

Antoni KOŻUCH

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Zarządzanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem obszarów wiejskich**

### **Zarządzanie strategiczne rozwojem obszarów wiejskich**

Celem niniejszego opracowania jest próba zdefiniowania instrumentów zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na szczeblu gminy. Podstawowym instrumentem zarządzania rozwojem lokalnym jest strategia, która ułatwia podejmowanie decyzji bieżących w nawiązaniu do uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych ze świadomością długookresowych skutków. Jest ona zapisem celów i działań strategicznych, wyrażających się w postaci planów rozwoju. Jednym z tych planów jest wieloletni plan inwestycyjny, który zawiera listę zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w poszczególnych latach. W procesie definiowania zdolności inwestowania (kondycji finansowej jednostki) zadań bieżących i inwestycyjnych ze środków własnych i zewnętrznych ważną rolę odgrywa wieloletni plan finansowy. Jednym z narzędzi zarządzania finansami gminy jest budżet, który jest odzwierciedleniem programów działania gminy, tj. strategii i założeń polityki gminy.

### **Wstęp**

W ostatnich latach coraz większą rolę spełnia planowanie jako funkcja zarządzania. Planowanie jest niezbędnym warunkiem powodzenia wszelkiej działalności. Występująca niepewność działania w przyszłości narzuca konieczność szczegółowego analizowania prawdopodobnego wpływu podejmowanych decyzji na wyniki prowadzonej działalności. Planowanie umożliwia organizację i racjonalizację funkcjonowania organizacji. Czynnościowy aspekt planowania sprowadza się do zastosowania różnych technik i metod w procesie przygotowania, wdrażania i kontroli planu. Można powiedzieć, że planowanie ujmuje całość działań zarządczych mających zasadniczy wpływ na osiągnięte wyniki funkcjonowania gminy.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie instrumentów planowania długoterminowego w jednostkach samorządu terytorialnego (jst). Adaptacja jednostek samorządu terytorialnego do zmieniającej się rzeczywistości wymaga przede wszystkim poprawy efektywności zarządzania posiadanymi zasobami.

## 1. Pojęcie zarządzania strategicznego rozwojem gminy

Rozwój lokalny jako charakterystyczna kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego jest rozumiany i definiowany w rozmaity sposób. Treść tego pojęcia mieści się z jednej strony w granicach wyznaczonych przez pojmowanie rozwoju lokalnego jako procesu autonomicznego, będącego przedmiotem suwerennych decyzji podejmowanych przez władze samorządowe, z drugiej zaś – przez traktowanie tego rozwoju jako kompleksowego kształtowania optymalnych warunków życia lokalnej społeczności, doskonalenia organizacji, struktury i funkcjonowania gminy poprzez jak najlepsze wykorzystanie lokalnych zasobów: pracy, mienia komunalnego, przestrzeni, środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, zasobów finansowych. Pojęcie rozwoju lokalnego wyznaczają następujące definicje:

- 1) Rozwój lokalny związany jest z lokalną skalą działalności społeczno – gospodarczej i obejmuje lokalne środowisko życia społeczności. Prowadzony jest z punktu widzenia potrzeb tych społeczności, lokalnych zasobów rozwoju oraz przy zaangażowaniu w ten proces społeczności lokalnych, struktur samorządu terytorialnego oraz innych organizacji i instytucji o charakterze niekomercyjnym [13, s. 46–52];
- 2) Rozwój lokalny jest rezultatem zharmonizowanego i systematycznego działania społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzającego do kreowania nowych oraz poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce terytorialnej, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [1, s. 11–14];
- 3) Rozwój lokalny stanowi wynik procesów świadomie inicjowanych i kreowanych przez władze lokalne, przedsiębiorców, lobby ekologiczne, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz mieszkańców, zmierzających do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów niematerialnych i materialnych [11, s. 14].

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że w rozwoju lokalnym uczestniczy zbiór współzależnych podmiotów gospodarujących na terenie działania gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji określonych celów. Samorząd gminny jest elementem sterującym w tym systemie. Jego rola nie powinna ograniczać się wyłącznie do sfery regulacji, lecz obejmować również wpływ na kształt sfery realnej poprzez stymulowanie rozwoju go-



spodarczego, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni przez wykorzystanie jej potencjału.

Obecnie coraz większą wagę w rozwoju lokalnym przypisuje się czynnikom instytucjonalnym. Badania amerykańskie pokazują wyraźną zależność między poziomem usług publicznych, a rozwojem gospodarki lokalnej [17, s. 483].

Istotną rolę w koncepcji zarządzania strategicznego rozwojem obszarów wiejskich spełniają strategia rozwoju gminy, wieloletnie plany inwestycyjne oraz wieloletnie plany finansowe.

Termin strategia jest synonimem takich określeń, jak: sposób, opcja, kierunek działania, droga postępowania. Strategia rozwoju gminy to długookresowy program, zawierający zbiór celów jej rozwoju (strategicznych i operacyjnych), oraz określający takie kierunki i priorytety działania, a także alokacje środków finansowych, które są niezbędne dla osiągnięcia wyznaczonych celów w określonym horyzoncie czasu [16, s. 202–205]. W literaturze przez strategię rozwoju lokalnego rozumie się sekwencje działań zmierzających do osiągnięcia perspektywicznych celów, to jest powszechnie akceptowanych i niekoniumkuralnie ważnych dla długofalowego rozwoju [12, s. 412–419]. Strategie gmin koncentrują się na stwarzaniu warunków do rozwoju bazy ekonomicznej jako źródła dochodów mieszkańców i samorządu terytorialnego. Stąd gminy czerpią środki na rozwój infrastruktury komunalnej, której dobry stan stwarza na ogół skuteczną zachętę dla kapitału, podejmującego z kolei rozmaite przedsięwzięcia gospodarcze [11, s. 30–48].

Strategia rozwoju gminy powinna być centralną osią wokół której muszą się skupiać wszelkie działania samorządu gminnego, zmierzające do jak najlepszego zaspokojenia różnorodnych potrzeb społeczności lokalnej. Jest ona również głównym wyznacznikiem sukcesów lub niepowodzeń rozwojowych gminy. Dlatego też strategie rozwoju powinny być formułowane w poszczególnych sferach, tj.: społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, przestrzennej i ekologicznej. Określa się je wówczas mianem strategii funkcjonalnych.

Gmina jako lokalna wspólnota samorządowa dysponuje określonym ustawowo zakresem swobody w decydowaniu o sobie, wspólnym majątku oraz o zaspokajaniu potrzeb społecznych. Status samorządu gminnego zakłada jego dominującą rolę w gospodarce lokalnej, która powinna wyrażać się w aktywnych działaniach planistycznych i realizacyjnych na rzecz tworzenia możliwie najlepszego środowiska życia dla mieszkańców gminy, tj. zamieszkania, pracy, obsługi i środowiska przyrodniczego. W tej sytuacji samorządy gminne stoją obecnie przed koniecznością skutecznego rozwiązywania wielu istotnych problemów.

Proces zarządzania rozwojem gminy musi mieć charakter aktywny, nastawiony na kreowanie jej przyszłości, a więc powinien być oparty na podejściu strategicznym. Jego istota jest założenie, że działania średniookresowe i operacyjne (bieżące) powinny wynikać z ustaleń o charakterze perspektywicznym (długookresowym). Podstawowe założenia planowania strategicznego na poziomie

gminy obejmują identyfikację problemów, czyli rozpoznanie i wskazanie tych problemów, które mają strategiczny wpływ na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych oraz skalę i tempo rozwoju gospodarki lokalnej, a także wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Podstawowe znaczenie w planowaniu strategicznym ma kompleksowość rozwiązywania problemów i traktowanie gminy jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiągnięcie sukcesów w działaniu; oznacza to również uznanie, że dla rozwoju gminy równie ważne jest osiągnięcie efektów społeczno-gospodarczych i ekologiczno-przestrzennych, jak i finansowych. W procesie tym konieczna jest orientacja na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp jako wyraz rozwoju gminy jest znacznie ważniejszy niż jej przetrwanie oraz orientacja na wyniki, czyli osiągnięcie celów poprzez systematyczną, skuteczną i efektywną realizację zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań realizacyjnych.

Skuteczne oraz efektywne zarządzanie rozwojem gminy powinno być zatem kompleksowym procesem, ściśle powiązanim z trzema horyzontami czasowymi [19, s. 59–60]:

- 1) perspektywicznym (12–15 lat) – nastawionym na formułowanie długookresowych celów rozwoju, a także sposobów ich osiągnięcia (zadania realizacyjne);
- 2) średniookresowym (4–5 lat) – nastawionym na realizację perspektywicznych celów rozwoju poprzez realizację wybranych zadań, w tym inwestycyjnych;
- 3) operacyjnym (rocznym) – nastawionym na realizację konkretnych zadań (przedsięwzięć), wynikających z ustaleń średniookresowych.

Warunki tak rozumianego procesu zarządzania rozwojem gminy bez wątplenia spełnia zarządzanie strategiczne. Jest ono definiowane jako ukierunkowany na przyszłość (długookresowy) proces planowania i wyboru celów rozwoju gminy oraz zadań realizacyjnych wdrażania przyjętych postanowień, a także kontroli przyjętych ustaleń [16, s. 11–34]. Innymi słowy zarządzanie strategiczne jest ciągłym procesem zarządzania, nastawionym na formułowanie i wdrażanie skutecznej strategii rozwoju.

Podstawą myślenia i działania strategicznego są wzajemne powiązania między następującymi elementami: obecnym poziomem rozwoju społeczno – gospodarczego i stanem zagospodarowania przestrzennego gminy oraz jakością środowiska przyrodniczego, potrzebami i preferencjami społecznymi, celami rozwoju gminy, zasobami gminy (ludzkimi, rzeczowymi, finansowymi, przestrzennymi, przyrodniczymi, dziedzictwa kulturowego), dziedzinami (rodzajami) działalności występującymi na terenie gminy, czyli funkcjami (np. produkcyjnymi, usługowymi, mieszkaniowymi, komunikacyjnymi, turystycznymi), otoczeniem gminy (makrootoczenie – ustrojowo-prawne, społeczne, ekonomiczne, finansowe, technologiczne oraz terytorialne – kraj, województwo, powiat) oraz zdolnościami zarządzania gminą przez jej władze, pracowników



urzędu oraz gminnych jednostek organizacyjnych (wiedza, umiejętności, skłonność do innowacji i podejmowania ryzyka).

Podmiotem rozumianego zarządzania strategicznego jest społeczność lokalna, działająca poprzez swoje ciała przedstawicielskie i administrację gminną.

Zarządzanie strategiczne w znacznym stopniu redukuje niepewność funkcjonowania i rozwoju gminy, której źródłem jest jej otoczenie oraz zwiększa zdolność adaptacyjną gminy do zmieniającej się rzeczywistości. Stanowi szansę zarówno dla władz samorządowych jak i dla urzędników gminnych „oswojenia” się z działaniem w sytuacji niepewności oraz nieprzewidywalności szeregu zjawisk i procesów w otoczeniu. Pozwala traktować pojawiające się ryzyko jako stały element „gry z otoczeniem” o przetrwanie i rozwój gminy. Proces zarządzania strategicznego stwarza takie warunki, które z uwzględnieniem wymagań zmieniającego się otoczenia ułatwiają przełamywanie barier rozwojowych, a także eliminowanie konfliktów wykrywanych w toku diagnozy obecnego poziomu rozwoju gminy.

Zarządzanie strategiczne jest wiedzą i sztuką stosowaną z zamiarem zespolenia celów i działań dla osiągnięcia wysokiej sprawności wewnętrznej gminy i jej harmonijnego rozwoju. Obejmuje wdrażanie, monitorowanie oraz kontrolę planów strategicznych. Charakterystyczną cechą zarządzania strategicznego jest to, że w jego ramach dokonywane są cykliczne analizy uwarunkowań rozwojowych gminy, wyznaczane są cele główne i poboczne oraz okresowo porównywane są plany z efektami podejmowanych decyzji [4, s. 20–23]. W skład procesu zarządzania strategicznego gminą wchodzi planowanie strategiczne (rys. 1.).



**Rys. 1.** Zarządzanie strategiczne a planowanie strategiczne w rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [8, s. 370].

Na zarządzanie strategiczne gminą (powiatem) można spojrzeć dwojako: na jego treść lub proces. W pierwszym podejściu zarządzanie obejmuje działania,

które służą formułowaniu strategii oraz działania, które służą wdrażaniu strategii. Drugie podejście ujmuje zarządzanie strategiczne jako zbiór trzech procesów składowych: analizy strategicznej, wyboru strategicznego oraz realizacji strategii. Zarządzanie strategiczne gminą jest więc procesem cyklicznym, obejmującym analizę i planowanie strategiczne na różnych poziomach organizacji oraz kontrolę skuteczności podejmowanych działań. Jest ono szczególnie przydatne w sterowaniu gminą (powiatem), w warunkach niestabilnego otoczenia, niepewności i ryzyka w działaniu oraz przy wykorzystywaniu przede wszystkim własnych zasobów.

Najczęściej wskazuje się na trzy etapy zarządzania strategicznego: planowanie strategiczne, analizę strategiczną i kontrolę (controlling). Niektórzy autorzy wyróżniają pięć etapów zarządzania strategicznego [10, 1998, s. 87]:

- 1) Analiza stanu obecnego: identyfikacja misji, obecnej i przyszłej strategii, diagnozowanie obecnych i przyszłych rezultatów;
- 2) Ocena perspektyw: analiza zewnętrzna i wewnętrzna, ustalenie celów długookresowych;
- 3) Ustalenie kierunku strategicznego: porównanie alternatyw, wybór strategiczny;
- 4) Wprowadzenie strategii w życie: strategie funkcjonalne czynniki organizacyjne;
- 5) Ocena i kontrola strategii.

Proces zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego posiada wiele podobieństw do zarządzania w organizacjach gospodarczych. Najczęściej proces ten zawiera następujące etapy:

- 1) Formułowanie misji i wizji rozwoju gminy;
- 2) Analiza strategiczna zasobów, czynników i barier;
- 3) Określenie celów rozwoju;
- 4) Formułowanie funkcjonalnych programów rozwoju;
- 5) Wdrażanie strategii;
- 6) Kontrola – mierzenie rezultatów, diagnozowanie rezultatów, działania korygujące.

Koncepcja zarządzania strategicznego zawiera cztery elementy:

- Misja – jest to szczególny powód istnienia jednostki samorządu terytorialnego, który wyróżnia ją od wszystkich innych. Pokazuje cele działalności oraz sposób dotarcia do tych celów, przy uwzględnieniu zasobów będących w jej posiadaniu;
- Wizja, która jest koncepcją przyszłości rozwoju społeczno-gospodarczego oraz aspiracji władz gminy i jej mieszkańców. Jest to obraz przyszłości, którą władze oraz społeczność lokalna chcą wykreować. Każda gmina powinna posiadać własną wizję, którą należy przekładać na cele strategiczne i rozpiszać na zadania oraz przydzielić im konkretne środki. Sformułowanie wizji jest niezbędne do uświadomienia wspólnocie samorządowej jednolitego celu, stworzenia podstaw do właściwego użytkowania zasobów będących w posiadaniu gminy, artykulacji oczekiwań mieszkańców;



- Cele i zadania – organizacja działająca w zmiennym otoczeniu i pod presją czynników wewnętrznych nie może spełniać jednego celu. Dlatego też procesy w niej zachodzące skupiają się wokół kilku celów. Wiązka celów stanowi podstawę na której kierownicy i komórki funkcjonalne formułują zadania (cele operacyjne). Każda organizacja formułuje cel główny oraz cele pomocnicze;
- Plany operacyjne – stanowią plany działania, które pokazują kierunki oraz zawierają instrumenty działań niezbędnych w celu ich realizacji.

Zarządzanie strategiczne opiera się na zasadach, które są ważne w osiągnięciu sukcesu w konkurencyjnym otoczeniu [14, s. 131]. Zasady te można sprowadzić do kilku warunków. Przede wszystkim gmina powinna posiadać dobrze zorganizowany system informacji, konieczny do wyboru czynników, które mają największy wpływ na jej strategię. Ponadto musi umieć precyzyjnie określić swoją przyszłą pozycję. Cele powinny odpowiadać obszarom interesów jednostki samorządowej oraz jej wrażliwości na potrzeby i wymagania społeczności lokalnej. Należy także określić wewnętrzne warunki realizacji strategii, analizując swoje słabe i silne strony oraz wartość koniecznych inwestycji. W konsekwencji staje się możliwe określenie trzystopniowego planu strategicznego. Plan długookresowy powinien zawierać główne cele strategiczne sposoby ich osiągnięcia. Plan średniookresowy powinien konkretyzować koncepcje strategiczne oraz metody i środki ich realizacji, natomiast plan krótkookresowy stanowi zbiór działań. Władzę gminne muszą uzyskać akceptację mieszkańców gminy dla wprowadzanej strategii oraz zapewnić bieżący nadzór nad jej realizacją.

Długofalowy proces rozwoju jednostek samorządu terytorialnego powinien być kontrolowany przez jej władze, co stanowi domenę czwartej funkcji zarządzania – kontrolowania. W zarządzaniu strategicznym wykorzystuje się w tym celu controlling. Controllingu nie należy utożsamiać z kontrolą. Często określanym jest on jako „sterowanie w kierunku sukcesu” [14, s. 131]. Zadaniem kontroli strategicznej w gminie jest aktualizacja i weryfikacja decyzji strategicznych dotyczących sposobów osiągnięcia celów [5, s. 160].

Wymiernym efektem skutecznej realizacji zasad zarządzania strategicznego jest wzrost poziomu życia mieszkańców gminy, rozwój lokalnej gospodarki, a także poprawa jakości środowiska przyrodniczego i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz zagospodarowania przestrzeni.

## **2. Operacyjne programy rozwoju jako element zarządzania strategicznego**

Podstawą do podejmowania decyzji o kierunkach, skali i tempie perspektywnego rozwoju gminy jest planowanie strategiczne. Jest ono rozumiane jako świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces ciągłego przygotowywania podejmowania decyzji dotyczących przyszłego poziomu rozwoju gminy i stopnia zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej oraz koordynacji i integracji podejmowanych przez władze gminne działań realizacyjnych na

rzecz przyjętych ustaleń planistycznych, z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych (szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu) i wewnętrznych (silnych i słabych stron gminy), a także zasad zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju). Innymi słowy, planowanie strategiczne to zespół czynności i działań, dzięki którym gmina może projektować swoją przyszłość tak, aby nie decydowały o niej przypadkowe zdarzenia [18, s. 57–60].

Planowanie stanowi pierwszy etap w skutecznym i efektywnym procesie zarządzania strategicznego rozwojem gminy. Profesjonalne planowanie strategiczne powinno przyczynić się do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

- jaka jest obecna sytuacja gminy, co może przeszkadzać jej w dalszym rozwoju,
- dokąd gmina zmierza i co chce osiągnąć w przyszłości,
- w jaki sposób będą realizowane zamierzenia gminy.

Uzyskanie odpowiedzi na pierwsze pytanie wiąże się z koniecznością opracowania diagnozy stanu obecnego, z uwzględnieniem wewnętrznych uwarunkowań rozwoju dla uzyskania informacji o silnych i słabych stronach gminy, a także zbadania otoczenia w kategoriach potencjalnych szans i zagrożeń, stwarzanych przez rozpoznane w jego obrębie czynniki, trendy i procesy o charakterze społecznym, ekonomicznym, politycznym, technologicznym. Odpowiedź na drugie pytanie wymaga określenia strategicznych celów i problemów rozwoju gminy. Natomiast sposób realizacji zamierzeń, stanowiący treść trzeciego pytania wiąże się z potrzebą opracowania wariantów strategii rozwoju, ich oceny i wyboru optymalnego rozwiązania. Towarzyszyć temu musi opracowanie programów i planów realizacji ustaleń strategicznych.

Końcowym efektem odpowiedzi na dwa pierwsze pytania jest określenie luki między obecnym i pożądanym poziomem rozwoju gminy, zaś na pytanie trzecie – wskazanie sposobów likwidacji bądź zmniejszenia rozmiarów tej luki.

Skuteczna realizacja planowania strategicznego wymaga zaangażowania się w proces planowania wszystkich, których ten proces dotyczy tj. mieszkańców, radnych, merytorycznych wydziałów urzędu, oraz wszystkich jednostek organizacyjnych (zakładów budżetowych, jednostek budżetowych, instytucji kultury, spółek z udziałem gminy).

Opierając się na analizie strategicznej gminy oraz na wyznaczonych na jej podstawie celach, należy określić obszary działań danej jednostki, a także konieczne przedsięwzięcia i ich etapy, które składają się na opis strategii rozwoju. Formułowane one są w formie planów operacyjnych i mogą być nazywane programami funkcjonalnymi, strategiami sektorowymi, programami strategicznymi. W gminie podstawowymi są plany operacyjne i strategiczne. Pierwsze z nich są zbiorami decyzji określającymi konkretne zadania i działania konieczne do poprawnego ich wykonania w ściśle przewidzianym czasie oraz warunki, które muszą być dotrzymane przy realizacji poszczególnych zadań i czynności. Najczęściej plany operacyjne dotyczą:

- rozwoju przedsiębiorczości,



- ochrony środowiska,
- rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej.

Zasadnicze różnice między planami operacyjnymi a strategicznymi obrazuje tabela 1.

**Tabela 1.** Cechy planów operacyjnych i strategicznych

Cecha	Rodzaje planów	
	Operacyjny	Strategiczny
Zakres	Pojedyncze działanie lub zadanie	Jeden główny aspekt rozwoju
Złożoność	Mała liczba zmiennych	Bardzo dużo zmiennych
Cel planowania	Wykonanie zadania	Misja organizacji
Charakter czynności planistycznych	Odtwórczy, postępowanie według wytycznych	Twórczy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [2, 1998, s. 224].

Na podstawie wymienionych cech można stwierdzić, że opracowując plan operacyjny, następuje przejście przez wszystkie etapy procesu tworzenia strategii rozwoju gminy, z tym tylko, że etapy te są realizowane w mniejszej skali.

Proces planowania na poziomie operacyjnym w gminie łączy w sobie przynajmniej trzy rodzaje zadań. Po pierwsze należy określić cele, będące wyrazem tego, co gmina chce osiągnąć po zakończeniu realizacji danego programu. Następnie należy wziąć pod uwagę wykonalność planu oraz możliwość jego realizacji w przyszłości. Po trzecie istnieje potrzeba określenia konkretnych działań, które będą nawiązywały do ustalonych celów oraz sytuacji, w której nastąpi wdrożenie projektu.

Istotnym problemem związanym z realizacją planów operacyjnych jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Głównym źródłem tych środków jest budżet gminy, dlatego przyjęta strategia powinna być podstawą do opracowywania budżetów. Źródłem finansowania są także fundusze strukturalne UE, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, oraz środki pochodzące z innych źródeł, np. z obligacji komunalnych [9, s. 116].

Wdrożenie funkcjonalnych programów działania powinno opierać się na następujących zasadach [6, s. nr 36]:

- zasada wdrażania strategii przez zarządzanie projektami,
- zasada wielości uczestników projektu i ich partnerstwa w zarządzaniu projektem,
- zasada demontażu przestarzałych struktur organizacyjnych i eliminacji podstaw zachowawczych.

Poszczególne programy funkcjonalne gminy mogą być formułowane w kilku wariantach, zależnie od sposobu wykorzystania warunków zewnętrznych i zasobów wewnętrznych gminy. Warianty te mogą mieć różny charakter: optymistyczny, najbardziej prawdopodobny, pesymistyczny. Powinny one zawierać strategiczny opis rozwoju, który łączyłby ważne dane strategiczne, warunki re-

alizacji strategii, środki przeznaczone na realizację strategii, zmiany organizacyjne w gminie oraz programy działania. Formułując programy funkcjonalne, władze samorządowe oraz eksperci zewnętrzni powinni kierować się zasadami, które są podobne do zasad strategii przedsiębiorstw. Należy do nich zaliczyć: odejście od jednostronnego i krótkowzrocznego myślenia w kategoriach wyniku, na rzecz myślenia w kategoriach osiągania powodzenia w horyzoncie czasowym strategii, koncentrowanie się na mocnych stronach gminy, unikając sfer mogących przynieść niekorzyści, rozwijanie dobrze rozpoznanych dziedzin dla jeszcze lepszego wykorzystania możliwości rozwoju gminy, rozwijanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w ramach związków gminnych oraz obserwowanie i analizowanie otoczenia gminy i reagowanie na wszelkie zmiany, które mogą mieć na nią wpływ.

Opierając się na wyżej wymienionych zasadach, należy określić konkretne funkcjonalne programy działania, pamiętając, że nie ma gotowych schematów ich sporządzania.

### **3. Wieloletni plan inwestycyjny jako instrument zarządzania rozwojem obszarów wiejskich**

Planowanie inwestycyjne w jednostkach samorządu terytorialnego to nowoczesna procedura pozwalająca na strategiczne podejście do całości zasobów finansowych w taki sposób, by zarządzanie było najbardziej efektywne i racjonalne.

Sformułowane w strategii rozwoju gminy cele i zadania realizacyjne w znacznym stopniu związane są z inwestycjami, a więc przedsięwzięciami mającymi na celu stworzenie nowego lub udoskonalenie istniejącego majątku trwałego. Liczba i zakres rzeczowy tych przedsięwzięć zazwyczaj znacznie przekraczają możliwości ich sfinansowania. Stąd też nie można ich rozpoczynać w jednym czasie. Istnieje więc konieczność określenia listy zadań priorytetowych, tzn. takich, które należy rozpocząć w pierwszej kolejności. Ponadto większość z nich, a zwłaszcza przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury technicznej, charakteryzują się ponadrocznym cyklem realizacji. Władze gminy planując i realizując wiele zadań inwestycyjnych jednocześnie, powinny dążyć do ich uporządkowania i koordynacji nie tylko w skali jednego roku lecz wielu lat.

Podstawę do koordynacji podmiotowej, przedmiotowej, przestrzennej i czasowej poszczególnych zadań zapisanych w strategii, a także zapewnienia niezbędnych źródeł ich finansowania (własnych i obcych) stanowią szczegółowe plany realizacyjne. Powinny one zawierać: termin rozpoczęcia i realizacji zadania (część zadań może mieć charakter ciągły, np. w zakresie bezpieczeństwa publicznego nie określa się terminu jego zakończenia); etapy realizacji zadania (w sytuacji kiedy jest to pożądané lub niezbędne z punktu widzenia jego specyfiki); określenie podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie zadania oraz pod-



miotów współpracujących lub współodpowiedzialnych; koszty finansowe, społeczne (w kategoriach korzyści lub niedogodności dla ogółu mieszkańców albo części m mieszkańców) oraz koszty ekologiczne związane z realizacją zadania; źródła finansowania zadania w podziale na własne (z budżetu gminy) i zewnętrzne; spodziewane efekty z realizacji zadania dla mieszkańców gminy, gospodarki lokalnej, ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego, zagospodarowania przestrzennego, finansów gminy, itp.); lokalizację przestrzenną zadania (jeśli wiąże się ono z konkretnym miejscem w przestrzeni gminy).

Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) stanowi pomost pomiędzy perspektywnymi ustaleniami zawartymi w strategii rozwoju gminy, a corocznymi budżetami gminy. WPI stanowi wysokiej rangi deklarację intencji władz gminy, dotyczącej kierunków i sposobów wydatkowania ważnej części środków budżetowych, czyli wydatków inwestycyjnych.

Dobrze opracowany WPI jest podstawowym warunkiem podniesienia wiarygodności samorządu w zakresie zamierzeń rozwojowych. Pozwala on jednocześnie samorządom efektywniej zarządzać mieniem komunalnym, gdyż wymusza przeprowadzenie analizy stanu tego mienia. Ponadto WPI umożliwia przeprowadzenie analizy efektywności inwestycji poprzez ujęcie wszystkich działań w wieloletniej perspektywie. Wiadomym jest bowiem, że wiele inwestycji przynosi rezultaty ze znacznym opóźnieniem, a brak narzędzi służących długookresowemu planowaniu uniemożliwia ich przewidywanie. W ramach wieloletnich planów inwestycyjnych, ocenie podlegają [15, s. 38]: posiadanie i stosowanie procedur przygotowania wieloletniego planu inwestycyjnego, jakość wieloletniego planu inwestycyjnego, dysponowanie listą zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji, posiadanie harmonogramu rzeczowego i schematu finansowania zadań inwestycyjnych, w rozbięciu na poszczególne lata planu, posiadanie kryteriów i metod wyboru zadań inwestycyjnych oraz posiadanie i stosowanie procedur aktualizacji planu.

Wieloletni Plan Inwestycyjny powinien zawierać następujące informacje o inwestycjach: lista zadań inwestycyjnych w układzie priorytetowym (rankingowym), przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w podziale na poszczególne lata, wielkość środków przeznaczonych na poszczególne zadania inwestycyjne w kolejnych latach, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych oraz terminy realizacji zadań inwestycyjnych.

Przygotowanie, wdrożenie i wykonanie WPI obejmuje działania inwestycyjne w perspektywie długoletniej i odpowiada praktyce – największy odsetek przedsięwzięć samorządowych stanowią zadania o dłuższym niż rok okresie realizacji. Każda inwestycja wymaga szeregu działań, które wymagają odpowiednich nakładów finansowych i czasu. Można je pogrupować w trzech różnych sekwencjach:

- działania przygotowawcze, zakończone wystąpieniem o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- prace badawczo-projektowe, zakończone projektem budowlanym i wnioskiem o wydanie decyzji pozwoleniu na budowę;
- roboty budowlane, zakończone przekazaniem zrealizowanego projektu do użytkowania.

Inicjatywa wdrożenia systemu wieloletniego planowania inwestycyjnego najczęściej leży po stronie zarządu jednostki samorządu terytorialnego, który powinien wyznaczyć osoby i jednostki zaangażowane w proces planowania oraz określić zakres obowiązków i kompetencji.

Określając przedmiot planowania, należy wyraźnie zdefiniować charakter inwestycji. Opierając się na zapisach ustawy o finansach publicznych oraz interpretacji Głównego Urzędu Statystycznego, inwestycję można rozumieć jako:

- zespół działań,
- ogół nakładów finansowych, związanych z powiększaniem lub ulepszeniem trwałego majątku komunalnego.

Termin „nakłady inwestycyjne” nie ma jednoznacznej definicji. W opracowanych zwłaszcza przez gminy – planach często interpretuje się wielkość nakładów jako koszty liczone od momentu rozpoczęcia prac budowlanych, co nie wydaje się podejściem właściwym. Istotne jest określenie sposobu szacowania wielkości nakładów. W wieloletnim planowaniu inwestycyjnym podaje się je w cenach stałych z okresu przygotowywania planu. Jeśli zadanie jest kontynuowane, wielkość nakładów wynika z rozstrzygniętych przetargów. W innych przypadkach wnioskodawcy posługują się katalogami cen jednostkowych lub scalonych na podstawie dokumentacji projektowej. Sporadycznie dokonuje się porównania z zadaniami o analogicznym charakterze i zakresie.

Działania przygotowawcze mają w konsekwencji doprowadzić do wdrożenia systemu wieloletniego planowania inwestycyjnego, uwieńczonego uchwaleniem pierwszej edycji WPI.

Do dokonania selekcji najważniejszych zadań inwestycyjnych niezbędne jest dysponowanie informacjami wielkości wolnych środków, które można przeznaczyć na sfinansowanie realizacji planowanych przedsięwzięć. Wielkość wolnych środków szacuje się w corocznym cyklu. Umożliwia to powiązanie ich z wielkością nakładów, które odzwierciedlają wstępnie ustalony zakres rzeczowy WPI.

Uwzględnienie wszystkich źródeł finansowania, a szczególnie przyjęcie założenia o możliwości zaciągania zobowiązań zwrotnych, może znaczącym stopniu poszerzyć potencjał inwestycyjny jednostki. Jego wyrazem jest druga wersja WPI – projektowa. Zakłada ona odpowiednią liczbę zadań przy wykorzystaniu szerokiego instrumentarium, oferowanego przez instytucje finansowe oraz inne podmioty współfinansujące. Wszystkie wyniki finansowania i wynikające z nich skutki dla przyszłych budżetów są – przy odpowiednich założeniach prognostycznych – podstawą niezbędnej, szczegółowej analizy zdolności finanso-



wych (w tym kredytowych) jednostki. Wyniki takiej analizy pozwalają określić planowaną wielkość dostępnych środków i umożliwiają wprowadzenie odpowiednich korekt do zakresu rzeczowego Wieloletniego Planu Inwestycyjnego – czyli do odpowiadających mu nakładów.

#### 4. Wieloletnie plany finansowe jako strategia finansowa gminy

System planowania jako zespół instrumentów i procedur, służących skuteczniejszemu i efektywniejszemu zarządzaniu gminą, integruje podstawowe sfery funkcjonalne, tj. społeczną, gospodarczą i przestrzenną problematykę finansowania przedsięwzięć rozwojowych. W tym aspekcie planowanie finansowe łączy się z planowaniem rzeczowym. Mimo istotnego znaczenia instrumentów planistycznych w zarządzaniu finansami gminy, zagadnienie to nie jest dostatecznie rozpoznane i opracowane w literaturze przedmiotu. Uzasadnionym jest więc podjęcie próby zdefiniowania istoty planowania finansowego w gminie oraz określenie jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego.

Literatura przedmiotu podaje różne definicje planowania finansowego. W węższym znaczeniu przez planowanie finansowe w gminie należy rozumieć zespół czynności zmierzających do określenia przyszłego, ramach określonego horyzontu czasowego, stanu zasobów pieniężnych, umożliwiających realizację celów potrzeb rozwojowych oraz zapewniających jednocześnie płynność finansową gminy.

W szerokim ujęciu planowanie finansowe oznacza projekcję zjawisk ekonomicznych w wyrażeniu pieniężnym. Jest to rodzaj planowania, w którym stosowane są różne instrumenty finansowe, natomiast planowanie rzeczowe posługuje się jednostkami naturalnymi.

Tradycyjne podejście do procesu planowania finansowego w gminie wskazuje na kształtowanie odpowiednich relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi oraz uzyskanymi efektami. Takie podejście nie zaspokaja jednak potrzeb nowoczesnego zarządzania w gminie, prowadzącej zdywersyfikowaną działalność, aktywnej w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty. Potrzebne jest więc nowoczesne podejście do procesu planowania finansowego, które stanowi splot okoliczności wpływających na rozwój gminy w wymiernej postaci pieniężnej, sposób weryfikacji celów, wartościowy wyraz zawieranych kompromisów oraz źródło informacji o racjonalności podjętych decyzji.

Plany finansowe podlegają klasyfikacji według różnorodnych kryteriów. Stosując czynnik czasu można wyróżnić [7, s. 81]:

- plany krótkoterminowe (bieżące), obejmujące okres od jednego roku do dwóch lat,
- plany średnioterminowe, dotyczące okresu od dwóch do pięciu lat,
- plany wieloletnie (strategiczne), obejmujące okres powyżej pięciu lat.

W procesie planowania za szczególnie ważne należy uznać podjęcie wcześniejszych analiz efektywnościowych. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy plany

obejmują wszystkie czynności gminy, jak i poszczególne usługi a nawet pojedyncze działania.

Planowanie krótkoterminowe związane jest z przygotowaniem budżetu na nadchodzący rok budżetowy, a więc z określeniem poziomu i struktury dochodów oraz wydatków gminy.

Podstawowym celem planowania średnioterminowego jest określenie źródeł dochodów gminy w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy. Założenia i realizacja planu powinny umożliwiać podejmowanie decyzji i dokonywania zmian w polityce finansowej gminy aby zapewnić zrównoważenie budżetu. Wydatki inwestycyjne, koszty związane z obsługą zaciągniętych przez gminę pożyczek i kredytów oraz emisją obligacji komunalnych, mogą występować w okresie kilku lat. W związku z tym planowanie finansowe średnioterminowe ma za zadanie rozpoznać przyszłych problemów, które mogą pojawić się w związku z przygotowaniem budżetu na kolejny rok. Plan taki wykazuje więc funkcję wspomagającą proces formułowania polityki gminy w czasie dłuższym niż jeden rok budżetowy. Rzetelnie opracowane prognozy mogą zapobiec powstaniu deficytu budżetowego.

Wieloletni Plan Finansowy (WPF) powstaje w wyniku procesu wieloletniego planowania finansowego i analizy różnych scenariuszy finansowania zadań, które służą osiągnięciu celu zdefiniowanego w strategii rozwoju gminy. Cechy charakterystyczne WPF to [3, s. 10]: wieloletnia perspektywa w planach zadań inwestycyjnych i operacyjnych, kompletność planów realizacyjnych budżetu i wszystkich jednostek świadczących usługi dla mieszkańców, niezależnie od ich formy prawnej, efektywność zarządzania – naczelną zasadą przy zarządzaniu WPF jest efektywne planowanie i zarządzanie środkami własnymi i długiem i uczestnictwo mieszkańców w zarządzaniu gminą – realizacja planowanych zadań oraz ich cele są przedmiotem dialogu i oceny przez mieszkańców.

Wieloletni plan finansowy ma dwojaki charakter. Po pierwsze stanowi kilkuletnią prognozę (5 do 10 lat), dotyczącą wszystkich dochodów oraz wydatków gminy. Po drugie jest to plan działania, uwzględniający najbardziej efektywne projekty inwestycyjne (wynikające z WPI) i wyznaczający alternatywne możliwości ich finansowania. W tym aspekcie zastosowanie wieloletniego planu finansowego przynosi gminie szereg korzyści [3, s. 10–23]: umożliwi racjonalne wykorzystanie dostępnych środków, zwiększa wiarygodność finansową gminy, ułatwiając dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania i pozwala obniżyć koszt pozyskania kapitału, umożliwi urzeczywistnienie celów, koncepcji i zadań zawartych w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego oraz w wieloletnich planach inwestycyjnych poprzez zapewnienie źródeł ich finansowania, przy jednoczesnym zabezpieczeniu finansowania statutowych zadań (wydatków bieżących) a także poprawia komunikację ze społecznością lokalną poprzez wprowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej.



Punktem wyjścia w zakresie wieloletniego planowania finansowego jest ustalenie celów strategicznych gminy – opracowanie strategii rozwoju gminy, rozumianej jako długookresowy plan rozwoju gminy, zawierający misję bądź wizję gminy, cele strategiczne, cele szczegółowe lub zadania. Następnie określana jest bieżąca sytuacja gminy. Konieczne jest również zidentyfikowanie czynników wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na przyszłą sytuację gminy. Na koniec określa się opcje, które sprostałyby wyznaczonym celom i priorytetom oraz uwzględniałyby różne poziomy kosztów, związanych z realizacją zadań gminy (rekomendacja opcji). W trakcie dokonywania wyboru opcji winny być brane pod uwagę następujące aspekty: poziom osiągnięcia celów, wpływ na klientów korzystających z usług świadczonych przez gminę, wpływ na pracowników zatrudnionych przez gminę lub na pracowników jednostek organizacyjnych gminy, wpływ na poziom ponoszonych kosztów, implikacje prawne, przyjęte horyzonty czasowe i stopień ryzyka realizacji wybranej opcji.

W wieloletnim planowaniu finansowym istotne znaczenie posiada zidentyfikowanie czynników, które mogą wywierać wpływ na ilościowy i jakościowy poziom oraz rodzaj usług komunalnych świadczonych przez gminę w przyszłości. Do czynników zewnętrznych (niezależnych od gminy) należy zaliczyć: tendencje demograficzne, czynniki ekonomiczne np. zmiany w koniunkturze gospodarczej, trendy i postawy społeczne, czynniki technologiczne i postęp techniczny. Natomiast do czynników wewnętrznych należą: potrzeba nowych inwestycji, konieczność poprawy poziomu świadczonych usług zmniejszenie poziomu kosztów, dostępność zasobów (rzeczowych, finansowych, kadrowych, prawnych) niezbędnych do realizacji zadań.

Potrzeba planowania wieloletniego wynika z konieczności posiadania ogólnego spojrzenia na przyszłe finansowe skutki decyzji podejmowanych w danym czasie. Plan wieloletni ma na celu odzwierciedlenie rozwoju działalności w czasie w stosunku do przewidywanej wysokości dostępnych środków finansowych. Poprawnie przygotowany i konsekwentnie realizowany powinien zapobiegać pojawianiu się niepożądanych zjawisk i częstych nieplanowanych zmian budżetowych.

Skuteczna i efektywna realizacja ustaleń zawartych w strategii wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Temu celowi służy Wieloletni Plan Finansowy, który można określić mianem strategii finansowej gminy. Stanowi on narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi poprzez:

- powiązanie środków finansowych z celami rozwoju zawartymi w strategii,
- badanie efektywności wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania realizacyjne,
- harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków budżetu gminy.

Wieloletni Plan Finansowy stanowi podstawowe narzędzie efektywnego zarządzania finansami gminy i zajmuje istotne miejsce w procesie zarządzania

strategicznego rozwojem gminy. Powinien określać m.in. [3, s. 13 i n.]: niezbędny, racjonalny poziom wydatków bieżących, zapewniający wykonanie wszystkich zadań statutowych samorządu gminnego, wolne środki brutto, które można wykorzystać na finansowanie inwestycji gminnych i obsługę długu, wolne środki netto na realizację gminnych programów inwestycyjnych (są to środki po uwzględnieniu kosztów obsługi istniejącego zadłużenia i zabezpieczenia środków na obsługę planowanego zadłużenia), górny pułap możliwości zadłużenia się gminy – przyjmując najbardziej prawdopodobne założenia co do warunków kredytowania inwestycji gminnych.

Tak samo jak WPI, WPF powinien być corocznie aktualizowany, aby jego ustalenia uwzględniały nowe fakty i okoliczności, pojawiające się zarówno w otoczeniu, jak i wewnątrz gminy. WPF stanowi również pomost między perspektywicznymi ustaleniami zawartymi w strategii rozwoju a corocznymi budżetami gminy. Wzajemne powiązania wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych z corocznymi budżetami gminy są istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami finansowymi, pozostającymi w gestii samorządu gminnego, a tym samym pełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych.

Rozległy obszar potrzeb społeczno-gospodarczych, jakie występują w każdej gminie, wymaga prowadzenia przez ich władze prorozwojowej polityki finansowej. Polityka ta powinna zmierzać do:

- długookresowej maksymalizacji dochodów budżetowych,
- racjonalizacji wydatków bieżących,
- wzrostu i poprawy efektywności wykorzystania środków inwestycyjnych.

Głównym czynnikiem długookresowej maksymalizacji dochodów budżetowych jest przede wszystkim trwałość i dynamiczny rozwój gospodarczy, tworzący bazę dochodową zarówno dla mieszkańców, jak i budżetu gminy. Racjonalizacja wydatków bieżących powinna zmierzać do minimalizacji kosztów zaspokajania potrzeb publicznych, należących do zadań gminy, przy zachowaniu należącego standardu świadczonych usług. Wymaga to prowadzenia stałego monitoringu bieżących kosztów utrzymania określonych obiektów, urządzeń i świadczenia usług. Poprawa efektywności wykorzystania środków inwestycyjnych wymaga konsekwentnego stosowania zasady racjonalności. Polega ona na maksymalizacji efektów z wydatkowanych nakładów do minimalizacji nakładów na uzyskanie założonego efektu. Możliwość stosowania tej zasady występuje we wszystkich fazach procesu inwestycyjnego, poczynając od koncepcji projektu inwestycyjnego poprzez jego przygotowanie, a następnie realizację. Najważniejszą sprawą okazuje się być maksymalne skracanie czasu trwania procesu inwestycyjnego, zgodnie z zasadą „czas to pieniądz”, co wymaga jego precyzyjnego zaplanowania.

Potencjalne możliwości zwiększania środków finansowych na inwestycje istnieją poprzez szersze korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania,



a zwłaszcza: kredytów preferencyjnych na inwestycje ekologiczne, kredytów zwykłych (komercyjnych) i obligacji komunalnych, zagranicznych środków pomocowych, również z Unii Europejskiej oraz podejmowania wspólnych przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prawnego.

Istnieją ściśle związki pomiędzy ustaleniami strategii rozwoju oraz zapisami Wieloletniego Planowania Inwestycyjnego i Wieloletniego Planowania Finansowego, które można określić następująco [3, s. 18]:

- **Strategia Rozwoju jest długoterminowym programem, a także koncepcją działania, służącą osiągnięciu wyznaczonych celów.**
- Wieloletni Plan Inwestycyjny jest narzędziem usystematyzowania procesu realizacji zadań inwestycyjnych, zawartych w strategii: Wskazuje kolejność wykonania zadań oraz ich zakres rzeczowy, a także przypisuje określone fundusze na realizację poszczególnych zadań w kolejnych latach. Przygotowanie WPI jest ściśle związane z pracami nad WPF.
- Wieloletni Plan Finansowy umożliwia urzeczywistnienie celów, koncepcji i zadań zawartych w strategii oraz w WPI, poprzez zapewnienie w kolejnych latach źródeł ich finansowania, przy jednoczesnym zabezpieczeniu finansowania statutowych zadań gminy. WPF zabezpiecza środki tylko na te zadania, których finansowanie nie naruszy bezpieczeństwa finansowego gminy.

## 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] Bról R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] Obrepalski R. (red.) *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe nr 785, AE im. Oskara Langego, Wrocław 1998.
- [2] Chrostowski A., Szczepankowski P., *Planowanie*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1998.
- [3] Cichocki K. (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe – ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądź we właściwym czasie*, Municipium, Warszawa 2001.
- [4] Czaplą T., *Zarządzanie strategiczne – podejście od podstaw*, Przegląd Organizacji, nr 7, 1998.
- [5] Klasik A., *Planowanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1993.
- [6] Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- [7] Komorowski., *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, ODDK, Gdańsk 2001.
- [8] Kornik S., *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego, doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- [9] Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
- [10] Krupski R., *Zarządzanie strategiczne – koncepcje, metody*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- [11] Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/1998.
- [12] Myna A., *Strategie rozwoju gminy, na przykładzie Jastarni*, [w:] Michałowski S., Pawłowska A. (red.), *Samorząd lokalny w Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin 2004.
- [13] Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 1997.
- [14] Penc J., *Strategie zarządzania*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1994.
- [15] Stanek R., Śmiałkowski D. (red.), *Wieloletnie plany inwestycyjne*, Municipium, Warszawa 2001.
- [16] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- [17] Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego, wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny. Monografie i opracowania*, SGH, Warszawa 2000.
- [18] Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.
- [19] Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2003.



## **Strategic Management as an Instrument of Rural Development**

### **Summary**

The article attempts to define basic instruments of strategic management of local development on the commune level. The basic instrument of local development management is a strategy which facilitates current decision making in connection with internal and external conditionings with the awareness of long-term outcomes. It is a record of aims and strategic activities expressed in development plans. One of such plans is a long-term investment plan, which contains a list of investment tasks planned for realization together with material and financial sphere for individual years. The long-term financial plan plays an important role in the process of determining enterprise ability of investing (financial condition) its own and external funds in current and investment tasks. Budget is one of the tools of commune finances management; it reflects the programmes of commune activity, i.e. strategies and communes policy assumptions.