

Monika Kaczurak-Kozak

Długofalowe planowanie jako element polityki rozwoju gminy

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 3, 213-220

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



MONIKA KACZURAK-KOZAK

**DŁUGOFALOWE PLANOWANIE JAKO ELEMENT POLITYKI
ROZWOJU GMINY**

Wstęp

Podstawową funkcją zarządzania jest planowanie. Proces ten dotyczy każdej funkcjonującej jednostki, w tym również jednostek samorządu terytorialnego. W tych podmiotach gospodarowanie środkami publicznymi związane jest ściśle z planowaniem. Procesy jakie występują w jednostkach samorządowych są porównywalne do tych, które zachodziły i zachodzą nadal w jednostkach gospodarczych. Powoduje to przenoszenie na grunt samorządów terytorialnych instrumentów i narzędzi właściwych do tej pory podmiotom sektora prywatnego. Mimo różnic, jakie występują w tych jednostkach, możliwe i niezbędne jest stosowanie zasad planowania strategicznego.

1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego i jego części

Podstawowym planem w jednostkach samorządu terytorialnego jest budżet, natomiast podstawą planowania jest proces opracowywania budżetu. Bez budżetu jednostka samorządu terytorialnego nie może prowadzić swojej gospodarki finansowej. Podstawowe zasady i terminy opracowania i uchwalenia budżetu oraz jego szczegółowość i zasadnicze elementy zawarte są w ustawie o finansach publicznych¹. Według definicji zawartej w ustawie o finansach publicznych (art. 165) budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Jest on uchwalany w formie

¹ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm..).

uchwały budżetowej na rok budżetowy. W uchwale tej zawiera się również plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych.

Biorąc pod uwagę specyfikę działania jednostek samorządu terytorialnego, tworzenie przez nie budżetu jest ściśle podporządkowane zasadom budżetowym, tj. zasadzie jawności, powszechności, jedności materialnej budżetu, przejrzystości oraz równowagi budżetowej. Są to zasady, które warunkują spełnienie przez budżet wymogów ustawowych. Ponadto podstawowy okres planistyczny musi nawiązywać do okresu budżetowego. Jak wiadomo w Polsce rok budżetowy jest zgodny z rokiem kalendarzowym.

Niezbędne jest również planowanie wszelkich dochodów i wydatków z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej, czyli w podziale na działy, rozdziały i paragrafy. Ponadto należy podkreślić, iż proces wyznaczania kierunków dalszego funkcjonowania i środków niezbędnych do osiągnięcia założonych celów dokonuje się w ramach istniejącego w każdej jednostce systemu rachunkowości. Budżet jednostki samorządu terytorialnego uchwalany jest na rok budżetowy. Istnieją jednak przedsięwzięcia, które są realizowane w dłuższym, niż jeden rok, okresie. Powoduje to, że budżet musi być opracowany w sposób uwzględniający dokumenty, w których zawarte są długofalowe działania gminy. Wskazuje na to zapis w ustawie o finansach publicznych, iż uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów i wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi oraz zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej.

Należy podkreślić, iż powyższy zapis powoduje łączne ujmowanie w budżecie części bieżącej oraz części inwestycyjnej. Wydatki inwestycyjne zawarte w budżecie mają wówczas charakter jednoroczny, podczas gdy proces inwestycyjny z reguły przekracza okres jednego roku. W niektórych krajach zachodnich budżet jest podzielony na dwa typy: budżet bieżący oraz budżet inwestycyjny. W Polsce można zauważyć opinie i dyskusje na temat zmian w sposobie kształtowania budżetu. Roczny okres budżetu czyni go dobrym narzędziem realizacji działalności bieżącej, natomiast dla finansowania inwestycji jest on najczęściej zbyt krótki.

Struktura wydatków budżetowych gmin wskazuje, iż wydatkowanie środków gminy głównie dotyczy wydatków bieżących. Ponadto występuje niekorzystna tendencja szybszego wzrostu wydatków bieżących od wydatków majątkowych. Szczegółową strukturę wydatkowania środków przez gminy województwa lubuskiego w 2004 roku, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Struktura wydatków budżetów gmin województwa lubuskiego w 2004 roku

Jednostka samorządu terytorialnego	Struktura %	
	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
Gminy miejskie	86,3	13,7
Gminy miejsko-wiejskie	83,4	16,6
Gminy wiejskie	80,1	19,9
Razem	83,0	17,0

Źródło: Kwartalnik Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005, Nr 2/36, s. 14.

Jak zauważa J. Sierak, rozmiary wydatków inwestycyjnych są wypadkową lokalnych potrzeb i możliwości ich zaspokajania. Zakres i tempo procesów inwestycyjnych poszczególnych gmin są ściśle wyznaczone wysokością ich dochodów budżetowych, wielkością posiadanego majątku oraz istniejącym stanem zagospodarowania infrastrukturalnego. Odpowiednio wysoką rangę należy także przypisać realizowanej przez władze lokalne strategii rozwoju².

3. Dokumenty określające długofalową politykę rozwoju lokalnego

Wśród dokumentów określających średnio- i długookresową politykę rozwoju gminy istotne znaczenie mają następujące:

- strategia gminy,
- wieloletni plan finansowy,
- wieloletni plan inwestycyjny.

Istota tych dokumentów zawarta została w tabeli 2.

Niektórzy autorzy, jak np. W. Misiąg wskazuje na wzajemne powiązanie tych dokumentów: (schemat 1).

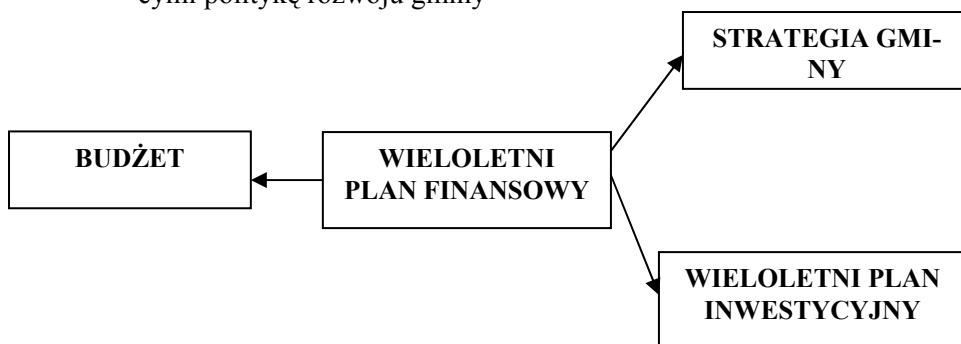
² J. Sierak, Budżety inwestycyjne gmin w latach 1994-1998, w: S. Dolata [red.], Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Finanse i budżety samorządów, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 312.

Tabela 2. Porównanie dokumentów określających średnio- i długookresową politykę rozwoju gminy

STRATEGIA GMINY	WIELOLETNI PLAN FINANSOWY	WIELOLETNI PLAN INWESTYCYJNY
Określa długofalowe cele i zadania gminy, jej najważniejsze kierunki rozwoju	Opisuje dochody i wydatki oraz deficyt (nadwyżkę) gminy w okresie kilku lat (3-10 lat)	Przedstawia zamierzenia gminy dotyczące inwestycji, jakie mają być realizowane w okresie kilku lat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Misiąg, *Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał*, Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa 2004, s. 91-93.

Schemat 1. Powiązanie między budżetem a pozostałymi dokumentami określającymi politykę rozwoju gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Misiąg, *Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał*, Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa 2004, s. 92.

Strategia jako koncepcja rozwoju lokalnego pełni wiele ważnych funkcji:³

- umożliwia efektywniejsze zagospodarowanie miejscowych zasobów: ludzkich, przyrodniczych, kapitałowych,
- wskazuje na słabe strony gminy i identyfikuje zagrożenia rozwoju lokalnego,
- zapewnia stabilny kierunek rozwoju jednostki samorządu niezależny w swych fundamentalnych założeniach od opcji politycznej zmieniających się władz lokalnych,

³ K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 159-160.

- ustala i zwiększa spójność podejmowanych przez władze lokalne decyzji, jest planem działania władz lokalnych i wyznacznikiem bieżących działań,
- popularyzuje decyzje władz lokalnych, zmniejsza opór wobec zmian i w konsekwencji eliminuje bądź łagodzi część lokalnych konfliktów społecznych,
- jest źródłem informacji o procesach społeczno – gospodarczych na danym terenie i stanowi swoistą inwentaryzację zjawisk zachodzących w gminie,
- jest źródłem informacji o kierunkach i charakterze możliwych w przyszłości zmian sytuacji, a zatem zwiększa poczucie stabilności działania podmiotów gospodarczych, wpływa na ich decyzje inwestycyjne,
- jest istotnym elementem edukacji lokalnej społeczności, zwiększa poczucie tożsamości lokalnej, itp.,
- zwiększa szanse gminy na uzyskanie dodatkowych środków wsparcia ze źródeł zewnętrznych, a jednocześnie jej posiadanie jest warunkiem uzyskania pomocy finansowej tak ze strony państwa, jak i Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę, że strategie stosowane przez gminy są w każdej z nich inne, gdyż dotyczą różnej problematyki, zakresu, podmiotów oraz posiadanych przez gminy środków służących realizacji zadań i założonych celów. Nie należy więc powielać, bez odniesienia do własnych uwarunkowań lokalnych, rozwiązań wykorzystywanych przez inne jednostki.

Wieloletni Plan Inwestycyjny stanowi narzędzie zarządzania finansami i projektami inwestycyjnymi. Pełni on następujące funkcje:

- informuje o kierunkach inwestycji, planowanym terminie ich realizacji oraz kosztach dla społeczności lokalnej, pracowników administracji oraz inwestorów,
- jest wyznacznikiem kierunków podejmowanych działań i ich weryfikatorem,
- umożliwia prognozowanie nie tylko potrzebnych zasobów finansowych, ale również źródeł ich pozyskania,
- pozwala na zmniejszenie ryzyka braku płynności oraz wybór optymalnych sposobów finansowania⁴.

Natomiast Wieloletni plan finansowy określa:⁵

- prognozę dochodów gminy,
- niezbędną wielkość wydatków operacyjnych oraz obsługę i spłatę zaciągniętych zobowiązań,
- przewidywaną wielkość długu do zaciągnięcia,
- wielkość środków przeznaczonych na inwestycje.

⁴ A. Werwińska, P. Lizakowski, Korzyści z planowania, www.ibngr.edu.pl

⁵ K. Pakoński, Budżet zadaniowy, materiały konferencyjne nt. Budżet zadaniowy, LGPP, 1999, www.partners.org.pl/LGPP

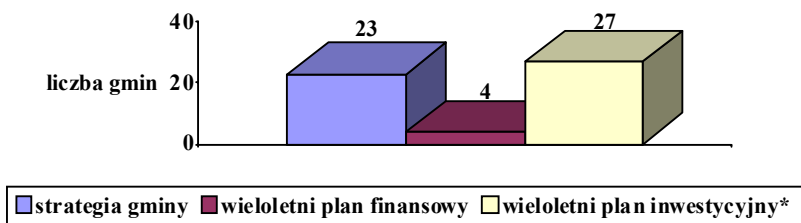
Obowiązujące ustawodawstwo nie sprzyja programowaniu polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego na okresy wieloletnie. Trudno jest powiązać długoletnie programy rozwoju z finansami jednostek samorządu terytorialnego. Decyduje o tym kilka czynników:

- 1) ustawa o finansach publicznych nie zezwala na uchwalanie upoważnień do zaciągania zobowiązań, które miałyby być spłacane ze źródeł innych niż bieżący budżet. Ponadto nie przewiduje możliwości włączania do budżetu jednostki samorządu terytorialnego wieloletnich programów wydatków inwestycyjnych,
- 2) niestabilny system finansowy jednostek samorządu terytorialnego odnoszący się zarówno do źródeł dochodów jak i do wydatków,
- 3) obowiązujący system prawny nie przewiduje wieloletnich gwarancji dofinansowywania (dotowania) zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego ze źródeł finansowania instytucji publicznych⁶.

Gminy nie mają obowiązku tworzenia wymienionych wyżej dokumentów. Jednak wiele gmin takie programy tworzy, jako element polityki rozwoju gminy oraz zarządzania swoimi finansami.

W województwie lubuskim w 2005 roku przeprowadzone zostały badania ankietowe, z których wynika, iż większość gmin opracowuje ww. dokumenty. Spośród 29 gmin, które zostały zbadane, tylko jedna nie posiadała żadnego z ww. planów. Pozostałe gminy wskazywały na przygotowanie co najmniej jednego z nich. Posiadanie przez gminy planów na dłuższy, niż jeden rok, okres czasu przedstawia wykres nr 1:

Wykres 1. Liczba gmin posiadających ponadroczne plany



Źródło: Opracowanie własne. * wśród 29 gmin - 2 gminy wskazały na opracowanie tylko tego dokumentu

Wśród gmin, które zostały zbadane w województwie lubuskim znajdują się głównie gminy miejsko – wiejskie (14 gmin) i wiejskie (12 gmin). 3 gminy mają status gminy miejskiej.

⁶ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutiś, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 1-2.

Według M. Jastrzębskiej, im większe miasto, tym większa świadomość organów lokalnych o konieczności opracowania strategii rozwoju gminy. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie także taką strategię powinny posiadać. Problem jednak dotyczy tego, kto ją opracuje, jaki będzie koszt, czy będzie opracowana prawidłowo i czy pracownicy gminy będą potrafili ją aktualizować, zgodnie ze zmieniającymi się warunkami działania⁷.

Odnosząc to do wyników badań ankietowych, spośród 6 gmin, które nie opracowały strategii, 2 gminy to gminy miejskie (66,67% zbadanych gmin miejskich), 2 gminy to gminy miejsko-wiejskie (14,29% zbadanych gmin miejsko-wiejskich) oraz 2 gminy to gminy wiejskie (16,67% zbadanych gmin wiejskich). Wszystkie gminy miejskie stworzyły wieloletnie plany inwestycyjne (100%). Wśród gmin nieposiadających tego dokumentu były po 1 gminie wiejskiej i miejsko-wiejskiej (8,33% zbadanych gmin wiejskich oraz 7,14% gmin miejsko-wiejskich).

Gminy, które opracowały wieloletni plan finansowy to :

- 2 gminy miejsko-wiejskie (14,29% gmin miejsko-wiejskich),
- 2 gminy wiejskie (16,67% gmin wiejskich).

Biorąc pod uwagę powiązania między dokumentami, na które wskazywał W. Misiąg (schemat nr 1), zauważyć można, że większość gmin tworząc strategię lub wieloletni plan inwestycyjny nie sporządza wieloletniego planu finansowego (WPF). Zasadniczym celem opracowania wieloletniego planu finansowego jest „stworzenie podstawy planowania tych procesów, które mają charakter wieloletni, a więc przede wszystkim dużych programów i projektów rozwojowych, w tym projektów inwestycyjnych...”⁸. Sytuacja ta może wynikać z samej istoty wieloletniego planu finansowego, który ma postać zbliżoną do budżetu. Zawiera dane występujące w budżecie w uproszczonej formie (w sposób mniej szczegółowy). Ponadto plan ten, ze względu na kilkuletnią perspektywę czasu powinien podlegać corocznej aktualizacji, w związku ze zmianami, które zachodzą w samej gminie jak i w jej otoczeniu. Możliwe więc, iż gminy nie decydują się na opracowanie WPF, gdyż korzystają bezpośrednio z danych przedstawionych w budżecie, tworząc strategię lub wieloletni plan inwestycyjny. Podsumowując wyniki badań można zauważyć, iż większość gmin posiada po 2 z wyżej wymienionych dokumentów.

Dokumentem, który również często opracowują gminy jest Program Rozwoju Lokalnego⁹. Z badań wynika, iż stworzyło go 16 gmin (55,17%). Pozostałe dokumenty tworzone przez gminy to studium uwarunkowań przestrzennych, dokumenty

⁷ M. Jastrzębska, Zarządzanie finansami gmin, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 42.

⁸ W. Misiąg, Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał, Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa 2004, s. 91.

⁹ posiadanie PRL jest wymogiem formalnym przy ubieganiu się o środki unijne w niektórych działaniach ZPORR. W "Podręczniku Wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006" jest mowa o tym, że w przypadku starania się o fundusze w ramach ZPORR: *Działania 3.1.* – "Obszary wiejskie" oraz *Działania 3.2.* – "Obszary podlegające restrukturyzacji", wymagane są Plany Rozwoju Lokalnego; za Stowarzyszeniem Partnerstwo dla Samorządu, www.partners.org.pl

wynikające z przepisów ustawowych w zakresie pomocy społecznej, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, czy też szczegółowe programy w zależności od potrzeb np. Zintegrowany System Rozwoju Turystyki.

4. Zakończenie

Zarządzanie w gminach związane jest z oddziaływaniem władz samorządowych na lokalne podmioty. Oddziaływanie to odbywa się m.in. za pośrednictwem dokumentów, które wyznaczają kierunki działania i koordynują sferę ich działalności. Poprzez zastosowanie długofalowego (strategicznego) planowania możliwe jest korzystnie ze sprawdzonych już w podmiotach sektora prywatnego metod zarządzania. Czyni to realizację przyjętych celów bardziej efektywną i umożliwia porównanie założeń z możliwościami.

Specyfika jednostek samorządu terytorialnego polega głównie na tym, iż ich głównym celem jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności, które jak wiadomo, są bardzo zróżnicowane i dotyczą wielu sfer. Dlatego też proces planowania musi się odbywać w taki sposób, aby uwzględniał, w każdym założonym do realizacji działaniu, zaspokajanie podstawowych potrzeb.

LANGFRISTIGE PLANUNG ALS FAKTOR DER ENTWICKLUNGSPOLITIK DER GEMEINDE

Zusammenfassung

Grundfunktion der Verwaltung ist das Planen. Das betrifft alle staatliche Einheiten, auch die territoriale Selbstverwaltung. Die Bewirtschaftung öffentliche Mittel ist eng mit der Planung verbunden. Zu dem Grundplan der Gemeinde gehört das Etat (Haushaltplan). Ohne Etat ist es nicht möglich die Finanzen zu kontrollieren. Die Grundgestze der Pla-sufl& werden hier besprochen.
