



Tomasz Domański



**PLANOWANIE I PROGRAMOWANIE
LOKALNEGO ROZWOJU W ŚWIETLE
REFORMY USTROJOWEJ**

Spis treści

Wieloletnie planowanie i programowanie rozwoju	4
Samodzielność i odpowiedzialność.....	6
Decentralizacja władzy	6
Harmonizowanie procesów rozwojowych	7
Stymulowanie rozwoju gospodarczego	8
Klienci i akcjonariusze władzy.....	9
Potrzeba profesjonalizmu	9
Podstawowe poziomy zarządzania	11
Strategia lokalnego rozwoju – konkret czy iluzje?.....	12
Strategiczne myślenie, planowanie i zarządzanie.....	12
Strategia lokalnego rozwoju.....	12
Taktyka, czyli wdrażanie strategii rozwoju.....	13
Planowanie strategiczne, a planowanie przestrzenne.....	14
Wieloletnie programy inwestycyjne	15
Działania jednorazowe	15
Działania powtarzalne.....	16
Rachunkowość czy zarządzanie finansami?	17
Budżet i budżetowanie.....	18
Budżet w układzie zadań	18
Model analizy finansowej.....	19
Rządzenie a zarządzanie	21
Podsumowanie	21

Celem tej publikacji jest zaprezentowanie głównych narzędzi systemu strategicznego zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w kontekście potrzeby stymulowania harmonijnego rozwoju lokalnych społeczności. Szczególnie ważną rolę w tym systemie odgrywa metodyka ustalania strategicznych celów społecznych i gospodarczych w powiązaniu z racjonalnym kształtowaniem polityki przestrzennej. Planowanie strategiczne w gminie jest punktem wyjścia dla programowania komunalnych inwestycji, będących głównym narzędziem podnoszenia jakości życia samorządowej wspólnoty. Nieodłączną częścią planowania inwestycyjnego jest z kolei profesjonalne zarządzanie finansami gminy. Umiejętne wykorzystywanie przez samorządowe władze licznych narzędzi z zakresu zarządzania ma decydujący wpływ na efektywność wykorzystania gminnych zasobów, co przekłada się na zakres oraz koszty zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy.

Warszawa, 2000

Wieloletnie planowanie i programowanie rozwoju

W XXI wiek nie możemy wkroczyć z przestarzałym systemem rządzenia państwem. Przełamiemy istniejące bariery, które negatywnie wpływają na życie obywateli. Ta reforma, reforma ustrojowa, wprowadzi Polskę na drogę rozwoju i sprawiedliwości. Będzie przez wiele lat służyła powodzeniu nas i naszych rodzin, będzie sprzyjała rozwojowi gospodarczemu i cywilizacyjnemu naszego kraju.

Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa

Jeszcze do niedawna przepisy regulujące zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego nie przewidywały możliwości wieloletniego planowania i programowania rozwoju. Jedynym przepisem, który ogólnie wskazywał możliwość programowania przedsięwzięć komunalnych był art. 18 ust. 2 pkt. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym. Stanowił on, że do wyłącznej właściwości rad gmin należy uchwalanie programów gospodarczych. Jaka jednak powinna być treść i forma takich programów oraz według jakich procedur powinny być opracowywane – tego ani w powołanej ustawie, ani w innych przepisach nie określono.

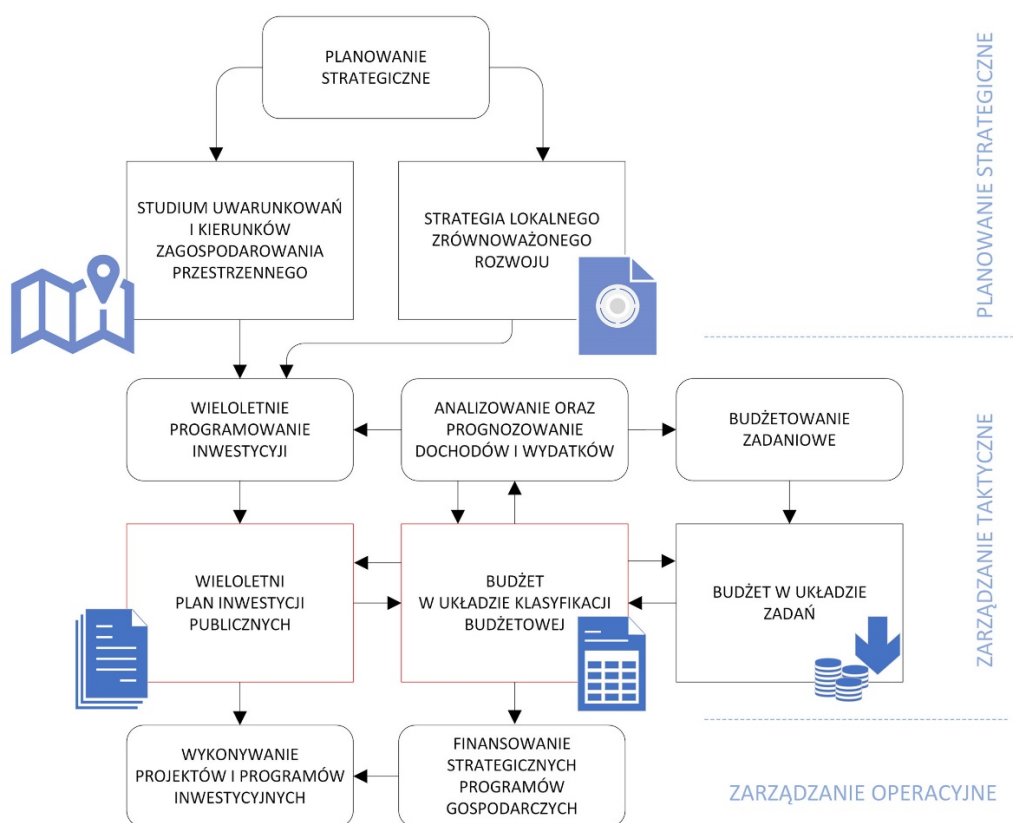
Możliwość wieloletniego planowania ograniczały również przepisy prawa budżetowego, nakazujące rozliczanie przedsięwzięć komunalnych w cyklu rocznym, a tym samym uniemożliwiając realizację wieloletnich planów i programów gospodarczych. Brak pewności co do źródeł finansowania oraz brak możliwości określenia w budżecie odpowiednich limitów był jedną z największych przeszkód we wdrażaniu profesjonalnych metod zarządzania gminą. Można było w pewnym stopniu omijać to ograniczenie przez zaciąganie wieloletnich kredytów oraz emisję komunalnych obligacji.

Innym ważnym ograniczeniem była i jest zasada wyboru pełnego składu rad gmin na okres czteroletniej kadencji. Jednoczesna wymiana wszystkich radnych (choćby nawet niektórzy radni zostali wybrani ponownie) wywołuje u nich niechęć do podejmowania decyzji rodzących skutki przekraczające termin sprawowania ich publicznej funkcji. Przyczyną jest najczęściej wola nieobciążania następców swoimi zobowiązaniami, choć... nie tylko. Praktyczne są w tym zakresie rozwiązania amerykańskie. W większości amerykańskich hrabstw i gmin, radnych powołuje się na okres czteroletniej kadencji, jednak w ten sposób, że co dwa lata następuje wymiana połowy składu rady. Takie rozwiązanie zapewnia ciągłość sprawowanej władzy, stabilizuje ją oraz wprowadza skuteczne mechanizmy kontrolowania decyzji najwyższego municypalnego organu władzy.

*Nie mnogość, ale sprawność funkcjonowania instytucji publicznych
ma zasadniczy wpływ na jakość naszego życia.*

Potrzeba perspektywicznego ujmowania procesów lokalnych przemian oraz wyznaczania kluczowych kierunków rozwoju samorządowych wspólnot po raz pierwszy znalazła swoje urzeczywistnienie w przepisach znowelizowanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w części dotyczącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium stało się pierwszym wieloletnim, obowiązkowym planem rozwoju gminy. Starannie opracowane studium, wsparte na rzetelnej analizie stanu uwarunkowań rozwojowych, stało się jednym z podstawowych narzędzi odpowiedzialnego zarządzania gminą. Jego skuteczność uzależniona jest od konsekwentnego realizowania zawartych w nim postulatów. Aby studium mogło stać się realnym instrumentem kształtowania właściwie ukierunkowanej polityki lokalnego rozwoju jego wytyczne muszą być odzwierciedlone w treści tworzonych na bazie studium planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Rysunek 1: Struktura podstawowych elementów procesu planowania i programowania lokalnego rozwoju



Zasadnicze zmiany w zakresie możliwości stosowania nowoczesnych metod zarządzania w administracji publicznej wprowadzają najnowsze ustawy ustrojowe: projekt ustawy o finansach publicznych oraz projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Najnowsze przepisy regulujące zasady funkcjonowania regionalnych wspólnot samorządowych nakładają natomiast na sejmiki wojewódzkie obowiązek perspektywicznej oceny zachodzących przemian oraz podejmowania długofalowych decyzji rozwojowych. Ich podstawowym zadaniem stało się opracowanie strategii rozwoju, planów zagospodarowania przestrzennego oraz wieloletnich programów wojewódzkich, w tym planów inwestycyjnych, stanowiących podstawę do realizowania przypisanych im zadań. Jednostki powiatowego i gminnego samorządu terytorialnego również uzyskały możliwość wieloletniego programowania rozwoju, a w pewnych sytuacjach zostały nawet do tego zobowiązane.

Najnowsze regulacje prawne określające zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego otwierają realne możliwości wprowadzania nowoczesnych, zintegrowanych metod strategicznego zarządzania jednostkami administracji publicznej.

Najnowsze regulacje prawne otwierają realne możliwości wdrażania nowoczesnych, zintegrowanych metod strategicznego zarządzania jednostkami administracji publicznej, bez których nie jest możliwa racjonalizacja kosztów wykonywania ich zadań, a tym samym rzeczywista realizacja postulatów usługowej roli władzy wobec społeczeństwa. Skuteczne wdrażanie profesjonalnych metod zarządzania będzie możliwe tylko wtedy, gdy samorządowe jednostki organizacyjne będą zdolne do ich adaptacji oraz systematycznego podnoszenia sprawności swojego działania. Wdrażając narzędzia z zakresu zarządzania należy liczyć się z naturalną w takiej sytuacji nieufnością i oporem. Opór przed zmianami może być jednak redukowany do minimum, jeżeli proces ich wdrażania będzie starannie przygotowany organizacyjnie, odpowiednio zakomunikowany i realizowany we właściwym tempie.

Zarządzanie strategiczne jest nowością, która nie została jeszcze dostatecznie rozpoznana w naszym kraju. Wciąż pojawia się wiele wątpliwości co do możliwości wprowadzania go w jednostkach administracji publicznej, dlatego konieczne jest docierania z odpowiednią informacją do przedstawicieli gmin i ich edukowanie. Zrozumienie potrzeby profesjonalizacji zarządzania gminą jest jednym z warunków pomyślnego przebiegu transformacji ustrojowej.

Samodzielność i odpowiedzialność

Na to, aby samorząd nie był tylko formą decentralizacji administracji państwa, musi korzystać on z samodzielności. Jej warunkiem, podobnie jak w dziedzinie samorządu gospodarczego, jest samodzielność organizacyjna i finansowa. Zakres uprawnień przekazanych samorządowi przez państwo zależy jest od dojrzałości społeczeństwa. Korzystną stroną samorządu jest bliski, bezpośredni kontakt z obywatelami. Im niższy szczebel organizacji samorządowej, tym kontakt ten jest bliższy, lepsze rozumienie potrzeb, większa łatwość decyzji szczegółowych, dostosowania do warunków życia. Ale również wzrasta niebezpieczeństwo nadużyć finansowych i wyzysku słabszych jednostek przez jednostki silniejsze. (...) Samorząd musi korzystać z pewnego zakresu autonomii, ale jest on zależny również od dojrzałości społeczeństwa. Kontrola państwa musi więc być tym bardziej ścisła i wnikliwa, im młodsza jest organizacja samorządu w państwie i im niższa kultura społeczna. Kontrola państwa nie może jednak posunąć się zbyt daleko, gdyż usuwając z nadto drastycznie nieprawidłowości, łatwo doprowadzi do odebrania inicjatywy, śmiałości samodzielnych poczynąń, spowoduje stagnację i marazm.

Czesław Strzeszewski

Decentralizacja władzy

Jedną z najważniejszych zmian ustrojowych wprowadzonych w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych był odwrót od zasady centralnego planowania ładu społecznego i gospodarczego. Wyrazem tej zmiany była restytucja polskiego samorządu terytorialnego, czyli powołanie do życia niezależnych od struktur administracji rządowej gmin, powiatów i województw – samorządowych wspólnot wyposażonych w osobowość prawną, własne źródła dochodów oraz uprawnienia do samodzielnego decydowania o swoich sprawach.

Odejście od zasady centralnego planowania nie oznaczało jednak całkowitego zakwestionowania celowości oraz potrzeby planowania w sferze publicznej. Cesja części uprawnień ze szczebla władzy centralnej na poziom lokalnych samorządowych struktur spowodowała naturalne rozgraniczenie odpowiedzialności za jakość i koszty publicznych usług. Przyjęcie tej odpowiedzialności przez gminy zrodziło potrzebę racjonalnego zarządzania zasobami będącymi w ich dyspozycji.

Decentralizacja władzy to przeniesienie znacznej części odpowiedzialności za jakość życia mieszkańców na jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie tej odpowiedzialności wymaga dojrzałości i profesjonalizmu w działaniu tych jednostek.

Harmonizowanie procesów rozwojowych

Proces rozwoju lokalnych samorządowych wspólnot powinien być postrzegany jako proces stałego wzrostu jakości życia lokalnych społeczności, wsparty na wzajemnie ze sobą zrównoważonych czynnikach o charakterze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym. Działanie na rzecz harmonijnego rozwoju oznacza podejmowanie i wprowadzanie w życie takich decyzji, które na zasadzie kompromisu godzą ze sobą przeciwstawne cele właściwe dla każdej z wymienionych sfer. W praktyce oznacza to umiejętność stosowania rozwiązań efektywnych gospodarczo, społecznie sprawiedliwych oraz bezpiecznych dla środowiska przyrodniczego. Rozwój powinien następować w taki sposób, aby osiąganie wzrostu w jednej sferze nie odbywało się kosztem innej (np. rozwój przemysłu nie powinien stanowić zagrożenia dla przyrody, a decyzja o budowie oczyszczalni ścieków nie powinna być podejmowana kosztem ograniczenia możliwości finansowania szkół).

Rysunek 2: Idea stymulowania zrównoważonego rozwoju¹



Zasady planowania zrównoważonego rozwoju uzgodniono na konferencji *Szczyt Ziemi* zorganizowanej z inicjatywy ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku. Spisano je i opublikowano w dokumencie pod nazwą „Agenda 21”, który jest obszernym wielotomowym programem działań sformułowanym z myślą o XXI wieku. Koncepcja planowania i stymulowania zrównoważonego rozwoju została uznana jako praktyczny i użyteczny model działań w wielu krajach świata, a także w Polsce. Odwołuje się do niej wiele przepisów polskich ustaw, w tym także najnowsze regulacje prawne dotyczące ustroju jednostek samorządu terytorialnego.

Dyspozycje dotyczące treści polityki rozwoju województwa nawiązują wprost do kluczowych elementów programu „Agenda 21”. W myśl postanowień ustawy o samorządzie terytorialnym w województwie, polityka rozwoju województwa powinna zmierzać do tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, utrzymywania oraz rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej służącej zaspokajaniu potrzeb regionalnej wspólnoty, a także racjonalnego wykorzystywania zasobów przyrody i kształtowania środowiska. Ważnym elementem tej polityki powinna być promocja walorów i możliwości rozwojowych województw, co oznacza konieczność marketingowego podejścia do kierowania sprawami regionu. Każda wspólnota samorządowa (gminna, powiatowa lub regionalna) musi umieć „dobrze się sprzedać”, aby do siebie przyciągać i zwiększać swoją liczebność. Stała poprawa standardu życia powinna być odzwierciedlona w jej demograficznych wskaźnikach.

¹ Grafika na postawie: IDRC, ICLEI, UNEP, *The Local Agenda 21 Planning Guide – An Introduction To Sustainable Development Planning*, Toronto, Ottawa, Nairobi, 1996, str. 2

Stymulowanie rozwoju gospodarczego

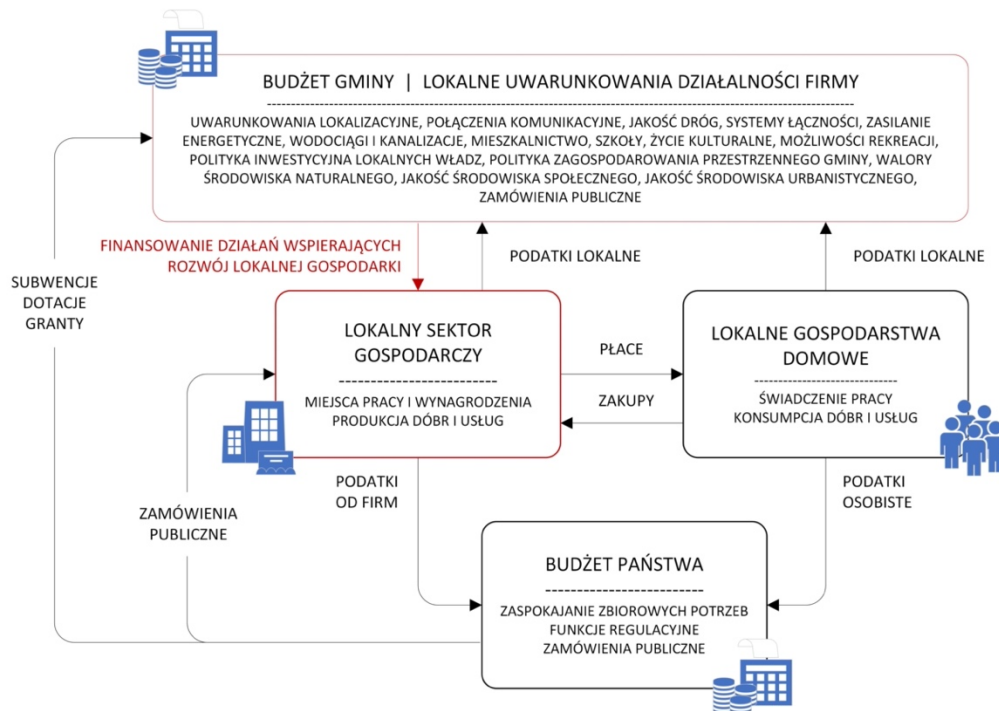
Kluczowym elementem modelu wspierania lokalnego rozwoju przez samorządowe władze jest troska o rozwój lokalnej sfery gospodarczej. Rozwój w tej sferze tworzy bowiem materialne podstawy rozwoju we wszystkich aspektach życia lokalnej wspólnoty. Jest źródłem jej samodzielności oraz poczucia odpowiedzialności za własne sprawy. Sektor gospodarczy tworzy miejsca pracy i generuje dochody dla firm, gospodarstw domowych oraz administracji publicznej (budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Bez tych dochodów nie byłoby możliwe osiągnięcie jakiegokolwiek rozwoju w jakiegokolwiek sferze ludzkiej aktywności. Prawdziwości tej tezy doświadczaliśmy boleśnie jeszcze całkiem niedawno. Upadek centralnie sterowanej gospodarki spowodował degradację życia społecznego, dewastację środowiska przyrodniczego oraz wiele innych negatywnych następstw, które doprowadziły do głębokich przemian politycznych i ustrojowych.

Harmonijny lokalny rozwój to proces wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Rozwój w sferze gospodarczej ma fundamentalne znaczenie, ponieważ tworzy bazę rozwoju we wszelkich innych aspektach życia (osobistego i społecznego).

Pojawić się może jednak wątpliwość: – Czy administracja publiczna może zrobić cokolwiek dla niezależnie działających przedsiębiorstw i czy w ogóle powinna wtrącać się w jego sprawy?

Odpowiedź brzmi: – Tak, ponieważ żadne przedsiębiorstwo nie działa w próżni, ale w określonej przestrzeni oraz w określonym systemie instytucji państwowych – w konkretnej gminie, powiecie i regionie.

Rysunek 3: Model wspierania rozwoju lokalnego sektora gospodarczego przez gminę



Jakkolwiek prywatne przedsiębiorstwa samodzielnie decydują o swoich sprawach, to możliwości ich działania uzależnione są od wielu czynników, na które istotny wpływ mają instytucje państwowe. To one ustalają porządek prawny, będący podstawą rozwoju procesów gospodarczych oraz podejmują liczne działania regulacyjne, których celem jest harmonizowanie procesów rozwojowych. Rola jednostek samorządu terytorialnego w procesie stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego

polega przede wszystkim na takim kształtowaniu elementów środowiska gminy, aby sprzyjało ono rozwojowi rodzimej przedsiębiorczości oraz zachęcało potencjalnych zewnętrznych inwestorów do lokowania swojej działalności na jej obszarze.

Zastanawiając się nad praktycznymi sposobami wpływania na stan lokalnego sektora gospodarczego, należy spojrzeć na gminę (powiat lub województwo) z perspektywy przeciętnej firmy i ocenić, które elementy jej środowiska mogą sprzyjać rozwojowi prywatnej przedsiębiorczości, a które ten rozwój utrudniają lub uniemożliwiają. Stymulowanie rozwoju przedsiębiorstw polega na trafnym rozpoznawaniu ich potrzeb, a następnie podejmowaniu takich decyzji i działań, które wychodzą tym potrzebom naprzeciw.

Duże znaczenie dla rozwoju firm ma jakość lokalnej polityki przestrzennej oraz inwestycyjnej. Funkcjonalne układy komunikacyjne; dostępność dobrze uzbrojonych terenów pod inwestycje gospodarcze i budownictwo mieszkaniowe; dogodne połączenia komunikacyjne; sprawne systemy lokalnego transportu zbiorowego; dostępność wykwalifikowanej i etycznej siły roboczej; dostępność mieszkań; możliwości wypoczynku i rekreacji; walory estetyczne, przyrodnicze i urbanistyczne – to czynniki otoczenia przedsiębiorstwa, które mogą być racjonalnie i samodzielnie kształtowane przez samorządową władzę i administrację.

Zastanawiając się nad wyborem najbardziej skutecznych sposobów stymulowania rozwoju lokalnego sektora gospodarczego, należy spojrzeć na gminę, powiat lub województwo z perspektywy przeciętnej firmy.

Gminy, powiaty i regiony powinny w taki sposób kształtować atrakcyjność gospodarczą swoich środowisk, aby budować konkurencyjną przewagę nad innymi przestrzeniami o podobnym charakterze. Brak wizji rozwoju, brak starannego planowania przestrzennego oraz chaotyczna polityka inwestycyjna muszą prowadzić do osłabienia kondycji lokalnej gospodarki i degradacji jakości życia.

Klienci i akcjonariusze władzy

Przedsiębiorcze kierownictwo pozbywa się nie tylko przestarzałych przepisów, ale również likwiduje przestarzałe programy. Zdrowe przedsiębiorstwo musi każdego roku zaprzestać produkcji kilku artykułów albo świadczenia pewnych usług, ponieważ nie znajdują już one nabywców. Jednakże kierownictwo instytucji publicznych nie ma żadnych bodźców do takich działań. Zamiast wycofywać się ze sprzedaży produktów lub usług, na które nie ma popytu, uruchamiają nowe rodzaje usług i tworzą nowe przepisy, dopóki kryzys finansowy lub rewolta podatkowa nie położą temu kresu. Cięcia, których się wówczas dokonuje, są równie precyzyjne i delikatne jak cięcia toporem rzeźnickim.

D. Osborne, T. Gaebler

Potrzeba profesjonalizmu

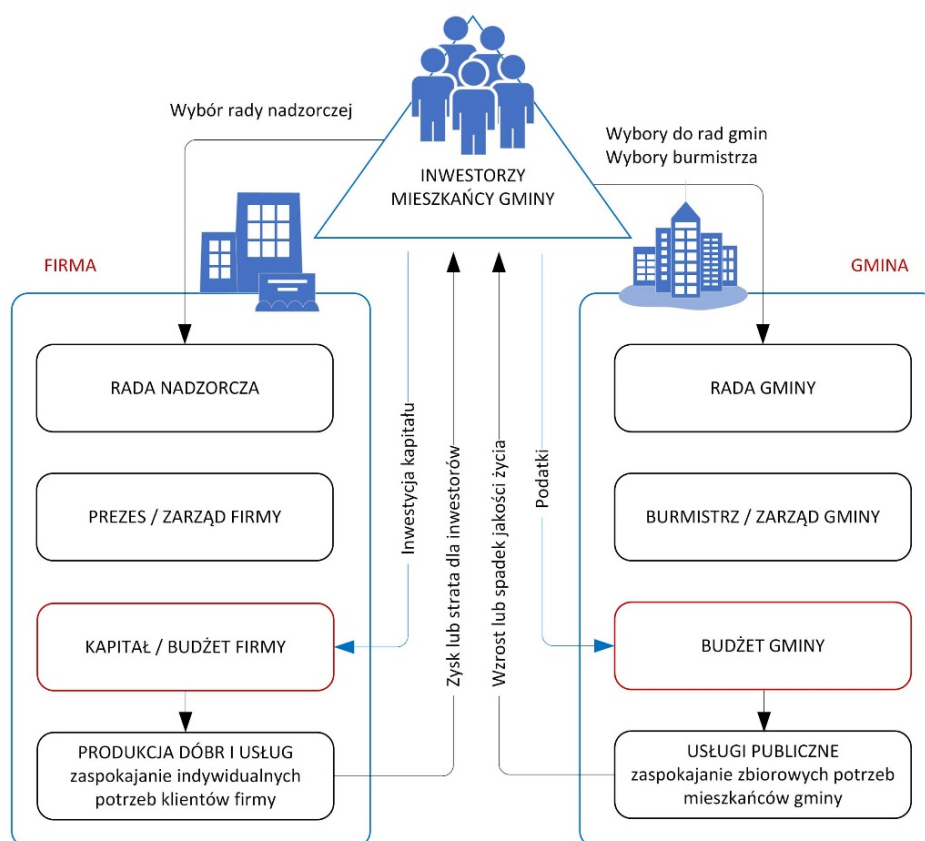
Dążenia lokalnych władz i administracji do podnoszenia standardu życia mieszkańców powinny być wsparte na rzetelnej wiedzy oraz na umiejętnym stosowaniu metod i narzędzi z zakresu zarządzania. Zarządzanie publicznym mieniem o znacznej wartości wymaga profesjonalizmu w wielu odległych od siebie dziedzinach. Wielkość publicznych zasobów, złożoność problematyki świadczenia usług

komunalnych, a także niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odrobienia strat powodują, że decyzje w sprawach wykonywania zadań gminy powinny być podejmowane z nie mniejszą starannością niż w dużych przedsiębiorstwach.

Porównanie gminy (powiatu, województwa) do dużej firmy może szokować, ponieważ rola i sposób działania administracji publicznej są zasadniczo odmienne od natury prywatnego biznesu. Biznes działa przede wszystkim dla zysku, natomiast administracja publiczna musi sprawiedliwie godzić interesy wszystkich grup społecznych. Firma musi zarabiać, aby utrzymać się i rozwijać z tego co zarobi, natomiast administracja publiczna wydaje to, co dostaje od podatników. Politycy starannie ważą swoje decyzje działając przy „odsłoniętej kurtynie”, natomiast właściele i zarządy firm podejmują decyzje za zamkniętymi drzwiami. Przedsiębiorstwa działają w warunkach konkurencji, natomiast władze samorządowe w warunkach monopolu.

Wskazane różnice sprawiają, że w administracji publicznej działają odmienne bodźce motywacyjne niż przedsiębiorstwach. Obok różnic, są także istotne podobieństwa. Zarówno jednostki administracji publicznej, jak i przedsiębiorstwa mają swoich klientów. Są nimi mieszkańcy gminy wstępujący jednocześnie w roli nabywców dóbr konsumpcyjnych wytwarzanych w sektorze gospodarczym oraz nabywców usług publicznych dostarczanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku administracji publicznej są oni również quasi-inwestorami, którzy płacąc podatki finansują działalność urzędów, przedsiębiorstw komunalnych oraz innych gminnych jednostek organizacyjnych.

Rysunek 4: Mieszkańcy gminy jako jej klienci i akcjonariusze (interesariusze)



Jednostki samorządu terytorialnego są często największym inwestorem na obszarze swojego działania. Z tego powodu ich decyzje musi charakteryzować szczególny profesjonalizm, etyka i przejrzystość. Postulat profesjonalnego zarządzania gminą nie jest jednak łatwy do spełnienia. Największą przeszkodą we wprowadzeniu zmian jest brak świadomości organizacyjnej. Większość urzędów i samorządowych instytucji wciąż charakteryzuje się niską kulturą organizacyjną. Ich cechą charakterystyczną jest zależność od przeszłości i ograniczona zdolność do przeprowadzenia reform.

Silna tendencja do utrzymywania archaicznej kultury organizacyjnej ma swoje źródło w braku odpowiedniej profesjonalnej wiedzy oraz przeświadczeniu, że inaczej być nie może. Zarządzanie gminą w przekonaniu, że „*Nigdy tak nie było, żeby jakoś nie było...*” skutkuje marnotrawieniem publicznych pieniędzy, a w dłuższej perspektywie degradacją środowiska. Radykalna zmiana jakości (efektywności) funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z najpilniejszych potrzeb na obecnym etapie transformacji ustroju państwa. Nieświadomość takiej konieczności może okazać się dla wielu samorządowych wspólnot katastrofalna.

Niezależnie od skali sprawowanego zarządu, kierowanie sprawami publicznymi wymaga podejmowania decyzji według tych samych zasad, które stosuje się w każdej dobrze zarządzanej strukturze organizacyjnej. Każda wspólnota samorządowa (gmina, powiat, region) jest jednostką organizacyjną wyposażoną w osobowość prawną i działającą poprzez swoje organy. Mniejszymi strukturami organizacyjnymi są komunalne jednostki i zakłady budżetowe, przedsiębiorstwa oraz inne instytucje publiczne o charakterze rządowym i pozarządowym.

Wiele gmin podjęło już pionierskie próby wdrożenia nowoczesnych metod zarządzania. Strategiczne planowanie rozwoju w powiązaniu z pracami nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pomyślnie zrealizowano między innymi w Zgierzu. Strategię rozwoju tego miasta wyróżnia czytelna programowa struktura określająca priorytety polityki inwestycyjnej. Wieloletni, strategiczny plan rozwoju Zgierza opracowano przy dużym współudziale przedstawicieli miejskiej społeczności. Na końcowym etapie uzyskał on rangę uchwały Rady Miasta, wytyczając kierunki działania lokalnych władz na kilkanaście następnych lat. Wieloletnie programy inwestycji publicznych zostały opracowane także w Szczecinie i Ostrowie Wielkopolskim. Narzędzia z zakresu zarządzania finansami gminy wykorzystwały między innymi: Wałbrzych, Ciechanów, Gorzów Wielkopolski, Kutno, Kraków, Legnica i Wrocław. Wiele spośród nich przygotowało się do emisji komunalnych obligacji.

Podstawowe poziomy zarządzania

Niezależnie od specyfiki związanej z kierowaniem różnymi instytucjami publicznymi, bez większego trudu można wyróżnić w każdej z nich trzy główne poziomy zarządzania: strategiczny, taktyczny i operacyjny. Realizowanie zadań przez jednostki administracji publicznej wymaga podejmowania decyzji na tych samych zasadach, które obowiązują we wszystkich dobrze zarządzanych jednostkach organizacyjnych. Pierwszym etapem jest etap ustalania celów, drugim poszukiwanie metod ich osiągnięcia, a trzecim wprowadzanie w życie przyjętych rozwiązań organizacyjnych i projektów.

Poprawne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego (podobnie jak każdą inną strukturą organizacyjną) wymaga dochowania właściwej kolejności postępowania, staranności i konsekwencji. Budżet jednostki samorządu terytorialnego oraz rzeczowy wykaz inwestycji powinny odzwierciedlać treść wcześniej podjętych decyzji o charakterze strategicznym i taktycznym. Decyzje podejmowane na etapie wykonywania budżetu to bieżące zarządzanie operacyjne. Umiejętne zarządzanie powinno przynosić wymierne efekty w postaci sprawnej realizacji zamierzonych przedsięwzięć oraz istotnych oszczędności pochodzących z uporządkowanego i odpowiedzialnego gospodarowania mieniem gminy.

Strategia lokalnego rozwoju – konkret czy iluzje?

Aby plan rozwoju gospodarczego mógł się powieść należy podjąć różnorodne działania strategiczne wzmacniające mocne strony, przeciwdziałające słabym punktom, bazujące na możliwościach i neutralizujące zagrożenia. Sukces tych działań zależy od dostępności lokalnych zasobów, które można sklasyfikować w trzech podstawowych kategoriach: pieniądze, jakość zarządzania oraz poparcie społeczności.

Don Morrison

Strategiczne myślenie, planowanie i zarządzanie

Słowo „strategia” stało się ostatnio popularne. „Strategiczne myślenie”, „strategiczne zarządzanie”, „strategiczne planowanie rozwoju” to pojęcia, które coraz częściej pojawiają się w naszym otoczeniu. Jakkolwiek pojęcia te mogą wydawać się obce i odległe, to układanie strategii jest czynnością, którą wykonuje każdy z nas. Planujemy przecież każdy dzień, tydzień i miesiąc oraz układamy plany w bardziej odległych perspektywach czasowych. Planujemy po to, by następnie nasze cele osiągać, wykorzystując do tego odpowiednie zasoby i możliwości. Racjonalne planowanie jest niezbędne w życiu prywatnym, ale również w sprawach zawodowych i publicznych.

Zarządzanie strategiczne jest w Polsce dziedziną nową – zarówno w przedsiębiorstwach, jak i w administracji publicznej. Strategiczne zarządzanie w biznesie jest niezbędne dla utrzymania firmy w konkurencyjnym otoczeniu, natomiast w administracji ze względu na potrzebę racjonalizacji wydatków budżetowych oraz redukcję kosztów świadczenia usług publicznych. Sprawność administracji powinna wspierać się na zaangażowaniu i charyzmie lokalnych liderów oraz profesjonalizmie samorządowych pracowników.

Zarządzanie strategiczne w sektorze administracji publicznej jest niezbędne dla racjonalizacji i podniesienia efektywności gospodarowania funduszami publicznymi.

Możliwość realizowania wieloletnich planów rozwoju uzależniona jest w dużym stopniu od ich aprobaty ze strony lokalnej społeczności. Aprobujące zainteresowanie społeczeństwa zamierzeniami lokalnej władzy jest politycznym kapitałem niezbędnym dla wsparcia jej działań. Umiejętnie prowadzona polityka informacyjna powinna łączyć zwolenników strategicznych zamierzeń, budować polityczną koalicję oraz pozyskiwać osoby i instytucje do partnerskiego współdziałania.

Strategia lokalnego rozwoju

Jeszcze do niedawna prawo samorządu terytorialnego nie wspominało o wieloletnim planowaniu i programowaniu rozwoju. Najnowsze ustrojowe regulacje prawne przynoszą wiele nowości. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, jednym z podstawowych jego zadań jest określenie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej m.in. następujące cele:

- rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;
- pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;

- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Jednym z ważnych zadań samorządu województwa jest również obowiązek prowadzenia polityki, na którą składa się m.in.:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

O dotacje na wieloletnie programy inwestycyjne realizowane w ramach kontraktów regionalnych będą mogły ubiegać się tylko te jednostki samorządu terytorialnego, które przedstawią wieloletni program swojego rozwoju. Projekt ustawy o finansach publicznych przewiduje z kolei możliwość określania w budżetach jednostek samorządu terytorialnego odpowiednich limitów na finansowanie wieloletnich programów inwestycyjnych. Z analizy uchwalonych oraz projektowanych ustaw wynika, że strategie lokalnego rozwoju powinny stać się jednym z podstawowych narzędzi wykorzystywanych do racjonalizacji działań samorządowych władz. Będzie to możliwe jednak tylko wtedy, gdy strategie będą posiadać programową strukturę, łatwo przekładalną na skonkretyzowane projekty. Oznacza to, że strategie nie mogą być zbiorem abstrakcyjnych, oderwanych od rzeczywistości postulatów.

Strategia lokalnego rozwoju powinna być wieloletnim planem określony w perspektywie około 15–20 lat. Jej treść powinna zawierać deklarację wizji rozwoju, wskazanie głównych celów rozwoju oraz wytyczne dotyczące strategicznych planów działania, czyli projektów i programów. Programy gospodarcze to założenia koncepcyjne strategicznych dla projektów, przyjmujących najczęściej formę zadań inwestycyjnych, będących jednym z podstawowych narzędzi stymulowania lokalnego rozwoju.

Najważniejszą częścią strategii lokalnego rozwoju są programy gospodarcze, które w fazie wdrażania przyjmują najczęściej postać wieloletnich programów inwestycyjnych.

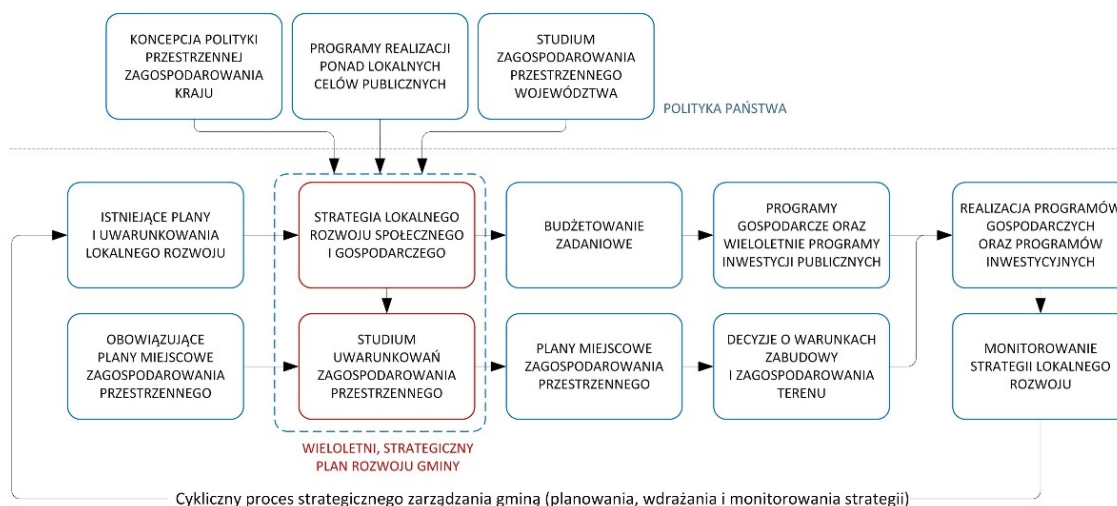
Taktyka, czyli wdrażanie strategii rozwoju

Decyzje strategiczne to decyzje podejmowane przez samorządowe władze przy współudziale przedstawicieli lokalnej społeczności. Decyzje taktyczne to decyzje wykonawcze wobec uchwał rad gmin, powiatu lub sejmiku województwa. Jedną z najważniejszych decyzji o charakterze taktycznym jest sporządzanie rzeczowego wykazu komunalnych inwestycji przewidzianych do realizacji w danym roku budżetowym. Szczególne znaczenie tych decyzji wiąże się nie tylko wysokimi kosztami inwestycji, ale przede wszystkim z ich trafnością. Jednostki administracji publicznej powinny inwestować w takie przedsięwzięcia, które istotnie przyczynią się do harmonijnego rozwoju gminy, powiatu lub regionu. Opracowanie i sukcesywne wprowadzanie w życie wieloletnich programów inwestycyjnych wymaga uprzedniego przeprowadzenia starannych analiz stanu publicznych finansów oraz określenia zakresu możliwości finansowania inwestycji komunalnych ze źródeł własnych i zewnętrznych. Zaniechanie prognozowania dochodów i wydatków, a także nieodpowiedzialne zadłużanie gminy nieuchronnie prowadzi do poważnych majątkowych strat, a w skrajnych przypadkach do bankructwa gminy.

Planowanie strategiczne, a planowanie przestrzenne

Strategiczne planowanie rozwoju powinno być realizowane w ścisłym powiązaniu z planowaniem przestrzennym. Powiązanie wieloletniej polityki inwestycyjnej z treścią polityki przestrzennej warunkuje w podstawowy sposób możliwości roztropnego i sprawnego zarządzania gminą. W obecnych warunkach ustrojowych sprowadza się to przede wszystkim do powiązania procedur ustalania celów społecznego i gospodarczego rozwoju samorządowej wspólnoty z procedurami ustalania celów polityki zagospodarowania przestrzennego gminy.

Rysunek 5: Powiązania strategicznego planowania rozwoju gminy z planowaniem przestrzennym



Merytoryczne związki strategii i studium polegają na wzajemnym dopełnianiu się treści zapisów zawartych w obu dokumentach. Cele rozwoju przestrzennego określone w studium powinny odzwierciedlać cele rozwoju społecznego i gospodarczego ustalone w strategii lokalnego rozwoju. Studium określa główne kierunki rozwoju gminnej przestrzeni, wskazując kluczowe obszary wymagające przekształceń. Strategia wskazuje programy gospodarcze, które w większości związane są z określoną geograficznie przestrzenią.

Cele rozwoju społecznego i gospodarczego gminy powinny być powiązane z jej polityką zagospodarowania przestrzennego, znajdując odzwierciedlenie w zapisach i na mapach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zapewnienie związków między strategicznym planowaniem rozwoju, a pracami nad jej polityką przestrzenną znajduje swoje uzasadnienie w potrzebie zapewnienia optymalnych warunków do wprowadzania planów lokalnego rozwoju w życie. Metody osiągnięcia strategicznych celów rozwoju w dużym zakresie sprowadzają się do wieloletniej polityki inwestycyjnej, która powinna brać swój początek w treści strategicznych programów gospodarczych. Kształtowanie racjonalnej polityki inwestycyjnej wymaga natomiast starannego określenia ładu przestrzennego, pozwalającego na sprawne prowadzenie postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Po uchwaleniu, zarówno strategiczne plany rozwoju, jak i założenia polityki przestrzennej określone w studium będą zobowiązywać organy gminy do wprowadzania ich postanowień w życie.

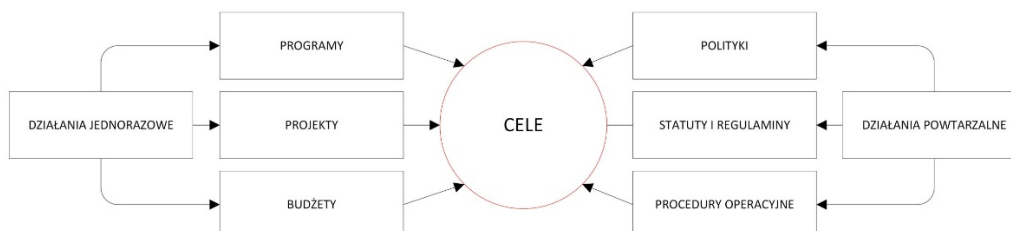
Wieloletnie programy inwestycyjne

Sporządzanie rocznego planu inwestycji komunalnych jest zadaniem trudnym. Ustalanie go bez zobiektywizowanych kryteriów wyboru powoduje, że będzie on odzwierciedlał jedynie chwilowy układ sił w radzie gminy, a nie rzeczywiste potrzeby lokalnej społeczności. Bywa, zwłaszcza w niewielkich gminach, że całość środków finansowych przewidzianych w danym roku na inwestycje dzieli się po prostu przez liczbę radnych, a rzeczowy wykaz inwestycji dostosowuje się do ich indywidualnych życzeń. Wartością zastosowania takiej metody jest zgoda i współdziałanie w duchu wzajemnego porozumienia. Trudno jednak uznać takie postępowanie jako uczciwe i profesjonalne dążenie do zaspokajania potrzeb całej lokalnej wspólnoty.

Nowe ustawy ustrojowe oraz projekty ustaw o finansach publicznych określają możliwości oraz obowiązki wieloletniego planowania i programowania rozwoju. Ich ogólne przepisy nie precyzują jednak takich terminów jak „strategia rozwoju województwa”, „polityka rozwoju województwa”, „wieloletni program wojewódzki”, „wieloletni program inwestycyjny” i „wieloletni program rozwoju”. Skutkiem tego mogą być problemy związane z właściwym rozumieniem tych pojęć oraz przełożeniem ich na konkretne działania. Znaczenia tych pojęć należy zatem poszukiwać poza systemem prawa – na gruncie nauki zarządzania.

Termin „wieloletnie programy inwestycyjne” odnosi się do jednej z postaci planu działania w rozumieniu nauki o zarządzaniu. Plan działania to opis zadań, których wykonanie jest niezbędne do osiągnięcia pożądanego celu. Plany działania można sklasyfikować w dwóch podstawowych kategoriach – jako działania jednorazowe oraz działania powtarzalne.

Rysunek 6: Podstawowa klasyfikacja działań jednorazowych i powtarzalnych



Działania jednorazowe

Plany działań jednorazowych obejmują przedsięwzięcia, których prawdopodobieństwo powtórzenia się jest bardzo niskie. Są to zazwyczaj jednostkowe inwestycje albo inne przedsięwzięcia o niepowtarzalnym charakterze. Plany działań jednorazowych przyjmują formę projektów i programów, a także budżetów przeznaczonych na ich realizację.

Programy to przedsięwzięcia polegające na koordynowaniu większej liczby wzajemnie powiązanych projektów. Charakteryzują je identyczne parametry jak w projekcie, ale odnoszące się do większej całości:

- cel, który ma być osiągnięty (produkty działań projektowych i główny produkt programu);
- główne etapy, których realizacja warunkuje osiągnięcie celu programu;
- osoby odpowiedzialne za realizację każdego etapu;
- harmonogram realizacji programu oraz każdego jego etapu;

- kalkulacja kosztów realizacji całości i każdego z etapów (budżet).

Z rządowego projektu ustawy o finansach publicznych:

Art. 109 ust. 2 pkt. 1

Uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, jeżeli dla każdego programu wieloletniego zostały odrębnie określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego:

a) nazwa programu, jego cel i zadania, które będą finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

b) jednostka organizacyjna wykonująca program lub koordynująca wykonanie programu,

c) okres realizacji programu i łączne nakłady finansowe,

d) wysokość wydatków w poszczególnych latach realizacji programu.

Projekt jest planem jednorazowego działania, który charakteryzują trzy podstawowe wymiary: zakres prac, czas realizacji oraz zasoby niezbędne do jego przeprowadzenia. Jest to działanie skoncentrowane na sposobach i terminach realizacji ściśle określonych zadań (np. pojedyncza inwestycja). Projekt może być samodzielnym planem działania albo jednym z elementów programu działania, współistniejącym w uporządkowanej strukturze wielu projektów.

Budżet jest planem finansowym, który określa alokację zasobów finansowych w projekcie lub programie. Budżet ustala sposoby finansowania poszczególnych zadań i całego przedsięwzięcia.

Z rządowego projektu ustawy o finansach publicznych:

Art. 124 ust.1 pkt. 4

Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa (...) wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów.

Działania powtarzalne

Plany działań powtarzalnych odnoszą się do tych obszarów funkcjonowania organizacji, w których określone czynności występują cyklicznie oraz tam, gdzie wymagana jest koordynacja działań kilku podmiotów jednocześnie. Użyteczność planów powtarzalnych polega na tym, że raz ustalone zasady postępowania w określonej kategorii spraw odciążają kierowników od podejmowania rutynowych decyzji, oferując im czas na sprawy nietypowe. Można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje planów działań powtarzalnych: polityki, standardowe procedury operacyjne oraz statuty i regulaminy.

Polityki to plany stałe, które wyznaczają główne kierunki postępowania i podejmowania decyzji w określonego typu sprawach. Wyznaczają granice możliwości podejmowania decyzji i dotyczą danej jednostki organizacyjnej w całości. Zawierają dyspozycje dotyczące procedur postępowania w określonych sprawach na różnych poziomach decyzyjnych. Polityki opracowywane są zazwyczaj przez najwyższy szczebel kierowniczy. Istnienie dobrze określonych polityk ogranicza potrzebę ścisłego nadzoru oraz formułowania drobiazgowych poleceń. Ich treść powinna odzwierciedlać podstawowe cele organizacji, wyrażać wartości i przewodnie koncepcje, a także przyczyniać się do ograniczenia nieporozumień i konfliktów, jakie mogą powstać w toku wykonywania obowiązków.

Standardowe procedury operacyjne określają zbiór czynności składających się na wykonanie określonego typu powtarzalnego zadania. Określają krok po kroku, jak powinien zachować się pracownik lub grupy osób w sytuacji określonego rodzaju. Przykładem mogą być procedury wydawania decyzji administracyjnych, zaświadczeń lub przygotowywania projektu budżetu.

Statuty i regulaminy określają natomiast co w danej jednostce organizacyjnej jest dozwolone, a co zabronione. Przykładem może być regulamin pracy.

Wieloletni program inwestycyjny jest planem działania złożonym ze zbioru projektów inwestycyjnych przewidzianych do realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w okresie od 4 do 6 lat. Obejmuje on zespół skorelowanych ze sobą działań komunalnych jednostek organizacyjnych. Wieloletni program inwestycyjny kumuluje w swojej treści roczne plany inwestycyjne oraz środki finansowe (limity finansowe) przeznaczone w kilku kolejnych latach na prowadzenie inwestycji. Roczny plan inwestycyjny (rzeczowy wykaz inwestycji) oraz odpowiednie środki na jego finansowanie są częścią planu wieloletniego.

*Formułowanie strategii działania, to faza ustalania pożądaných celów.
Etap programowania działań to faza określania metod ich osiągnięcia.
Wieloletni program inwestycyjny to zbiór projektów (zadań)
inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w okresie 4-6 lat.*

Decyzje dotyczące priorytetów inwestycyjnych określanych w perspektywie wieloletniej podejmowane są na etapie strategicznego planowania rozwoju. Ich źródłem są zapisy odpowiednich strategicznych programów gospodarczych formułowanych na ostatnim etapie prac nad strategią lokalnego rozwoju. Informacje dotyczące przestrzennych uwarunkowań realizacji publicznych inwestycji mogą pochodzić ze studium uwarunkowań, planu zagospodarowania przestrzennego województwa bądź planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Informacje o możliwościach ich finansowania w danym roku powinny pochodzić z wcześniej przeprowadzonych analiz i prognoz finansów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Rachunkowość czy zarządzanie finansami?

W języku potocznym używa się zazwyczaj kilku podstawowych terminów z zakresu rachunkowości. W wielu kontekstach używa się również terminów "budżet" lub "budżetowanie". Dziennikarze telewizyjni mówią o problemach budżetu miejskiego, stanowego bądź rosnącym deficycie budżetu władz federalnych. Czasami pracownicy mogą usłyszeć, że wyjazd na konferencję, o który się starają, "nie jest ujęty w tegorocznym budżecie". Żona powiada do męża: "Wydaje mi się, że nasze wydatki wymykają się spod kontroli; musimy zatem sporządzić budżet naszej rodziny". O budżetowaniu wspomina się regularnie w codziennych serwisach informacyjnych, w naszym miejscu pracy oraz w sprawach związanych z naszym życiem osobistym. Niestety słowo "budżet" nie jest rozumiane tak samo przez wszystkich. Koncepcja budżetu jakkolwiek jest dość prosta, to doświadczenia wielu osób, które zajmują się budżetem, bardzo od siebie się różnią.

John Leslie Livingstone

Budżet i budżetowanie

Większość organizacji publicznych i prywatnych przygotowuje jakąś formę budżetu. Administracje rządowe i samorządowe są do tego zobowiązane, natomiast prywatne przedsiębiorstwa budżetują swoje działania po to, by zredukować koszty i zwiększać zysk. Budżetowanie jest również naturalną czynnością w sferze naszego prywatnego życia.

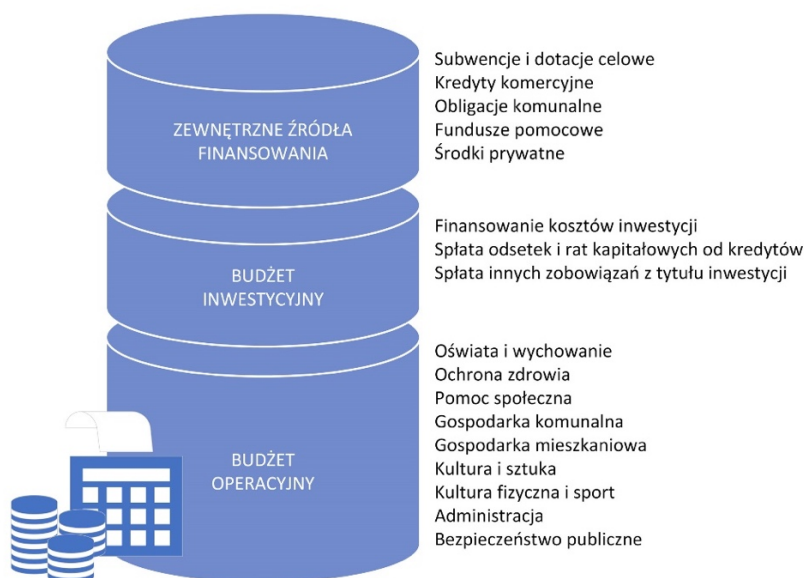
Dwie podstawowe funkcje budżetu, to funkcja planowania i kontroli. Większość osób utożsamia planowanie finansowe z budżetowaniem. Etap sporządzania planu finansowego (budżetu) jest jednak tylko elementem szerszego procesu budżetowania – jego pierwszą fazą. Kontrola wykonywania budżetu polega natomiast na porównywaniu osiągniętych rezultatów z planem, dokonywaniu ocen występujących rozbieżności oraz podejmowaniu działań korygujących.

Większość publicznych jednostek organizacyjnych działa w warunkach niedoboru środków finansowych, których nie wystarcza do pełnego zaspokojenia wszystkich potrzeb. Dlatego jedną z podstawowych funkcji budżetu jest ustalanie limitów finansowych. W praktyce oznacza to, że budżet powinien koncentrować się na finansowaniu najważniejszych, strategicznych celów lokalnej wspólnoty oraz najważniejszych bieżących zadań. Nieuwzględnienie celów strategicznych w procedurze budżetowej musi prowadzić do przypadkowości decyzji oraz marnotrawienia publicznych pieniędzy.

Budżet w układzie zadań

Suma wszystkich środków finansowych przeznaczonych w danym roku budżetowym na realizację inwestycji publicznych określana jest jako budżet inwestycyjny. Pozostała część budżetu gminy przeznaczona na utrzymanie bieżącej działalności służb publicznych określana jest jako budżet operacyjny. Takie ujęcie całości publicznych zasobów finansowych nazywane jest budżetem w układzie zadań. Podejście zadaniowe (odmienne od tradycyjnego ujmowania dochodów i wydatków w podziałkach klasyfikacji budżetowej) konieczne jest ze względu na potrzebę realistycznego obliczania kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego oraz kontrolowania ich wydatków.

Rysunek 7: Podstawowe pule środków finansowych w budżecie gminy



System budżetowy typu zadaniowego oznacza odejście od wskaźnikowej metody określania wysokości planowanych wydatków. Na gruncie nauki zarządzania budżetowanie zadaniowe odpowiada modelowi planowania finansowego określanemu jako „Budżet ABC” (*Activity Based Costing*). Można powiedzieć,

że nie ma w tej koncepcji nic niezwykłego, ponieważ kalkulowanie rzeczywistych kosztów prowadzonej działalności jest czymś oczywistym. Praktyka finansów publicznych pokazuje jednak, że dla wielu samorządów oczywiste to nie jest. Staranna analiza kosztów realizacji bieżących zadań gminy może ujawnić rezerwy w operacyjnej części budżetu. Rezerwy te mogą być przeniesione do części inwestycyjnej, zwiększając możliwości finansowania strategicznych programów gospodarczych.

*Obniżenie kosztów bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego
pozwala przeznaczyć większe kwoty na inwestycje publiczne.*

Umieszczane w budżecie zadaniowym przedsięwzięcia podlegają ocenie według kryterium wielkości efektu uzyskiwanego z określonego nakładu. Taka ocena tworzy podstawy do poszukiwania lepszych, bardziej efektywnych rozwiązań organizacyjnych oraz podejmowania decyzji o wykorzystaniu alternatywnych źródeł finansowania. Metodyka budżetowania zadaniowego polega na wyraźnym wyodrębnieniu w planie finansowym zadań (usług określonego rodzaju lub jednorazowych przedsięwzięć) łącznie ze wszystkimi kosztami ich realizacji. Dzięki takiemu ujęciu kosztów realizacji zadań publicznych, decyzje podejmowane na etapie uchwalania oraz wykonywania budżetu mają swoje umocowanie bezpośrednio w rzeczowym wykazie zadań realizowanych przez gminę.

Precyzja długookresowego prognozowaniu kosztów prowadzonej działalności uzyskiwana jest dzięki powiązaniu metodyki budżetowania zadaniowego z metodyką strategicznego planowania rozwoju. Budżetowanie zadaniowe tworzy podstawy do dokładnego ustalania wielkości środków finansowych, które w kilku kolejnych latach mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji z uwzględnieniem wielkości kwot niezbędnych do obsługi istniejącego i przyszłego zadłużenia (kredytów, obligacji komunalnych). Przewidywanie dochodów i wydatków poprzedzone etapem analiz prowadzonych w ramach metodyki budżetowania zadaniowego pozwala na uzyskanie znacznie mniejszych odchyleń wielkości rzeczywistych od prognozowanych.

*Jednostka samorządu terytorialnego wykorzystująca metodę budżetowania
zadaniowego może odpowiedzialnie wdrażać metodykę
wieloletniego programowania inwestycji*

Model analizy finansowej

Wyodrębnienie w budżecie gminy dwóch podstawowych zbiorów środków finansowych (operacyjnych i inwestycyjnych) pozwala na optymalizację wydatków, umożliwia prowadzenie bieżących analiz finansowych, a na ich podstawie – przewidywanie przyszłych dochodów i wydatków gminy. Analizy stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego mają na celu:

- określenie ich zdolności kredytowej i pośrednio – inwestycyjnej;
- opracowywanie wieloletnich planów budżetowych;
- opracowanie wieloletnich programów inwestycyjnych;
- określanie źródeł i zasad finansowania jednostkowych projektów inwestycyjnych;
- określanie zasad długoterminowego finansowania działalności komunalnej;
- tworzenie instrumentów zarządzania długiem.

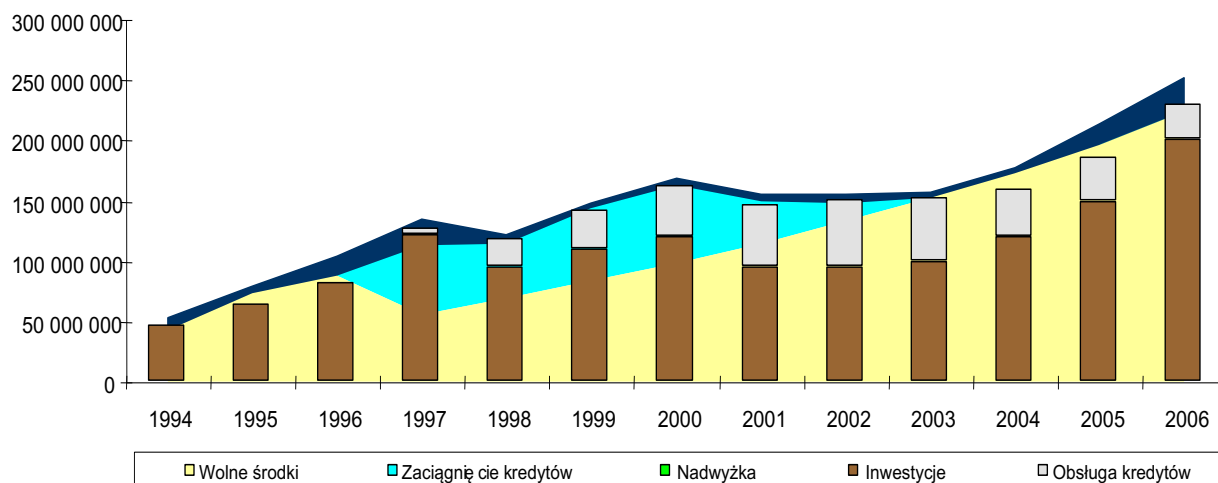
Model analizy finansowej przyjmuje jako dane wejściowe wielkości kwot zapisane w budżetach z okresu ostatnich kilku lat, a także dokonuje oceny innych zobowiązań wynikających głównie z zawartych umów kredytowych. W efekcie końcowym generuje kilku- lub kilkunastoletnią projekcję dochodów i wydatków – zarówno bieżących (operacyjnych), jak i inwestycyjnych. Pozwala na szybką symulację wysokości zobowiązań powstających w przypadku decyzji o zaciągnięciu kredytów lub emisji obligacji, uwzględniając różne warianty ich spłaty (stopy procentowe, okresy karencji, różne wysokości

rat kapitałowych itp.). Dzięki temu możliwe jest wybranie najdogodniejszego sposobu finansowania przedsięwzięć, uwzględniającego charakter poszczególnych inwestycji.

Głównym celem prowadzenia analiz stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego jest określenie ich zdolności kredytowej.

Zebrane informacje zestawiane są w format przypominający w swojej konstrukcji sprawozdanie przepływów pieniężnych (*cash flow*) co sprawia, że są one czytelne i przejrzyste dla pracowników samorządowych, przedstawicieli instytucji finansowych oraz lokalnej społeczności.

Rysunek 8: Interpretacja graficzna modelu analizy finansowej²



Prowadzenie bieżących analiz finansowych zwiększa szansę jednostek samorządu terytorialnego w ubieganiu się o pozabudżetowe źródła finansowania swojej działalności, takie jak państwowe dotacje i granty, komercyjne kredyty bankowe lub komunalne obligacje.

Z rządowego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

Art. 34

W celu realizacji wieloletnich programów rozwojowych, w tym inwestycyjnych, samorząd województwa, reprezentowany przez marszałka, może zawierać kontrakty regionalne z wojewodą, upoważnionym przez Radę Ministrów.

Na realizację wieloletnich programów, wynikających z kontraktów, samorzady otrzymują dotacje z budżetu państwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

W celu realizacji kontraktów, o których mowa w ust. 1, samorząd województwa może zawierać umowy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego, ubiegające się o dotacje na zadania inwestycyjne objęte kontraktami, są obowiązane przedstawić wieloletni program swojego rozwoju.

Art. 35

Z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadanie własne.

² Chris Kaczmarek

Rządzenie a zarządzanie

Rządzenie nie może być mylone z zarządzaniem. Czym innym jest podejmowanie decyzji o charakterze politycznym, a czym innym profesjonalne wykonywanie bieżących zadań gminy.

Istotnym problemem z punktu widzenia możliwości usprawniania procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego jest brak rozdziału pomiędzy funkcjami politycznymi a menedżerskimi, realizowanymi przez zarządy tych jednostek. Składy zarządów gmin formowane są przede wszystkim według klucza politycznego, a nie według kryterium znajomości zasad funkcjonowania administracji publicznej (obejmującej rozległą problematykę prawną, gospodarczą, socjologiczną oraz problematykę organizacji zarządzania). Większa część składu zarządów gmin działa społecznie, spotykając się raz w tygodniu na kilkugodzinnych posiedzeniach. Z tego powodu trudno jest oczekiwać, aby społeczni członkowie zarządów mogli rzetelnie i odpowiedzialnie wykonywać zadania menedżerskie. Brak profesjonalizmu na najwyższym poziomie zarządzania wpływa niekorzystnie na niższe struktury organizacyjne gminy.

Wyraźny rozdział funkcji menedżerskich i politycznych jest ustalony w rozwiązaniach ustrojowych rozwiniętych państw zachodnich. Rozdział tych funkcji realizowany jest przez stosowanie kontraktów menedżerskich zawieranych z profesjonalistami wyspecjalizowanymi w zarządzaniu różnymi miejskimi służbami. Dzięki takiej formie zatrudnienia nie podlegają oni bezpośredniej presji politycznej ani nie odczuwają dyskomfortu typowego dla sprawowania funkcji publicznych z wyboru.

Podsumowanie

Wzrost gospodarczy oraz doskonalenie metod zarządzania gminą to dwa najważniejsze cele, jakie powinny być osiąganymi przez konsekwentne wdrażanie zintegrowanego systemu zarządzania strategicznego. Osiąganie wzrostu lokalnej gospodarki powinno przyczyniać się do coraz lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz podnoszenia ich standardu życia. Planowanie i konsekwentne wprowadzanie w życie strategicznych planów rozwoju musi być powtarzalnym rytuałem wspartym na zaangażowanym przywództwie, sprawnej organizacji pracy oraz odpowiednim oprzyrządowaniu technicznym. Odpowiednio wykwalifikowana kadra pracowników, racjonalny podział zadań, dobrze opracowane procedury, skoordynowana współpraca oraz sprawne systemy zarządzania informacją to podstawowe cechy nowoczesnej organizacji, zdolnej do osiągnięcia celów swojego rozwoju.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia możliwości podnoszenia sprawności funkcjonowania samorządu terytorialnego ma kształcenie członków rad i zarządów gmin, ponieważ to oni inicjują i sterują wszystkimi procesami przemian w lokalnym życiu publicznym. Równie ważna jest stała troska o odpowiedni poziom wykształcenia i profesjonalizmu wszystkich pracowników samorządowych, ponieważ wciąż brakuje w administracji publicznej wielu praktycznych umiejętności. Utrudnia to przekształcanie archaicznego aparatu administracyjnego w nowoczesną administrację publiczną. Zbyt mało jest rzetelnie przygotowanych szkoleń prezentujących praktyczne aspekty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Nie uczy się co zmieniać, jak planować zmianę i jak ją umiejętnie wprowadzać. Często mówi się o potrzebie zmian, jednak bardziej w duchu politycznych deklaracji, niż w kontekście rzeczywistych zamierzeń.