

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. POJĘCIE, ISTOTA ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM

1.1. Pojęcie i funkcje zarządzania

W szerokim rozumieniu zarządzanie to ogół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zespołów ludzkich i środków materialnych, realizowanych w celu osiągnięcia wcześniej sformułowanych założeń¹. Zarządzanie jest procesem polegającym na podejmowaniu przez kierujące organy wielu różnych – wzajemnie powiązanych – decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby skutecznie i w sposób społecznie akceptowalny osiągnęły jej cele.

W procesie zarządzania można wyróżnić pięć podstawowych funkcji: planowanie, organizowanie, przekazywanie poleceń, koordynację i kontrolowanie. Każda z nich ma do spełnienia określone cele, a zarządzający mogą wykorzystywać określone instrumenty ich realizacji. Funkcje tworzą system zarządzania organizacją.

Planowanie polega na wyznaczeniu celów organizacji i określaniu sposobu ich najlepszej realizacji. W ujęciu rzeczowym wiąże się to z ustaleniem zakresu zadań, a w ujęciu finansowym zestawieniem planowanych do realizacji przedsięwzięć z dostępnymi środkami finansowymi. Częścią procesu planowania jest podejmowanie decyzji, obejmujące wybór trybu działania spośród zbioru możliwości do realizacji wariantów.

Przez organizowanie należy rozumieć zespół działań związanych z tworzeniem organizacji i jej struktury, w szczególności warunków organizacyjnych i kadrowych dla jak najlepszego wykorzystania zasobów.

¹ Definicja na podstawie *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982.

Przewodzenie i kierowanie ludźmi to ogół takich procesów i czynności, jak motywowanie pracowników, przywództwo, zarządzanie procesami interpersonalnymi i grupowymi oraz komunikowanie się w organizacjach. Ich celem jest nakłonienie do współpracy dla realizacji celów organizacji.

Kontrolowanie to proces monitoringu oraz oceny realizacji postawionych przez organizację celów, a w razie potrzeby ich weryfikacji i wprowadzenia niezbędnych zmian.

Historycznie nauka o zarządzaniu organizacją związana była z komercyjnym sektorem gospodarki. Obecnie to sektor publiczny, w tym zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, biorą aktywny udział w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarki i standardu życia mieszkańców. Zarządzanie w sektorze publicznym ma swoją odrębną specyfikę. Wynika ona z charakteru sfery użyteczności publicznej, której celem nie jest maksymalizacja zysku, ale jak najlepszy poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Szeroki zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego sprawia, że zarządzanie gminą, powiatem i województwem jest procesem wielopłaszczyznowym, a ich wielość i ich specyfika powodują, że stopień trudności zarządzania gminą, powiatem, województwem jest niejednokrotnie dużo większy niż zarządzania dużym przedsiębiorstwem.

Zarządzanie w sektorze publicznym obejmuje swym zakresem decyzje i działania władzy publicznej, jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację szerokiego zakresu usług komunalnych i społecznych oraz kształtującego proces rozwoju. Wymaga ono posługiwania się instrumentami z dziedziny zarządzania.

W ujęciu klasycznym w procesie zarządzania wyróżnia się trzy główne poziomy: strategiczny, taktyczny i operacyjny². Poziom strategiczny to etap podejmowania decyzji o charakterze generalnym ulokowany na najwyższym poziomie struktury procesu zarządzania. Poziom taktyczny to etap następny, na którym podejmowane są decyzje dotyczące metod osiągnięcia wcześniej zdefiniowanych strategicznych celów. Poziom operacyjny to etap wdrażania metod określonych na poziomie taktycznym. Decyzje strategiczne, taktyczne i operacyjne podejmowane są odpowiednio na poszczególnych szczeblach hierarchii kierowniczej danej jednostki organizacyjnej. Różnią się one między sobą stopniem ogólności oraz perspektywą czasową, do której się odnoszą.

² R.J. Aldag, T.M. Stearns, *Management*, South-Western Publishing Co., Cincinnati, Dallas, Livermore 1991, s. 56 oraz T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 29.

Pojęcie zarządzanie strategiczne odnosi się do formułowania strategicznych celów, metod ich osiągnięcia oraz monitorowania i kontroli realizacji strategicznych planów działania. Polega ono na cyklicznym dokonywaniu analiz stanu uwarunkowań rozwojowych danej organizacji, wyznaczaniu celów głównych i pośrednich oraz okresowym porównywaniu planów z efektami podejmowanych działań. Zarządzanie taktyczne to proces konkretyzowania strategicznych planów działania i przekształcania ich w konkretne projekty realizacyjne. Obejmuje ono decyzje średnioterminowe związane z wprowadzaniem w życie strategicznych planów działania. Zarządzanie operacyjne to podejmowanie i wprowadzanie w życie licznych szczegółowych decyzji związanych z wdrażaniem projektów realizacyjnych.

1.2. Istota, cechy i instrumenty zarządzania strategicznego

Zarządzanie strategiczne to ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonania przyjętych ustaleń³. Można je także określić jako działalność służącą rozwiązywaniu problemów poprzez formułowanie, a następnie realizowanie ustaleń strategii rozwoju oraz innych programów i planów działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

Istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym horyzoncie czasu (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat), przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami.

Na specyficzne cechy procesu zarządzania strategicznego, jak sprawność, skuteczność, efektywność zwraca uwagę R.W. Griffin⁴. Podkreśla on, że osiągnięcie celów organizacji polega na racjonalnym wykorzystywaniu istniejących zasobów bez zbędnego marnotrawstwa. Zwraca także uwagę na współpracę z innymi podmiotami. Mając na uwadze specyfikę działalności samorządu terytorialnego, w proces ten należy włączyć mieszkańców, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, organizacje publiczne.

³ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 11–30.

⁴ Według definicji R.W. Griffina *zarządzanie strategiczne jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny*. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 38.

Proces zarządzania strategicznego powinien mieć charakter ciągły. Do jego podstawowych cech zalicza się:

- identyfikację problemów, czyli rozpoznanie i wskazanie najważniejszych problemów, mających strategiczny wpływ na poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb społecznych oraz skalę i tempo procesów rozwojowych;
- kompleksowość rozwiązywania problemów i traktowanie danej jednostki samorządu terytorialnego jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiąganie sukcesów w działaniu;
- orientację na przyszłość, czyli rozwiązywanie bieżących problemów przez pryzmat przyszłości;
- orientację na wyniki, czyli na osiągnięcie celów poprzez systematyczną, skuteczną i efektywną realizację zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań realizacyjnych⁵.

Podmiotem zarządzania strategicznego jest społeczność lokalna, działająca poprzez swoje ciała przedstawicielskie i administrację samorządową. Ważnym zagadnieniem jest upodmiotowienie jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracyjno-prawnym państwa, a także przekazanie im (w procesie decentralizacji) właściwego zakresu zadań i środków finansowych na ich realizację. Istotne jest tu zapewnienie autonomii decyzyjnej, rozumianej jako swoboda decyzji i wyboru autonomicznych wartości i celów rozwoju, inicjowanie procesu planowania rozwoju, formułowanie efektywnych strategii rozwoju i programów realizacyjnych, a także uprawnień do realizacji przyjętych ustaleń planistycznych.

Podjmując decyzje o charakterze strategicznym, należy mieć na uwadze wiele uwarunkowań funkcjonowania danej jednostki terytorialnej. Mogą mieć one charakter wewnętrzny i zewnętrzny. W szczególności należy uwzględnić:

- aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej, jej zagospodarowanie przestrzenne;
- uwarunkowania wynikające z otoczenia jednostki terytorialnej (społeczne, ekonomiczne, finansowe, technologiczne);
- zasoby jednostki terytorialnej – gospodarcze, finansowe, przestrzenne, przyrodnicze, dziedzictwa kulturowego, kapitał ludzki i inne;

⁵ Szerzej M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 103–108.

- dominujące funkcje zagospodarowania – produkcyjne, usługowe, mieszkaniowe, komunikacyjne, rekreacyjno-turystyczne;
- stan środowiska przyrodniczego;
- zakres zgłaszanych przez społeczności lokalne potrzeb oraz formułowane cele rozwojowe – mogą mieć one charakter ilościowy i jakościowy;
- uwarunkowania wynikające z systemu obowiązującego prawa;
- kreatywność władz lokalnych, a także umiejętność podejmowania właściwych decyzji (wiedza, umiejętności, skłonność do innowacji i podejmowania ryzyka).

Podstawą procesu zarządzania strategicznego jest kreatywność, rozumiana jako zdolność władzy samorządowej do formułowania i rozwiązywania problemów gminy oraz twórczą umiejętność wykorzystywania metod i technik planowania w bieżącym funkcjonowaniu i rozwoju JST. Przyjęcie orientacji strategicznej jest związane z transferem metod planowania i zarządzania strategicznego z sektora prywatnego, i adaptowaniem ich do warunków i potrzeb instytucji publicznych.

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym zalicza się: strategię rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz studia i plany zagospodarowania przestrzennego. W procesie ich formułowania należy szukać odpowiedzi na następujące pytania:

- co i gdzie należy zrobić?
- jakie są koszty realizacji poszczególnych zadań?
- w jakim czasie można uzyskać zakładane efekty?
- jakie podmioty odpowiadają za realizację zadań?
- jakie są źródła finansowania planowanych zadań?

Długookresowy proces zarządzania strategicznego rozwojem jednostki terytorialnej składa się z dwóch współzależnych etapów:

- 1) planowanie strategiczne – jest to faza planowania strategii rozwoju, a także planowania działań realizacyjnych w postaci stosownych programów i planów, np. wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych, programów rozwoju mieszkalnictwa, oświaty;
- 2) wdrażanie i kontrola realizacji ustaleń strategicznych – jest to faza realizacji ustaleń strategii rozwoju, programów i planów realizacyjnych, a także monitorowania przebiegu procesów realizacyjnych oraz regulowania i korygowania rozbieżności między stanem rzeczywistym a założonym.

Według koncepcji T. Markowskiego i T. Marszała zarządzanie w samorządzie terytorialnym w zakresie przedmiotowym powinno⁶:

- być jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla społeczności lokalnej (zasada koherencji),
- oddziaływać na wzrost konkurencyjności jednostki terytorialnej i regionu poprzez rozbudowę kapitału społecznego,
- być skoordynowane (zasada koordynacji), zwłaszcza w sytuacji dużej fragmentacji politycznej, społecznej i administracyjnej,
- zapewniać odpowiednią korelację pomiędzy kosztami zarządzania a otrzymywanymi przychodami (zasada fiskalnej poprawności),
- wykazywać elastyczność, aby wszystkie instytucje mogły właściwie reagować na szybkie zmiany w zakresie urbanizacji oraz duże wahania koniunkturalne (zasada elastyczności),
- umożliwić całościowe spojrzenie na obszar regionu, jako system uwzględniający skutki podejmowanych decyzji dla wszystkich wzajemnie powiązanych jednostek samorządu terytorialnego,
- uwzględniać różne interesy i zachęcać do współzarządzania (zasada partycypacji),
- dążyć do zaspokojenia ludzkich potrzeb, do ograniczenia biurokracji (zasada społecznego nastawienia),
- umożliwić zaspokojenie potrzeb przez najniższy poziom organizacyjny i ograniczać nakładanie się kompetencji różnych podmiotów (zasada subsydialności),
- uwzględniać konieczność ochrony środowiska w zintegrowanej triadzie celów: ekonomicznych, społecznych i środowiskowych (zasada suspensywności).

Zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym można więc zdefiniować jako proces tworzenia i wdrażania spójnych, wzajemnie powiązanych i skoordynowanych planów działania, kształtowanych w zróżnicowanej perspektywie czasowej w celu uzyskania jak najwyższego poziomu świadczenia usług komunalnych i społecznych i kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.

⁶ T. Markowski, T. Marszał, *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitarnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7/8, s. 13.

2. PLANOWANIE STRATEGICZNE. STRATEGIA ROZWOJU

2.1. Istota planowania strategicznego

Planowanie jest pierwszym etapem procesu zarządzania. Stanowi jego ważny element, ponieważ jakość przyjętych planów w zasadniczy sposób determinuje sprawność funkcjonowania całej organizacji oraz ustalania i realizacji postawionych celów. Ma ono służyć kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej jako procesu, który w bliższym i dalszym horyzoncie czasowym prowadzi do:

- wzrostu jakości życia, tj. zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności na coraz to wyższym poziomie,
- utrzymania i poprawy stanu zasobów,
- tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości,
- minimalizacji niekorzystnych oddziaływań na otoczenie i oferowania innym korzyści zewnętrznych.

W modelu zarządzania strategicznego to właśnie planowanie strategiczne jest podstawą przygotowania oraz podejmowania decyzji o kierunkach, skali i tempie rozwoju jednostki terytorialnej. Jego istotą jest podejmowanie czynności i działań, dzięki którym organizacja może projektować swoją przyszłość tak, by nie decydowały o niej przypadkowe wydarzenia.

Planowanie strategiczne w JST to podejmowanie generalnych decyzji przez organy stanowiące i wykonawcze, dotyczących przyszłego stanu zagospodarowania oraz poziomu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, realizowane przy współudziale przedstawicieli lokalnego społeczeństwa.

Władze samorządowe, rozważając plany perspektywiczne, analizują własne mocne i słabe strony, aby uniknąć mogących wystąpić trudności. Z tego punktu widzenia planowanie strategiczne to systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces, który pomaga władzom samorządowym przedstawić w uporządkowany sposób możliwości i zagrożenia, jakie pojawią się w przyszłości. Może to wspomagać lub utrudniać realizację misji przyjętej przez samorząd.

Planowanie strategiczne jest bardzo pomocne w ustalaniu hierarchii ważności potrzeb. U jego podstaw leżą określone pytania, które są wyrazem występujących lub mogących się pojawić problemów, na które powinno się uzyskać możliwe precyzyjne odpowiedzi:

- 1) jaka jest obecna sytuacja jednostki samorządowej, co może sprzyjać, a co przeszkodzić w jej dalszym rozwoju;
- 2) jakie zidentyfikowano problemy rozwoju oraz cele strategiczne (jak wygląda drzewo problemów i drzewo celów);

- 3) jakie są podstawowe kierunki działania i rozwoju – jaka wygląda wizja przyszłości w określonym horyzoncie czasowym;
- 4) w jaki sposób zostaną zrealizowane zamierzenia – opracowanie alternatywnych wariantów strategii, ich ocena i wybór najkorzystniejszego scenariusza, a także ustalenie programów i planów realizacji założeń strategicznych,
- 5) czy mamy do czynienia z powszechną legitymizacją społeczną – akceptacją dla funkcjonowania i rozwoju jednostki terytorialnej w proponowanym wariantcie.

Planowanie strategiczne musi uwzględniać trzy perspektywy czasowe: długoterminową, średnioterminową i krótkoterminową. W tym znaczeniu mówi się o planowaniu perspektywicznym, średniookresowym (kadencyjnym) i rocznym. Ważne jest, aby proces planowania był spójny, a formułowane cele dotyczące różnych przedziałów czasowych były wzajemnie zintegrowane. Struktura strategicznych celów musi tworzyć logicznie powiązany system. Osiągnięcie celów cząstkowych (skuteczna realizacja cząstkowych planów działania) powinno przyczyniać się do osiągnięcia celów wyższego rzędu, czyli celów pośrednich i celu głównego.

Efektom procesu planowania strategicznego jest plan strategiczny, który:

- stanowi podstawę kształtowania branżowych polityk gminy, programów i przedsięwzięć, w tym polityki przestrzennej,
- informuje o warunkach działalności w jednostce terytorialnej,
- zawiera ofertę marketingową dla inwestorów lub jest podstawą jej sporządzenia,
- podnosi wiarygodność wobec partnerów zewnętrznych,
- jest formalną i faktyczną podstawą wniosków o finansowanie przez instytucje pomocy (krajowe i zagraniczne).

Planowanie strategiczne powinno mieć możliwie realny charakter. Powinno być procesem poszukiwania optymalnej (w określonych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych) strategii rozwoju oraz sposobów jej realizacji.

2.2. Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

W jednostkach samorządu terytorialnego podstawowym instrumentem zarządzania strategicznego jest strategia rozwoju.

Strategię rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego można zdefiniować jako długookresowy program, zawierający zbiór celów rozwoju (strate-

gicznych i operacyjnych) oraz określający sposoby postępowania zapewniające ich realizację w warunkach racjonalnego wykorzystania istniejących zasobów. Powinna ona odpowiadać na podstawowe pytanie: co należy zrobić, aby funkcjonować i rozwijać się w przyszłości w celu jak najlepszego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców i kształtowania wrunków rozwoju jednostki terytorialnej. Wymiernym efektem jej skutecznej realizacji jest wzrost poziomu życia mieszkańców gminy, rozwój lokalnej gospodarki, a także poprawa jakości środowiska przyrodniczego i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz racjonalne zagospodarowanie przestrzeni.

Podmiotem strategii jest społeczność terytorialna, reprezentowana przez demokratycznie wyłonioną i stosującą demokratyczne zasady zarządzania władzę, która w całym procesie odgrywa rolę podmiotu sterującego.

Zadania i oczekiwania stawiane strategiom i podejściu strategicznemu wskazują, że skuteczna strategia rozwoju powinna dawać podstawy do:

- efektywnego funkcjonowania w warunkach zmieniającego się otoczenia zarówno w długiej, jak i krótkiej perspektywie czasowej;
- sprawnego, skutecznego i efektywnego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, zarówno w krótkim, jak i dłuższym horyzoncie czasu;
- podejmowania decyzji oraz działań w dobie narastającego ryzyka i niepewności;
- przełamywania pojawiających się barier w realizacji założonych celów oraz prowadzenia do neutralizacji konfliktów wynikających z ich wzajemnej sprzeczności;
- przyczyniania się do powstania i umocnienia pozytywnego wizerunku jednostki terytorialnej i jej promocji;
- pozyskiwania przez władze samorządowe środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (np. banków, inwestorów krajowych i zagranicznych, środków z funduszy Unii Europejskiej, zagranicznych organizacji pomocowych, fundacji, agencji, itp.) na realizację przewidzianych w strategii rozwoju przedsięwzięć;
- nawiązywania oraz rozwoju współpracy władz samorządowych z podmiotami gospodarczymi, organizacjami społecznymi funkcjonującymi na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, władzami jednostek sąsiadujących i innych w celu rozwiązywania wspólnych problemów w sferze społecznej⁷;

⁷ Por. A. Zalewski, M. Ziółkowski, *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 45–55.

- eksponowania atrakcyjności JST i jej najbliższego otoczenia dla inwestorów.

Opracowując strategię rozwoju warto, postawić trzy proste pytania

- 1) jaka jest obecna sytuacja jednostki terytorialnej – jakie są możliwości i bariery jej rozwoju?
- 2) jakie cele powinny zostać osiągnięte w okresie na jaki została zaplanowana strategia rozwoju?
- 3) w jaki sposób i w jakim czasie można zrealizować przyjęte zamierzenia?

Proces budowy strategii obejmuje następujące etapy:

1. Opracowanie diagnozy stanu istniejącego, zawierającego dane obrazujące aktualną sytuację demograficzną, społeczno-gospodarczą, stan infrastruktury technicznej i społecznej oraz potencjał finansowy. W diagnozie powinny zostać uwzględnione wewnętrzne uwarunkowania rozwoju (dla uzyskania informacji o silnych i słabych stronach), a także zbadane otoczenie (w kategoriach potencjalnych szans i zagrożeń stwarzanych przez rozpoznane w jego obrębie czynniki).
2. Analiza trendów, zjawisk i procesów rozwojowych w celu określenia mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń – czyli analiza SWOT, która pozwala ocenić obecną i przyszłą sytuację JST (obecna sytuacja i zidentyfikowane problemy są podstawą do określania przyszłych celów),
3. Tworzenie wizji, obrazującej pożądaną w przyszłości obraz jednostki terytorialnej i warunków życia mieszkańców,
4. Tworzenie scenariuszy i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego, formułowanie misji i strategicznych celów rozwoju. Poprzez określenie misji następuje sformułowanie jednoznacznego i unikatowego celu, który będzie wyróżniał daną jednostkę.
5. Określenie celów operacyjnych i zadań realizacyjnych, a także wybór priorytetów, czyli tych zadań, których realizację należy podjąć w pierwszej kolejności.
6. Określeniem finansowych uwarunkowań i możliwości realizacji strategii, aby nie miała ona charakteru niemożliwych do spełniania życzeń, a stanowiła realny program społeczno-gospodarczy.

Ważnym zadaniem jest wskazanie sposobów osiągania celów strategicznych, np. poprzez typy, rodzaje działań, zasady wykorzystywania i pozyskiwania zasobów, zakres współpracy z podmiotami współdziałającymi, narzędzia realizacyjne (listy programów, przedsięwzięć i polityk, zasady i kryteria podejmowania decyzji strategicznych, strukturę organizacyjną, system monitorowania, zasady kontroli realizacji i aktualizacji strategii).

Proces formułowania strategii rozwoju powinien być umiejscowiony w warunkach realnej rzeczywistości. Ryzykiem jest dowolne kształtowanie liczby oraz zakresu przedmiotowego celów i zadań realizacyjnych, przyjmowanych w oderwaniu od potencjału finansowego. Należy unikać sytuacji budowy strategii jako programu niemożliwego do zrealizowania. Tak przygotowana strategia nie stanowi właściwego instrumentu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Częste korekty, odsuwanie w czasie terminów realizacji zadań podważa także zaufanie społeczeństwa do władzy samorządowej. Dlatego na etapie budowy strategii lepiej ograniczyć się do zadań i celów możliwych do zrealizowania w określonym przedziale czasowym. Trzeba dokonywać wyboru najważniejszych – z punktu widzenia dynamizowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz racjonalnego zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska przyrodniczego – stosownie do bieżącego i prognozowanego potencjału finansowego. To właśnie limitowana zasobność budżetu jest podstawowym elementem ograniczającym zamierzenia rozwojowe. Dlatego, formułując konkretne działania i programy, warto dokonać wyceny kosztów ich realizacji i zestawień z prognozowaną sytuacją finansową jednostki samorządu terytorialnego. Jest to podstawowy warunek zachowania racjonalności i realności procesu planowania.

Podsumowując, można wskazać na pięć poniższych cech strategii rozwoju:

- 1) perspektywiczny charakter – efekty realizacji ustaleń strategii mogą wystąpić po kilku, a nawet kilkunastu latach;
- 2) zrównoważenie i realność – przez co należy rozumieć ograniczoność celów rozwojowych i zadań realizacyjnych, stosownie do istniejących możliwości finansowych;
- 3) złożoność – konieczność podejmowania spójnych decyzji i budowy programów w warunkach dużego zróżnicowania występujących potrzeb i wykluczających się celów;
- 4) spójność – tworzenie programów na bazie działań analityczno-koncepcyjnych i decyzyjnych realizowanych na wszystkich etapach budowy strategii;
- 5) służebny charakter – głównym podmiotem strategii jest człowiek i środowisko jego życia w krótkim, średnim i długim horyzoncie czasowym.

Wyżej wymienione cechy wskazują, że strategia rozwoju winna być centralną osią, wokół której skupiać się muszą wszelkie działania władz samorządowych, zmierzające do jak najlepszego zaspokajania zbiorowych bieżących i przyszłych potrzeb mieszkańców oraz rozwoju jednostki terytorialnej.

2.3. Harmonogram prac nad strategią rozwoju

Proces formułowania zadań organizacji i ustalania celów wymaga odbycia wielu spotkań, a także zorganizowania różnych form wymiany opinii. Uczestnicy tych spotkań powinni reprezentować wszystkie grupy lokalnej społeczności – wybranych i mianowanych przedstawicieli władzy, pracowników urzędu, liderów biznesu, rzeczników grup obywatelskich, członków zarządów i komisji.

Przystępując do opracowania strategii rozwoju, należy zaplanować cały ten proces w czasie. Pozwala to na zidentyfikowanie, a następnie na przygotowanie poszczególnych etapów prac, a tym samym określenie zapotrzebowania na zasoby ludzkie, rzeczowe oraz finansowe. Wiedza o tym, kiedy poszczególne etapy prac muszą być rozpoczęte i zakończone, umożliwia sprawne przeprowadzenie procedur oraz wypełnienie obowiązków związanych z konsultacjami społecznymi.

Czas pracy nad strategią zależy od złożoności przedmiotu strategii, ta z kolei jest ściśle związana z typem i charakterem jednostki terytorialnej (specyfika gminy, powiatu, województwa, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, lokalizacja itp). Należy mieć jednak na uwadze, że przedłużający się proces jej tworzenia może działać destabilizująco zarówno na prace organów samorządowych, jak i aktywność innych podmiotów, w tym mieszkańców uczestniczących w konsultacjach społecznych.

Przykładowy harmonogram prac nad opracowaniem strategii rozwoju przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Czynności i zakres prac	Czas realizacji	Podmiot odpowiedzialny
1. Podjęcie decyzji dotyczących opracowania strategii rozwoju	styczeń	organ wykonawczy i organ stanowiący
2. Powołanie zespołów roboczych i eksperckich	styczeń	organ wykonawczy JST
3. Przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznych. W przypadku ewaluacji – dodatkowo ocena stopnia realizacji eksplorującej strategii	styczeń– –maj	organ wykonawczy JST
4. Ocena stanu istniejącego oraz analiza uwarunkowań i problemów rozwoju JST – diagnoza stanu istniejącego	styczeń– –marzec	zespoły eksperckie, pracownicy urzędu, przedstawiciele władz

Czynności i zakres prac	Czas realizacji	Podmiot odpowiedzialny
5. Prace nad projektem dokumentu strategii: <ul style="list-style-type: none"> – sformułowanie drzewa problemów i drzewa celów strategii – przeprowadzenie analizy SWOT – sformułowanie generalnego celu kierunkowego i strategicznych celów rozwoju – sformułowanie celów operacyjnych – określenie zadań realizacyjnych dla każdego celu operacyjnego oraz wskazanie zadań priorytetowych 	czerwiec– październik	zespoły eksperckie, pracownicy urzędu, przedstawiciele władz
6. Przygotowanie projektu dokumentu	październik	organ wykonawczy
7. Uspołecznienie. Zgłaszanie poprawek i uzupełnień do wersji wstępnej (projektu) dokumentu	listopad	organ wykonawczy, radni
8. Przygotowanie ostatecznej wersji dokumentu	listopad	zespół ekspertów, organ wykonawczy
9. Przyjęcie Strategii Rozwoju – uchwała	listopad	organ stanowiący
10. Promocja strategii	grudzień	organ wykonawczy

Źródło: opracowanie własne.

Plan realizacji projektu powinien być realistyczny, dostosowany do specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego. W tym celu każdemu etapowi przypisany jest określony czas jego wykonania. Procesowi budowy strategii towarzyszy zawsze ryzyko i niepewność, dlatego nie powinno się przyjmować założeń skrajnie optymistycznych lub skrajnie pesymistycznych, a harmonogram prac powinien uwzględniać możliwość wystąpienia problemów na każdym etapie projektu. Dlatego też wskazanie momentów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań powinno zawierać pewne rezerwy czasowe.

Równie ważnym zadaniem jest wskazanie organów, podmiotów i osób odpowiedzialnych za przygotowanie, uchwalenie i promocję strategii. Daje to możliwość monitorowania przebiegu całego procesu jej opracowywania, ułatwia koordynację prac nad projektem, pozwala zidentyfikować potencjalne opóźnienia czy zagrożenia przyjętych terminów (dla przejrzystości warto zastosować harmonogram Gantta).

Prace nad strategią rozpoczynają spotkania robocze. Ich inicjatorem może być zarówno organ stanowiący, jak i organ wykonawczy jednostki samorządu

terytorialnego. Celem jest wypracowanie decyzji zmierzającej do rozpoczęcia prac nad tworzeniem nowej strategii rozwoju lub aktualizacją istniejącej. Etap ten może finalizować podjęta przez organ stanowiący uchwała intencyjna w sprawie przystąpienia do opracowania strategii rozwoju JST⁸.

Ważnym elementem prac nad opracowaniem strategii jest powołanie zespołu roboczego pracującego nad strategią⁹. Może być on złożony wyłącznie z pracowników urzędu i radnych, w innym wariantcie część lub całość zadań może być powierzona podmiotom zewnętrznym (metoda ekspercka). Można zastosować także metodę partycypacyjną, gdzie specjalnie powołany zespół opracowuje plan strategiczny według procedury i pod kierunkiem zewnętrznego konsultanta, lub ekspercko-partycypacyjną, która obejmuje pracę jak w metodzie partycypacyjnej, z uwzględnieniem wkładu koncepcyjnego konsultantów i ekspertów.

Do prac (przynajmniej w formie konsultacji) warto zaprosić oponentów, lepiej bowiem potencjalne konflikty rozwiązać we wstępnych dyskusjach i na etapie podejmowania decyzji, niż doprowadzić do konfrontacji w czasie wdrażania ustaleń planu. W praktyce różnorodność poglądów w procesie planowania często przynosi znaczące korzyści. Plan, który jest wynikiem dyskusji i negocjacji, często zawiera kompromis, w którym dzięki ścieraniu się przeciwstawnych punktów widzenia wypracowuje się wspólnie zaakceptowane rozwiązania.

Kolejne etapy prac mogą przebiegać równolegle. Z jednej strony rozpoczyna się proces uspołecznienia budowy strategii, z drugiej, prace eksperckie nad diagnozą stanu istniejącego. Ważnym elementem uspołecznienia są konsultacje. Mogą one przybierać różne formy – od bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, przez badania ankietowe grup reprezentatywnych, skończywszy na szerokich konsultacjach prowadzonych przy wykorzystaniu Internetu.

⁸ Podstawa prawna: dla gminy art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dla powiatu art. 12, pkt. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz.U. Nr 142, poz. 1592 z 2001 r. z późn. zm.; dla województwa art. 12 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.

⁹ Z praktyki wynika, że w pracach takich zespołów roboczych w różnej formie biorą udział przedstawiciele władz samorządowych (Rady, Zarządu), wytypowani pracownicy Urzędu Gminy, przedstawiciele organizacji politycznych i społecznych, przedstawiciele podmiotów gospodarczych, instytucji lokalnych i innych grup interesów, inne osoby o wysokiej aktywności lub pozycji społecznej – tzw. lokalne autorytety, lokalni liderzy – znani (zaproszeni do prac) i ewentualnie potencjalni, którzy zgłoszą chęć włączenia się do pracy nad strategią przedstawiciele istotnych dla rozwoju instytucji zewnętrznych (np. władz powiatu, urzędu pracy, banków).

Działania te mają na celu możliwie obiektywne poznanie preferencji społecznych dotyczących przyszłej wizji gminy.

Diagnoza stanu istniejącego polega na ocenie aktualnego poziomu rozwoju jednostki terytorialnej, wskazaniu występujących problemów jej funkcjonowania. Właściwe sformułowanie problemów jest punktem wyjścia do budowy strategii.

Następny, piąty etap stanowią prace związane z przygotowaniem projektu strategii rozwoju. Rozpoczyna go analiza diagnozy stanu istniejącego. Kolejnym krokiem jest przejście od diagnozy do wyznaczenia celów. Służy temu przeprowadzenie analizy SWOT, wskazującej wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania (pozytywne i negatywne) rozwoju danej jednostki terytorialnej. W ramach kolejnego etapu następuje wyznaczanie celów – generalnego celu kierunkowego, celów strategicznych i operacyjnych.

Po zakończeniu tych etapów zaczyna się przygotowanie właściwego projektu strategii rozwoju, a następnie poddanie go kolejnej fazie konsultacji. Prace kończy podjęcie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W harmonogramie prac planuje się również czas na upowszechnienie, promocję i monitoring realizacji uchwalonej strategii. Założenia wdrażania i monitoringu strategii powinny być integralną częścią całego dokumentu.

3. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE PROCESAMI INWESTYCYJNYMI

3.1. Specyfika inwestycji w sektorze publicznym

Inwestowanie jest jedną z podstawowych sfer działalności społeczno-gospodarczej samorządu terytorialnego. Obejmuje ono przedsięwzięcia infrastruktury komunalnej i społecznej. Inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mają bezpośredni wpływ na poziom życia mieszkańców, tworzą warunki do prowadzenia działalności inwestycyjnej innym podmiotom, przyczyniają się także do wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej, a tym samym przyciągają nowych mieszkańców i inwestorów.

Literatura z zakresu ekonomii podaje wiele definicji terminu „inwestycja”, z których najbardziej powszechna brzmi następująco: *inwestycja jest w istocie bieżącym wyrzeczeniem dla przyszłych korzyści*¹⁰. Przez projekt inwestycyjny

¹⁰ W. Flak, *Inwestor. Inwestycje rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 3–4.

należy rozumieć długookresowe zaangażowanie zasobów ekonomicznych, dokonane w celu produkowania i uzyskiwania korzyści netto w przyszłości. Natomiast procesem inwestycyjnym określa się ogół czynności i działań zmierzających do osiągnięcia projektowanych efektów, zazwyczaj o charakterze materialnym¹¹.

Problematyka działalności inwestycyjnej jest tematem złożonym i wielowątkowym, stanowi element systemu zarządzania. Efektywne prowadzenie działalności powinno być realizowane z wykorzystaniem mechanizmów zarządzania inwestycjami w przedsiębiorstwie, oczywiście przy uwzględnieniu specyfiki inwestycji publicznych.

Zarządzanie w procesie inwestycyjnym oznacza podejmowanie decyzji na wszystkich etapach (fazach) procesu inwestycyjnego. Odnosząc się do podanych wcześniej ogólnych definicji, zarządzanie działalnością inwestycyjną jednostki samorządu terytorialnego można rozumieć jako planowanie, organizowanie, przekazywanie poleceń, koordynację i egzekwowanie decyzji w celu osiągnięcia zamierzonych efektów jako skutku procesu inwestycyjnego, czyli takie zarządzanie, które prowadzi do skutecznego osiągnięcia priorytetów społeczności lokalnej przy efektywnym wykorzystaniu nakładów finansowych.

Ocenę opłacalności projektu inwestycyjnego w przedsiębiorstwie można przeprowadzić, stosując analizę kosztów i korzyści. Analiza taka może mieć również znaczenie w przypadku inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się to jednak z wieloma problemami. O ile ustalenie kosztów związanych z projektami w zakresie infrastruktury nie stanowi problemu, o tyle identyfikacja korzyści często sprawia trudności. Często korzyści te nie w pełni przejawiają się bezpośrednio, a stosowane przybliżenia są trudno mierzalne i nie weryfikowane przez rynek.

Analiza kosztów i korzyści może być narzędziem wykorzystywanym zarówno w procesie podejmowania decyzji o rozpoczęciu inwestycji, jak i oceny efektywności funkcjonujących obiektów. Zgodnie z metodologią UNIDO obejmuje kilka etapów:

- identyfikację możliwości inwestycyjnych (studium możliwości),
- analizę wariantów i ich wstępną selekcję,
- wstępne studium przedrealizacyjne (*pre-feasibility*),
- ostateczną wersję projektu (studium *feasibility*),
- ocenę projektu i podjęcie decyzji inwestycyjnych.

¹¹ W.A. Werner, *Zarządzanie w procesie inwestycyjnym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999, s. 5.

Podsumowując, ocena finansowa projektu realizowanego przez przedsiębiorstwo obejmuje oszacowanie, analizę i wycenę niezbędnych nakładów projektu, wytwarzanych produktów oraz przyszłych korzyści netto, wyrażonych w kategoriach finansowych. Ocena ta nakierowana jest na oszacowanie finansowej zasadności realizacji projektu z punktu widzenia inwestorów ten projekt finansujących.

W modelu zarządzania strategicznego stawiane są wymogi stosowania zintegrowanych instrumentów zarządzania procesami inwestycyjnymi. Podejmowane decyzje powinny wynikać z realizowanej strategii rozwoju, wieloletnich planów i programów inwestycyjnych oraz planów finansowych.

Cykl realizacji inwestycyjnych zadań infrastrukturalnych trwa często kilkanaście lat (budowa wodociągów, kanalizacji, modernizacja i budowa dróg), dlatego planowanie wieloletnie powinno opierać się na analizach finansowych o charakterze długoterminowym. Jest to na tyle istotne, że lokalne i regionalne potrzeby inwestycyjne znacznie przekraczają możliwości finansowe samorządów. Jednostki samorządu terytorialnego należą wprowadzić do wiarygodnych podmiotów, istnieją jednak granice ich zdolności kredytowej. Analizy finansowe dają możliwość zestawienia źródeł finansowania, w postaci montażu finansowego wybranych programów inwestycyjnych oraz całego wieloletniego planu inwestycyjnego. Przez montaż finansowy należy tu rozumieć dobór i połączenie wielu efektywnych i możliwych do zastosowania źródeł finansowania inwestycji oraz ich zastosowanie w celu maksymalizacji nakładów na projekty inwestycyjne w trakcie ich realizacji w okresie objętym wieloletnim programem inwestycyjnym (4–5 lat). Prognozy nie powinny być ograniczane do jednej inwestycji, gdyż może to zagrozić harmonogramom realizacji innych zadań, a niewłaściwie zbudowany program może prowadzić do zachwiania płynności finansowej JST. Narzędzia analizy finansowej powinny więc służyć przygotowaniu wieloletnich programów budżetowych.

Dokonując wyboru programów i zadań inwestycyjnych, należy zwrócić uwagę na:

- listę preferowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w danym roku budżetowym oraz wynikających z preferencji społecznych w dłuższym okresie,
- wykazanie, w jakim stopniu preferowane inwestycje będą miały wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego,
- wyliczenie kosztów i korzyści wynikających z realizacji wydatków inwestycyjnych,
- zgodność z innymi preferowanymi zadaniami (programami) inwestycyjnymi w cyklu rocznym i wieloletnim,

W modelu zarządzania strategicznego podstawą podejmowanych decyzji powinien być wieloletni cykl realizacji inwestycji. Obejmuje on następujące fazy:

- programowanie,
- identyfikacja,
- ocena efektywności,
- finansowanie,
- realizacja,
- ocena końcowa.

Programowanie – etap, w którym identyfikowane są potrzeby inwestycyjne. Programy opracowywane lokalnie powinny uwzględniać priorytety strategii wojewódzkich oraz zadania realizowane w sąsiednich jednostkach. Zadania wynikające z celów strategicznych powiatów i gmin powinny być wzajemnie powiązane.

Identyfikacja – etap przeglądu i weryfikacji zgłoszonych projektów (programów) inwestycyjnych. Kluczowym zadaniem jest ustalenie priorytetów pomiędzy konkurencyjnymi zadaniami. W pierwszej kolejności powinny zostać wybrane inwestycje, których korzyści (ekonomiczne, społeczne, ekologiczne) będą największe. Służy temu sporządzenie rankingu programów inwestycyjnych.

Ocena efektywności – etap szczegółowej oceny zadań realizowanych w ramach poszczególnych programów inwestycyjnych z punktu widzenia efektywności ich realizacji. Etap ten obejmuje szczegółową analizę kosztów i korzyści związanych z realizacją każdego projektu inwestycyjnego, z wyliczeniem wskaźników efektywności oraz wykazaniem zasadności realizacji konkretnych zadań.

Finansowanie – etap analiz możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego oraz określenia źródeł finansowania proponowanych zadań inwestycyjnych. Obejmują one możliwie precyzyjne oszacowanie dochodów i wydatków bieżących, wyliczenie wolnych środków, określenie zdolności kredytowej, propozycje montażu finansowego inwestycji. Dokonując wyboru źródeł finansowania, należy wziąć pod uwagę ich dostępność, możliwości i cel ich zastosowania, właściwości oraz koszt i ryzyko pozyskania środków.

Realizacja – etap obejmujący formalne działania związane z realizacją projektu (programu) inwestycyjnego. Prace powinny przebiegać zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Ocena końcowa – polega na porównaniu rezultatów realizacji projektu/programu z założeniami przyjętymi na etapie programowania i identyfikacji

oraz ocenie stopnia osiągnięcia założonych celów. Stałymi elementami powinny tu być monitoring i kontrola realizacji każdego programu inwestycyjnego.

Stałym dylematem wobec nie zaspokojonych potrzeb inwestowania jest problem, czy rozpoczynać i prowadzić równocześnie realizację kilku różnych inwestycji w różnych grupach tematycznych (np. oświata, zdrowie, gospodarka komunalna), czy też koncentrować się na realizacji niewielu wybranych tematycznie zadań. Odpowiedź na to pytanie jest złożona, każdorazowo jest wynikiem przeprowadzonych lokalnie analiz potrzeb zestawionych z możliwościami ich realizacji.

3.2. Wieloletni Plan Inwestycyjny

Strategia rozwoju jako dokument o długim horyzoncie czasowym nie wymaga bilansowania jej potrzeb i możliwości inwestycyjnych. Dlatego też, w procesie zarządzania strategicznego konieczne jest przyjęcie dokumentu stanowiącego instrument realizacji długookresowej polityki inwestycyjnej. Może nim być Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI), który przypisuje poszczególnym przedsięwzięciom harmonogramy finansowania zadań inwestycyjnych w powiązaniu z możliwościami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego.

Świadoma i konsekwentna realizacja ustaleń zawartych w strategii rozwoju wiąże się w dużej mierze z inwestycjami komunalnymi. Liczba i zakres rzeczowy tych przedsięwzięć zazwyczaj znacznie przekracza możliwości ich sfinansowania, dlatego też nie można ich rozpoczynać w jednym czasie. W tej sytuacji należy określić listę zadań priorytetowych, tzn. takich, które trzeba realizować w pierwszej kolejności. Wymaga to uporządkowania i koordynacji inwestycji nie tylko w skali jednego roku, ale i wieloletniej.

Wieloletni Plan Inwestycyjny to dokument, który zawiera listę wybranych zadań inwestycyjnych zatwierdzonych do realizacji w perspektywie kilku lat wraz z opisem rzeczowym i określonymi źródłami finansowania, ujętym w rozbiciu na poszczególne lata. Jest to proces decyzyjny wprowadzający nową jakość zarządzania – proces, który koordynuje działalność inwestycyjną ze strategicznym programem zrównoważonego rozwoju JST, oczekiwaniami mieszkańców i możliwościami finansowymi jednostki samorządowej.

Celem wprowadzenia WPI jest uporządkowanie procesu inwestycyjnego, w szczególności właściwe planowanie, programowanie i realizacja zadań inwestycyjnych w ścisłym powiązaniu z potencjałem finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Wieloletni Plan Inwestycyjny jest narzędziem

racjonalnego, strategicznego planowania, programowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Jego uchwalenie pozwala na skuteczną koordynację zarządzania inwestycjami i zarządzania finansami, umożliwia racjonalne i konsekwentne planowanie wydatkowania środków finansowych znajdujących się w budżecie. WPI daje również podstawy do określenia zapotrzebowania na środki z funduszy Unii Europejskiej. Stanowi on instrument sterujący, łączący wybrane najważniejsze kierunki działań zapisane w strategii z konkretnymi inwestycjami umożliwiającymi realizację tych działań. Dobrze przygotowany WPI pozwala na skuteczne zarządzanie procesami inwestycyjnymi oraz planowanie zadań według realistycznej oceny możliwości finansowych.

Dokument ten ma także umożliwiać logiczne i właściwe planowanie budżetu. Brak długoterminowych planów dotyczących rozwoju inwestycji powoduje wiele problemów w zarządzaniu finansami, a w szczególności przy ustalaniu zapisów budżetu na dany rok. Władza wykonawcza przedstawia „własne” zadania inwestycyjne, rada gminy forsuje „swoje”, a mieszkańcy oczekują częstokroć realizacji zupełnie innych inwestycji. Taka sytuacja rodzi wiele konfliktów i sporów niesprzających długookresowemu i harmonijnemu rozwojowi gminy. Stanowi też barierę osiągnięcia celów bieżących. W praktyce uchwalenie dobrze i racjonalnie przygotowanego wieloletniego planu inwestycyjnego zmniejsza napięcia i konflikty przy uchwalaniu corocznych budżetów. Wydatki inwestycyjne kolejnych lat są w takiej sytuacji konsekwencją zapisów przyjętego wcześniej ustaleń wieloletnich.

Wieloletni Plan Inwestycyjny powinien w swej treści stanowić zestawienie następujących informacji o inwestycjach:

- lista zadań inwestycyjnych w układzie priorytetowym (rankingowym) przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym, w rozbiciu na poszczególne lata,
- wielkość środków przeznaczonych na poszczególne zadania inwestycyjne, w rozbiciu na poszczególne lata,
- podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych,
- terminy realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych.

Inicjatywa przygotowania i wdrożenia systemu wieloletniego planowania inwestycyjnego zazwyczaj leży po stronie władzy wykonawczej jednostki samorządowej, która stara się stworzyć jak najkorzystniejsze warunki dla jej długoletniego i harmonijnego rozwoju. Istotnym elementem procedury WPI jest także możliwość partycypacji społecznej w jego przygotowaniu, która pozwala tworzyć wieloletnie plany inwestycyjne służące wszystkim mieszkańcom, a nie tylko opcji rządzącej.

Przystępując do opracowania WPI należy przyjąć pewne zasady i harmonogram prac.

Po pierwsze należy określić horyzont czasowy planu. Z doświadczeń polskich wynika, że powinien on obejmować 4–6 lat, a więc wykazywać związek z kadencyjnością funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Praktyka realizacji WPI w gminach pokazuje, że najlepiej sprawdzają się plany o charakterze „kroczącym”, corocznie aktualizowane i uzupełniane informacjami o etapie zaawansowania poszczególnych zadań inwestycyjnych oraz identyfikujące zamierzenia na kolejny rok, kończący czasowy wymiar planu.

Po drugie – prace nad planem są realizowane zgodnie z przyjętą procedurą, na podstawie ustalonych harmonogramów i kryteriów doboru zadań (np. według ustaleń uchwały organu stanowiącego). Jednoznacznie powinny zostać także określone zasady wprowadzania korekt i uaktualniania planu.

Po trzecie WPI jest efektywnym instrumentem zarządzania. Jego zapisy tworzone są w powiązaniu ze strategią rozwoju i wieloletnią prognozą finansową. Zawsze jest planem realnym, a nie „koncertem życzeń”. Z punktu widzenia procesów zarządzania strategicznego mówimy tu o zastosowaniu trzech zintegrowanych instrumentów zarządzania.

Po czwarte proces budowy wieloletniego planu inwestycyjnego zakłada jego uspołecznienie. Proces sporządzania WPI wymaga zaangażowania wielu osób oraz podziału obowiązków i kompetencji między nimi. Sam dokument może być opracowany przez wyspecjalizowaną jednostką wyodrębnioną w strukturze gminy lub przez zespół zewnętrznych ekspertów. Jest wiele powodów, dla których warto angażować w proces decyzyjny WPI mieszkańców, organizacje, lokalne podmioty gospodarcze. Spośród najważniejszych można wymienić atut zbiorowej wiedzy o sytuacji i miejscowych uwarunkowaniach oraz doświadczenie szerokiej reprezentacji mieszkańców, którego nie da się zrównoważyć wiedzą lokalnych przywódców i zewnętrznych ekspertów. Ponadto, współpracując z mieszkańcami, łatwiej jest uzyskać ich akceptację dla przyjętych projektów i, co jest szczególnie ważne – zwiększyć stopień ich identyfikacji z działaniami podejmowanymi przez władze samorządowe.

Po piąte jest planem gospodarczym realizowanym według przepisów prawa. Jego podstawą jest uchwała Rady Gminy. Jest także dobrym narzędziem kontrolowania wydatków inwestycyjnych samorządu.

Główny dylemat – problem decyzyjny w całym procesie przygotowania WPI sprowadza się do znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób przy ograniczonych możliwościach finansowych i organizacyjnych gminy wybrać

inwestycje i harmonogram ich realizacji, tak aby korzyści były maksymalne w ramach posiadanych zasobów.

Harmonogram prac nad planem inwestycyjnym można podzielić na kilka etapów:

Etap I – Identyfikacja potrzeb inwestycyjnych

Obejmuje on diagnozę stanu istniejącego, Zebranie wniosków i analiza zgłoszonych potrzeb, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za kontrolę i koordynowanie procesu gromadzenia oraz analizy danych na temat zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych w krótkim, średnim lub długim okresie, a także potencjalnych źródeł ich sfinansowania

Etap II – Sporządzenie wniosków inwestycyjnych

Dokonywane jest tu wstępny wybór przedsięwzięć do WPI. Podstawą tego jest zebranie danych o wnioskowanych zadaniach, przygotowanie wstępnej listy zadań i ich weryfikacja. Aby pogodzić różne, bezpośrednio nieporównywalne kryteria (np. społeczne, gospodarcze czy ekologiczne), należy określić kryteria ich priorytetyzacji¹². Powinno to prowadzić do wyboru tych zadań, których korzyści (społeczne, gospodarcze, ekologiczne itd.) są największe.

Etap III – Ustalenie listy zadań według priorytetów inwestycyjnych

W ramach prowadzonych tu prac zestawia się zebrane wnioski inwestycyjne i je ocenia (na podstawie przyjętych kryteriów ocen). Stanowi to podstawę do ustalenia rankingu preferowanych zadań. Oceny zadań dokonywane są przy uwzględnieniu kryteriów o charakterze organizacyjnym, technicznym, finansowym i społecznym. Ważnym elementem decyzyjnym jest całościowa

¹² Wśród przykładowych kryteriów ocen stosowanych w procesie ustalania rankingu zadań można wymienić:

- korzyści społecznych wynikających z jego realizacji,
- koszty związane z jego realizacją,
- zyski netto,
- źródła sfinansowania wydatków związanych z wykonaniem danego zadania,
- kosztu pozyskania kapitału obcego,
- stopień pilności zadania (pilne, konieczne, wskazane, kontynuowane, odkładane),
- wpływu realizacji danego zadania na środowisko, estetykę, sferę społeczną, warunki gospodarowania na terenie gminy,
- stopnia niepewności i ryzyka jego wykonania,
- korzyści wynikających z powiązań z innymi zadaniami inwestycyjnymi (planowanymi, obecnie realizowanymi i już zrealizowanymi),
- wpływu danego zadania inwestycyjnego na stosunki z innymi gminami.

ocena możliwości realizacji inwestycji, wynikająca z ocen cząstkowych formułowanych na podstawie wskazanych kryteriów cząstkowych.

Etap IV – Wybór zadań do realizacji

Przygotowuje się tu wstępny projekt WPI. Podstawą właściwego wyboru zadań do realizacji jest dostosowanie zakresu planowanych zadań do możliwości finansowych JST, w wybranym scenariuszu prognozy finansowej. Na tej podstawie określa się limity wydatków inwestycyjnych kolejnych lat w określonym scenariuszu prognozy finansowej.

Etap V – Opracowanie zrównoważonego projektu WPI

Ma tu miejsce opracowanie wersji projektowej WPI, jej weryfikacja, a następnie opracowanie zrównoważonego projektu dokumentu. Dokonuje się tu także analizy montażu finansowego poszczególnych zadań i całego WPI. Jego częścią składową są konsultacje społeczne i analiza wynikających z niej uwag, wniosków.

Etap VI – zatwierdzenie projektu i uchwalenie WPI

W ramach prowadzonych prac następuje zatwierdzenie ostatecznej wersji planu dokumentu przez organ wykonawczy, a całość prac kończy podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia WPI i jej upowszechnienie.

Wśród korzyści zastosowania wieloletniego planowania finansowego wymienia się:

- podniesienie jakości zarządzania jednostką samorządu terytorialnego,
- przełamanie perspektywy jednorocznej planowania inwestycji,
- stworzenie mechanizmu, który pozwala bardziej obiektywnie i racjonalnie ustalić kolejność realizacji inwestycji,
- stabilność i przejrzystość polityki inwestycyjnej gminy, powiatu,
- ograniczenie strat finansowych poprzez długofalową analizę możliwości inwestycyjnych.

4. ZARZĄDZANIE FINANSAMI – WIELOLETNIA STRATEGIA FINANSOWA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W procesie strategicznego zarządzania gminą finanse odgrywają podstawową rolę. Warunkiem sukcesu każdej jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej oraz zarządzanie finan-

sami. Każda podejmowana decyzja, niezależnie, czy dotyczy spraw jej bieżącego funkcjonowania czy rozwoju, ma swój wymiar finansowy. Możliwości finansowe gminy w ścisłym powiązaniu z jakością zarządzania stanowią więc podstawę do wyznaczania strategicznych celów jej funkcjonowania i rozwoju.

Zarządzanie finansami gminy można zdefiniować jako złożony proces polegający na podejmowaniu przez jej organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi¹³.

Sformułowana definicja kładzie nacisk na prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej gminy, ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko administrowanie finansami. Odpowiada to formułowanym wcześniej definicjom procesu zarządzania strategicznego, wykorzystującego szerokie instrumentarium w postaci strategii rozwoju gminy, wieloletnich programów i planów inwestycyjnych, prognoz budżetu, montażu finansowego inwestycji, badania zdolności kredytowej i płynności finansowej JST.

W zarządzaniu finansami JST należy wyróżnić wiele ważnych elementów, jak:

- planowanie budżetowe – w szczególności rola budżetu jako instrumentu zarządzania gminą i gospodarką lokalną;
- planowanie finansowe o charakterze średnio i długookresowym – w którym wyznacza się cele i możliwości ich realizacji, w szczególności poszukując odpowiedzi na pytania: co władze lokalne chcą osiągnąć, jak zamierzają zrealizować plany, w jakim czasie chcą uzyskać efekty;
- finansowanie inwestycji – zestawienie zadań inwestycyjnych oraz określenie możliwości ich finansowania (montaż finansowy projektów), zgodnie z realizowanymi planami i programami inwestycyjnymi;
- badanie płynności finansowej oraz zarządzanie długiem gminy – prowadzenie analiz efektywności z punktu widzenia wypełniania przez gminę wymogów ustawy o finansach publicznych oraz ekonomicznych barier sięgania po instrumenty dłużne;
- podejmowania przez gminę działalności gospodarczej – jako elementu wpływającego na dochody i wydatki budżetu w krótkim i długim okresie;
- kontroli finansowej i nadzoru nad działalnością gminy – dla zapewnienia prawidłowości i racjonalizacji finansów gminy.

¹³ J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 183.

Zarządzanie finansami samorządu terytorialnego jest więc ważnym elementem zarządzania publicznego. Powinno być zintegrowane z innymi instrumentami zarządzania strategicznego, głównie ze strategią rozwoju gminy, wieloletnimi planami inwestycyjnymi i instrumentami planowania przestrzennego.

Praktyka funkcjonowania samorządu terytorialnego pozwala wyodrębnić dwa podstawowe modele zarządzania:

- 1) administrowanie – jako model biurokratyczny, charakteryzujący się pasywnością władz i ograniczonością stosowania nowoczesnych metod zarządzania (planowanie średnio-, długookresowe, analizy kosztów, analizy wariantowe);
- 2) zarządzanie strategiczne – rozumiane jako zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków budżetowych w ujęciu rocznym i wieloletnim, uwzględniający rachunek kosztów i korzyści, wykorzystujący dostępne instrumenty zarządzania w powiązaniu z długookresową polityką władz samorządowych (społeczną, gospodarczą, przestrzenną, ochrony środowiska).

Skuteczna i efektywna realizacja ustaleń zawartych w strategii, studiach i planach zagospodarowania przestrzennego oraz w wieloletnim planie inwestycyjnym wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Ich racjonalnemu zaplanowaniu służą dwa podstawowe instrumenty: budżet i wieloletnia strategia finansowy (w skrócie WSF) jednostki samorządu terytorialnego. Stanowią one narzędzia efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, poprzez:

- powiązanie celów rozwoju ze środkami finansowymi,
- wzajemne dostosowanie celów krótko-, średnio- i długookresowych,
- badanie efektywności wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania realizacyjne,
- harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków budżetowych.

Budując plany finansowe, można zastosować dwie podstawowe metody: dochodową i wydatkową. W pierwszej z nich do poziomu dochodów dostosowywana jest wielkość wydatków, podlegających stałemu procesowi racjonalizacji. W sytuacji koniecznej następuje zaciągnięcie długu, ma to miejsce zazwyczaj w celu realizacji rozszerzonego zakresu zadań inwestycyjnych. W przypadku wystąpienia nierównowagi budżetowej następuje obniżenie wielkości wydatków stosownie do możliwości dochodowych budżetu. Druga z metod za podstawę przyjmuje zrealizowanie ustalonego zakresu wydat-

ków, finansowanych dochodami budżetowymi, a w przypadku wystąpienia luki finansowej – innymi źródłami finansowania, głównie – instrumentami dłużnymi. Praktyka wykazuje, że metoda ta w mniejszym stopniu sprzyja racjonalizacji wydatków budżetowych. O zastosowaniu jednej z powyższych metod decyduje przyjęta przez władzę lokalną polityka finansowa. Metoda dochodowa ma zazwyczaj zastosowanie w strategicznym modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, a metoda wydatkowa – w modelu administracyjnym.

Narzędziem realizacji wieloletniego planowania finansowego, jako instrumentu zarządzania strategicznego, są prognozy finansowe. Mają one zastosowanie w budowie alternatywnych scenariuszy dochodów i wydatków, a także w dokonywaniu oceny zdolności kredytowej i analizy płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Tworzenie prognoz opiera się na możliwie precyzyjnym oszacowaniu elementów składowych budżetu, tj. poszczególnych źródeł dochodów oraz rodzajów wydatków, przy uwzględnieniu założeń makroekonomicznych (wskaźniki inflacji, wzrostu gospodarczego) oraz uwarunkowań lokalnych.

Tworząc prognozę budżetu, należy:

- dokonać szacunku dochodów budżetu – bazując na trendach historycznych, założeniach makroekonomicznych, uwarunkowaniach lokalnych, w tym na czynnikach kształtujących tempo wzrostu tych dochodów (np. zmiana miejscowego planu zagospodarowania infrastrukturalnego, rozwój infrastruktury itp.),
- przeprowadzić szacunki bieżących wydatków budżetowych, ze wskazaniem możliwości ich racjonalizacji (np. na podstawie przeprowadzonych analiz kosztów),
- opracować program inwestycji kapitałowych krótkoterminowych i wieloletnich,
- dokonać analizy zdolności kredytowej, z uwzględnieniem już zaciągniętego i planowanego długu, z określeniem terminów jego spłaty w okresie objętym planowaniem,
- zbudować alternatywne scenariusze dochodów i wydatków lat przyszłych, bazując na różnych założeniach polityki finansowej i gospodarki budżetowej,
- określić warunki utrzymania płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- dokonać wyboru preferowanego scenariusza prognozy budżetu.

Opracowując prognozy budżetu, można zastosować następujące etapy prac:

- 1) wyznaczenie własnego potencjału finansowego i inwestycyjnego. Im wyższa jest jego wartość, tym lepsza jest kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) wyznaczenie rozmiarów luki finansowej – zestawienie planowanego zakresu zadań inwestycyjnych z własnym potencjałem inwestycyjnym. Jednostka samorządu terytorialnego może realizować program inwestycyjny przekraczający poziom własnego potencjału, zasilając go środkami dłużnymi, np. kredytami lub obligacjami;
- 3) wyznaczenie zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego poprzez ocenę bieżącego poziomu zadłużenia oraz symulację zaciągania długu (inwestycyjnego) w okresach przyszłych – w zestawieniu z możliwością spłaty tych zobowiązań. Takie ujęcie pozwala na prawidłową ocenę bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej JST w aspekcie podejmowania decyzji o przyszłych zobowiązaniach dłużnych;
- 4) określenie potencjału finansowego po uwzględnieniu salda przychodów i rozchodów;
- 5) określenie warunków utrzymania płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Kategoria ta określa płynność finansową jednostki samorządu terytorialnego, warunkującą realizację określonego scenariusza polityki finansowej i gospodarki budżetowej.

Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego bardzo rzadko mają charakter roczny, zazwyczaj na ich realizację potrzeba kilku lat. Dlatego stosowanie przez władze lokalne jedynie metod planowania krótko-okresowego prowadzi w krótkim czasie do powstania problemów na etapie realizacji inwestycji. Powoduje też napięcia i spory w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikających z tego zobowiązań wieloletnie planowanie finansowe staje się warunkiem koniecznym dla poprawy efektywności gospodarowania i realizacji przyspieszonego wariantu finansowania rozwoju lokalnego oraz regionalnego.

Wzajemne powiązania wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych z corocznymi budżetami są istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami finansowymi pozostającymi w gestii samorządu terytorialnego, a tym samym lepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Tak samo jak WPI, Wieloletnia Strategia Finansowa powinna być corocznie aktualizowana, aby jej ustalenia uwzględniały nowe fakty i okoliczności pojawiające się zarówno w otoczeniu danej jednostki samorządu terytorialnego, jak i wewnątrz niej.

Zakres potrzeb społeczno-gospodarczych, jakie występują prawie w każdej jednostce samorządu terytorialnego, wymaga prowadzenia przez ich władze prorozwojowej polityki finansowej. Polityka ta winna zmierzać przede wszystkim do:

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

Ważnym elementem składowym procesu zarządzania finansami jest zarządzanie długiem. Kredyty, pożyczki i obligacje komunalne są elementem montażu finansowego zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też duże znaczenie ma zarządzanie długiem samorządowym, w tym dobór instrumentów dłużnych, określenie okresu zapadalności kosztów obsługi zadłużenia.

Dochody zwrotne dają podstawę do zwiększania wydatków inwestycyjnych samorządów, powodują jednak zaciągnięcie zobowiązań finansowych o określonych kosztach oraz terminach spłat. Wynikają z tego zarówno pewne korzyści, jak i koszty uwidaczniające się nie tylko w realizacji projektów, ale także w całej gospodarce finansowej. Wśród korzyści można wymienić:

- pozyskanie znacznych zasobów kapitału, dającego możliwość podejmowania dużych zadań inwestycyjnych, przekraczających własny potencjał finansowy,
- stabilizację programu inwestycyjnego w dłuższym okresie,
- możliwość obniżenia kosztów jednostkowych w sytuacji zwiększenia zakresu realizowanej inwestycji,
- generowanie dodatkowych dochodów budżetowych, pojawiających się w wyniku realizacji nowych inwestycji (np. wpływy z podatku od nieruchomości powstałych w wyniku realizacji projektu, wzrost wpływów z podatków wspólnych z budżetem państwa),
- obciążenie kosztami realizacji zadania większej liczby odbiorców (z wybudowanych obiektów, urządzeń i sieci skorzysta nie tylko obecne pokolenie, ale i kilka kolejnych; w ten sposób następuje redystrybucja obciążeń finansowych w czasie).

- Zaciąganie długu ma także negatywne następstwa, wyrażające się m.in. w:
- ponoszeniu ciężaru obsługi zadłużenia – koszty odsetek, prowizji itp.,
 - obciążeniu przyszłych dochodów – spłata i obsługa zadłużenia zmniejsza ilość środków pozostających w swobodnej dyspozycji w kolejnych budżetach,
 - potencjalnym pogorszeniu kondycji finansowej jednostki samorządowej (w skrajnej sytuacji powodującym utratę płynności finansowej) w sytuacji złego zarządzania długiem i programem inwestycyjnym.

Ocena zdolności kredytowej powinna każdorazowo wynikać z badania wielkości i struktury budżetu gminy oraz kosztów obsługi jej dotychczasowego i przyszłego zadłużenia. Dlatego podstawową regułą udostępniania przez banki środków pożyczkowych jest uzależnienie przyznawania kredytu od zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli zdolności do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Racjonalne zarządzanie długiem wymaga prowadzenia wielu analiz badających zdolność kredytową jednostki samorządowej w dłuższym okresie. Niezbędne jest także określenie jego maksymalnego bezpiecznego poziomu oraz dobór korzystnych instrumentów dłużnych w różnych wariantach prognostycznych oraz dopasowania terminów spłat do możliwości finansowych gminy.

Za zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego odpowiada przede wszystkim jej skarbnik. Dokonując wyboru rodzaju długu, powinien on brać pod uwagę następujące czynniki:

- charakter i zakres zadań podlegających finansowaniu środkami dłużnymi,
- dostępność innych źródeł dochodów (własnych i zewnętrznych) – alternatywny montaż finansowy,
- instrumenty dłużne o stałej i zmiennej stopie procentowej, dostępne na rynku finansowym,
- wysokość stóp procentowych dla różnych instrumentów oraz terminów zaciągania długu,
- prognozowane trendy poziomu stóp procentowych w krótkim i dłuższym okresie,
- ustawowe ograniczenia wysokości zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego,
- ekonomiczne możliwości zaciągania długu przez jednostkę samorządu terytorialnego, z punktu widzenia zachowania płynności finansowej w dłuższym okresie czasu,
- warunki stawiane przez pożyczkodawców i kredytodawców,
- okres spłaty oraz terminy regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i emitowanych obligacji komunalnych.

Głównymi instrumentami zaciągania długu przez samorzady są kredyty i obligacje komunalne. Zasadność sięgania po pożyczkę, kredyt czy obligacje komunalne powinna wynikać z przeprowadzonych analiz ekonomicznych i prognoz finansowych, wykazujących możliwości płatnicze jednostki samorządowej w dłuższym okresie. O wyborze między kredytem a emisją obligacji decydują ostateczne warunki ustalone, tj. koszt uzyskania środków, terminy spłat i sposób wykupu długu oraz dostosowanie instrumentu dłużnego do lokalnych możliwości finansowych i potrzeb inwestycyjnych.

Rozmiary długu samorządów, jego narastanie w długim czasie oraz zróżnicowanie instrumentów zaciągania długu i konieczność obsługi długu powodują, że działalność samorządów w tym zakresie jest złożona i wymaga dobrze zorganizowanej pracy wyspecjalizowanych służb finansowych. Długiem trzeba zarządzać, a władze lokalne powinny realizować następujące podstawowe cele tego zarządzania:

- minimalizować koszty pozyskiwania środków pieniężnych na obsługę długu,
- koordynować bieżącą i przyszłą zapadalność instrumentów dłużnych z wymagalnością zobowiązań gminy,
- zapewniać bieżącą płynność finansową gminy.

W celu racjonalnego zarządzania długiem konieczne jest najpierw ustalenie podstawowych założeń polityki zadłużenia, a przede wszystkim określenie jego bezpiecznego i maksymalnego poziomu, celów, na które może być zaciągany, oraz dobór instrumentów dłużnych i rozkład terminu spłat.

Podsumowując, należy podkreślić, że w procesie zarządzania finansami podstawowym celem powinno być maksymalizowanie korzyści z posiadanych zasobów oraz minimalizowanie strat i ryzyka związanego z podejmowanymi przedsięwzięciami i działalnością, co szczególnie dotyczy przedsięwzięć rozwojowych, gdzie korzyści i koszty zazwyczaj rozłożone są w czasie. Z tego też powodu każda decyzja finansowa to w mniejszym lub większym stopniu studium analityczne, którego wynikiem powinna być decyzja nakreślająca w sposób maksymalnie wyczerpujący jej skutki obecne i dla okresów przyszłych.

PODSUMOWANIE

Zarządzanie w sektorze publicznym jest procesem złożonym, uwarunkowanym wieloma czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Jakość tego procesu ma istotny wpływ na warunki funkcjonowania, a także

tempo i kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego. Istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym horyzoncie czasu (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat), przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Powszechnie stosowane instrumenty to: strategia rozwoju, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletnia strategia finansowa.

Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego bardzo rzadko mają charakter roczny, zazwyczaj na ich realizację potrzeba kilku lat. Współcześnie zarządzanie strategiczne staje się warunkiem koniecznym dla poprawy efektywności gospodarowania i realizacji przyspieszonego wariantu rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Lokalne zarządzanie strategiczne wymaga kreatywności działań ze strony władz samorządowych, ukierunkowanych na zaspokajanie zgłaszanych potrzeb. Sprawny proces zarządzania prowadzi do wzrostu efektywności wykorzystania lokalnych zasobów.

BIBLIOGRAFIA

- Aldag R.J., Stearns T.M., *Management*, South-Western Publishing Co., Cincinnati, Dallas, Livermore 1991.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982.
- Flak W., *Inwestor. Inwestycje rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Markowski T., Marszał T., *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7/8.
- Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Werner W.A., *Zarządzanie w procesie inwestycyjnym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zalewski A., Ziółkowski M., *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.

Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

STRESZCZENIE

Zarządzanie w sektorze publicznym jest procesem złożonym, uwarunkowanym wieloma czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Jakość tego procesu ma istotny wpływ na warunki funkcjonowania, a także tempo i kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego. Istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym horyzoncie czasu (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat), przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Powszechnie stosowane instrumenty to: strategia rozwoju, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletnia strategia finansowa. Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego bardzo rzadko mają charakter roczny, zazwyczaj na ich realizację potrzeba kilku lat. Współcześnie zarządzanie strategiczne staje się warunkiem koniecznym dla poprawy efektywności gospodarowania i realizacji przyspieszonego wariantu rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Lokalne zarządzanie strategiczne wymaga kreatywności działań ze strony władz samorządowych, ukierunkowanych na zaspokajanie zgłaszanych potrzeb. Sprawny proces zarządzania prowadzi do wzrostu efektywności wykorzystania lokalnych zasobów.

SUMMARY

Public sector management is a complex process, conditioned by many internal and external factors. The quality of the process has an enormous impact on the conditions, speed and directions of local and regional development. The essence of strategic management is to develop local and regional processes and solve defined problems for the long term (most often several years) with the use of rules of rational and efficient management of the possessed resources. The commonly used instruments include the development strategy, a perennial investment plan and a perennial financial strategy. Self-government territorial units' tasks are very seldom one-year long; their implementation usually requires a few years' time. Contemporary

strategic management is becoming a necessary requirement for the improvement of the effectiveness of management and the implementation of an accelerated variant of local and regional development. Local strategic management requires self-government's creativity in the activities focused on meeting the reported needs. An effective management process leads to the increase in the efficient use of local resources.

РЕЗЮМЕ

Управление в государственном секторе является сложным процессом, обусловленным многими факторами внешнего и внутреннего характера. Качество этого процесса оказывает существенное влияние на условия функционирования, а также темп и направления местного и регионального развития. Суть управления заключается в формировании процессов местного и регионального развития, а также решении определённых проблем в течение более длительного промежутка времени

(чаще всего на протяжении более десятка лет) с сохранением требований рационального и эффективного пользования имеющимися ресурсами. К повсеместно применяемым инструментам относятся: стратегия развития, многолетний инвестиционный план и многолетняя финансовая стратегия. Задания, выполняемые органами местного территориального самоуправления, довольно редко характеризуются отрезком времени в один год, обычно для их реализации требуется несколько лет. Современное стратегическое управление становится необходимым условием для улучшения эффективности хозяйствования и реализации ускоренного варианта местного и регионального развития. Местное стратегическое управление требует креативности действий со стороны муниципальных властей, направленных на удовлетворение выдвигаемых потребностей. Чёткий процесс управления способствует росту эффективности использования местных ресурсов.