

Artykuł pochodzi z publikacji: *Wpływ zglobalizowanego świata na zarządzanie*, (Red.) W. Harasim, Wyższa Szkoła Promocji, Mediów i Show Businessu, Warszawa 2017

Teoretyczne, praktyczne i prawne przesłanki planowania rozwoju lokalnego uwzględniające narzędzia zarządzania publicznego w zakresie finansów

Elżbieta Kotowska

Abstrakt

W artykule podjęto próbę przedstawienia uwarunkowań natury teoretycznej, prawnej i praktycznej związanych z wykorzystaniem niektórych narzędzi zarządzania publicznego w zakresie kreowania rozwoju lokalnego na poziomie jednostki samorządu terytorialnego (JST). W szczególności chodzi o wskazanie, że wieloletnia prognoza finansowa JST przygotowywana na podstawie analiz pochodzących z danych historycznych musi uwzględniać aktualne regulacje prawne i zmienne wynikające z analizy otoczenia.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, planowanie wieloletnie, prognozowanie, budżet

Abstract - Theoretical, practical and legal premises for local development planning, including public finance management tools

The paper attempts to present the theoretical, legal and practical conditions related to the use of some public management tools in the field of local development at the level of the local government unit. In particular, it is important to point out that the multi-annual financial projection of local government units prepared on the basis of analyzes derived from historical data must take into account current legal regulations and variables resulting from the analysis of the environment.

Keywords: public management, multi-annual planning, forecasting, budget

Wprowadzenie

Spółeczeństwa oczekują zmian w zakresie poprawy jakości życia, co zmusza wiele państw i ich mniejszych związków publiczno-prawnych do zmiany sposobu i metod funkcjonowania w zakresie realizacji zadań ze sfery użyteczności publicznej. Przywołać można opinię powszechnie znanego Petera F. Druckera, który wyraził pogląd, że w XXI wieku w krajach rozwiniętych wzrost nie będzie związany ze sferą biznesu a najprawdopodobniej okaże się on zasługą sektora publicznego, który realizując zadania ze sfery użyteczności publicznej, wykorzysta zastosowanie metod i technik stosowanych w zarządzaniu biznesem¹. Dlatego też uwzględniając dość powszechne opinie, że to co publiczne wykorzystywane jest z sposób mało efektywny, od dłuższego czasu w wielu państwach Europy i świata a ostatnio także i w Polsce podjęte zostały działania instytucjonalne i prawne w kierunku poprawy jakości rządzenia państwem i finansami w pod hasłami skuteczności, efektywności, gospodarności, celowości i oszczędności. Przypuszczać też można, że kierunek zmian wynika także z niepewności otoczenia, w którym funkcjonuje administracja publiczna, bardzo mocno związana z takimi zjawiskami jak globalizacja, integracja, fragmentaryzacja a ostatnio populizm. Zmian jest nieuchronna a wyżej wymienione przy-

¹ PF.Drucker, Zarządzanie w XXI wieku, Warszawa 2000

czynny są wystarczające do wdrażaniu koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management - NPM), określanego coraz częściej jako zarządzanie publiczne lub zarządzanie menedżerskie. Zaspokajanie potrzeb obywateli/konsumentów, poprawa ich poziomu i jakości życia wymaga podejmowania działań innowacyjnych w różnych obszarach, dotyczy to sektora prywatnego i publicznego i wiąże się z przenikaniem metod i narzędzi w różnych obszarach i na różnych poziomach.

Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań natury teoretycznej, prawnej i praktycznej związanych z wykorzystaniem niektórych narzędzi zarządzania publicznego w zakresie kreowania rozwoju lokalnego na poziomie jednostki samorządu terytorialnego (JST). W szczególności chodzi o wskazanie, że wieloletnia prognoza finansowa JST przygotowywana na podstawie analiz pochodzących z danych historycznych musi uwzględniać aktualne regulacje prawne i zmienne wynikające z analizy otoczenia.

Rozwój JST uwarunkowany jest wieloma czynnikami, które się wzajemnie przenikają i uzupełniają tworząc nową rzeczywistość wobec, której należy stosować innowacyjne metody i narzędzia sprawdzone w sektorze prywatnym. Adaptacja tych narzędzi w sektorze publicznym jest konieczna, o czym pisze np.: Philips Kotler i Nancy Lee omawiając tzw. „mapę drogową wyższej efektywności” sektora publicznego.²

1. Zarządzanie publiczne na poziomie jednostki samorządu terytorialnego

Zarządzanie publiczne, to przede wszystkim zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją przez model menedżerski, czyli zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania znanych i stosowanych z powodzeniem w sektorze prywatnym. Dotyczy to zarówno państwa jak i jednostek samorządu terytorialnego, wynika zaś z rosnących oczekiwań obywateli, co do jakości usług publicznych przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia podatków, czyli dążenia do otrzymywania coraz więcej za coraz mniej.

² Zob. Ph. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, Koźmiński, Warszawa 2008

W obszarze zarządzania publicznego kluczowe znaczenie w dążeniu do poprawy sprawności i efektywności rządu posiada mierzalność rezultatów, ponieważ: to co da się zmierzyć – da się zrobić, ponadto jeśli nie mierzy się wyników, to nie można odróżnić sukcesu od porażki. Jeśli zaś nie dostrzega się sukcesu – to nie można go wynagrodzić i prawdopodobnie nagradza się porażkę. Nie można też z niego czerpać nauki na przyszłość. Jeśli zaś nie umie się rozpoznać porażki, to jest wielce prawdopodobne, że podobna pojawi się w przyszłości. Za dostarczanie dóbr i usług publicznych odpowiedzialne są władze państwowe lub lokalne, pochodzące z wyborów powszechnych, dlatego też powinno im zleżyć na dobrych wynikach bo tylko wtedy można liczyć na poparcie społeczne i reelekcje³.

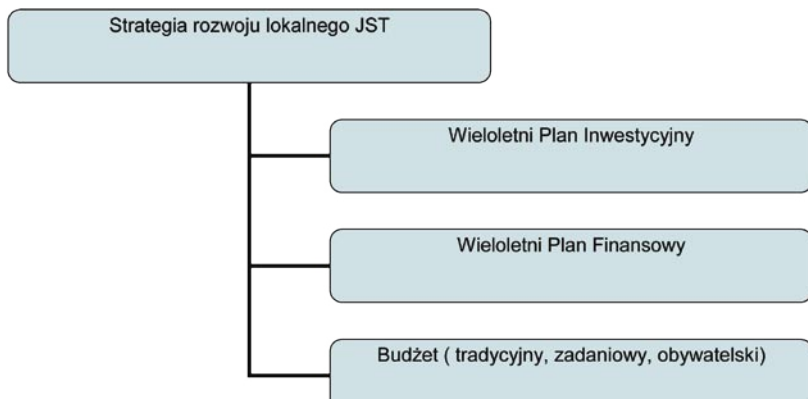
Na poziomie lokalnym istnieją naturalne przesłanki racjonalnego ekonomicznie i społecznie gospodarowania dobrami publicznymi pod warunkiem, że władze lokalne potrafią w należyty sposób ocenić zasoby, którymi dysponują i właściwie rozpoznać potrzeby społeczności lokalnej. Takie podejście stwarza możliwości eliminacji różnorodnych lokalnych nierównowag w stosunku do potrzeb miejscowych społeczności. Ponadto dzięki posiadanej przewadze informacyjnej samorządy lokalne są w stanie dostarczyć mieszkańcom dóbr publicznych o lepszej jakości i niższej cenie, niż wówczas, gdyby takie decyzje zapadały powyżej szczebla lokalnego, co w wymiarze finansowym winno prowadzić do racjonalizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które stanowią podstawę ich gospodarki finansowej w wymiarze jednego roku.

Przygotowanie, przyjęcie a następnie realizacja budżetu na poziomie każdej z jednostek samorządu terytorialnego wymaga przestrzegania pewnych reguł wynikających wprost z koncepcji zarządzania publicznego/ menedżerskiego, co przedstawia poniższy rysunek;

U podstaw racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi leży uprzednio przyjęta strategia rozwoju lokalnego będąca podstawą kreowania rozwoju lokalnego i podstawowym narzędziem zarządzania na poziomie lokalnym.

³ Zob. E. Kotowska, *Determinanty realizacji budżetu zadaniowego i prognoz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*. Praca zbiorowa pod. Red. Eugeniusza Sobczaka. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2015r.s, 38-52.

Rys. nr 1



Źródło: Opracowanie własne

Bazując na definicji E. Wojciechowskim przyjmuję, że zarządzanie to proces oddziaływania organów i administracji samorządu terytorialnego na przedmiot zarządzania w taki sposób, aby jego działanie (zachowanie) zmierzało do osiągnięcia postawionych celów, czyli było zgodne z celami przyjętymi przez podmiot zarządzania. Zarządzanie w takim ujęciu oznacza zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w jednostce samorządu terytorialnego⁴.

Z problematyką zarządzania na poziomie lokalnym w dobie współczesnej, ściśle wiążą się pojęcia „polityka zrównoważonego rozwoju i „strategia zrównoważonego rozwoju”. Polityka władz samorządowych polega na określeniu celów i zadań społeczno- gospodarczych oraz wyborze metod i środków ich realizacji. Z kolei strategia rozwoju to inaczej długofalowa polityka prowadzona przez organy samorządu terytorialnego. Natomiast rozwój zrównoważony to: „taki rozwój społeczno- gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przysłych pokoleń”⁵.

⁴ Zob. E., Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s.11

⁵ Krupa B., *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*, Difin SA, Warszawa 2013, s.50

Polityka rozwoju i zarządzanie są wobec siebie komplementarne, w znacznej mierze się przenikają. Dzięki zarządzaniu mamy możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, która stanowi koncepcyjno - praktyczne podłoże funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Podstawą zarządzania gospodarką samorządu terytorialnego jest dobra strategia zrównoważonego rozwoju, która należy traktować jako szczególne narzędzie określania celów dłużej i średniookresowych. Celom tym podporządkowane są programy/projekty mające charakter konkretnych działań.

Dobrze opracowana strategia rozwoju stwarza realne szanse na racjonalizację decyzji rozwojowych i przekształceń strukturalnych w jednostce samorządowej, stanowi podstawę do tworzenia programów inwestycyjnych, określania planów finansowych oraz jest warunkiem koniecznym w ubieganiu się o środki finansowe zewnętrzne (banki, fundusze unijne, partnerzy prywatni)⁶.

Opracowanie a następnie wdrożenie strategii rozwoju jest złożonym działaniem związanym z ogromnym wysiłkiem koncepcyjnym, organizacyjnym i finansowym. Trzeba podkreślić, że jej fundamentalnym celem jest poprawa jakości życia mieszkańców i zrównoważony rozwój, czyli pogodzenie ekonomicznej rzeczywistości decyzji rozwojowych z celami polityki ekologicznej i społecznej. W procedurze konstruowania strategii ważny jest udział społeczności lokalnej w jej tworzeniu. Warunkiem powodzenia strategii jest jej aprobata przez społeczność lokalną. Partycypacja społeczna podyktowana jest występowaniem licznych kolizji i sprzeczności pomiędzy interesami różnych grup i podmiotów. Podjęcie prac związanych z przygotowaniem strategii przy współudziale mieszkańców stwarza możliwości do wymiany poglądów, wyjaśniania uwarunkowań decyzji i działań oraz mobilizacji i integracji społeczności lokalnych wokół przyjętych założeń, dzięki temu plan staje się własnością wspólną⁷.

Strategia rozwoju jest docelową wizją rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, zawiera cele i zadania strategiczne oraz sposób ich realizacji. Istotne w strategii jest określenie priorytetów i hierarchii celów oraz programów, służących do realizacji najważniejszych celów, w tym programów inwestycyjnych. Pamiętać też trzeba, że strategia

⁶ Zob. E.. Wojciechowski, op. cit.s. 202

⁷ Zob. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s.41

powinna być powiązana z pozostałymi dokumentami, kształtującymi rozwój tj. studium uwarunkowań i kierunkami zagospodarowania przestrzennego oraz budżetem jednostki samorządu terytorialnego, Przygotowywany budżet powinien być podporządkowany założeniom strategii i dlatego też trzeba go traktować jako narzędzie jej realizacji.

Długoterminowe strategiczne cele sformułowane w wyniku dialogu ze wspólnotą, znajdują wyraz w planach wszystkich jednostek organizacyjnych/ podmiotach, działających na terenie JST. Ich celem powinno być działanie na rzecz poprawy skuteczności i efektywności zadań, które zostały im przypisane. Jest to spójne z koncepcją zarządzania publicznego ponieważ posiada najważniejsze cechy tego zarządzania, czyli:

- długi horyzont czasowy, który określa wieloletnią perspektywę realizacji zadań inwestycyjnych i operacyjnych,
- kompletność, podporządkowuje strategii jednostki samorządu terytorialnego wszystkie plany jednostek zależnych, bez względu na ich formę prawną,
- efektywność, ponieważ wszystkie jednostki zależne stosują procedury zarządzania nastawione na pomiar wyników,
- współuczestnictwo, ponieważ cele i oceny są przedmiotem szerokiego dialogu publicznego,
- dobrego i dokładnego wyznaczenia oczekiwanych zmian/ rezultatów (celów do osiągnięcia), które można zmierzyć⁸.

Strategia uruchomienia programu poprawy efektywności poprzez:

1. aktualizacje planów długoterminowych,
2. przygotowanie na tej podstawie rocznych planów operacyjnych we wszystkich dziedzinach i na ich podstawie budżetu,
3. ocenę wykonania, ocenę wykonawców, wnioski do wdrożenia.

Program jest powtarzalny w każdym kolejnym roku. Zmiany, na ogół nie mają charakteru rewolucyjnego – poza przypadkami, gdy pojawiają się zupełnie nowe pomysły lub gdy usuwa się ujawnione patologie. Ich waga polega na ciągłym procesie doskonalenia, który przynosi efekty w wieloletniej perspektywie.

⁸ Zob. E. Kotowska, R. Goryszewski, *Budżet zadaniowy jako instrument wydatkowania środków publicznych, Postępy techniki przetwórstwa spożywczego*, Wyższa Szkoła Menedżerska. Nr2/ 2013, s. 149-156

Planowanie długoterminowe/strategiczne wyznacza cele dalekosiężne. Bez niego trudno wyobrazić sobie jakiegokolwiek celowe działanie w dłuższej perspektywie. Podstawą tego planowania jest z jednej strony - wizja rozwoju JST określająca cele, a z drugiej – analiza i prognozy finansowe, wyznaczające możliwości dla realizacji tej wizji. W ramach tak pojętego planowania długoterminowego obowiązuje zasada związania celów i środków co wymaga określenia oprócz celów strategicznych, celów szczegółowych, zakresu rzeczowego prac jakie przewiduje się wykonać w ujęciu ilościowym, planowany całkowity koszt wykonania wg kosztorysu, po uprzedniej analizie kosztów i ostatecznym określeniu wskaźników docelowych w zakresie realizowanych zadań.

2. Aspekt finansowy zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

W realizacji funkcji zarządzania rozwojem lokalnym finanse to jeden z wiodących problemów , który pojawia się na etapie wstępnym kiedy przygotowujemy prognozy i trwa ciągle aż do końca każdego zadania. Realizacja każdego przedsięwzięcia winna być mocno osadzona w realiach finansowych, co możemy uzyskać po uprzednio dobrze przeprowadzonej analizie do której wykorzystujemy dane pochodzące z przeszłości/historyczne, które jednak stanowią bazę do prognozowania przyszłości. Pozwalają wstępnie odpowiedzieć na pytanie: Jakim poziomem wolnych środków JST może dysponować? Przedmiotem analizy w szczególności jest:

Ustalenie trendów zmian w sektorze komunalnym w zakresie świadczonych usług

- Prognozy dochodów, w tym głównie dochodów własnych
- Prognozy wydatków – bieżących i zobowiązań
- Prognozowanie wyniku finansowego

Wszelkie prace dotyczące prognoz należy rozpocząć od zgromadzenia co najmniej następujących danych oraz informacji dotyczących:

- wykonania budżetów za okres 3-5 lat, poprzedzających rok rozpoczynający prognozę,
- przewidywanego wykonania budżetu w roku bieżącym,
- kształtowania się wielkości makroekonomicznych w latach

objętych prognozą, których źródłem są zwykle założenia do projektu budżetu państwa, prognozy instytucji finansowych oraz instytucji zajmujących się statystyką gospodarki,

- lokalnych tendencji rozwoju gospodarczego, bezrobocia, potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców i innych parametrów mających wpływ na wiarygodność prognozy po stronie dochodów i koniecznych wydatków,
- przygotowywanych zmian legislacyjnych, na szczeblu kraju i w prawie lokalnym,
- przyczyn odchyień wielkości rzeczywistych od prognozowanych w poprzednich latach.

Po ustaleniu szczegółowości danych wykorzystywanych do sporządzania prognoz, należy zastanowić się jak uwzględnić w nich tendencje i zmiany wynikające z otoczenia, które nie mieszczą się w obszarze, objętym założeniami makroekonomicznymi.

Świadczenie usług komunalnych przez JST to jedno z podstawowych zadań, dlatego też należy ustalić ich katalog i zastanowić się nad kwestią ich zmian, co może wynikać z wielu przesłanek (np.: ze zmieniającej się liczby odbiorców, oczekiwań społecznych, postępu technologicznego). Konieczne jest określenie dla kolejnych lat, objętych prognozą, kręgu usługobiorców i zakresu świadczeń, jakie trzeba będzie mieszkańcom dostarczyć. Ustalić też trzeba, czy dostarczenie usług w planowanej ilości i o określonym standardzie będzie możliwe bez poniesienia dodatkowych nakładów finansowych np. rozbudowa/modernizacja infrastruktury.

W zakresie prognozowania dochodów należy wykorzystać nie tylko podstawowe dane, pochodzące z oficjalnych prognoz ministerialnych czy bankowych, ale także dane urzędów skarbowych, czy też pochodzące z gminnej ewidencji podatkowej oraz ewidencji działalności gospodarczej. Przedmiotem zainteresowania powinny być nie tylko kwoty, ale wnikliwa analiza czynników i zjawisk determinująca przyszłe dochody.

W zakresie wydatków należy wyjść z założenia, że każda świadczona przez jednostkę samorządową usługa posiada określone koszty, a zakres jakim jest dostępna w dniu dzisiejszym nie musi oznaczać, iż stan ten utrzyma się w przyszłości, zapotrzebowanie na poszczególne usługi może w kolejnych latach wzrastać lub maleć, w zależności od potrzeb, zgłaszanych przez społeczność lokalną. Zawsze należy mieć

na uwadze ocenę tych potrzeb i zmienny w czasie zakres dostarczanych usług, co stanowi podstawę do planowania wydatków bieżących i daje możliwość przewidywania wielkości wolnych środków, bez ryzyka ograniczenia świadczeń lub pogorszenia ich jakości można przeznaczyć na cele rozwojowe. Szczególnie zaś należy zwrócić uwagę na te świadczenia/ usługi społeczne, które mają obligatoryjny charakter, a których ograniczenie spowoduje wystąpienie przez mieszkańców z roszczeniami prawnymi i finansowymi. Obsługa tych roszczeń wywoła w konsekwencji konieczność realokacji środków, które wstępnie zaplanowane były na działalność inwestycyjną lub konieczność zwiększenia zadłużenia.

Finalnym produktem przeprowadzonych analiz i prognoz jest wieloletni plan finansowy bazujący na danych pochodzących z analizy historycznej wykonania budżetów JST i prognoz finansowych opartych o analizę wskaźnikową, która dostarcza informacji na temat oceny kondycji majątkowej i finansowej JST⁹. Z przyjętych w tym planie założeń i danych liczbowych korzystać będą wszyscy planujący działalność bieżącą i inwestycyjną jednostki samorządowej. Dokument ten powinien zawierać przewidywania w zakresie kształtowania się dochodów i wydatków, a także wolnych środków, stanowiących o możliwościach rozwoju w perspektywie kilku lat. Rola tego planu jest niezwykle istotna, ponieważ pozwala na odpowiedź na pytania dotyczące materialnych podstaw funkcjonowania i rozwoju jednostki samorządowej. Plan ten powinien być:

- mocno osadzony w realiach,
- szeroko rozpropagowany wśród lokalnej społeczności,
- uzyskać akceptację różnych różnych opcji politycznych.

Plan ten, szczególnie w dobie dzisiejszej, powinien mieć charakter kroczący, konieczna jest coroczna aktualizacja i zawsze ten sam zasięg, np. 3-4 lata.

Kolejny etap to planowanie krótkoterminowe, które wyraża się na przełożenia zamiarów długoterminowych na działania planowane i wykonywane w ciągu jednego roku. Planowanie takie powinno być integralną częścią przygotowania budżetu. Jest to etap wyboru metod osiągnięcia celów szczegółowych, uzgadniania zamiarów z realnymi

⁹ Zob. L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007, s.153-189, A. Żabka, M. Turek-Radwan, *Analiza wskaźnikowa dochodów gminy-przegląd stosowanych metod*. Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku Białej nr2/2011s. 100-115

możliwościami oraz opracowywania planów operacyjnych w postaci zadań i podzadań wyrazem z miernikami ich realizacji i wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich realizację, co odpowiada koncepcji budżetu zadaniowego¹⁰.

Według Teresy Lubińskiej istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie systemu zarządzania środkami publicznymi poprzez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów, oraz za pomocą mierników ukazuje w jakim stopniu zostały one wykonane¹¹.

Zasadniczy problem jaki występuje w zakresie mierników to ich właściwe dobranie, co dotyczy ich prawidłowego sformułowania a także liczby mierników, które można użyć do oceny realizowanego zadania i rozliczenia pracownika z konkretnego działania. W tym zakresie nie jest wskazana zbyt duża ilość mierników, ale też nie można ograniczać się do jednego ani też ich powielać. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w analizie doświadczeń w zakresie stosowania budżetu zadaniowego przez władze Krakowa – miasta, które pierwsze zastosowało procedurę budżetowania zadaniowego¹².

Bardzo ważnym elementem realizacji wytyczonych celów jest ewaluacja, która obejmuje rejestrację dokonanych zmian, ocenę efektywności (czy osiąga się założenia w zakresie skuteczności i wydajności) i wnioski. Jest ona kluczowym i często zaniedbywanym elementem programu. Aby ten element programu działał skutecznie, konieczne jest wprowadzenie miar obiektywizujących oceny. Właściwie realizowany program, powtarzany co roku, prowadzi do stopniowej i konsekwentnej poprawy efektywności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

Wdrażanie zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego poprzez regulacje prawne

Na gruncie prawnym koncepcja zarządzania publicznego znajduje odzwierciedlenie w art. 44 punkt 3 ustawy o finansach publicznych poprzez wskazanie rezultatów przyjętych rozwiązań prawnych w

¹⁰ Zob. E. Kotowska, R. Goryszewski, *Budżet zadaniowy jako instrument wydatkowania środków publicznych, Postępy techniki przetwórstwa spożywczego*, Wyższa Szkoła Menedżerska. Nr2/2013, s. 149-156

¹¹ Zob. T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce; Reorientacja w wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wyd. Difin, Warszawa 2007, s.26

postaci poprawy skuteczności, efektywności, gospodarności, celowości, oszczędności i terminowości¹³. Ponadto w art. 226 i 227 obliguje organy stanowiące JST do uchwalania wieloletniej prognozy finansowej w zakresie kwot wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, przez co należy rozumieć programy, projekty lub zadania realizowane ze środków pochodzących z budżetu UE lub innych źródeł zagranicznych¹⁴, oraz przedsięwzięcia realizowane w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego. Należy także uwzględnić umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, oraz gwarancje i poręczenia udzielane przez JST¹⁵

W tym miejscu podkreślić należy, że ustawa o finansach publicznych z 2009r. wprowadza nową regułę fiskalną dotyczącą deficytu i publicznego długu lokalnego w postaci indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) wyliczanego dla każdej JST¹⁶. Według zapisów ustawy dopuszczalne normy zadłużenia uzależnione zostały od kształtowania się dochodów i wydatków bieżących, czyli tzw. wyniku operacyjnego budżetu oraz efektywnego zarządzania majątkiem komunalnym czyli od możliwości generowania z tego tytułu dochodów w budżecie. Ponadto ustawa dopuszcza możliwość zaciągania długu jedynie na działalność inwestycyjną, ograniczając zaciąganie długu na cele bieżące JST¹⁷. Wieloletnia prognoza finansowa musi zatem uwzględniać regulacje prawne. Zgodnie z zapisami ustawy prognoza obejmuje rok budżetowy i 3 kolejne lata. Okres ten ulega wydłużeniu w przypadku przewidywanych limitów wydatków wieloletnich. Prognoza ma charakter kroczący – jest przedłużana na kolejny rok budżetowy i za każdym razem ma obejmować co najmniej rok budżetowy i kolejne 3 lata. Wartości przyjęte w prognozie finansowej i budżecie JST powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST. Pro-

¹² Zob. S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych*. PWE, Warszawa 2002, K. Pakoński (red.), 2000. *Budżet zintegrowane zarządzanie finansami*, Municipium, Warszawa.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Dz. U. nr. 157, poz. 1240.

¹⁴ Art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych

¹⁵ Art. 226 ust. 2 ust. 4 ustawy o finansach publicznych

¹⁶ Art. 243 ustawy o finansach publicznych

¹⁷ S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria EKONOMIA, 5(2/2012), 5.35-60

gnozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Prognoza uchwalana jest wraz z uchwałą budżetową i każda nowelizacja uchwały budżetowej skutkować będzie nowelizacją wieloletniej prognozy finansowej. Jest to jednak bardzo istotny dokument, dający możliwość prowadzenia długookresowej polityki finansowej i inwestycyjnej na poziomie JST. Natomiast nie można mu przypisać znaczenia normy prawnej, za której naruszenie stosowane są sankcje i kary. Taki charakter wiążący ma uchwała budżetowa, zwłaszcza jej ustalenia dotyczące wydatków budżetu samorządowego – są one bowiem rocznymi upoważnieniami do ich dokonywania.

Naturalnym następstwem wieloletniego planowania finansowego jest budżet zadaniowy, w którym podstawową kategorią jest „zadanie” rozumiane jako całość przedsięwzięć finansowanych z budżetu, których celem jest określony rezultat służący poprawie jakości życia mieszkańców. Ustawa o fin. pub. w art. 122 ust. 4 stanowi o konieczności zestawienia programów wieloletnich w układzie zadaniowym ale nie ma jednoznacznego zapisu, że JST musi sporządzać budżet w układzie zadaniowym. Budżet ten nie stanowi przedmiotu regulacji obowiązującego prawa finansowego w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęte przepisy w żadnej mierze nie przewidują obowiązku uchwalania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, poza tzw. budżetem tradycyjnym, budżetu w układzie zadaniowym. Obecnie funkcjonowanie budżetu zadaniowego w niektórych jednostkach samorządu wynika tylko i wyłącznie z ich własnej inicjatywy odnośnie opracowywania i uchwalania tego budżetu. Najczęstszą przyczyną tych inicjatyw jest chęć podwyższenia efektywności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Do stosowania elementów budżetowania zadaniowego mogą skłonić jednostki samorządu terytorialnego także nowe instrumenty wprowadzone tymi regulacjami, wśród których znajduje się m.in. właśnie wieloletnia prognoza finansowa i kontrola zarządcza¹⁸.

Planowanie budżetowe w tradycyjnym ujęciu pozostaje i dotyczy planowania dochodów i wydatków z zastosowaniem zasad klasyfika-

¹⁸ Zob. R. Goryszewski, E. Kotowska, *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w sektorze publicznym. Postępy techniki przetwórstwa spożywczego*, Wyższa Szkoła Menedżerska 1/2012 s. 168-174

cji budżetowej¹⁹. Sprawozdanie zaś dostarcza informacji o tym, czy dochody i wydatki zostały wykonane. Wykonanie planu dochodów, a najlepiej przekroczenie tego planu po stronie dochodów oraz wykonanie wydatków ocenia się pozytywnie. Wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych instytucji budżetu zadaniowego chociaż wprost nie dotyczy JST (dotyczy budżetu państwa), to już w zakresie sprawozdawczości nakłada na JST obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Wyraźnie widać zatem, że ustawodawca chce, aby obok planowania zasobów finansowych JST kierowały wydatki na realizację uprzednio określonych celów, czyniąc z budżetu zadaniowego poważny instrument nowoczesnego, innowacyjnego zarządzania środkami publicznymi.

3. Podsumowanie i wnioski

Z przedstawionych rozważań dotyczących zarządzania publicznego na poziomie JST wynikają następujące wnioski dotyczące dobrych praktyk odnośnie pewnej wizji przyszłości, lub jej fragmentów akceptowanych i pożądaných przez społeczeństwo. Aby tak się stało konieczne jest spełnienie kilku przesłanek, takich jak:

- cele i działania muszą być wyraźnie określone i oparte o wcześniej przeprowadzone analizy,
- plan działań musi być realistyczny i długookresowy, dostosowany do możliwości finansowych i oczekiwań społeczności lokalnej,
- harmonogram działań i kosztorys wyraźnie określony od strony terminów realizacji poszczególnych zadań, przepływy środków finansowych i mierników ich realizacji,
- wyraźnie wskazane osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych przedsięwzięć,
- pracownicy i wykonawcy świadomi realizacji wytyczonych celów i zadań, należy im zmotywowanie i rozliczeni na podstawie wcześniej określonych mierników
- ustawiczny controlling, monitoring i weryfikacja przyjętych strategii i zadań w stosunku do zmieniającej się rzeczywistości,

¹⁹ *Rozporządzenie MF z dnia 2 marca 200r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz. U. z 2010r nr 38, poz. 207

- pomiar i ocena osiągniętych wyników

Osiągnięcie zapisanych rezultatów zależy od wielu czynników natury instytucjonalnej, prawnej i zarządczej. Do podstawowych zaliczyłabym: Stabilne i przejrzyste prawo, świadomy wybór celów i zadań, określenie pożądaných zmian, określenie sposobów i narzędzi realizacji przyjętych zadań, badanie stosunku osiągniętych rezultatów do kosztów, zdolność podmiotów i ludzi JST do wykonania przyjętych planów.

Warunkiem podstawowym jest zmiana sposobu myślenia i działania wśród pracowników administracji samorządowej, głównie zaś kierowników podmiotów tego sektora.. Konieczne jest przejście z postawy administratora, co związane jest z działaniami na podstawie prawa, gdzie podstawową miarą jest realizacja wydatków wg planu na postawę stratega /menedżera, co związane jest z kulturą osiągnięcia rezultatów / pomiarem efektów.

Stabilne i przejrzyste prawo stanowi podstawę funkcjonowania każdego państwa i każdej organizacji nastawionej na osiągnięcie zamierzonych celów. W warunkach niestabilnych nie można podejmować decyzji kreujących zmiany, ponieważ otoczenie prawne ma wpływ na rezultaty naszych działań. Prawo często zmieniające się, mało przejrzyste powoduje przeciąganie decyzji w czasie, obawy przed konsekwencjami związane z jego niewłaściwą interpretacją.

W dobie dzisiejszej postulat stabilności prawa jest jednak mało realny, biorąc pod uwagę chociażby dynamikę zachodzących zmian oraz fakt, że prawo jako narzędzie polityki państwa realizującego model społecznej gospodarki rynkowej musi reagować na różne zjawiska ze sfery społecznej i gospodarczej. Nie bez znaczenia jest też układ sił politycznych, funkcjonowanie różnych grup interesu, fakt rotacji sprawowania władzy w wyniku mechanizmu wyborczego, przynależność do wspólnoty europejskiej i wynikające z tego tytułu zobowiązania a także dominujący ostatnio w warunkach polskich populizm. Wymienione powyżej okoliczności nakładają na pracowników administracji publicznej i przedstawicieli organów stanowiących i zarządczych, obowiązek ustawicznego kształcenia, tak w zakresie zmieniających się przepisów prawnych, jak i technik związanych z dostępem do informacji i ich przetwarzaniem. Jest to jeden z podstawowych czynników realizacji zarządzania nastawionego na wyniki, a konieczności takich działań świadczy chociażby fakt, że podstawowy akt prawny z zakresu

gospodarowania środkami publicznymi – ustawa o finansach publicznych., była i nadal jest wielokrotnie zmieniana. Zmiany faktyczne i ciągle zapowiadane, dotyczą również wielu innych bardzo istotnych dla kreowania rozwoju lokalnego aktów prawnych (np.; o metropolii warszawskiej, kadencyjności sprawowania władzy na poziomie lokalnym, reorganizacji pracy administracji skarbowej). Niektóre z nich idą w kierunku upowszechnienia metod i narzędzi zarządzania menedżerskiego jak chociażby te wynikające z zapisów ustawy o finansach publicznych, które. obligują do stosowania takich narzędzi jak; planowanie wieloletnie , budżet zadaniowy, kontrola zarządcza, audyt. Ich praktyczne stosowanie w polskich warunkach wymaga dużego zaangażowania i determinacji w zakresie zdobywania nowych kompetencji przez ludzi tworzących kapitał intelektualny sektora publicznego.

Pojawia się jednak pytanie: Czy przyjęte w tym względzie regulacje prawne mają charakter przejrzysty dla odbiorców tj pracowników sektora publicznego i obywateli? To oni w rezultacie będą oceniać i będą oceniani. Tymczasem analizując ustaw o finansach publicznych bark jest przejrzystych rozstrzygnięć w zakresie wieloletniego planowania finansowego i powiązań budżetu zadaniowego z planem wieloletnim , tak na poziomie państwa jaki i jednostki samorządu terytorialnego.

Bazując jednak na dorobku teorii zarządzania i dobrych praktyk pochodzących ze sfery biznesu, przyjąć można , że właściwy i świadomy wybór celów uzyskamy poprzez wdrażanie w formie instytucjonalnej i prawnej takich narzędzi, jak: planowanie strategiczne i budżet zadaniowy, powinno przyczynić się do usprawnienia i poprawy efektywności gospodarowania finansami na rzecz kreowania rozwoju lokalnego .Poziom tego rozwoju i jego tempo można zweryfikować za pomocą metodyki opracowanej przez prof. E. Sobczaka, która składa z 15 zmiennych takich, jak: PKB per capita, wydatki inwestycyjne per capita (majątkowe oraz na transport i łączność), udział wydatków inwestycyjnych w budżecie, udział dochodów własnych w budżecie, liczbę osób pracujących i liczbę osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców, liczbę podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, liczbę osób napływających i odpływających na 1000 mieszkańców, liczbę absolwentów szkół wyższych na 1000 mieszkańców, odsetek radnych z wyższym wykształceniem, odsetek mieszkańców objętych siecią wodociągową, siecią kanalizacyjną oraz usługami oczyszczalni ście-

ków . Suma punktacji piętnastu zmiennych jest traktowana jako syntetyczna miara rozwoju, która jest wykorzystywana do pozycjonowania (rankingowania) JST.²⁰

Na obecnym etapie rozważań naukowych i regulacji prawnych wyraźnie widać , że zostały wypracowane różne metody i narzędzia umożliwiające stosowanie dobrych praktyk efektywnego zarządzania publicznego. Wyniki uzależnione będą przede wszystkim od konsekwentnego działania ludzi odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych ich umiejętności pracy w zespołach i komunikacji z obywatelami/klientami, którzy są odbiorcami/konsumentami usług publicznych.

Bibliografia

1. Bogacki S., Bulzak A., *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria EKONOMIA, 5 (2/2012),
2. Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007,
3. Drucker P., *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000
4. Goryszewski R., Kotowska E., *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w sektorze publicznym. Postępy techniki przetwórstwa spożywczego*, Wyższa Szkoła Menedżerska 1/2012
5. Kotler Ph, Lee N., *Marketing w sektorze publicznym, Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Koźmiński, Warszawa 2008
6. Kotowska E., Goryszewski R., *Budżet zadaniowy jako instrument wydatkowania środków publicznych*, *Postępy techniki przetwórstwa spożywczego*, Wyższa Szkoła Menedżerska. Nr2/2013 ,
7. Kotowska E., *Determinanty realizacji budżetu zadaniowego i prognoz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, Praca zbiorowa pod. Red. Eugeniusza Sobczaka. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2015
8. Krupa B., *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*, Difin SA, Warszawa 2013,

²⁰ E. Sobczak., M. Staniszewski M., *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza politechniki warszawskiej, Warszawa 2014

9. Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce; Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007
10. Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011
11. Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002,
12. Sobczak E., Staniszewski M., *Zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza politechniki warszawskiej, Warszawa 2014
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Dz.U.nr 157 poz. 1240
14. Wojciechowski S., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003,
15. Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego [w:] Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. SGH, Warszawa 2005,
16. Żabka A., Turek-radwan M., *Analiza wskaźnikowa dochodów gminy-przeгляд stosowanych metod*. Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku Białej nr2/2011