

Anna Milewska

Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych – przegląd podstawowych obszarów

Strategic management in local government as a tool for rationalizing public expenditure – a review of basic areas

W artykule tym autorka przedstawiała wybrane elementy koncepcji nowego publicznego zarządzania wraz z możliwościami zastosowania postulatów z niej wynikających w zarządzaniu podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest specyficzną organizacją wyodrębnioną z otoczenia i jednocześnie powiązana z nim poprzez sferę gospodarczą, społeczną, przestrzenną, ekologiczną oraz kulturową. Wyposażona została w konstytucyjnie chronioną samodzielność działania będąc jednocześnie elementarną częścią powiatu, województwa i państwa, w związku z tym w swoim przedsięwzięciach zobowiązana jest uwzględniać obok interesu społeczności lokalnej także interes całego kraju i ogółu społeczeństwa. Celem istnienia lokalnej wspólnoty samorządowej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców i przez to tworzenie odpowiedniego środowiska życia dla lokalnej ludności. Poprawa warunków życia mieszkańców gminy następuje w wyniku stwarzania najlepszych możliwości dla rozwoju przedsiębiorczości oraz dostarczaniu o odpowiedniej jakości puli usług publicznych. Problem tej jest szczególnie istotny przy ograniczonych możliwościach nakładania nowych danin publicznych i jednoczesnym wzroście wydatków budżetowych.

Wprowadzenie

Jakość życia lokalnej społeczności zależy między innymi od racjonalnego kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni a także ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Realizowanie powierzonych zadań i tym samym podnoszenie poziomu życia mieszkańców wymaga niejednokrotnie podejmowania działań długookresowych wykraczających poza jedną kadencję władz samorządowych. Decyzje administracyjne i finansowe podejmowane przez decydentów lokalnej wspólnoty powinny opierać się na rzetelnych informacjach oraz umiejętnym wykorzystywaniu nowoczesnych metod kierowania organizacją. Wykonywanie zadań publicznych nie może wynikać z rocznych czy kadencyjnych planów działania lecz ze spójnych i kompleksowych ustaleń długookresowych. W związku ze szczególnym charakterem realizowanych zadań oraz z szans i zagrożeń wynikających ze

specyficznego otoczenia gminy, skuteczne kierowanie lokalną wspólnotą samorządową możliwe jest poprzez wprowadzenie *zarządzania strategicznego*¹.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Administracja publiczna dla swoich potrzeb dostosowuje teorię i praktyczne zastosowanie *zarządzania strategicznego* z sektora publicznego, podobnie jak w przypadku *budżetu zadaniowego*. *Zarządzanie strategiczne* jest procesem identyfikacji i reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu aby je wyprzedzić lub wywołać przy pomocy dostępnych zasobów przez organizację dla osiągnięcia przyjętych długookresowych celów rozwojowych i zapewnić przetrwanie jednostce. Opiera się ono na podejściu i myśleniu interdyscyplinarnym, które charakteryzuje się oryginalnością, innowacyjnością i kreatywnością tworzenia czegoś nowego, co zapewni większą efektywność i konkurencyjność organizacji w przyszłości. Jednocześnie *zarządzanie strategiczne* wymaga racjonalnej selekcji priorytetów działania długookresowego aby osiągnąć przyjęte przez lokalną wspólnotę samorządową najważniejsze cele². Działania te powinny być zaprojektowane w sposób umożliwiający racjonalne wykorzystanie środków publicznych. Jest to szczególnie istotne w sytuacji narastającego zadłużenia instytucji samorządowych. Szczegółowe dane dotyczące tego zjawiska zaprezentowano w Tabeli 1.

Tabela 1. Deficyt sektora instytucji samorządowych w latach 2007 – 2010 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata							
	2007	% PKB	2008	% PKB	2009	% PKB	2010	% PKB
Produkt krajowy brutto (PKB)	1 176 737	x	1 275 432	x	1 343 366	x	1 415 362	x
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	- 22 112	- 1,9	- 48 890	- 3,7	- 98 721	- 7,3	- 81 992	- 7,8
Deficyt podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym	510	0,0	- 2 298	-0,2	- 14 032	-1,0	-17 082	-1,2

Źródło: *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Notatka informacyjna, Wyniki badań, Warszawa, 21.10.2011 r.

Przygotowanie dokumentów planistycznych to przede wszystkim w pierwszym etapie, koszty sporządzenia i graficznego opracowania założeń planów zagospodarowania przestrzennego obszaru. Kolejnymi kosztami, są wydatki na

¹ Zalewski A., (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 79.

² Dębicka A. J., *Sprawne państwo*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 210.

sporządzenie operatów szacunkowych, które określają wzrost wartości nieruchomości po uchwaleniu planów miejscowych. Są one niezbędne przy nakładaniu opłat planistycznych³. Jednak w dłuższej perspektywie czasowej i finansowej pozwolą one skutecznie zarządzać przestrzenią i środkami zgromadzonymi w budżecie.

Zarządzanie strategiczne w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego to proces formułowania się zintegrowanych, perspektywicznych i scenariuszowych planów a następnie wprowadzanie tej koncepcji myślowej, która zapewnia gminie przetrwanie, wzrost jej konkurencyjności i odpowiednie środowisko życia mieszkańców poprzez wybrane działania w sferze ekologicznej, gospodarczej, kulturowej i przestrzennej. Jednocześnie wdrażana wizja przyszłości podstawowej jednostki samorządu terytorialnego musi uwzględniać zmiany zachodzące w jej otoczeniu i zapewniać jej niepowtarzalny charakter⁴.

Twórcy przywróconego w latach dziewięćdziesiątych samorządu terytorialnego dostrzegali zalety i możliwości wynikające z wprowadzenia *zarządzania strategicznego* w gminie. Dlatego niektóre przepisy prawa odnoszące się do samorządu terytorialnego zobowiązują gminę do uchwalania obligatoryjnych planów strategicznych, inne zaś umożliwiają lokalnej wspólnocie samorządowej opracowywanie na własne potrzeby strategii rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podstawowymi narzędziami *zarządzania strategicznego* w gminie są: *miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wieloletni plan inwestycyjny, wieloletnia prognoza finansowa, strategia rozwoju gminy*⁵. Dokumenty strategiczne stworzone przez lokalną wspólnotę samorządową posiadają pewne elementy wspólne, których występowanie jest niezależne od sfery działalności gminy, której dotyczą. Pierwszym komponentem obecnym we wszystkich strategiach jest długookresowy cel nadający kierunek działania organizacji. Powinien skupiać w sobie wartości ważne dla podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych zapewniając tym samym solidarność w dążeniu do osiągnięcia punktów docelowych. Następnym elementem znajdującym się w dokumentach strategicznych jest wizja, która jednoznacznie i realnie obrazuje sytuację, w której lokalna wspólnota samorządowa pragnie się znaleźć w przyszłości. Kolejnym komponentem gminnych strategii są możliwe warianty zdarzeń w otoczeniu poprzez odczytywanie z szumu informacyjnego wartościowych lecz słabo dostrzegalnych sygnałów. Istotnym wspólnym elementem każdego strategicznego dokumentu jest plan wykorzystania szans i mocnych stron podstawowej jednostki samorządu terytorialnego przy jednoczesnej neutralizacji zagrożeń i słabości gminy w ujęciu dynamicznym⁶.

³ Milewska A., *Dokumenty planistyczne – koszty czy korzyści dla budżetu gminnego* [w:] *Finanse publiczne, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 224

⁴ Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 34.

⁵ Zalewski A., (red.), *Nowe...*, *op. cit.*, s. 103.

⁶ Gawroński H., *Zarządzanie...*, *op. cit.*, s. 33.

Poprawnie opracowany i przyjęty do realizacji przez władze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego dokument strategiczny zwiiera odpowiedzi na następujące pytania odnośnie gminy⁷:

- jakie przedsięwzięcia należy podjąć,
- kiedy należy je zrealizować,
- jakich obszarów one dotyczą,
- kto jest za nie odpowiedzialny,
- ile będą kosztować,
- skąd mają pochodzić środki na ich realizację.

Strategie lokalnych wspólnot samorządowych poprzez dostarczanie odpowiedzi na wyżej wymienione pytania stają się drogowskazem dla decydentów gminy oraz ukazują społeczeństwu nowe możliwości stojące przed gminą.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ reguluje szczegółowo zagadnienia odnośnie kształtowania ładu przestrzennego przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. W bardzo dokładny sposób opisuje procedurę sporządzania i uchwalania najważniejszego planu strategicznego gminy, którym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy mimo, że jest opracowywany i przyjmowany przez lokalne organy władzy publicznej ustalenia w nim zawarte odnoszą się nie tylko do społeczności lokalnej lecz oddziałuje na wszystkich obywateli państwa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest więc instrumentem zestrzajania interesu lokalnej jednostki z interesem publicznym⁹.

Przestrzeń i sposób jej zagospodarowania w znacznym stopniu przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego, a także podstawą ochrony zasobów przyrodniczych oraz dziedzictwa kulturowego. System planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce realizowany jest na szczeblu gminnym, wojewódzkim i krajowym. Jednak podstawowym ogniwem planowania przestrzennego jest lokalna wspólnota samorządowa, która z mocy prawa otrzymała władztwo dysponowania przestrzenią. Plan miejscowy jest szczególnym dokumentem strategicznym gminy ponieważ równocześnie jest aktem prawa miejscowego oddziałującym na sferę praw i obowiązków mieszkańców, a w szczególności praw własności różnych podmiotów.

Ze względu na duże znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalnej ludności jak i reszty obywateli państwa plan miejscowy jest opracowywany, przyjmowany i zmieniany w specjalnym trybie przez organy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Proces tworzenia planu miejscowego jest nieodłącznie związany z trybem jego uchwalania. Procedurę tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozpoczyna przyjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Przesłanką podjęcia takiej uchwały, jest chęć ze strony władzy lokalnej ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Podjęcie uchwały o rozpoczęciu procesu opracowywania planu

⁷ Zalewski A., (red.), *Nowe..., op. cit.*, s. 104.

⁸ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717.

⁹ Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 85.

miejscowego może również wynikać z innych przepisów niż z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które obowiązkowo nakazują stworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonych terenów¹⁰.

Aby na jak największym obszarze kraju były wdrożone plany miejscowe ustawodawca przyznał inicjatywę uchwałodawczą zarówno organowi wykonawczemu jak i wykonawczemu gminy. Uchwała o przystąpieniu lokalnej wspólnoty samorządowej do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera część tekstową, w której należy precyzyjnie, słownie określić granice obszaru obowiązywania planu miejscowego i załącznik graficzny stanowiący integralną część. Drobiazgowo oznaczenie granic planu miejscowego jest bardzo ważne gdyż wyznaczają zasięg obowiązywania prawa miejscowego oddziałującego na prawo własności¹¹.

Przyjęcie uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego umożliwia wójtowi, burmistrzowi bądź prezydentowi miasta rozpoczęcie tworzenia planu miejscowego. W procesie opracowywania dokumentu strategicznego organ wykonawczy współpracuje z mieszkańcami i innymi podmiotami publicznymi. Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta przekazuje informację o wszczęciu procedury zmierzającej do przyjęcia planu miejscowego poprzez ogłoszenia w prasie lokalnej i przez obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie określając formę, miejsce i termin składania wniosków do dokumentu strategicznego. Jednocześnie zawiadamia na piśmie instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu miejscowego. Po rozpatrzeniu wniosków organ wykonawczy sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dodatkowo jeśli plan miejscowy zawiera zapisy zmieniające przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wójt, burmistrz lub prezydent miasta zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów do ministra od spraw rolnictwa i rozwoju wsi bądź ministra do spraw środowiska lub wojewody¹².

Organ wykonawczy po przygotowaniu projektu planu miejscowego przystępuje do publicznej dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przekazuje przez prasę miejscową, obwieszczenia oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie o wyłożeniu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w określonym terminie. Jednocześnie wyznacza datę, do której osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne mogą wnosić uwagi odnośnie projektu planu miejscowego. Następnie wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wprowadza odpowiednie zmiany i przeprowadza ponownie niezbędne uzgodnienia. Znaczny udział społeczności lokalnej w procesie tworzenia tego dokumentu strategicznego przyczynia się do bardziej demokratycznego charakteru tego aktu prawa¹³.

¹⁰ Ibidem, s. 85.

¹¹ Kwaśniak P., *Plan..., op. cit.*, s. 154.

¹² Ibidem, s. 158.

¹³ Kwaśniak P., *Plan..., op. cit.*, s. 85.

Zaakceptowanie projektu planu miejscowego następuje w wyniku uchwalenia przez radę gminy uchwały o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikiem, w którym określa się sposób rozstrzygnięcia wniesionych uwag. Następnie organ wykonawczy lokalnej wspólnoty samorządowej przekłada przyjętą uchwałę wojewodzie. Plan miejscowy obowiązuje jako akt prawa miejscowego dla określonego obszaru po ogłoszeniu go w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁴.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bardzo silnie oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy gminy ze względu na funkcje jakie pełni. Najistotniejszą cechą planu miejscowego jest jego koordynujący charakter. Synchronizuje on enumeratywnie wymienione działania inwestycyjne na obszarze objętym dokumentem strategicznym oraz koordynuje wykonanie tych aktywności przez określone jednostki lub osoby. Funkcja motywująca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ukazuje kierunki rozwojowe przestrzeni, jaki należy przedsięwziąć w celu kreowania zrównoważonego rozwoju. Plan miejscowy pełni również funkcję informacyjno-planistyczną, która zapewnia jawność życia społeczno - gospodarczego poprzez dostarczanie informacji o podjętych działaniach przez lokalną wspólnotę samorządową. Dzięki uzyskanym wiadomościom z dokumentu strategicznego zainteresowane podmioty mogą podejmować właściwe decyzje.

Tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy udziale podmiotów reprezentujących różne interesy zapewnia temu dokumentowi strategicznemu prawidłową realizację powierzonych celów, którymi są:

- realizacja polityki przestrzennej gminy zawartej w studium,
- ustalenie przeznaczenia terenu,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego,
- określenie sposobów zagospodarowania terenu,
- określenie warunków zabudowy terenu.

Kształtowanie planu miejscowego jest procesem złożonym polegającym na określeniu przeznaczenia terenu oraz zasad zabudowy i zagospodarowania obszaru objętego aktem prawa miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest najważniejszym dokumentem strategicznym gminy ponieważ łączy w sobie interes prywatny i publiczny przy uwzględnieniu warunków ekonomicznych, praw własności, potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, zasobów środowiskowych i w sposób bezpośredni oddziałuje na społeczność lokalną.

Strategia rozwoju gminy

Strategia rozwoju gminy jest kolejnym dokumentem strategicznym za pomocą którego decydenci lokalnej wspólnoty samorządowej mogą kierować podstawową jednostką samorządu terytorialnego w ujęciu długookresowym. Gmina na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym może opracowywać różnorodne programy gospodarcze obejmujące uwarunkowania społeczne i gospodarcze, do których należy *strategia rozwoju gminy*. Duże przyśpieszenie prac nad tworzeniem tego

¹⁴ Ibidem, s. 165.

dokumentu strategicznego w gminach nastąpiło przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ponieważ jest on niezbędny w procesie ubiegania się o środki pieniężne pochodzące z funduszy europejskich¹⁵.

Strategia rozwoju gminy jest długookresowym programem działań, zawierającym priorytetowe cele rozwoju oraz przedsięwzięcia, które należy zrealizować dla osiągnięcia założonych celów i źródła ich finansowania. Posiadanie tego dokumentu strategicznego wspomaga podejmowanie bieżących decyzji organów lokalnej wspólnoty samorządowej odpowiadających uwarunkowaniom zewnętrznym i wewnętrznym oraz przyczyniających się do osiągnięcia założonych punktów docelowych¹⁶.

Przepisy prawa nadają *strategii rozwoju gminy* charakter fakultatywny, co oznacza, iż lokalna wspólnota samorządowa sama decyduje o potrzebie opracowania bądź nie tworzenia tego dokumentu strategicznego. Proces konstruowania i uchwalania strategii rozwoju gminy nie jest regulowany przez żadną ustawę a wynika jedynie z naturalnej struktury czynności planistycznych oraz logiki współzależności przyczynowo-skutkowej zjawisk i składa się z sześciu etapów.

Pierwszą fazą tworzenia dokumentu strategicznego jest diagnozowanie stanu istniejącego w gminie i analiza jej otoczenia ujęta w formie raportu, który staje się podstawowym źródłem informacji dla analizy strategicznej będącej drugim etapem tworzenia *strategii rozwoju gminy*. Analiza strategiczna jest przeprowadzana za pomocą metody SWOT, która identyfikuje słabe i mocne strony lokalnej wspólnoty samorządowej oraz bada szanse i zagrożenia płynące z otoczenia gminy. Obejmuje szereg informacji o przeszłości, teraźniejszości i przyszłości podstawowej jednostki samorządu terytorialnego¹⁷. Określenie misji i celów rozwojowych lokalnej wspólnoty samorządowej jest kolejną fazą tworzenia *strategii rozwoju gminy*. W etapie tym zostają zdefiniowane idee i ogólne kierunki rozwoju gminy oraz pośrednio obszary, którymi lokalna wspólnota samorządowa powinna się zajmować. Z misji wynikają cele strategiczne, które są podporządkowane przyjętej polityce kierowania lokalną wspólnotą samorządową. Sformułowane cele rozwojowe powinny być konkretne, precyzyjne i wynikać z przeprowadzonej wcześniej analizy oraz mieścić się w realiach społeczno-ekonomicznych i ekologicznych. Czwartym etapem opracowywania *strategii rozwoju gminy* jest scenariuszowe wariantowanie dokumentu strategicznego poprzez wskazanie różnych sekwencji zdarzeń prowadzących do osiągnięcia wyznaczonego stanu docelowego. Następną fazą budowy dokumentu strategicznego gminy jest wybór optymalnej ścieżki strategii rozwoju gminy z różnych scenariuszy poprzez formalną decyzję rady gminy w formie uchwały. Wdrożenie i monitorowanie realizacji dokumentu strategicznego jest ostatnim etapem procesu planowania w lokalnej wspólnocie samorządowej. Wprowadzanie w życie postanowień zawartych w przyjętej *strategii rozwoju gminy* przypisuje się organowi wykonawczemu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, który powinien uwzględniać w corocznych projektach budżetowych poszczególne działania przyczyniające się do jej zrealizowania.

¹⁵ Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 179.

¹⁶ Zalewski A., (red.), *Nowe..., op. cit.*, s. 104.

¹⁷ Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 210.

Systematyczne realizowanie ustaleń zawartych w *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego* i *strategii rozwoju gminy* wiąże się z przeprowadzaniem inwestycji przez lokalną wspólnotę samorządową. Planowanie zadań inwestycyjnych przyczyniających się do osiągnięcia określonego stanu w przyszłości wymaga dokumentu, w którym będzie koordynował podejmowane przedsięwzięcia. Rada gminy w ramach swoich kompetencji może uchwalać wieloletni plan inwestycyjny będący ważnym instrumentem zarządzania strategicznego łączącym perspektywiczne ustalenia zawarte w planie miejscowym i *strategii rozwoju gminy* z bieżącym budżetem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. *Wieloletni plan inwestycyjny* przedstawia w podziale na poszczególne lata wszystkie działania inwestycyjne gminy ułożone w sposób priorytetowy wraz z określonymi kwotami pieniężnymi potrzebnymi do ich wykonania¹⁸. Dokument ten ułatwia kierowanie podstawową jednostką samorządu terytorialnego ponieważ dostarcza lokalnej władzy publicznej informacji potrzebnych do podejmowania decyzji bieżących zgodnych z celami długookresowymi, stanowi podstawę do ubiegania się o środki z Unii Europejskiej oraz kredyty bankowe a także jest mechanizmem koordynującym wszelkie działania związane z przygotowaniem procesu inwestycyjnego¹⁹.

Wieloletnia prognoza finansowa

Skuteczna i efektywna realizacja przedsięwzięć zawartych w dokumentach strategicznych zawierających perspektywiczne ustalenia wymaga zapewnienia odpowiednich środków pieniężnych na ich realizację. Dokumentem strategicznym określającym możliwości finansowe podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest *wieloletnia prognoza finansowa*. Forma i treść dokumentu służącego do zarządzania w ujęciu długookresowym finansami lokalnej wspólnoty samorządowej została uregulowana w ustawie o finansach publicznych²⁰.

Przepisy ustawy o finansach publicznych wprowadzające WPF dają podstawę do stwierdzenia, iż wieloletnia prognoza finansowa jest wynikiem funkcjonujących w samorządach dokumentów planistycznych z zakresu finansów: wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI), limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków UE, bezzwrotnej pomocy państw EFTA a także prognozy kwoty długu. Dokumenty te były opracowywane przez organy jednostek samorządowych na podstawie przepisów art. 166 i art. 180 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.²¹

Inicjatywa w sprawie sporządzania projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy wyłącznie do organu wykonawczego gminy, który opracowuje wieloletni plan finansowy. Jednocześnie zaakceptowanie tego dokumentu strategicznego następuje poprzez przyjęcie uchwały przez radę gminy.

¹⁸ Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 160.

¹⁹ Zalewski A., (red.), *Nowe..., op. cit.*, s. 104.

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240.

²¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2005 Nr 249 poz. 2104.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres jednego roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Dokument ten stanowi narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi poprzez powiązanie ponoszonych wydatków w kolejnych latach z celami zawartymi w innych opracowaniach strategicznych gminy. Umożliwia realizację projektów wieloletnich dzięki zapewnieniu odpowiednich środków pieniężnych na wykonanie kolejnych etapów przedsięwzięć w poszczególnych latach²².

Podsumowanie i wnioski

Wprowadzone *zarządzanie strategiczne* do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego ma poprawić skuteczność i efektywność kierowania lokalną wspólnotą samorządową przez jej decydentów. Władze gminy dzięki uchwalonym dokumentom strategicznym podejmują decyzje wynikające z długookresowych przedsięwzięć inwestycyjnych przyczyniających się do rozwoju i wzrostu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Część opracowań strategicznych, których ustalenia wpływają na społeczność lokalną a także na pozostałych obywateli państwa ściśle regulowane są przez przepisy prawa. Jednocześnie ustawodawca pozostawił dużą swobodę lokalnej wspólnoty samorządowej w opracowywaniu i uchwalaniu dokumentów strategicznych odnoszących się do różnych obszarów działalności gminy. Realizowanie fakultatywnych opracowań strategicznych lokalnej wspólnoty samorządowej zależy od kultury politycznej osób tworzących organy gminy a także od poczucia ich odpowiedzialności za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego.

Zarządzanie strategiczne jest elementem *nowego zarządzania publicznego*, które zostało wprowadzone do polskiego samorządu terytorialnego bez przeniesienia pozostałych części zarządzania nastawionego na wyniki. Wdrożenie pozostałych elementów *nowego publicznego zarządzania* do lokalnej wspólnoty samorządowej pozwoli na uzyskanie efektu synergii w zarządzaniu gminą.

Literatura:

- Dębicka A. J., *Sprawne państwo*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008,
Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010,
Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010,
Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008,
Milewska A., *Dokumenty planistyczne – koszty czy korzyści dla budżetu gminnego* [w:] *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011,
Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007,
Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007,

²² Miszczuk A., Miszczuk M., K. Żuk K., *Gospodarka...*, *op.cit.*, s. 201.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717,
Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2005 Nr 249
poz. 2104,
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157
poz. 1240.
Zalewski A., (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym.*
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005,

Summary

The subject of this article was to identify the elements of the new public management used in managing the basic unit of local government.

The Author presents the concept of new public management together with the possibilities of applying the demands arising therefore in the management of the basic unit of local government. This article was prepared on the basis of relevant literature, legal acts, newspaper articles and information heard at conferences devoted to the subject of local government.

Informacje o autorze:

Dr inż. Anna Milewska

Katedra Polityki Europejskiej,
Finansów Publicznych i Marketingu
Wydział Nauk Ekonomicznych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie
e-mail: anna_milewska1@sggw.pl