyśl, Stalowa Wola and Tarnobrzeg. Among the municipal and rural communes, two units were selected in each of the districts of: Krosno, Lubaczów, Rzeszów and Tarnobrzeg. The communes located in the said districts made up a total of 57.15% of all municipal and rural communes in the whole sample. The other part of the sample, consisting of communes of the same type, was divided evenly (i.e. 7.14% each) among the districts of Bieszczady, Jasło, Lesko, Nisko, Ropczyce and Sędziszów, and Sanok. The last and also the most numerous category consisted of rural communes, and their number made up 69.12% of all the examined LGUs at the communal level. As concerns the number of rural communes selected for the analysis, the Przemyśl district dominated, with 6 such communes (i.e. 12.77% of all the units selected for research). Successive places in the ranking were taken by the districts of Jarosław, Jasło, Kolbuszowa, Przeworsk, Rzeszów, Sanok and Strzyżów with 3 communes each (6.38%), then the districts of Dębica, Krosno, Lesko, Lubaczów, Łańcut, Mielec and Nisko with 2 communes each (4.26%). The pool of rural communes selected for the research was closed by units located in the Bieszczady and Brzozów districts, with one unit chosen in each (2.13%). As concerns the number of all communes included in the research sample, the Przemyśl

district dominated again (7 communes selected). Further places are taken by the Jasło and Rzeszów districts (5 communes each) and the districts of Jarosław, Krosno, Lubaczów and Sanok (4 communes each). In each of the following districts: Dębica, Kolbuszowa, Lesko, Nisko, Przeworsk, Ropczyce and Sędziszów, Stalowa Wola, Strzyżów and Tarnobrzeg, 3 communes were selected. Finally, in the Bieszczady, Łańcut and Mielec districts 2 units were selected (in each district) for the research, and one unit in both the Leżajsk and the Brzozów districts. Table 1 presents the district distribution of the selected LGUs included in the research sample.

Table 1. Communes included in the research sample by districts

District	Municipal communes		Municipal and rural communes		Rural communes		Sum of the selected communes by districts
	Number of communes	Commune percentage (%)	Number of communes	Commune percentage (%)	Number of communes	Commune percentage (%)	
Bieszczady	0	0.00	1	7.14	1	2.13	2
Brzozów	0	0.00	0	0.00	1	2.13	1
Dębica	1	14.29	0	0.00	2	4.26	3
Jarosław	1	14.29	0	0.00	3	6.38	4
Jasło	1	14.29	1	7.14	3	6.38	5
Kolbuszowa	0	0.00	0	0.00	3	6.38	3
Krosno	0	0.00	2	14.29	2	4.26	4
Lesko	0	0.00	1	7.14	2	4.26	3
Leżajsk	1	14.29	0	0.00	0	0.00	1
Lubaczów	0	0.00	2	14.29	2	4.26	4
Łańcut	0	0.00	0	0.00	2	4.26	2
Mielec	0	0.00	0	0.00	2	4.26	2
Nisko	0	0.00	1	7.14	2	4.26	3
Przemysł	1	14.29	0	0.00	6	12.77	7
Przeworsk	0	0.00	0	0.00	3	6.38	3
Ropczyce-Sędziszów	0	0.00	1	7.14	2	4.26	3
Rzeszów	0	0.00	2	14.29	3	6.38	5
Sanok	0	0.00	1	7.14	3	6.38	4
Stalowa Wola	1	14.29	0	0.00	2	4.26	3
Strzyżów	0	0.00	0	0.00	3	6.38	3
Tarnobrzeg	1	14.29	2	14.29	0	0.00	3
In total	7		14		47		68

Source: Own study.

The researchers used a survey questionnaire comprising 10 questions, both closed and half-open ones, allowing to assess the level of financial knowledge of people

working in local government units. The research was done using the Computer Assisted Telephone Interviews (CATI) technique. The method used in the research combines a traditional questionnaire survey via the phone with computer management of the sample choice and interview course. As compared to face-to-face interviews done out in the streets, the CATI method allowed to gain a range of additional benefits, such as quick feedback, precise answers of the respondents, or obtaining answers from people having the qualifications desired for the reliability of the research results. The most important advantages of CATI include: full control of the data gathering process (making the interview), sampling control, standardising the interviewing process, easy programming of complex rotations and randomising the questions and answers in blocks⁸⁴. Thanks to these factors, this choice of method must be considered appropriate, as next to the required feedback it also guaranteed the necessary reliability as regards the subject. The indicated premises have made the CATI method to one of the most common techniques of conducting quantitative surveys in most countries. As a result, beside the added value of diagnosing financial knowledge in the LGUs, this research also fits in an international trend as to using analytic tools and research methods, which additionally raises the significance of the obtained results.

Bibliography

- Aczel A. D., *Statystyka w zarządzaniu: pełny wykład (Statistics in Management: Full Lecture)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Błuszkowski J., Garlicki J., *Metody badań marketingowych (Marketing Research Methods)*, International School of Managers, Warszawa 1991.
- Ignasiak E. (ed.), *Optymalizacja decyzji, symulacja i prognozowanie procesów gospodarczych (Decision Optimisation, Simulation and Economic Processes Forecast)*, Wyd. AE, Poznań 2002.
- Kitowski J., *Metody analizy ekonomicznej (Economic Analysis Methods)*, Higher School of Administration and Management in Przemysł, Przemysł 2002.
- Ostasiewicz W. (ed.), *Statystyczne metody analizy danych (Statistical Methods of Data Analysis)*, Wrocław University of Economics Press, Wrocław 1998.
- Starzyńska W., Michalski T., *Metody statystyczne w biznesie (Statistical Methods in Business)*, Absolwent, Łódź 1996.
- Strzyżewska M., Rószkiewicz M., *Analizy marketingowe (Marketing Analyses)*, Difin, Warszawa 2002.
- Suhecka J. (ed.), *Metody statystyczne. Zarys teorii i zadania (Statistical Methods. Theory Outline and Tasks)*, Press of the Faculty of Management of Czestochowa University of Technology, Czestochowa 2003.
- Walesiak M., *Metody analizy danych marketingowych (Marketing Data Analysis Methods)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Welfe A., *Ekonometria. Metody i ich zastosowanie (Econometrics. Methods and Their Application)*, PWE, Warszawa 2003.

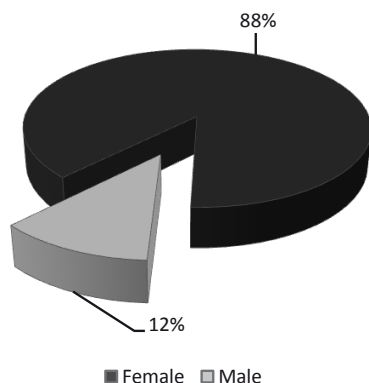
⁸⁴More on this topic can be found in: M. Strzyżewska, M. Rószkiewicz, *Analizy marketingowe (Marketing Analyses)*, Difin, Warszawa 2002; J. Suhecka (ed.), *Metody statystyczne. Zarys teorii i zadania (Statistical Methods. Theory Outline and Tasks)*, Press of the Faculty of Management of Czestochowa University of Technology, Czestochowa 2003; M. Walesiak, *Metody analizy danych marketingowych (Marketing Data Analysis Methods)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996; A. Welfe, *Ekonometria. Metody i ich zastosowanie (Econometrics. Methods and Their Application)*, PWE, Warszawa 2003.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Description of Entities Included in the Research

As has been stated in the methodological part of this study, the research on financial knowledge in the LGUs included 68 respondents, 88% of whom were women, and the other 12% were men (cf. Chart 1).

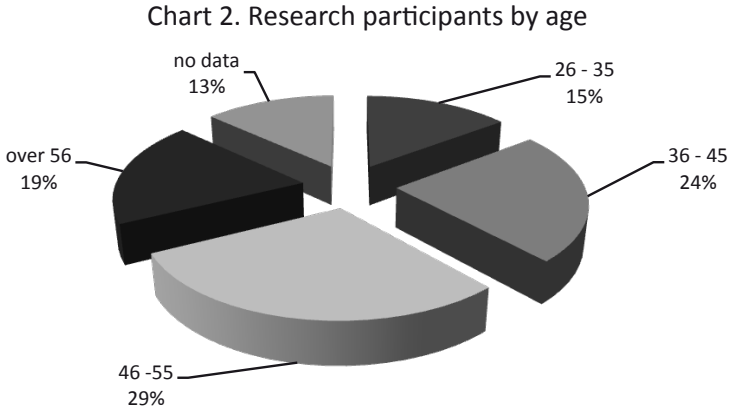
Chart 1. Gender of respondents in the research



Source: Own study based on the research results.

The greatest number of respondents – 29% - were in the age group of 46-55, a slightly smaller group of 24% represented the age band of 36-45, then the

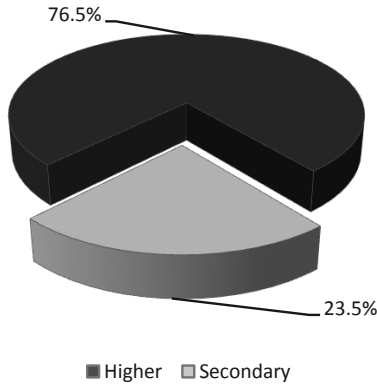
band over 56 (19%), and the smallest group (15%) consisted of representatives from the age group of 26-35. 13% of respondents did not answer this question. The age distribution of research participants is shown in Chart 2.



Source: Own study based on the research results.

Most of the examined people, i.e. 76.5%, had higher education. It was most often of an economic, administrative or legal character. The other 23.5% respondents were people with secondary education (cf. Chart 3).

Chart 3. Respondents' education

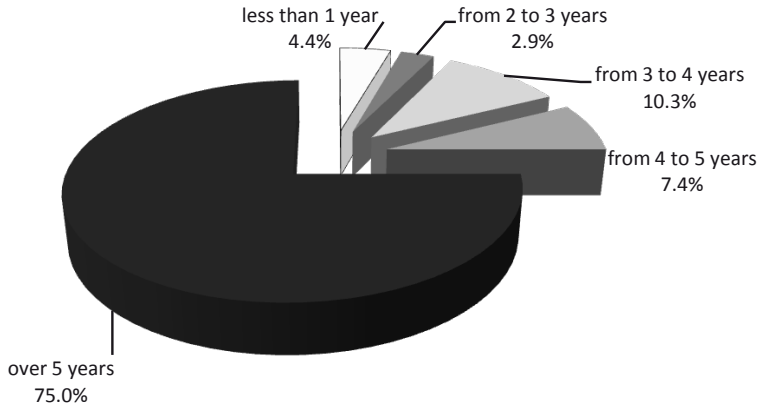


Source: Own study based on the research results.

Another feature dividing the respondents were the years of work in the local government unit, which indirectly indicate experience and competence gained during the work in LGU structures. Most of the respondents, i.e. 75%, indicated the longest suggested time of work in the units – over 5 years. 10.3% of the examined people had been performing their jobs in the units between 3 and 4

years. From 4 to 5 years was the period indicated by 7.4% of respondents, and the shortest time of working in the unit, i.e. less than one year, concerned only 4.4%. The fewest people stated their experience of working in the unit to fit between 2 and 3 years – these were 2.9% of respondents (cf. Chart 4).

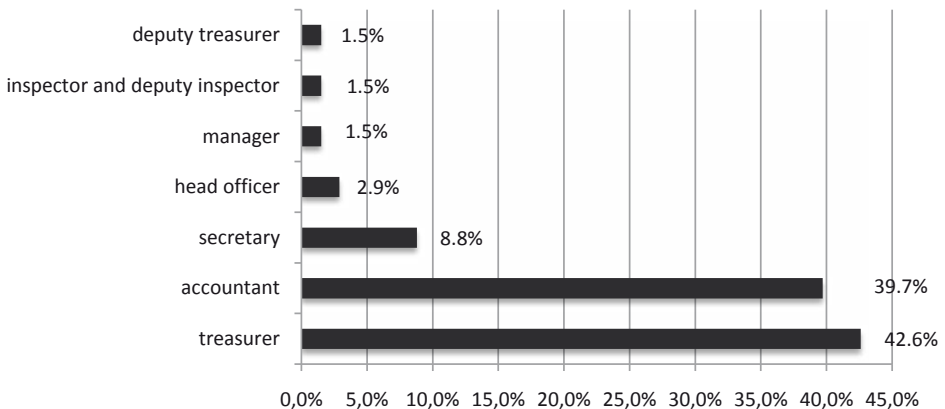
Chart 4. Number of years of work in the unit



Source: Own study based on the research results.

Due to the potential problems contacting local government structures' employees desired from the perspective of the research during the survey, it was assumed that the interviewers should first ask people on secretarial posts for an interview, then treasurers, then department managers or directors of the tax (financial) department, and finally inspectors - employees of the financial / budget department. The overall results showing the respondents' structure are presented in Chart 5.

Chart 5. Post



Source: Own study based on the research results.

Most respondent (42.6%) were working as treasurers, further 39.7% as accountants. Others were employed as: secretaries – 8.8%, and head officers of the communes – 2.9%. Only single individuals examined in the research held the posts of a manager, inspector, deputy treasurer or deputy inspector.

The obtained results show the standard structure of employment in the LGUs' financial departments. It is proved by the results of research on the organisational structure of municipal offices and district heads' (starosts') offices in the Śląskie and Małopolskie regions, conducted in the years 2008-2011. According to the results of the above mentioned research, the employment structure in typical LGUs seems to be as follows⁸⁵:

- in the offices, the vast majority of employees hold clerical – white-collar posts (60-65% together with managers);
- the greatest total number of full-time employees among all organisational sections were found in the sections of deputy mayors and deputy starosts;
- the definitely greatest number of managerial (52% of all managers) and clerical posts (56%), as compared to other sections, were found in the section of the mayor and starost (the second largest section with regard to the share in the total number of employees);
- in the vast majority of units there is a relatively large share of employment in the mayor/starost section as compared to the overall employment (30-36%).

Considering the above, it must be stated that the employment structure in local government units in the Podkarpace communes examined in the research does not diverge from the typical structure. This means that it is possible to transpose the findings made on the sample of LGUs from the Małopolskie and Śląskie regions to the activity of the LGUs of communal level in Podkarpace. In effect, identifying the configuration of organisational structures and employment structures in the examined units allows to draw certain conclusions. Firstly, particular organisational units have a high level of functional specialisation, considerably different from other units. Secondly, in the particular sections, two function groups are realised parallel, i.e. algorithmised & service functions and strategic & pro-development functions. Thirdly and finally, from the viewpoint of the number of units directly subordinated to particular section managers, worth noting is the mayors' section with its considerable fragmentation.

⁸⁵ *Badania struktury organizacyjnej urzędów miejskich i starostw powiatowych w województwie Śląskim i Małopolskim w latach 2008-2011 (Research on the organisational structure of municipal offices and starosts' offices in the Silesian and Małopolskie regions in 2008-2011)*, "INORG" Organisation Institute Sp. z o.o. in Gliwice.

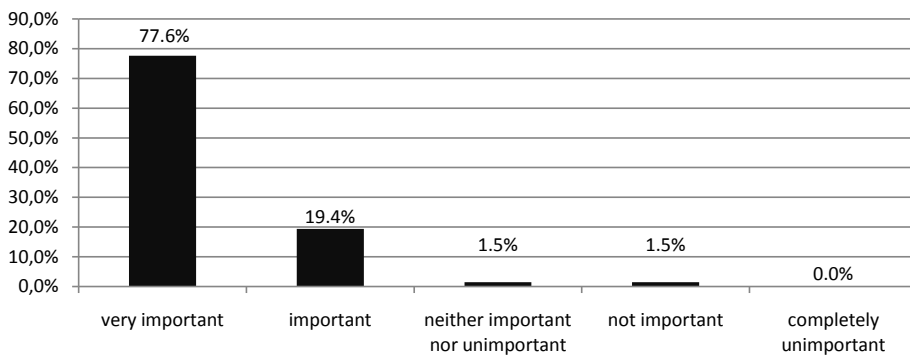
Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Diagnosis of the Financial Knowledge of LGU Employees at Commune Level in Podkarpacie

The first question in the survey concerned the significance attached to financial knowledge by LGU employees in their work. The respondents were to evaluate the significance of financial knowledge in their professional work on a scale from 1 to 5, where 5 stood for very high significance, and 1 for very low. For most of the respondents financial knowledge was important or very important, as indicated by 95.6% of respondents – as many as 77.6% considered it very important. Only single individuals indicated low significance of the knowledge or were impartial (1.5% each). The respondents who gave negative answers argued that they did not see the need of further education in the area of finance, as they had sufficient knowledge to work on their posts. No respondent gave a very low mark to financial knowledge (cf. Chart 1).

Great importance of financial knowledge was indicated slightly more often by women than by men. As concerns the age of respondents, the significance of financial knowledge is appreciated particularly by middle-aged people, i.e. in the 36-45 age group, and the oldest people – of over 56. Financial knowledge is also graded as very important by people with higher education and by people with the shortest experience of work in the unit.

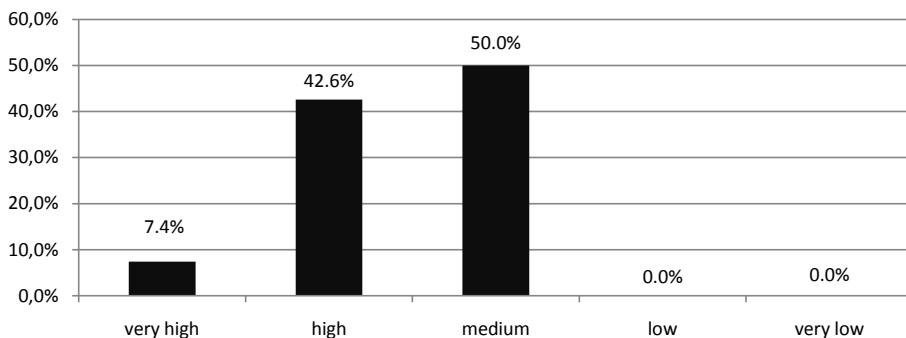
Chart 1. Significance of financial knowledge in the respondents' occupation



Source: Own study based on the research results.

In the next question, each respondent was to define his or her own level of financial knowledge. Exactly half of the respondents claimed to have a medium level of knowledge, 42.6% a high level, and only 7.4% respondents stated that they had very high financial knowledge. Interestingly, no respondent chose the answer “low” or “very low”, which fact may actually suggest a moderate level of financial knowledge. Such a thesis is based on the fact that own conceptions of the possessed knowledge do not entirely correspond to the real financial knowledge among local government employees. When looking at the results of research presented in the theoretical part, it must be noted that the conviction of having financial knowledge is not accompanied by the knowledge of financial instruments, of possibilities of non-budgetary financing for public task performance, or of managing the disposable means in practical LGU activity. These results must thus be interpreted very carefully. The obtained results are shown in Chart 2.

Chart 2. Level of financial knowledge of the respondents



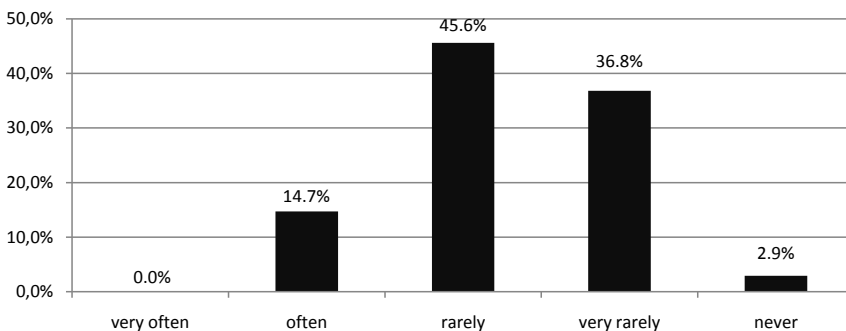
Source: Own study based on the research results.

Men define their level of financial knowledge decidedly higher – 75% of the respondents in that group indicated having a high level of financial knowledge, and

25% of answers suggested a medium level of knowledge. The examined men chose only the two options. In the case of women, the answers were more diverse, but the fact must be noted that it was in this group of respondents that answers suggesting a very high level of financial knowledge were chosen. An analysis of the distribution of answers to this question with regard to age shows that a very high level of financial knowledge was indicated only by people from the three highest age groups. What is more, the higher the age group, the higher was also the percentage of people declaring that level of knowledge. As concerns declarations of the financial knowledge level, people with higher education came out slightly better. The answers also showed clearly that the number of years of working in the unit influenced the declared financial knowledge level. The highest level of knowledge was indicated only by people who had been working in a local government unit for over 5 years. Also, people working as accountants and deputy inspectors for payroll and social insurance declared their level of knowledge to be the highest.

The next question was aimed at examining the frequency of situations in which the respondents felt they had no or not enough financial knowledge while doing their work. The respondents had a choice of five possible answers: very rarely, rarely, often, very often and never. Over 45% of the examined employees stated that such situations occurred rarely, nearly 37% considered such cases to be very rare. Only 2.9% of respondents claimed that such situations had never occurred. The remaining 14.7% of respondents stated that such situations occurred frequently. An analysis of the obtained results leads to believe that in local government units there work competent people who have sufficient financial knowledge to do their work, but there sometimes appear situations which require more advanced knowledge in finance. This fact, in turn, proves that the above theses were correct and the level of financial knowledge, which should be viewed as absolutely basic, is sufficient for conventional performance of public tasks, but any deviations from those conventional actions result in problems in providing the services. The distribution of answers to the above question is shown in Chart 3.

Chart 3. Frequency of situations in which the respondents felt they lacked financial knowledge while doing their work



Source: Own study based on the research results.

The answer “often” (cf. Chart 3) was indicated mostly among respondents from two age groups, that is 36-45 and over 56. Interestingly, gaps in financial knowledge were reported more often by people with higher education, although it must be said that it happened also among those who did not define what kind of education they had. The longer the work experience in the unit was, the less frequently the respondents claimed to encounter situations in which they lacked financial knowledge in connection with performing their professional duties.

The obtained research results show that the length of work experience impacts the level of knowledge and professional experience. At the same time, the results indicate that LGU employees have gaps in their knowledge, also specialist knowledge, particularly as concerns new financial instruments. Considering the employment structure in the LGUs, there is a considerable diversity among local government employees as to the average number of years of work in local government units’ structures. The LGUs have both experienced employees who know the regulations of financial and budget law, and young clerks who are only starting their work in the units. On the one hand, one can see the conservative approach to modern financial management, propagated by employers with longer work experience. On the other, young local government employees have a strong theoretical foundation in the area of financial knowledge, yet it is unsupported with practical experiences.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Sources of Gaining and Tools to Build Financial Knowledge Potential in the LGUs

The fourth question of the survey asked for information on sources of gaining knowledge in finance by LGU structures' employees. The results of the analysis are presented in the table below. The second column shows the number of people who indicated the given source of knowledge, and the third column shows the average weight (weight sum divided by the number of answers) given to each source. The highest average weight was attributed to courses and other sources used by the respondents to gain financial knowledge, such as legal journals, acts, publications and the Polish legal website, LEX. The third place as to the attributed weight was given by the respondents to specialist literature, with its average weight of 2.2, on a scale of 1 to 3. Television, press and the Internet were marked as the least important sources for extending knowledge on finance; the value of their average weight was below 2. However, it should be noted that the most commonly used sources of gaining knowledge on finance are successively: specialist literature, indicated as one of the three most important sources by as many as 80% of respondents, then external training and the Internet, which were indicated by 75% of respondents each.

Table 1. Sources of gaining knowledge by LGU employees

Source	Number of people using the source	Average weight attributed to the source
Courses	3	2.3
Other	3	2.3
Specialist literature	54	2.2
In-company training	10	2.2
External training	51	2.1
Internet	51	1.8
Press	22	1.7
TV	2	1.0

Source: Own study based on the research results.

Specialist literature was used as a source of gaining financial knowledge by all the men and 77% of the women. It was also more often used by people from the higher age groups and people employed in the unit for more than 5 years. External trainings was used more often by the men, medium age groups, i.e. over 36 and below 55, with secondary education and the longest work experience. The Internet, in turn, was used more frequently by women, medium age groups, with secondary education and the longest work experience in the LGUs.

Another examined issue was the time dedicated by the respondents to extending their financial knowledge, divided by the particular knowledge sources. Table 2 shows the distribution of sources used by local government employees for extending their financial knowledge, according to the number of people using the sources and the time dedicated to working with them.

Table 2. Time dedicated to extending financial knowledge

Source	Number of people indicating the source	Average number of hours dedicated to gaining the knowledge
External training	35	5.2
Press	16	4.8
Internet	33	4.5
Specialist literature	26	4.5
In-company training	7	4.3
TV	1	4.0
Other	3	3.7
Courses	2	2.0

Source: Own study based on the research results.

Analysis of the obtained answers revealed that the most time was dedicated by the respondents to external training. People who used this source for gaining financial knowledge allotted over 5 hours monthly on average for that. To explore information contained in the other sources, the respondents dedicated from 4 to 5 hours monthly for each source. As shown in the research, the only source which took up less time were courses.

The obtained results seem self-contradictory. On the one hand local government units' employees claim that information noise is an important problem in accessing financial knowledge, and on the other they indicate among the basic sources for gaining that knowledge the Internet, the resources of which are often a source of disinformation. Worth noting is also the approach to taking advantage of training. Research shows that in the vast majority of cases it is external training. Such training is more expensive as a rule, and it also makes the trainees almost completely unavailable for the unit. Such situation is harmful particularly in small rural communes, where particular departments base on two, or sometimes even one employee. Thus external training in such communes considerably disorganises the work of the given departments, and hence of the whole unit. As has been shown in the chapter on the current trends in extending financial knowledge, a much better solution is in-company training, dedicated and flexible. That solution provides a range of benefits. Beside the obvious cost-related advantage, it ensures greater availability of the employee, lesser destabilisation in the functioning of (particularly the small) units and reduction of the opportunity cost related to the time allotted to external training.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

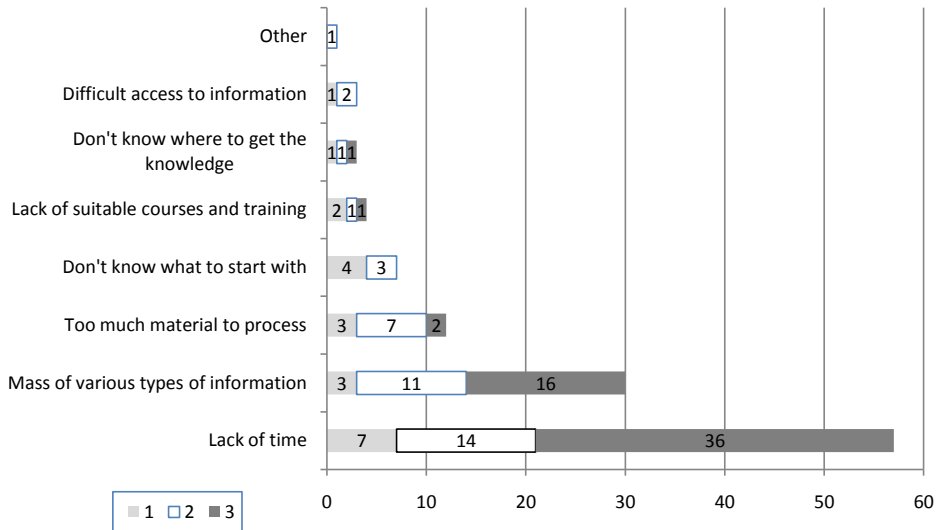
Barriers in Gaining Financial Knowledge by LGU Employees

The survey also examined the barriers that local government employees had to face when extending their financial knowledge. The respondents were to indicate the three greatest barriers in their opinion and rank them according to their importance, giving a weight of three to the greatest barrier. Chart 1 presents both the number of answers concerning the particular barriers and the weights attached to them.

The most frequent barrier, in the opinion of nearly 84% of the respondents, was lack of time, with the second place taken by the mass of various types of information. The latter obstacle was indicated by over 44% of the examined people. The third place as to the number of indications was taken by the statement “don’t know what to start with”, selected by almost 18% of the respondents. The other obstacles in extending knowledge in finance, i.e.: lack of suitable courses and training, difficult access to information, ignorance of sources for gaining knowledge, were indicated by less than 6% of the respondents. Other barriers mentioned were among others: lack of means, lack of finance in the unit, lack of willingness, bureaucracy and frequent changes in regulations.

Lack of time plagues more acutely people with a longer work experience and the older ones. The mass of various information is complained about by people from the medium age groups, i.e. over 36 and below 55, with secondary education and with the longest work experience in the unit. Too big scope of material to analyse (explore), in turn, is most frequently a problem for women, people of 36-45, those working as treasurers.

Chart 1. Ranking of the greatest barriers in raising financial knowledge on a scale of 1 to 3 (3 stands for the greatest barrier)



Source: Own study based on the research results.

In answer to the question: in which of the given forms of raising financial qualifications the given person would like to partake, most people chose external training – as many as 72%, the second place was taken by seminars – 25%, the third by post-graduate studies. A little more than 13% of respondents would be inclined to take part in advisory programmes, and only 2.9% - in public lectures. None of the respondents would like to raise their qualifications at university/college studies. The respondents could choose as many answers as they liked, and these are shown in Table 1.

Table 1. Ranking of forms of raising financial qualifications chosen most frequently by the respondents

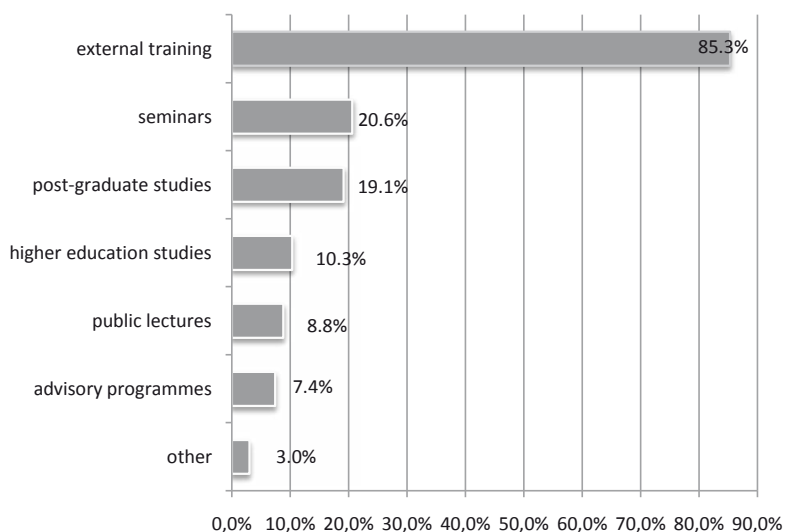
Forms of raising financial qualifications	Percentage of respondents
External training	72.1
Seminars	25.0
Post-graduate studies	22.1
Advisory programmes	13.2
Public lectures	2.9
Higher education studies	-
Other	-

Source: Own study based on the research results.

External training is the form of raising qualification which is preferred more often by people with longer work experience in the unit and clerks from lower age groups. Seminars are more appealing to people from the lowest age group, and post-graduate studies are most interesting for women with higher education and from the lowest age groups.

The next question was whether local government units' employees participated in external forms of raising qualifications. It allowed to define which forms had most often been chosen by them in the last three years in their work in local government structures. The obtained answers are illustrated in Chart 2.

Chart 2. Forms of raising financial qualifications used by the respondents within the last 3 years



Source: Own study based on the research results.

Within the last three years, the biggest group of respondents took advantage of external training – as many as 85.3%, with seminars (20.6% of answers) coming second, and post-graduate studies third (19.1% of answers). The other forms of raising financial qualifications were represented in the respondents' answers as follows: higher education studies – 10.3%, public lectures – 8.8%, advisory programmes – 7.4%. Only 3% of the respondents declared a willingness to use other forms of education, including e.g. courses.

People who took part in external training were mostly below 55, had secondary education and the longest work experience in the unit. Seminars were chosen by men, from the lowest age group. Every fifth woman and every eighth man raised their qualifications at post-graduate studies; the form enjoyed particular interest with people at the age of 36-45 and people working in the unit for

more than five years. Studies were chosen mainly by women, age group 36-45, who already had higher education.

In summary, it must be added that the barriers in taking initiatives to extend financial knowledge in local government structures are mainly caused by soft conditions and not the rigid barriers of costs. The main reason for LGU employees not taking actions to raise their financial knowledge potential is their lack of time. This problem concerns both public and private sector employees, but specifically those of the private one. Meanwhile, initiatives to raise knowledge in the private sector are not only much more common, but they also take forms not used in local government structures. These include coaching, mentoring, knowledge base creation, sharing or transferring knowledge. A problem in local governments is still, as it turns out, insufficient openness to the potential of the environment. If for 44% of the respondents an obstacle in initiatives connected with extending knowledge is the mass of information, it may mean that the answering employees cannot filter out information that is important to them, and thus they are not able to effectively link their needs in the area of knowledge related to their posts with the possibilities provided in that respect by the educational services' market. The problem is thus not the information noise in itself, but rather the inability to clearly define the needs concerning specialist knowledge. This thesis seems to be confirmed by the answers to the question about barriers in extending knowledge. In fact, nearly 20% of the respondents claimed that the basic barrier in taking actions to extend their financial knowledge was the inability to decide what the starting point should be for those actions. One can thus hardly view the deficiency of knowledge in the LGUs in the categories of rigid barriers, deriving from financial limitations. As research has shown, in many cases the problem is mundane, and more importantly, it lies on the side of the interested people themselves, and not of the structures employing them.

Jacek Rodzinka, Ulyana Dzyuma

Preferences as to Forms of Gaining Financial Knowledge by LGU Employees

The research on financial knowledge of local government structures' employees also examined the knowledge of specific forms of financing public tasks that had so far been used by the communes. The results are presented in Table 1.

Table 1. Forms of public tasks' financing by the communes

Forms of public tasks' financing	Commune type				Total
	city with district rights	municipal	municipal and rural	rural	
Leasing	1		1		2
Factoring	1	1	1		3
Debt conversion into communal bonds			1		1
Financial engineering			1	1	2
Public-private partnership			1	8	9
Venture capital					0
Bancassurance					0
Securitisation				1	1
Project finance					0
Private equity				1	1

Source: Own study based on the research results.

The conducted research shows that the way of alternative financing of public tasks that is most often used by the communes is a private-public partnership (PPP). This form of financing is preferred by rural communes. The other instruments do not enjoy much interest. Instruments not used at all included bancassurance, venture capital and project finance. The obtained results confirm that local government employees have limited financial knowledge as concerns complex financial instruments which are not commonly used. The fact only confirms the thesis that local government structures' employees have a relatively narrow knowledge, limited basically to the typical budget-based instruments.

In the last question, the respondents were to indicate which forms of financing public tasks were considered in the units they represented. The results are presented in Table 2.

Table 2. Forms of financing public tasks by the communes in the future

Forms of public tasks' financing	Commune type				Total
	city with district rights	municipal	municipal and rural	rural	
Leasing					0
Factoring			1		1
Debt conversion into communal bonds			1		1
Financial engineering			2	2	4
Public-private partnership	1		1	1	3
Venture capital					0
Bancassurance					0
Securitisation					0
Project finance					0
Private equity					0

Source: Own study based on the research results.

Only four forms of alternative financing of public tasks were considered by all examined units. In the future, communes plan to use: financial engineering, public-private partnership, factoring and debt conversion into communal bonds.

The presented data lead to obvious conclusions. The research and its results may be interpreted in only one way. Local government units' employees have knowledge on finance; however, they base their actions on general knowledge resources far more than on specialist knowledge. In answer to the question about the reason and consequences of such a situation, it is worth noting that in the minds of local government employees, basing the LGU's activity on known, and therefore proven instruments brings smaller risk than reaching for modern, less

frequently used financial tools. Paradoxically, the new instruments are often burdened with less risk, and often a smaller cost of application. This leads to another conclusion, it namely suggests that the knowledge of LGU employees in the area of modern financial instruments is to a far greater extent theoretical than practical. Such a situation poses the question about the validity of the costs related to raising knowledge in areas which cannot be used in the unit's practical activity. Financial knowledge, be it most refined, will be of no value to the organisation as long as it cannot be used in practice. Thus the cost of gaining it will be an unjustified cost.

It is thus vital to diagnose the reasons for not using the possessed knowledge. Research irrefutably proves that these are mainly reasons rooted deep in the minds of local government employees, which result on the one hand in lack of trust towards new and relatively seldom used solutions, and on the other in insufficient knowledge on the given instruments and benefits they might give the unit. Finally, a reason for not applying financial knowledge based on pro-effective instruments is the stagnation of local government structures, which stems from using the same instruments and solutions in public task financing for many years. Thus a cause for such state of affairs may be not only distrust towards new solutions, but also the employees being accustomed to the proven financial tools.

Jacek Rodzinka, Tomasz Skica, Tomasz Wołowiec

Summary and Conclusions

It would seem that the financial knowledge of people employed in local government units as: secretaries, treasurers, department managers/tax (financial) department directors, inspectors – financial/budget department employees, is important and necessary for them to be able to do their work. And indeed, as concerns the importance of that knowledge, the respondents participating in the research also stressed the definite significance of that knowledge in their work, yet according to their indications, its true level is average. Despite that (average) level of financial knowledge, in their work in the units the clerks relatively seldom feel its deficiency, and to extend their knowledge they most commonly use specialist literature, take part in external training, use Web resources, dedicating about 4-5 hours monthly for each of those knowledge sources.

The barriers in raising qualifications which were most often indicated by the clerks are lack of time and mass of various types of information (information chaos). In the recent years, in order to raise their qualifications the respondents most commonly chose external training, seminars and post-graduate studies. They would also choose analogous forms of gaining knowledge in the future. Yet if one attempts to translate the knowledge and skills of LGU employees into using various forms of financing public tasks by the communes, the analysis does not come out positive. Most popular is public-private partnership. Only single communes use other instruments listed in the questionnaire. In future, the situation will probably not improve much, for predictions as to implementing other forms of financing public tasks are not very realistic.

Taking the cited research for the starting point and basing the conclusions on the theoretical framework given in the introductory part of the report, it must be

stated that from the perspective of strategic reaction and management system, two areas may be distinguished in the environment of local government units.

- The area of services for the inhabitants (the unit’s customers) – it is characterised by considerable functional diversity, yet particular actions are performed cyclically, according to fixed algorithms. From the viewpoint of the management system to realise the services for the customers, striving for operational and process perfection is recommended.
- The area of creating and implementing promotion and regional strategy – it includes strategic and pro-development (investment) functions, and the most important competences to realise them – from the point of view of the management system – will focus on effective aim creation, long-term planning of their implementation (within a space of even about 50 years) and on controlling the execution of the adopted strategy.

The above listed areas form the basis for setting the criteria for rationalising the knowledge management system in local government units. The actions should be viewed on two complementary planes, i.e. diagnosis and elimination of the particular problem. Research conducted on a sample of LGUs at the communal level in Podkarpacie has shown five basic problem areas in the sphere of financial knowledge and the approach to managing its resources. In answer to the problems identified in the research, solutions to have them effectively eliminated were indicated (cf. Table 1). The thus composed list is a matrix which allows to solve situations which are problematic from the perspective of the level of financial knowledge in the LGUs and the approach to managing its resources to optimise the gained effects.

Table 1. Conclusions for rationalising the knowledge management system in local government units

PROBLEM IDENTIFIED	RATIONALISATION SUGGESTIONS
Need to extend professional knowledge, improvement of effectiveness of the work done	Access to professional literature and specialist periodicals. Participation in thematic training and courses. Document circulation improvement.
Lack of specified professional career path and inadequate motivation system	Access to promotion possibilities: internal recruitment and clear motivation system available to employees, creating employee development plans based on work results and quality.
No communication between superiors of higher level and subordinates	Making direct contact possible, simplifying the organisational structure (emphasis on discussion and information exchange).
Organisational problems	Document circulation improvement, rationalising the division of competences, rights and duties related to finance management and managing economic policy in the LGUs.
Unequal load per post	Equal load per post – clear scopes of duties, rotation on posts, simplifying the organisational structure.

Source: Own study.

The above matrix is an answer to the problems diagnosed in the area of financial knowledge of local government employees and the initiatives to extend it. The given set of suggested solutions is a catalogue of tailored action proposals to rationalise the approach to knowledge resources management. In effect, it forms a consistent entirety in correspondence with the obtained research results, for the needs' diagnosis is fully reflected in the suggested ways of satisfying those needs.

In summary, when assessing the areas of knowledge expected by the LGUs to be filled in, and also considering market requirements and the changeable environment of local government structures, it must be noted that the LGUs seek knowledge and institutional efficiency in many areas of their activity. Mentioned here should be at least a few, like budget (task) planning, constructing several-year financial forecasts, financial reporting of the LGUs, control and supervision over the financial management of local government organisational units, or investment activity of the local governments. Although the above listed actions only outline the real needs in the area of the LGUs' financial knowledge, they help to note that these needs are very complex, diverse, and that they also tend to evolve with regard to the directions and dynamics of changes in the legal foundations of financial management of local government units. Paradoxically, the changes in legislation are a secondary catalyst for initiating actions to extend financial knowledge in the LGUs. The new legislative realities, posed before the local government units by the legislator, require the units to cyclically build the financial knowledge resources, update and adjust them to the direction of changes made in the foundations of financial management of local government units. In consequence, the determinants of actions aimed to extend financial knowledge are not only of a grass-roots character, but they are just as strongly stimulated top-down. Again paradoxically, this raises a new problem. The problem is the financial awareness of LGU employees, expressed by the ability to combine the changes in the legal and financial sphere with the possibilities to effectively influence them by using financial knowledge resources. The key element seems thus not only extending knowledge in the area of finance, but having the local government employees notice the real potential resulting from gaining that knowledge and the possibilities of using the gained knowledge to actually enhance the effectiveness of the LGUs' functioning. Aptly used financial knowledge allows to anticipate the changes posed before local government units by the dynamically changing environment.

Information on Authors

Tomasz Skica, Ph.D.

Head of the Research and Science Section in the Institute of Financial Research and Analysis of UITM in Rzeszów
Expert on public finance
Adjunct⁸⁶ in the UITM Chair of Macroeconomy
e-mail: tskica@ibaf.edu.pl

Jacek Rodzinka, Ph.D.

Head of the Consulting Section in the Institute of Financial Research and Analysis of UITM in Rzeszów
Expert on insurance, scientific and market research and customer loyalty
Adjunct in the UITM Chair of Macroeconomy
Director of the Clustering Centre for Socioeconomic Research and Analysis
e-mail: jrodzinka@ibaf.edu.pl

Tomasz Wolowiec, Associate Professor

Vice-Director for Development in the Institute of Financial Research and Analysis of UITM in Rzeszów
Expert on public finance, economic policy, tax policy and tax systems
e-mail: twolowiec@ibaf.edu.pl

Agata-Gemzik-Salwach, Ph.D.

Head of the Event and Promotion Section in the Institute of Financial Research and Analysis of UITM in Rzeszów
Expert on banking and finance
Adjunct in the UITM Chair of Macroeconomy
e-mail: agemzik@ibaf.edu.pl

Ulyana Dzyuma, M.Sc.

Employee of the Institute of Financial Research and Analysis of UITM in Rzeszów
Assistant in the UITM Chair of Macroeconomy
e-mail: udzyuma@ibaf.edu.pl

Institute of Financial Research and Analysis

ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
Room RA50
Tel. +48 17 86-61-185
Fax +48 17 86-61-222
www.ibaf.edu.pl

⁸⁶ An equivalent of Assistant Professor at many universities [translator's note].



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie została powołana decyzją Ministra Edukacji Narodowej w 1996 r. Obecnie kształci ponad 10 000 studentów na 11 kierunkach studiów I i II stopnia, jednolitych magisterskich i podyplomowych. Według ogólnopolskich rankingów jest największą i najlepszą uczelnią niepubliczną na Podkarpaciu oraz jedną z dwóch najlepszych szkół w kraju kształcących na poziomie magisterskim. Wśród uczelni niepublicznych w kraju zajmuje 1. miejsce pod względem liczby studentów obcokrajowców. Kształci m.in. młodzież z Chin, Singapuru, Indii, Iranu, Nepalu, Malezji, Ukrainy, Białorusi, Rosji, Nigerii, Pakistanu i Bangladeszu. WSiIZ jest liderem na polskim rynku edukacyjnym w zakresie wprowadzania nowoczesnych rozwiązań informatycznych do zarządzania uczelnią i obsługą procesu dydaktycznego. Wspólnie z Wyższą Szkołą Europejską w Krakowie oraz Wyższą Szkołą Zarządzania i Administracji w Zamościu stworzyła pionierską w skali kraju konsolidację uczelni, powołując „przymierze” szkół wyższych o wysokiej jakości usług edukacyjnych.



**UNIVERSITY of INFORMATION
TECHNOLOGY and MANAGEMENT**
in Rzeszow, POLAND

The University of Information Technology and Management, UITM is one of the biggest private universities in Poland. UITM has been listed at the top of many national independent ranking surveys since its foundation in 1995. UITM is a modern university, rapidly expanding and adjusting to the changes in the job market. Each year new fields of study are opened and existing specialized courses are adjusted to the requirements of the market economy and the integration of Poland with the European Union.

Intercultural exchange is highly valued and of prime importance to UITM, that is why we have been engaged in international projects and entered into partnerships with foreign institutions. UITM offers study programmes to international students, whose current number reaches 700. They include students from: Algeria, Belarus, Brazil, China, India, Iran, Finland, France, Germany, Malaysia, Moldavia, Nepal, Nigeria, Portugal, Romania, Russia, Turkey, Ukraine und USA.

The UITM is a partner in the training programs offered by the best IT companies in the world: CISCO, MICROSOFT, NOVELL, SUN and ATLAS. Our students have a possibility to complete authorized courses and earn internationally recognized certificates: Cisco Certified Networking Associate – CCNA or Microsoft Certified Professional – MCP.



Instytut Badań i Analiz Finansowych (www.ibaf.edu.pl)

IBAF jest jednostką wewnętrzną Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie. Prowadzi działalność naukowo-badawczą oraz doradczo-szkoleniową. Realizacje Instytutu obejmują m.in. wycenę wydawcy „Rzeczpospolitej”, spółki Presspublica oraz ekspertyzy finansowe dla urzędów miejskich, w tym Rzeszowa. Instytut publikuje dwujęzyczny kwartalnik internetowy „e-Finanse” (www.e-finanse.com), uwzględniony na liście Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (9 punktów) i indeksowany w renomowanych repozytoriach (m.in. EBSCO i ProQuest). Jest też jednym z kilku w Polsce akredytowanych ośrodków szkoleniowych prestiżowego brytyjskiego Instytutu Rachunkowości Zarządczej (CIMA). Przy Instytucie powstało specjalistyczne Laboratorium Finansowe (www.laboratorium-finansowe.pl) – jedyna tak wyposażona uniwersytecka sala tradingowa w Europie Środkowo-Wschodniej, do której sprzęt dostarczyła firma wyposażająca m.in. Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie.



The Institute for Financial Research and Analyses (www.ibaf.edu.pl)

IFRA is part of the University of Information Technology and Management headquartered in Rzeszow. It is involved in academic research, consulting and training. Its works have included valuations for the publisher of ‘Rzeczpospolita’, Presspublica, and financial expertise for city governments such as Rzeszow. The Institute publishes a bilingual internet quarterly ‘e-Finanse’ (www.e-finanse.com), noted on the list of the Ministry of Science and Higher Education (9 points) and indexed in distinguished repositories (such as EBSCO and ProQuest). It is one of the few training centers in Poland accredited by the prestigious British Chartered Institute of Management Accountants (CIMA). The Institute also opened a specialist Financial Laboratorium (www.laboratorium-finansowe.pl) – the only such university trading room in Central-Eastern Europe equipped by the same firm which supplied the Warsaw Stock Exchange.

Konсорјum Akademickie
Wydawnictwo



INSTITUTE FOR FINANCIAL
RESEARCH AND ANALYSES

INSTITUTE FOR FINANCIAL RESEARCH AND ANALYSES

University of Information Technology and Management
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszow
phone: +48 17 866 11 85 / fax: +48 17 866 12 22
kontakt@ibaf.edu.pl / www.ibaf.edu.pl