

Antoni Kozuch

## Zarządzanie w gminie. Perspektywa strategiczna

### Wstęp

Gmina jest podstawową jednostką dysponującą kompetencją decydowania o strategii rozwoju i kształcie zagospodarowania jej przestrzeni. Problemy dotyczące kierunków, skali i tempa procesów rozwojowych winny być rozwiązywane nie w horyzoncie jednej kadencji władz samorządowych czy jednego roku, lecz w długim horyzoncie czasowym. Wymaga to nowego podejścia do zarządzania w gminie, kreatywnej postawy władz samorządowych, systematyczności i planowości w podejmowaniu decyzji rozwojowych, efektywnego gospodarowania i wykorzystania środków publicznych. Wymogi tak rozumianego zarządzania spełnia zarządzanie strategiczne, w którym działania średniookresowe (kadencyjne) i roczne (bieżące) powinny wynikać z ustaleń o charakterze długo-okresowym. Przy takim podejściu roczne budżety danej jednostki winny być jedynie kolejnymi etapami realizacji ustaleń strategicznych.

Celem niniejszego opracowania jest próba zdefiniowania instrumentów zarządzania strategicznego w gminie oraz ocena stopnia ich wykorzystania na podstawie badań w ramach projektu badawczego KBN nr 1 H02D 072 27 „Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich”<sup>1</sup>.

### 1. Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny realizuje szereg zadań wpływających na stan zagospodarowania gminy i poziom życia jej mieszkańców. Warunkiem zapewnienia samorządności jest dysponowanie odpowiednio wysoką sumą środków finansowych na pokrycie kosztów działalności bieżącej i nakładów inwestycyjnych. Jest to istotne z tego względu, że jak wskazuje praktyka, posiadane środki można wykorzystywać różnie i z tych samych zasobów i w tych samych warunkach ekonomicznych można uzyskiwać bardzo różne rezultaty. Zasoby pieniężne mogą pochodzić z różnych źródeł. Z kolei te same środki pieniężne można różnie wykorzystywać, osiągając lepsze lub gorsze wyniki ekonomiczne i społeczne.

<sup>1</sup> Badaniami budżetów objęto wszystkie (74) gminy wiejskie w subregionie ostrołęcko-siedleckim za lata 2002–2004.

Najważniejsza rola na poziomie lokalnym przypada władzom samorządowym poprzez prowadzenie dalekosiężnej polityki społeczno-gospodarczej, wdrażanie nowych metod działania, pomoc i inspirację podmiotów działających na poziomie lokalnym, wspieranie inicjatyw poszczególnych grup społecznych. Powoduje to przepływ kapitału i przedsiębiorców między jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Działalność władz gminy w tym zakresie polega na kształtowaniu warunków dla rozwoju lokalnego, na miarę swoich możliwości. Podstawowymi składnikami (dziedzinami) procesu rozwoju pozostającymi w gestii samorządu lokalnego są: planowanie rozwoju lokalnego, koordynowanie rozwoju lokalnego, tworzenie obszarów przemysłowych, wykorzystanie zasobów lokalnych, finansowanie i finansowe wspieranie rozwoju lokalnego, promocja lokalna i marketing, zagospodarowanie przestrzenne związane z rozwojem lokalnym.

Oprócz władz lokalnych duże znaczenie dla kreowania rozwoju lokalnego mają lokalni pracodawcy, fundacje i stowarzyszenia oraz lokalne agencje rządowe, różnego typu ośrodki innowacji i przedsiębiorczości tworzone m.in. przez władze samorządowe. Zakres ich działania jest szeroki i obejmuje: szkolenie przedsiębiorców w zakresie rozpoczynania i prowadzenia działalności, poszukiwanie i ocenę projektów nowych przedsięwzięć, przygotowanie biznesplanów, pomoc w dostępie do źródeł finansowania oraz doradztwo prawne, techniczne, ekonomiczne i finansowe.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym jest to wspólnota samorządowa, którą tworzą mieszkańcy oraz oznaczone terytorium. Uznanie rad gminy za podstawowe organy samorządu na obszarach wiejskich świadczy z jednej strony o ich związku z innymi organizacjami samorządowymi, z drugiej zaś – o szczególnej pozycji rady jako organu podstawowego i wiodącego, w którym wszystkie inne organy samorządowe znajdują swe oparcie.

Do zakresu działalności gminy zalicza się wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Podstawowe znaczenie ma działalność samorządu gminnego w sferze organizowania i świadczenia dóbr publicznych oraz społecznych, mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Są to zadania dotyczące: finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego, pokrywania kosztów usług społecznych świadczonych bezpłatnie lub za częściową odpłatnością, zapewnienia bezpieczeństwa, utrzymania aparatu samorządowego.

Ze względu na małe możliwości tworzenia nowych miejsc pracy aktywna rola organów samorządu polega głównie na kształtowaniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości. Można tu stosować następujące sposoby:

- utrzymanie istniejących rodzajów działalności (strategia przetrwania),
- pozyskanie działalności wpływających na wzrost gospodarczy,
- przebudowa działalności zapewniających wzrost konkurencyjności (strategia tworzenia).

Z prowadzeniem gospodarki lokalnej bezpośrednio lub pośrednio wiąże się szereg zadań, które należą do wyłącznej właściwości gminy, a w tym głównie:

- a) uchwalanie budżetu gminy, jako podstawowego źródła zasilania realizowanych przez gminę zadań;
- b) uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego modelem rozwoju przestrzennego gminy, systemowym narzędziem sterowania rozwojem gminy, obowiązującym mieszkańców i podmioty gospodarcze;

- c) uchwalanie programów gospodarczych, składających się na strategię rozwoju gminy;
- d) podejmowanie uchwał w sprawach: majątkowych, podatkowych, zaciągania pożyczek, podejmowania działalności inwestycyjnej, przejmowania zadań administracji rządowej, współdziałania z innymi gminami itp., związanych z rozwojem lokalnym.

Dzięki tym działaniom lepiej i w bardziej pełny sposób zaspokojone zostaną podstawowe potrzeby mieszkańców gminy związane z funkcjonowaniem lokalnego środowiska, a zatem dokonywać się będzie rozwój gospodarczy i społeczny gminy. Powiązanie tego rozwoju z potrzebami społeczności lokalnych oraz wykorzystanie na rzecz rozwoju lokalnych zasobów, środków finansowych i struktur organizacyjnych sprawi, że będzie to typowy rozwój lokalny.

Gmina realizuje swoje zadania w oparciu o uchwalany przez radę budżet, który należy traktować jako element systemu zarządzania. Dane zawarte w budżecie gminy są odzwierciedleniem programów działania gminy, tj. strategii i założeń polityki gminy. Dochody i wydatki budżetowe, dając władzom gminy możliwość oddziaływania na otoczenie, pełnią funkcję instrumentów polityki finansowej. Po stronie dochodowej ma miejsce kształtowanie dochodów poprzez wysokość stawek, udzielanie ulg i zwolnień podatkowych, pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania. Źródła i struktura dochodów stanowią podsumowanie podjętych decyzji oraz czynników, które doprowadziły do tych decyzji. Strona wydatkowa odzwierciedla natomiast politykę władz gminy, które zgodnie z przyjętymi priorytetami realizują ustalone zadania. Struktura i kierunki wydatków informują o realizowanych zadaniach priorytetowych w danym roku budżetowym, np. wydatki na inwestycje.

Samorząd lokalny winien być stymulatorem rozwoju lokalnego i winien świadomie tym rozwojem zarządzać. W związku z tym polityka gospodarcza samorządu winna obejmować nie tylko problematykę wynikającą z zadań własnych, ale także problemy rozwoju jednostki terytorialnej, a ponadto wymaga stosowania nowoczesnych instrumentów zarządzania tym rozwojem. Jednym z podstawowych celów lokalnej polityki ekonomicznej winno być stałe dążenie do zapewnienia wzrostu liczby i rodzaju miejsc pracy dla członków wspólnoty samorządowej.

Ważne miejsce wśród różnorodnych funkcji gospodarczych samorządu terytorialnego zajmuje bezpośrednia działalność gospodarcza. Szczególnego znaczenia nabierają działania jednostek samorządu terytorialnego związane z tworzeniem warunków rozwoju podmiotów gospodarczych na terenie gminy, których działalność służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, a w szczególności tworzenia nowego modelu usług tradycyjnie świadczonych przez władze gminy. Chodzi tu głównie o zwiększenie pośredniego oddziaływania gminy na działalność podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w gminie, co może przejawiać się w takich działaniach, jak:

- uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,
- gospodarka gruntami i lokalami (sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawa i użyczenie, organizowanie i prowadzenie targowisk i hal targowych), kształtowanie zasad prowadzenia działalności zgonie z wymogami ochrony środowiska,

- udzielanie zezwoleń na wykonywanie działalności polegającej na usuwaniu, wykorzystywaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych, prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt,
- udział w kształtowaniu cen za korzystanie z urządzeń infrastruktury: zaopatrzenia w wodę i energię ciepłą, odprowadzenie ścieków, składowanie odpadów itp.,
- oddziaływanie z pomocą instrumentów prawa podatkowego w zakresie ustalania wysokości obciążeń publiczno-prawnych o charakterze podatków i opłat lokalnych.

JST na rynku lokalnym może występować w roli organizatora, koordynatora bądź podmiotu reglamentującego działalność gospodarczą prowadzoną przez inne podmioty, bądź jako bezpośredni uczestnik gry rynkowej. Prawne i organizacyjne ramy samorządu terytorialnego winny stwarzać warunki dla kształtowania się i rozwoju społeczności lokalnych, które stanowią zbiorowości zamieszkujące na danym terytorium, będącym równocześnie głównym obszarem, na którym członkowie tej zbiorowości rozwijają swoją aktywność społeczną. Cechą charakterystyczną społeczności lokalnych jest to, że kształtują one silne lokalne więzi i lokalne formy organizacji życia zbiorowego. Stanowią one również istotny czynnik rozwoju lokalnego i kształtowania systemu terytorialnego kraju. Stąd niezbędne jest stworzenie odpowiednich warunków dla funkcjonowania samorządowych społeczności lokalnych.

Istnieje wiele zadań na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, które posiadają charakter bardziej generalny niż wynikające z aktów prawnych i które może wypełniać samorząd terytorialny, a mianowicie:

- podejmowanie w ramach ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego inicjatyw i zadań rozwoju lokalnego,
- stymulowanie rozwoju lokalnego poprzez system różnego rodzaju ulg i udogodnień, podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie zasobów, stosowanie ulg, zachęt, udzielanie subsydiów itp.,
- identyfikację lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określić kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju lokalnego,
- przyciągnięcie inwestorów oraz pozyskanie środków służących rozwojowi lokalnemu: własne fundusze stymulacji i wspierania rozwoju lokalnego, pozyskiwanie środków zewnętrznych,
- tworzenie struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego, które prowadzić będą kompleksową obsługę podmiotów, w tym inkubatorów przedsiębiorczości i tym podobnych placówek inicjujących rozwój, lokalnego systemu kształcenia, doszkalania i doskonalenia zawodowego czy przekwalifikowania,
- rozwój kooperacji z udziałem miejscowych zakładów produkcyjnych i usługowych.

Wśród instrumentów zarządzania strategicznego w gminie największe znaczenie mają: strategia rozwoju gminy, plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletni plan inwestycyjny oraz wieloletni plan finansowy.

## **2. Strategia jako instrument zarządzania rozwojem lokalnym**

Rozwój gminy należy rozpatrywać w kategoriach rozwoju lokalnego. Jest to proces przeobrażeń na obszarze instytucjonalnie stanowiącym obszar gminy i podległym tery-

torialnej władzy samorządowej. W procesie tym władze miejscowe, instytucje i organizacje oraz osoby prywatne angażują się w celu wykorzystania lokalnych zasobów i możliwości oraz rozwijania działań w różnych dziedzinach z korzyścią dla społeczności lokalnej.

W funkcjonowaniu i rozwoju gminy istotną rolę odgrywa plan lub program, nazywany powszechnie strategią rozwoju gminy lub strategią rozwoju gospodarczego gminy. Brak strategii rozwoju ogranicza wszelkie działania organów gmin do końca kadencji rady gminy i sprawia, że decyzje podejmowane są pod presją chwili lub nacisków grup interesu. Integralnym celem i zarazem intencją strategii jest zrównoważony rozwój. Chodzi bowiem o pogodzenie ekonomicznej realności decyzji rozwojowych z celami polityki ekologicznej i społecznej akceptacji.

Strategia gminy jest sposobem działania władz lokalnych, które realizują zadania własne i zlecone, mające na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. Złożoność rozwoju gminy (wielopłaszczyznowość zmian i wielkość czynników oddziaływujących na te zmiany) powoduje, że budowanie strategii rozwoju gminy jest procesem złożonym. Jest to zapis celów i działań strategicznych, wyrażających się w postaci planów rozwoju, który może zawierać warianty różnych rozwiązań strategicznych [5].

W strategii rozwoju gminy na szczególną uwagę zasługują następujące elementy [1, 6]:

- definiowanie strategii jako procesu dynamicznego, otwartego, uwzględniającego nie tylko efekty końcowe rozwoju ale również traktującego strategię jako proces tworzenia zdolności rozwojowych,
- uwzględnienie roli i organizacji danej społeczności lokalnej jako podmiotu,
- uwzględnienie komplementarności i synergii działań,
- konsekwentna realizacja zadań oraz koncentrowanie się na ograniczonej liczbie zadań,
- spójne i harmonijne wykorzystanie miejscowych zasobów, wartości, uruchomienie rezerw, konsekwencja.

Strategia gminy winna być postrzegana jako proces tworzenia środowisk, w których rozwijana będzie mała i średnia przedsiębiorczość oraz proces tworzenia ram współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, kreowania rozwoju oraz kształtowania alternatywnych kierunków rozwoju i przedsięwzięć rozwojowych, program działań mieszczących się w autonomii regionalnej i lokalnej oraz proces transferu wiedzy i informacji między społecznością lokalną a władzami gminy. Jest ona także procesem doskonalenia efektywności, konkurencyjności i jakości oraz procesem zintegrowanego kierowania zasobami.

Strategia rozwoju gminy jest podstawowym instrumentem zarządzania strategicznego, który wytycza kierunki rozwoju i wskazuje sposoby realizacji założonych zadań. Jest także niezbędnym dokumentem przy ubieganiu się o środki pomocowe Unii Europejskiej. Posiadanie dobrej strategii jest wyjściowym warunkiem skutecznego i racjonalnego zarządzania gminą. Mimo upowszechnienia wiedzy o zarządzaniu strategicznym niektóre JST nie przejawiały aktywności w tym zakresie. Wśród badanych gmin ponad połowa nie opracowała planu strategicznego w postaci dokumentu opisującego cele długofalowe obejmujące rozwój społeczny, gospodarczy, środowiskowy, opierając zarządzanie gminą na doświadczeniu czy intuicji. Oznacza to, że w gminach tych nie docenia się strategii jako instrumentu zarządzania (tab. 1). Niepokojący jest fakt, że zaledwie 7 gmin (9,5% badanych) wdrożyło system monitoringu i kontroli realizacji stra-

tegi. Stąd można wnioskować, że w większości badanych gmin strategia traktowana jest tylko jako formalność, a nie jak narzędzie przydatne w procesach zarządzania oraz świadomego kreowania rozwoju, a tym samym jak najlepszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej.

**Tabela 1.** Ocena planowania strategicznego w badanych gminach

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba odpowiedzi	% badanych gmin
1.	Liczba gmin posiadających strategię, zawierającą:		
	a) misję lub wizję	26	35,1
	b) cele strategiczne	36	48,6
2.	c) cele szczegółowe lub zadania	34	45,9
	Liczba gmin posiadających dokumenty potwierdzające realizację strategii rozwoju:		
3.	a) wieloletni plan finansowy	21	28,4
	b) wieloletni plan inwestycyjny	41	55,4
4.	Funkcjonujące w gminie elementy systemu monitoringu i oceny realizacji strategii:		
	a) komitet ds. monitoringu i oceny realizacji strategii złożony z przedstawicieli samorządu i partnerów społecznych	6	8,1
	b) zasady pozyskiwania uwag i wniosków w sprawie strategii	7	9,5
	c) zestaw wskaźników służących do monitorowania i oceny realizacji strategii	3	4,0
5.	Liczba gmin posiadających studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy	60	81,1
6.	Liczba gmin, w których przygotowano obowiązkowe gminne programy i plany sektorowe zgodne z postanowieniami strategii	22	29,7
7.	Liczba gmin, w których przygotowano dobrowolne gminne programy i plany sektorowe zgodne z postanowieniami strategii	9	12,2

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych

Obowiązkowe plany realizacyjne strategii, które nie muszą być składnikiem planu strategicznego i mogą istnieć jako odrębne dokumenty wykonawcze do strategii, zostały opracowane w ok. 30% badanych gmin, natomiast dobrowolne zaledwie w 9 gminach (12,2%).

### 3. Wieloletni plan inwestycyjny

Wydatki ponoszone przez gminy procesie realizacji zadań własnych i zleconych można podzielić na bieżące (ok. 75% wydatków ogółem) i inwestycyjne. Wydatki bieżące związane są z codziennym funkcjonowaniem gminy i jej jednostek organizacyjnych. Natomiast wydatki inwestycyjne są ponoszone dla stworzenia możliwości świadczenia usług komunalnych (realizacji zadań) w przyszłości (na tym samym poziomie lub w rozszerzonym zakresie i na wyższym jakościowo poziomie).

Inwestycje gminy charakteryzują się następującymi cechami podstawowymi: realizują niezbędne cele publiczne na szczeblu lokalnym, służą przez długi okres czasu, związane są ze znaczącymi kwotowo wydatkami (tzw. wydatki globalne), nie mogą być

przemieszczane gdyż przypisywane są do konkretnego miejsca, związane są z realizacją zadań gminy i tak jak działalność gminy w zakresie użyteczności publicznej mają nie-dochodowy charakter [2].

Uwzględniając różnorodność zadań samorządu terytorialnego, inwestycje gminne można sklasyfikować następująco [4]:

- mające bezpośredni wpływ na poziom życia mieszkańców wspólnoty,
- umożliwiające prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów,
- mające na celu przygotowanie terenów inwestycyjnych,
- rzeczowe i finansowe.

W celu realizacji inwestycji władze samorządowe winny opracować długoterminowy program inwestycyjny, który będzie stopniowo realizowany w rocznych budżetach gminy. Program inwestycyjny jest narzędziem planowania wieloletniego wykorzystywanym w celu określenia, które projekty inwestycyjne są potrzebne, a także koordynowania procesu finansowania, modernizacji oraz terminów prac tak, by uzyskać maksymalne korzyści z poniesionych nakładów.

Zastosowanie programu inwestycyjnego umożliwia władzom gminy: ustalenie priorytetów pomiędzy konkurencyjnymi zadaniami; określenie źródeł finansowania inwestycji; określenie wpływu nakładów inwestycyjnych i źródeł ich finansowania na sytuację finansową gminy; zainteresowanie mieszkańców, jak również podmiotów gospodarczych uczestnictwem w budowie programu inwestycyjnego; pozyskanie kredytów i pożyczek o niższej stopie procentowej, gdyż opracowanie programu inwestycyjnego świadczy o właściwym podejściu do problematyki zarządzania finansami gminy i zwiększa wiarygodność władz lokalnych [2].

Wieloletni program inwestycyjny (WPI) stanowi on pomost między perspektywicznymi ustaleniami (celami rozwoju oraz zadaniami realizacyjnymi) zawartymi w tych dokumentach a corocznym budżetem. Określa listę wyselekcjonowanych, ocenionych i zaakceptowanych zadań inwestycyjnych w układzie priorytetowym (rankingowym) przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w rozbiciu na poszczególne lata realizacji. Spełnia on ważną rolę zarówno dla władz samorządowych, jak i mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych, m.in. jako:

- ułatwienie podejmowania bieżących decyzji w zgodności z długookresowymi celami rozwoju danej jednostki samorządu,
- narzędzie racjonalnego zarządzania finansami JST, zwłaszcza środkami inwestycyjnymi (optymalizacja wykorzystania ograniczonych środków publicznych),
- podstawa ubiegania się o kredyty komercyjne w bankach, a także emisji obligacji komunalnych z przeznaczeniem na realizację określonych zadań inwestycyjnych oraz ubiegania się o środki pomocowe UE (z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) na realizację inwestycji samorządowych.
- podstawa do negocjacji z prywatnymi inwestorami w sprawie zaangażowania ich kapitału w realizację konkretnych inwestycji samorządowych (przedsięwzięcia publiczno-prywatne) [7].

Sytuacja w badanych gminach w zakresie stosowania wieloletnich planów inwestycyjnych jako podstawy koordynacji procesów inwestycyjnych jest niezadowolająca (tab. 2). W badanej zbiorowości tylko 48,6% gmin posiada wieloletnie plany inwestycyjne. Zaledwie w 14 gminach (18,9%) opracowano wniosek inwestycyjny, lecz jest

on stosowany zaledwie w 9 gminach (12,2%). Brak jest również procedury corocznej aktualizacji WPI, gdyż zaledwie w 10 gminach (13,5%) takowa istnieje. Świadczy to m.in. o braku uporządkowania i koordynacji zadań inwestycyjnych. Taki sposób podejścia prowadzi do nieracjonalnego wydatkowania środków pieniężnych, co uniemożliwia uzyskanie maksymalnego efektu gospodarczego w postaci coraz lepszego środowiska życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych oraz wzrostu konkurencyjności gminy. Ponieważ liczba i zakres rzeczowy przedsięwzięć inwestycyjnych zawartych w dokumentach zwykle znacznie przekracza możliwości ich finansowania, występuje konieczność określenia listy zadań priorytetowych, tzn. takich, które należy zacząć jako pierwsze. Ponadto część z nich, głównie dotyczące infrastruktury technicznej, charakteryzuje się ponadrocznym cyklem inwestycyjnym. W tej sytuacji wydatki inwestycyjne winny być programowane w dłuższej perspektywie czasowej.

**Tabela 2.** Ocena wieloletniego planowania inwestycyjnego gminy.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba odpowiedzi	% badanych gmin
1.	Gminy posiadające wieloletni (3-letni) plan inwestycyjny uwzględniający:		
	a) opis każdego zadania	36	48,6
2.	b) kwoty do wydatkowania na realizację ważniejszych zadań	35	47,3
	Gminy posiadające wieloletni plan inwestycyjny o okresie dłuższym niż 3 lata, uwzględniający:		
	a) zewnętrzne źródła finansowania	20	27,0
	b) harmonogram realizacji zadań	17	23,0
3.	c) koordynację z WPF	11	14,9
	Liczba gmin, w których opracowano wniosek inwestycyjny	14	18,9
4.	Liczba gmin, w których jest stosowany	9	12,2
	Liczba gmin, w których sformułowano plany rzeczowo-finansowe określające związek wydatków z efektem	15	20,3
5.	Liczba gmin, w których istnieje procedura corocznej aktualizacji WPI		
	a) harmonogram	10	13,5
	b) odpowiedzialność i tryb pracy	7	9,5

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych

## 4. Wieloletni plan finansowy

Skuteczna i efektywna realizacja zadań zawartych w strategii rozwoju, studiach i planach zagospodarowania przestrzennego oraz w wieloletnim planie inwestycyjnym wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Temu celowi służy wieloletni plan finansowy (WPF), będący narzędziem racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, poprzez powiązanie środków finansowych z celami rozwoju zawartymi w strategii, badania efektywności wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania realizacyjne oraz harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków budżetu. WPF jest zatem podstawowym narzędziem efektywnego zarządzania finansami gminy i zajmuje istotne miejsce w procesie zarządzania strategicznego.



Plan ten stanowi proces określenia możliwości finansowych jednostki w długim okresie i pozwala wariantowo szacować przyszłe dochody oraz wydatki, a także wynik budżetu, w tym poziom deficytu, który decyduje o możliwościach zaciągania pożyczek publicznych i kosztach obsługi długu. Wieloletni plan finansowy odgrywa też ważną rolę w procesie definiowania zdolności finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych ze środków własnych i zewnętrznych.

Winien on określać:

- niezbędny, racjonalny poziom wydatków bieżących zapewniający wykonanie wszystkich zadań statutowych,
- wolne środki brutto, które można wykorzystać na finansowanie inwestycji i obsługę długu,
- wolne środki netto na realizację programów inwestycyjnych (po uwzględnieniu kosztów obsługi istniejącego zadłużenia i zapewnienia środków na obsługę planowanego zadłużenia),
- górny pułap możliwości zadłużenia się (przy najbardziej prawdopodobnych założeniach co do warunków kredytowania inwestycji) [7].

Prognoza dochodów budżetowych zawarta w WPF opiera się na przewidywanym tempie rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki i polityce gospodarczej władz samorządowych. Wzajemne powiązania wieloletnich planów inwestycyjnych i wieloletnich planów finansowych z corocznymi budżetami danej jednostki samorządu są istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami finansowymi, a tym samym lepszego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

Proces przygotowywania wieloletniego planu finansowego i i oceny kondycji finansowej JST składa się z szeregu etapów [3]:

- 1) analiza wskaźnikowa oraz analiza SWOT stanu finansów JST,
- 2) prognoza dochodów i wydatków bieżących budżetu na okres 5–10 lat, analiza kosztów stałych, projekcja wolnych środków brutto,
- 3) prognoza nakładów inwestycyjnych według listy zadań,
- 4) zarządzanie już istniejącym długiem,
- 5) prognoza zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne: prognoza kredytów, pożyczek emisji papierów wartościowych dłużnych na finansowanie inwestycji,
- 6) prognoza poziomu: kosztów obsługi zadłużenia, wolnych środków netto, bezpiecznego poziomu zadłużenia,
- 7) budowanie wiarygodności finansowej i wzmacnianie zdolności kredytowej JST: poprawa procedur zarządzania finansami, zarządzanie gotówką,
- 8) ostateczne opracowanie wieloletniego planu finansowego i jego coroczna aktualizacja.

Wydatki inwestycyjne budżetu gminy nie mogą być planowane na okres jednego roku budżetowego, gdyż prowadzi to do nadmiernej rozbudowy frontu inwestycyjnego i wydłużenia cykli realizacyjnych poszczególnych przedsięwzięć. W tej sytuacji wydatki inwestycyjne winny być planowane w dłuższej perspektywie czasowej, kilkunastu lat, co w rezultacie prowadzi do racjonalnego wydatkowania środków pieniężnych i uzyskania maksymalnego efektu społeczno-gospodarczego. Temu celowi służy wieloletni plan finansowy, będący narzędziem racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, znajdującymi się w dyspozycji budżetu gminy. Dane zawarte w tabeli 3 wskazują, że prognozy dochodów i wydatków budżetu gminy sporządza nieco ponad 50% badanych gmin.

Również ponad połowa badanych gmin posiada opracowane prognozy zmian zadłużenia, co oznacza, że w sposób odpowiedzialny podchodzi się w tych gminach do kwestii zadłużenia. Niemniej jednak tylko nieco 30% badanych gmin dokonuje corocznej aktualizacji wieloletniego planu finansowego.

**Tabela 3.** Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej gminy.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba odpowiedzi	% badanych gmin
1.	Liczba gmin, w których przygotowano prognozy i plany finansowe	41	55,4
2.	Liczba gmin posiadających prognozy wielkości dochodów w perspektywie co najmniej 3-letniej?	32	43,2
3.	Liczba gmin posiadających prognozy wielkości wydatków operacyjnych w perspektywie co najmniej 3-letniej	28	37,8
4.	Liczba gmin posiadających prognozy zmian zadłużenia w perspektywie co najmniej 3-letniej	38	51,4
5.	Liczba gmin posiadających prognozy dochodów i wydatków dla przynajmniej podstawowych źródeł	20	27,0
6.	Liczba gmin posiadających wieloletni plan finansowy opracowany w perspektywie co najmniej pięcioletniej	13	17,6
7.	Liczba gmin posiadających wieloletni plan finansowy wyodrębniający wydatki operacyjne od wydatków związanych ze świadczeniem usług	6	8,1
8.	Liczba gmin, w których dokonuje się koordynacji wydatków inwestycyjnych w poszczególnych latach z wieloletnim planem inwestycyjnym	29	39,2
9.	Liczba gmin dokonujących corocznej aktualizacji wieloletniego planu finansowego	24	32,4

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań własnych

## Podsumowanie

Zarządzanie strategiczne w gminie to wyraz celowego, systematycznego i racjonalnego gospodarowania władz samorządowych w celu kształtowania jak najlepszego środowiska społeczności lokalnej, zgodnie z potrzebami i preferencjami oraz uznanymi systemami wartości mieszkańców, a także wzrostu konkurencyjności danej jednostki, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Obecnie w myśl rozwiązań systemowych, największe uprawnienia do organizowania, kształtowania, wspierania i koordynowania procesów rozwojowych mają samorządy gmin. Dzięki temu mogą w pełni wykorzystać zarządzanie strategiczne do kierowania procesami rozwoju lokalnego. Zarządzanie strategiczne przez jednostki samorządu terytorialnego sprzyja racjonalnemu gospodarowaniu przez nie środkami publicznymi. Racjonalne wydatkowanie środków publicznych oznacza rozdysponowanie ich w sposób efektywny i skuteczny. Polityka inwestycyjna, określając przedsięwzięcia inwestycyjne oraz źródła ich finansowania, z wykorzystaniem wieloletniego planu inwestycyjnego, wieloletniego planu finansowego i budżetu zadaniowego, sprzyja również zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej w coraz to większym zakresie i na lepszym jakościowo poziomie.

## Bibliografia

1. Hübner D., *Regionalne programy rozwoju instrumentem przebudowy strukturalnej*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 3.
2. Jastrzębska M., *Dziedziny zarządzania finansami gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7–8.
3. Jastrzębska M., *Polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 9.
4. Kostrzewa Z., *Rola i obowiązki władz publicznych w procesie budowania*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 1993, nr 3.
5. Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1997.
6. Siemiński J., *Koncepcja rozwoju lokalnego*, CPV, Warszawa 1994.
7. Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.