

KONTROLA •  
ZARZĄDZA

KONTROLA  
ZARZĄDZA

ZARZĄDZA

**Studium  
o środowisku  
planowania  
w jednostkach  
samorządu  
terytorialnego**

pod redakcją Marka Ćwiklickiego

# **KONTROLA ZARZĄDCZA**

## **Studium o środowisku planowania w jednostkach samorządu terytorialnego**

pod redakcją Marka Ćwiklickiego

Kraków, 2015



Niniejsza monografia została przygotowana dzięki realizacji projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (Lider projektu) nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w opracowaniu.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

### **Redakcja naukowa**

Marek Ćwiklicki

### **Autorzy**

Jan Bereza – rozdz. 5, 7

Jarosław Bober – rozdz. 4 (współaut.), rozdz. 10 (współaut.)

Marek Ćwiklicki – wstęp, rozdz. 10 (współaut.)

Wojciech Kozłowski – rozdz. 6 (współaut.), rozdz. 9 (współaut.)

Michał Kudłacz – rozdz. 4 (współaut.), rozdz. 8

Magdalena Małecka-Łyszczek – rozdz. 3

Jacek Michalak – rozdz. 6 (współaut.), rozdz. 9 (współaut.)

Ambroży Mituś – rozdz. 1, 2

Filip Moterski – rozdz. 11

### **Recenzent**

Jakub Olech

### **Redakcja i korekta językowa**

Marcin Kukiełka

### **Wydawca**



Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

tel.: +48 12 293 75 60, tel./faks: +48 12 293 75 59

[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

Publikacja udostępniana jest na licencji Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści pod warunkiem wskazania autorów, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015 jako autorów oraz zachowania niniejszej informacji licencyjnej tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja. Tekst licencji dostępny jest na stronie <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

### **Projekt graficzny i skład**

Centralne Biuro projektowe

[www.cbprojektowe.pl](http://www.cbprojektowe.pl)

### **Druk**

Ofcyna Drukarska Jacek Chmielewski, ul. Sokołowska 12 a, 01-142 Warszawa

ISBN: 978-83-89410-23-8

# **KONTROLA ZARZĄDCZA**

## **Studium o środowisku planowania w jednostkach samorządu terytorialnego**

Jan Bereza

Jarosław Bober

Marek Ćwiklicki (red.)

Wojciech Kozłowski

Michał Kudłacz

Magdalena Małecka-Łyszczek

Jacek Michalak

Ambroży Mituś

Filip Moterski





Wykaz skrótów	8
<b>WSTĘP</b>	<b>9</b>
<b>CZĘŚĆ I. PRZEDMIOT, OBSZARY I UWARUNKOWANIA PLANOWANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b>	<b>11</b>
Rozdział 1. Planowanie w samorządzie terytorialnym	12
1.1. Uwagi wstępne	12
1.2. Pojęcie i istota planowania	13
1.3. Planowanie jako element funkcjonowania podmiotu publicznego	15
1.4. Środowisko planowania a kontrola zarządcza	18
1.5. Dokumenty planistyczne a wyznaczane cele i zadania	20
1.6. Plan i jego elementy	22
1.7. Zakończenie	25
Rozdział 2. Samorządowe akty planowania	26
2.1. Uwagi wstępne	26
2.2. Pojęcie i charakterystyka samorządowych aktów planowania	27
2.3. Charakter prawny aktów planowania	28
2.4. Podział samorządowych aktów planowania	31
2.5. Charakterystyka wybranych samorządowych aktów planowania	32
2.6. Zakończenie	42
Rozdział 3. Polityka publiczna a akty planowania	43
3.1. Uwagi wstępne	43
3.2. Pojęcie polityki publicznej	43
3.3. Akty planowania jako instrumenty polityki publicznej	46
3.4. Podmioty tworzące politykę publiczną	47
3.5. Zakończenie	51

<b>CZĘŚĆ II. METODYCZNE ASPEKTY PLANOWANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b>	<b>53</b>
Rozdział 4. Zarządzanie strategiczne	54
4.1. Uwagi wstępne	54
4.2. Znaczenie planowania rozwoju JST	54
4.3. Planowanie strategiczne	57
4.4. Analiza stanu faktycznego	58
4.5. Tworzenie strategii	59
4.6. Wdrażanie strategii	63
4.7. Zakończenie	63
Rozdział 5. Planowanie operacyjne	65
5.1. Uwagi wstępne	65
5.2. Polityka rozwoju w planowaniu operacyjnym jednostek samorządu terytorialnego	66
5.3. Procedura planowania operacyjnego	76
5.4. Struktura planu operacyjnego	80
5.5. Warunki dobrego planowania operacyjnego	82
5.6. Zakończenie	85
Rozdział 6. Kontrola i monitorowanie realizacji planów w jednostkach samorządu terytorialnego	86
6.1. Uwagi wstępne	86
6.2. Pojęcie i istota kontroli w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego	86
6.3. Kontrola stopnia wykorzystania budżetu	90
6.4. Monitorowanie celów i zadań JST w świetle nowego zarządzania administracją	100
6.5. Zakończenie	105
Rozdział 7. Analiza wybranych planów i polityk lokalnych	106
7.1. Uwagi wstępne	106
7.2. Prowadzenie przez samorzady polityki rozwoju poprzez strategię i plany operacyjne	107
7.3. Przykłady samorządowych planów operacyjnych	116
7.4. Zakończenie	120

<b>CZĘŚĆ III. WYBRANE METODY PLANOWANIA</b>	<b>121</b>
Rozdział 8. Instrumenty planowania w jednostkach samorządu terytorialnego	122
8.1. Uwagi wstępne	122
8.2. Instrumenty planowania społeczno-gospodarczego, w tym diagnozy strategicznej	123
8.3. Instrumenty planowania przestrzennego	126
8.4. Instrumenty planowania finansowego	130
8.5. Zakończenie	134
Rozdział 9. Budżet jako podstawowy instrument planowania	136
9.1. Uwagi wstępne	136
9.2. Pojęcie i istota budżetu jednostki samorządu terytorialnego	136
9.3. Funkcje budżetu i zasady budżetowe	140
9.4. Formy budżetu	143
9.5. Proces budżetowy	148
9.6. Zakończenie	154
Rozdział 10. Strategiczna karta wyników jako narzędzie zarządzania realizacją strategii	155
10.1. Uwagi wstępne	155
10.2. Istota strategicznej karty wyników	156
10.3. SKW jako metoda wdrażania strategii	160
10.4. Zarządzanie strategią poprzez kartę wyników na przykładzie samorządu Charlotte	161
10.5. Warunki stosowania SKW	171
10.6. Zakończenie	172
Rozdział 11. Zarządzanie projektem zintegrowanym na przykładzie obiektów dziedzictwa przemysłowego	174
11.1. Uwagi wstępne	174
11.2. Projekt zintegrowany jako narzędzie realizacji nowej polityki rozwoju	175
11.3. Identyfikacja interesariuszy oparta na mapowaniu	176
11.4. Zasady zarządzania projektem zintegrowanym na przykładzie obiektów dziedzictwa przemysłowego	179
11.5. Zintegrowany projekt oparty na dziedzictwie przemysłowym	183
11.6. Zakończenie	187
Literatura	188
Spis rysunków	198
Spis tabel	198





## WYKAZ SKRÓTÓW

Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
Dz.U.	Dziennik Ustaw
JST	jednostka samorządu terytorialnego
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NPM	New Public Management
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	regionalna izba obrachunkowa
RP	Rzeczypospolita Polska
SFP	sektor finansów publicznych
SKW	strategiczna karta wyników
u.d.p.p.w.	ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
u.f.p.	ustawa o finansach publicznych
u.p.o.ś.	ustawa Prawo ochrony środowiska
u.p.s.	ustawa o pomocy społecznej
u.p.z.prz.	ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
u.s.g.	ustawa o samorządzie gminnym
u.s.p.	ustawa o samorządzie powiatowym
u.s.w.	ustawa o samorządzie województwa
u.w.t.p.a.	ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi
u.z.p.p.r.	ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
WSA	wojewódzki sąd administracyjny



Monografia pt. „Studium o środowisku planowania w jednostkach samorządu terytorialnego” została opracowana z myślą o szczegółowym i analitycznym przedstawieniu szeroko pojętego tytułowego środowiska planowania z uwzględnieniem uwarunkowań planowania, jak i jego metodycznych aspektów. Obszerna analiza pozwoliła na ujęcie najważniejszych zagadnień związanych z planowaniem, począwszy do kwestii prawnych, rodzajów regulacji, a skończywszy na praktycznych sposobach ustanawiania, wdrażania i kontroli planów.

Struktura studium została podzielona na trzy części, a w ich ramach umieszczono 11 rozdziałów. Pierwsza część nosi tytuł „Przedmiot, obszary i uwarunkowania w jednostkach samorządu terytorialnego” i składa się z trzech rozdziałów.

W rozdziale pierwszym Ambroży Mituś przedstawił podstawowe elementy związane z planowaniem w samorządzie, wskazując na jego miejsce w funkcjonowaniu podmiotu publicznego, charakteryzując kontrolę zarządczą jako środowisko planowania, a także omawiając dokumenty planistyczne i ich rolę. Kontynuacją tego ostatniego wątku jest rozdział drugi pt. „Samorządowe akty planowania”, również autorstwa A. Mitusia. Zasadniczą treścią tego fragmentu książki jest próba usystematyzowania aktów planowania. W nawiązaniu do tematu aktów planowania, Magdalena Małecka-Łyszczek dokonuje ich opisu w kontekście polityk publicznych. Powyższe trzy rozdziały zarysowują obszar tematyczny studium.

Część druga pt. „Metodyczne aspekty planowania w jednostkach samorządu terytorialnego” poświęcona jest praktycznemu zagadnieniu, związanemu z planowaniem o charakterze strategicznym i operacyjnym. Dlatego w czwartym rozdziale Jarosław Bober i Michał Kudłacz przedstawiają zarządzanie strategiczne jako podstawę dla operacjonalizacji planów. Uszczegółowienie tego zagadnienia na poziomie wdrożeniowym znajduje się w rozdziale piątym opracowanym przez Jana Berezę. Ponieważ każdy plan wymaga kontroli i monitorowania w rozdziale szóstym Wojciech Kozłowski i Jacek Michalak przedstawiają wytyczne z tym związane. Ostatni rozdział tej części pt. „Analiza wybranych planów i polityk lokalnych” opracowany przez Jana Berezę stanowi próbę inwentaryzacji rodzajów dokumentów planistycznych, regulujących tworzenie planów i polityk lokalnych.

Kontekst metodyczny, ale bardziej ukierunkowany na prezentację konkretnych rozwiązań, stanowi zasadniczą treść trzeciej części pt. „Wybrane metody planowania”. Rozdział ósmy

autorstwa Michała Kudłacza zawiera przegląd instrumentów planowania w JST, ukazując różne sprawdzone sposoby planowania. W rozdziale dziewiątym Wojciech Kozłowski i Jacek Michalak przedstawiają najbardziej znane narzędzie planistyczne jakim jest budżet. Kolejną metodą zaprezentowaną w tej części jest strategiczna karta wyników omówiona przez Jarosława Bobera i Marka Ćwiklickiego w rozdziale dziesiątym. W następnym – jedenastym rozdziale – Filip Moterski pokazuje przykład praktycznego zastosowania zarządzania projektem zintegrowanym.

Na zakończenie wstępu warto dodać, iż kwestie związane z kontrolą zarządczą zostały przedstawione w innej publikacji będącej efektem projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, w książce opracowanej pod redakcją M. Ćwiklickiego pt. „Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego” wydaną przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w 2015 r.<sup>1</sup>

Niniejsze studium adresowane jest głównie do przedstawicieli JST pragnących poznać szczegóły dotyczące planowania nie tylko od strony praktycznej, ale także teoretycznej. Autorzy mają nadzieję, że tak obszernie ujęte zagadnienie umożliwi dokładniejsze zrozumienie środowiska planowania w administracji samorządowej, jak również skłoni do refleksji na temat możliwości jego udoskonalenia pod kątem administracyjno-zarządczym.

*Marek Ćwiklicki*

<sup>1</sup> M. Ćwiklicki (red.), Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.

# KONTROLA ZARZĄDCZA

**CZĘŚĆ I.**  
Przedmiot, obszary i uwarunkowania  
planowania w jednostkach samorządu  
terytorialnego



## PLANOWANIE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

### 1.1. Uwagi wstępne

W literaturze z zakresu finansów publicznych podnosi się, że „przynajmniej częściowo wysokie wydatki związane z sektorem publicznym i SFP [sektor finansów publicznych – autor] wynikają z niesprawności w zarządzaniu tym sektorem”, a istniejące dysfunkcje sektora finansów publicznych „przynajmniej częściowo (...) wynikają z braku strategicznych koncepcji rozwiązywania problemów gospodarczych i umiejętności planowania długoterminowego”<sup>1</sup>. Aby temu zaradzić, współczesna administracja publiczna musi coraz większą wagę przykładając do kwestii planowania, które jest istotnym elementem zarządzania każdą organizacją (instytucją), w tym także jednostką sektora finansów publicznych. Dlatego koniec XX i początek XXI wieku to wzrost liczby opracowywanych i przyjmowanych dokumentów o charakterze planistycznym (tj. różnego rodzaju strategii, planów, programów itp.), które odgrywają coraz większą rolę w życiu każdej wspólnoty i społeczności. W doktrynie prawa ten wzrost liczby i znaczenia planowania uzasadnia się rangą menedżerskiej funkcji administracji, w tym koniecznością podejmowania bardziej racjonalnych i spójnych decyzji<sup>2</sup>.

Ten wzrost aktywności planistycznej administracji publicznej – wymuszony regulacjami unijnymi, a w konsekwencji i krajowymi – jest szczególnie zauważalny poprzez wzrost podejmowanych różnego rodzaju aktów zawierających cele i sposoby ich osiągnięcia. Ta możliwość kreowania przyszłości (w ramach funkcji planistycznej) wzmacnia wpływ administracji publicznej na otaczającą ją rzeczywistość. Jeszcze bardziej umożliwia, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym, „branie spraw we własne ręce” oraz podejmowanie, przez podmioty planujące i realizujące, planów działań racjonalnych i adekwatnych, a to z kolei przekłada się na ekonomizację działań w obszarze zadań publicznych, w tym zadań o charakterze użyteczności publicznej.

1 S. Kańduła, Sektor publiczny i sektor finansów publicznych w teorii i praktyce gospodarczej, [w:] J. Przybylska (red.), *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 23.

2 Z. Duniewska i in., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 143; K. Właźlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przełęcz Prawa Publicznego”, Nr 6/2009, s. 6 i 12.

Celem niniejszego rozdziału jest zdefiniowanie i ukazanie istoty planowania, planów i ich rodzajów oraz środowiska planowania w jednostkach samorządu terytorialnego.

## 1.2. Pojęcie i istota planowania

Proces planowania w administracji publicznej dotyczy każdego jej szczebla i każdego podmiotu publicznego. Dlatego wyróżnia się planowanie na poziomie unijnym i krajowym oraz na poziomach niższych, tj. regionalnym i lokalnym, gdzie uprawnienie lub obowiązek tworzenia szeroko rozumianych aktów planowania, zawierających cele i działania służące ich realizacji, przysługuje zarówno organom administracji rządowej, jak i jednostkom samorządu terytorialnego. Już na wstępie należy zaznaczyć, że choć sama możliwość opracowania i przyjęcia przez dany podmiot/organ określonych aktów planowania wynikać będzie z przepisów prawa, to jednak opracowanie i przyjęcie racjonalnych dokumentów planistycznych (tj. takich, w których wyznaczone cele są racjonalne i adekwatne oraz dają się zrealizować w założonym horyzoncie czasowym) zależy od istnienia w danej jednostce właściwych instrumentów zarządzania – można powiedzieć, że zależy od istnienia właściwego środowiska planowania rozumianego jako ogół czynników sprzyjających planowaniu.

Planowanie wymusza poszukiwanie coraz to nowszych technik prognozowania (przewidywania) i programowania oraz jak najlepszego ujęcia danych w układach elementów planu. Powoduje to, że sektor publiczny zapożycza instrumenty i techniki planowania stosowane w sektorze prywatnym. Dlatego na planowanie w jednostkach samorządu terytorialnego/urzędzie można najogólniej spojrzeć tak, jak na planowanie w każdej organizacji. Oczywiście z odmiennościami wynikającymi ze specyfiki jednostki sektora finansów publicznych. W takich jednostkach w procesie planowania należy uwzględniać określone prawnie rygory m.in. dotyczące terminów planowania, realizacji postanowień planu oraz kierunków wydatkowania środków publicznych<sup>3</sup>. Za tymi rygorami stoi przymus prawny i odpowiedzialność. Innymi słowy, chodzi o to, że jednostki samorządu terytorialnego planując i tworząc plany muszą to czynić w granicach obowiązujących ram prawnych.

Czym jest zatem planowanie? Należy zauważyć, że pojęcie planowania bez dookreślenia o jakie planowanie chodzi pozwala najogólniej stwierdzić, że planowanie jest działaniem „ukierunkowanym na osiągnięcie jakiegoś celu”<sup>4</sup>. Planowanie jest projektowaniem stanu pożądanego charakteryzującym się tym, że: a) odnosi się do przyszłości, b) jest przewidywaniem i kreowaniem przyszłości, c) dąży do wyznaczonych celów, d) wymaga woli działania (planowanie jest działaniem aktywnie kształtującym przyszłość), e) wymaga dokonywania wyborów<sup>5</sup>. Planowanie jest procesem obejmującym<sup>6</sup>:

1. Prognozowanie, tj. „przewidywanie przyszłych zdarzeń, procesów lub stanów rzeczy oparte na racjonalnych przesłankach (...)”.

<sup>3</sup> M. Dylewski, Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele, Difin, Warszawa 2007, s. 63.

<sup>4</sup> A. Noworól, Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 108.

<sup>5</sup> M. Dylewski, Planowanie budżetowe..., op. cit., s. 62-63.

<sup>6</sup> A. Chrostowski, P. Szczepankowski, Planowanie, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Zarządzanie. Teoria i praktyka, wyd. V zmien., PWN, Warszawa 2002, s. 182 i 193.

2. Programowanie, tj. „uporządkowany i planowo rozłożony w czasie zbiór zadań i działań niezbędnych do zrealizowania konkretnego celu w określonym terminie”.
3. Tworzenie planu, tj. dokumentu będącego efektem procesu planowania.

W ujęciu jurydycznym planowanie w administracji publicznej jest przejawem jej funkcji planistycznej i – jak podkreśla J. Jeżewski – „samo nie tworzy prawa, chociaż norma prawna z aktami planowania lub ich ustaleniami może wiązać następstwa prawne o charakterze proceduralnym lub materialno-prawnym”<sup>7</sup>. Przykładem tutaj może być art. 33 ust. 1 ustawy o odpadach<sup>8</sup> stanowiący, że „posiadacz odpadów jest obowiązany do postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarki odpadami (...), a także w sposób zgodny z przepisami o ochronie środowiska i planami gospodarki odpadami”.

Działalność planistyczna administracji publicznej – jak podnosi się w literaturze – prowadzona jest na podstawie norm ogólnych (określających cele planowania), kompetencyjnych (określających aspekt podmiotowy), materialnoprawnych (określających problematykę planów) i proceduralnych (określających proces planowania)<sup>9</sup>. Choć podstawą (źródłem) każdej aktywności administracji publicznej, w tym działalności planistycznej, jest akt rangi ustawowej, to jednak szczegółowe podstawy prawne planowania znajdują się nie tylko w aktach prawnych powszechnie obowiązujących, ale i wewnętrznie obowiązujących<sup>10</sup>. Wynika to z faktu, że do podjęcia działań planistycznych w niektórych obszarach nie jest wymagana jakaś szczegółowa podstawa prawna, lecz wystarczy ogólna norma kompetencyjna.

Właściwe planowanie jest niezbędne do tego, aby – poprzez realizowane zadania – świadczone dobra i usługi były kompleksowe i jak najwyższej jakości. Ogólnym celem planowania w jednostkach samorządu terytorialnego jest dążenie do nieprzerwanego i jak najlepszego (efektywnego) zaspokajania potrzeb mieszkańców danej wspólnoty samorządowej w zakresie dostarczanych i zapewnianych dóbr (usług) publicznych.

Z uwagi na fakt, że istotną rolę w działalności samorządu terytorialnego odgrywają jego zasoby finansowe – planowanie to m.in. rozważanie (analiza) jakie konkretne zadania wykonawcze będą realizowane (mając na uwadze posiadane lub możliwe do pozyskania zasoby finansowe, rzeczowe i osobowe) oraz jak te zadania wykonać, aby posiadane i pozyskane zasoby były jak najefektywniej wykorzystane (analiza i ocena wariantów realizacji). Ta analiza i ocena obejmuje wybór metod i technik zarządzania oraz dróg prowadzących do osiągnięcia wyznaczonych celów (rezultatów).

Konieczność wyznaczania celów i ich osiągania oraz konieczność sprostania wielu wymogom stawianym przed jednostkami sektora finansów publicznych – wymaga właściwego zarządzania, które w jednostkach samorządu terytorialnego wydaje się być już nie tylko czymś postulowanym, lecz niezbędnym (koniecznym). Cechami charakterystycznymi zarządzania w sektorze publicznym są<sup>11</sup>:

7 J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, wyd. IV uzupełnione, Kolonia Limited 2004, s. 325.  
 8 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).  
 9 Zob.: R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, *Przegląd Prawa Publicznego*, Nr 5/2009, s. 35.  
 10 R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej...*, op. cit., s. 36.  
 11 G. Pawelska-Skrzypek i in., *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1997, s. 9.



- A. działalność jednostek sektora finansów publicznych jest służbą wobec potrzeb ogółu społeczeństwa oraz regionalnych i lokalnych wspólnot;
- B. cel, misja i realizowane zadania przez jednostki sektora finansów publicznych są bardziej złożone niż w sektorze prywatnym;
- C. podejmowane przez jednostki sektora finansów publicznych decyzje (rozstrzygnięcia) zawsze w jakiejś mierze mają charakter polityczny;
- D. wyznaczone cele i podejmowane decyzje są kreowane w ramach obowiązującego prawa oraz pod presją i naciskiem wewnętrznym i zewnętrznym (otoczenia);
- E. proces podejmowania decyzji cechuje przejrzystość;
- F. decyzje (rozstrzygnięcia) podejmowane są z zachowaniem procedur demokratycznych;
- G. decyzje (rozstrzygnięcia) podejmowane są w procedurach otwartych na uczestnictwo różnych grup społecznych;
- H. procesy planowania są dłuższe ze względu na możliwość albo obowiązek zasięgnięcia opinii mieszkańców (konsultacje).

### 1.3. Planowanie jako element funkcjonowania podmiotu publicznego

J. Zimmermann zalicza planowanie do aksjomatów prawa administracyjnego, a planowanie i plan ujmuje jako instytucje klasyczne i podstawowe, bez których współczesne państwo nie może funkcjonować, aby jego działania były uznane za obliczalne i przewidywalne<sup>12</sup>. Innymi słowami wpisane jest w aktywność administracji publicznej, umożliwiając racjonalne (tj. rozsądne i przemyślane) podejmowanie działań.

Planowanie i tworzenie planów w szerokim tego słowa znaczeniu (tj. obejmującym nie tylko plany *sensu stricto*, ale także inne dokumenty planistyczne) jest nieodzownym elementem właściwego zarządzania. Planowanie będąc jedną z funkcji zarządzania, obok wykonywania i kontroli, jest procesem osiągania założonych celów, w ramach którego następuje: a) wyznaczanie celów końcowych (np. długookresowych, strategicznych), b) analiza sposobów ich osiągnięcia, c) opracowanie planu określającego cele cząstkowe i działania służące ich osiągnięciu oraz ryzyka towarzyszące osiągnięciu założonych celów<sup>13</sup>.

Działania odnoszące się do planu tworzą pewien cykl<sup>14</sup>, w którym planowanie i kontrola są ze sobą szczególnie powiązane. W takim cyklu planowanie i kontrola dość wyraźnie zachodzą na siebie, a ich częścią wspólną są przyjęte wzorce. Można powiedzieć, że tak jak bez planowania trudno w ogóle mówić o kontroli wykonania, gdyż to na etapie planowania następuje określanie celów (rezultatów) i zadań służących ich osiągnięciu, tak nie w pełni właściwe jest planowanie, które nie uwzględnia wyników kontroli, potwierdzających osiągnięcie

12 J. Zimmermann, Aksjomaty prawa administracyjnego, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 180.

13 Zob.: A. Mituś, Cele i zadania samorządu terytorialnego oraz mierniki ich realizacji, [w:] M. Ćwiklicki (red.), Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 78-107.

14 Dla przykładu pojęciem „cyklu planowania” posługuje się ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1166), która w art. 3 pkt 7 definiuje go jako „okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie”.



założonych rezultatów (wyników) lub określających rodzaj i zakres odchyień, uchybień i nieprawidłowości<sup>15</sup>.

**Rys. 1. Proces realizacji zadań i osiągnięcia celów w jednostkach samorządu terytorialnego**



Źródło: opracowanie własne.

Proces realizacji zadań i osiągnięcia celów jest działaniem zorganizowanym, w którym wyróżnia się różne jego etapy. Liczba wyróżnianych etapów może być różna i jest zależna od koncepcji i szczegółowości ujęcia. Wskazany na rysunku 1 cykl jest relacją podstawową. W teorii i praktyce można wyróżnić bardziej rozbudowane układy, nawet wtedy, gdy bazują tylko na cyklu PDCA (tzw. cykl Deminga, z ang. *Plan-Do-Check-Act*)<sup>16</sup>. Jednakże ostatecznie wszystkie etapy istniejących koncepcji rozłożone na elementy (czynniki) podstawowe w danym cyklu działań zorganizowanych są takie same. I niezależnie od liczby i rodzajów elementów w cyklu – wszystkie one oddziałują na siebie. Dlatego kontrola wywiera wpływ nie tylko na plan, ale i na jego realizację.

Kontrola może być rozumiana jako system (tj. działania kontrolne wszystkich osób wchodzących w skład systemu oraz procesy i działania tworzące ten system) lub jako proces<sup>17</sup>. Stąd pojęciu „kontrola” przypisuje się dwa podstawowe znaczenia, tj. kontrola jako funkcja zarządzania i kontrola jako czynności sprawdzające. Kontrola jako funkcja zarządzania służy doskonaleniu funkcji planowania i wykonywania. Kontrola jako czynności sprawdzające to porównanie „informacji o tym, co rzeczywiście następuje w trakcie wdrażania planu w życie, z preliminarzami, budżetami, programami, wzorcami opracowanymi podczas planowania”<sup>18</sup>. Celem każdej kontroli jest to, aby „rzeczywiste działanie było zgodne z planowanymi”<sup>19</sup>. Działania kontrolne umożliwiają także ocenę, czy zadania (działania) prowadzące do

15 Zob. H. Steinmann, G. Schreyögg, Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady, wyd. 3 popr. i uzupeł., Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1998, s. 23.

16 M. Ćwiklicki, H. Obora, Wprowadzenie do metod TQM, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 40-43.

17 Zob.: S. Kałużny, Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka, PWE, Warszawa 2008, s. 20 i 23.

18 P. Szczepankowski, Kontrola i controlling, [w:] A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, Zarządzanie. Teoria i praktyka, wyd. V zmienione, PWN, Warszawa 2002, s. 199.

19 J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., Kierowanie, wyd. II zmienione, PWE, Warszawa 2011, s. 538.

osiągnięcia celów były określone w sposób optymalny i czy wskazano właściwy sposób ich osiągnięcia<sup>20</sup>.

Współczesna wewnętrzna kontrola w administracji publicznej to kontrola zintegrowana z systemem zarządzania, która dostarcza, a przynajmniej powinna dostarczać istotnych informacji do podejmowania decyzji<sup>21</sup>. A podejmowane w każdej jednostce decyzje są wyborem określonego kierunku działania, prowadzącym do „rozwiązania konkretnego problemu lub wykorzystania pojawiającej się okazji”<sup>22</sup>. Wszystkie podejmowane decyzje w założeniu mają zbliżać jednostkę do osiągnięcia wyznaczonego celu przekształcając stan obecny (istniejący) w pożądany stan przyszły<sup>23</sup>. Podejmowane decyzje zawsze w jakiejś mierze mają oparcie w działaniach przeszłych i teraźniejszych – to doświadczenie podpowiada co i na ile jest realne. W sektorze publicznym – dodatkowo – na decyzje, w tym na wyznaczanie i osiągnięcie wyznaczonych celów, mają wpływ nie tylko decyzje o charakterze kierowniczym (wpływ bezpośredni), ale także decyzje o charakterze politycznym (wpływ pośredni). Wszystkie podejmowane decyzje tworzą pewną hierarchię; podobnie jak wyznaczane cele. Mając na uwadze ich stopień ciężkości wyróżnia się decyzje kluczowe (strategiczne), które podejmuje kierownictwo najwyższego szczebla oraz decyzje operacyjne, które są podejmowane na szczeblach niższych<sup>24</sup>.

Planowanie w jednostkach samorządu terytorialnego to ciąg wielu różnych działań, których efektem są różnego rodzaju dokumenty planistyczne. Podejmowane działania to zarówno działania o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Jako przykład tych ostatnich można wskazać współpracę jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, która niejednokrotnie jest obowiązkiem wynikającym „z zadań planistycznych i programowych”; np. w ścisłej kooperacji powinno przebiegać sporządzanie „lokalnych i regionalnych programów pomocy społecznej oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych”<sup>25</sup>. Ta konieczność współpracy wynika ze złożonych problemów jakie muszą rozwiązywać jednostki samorządu terytorialnego, gdzie tylko ich współdziałanie i efektywna polityka państwa może pozwolić rozwiązać lub choćby zminimalizować np. problemy bezrobocia czy ubóstwa<sup>26</sup>.

W jednostkach samorządu terytorialnego, zasadniczo opracowywanie planów należy do kompetencji organu wykonawczego, natomiast jego przyjęcie jest kompetencją organu stanowiącego. Jednakże, aby plany miały odpowiednią jakość muszą być przygotowywane przez zespoły osób posiadających określoną wiedzę i doświadczenie z zakresu objętego planowaniem. Ponadto niejednokrotnie w proces opracowywania planu oprócz innych podmiotów administrowanych włączane są także podmioty administrowane<sup>27</sup>. Udział jednych i drugich w procedurze planowania może przybrać formę, np. wniosku, opinii, konsultacji lub uzgodnienia.

20 Zob.: P. Cabała, System kontroli w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Pomocnicze materiały dydaktyczne, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 18.

21 Zob.: S. Kałużny, Kontrola wewnętrzna..., op. cit., s. 92.

22 J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., Kierowanie, op. cit., s. 238.

23 M.J. Ramus, P. Szczepankowski, Podejmowanie decyzji w organizacji, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Zarządzanie. Teoria i praktyka, wyd. V zmienione, PWN, Warszawa 2002, s. 91.

24 Zob.: M.J. Ramus, P. Szczepankowski, Podejmowanie decyzji..., op. cit., s. 108.

25 I. Sierpowska, Prawo pomocy społecznej, wyd. 3, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008, s. 81.

26 Ibidem, s. 81-82.

27 K. Właźlak, Racjonalność planowania w prawie administracyjnym, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2015, s. 119 i nast.

#### 1.4. Środowisko planowania a kontrola zarządcza

Planowanie w administracji publicznej to podejmowanie różnych działań prawnych i faktycznych w celu opracowania i przyjęcia planu w szerokim tego słowa znaczeniu. Jednakże planowanie będzie przynosić wymierne korzyści tylko wtedy, gdy w jednostce będą istnieć odpowiednie mechanizmy i narzędzia sprzyjające planowaniu. Inaczej mówiąc, gdy będzie odpowiednie środowisko planowania. W przeciwnym razie planowanie może być tylko stratą czasu i nieefektywnym wykorzystaniem zasobów, a same plany mogą być pozbawione racji tworzenia, gdyż będą w znacznej mierze tylko pewnymi „życzeniami” lub „planami pro forma” – będą tylko wyrazem formalnego wypełnienia nakazu przyjęcia określonego aktu planowania.

Odpowiednie mechanizmy i narzędzia sprzyjające planowaniu można tworzyć w ramach funkcjonującego w jednostce systemu kontroli zarządczej, który zapewniając realizację celów i zadań wspiera i aktywizuje podmioty do celowego działania poprzez podejmowanie racjonalnych i spójnych decyzji przekładających się na efektywne działanie. Oczywiście na efektywność działań jednostek samorządu terytorialnego wpływ ma wiele czynników, w tym wskazanych w standardach kontroli zarządczej<sup>28</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego będąc zobowiązane nie tylko do realizacji określonych zadań publicznych, lecz także do osiągania wyznaczonych celów muszą „dostrzec”, że realizacja celów i zadań jest najbardziej możliwa wtedy, gdy rzetelnie zaplanują jak je osiągnąć/zrealizować. Jednakże, aby osiągnąć „spójne i wymierne wyniki”, podlegające pomiarom celem monitorowania, kontrolowania i podnoszenia efektywności, poszczególne jednostki na wszystkich szczeblach muszą być właściwie zarządzane<sup>29</sup>. Bez dokonywania pomiarów wyników – tak jak w każdej organizacji, tak i w jednostkach sektora finansów publicznych – kierownicy różnych szczebli nie mieliby podstaw (uzasadnienia) do: przekazywania podwładnym szczegółowych wymagań wobec nich; oceny, jak są realizowane cele; analizy i określenia, gdzie i dlaczego cele nie są realizowane; oceny i nagradzania pracowników; podejmowania właściwych decyzji w zakresie efektywnego zarządzania posiadanymi zasobami<sup>30</sup>. Podobnie pracownicy bez pomiaru wyników: nie wiedzieliby czego się od nich oczekuje; nie mieliby podstaw do kontrolowania i poprawy swojej pracy; nie wiedzieliby jak należy pracować, aby otrzymać nagrodę; nie wiedzieliby co można i należy usprawnić<sup>31</sup>.

Choć kontrola wyników (tj. osiągnięcia założonych celów / stopnia realizacji zadań) według określonych kryteriów i mierników jest możliwa w ramach istniejącego w jednostce systemu kontroli zarządczej, to jednak aby przynosiła ona wymierne korzyści należy określić nie tylko wyniki końcowe (docelowe), ale także wyniki cząstkowe wykonywanych zadań i podejmowanych działań. Ponadto, aby pomiary wyników przynosiły pożądane efekty, a w szczególności przyczyniły się do poprawy efektywności, niezbędne jest stosowanie mierników, które<sup>32</sup>:

- oceniają czynniki mające wpływ na dany efekt;
- tworzą spójny i kompleksowy system pomiarowy.

28 Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84), dalej jako: Standardy kontroli zarządczej.

29 G.A. Rummler, A.P. Brache, Podnoszenie efektywności organizacji, PWE, Warszawa 2000, s. 179.

30 Ibidem, s. 179.

31 Ibidem, s. 179.

32 Ibidem, s. 179.

Kontrola zarządcza jest przejawem współczesnych tendencji, gdzie każda organizacja, w tym jednostki sektora finansów publicznych, wdraża zintegrowane systemy działań zapobiegających powstaniu niekorzystnych zdarzeń. Zapewniając realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny itd., kontrola zarządcza ma dawać pewność prawidłowego funkcjonowania jednostki w określonym aspekcie lub zakresie jej działania.

Kontrola zarządcza wymusza m.in. wyznaczenie misji i celu/celów jednostki (determinowanych przepisami prawnymi) oraz wyznaczanie kierunków działania i sposobów efektywnego wykorzystania zasobów jednostki (osobowych, rzeczowych, finansowych)<sup>33</sup>. W jednostkach samorządu terytorialnego realizacja celów i zadań determinowana jest nie tylko istnieniem właściwego zarządzania, ale i „rządzenia”, które ma co najmniej bliskie związki z polityką. To powoduje, że podejmowane decyzje (rozstrzygnięcia) są motywowane nie tylko względami ekonomicznymi, ale także społecznymi i politycznymi.

Należy też odnotować, że choć na legalne, skuteczne<sup>34</sup>, efektywne<sup>35</sup>, terminowe i oszczędne<sup>36</sup> wykonywanie zadań i osiąganie celów ma wpływ wiele czynników, to spośród nich na szczególną uwagę zasługuje tzw. czynnik ludzki. Chodzi o to, aby poszczególne stanowiska pracy były obsadzone kompetentnymi pracownikami, którzy dają gwarancję należytego wykonywania powierzonych im zadań do wykonania. Istotną rolę w tym odegrać powinno kierownictwo jednostki, np. na czas informując właściwych pracowników o wprowadzonych zmianach w przepisach prawnych odnoszących się do każdego podmiotu prawa (np. z zakresu rachunkowości), do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych (np. z zakresu finansów publicznych), czy też tylko do jednostek samorządu terytorialnego.

Czynnik ludzki odgrywa ważną rolę nie tylko na etapie planowania różnego rodzaju działań jednostki, ale także na etapie wykonywania określonych zamierzeń, gdzie podejmowane różnego rodzaju decyzje niejednokrotnie wywierają ważne skutki w przyszłości. Powoduje to – zwłaszcza w administracji publicznej – konieczność analizy skutków decyzji, tj. konieczność analizy ryzyka związanego z jej podjęciem. Niewłaściwa decyzja może doprowadzić np. do konieczności wypłaty odszkodowania na rzecz podmiotu uprawnionego. Dla jednostki samorządu terytorialnego nawet jedno odszkodowanie może być znacznym uszczupleniem jej stanu finansowego. Kwestia ta jest o tyle interesująca, że niewłaściwe decyzje choć mogą nie mieć nic wspólnego z wieloma celami danej jednostki, to jednak z uwagi na uszczuplenie zasobów finansowych mogą przesądzić o nie osiągnięciu wielu istotnych celów. To pokazuje, że w jednostce sektora finansów publicznych wszystkie obszary jej działalności stanowią „naczynia połączone”. Dlatego z jednakową dbałością i starannością należy zajmować się (tj. lanować i kontrolować) każdym jej obszarem działań. To właśnie zapewnia należycie funkcjonująca w jednostce kontrola zarządcza.

33 B.R. Kuc, Kontrola jako funkcja zarządzania, Difin, Warszawa 2009, s. 116.

34 Skuteczność definiowana jest jako „stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności”. Najwyższa Izba Kontroli, Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, lipiec 2005, s. 37.

35 Efektywność jest rozumiana jako wydajność, która jest definiowana jako związek pomiędzy osiągniętym rezultatem a poczynionymi nakładami na osiągnięcie tego rezultatu. Może ona przybrać formę maksymalizacji osiągniętego rezultatu (o określonej jakości) przy danych nakładach, albo formę minimalizacji nakładów dla osiągnięcia danego rezultatu (o określonej jakości) Zob.: Najwyższa Izba Kontroli, Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, lipiec 2005, s. 42.

36 Oszczędność definiowana jest jako „minimalizacja kosztów prowadzonych działań, przy zachowaniu wymaganej jakości”. Najwyższa Izba Kontroli, Glosariusz terminów..., s. 28.

## 1.5. Dokumenty planistyczne a wyznaczane cele i zadania

Planowanie to „szczególnego rodzaju umiejętność stawiania i określania celów do realizacji”, których osiągnięcie w założonym minimalnym zakresie przesądza o sukcesie procesu zarządzania<sup>37</sup>. Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego, w szczególności gminą, polega na realizacji celów jakie wprost nakładają na jednostkę przepisy prawa lub jakie wspólnota samorządowa uznaje za priorytetowe do osiągnięcia w danym okresie, a które władza w ramach swoich kompetencji stara się osiągnąć<sup>38</sup>. Na osiągnięcie wyznaczonych celów wpływ ma wiele czynników, m.in.: środowisko wewnętrzne i zewnętrzne jednostki, zarządzanie ryzykiem w jednostce i jej mechanizmy kontroli. Dlatego do właściwego ukształtowania tych i innych obszarów zarządzania mogą posłużyć standardy kontroli zarządczej, które sprzyjają realizacji celów i zadań.

W jednostkach sektora finansów publicznych formułowane cele służą jak najlepszemu wykonywaniu zadań publicznych. Jednakże z punktu widzenia ustalania celów, zadania publiczne należy ująć jako dobra/usługi publiczne, a następnie dokonać ich segmentacji według kryterium ich rodzaju, przeznaczenia i adresatów (beneficjentów danej usługi). Łatwiej jest wówczas uchwycić cel danej usługi publicznej i najważniejszą relację pomiędzy potrzebami społecznymi (zapotrzebowaniem na daną usługę) a wielkością posiadanych zasobów.

Ustalanie celów – mające miejsce także wtedy, gdy cel jest *expressis verbis* określony ustawowo (wówczas przybiera formę rozłożenia wskazanego w ustawie celu na cele szczegółowe) – następuje na jednym z etapów planowania, które obejmuje „dwa sprzężone ze sobą działania”, tj. wyznaczanie celów i sposobów ich osiągnięcia<sup>39</sup>. W tym ujęciu, tj. techniczno-proceduralnym, planowanie obejmuje w szczególności określanie celów, ustalanie priorytetów i kolejności działań służących osiągnięciu ustalonych celów, określanie mierników, ustalanie zasobów, określanie ryzyka i działań monitorujących realizację celów itp.

Cele w każdej organizacji (jednostce) pełnią istotną rolę, a przede wszystkim<sup>40</sup>:

- cele zapewniają poczucie kierunku – organizacja i jej pracownicy wiedzą co chcą osiągnąć; ich wysiłek jest ukierunkowany;
- cele wskazują priorytety i przesądzają o sposobie wykorzystania ograniczonych zasobów jednostki;
- cele pomagają w ocenie postępów – „wyraźnie sformułowany, wymierny cel z określonym terminem realizacji staje się normą efektywności” pozwalającą ocenić postępy. Dlatego cele są ważnym elementem kontrolowania rozumianego jako „proces upewniania się, czy działania są współmierne do celów i planów, które zostały opracowane do osiągnięcia tych celów”.

Ustalanie celów w każdej jednostce (instytucji) jest jednym z trudniejszych, a może nawet najtrudniejszym momentem w planowaniu. Polega na ich wyborze i sformułowaniu lub uszczegółowieniu oraz kategoryzacji i określeniu, jak najlepiej można je osiągnąć

37 M. Dylewski, Planowanie budżetowe..., op. cit., s. 62-63.

38 Zob.: E. Wróblewska, Rachunkowość zarządcza jako narzędzie wspomagające system kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, [w:] J. Przybylska (red.), Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 73.

39 J. Kisielnicki, Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym, PWE, Warszawa 2008, s. 81.

40 J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., Kierowanie, op. cit., s. 262-263.



i zmierzyć<sup>41</sup>. W sektorze publicznym istnieją pewne dodatkowe trudności wynikające m.in. z faktu, że w usługach publicznych nie chodzi o zysk. Dlatego formułując kryteria i mierniki oceny realizacji celu, nie można oprzeć się na tak podstawowym – dla innych podmiotów – kryterium, jakim jest kryterium zysku; nie można także oprzeć się tylko na kryterium oszczędności.

Na ustalony cel należy spojrzeć jak na wzorzec określający co chcemy i możemy osiągnąć w danym horyzoncie czasowym. To powoduje, że wyznaczane cele powinny być realistyczne, a sposób ich osiągania adekwatny i możliwy do przeprowadzenia. Choć można to odnieść do każdego celu, to jednak należy ze szczególną starannością czynić to w aktach planowania o charakterze wykonawczym, które są podstawą ich faktycznej realizacji. Inaczej jest w tzw. politykach publicznych, które zasadniczo zawierają tylko cele i to dość ogólnie sformułowane. Na przykład celem działań podejmowanych i realizowanych w ramach polityki rozwoju jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju; zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej; podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej<sup>42</sup>.

W zależności od rodzaju planu, cel który zamierza się osiągnąć jest w treści planu sformułowany wprost (tak jest w planach imperatywnych i kierunkowych) lub można go wywieść z zawartych w planie informacji (tak jest w planach informacyjnych)<sup>43</sup>. Niemniej jednak właściwie wybrany i sformułowany cel jest warunkiem podstawowym i niezbędnym w powodzeniu każdego planowania oraz zarządzania w ogóle. Świadomie przyjęty i sformułowany cel pozwala skuteczniej i efektywniej osiągnąć pożądane rezultaty (wyniki)<sup>44</sup>. Dlatego powinny być przyjęte zasady, wytyczne i kryteria dotyczące wyboru celów, chyba że cele zostały określone w przepisach prawa. Jako przykładowe kryteria wyboru celów wymienia się: niezbędność (tj. czy realizacja celu jest konieczna), wykonalność (tj. szanse realizacji celu), trwałość skutków (tj. uzyskane korzyści z realizacji celu), termin realizacji celu, zgodność z innymi celami, akceptowalność celu (przez władze, społeczność itp.), wpływ/oddziaływanie (tj. jakie skutki wywoła cel), powszechność celu (wielkość grupy beneficjentów)<sup>45</sup>.

Wpływ na stawiane cele i ich osiąganie w samorządzie terytorialnym ma nie tylko organ wykonawczy, ale i organ stanowiący (rada gminy, powiatu czy sejmik województwa). Dlatego np. niewłaściwe działania któregośkolwiek z organów mogą mieć przełożenie nawet na nieosiągnięcie wyznaczonego celu, a co najmniej mogą wpłynąć na wizerunek jednostki i urzędu. Wpływ na ustalone cele powinny mieć także podmioty z tzw. otoczenia jednostki, a w szczególności członkowie danej wspólnoty. Dlatego komunikacja (pomiędzy organami, pomiędzy członkami organu, organami a urzędnikami, pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a jednostkami pomocniczymi, jednostkami samorządu terytorialnego a społecznością i ich mniejszymi grupami a NGO itd.) jest bardzo ważnym elementem. Aby wspólnota samorządowa właściwie funkcjonowała, nie można doprowadzać do sytuacji, by członkowie tej wspólnoty czuli się niepotrzebni. Nie mogą mieć przekonania, że nie mają nic do powiedzenia; że są marginalizowani. We wspólnocie samorządowej każdy powinien mieć możliwość, z jednej strony łatwego zapoznania się z zamierzeniami władz i podejmowanymi decyzjami,

41 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. II zmienione, PWN, Warszawa 2007, s. 9.

42 Zob.: art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649).

43 R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej...*, op. cit., s. 30.

44 J.D. Antoszkiewicz (red.), *Metody zarządzania*, POLTEXT, Warszawa 2007, s. 32.

45 G. Pawelska-Skrzypek i in., *Planowanie i zarządzanie...*, op. cit., s. 79 i 94.

a z drugiej strony powinien mieć możliwość wypowiedzenia się w kwestiach wspólnych, a nawet mieć możliwość wpływania na nie.

Dobre planowanie umożliwia sformułowanie właściwych celów oraz opracowanie przejrzystego i elastycznego (otwartego na zmiany) dokumentu planistycznego określającego odpowiedni do celów termin ich realizacji<sup>46</sup>. W jednostkach samorządu terytorialnego plany (akty planowania) określają drogę osiągnięcia sformułowanych celów – dookreślają sposób realizacji zadań/usług publicznych.

## 1.6. Plan i jego elementy

Efektem procesu planowania jest plan w szerokim ujęciu (tj. strategia, plan, program itp.), który ma przewidywać przyszłość i ma zapobiegać niepożądanym wpływom nieprzewidywanych zdarzeń<sup>47</sup>. W ujęciu prawnym pojęcie „plan” można zdefiniować jako akt regulujący zamierzenia administracji publicznej (tj. cele do osiągnięcia) wraz ze wskazaniem sposobów i środków ich realizacji w określonej perspektywie czasowej<sup>48</sup>.

Plan określa przede wszystkim jakie cele będą realizowane i w jaki sposób będą osiągnięte (tzn. zawiera pewną wizję osiągnięcia celów<sup>49</sup>). Wynika to z faktu, że wyznaczanie celów oraz zadań i działań służących ich osiągnięciu jest nieodzownym elementem każdego planowania. Przy czym opracowując dany plan należy, oprócz celu czy celów głównych, wskazać cele cząstkowe i przypisać służące ich osiągnięciu zadania i działania wraz z wskazaniem terminów w jakich powinny zostać podjęte. Cele cząstkowe służą okresowemu sprawdzeniu (tj. w toku realizacji planu) stopnia osiągnięcia ustalonych celów końcowych.

Realizacja planów oparta jest na czterech instrumentach, tj.: planach pracy określających jakie działania składają się na dane zadanie; przydziałach zasobów; cząstkowych lub okresowych przeglądach realizacji zadań oraz działaniach korygujących wychwycone odstępstwa (odchylenia) od planu<sup>50</sup>. Te ostatnie elementy pozwalają określić o ile nie spełniają się przewidywania lub oczekiwania określone w danym planie<sup>51</sup>. Może to być np. nie dotrzymany termin wykonania zadania, lub przekroczona kwota wydatków na realizowane zadanie. Mając to na uwadze należy stwierdzić, że każde realizowane przedsięwzięcie – niezależnie od przedmiotu i zakresu – powinno mieć swój plan, przyjęty we właściwej procedurze oraz posiadający odpowiednią formę i niezbędną treść, do której zaliczymy: opis potrzeby wymagającej zaspokojenia; grupę docelową (beneficjenci); założone cele (krótkoterminowe i długoterminowe); wymagane zadania i działania do wykonania; kryteria i mierniki realizacji; ryzyko nieosiągnięcia celu; wymagane zasoby (nakłady) oraz wskazanie zakresu kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za realizację planu<sup>52</sup>. Przygotowując jakiegokolwiek przedsięwzięcie

46 G. Pawelska-Skrzypek i in., Planowanie i zarządzanie..., op. cit., s. 18.

47 B.R. Kuc, Kontrola..., op. cit., s. 162.

48 Zob.: K. Wlazlak, Racjonalność planowania..., op. cit., s. 25.

49 Zob.: M. Górski, J. Kierzkowska, Strategie, plany i programy, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Tom 7, C.H. Beck i Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 183.

50 G. Pawelska-Skrzypek i in., Planowanie i zarządzanie..., op. cit., s. 116.

51 J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., Kierowanie, op. cit., s. 240.

52 Zob.: G. Pawelska-Skrzypek i in., Planowanie i zarządzanie..., op. cit., s. 86.

należy mieć na uwadze różnego rodzaju ograniczenia, przede wszystkim prawne i finansowe, a także społeczne, polityczne, organizacyjne, czasowe itp.

Tak jak planowanie wymaga podejmowania racjonalnych decyzji, od momentu rozpoczęcia planowania do momentu przyjęcia aktu planowania, tak realizacja aktu planowania jest ciągiem jeszcze większej liczby decyzji o różnym ciężarze gatunkowym. Wykonanie planu to podejmowanie działań faktycznych i prawnych, które doprowadzą – przy danych środkach finansowych – do najlepszego wykonania zadań (treść planu)<sup>53</sup>. Cechami charakterystycznymi właściwego planowania i jego efektu, tj. planu są<sup>54</sup>:

- prymat planowania – planowanie jest podstawową funkcją zarządzania, a plan podstawą każdego istotnego działania;
- celowość – każdy plan formułowany jest „dla zapewnienia sprawnej realizacji postawionego celu”;
- skuteczność/wykonalność – plan musi dać się wdrożyć;
- kompletność – plan musi obejmować wszystkie kwestie odnoszące się do jego przedmiotu, a wszystkie plany powinny być zintegrowane.

Każdy plan powinien być przede wszystkim zrozumiały, racjonalny, spójny i elastyczny. Każdy plan powinien mieć stosowną formę (strukturę) i odpowiednią zawartość merytoryczną. Akty planowania mogą zawierać analizy, elementy opisowe i graficzne. Układ planu powinien być przejrzysty, a sam plan opracowany według określonej metodologii (np. jednolita czcionka i formatowanie dla danego elementu planu). Wszelkie założenia i dane wyjściowe powinny być należycie udokumentowane, a formułowane prognozy oparte na rzetelnych danych. W planach można wyróżnić<sup>55</sup>:

- A. przedmiot planu – czego dotyczy;
- B. elementy planu – m.in. określenie celów, etapy wdrożenia, środki finansowe na realizację planu;
- C. układ organizacyjny – kto jest odpowiedzialny za realizację planu;
- D. cechy planu – tj. znaczenie planu, jego racjonalność, spójność, elastyczność, koszt, jawność, forma itp.;
- E. czas – okres objęty planem (np. plany roczne, wieloletnie itp.).

Zasadniczo w tych przypadkach, w których prawo wymaga przyjęcia określonego aktu planowania, przepisy określają nie tylko podmiot, na którym spoczywa ten obowiązek, ale także wskazują co najmniej ogólny zakres jego treści (założenia)<sup>56</sup>. We współczesnym świecie, gdzie trwa „wyścig z czasem” najczęściej korzysta się z przygotowanych wcześniej wzorców planów. Takie plany lub ich części są odpowiednio modyfikowane i wykorzystywane do tworzenia podobnego lub zupełnie odmiennego planu.

53 T. Dębowska-Romanowska, Prawo budżetowe Państwa i samorządu terytorialnego, [w:] W. Wójtowicz, Prawo finansowe, 2 wyd., C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 57.

54 A. Chrostowski, P. Szczepankowski, Planowanie..., op. cit., s. 179-181.

55 Ibidem, s. 181.

56 M. Górski, J. Kierzkowska, Strategie, plany i programy..., op. cit., s. 195.



Przyjmowane przez każdą organizację (jednostkę, instytucję) plany tworzą pewną hierarchiczną strukturę (tj. drzewo planów)<sup>57</sup>. Plany na każdym szczeblu – jak podkreśla się za J.A.F. Stonerem i Ch. Wankelem – pełnią „dwojaką rolę: wyznaczają cele, które mają być osiągnięte przez plany niższego szczebla, z kolei same stają się instrumentem realizacji celów, ustalonych przez plan wyższego szczebla”<sup>58</sup>. Podobnie jest w jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie akty planowania (strategie, plany, programy itp.) także tworzą pewną zhierarchizowaną strukturę, wymagając aby akty szczebla niższego były zgodne z daną polityką państwa i aktami szczebla wyższego<sup>59</sup>. Taką hierarchią aktów planowania, a ściślej strategii w zakresie planowania społeczno-gospodarczego, przewiduje art. 9 pkt 1-3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>60</sup>. Na samym szczycie plasuje on długookresową strategię rozwoju kraju określając ją jako dokument zawierający główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat. Na niższym szczeblu w hierarchii znajduje się średniookresowa strategia rozwoju kraju określająca podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmująca okres 4-10 lat, realizowana przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów<sup>61</sup>. Najniższy szczebel zajmują pozostałe strategie rozwoju, które są dokumentami określającymi podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym tzw. obszarów funkcjonalnych. W tej ostatniej grupie znajdują się strategie rozwoju województwa. Średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz strategie z niższego szczebla są uszczegółowieniem długookresowej strategii rozwoju kraju.

Stosując kryteria klasyfikacji każdy plan można zakwalifikować do jakiejś grupy (rodzaju). W literaturze wyróżnia się m.in. kryteria: podmiotowe, przedmiotowe, zakresu planu, charakteru planu, formy planu lub horyzontu czasowego<sup>62</sup>. Podstawowym podziałem planów jest podział na plany strategiczne, taktyczne i operacyjne. Plan strategiczny („perspektywny plan działania”) zawiera strategię danego podmiotu, która jest sposobem postępowania mającym doprowadzić do osiągnięcia określonego celu lub celów, poprzez działania zgodne z opracowanymi założeniami<sup>63</sup>. Plany strategiczne – najogólniej ujmując – udzielają odpowiedzi na trzy podstawowe pytania: dokąd zmierzamy? (misja, istota działania); co chcemy osiągnąć w długim okresie czasu? (cele ogólne); jak to osiągniemy? (ogólne sposoby realizacji)<sup>64</sup>. Tak więc strategia jest planem (aktem) wyznaczającym ogólny kierunek lub kierunki działania podmiotu administracji publicznej w całym lub znacznym obszarze jego aktywności, zawierającym także cele i zadania do realizacji w długim horyzoncie czasowym. Natomiast plany taktyczne i operacyjne będące efektem planowania taktycznego (średni szczebel zarządzania) i planowania operacyjnego (najniższy szczebel zarządzania)

57 Zob.: A. Mituś, *Cele i zadania...*, op. cit., s. 86-89.

58 B.R. Kuc, *Kontrola...*, op. cit., s. 162.

59 Z. Duniewska i in., *Plany, strategie, programy...*, op. cit., s. 159.

60 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649), dalej jako u.z.p.p.r.

61 Przewidziane ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju programy (tj. programy operacyjne i rozwoju) są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym mającymi na celu realizację średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategii rozwoju. Programy te przyjmowane są w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu (art. 15 u.z.p.p.r.).

62 A. Chrostowski, P. Szczepankowski, *Planowanie...*, op. cit., s. 188.

63 Uniwersalny słownik języka polskiego, PWN 2006.

64 G. Pawelska-Skrzypek i in., *Planowanie...*, op. cit., s. 18.

są planami wykonawczymi<sup>65</sup>. Jednakże w praktyce w samorządzie terytorialnym najczęściej wyróżnia się tylko plany strategiczne i operacyjne różniące się między sobą<sup>66</sup>:

- horyzontem czasowym – plany strategiczne są wieloletnie, plany operacyjne mają perspektywę roczną;
- zakresem – plan strategiczny obejmuje całą lub prawie całą działalność jednostki, natomiast plany operacyjne tylko jej wycinek;
- stopniem szczegółowości – plany strategiczne są ogólne, a operacyjne szczegółowe.

W jednostkach samorządu terytorialnego można także wyróżnić plany jednorazowe (tzn. plany prawdopodobnie nie powtarzane w przyszłości) pod postacią programów, projektów i budżetów oraz plany trwale obowiązujące (tzn. plany powtarzane w przyszłości) pod postacią polityk, procedur i reguł postępowania<sup>67</sup>.

## 1.7. Zakończenie

Współcześnie administracja publiczna jest zobligowana do wykonywania zadań (świadczenia odpowiednich usług) w sposób zarówno zgodny z prawem, jak i efektywny, oszczędny i terminowy. Takiej realizacji zadań służą działania przemyślane podejmowane na podstawie różnego rodzaju dokumentów (strategie, plany, programy itp.) opracowywanych w procesie planowania, będącego projektowaniem pożądanego stanu przyszłego. Jednakże aby planowanie przynosiło określone korzyści muszą istnieć odpowiednie mechanizmy i narzędzia sprzyjające planowaniu, tj. odpowiednie środowisko planowania.

Efektom planowania jest dokument, który składa się z dwóch głównych części, tj. części wskazującej cele i zadania wraz z miernikami ich realizacji oraz części określającej w jaki sposób te cele i zadania będą realizowane.

## Informacja o autorze

Ambroży Mituś, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

65 B.R. Kuc, *Kontrola...*, op. cit., s. 162.

66 J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, op. cit., s. 265.

67 Szerzej: B.R. Kuc, *Kontrola...*, op. cit., s. 162-164.

# SAMORZĄDOWE AKTY PLANOWANIA

## 2.1. Uwagi wstępne

Choć planowanie i szeroko rozumiane plany (tj.: strategie, plany *sensu stricto*, programy itp.) mogą dla wielu kojarzyć się z minionym okresem i systemem gospodarki centralnie planowej to jednak obecnie ich rola, zakres i znaczenie jest inne niż ówczesne. Współcześnie w administracji publicznej w procesie planowania biorą udział nie tylko podmioty/organy uprawnione lub zobowiązane do przyjęcia określonych planów, lecz także inne podmioty publiczne, a także prywatne i społeczne, a plany są tworzone nie tylko na poziomie centralnym (krajowym), lecz także na poziomie regionalnym i lokalnym (powiat, gmina); i nie tylko przez terenowe organy administracji rządowej, ale i przez organy poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Zakres i mnogość różnorodnych planów powoduje, że tworzą one swoistą sieć różnych powiązań i zależności, mniej lub bardziej oddziaływujących na siebie, przyjmowanych w różnych formach działania administracji. Ta mnogość rodzajów „produktów” działań planistycznych administracji publicznej, niejednokrotnie przybierających tę samą nazwę przy odmiennym zakresie i charakterze prawnym itp. powoduje, że celowe wydaje się przyjęcie zbiorcze określenie, np. dokumenty planistyczne lub dokumenty planowania. W niniejszym rozdziale, z uwagi na charakter rozważań, przyjęto nazwę „akt planowania”<sup>1</sup> i „plan” w ujęciu szerokim. Takie akty planowania przyjmują nazwę planu *sensu stricto*, strategii lub programu, a także koncepcji, założenia, prognozy, priorytetu, analizy, specyfikacji, studiów itp.<sup>2</sup> Charakteryzuje je duże zróżnicowanie nie tylko w zakresie nazewnictwa<sup>3</sup>, ale także podstaw prawnych tworzenia, przedmiotu, treści, adresatów i zakresu czasowego. Niektóre z aktów planowania tworzone są na podstawie umocowania ustawowego i przyjmowane są w trybie ustawy (np. ustawa budżetowa), a inne takiego trybu i umocowania do podjęcia nie potrzebują<sup>4</sup>. Przyjmowane akty planowania mogą mieć rangę ustawy, jak przywołana

1 Oczywiście każdy z aktów planowania (np. strategia, plan, program itp.) ma swoją specyfikę pozwalającą zakwalifikować go do danej kategorii aktu; o jego kwalifikacji powinno decydować posiadanie określonych cech, a nie jego nazwa.

2 Zob.: K. Właźlak, Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej, *Przegląd Prawa Publicznego* 2009, Nr 6, s. 11.

3 Zasadniczo nazwa aktu planowania ma drugorzędne znaczenie. Istotny jest przede wszystkim jego zakres treściowy i charakter prawny.

4 K. Właźlak, *Charakter prawny...*, op. cit. s. 11.

już ustawa budżetowa, albo mogą być przyjmowane aktem normatywnym niższego rzędu (np. uchwała budżetowa).

Celem niniejszego rozdziału jest przybliżenie pojęcia aktu planowania, ogólne przedstawienie charakteru prawnego samorządowych aktów planowania oraz analiza natury prawnej wybranych samorządowych aktów planowania.

## 2.2. Pojęcie i charakterystyka samorządowych aktów planowania

Jak podnosi J. Zimmermann, akty planowania „dotyczą zachowań administracji publicznej przewidywanych w przyszłości – determinują i warunkują te zachowania, określają ich zakres i okoliczności, w jakich będą miały zostać podjęte”<sup>5</sup>. Normy aktów planowania z jednej strony zawierają informacje (dane) stanowiące podstawę do podejmowania działań, a z drugiej strony zawierają zobowiązanie określonego zachowania. Wyróżnikiem samorządowych aktów planowania jest to, że w swej treści zawierają „element lokalny”, który przesądza o tym, że teoretycznie nie może być dwóch identycznych aktów planowania zarówno na szczeblu gminnym, powiatowym czy wojewódzkim, choć oczywiście ich struktura formalna (elementy planu) są co najmniej podobne.

Obowiązek lub możliwość tworzenia aktów planowania przez samorząd terytorialny wynika zarówno z ustrojowych ustaw samorządowych, jak i z przepisów ustaw materialnych. *De facto* to te ostatnie stanowią wprost, czy dany akt planowania jest obligatoryjny czy tylko fakultatywny oraz jaki jest jego zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Ustrojowe ustawy samorządowe w swych przepisach wymieniają niektóre akty planowania, a m.in.: programy gospodarcze (zob.: art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup>); programy rozwoju przyjmowane w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (zob.: art. 18 ust. 2 pkt 6a u.s.g.); powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (zob. art. 12 pkt 9b ustawy o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>); powiatowy program przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (zob. art. 12 pkt 9c u.s.p.); strategię rozwoju województwa (art. 18 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa<sup>8</sup>); priorytety współpracy zagranicznej województwa (art. 18 pkt 13 u.s.w.).

Z kolei przepisy ustaw materialnych wymieniają m.in. następujące akty planowania: gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>9</sup>, stanowiący część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalany corocznie przez radę gminy (art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>10</sup>); wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiący część strategii

5 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2010, s. 78.

6 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594), dalej jako u.s.g.

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595), dalej jako u.s.p.

8 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596), dalej jako u.s.w.

9 Realizacja aktów planowania należy do kompetencji organu wykonawczego albo wskazanych ustawowo lub w planie jednostki organizacyjnej; np. gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizuje ośrodek pomocy społecznej.

10 Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2015 r., poz. 1286), dalej jako u.w.t.p.a.

wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej (art. 4 ust. 1 u.w.t.p.a.); wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska (art. 17 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>11</sup>).

Choć planowanie jest obecne w każdym obszarze działania administracji publicznej to jednak w niektórych obszarach nabiera ono szczególnego znaczenia. W jednostkach samorządu terytorialnego do takich szczególnych obszarów należy przede wszystkim zaliczyć zagospodarowanie przestrzenne, rozwój lokalny i regionalny, zabezpieczenie społeczne czy ochronę środowiska.

Niewątpliwie szczególnym rodzajem planu jest budżet jednostki samorządu terytorialnego, którego uchwalenie, jak i rozpatrzenie sprawozdania z jego wykonania jest kompetencją organu stanowiącego (tj. odpowiednio rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa)<sup>12</sup>. Do kompetencji organów stanowiących należy także stanowienie m.in. planów zagospodarowania przestrzennego, do których zaliczamy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminie (art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g.), a także plan zagospodarowania przestrzennego w województwie (art. 18 pkt 3 u.s.w.).

Oprócz planów wskazanych w ustrojowych ustawach samorządowych i ustawach materialnych, istnieje wiele planów o charakterze *stricte* wewnętrznym, dotyczących funkcjonowania danej jednostki/urzędu, jak np. plany urlopowe, plany pracy rady gminy itp. Mamy także plany kontroli, np.: roczne, wieloletnie i danego zadania kontrolnego itp. Ta mnogość różnorodnych planów powoduje, że akty planowania i zawarte w nich wypowiedzi/normy planowe mogą mieć charakter informacyjny (tzn. zawierają dane, prognozy ułatwiające podjęcie decyzji), imperatywny (tzn. „wiążą prawnie adresatów”) lub oddziaływający (tzn. zawierają bodźce do określonego zachowania)<sup>13</sup>. Te ostatnie, według E. Ochendowskiego, powstają z połączenia norm informacyjnych z imperatywnymi.

### 2.3. Charakter prawny aktów planowania

Chcąc poznać naturę aktów planowania należy w pierwszej kolejności określić jakie miejsce zajmują wśród źródeł prawa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup> w art. 87 wymienia źródła powszechnie obowiązującego prawa, a w art. 93 – źródła prawa wewnętrznego. Ze względu na umiejscowienie tych przepisów mówi się o konstytucyjnych źródłach powszechnie obowiązującego prawa (katalog zamknięty) oraz o konstytucyjnych źródłach prawa wewnętrznego (katalog otwarty). Te pierwsze zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, tzn. adresatem normy prawnej jest określona kategoria podmiotów (np. osoba fizyczna, organ administracji publicznej), a określony w jej hipotezie stan faktyczny może się zdarzyć w nieokreślonej liczbie przypadków. Natomiast normy prawa wewnętrznego są skierowane „do wewnątrz” administracji publicznej. Normy aktów prawa wewnętrznego nie mogą być podstawą prawną wydania decyzji administracyjnej i nie mogą kształtować sytuacji prawnej innych adresatów niż podległych organowi, który wydał akt prawa wewnętrznego. To jednak nie oznacza, że akty prawa wewnętrznego w zupełności nie oddziałują na

11 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232), dalej jako u.p.o.ś.

12 Zob.: art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.; art. 12 pkt 5-6 u.s.p.; art. 18 pkt 6 i 9 u.s.w.

13 E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, TNOiK, Toruń 2005, s. 136.

14 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

podmioty zewnętrzne. Można wskazać wiele przypadków co najmniej pośredniego oddziaływania aktów prawa wewnętrznego na sytuację prawną adresata spoza struktury podmiotu wydającego taki akt.

Chcąc udzielić odpowiedzi ma pytanie „jaki jest charakter prawny aktów planowania?” należy postawić sobie pytania: czy akty planowania są źródłem prawa?, czy samorządowe akty planowania są aktami prawa miejscowego? Pytania te, stawiane „nie pierwszy raz”, nie doczekały się jednoznacznych odpowiedzi. Charakter prawny aktów planowania (ich klasyfikacja prawna) wywołuje spory w doktrynie. Sporna jest choćby kwestia: czy plan jest aktem stanowienia czy stosowania prawa. Wydaje się, że zasadniczo plany należy zaklasyfikować do aktów stosowania prawa i nie sposób ich nie ująć w zbiorze źródeł prawa administracyjnego w ujęciu szerokim (tzw. swoiste źródła prawa administracyjnego). Po analizie należy stwierdzić, że akty planowania nie mieszczą się w tym dychotomicznym podziale na źródła prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego.

W odniesieniu do samorządowych aktów planowania podnosi się, że nie są one aktami prawa miejscowego, gdyż nie posiadają wszystkich cech przypisywanych tym aktom<sup>15</sup>. W tym zakresie wskazuje się, że akty planowania nie są aktami prawnymi, gdyż nie zawierają norm prawnych powszechnie obowiązujących. To stanowisko podzielił w jednym z wyroków WSA w Krakowie, stwierdzając, że „akty planowania i budżety są rodzajem wytycznych, nie wykazujących cech normatywnych w sensie materialnoprawnym i procesowym, czyli nie zawierających norm powszechnie obowiązujących”<sup>16</sup>. Wydaje się jednak, że nie można generalizować i „ujmować w jednym zbiorze” wszystkich aktów planowania, czemu dał wyraz w jednym z wyroków NSA, stwierdzając iż „okoliczność, że określony program (akt planowania) uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sama przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego”<sup>17</sup>. W innym – NSA podnosi, że akty planowania są swoistymi źródłami prawa administracyjnego<sup>18</sup>, wyznaczającymi „zamierzenia administracji publicznej i stanowią jedną z materialnych (treściowych) przesłanek aktów wydawanych przez organy administracyjne”<sup>19</sup>.

Akty planowania są formą działania administracji publicznej. Jednakże nie stanowią one jakiejś samodzielnej formy, lecz występują pod postacią różnych form – mają niejednorodny charakter. Nawet w ramach tej samej kategorii, mogą przybrać różną formę<sup>20</sup>. Akty planowania mogą przybrać formę aktu normatywnego, aktu generalnego lub indywidualnego, czynności materialno-technicznej<sup>21</sup>, czy umowy (np. kontrakt terytorialny<sup>22</sup>). Przyjmując koncepcję E. Ochendowskiego, że wszystkie formy działania administracji można sprowadzić do czynności prawnych (ich celem jest wywołanie skutku prawnego) zarówno administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych oraz działań nie będących czynnościami prawnymi (ich celem nie jest wywołanie skutku prawnego, choć taki skutek może nastąpić)<sup>23</sup>, możemy dokonać podziału aktów planowania na akty prawne i czynności nie przybierające takiej formy.

15 Na temat cech aktów praw miejscowego zob.: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa-Kraków 2007, s. 70 i nast.

16 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2009 r., I SA/Kr 1313/2008, LexPolonica nr 2120717.

17 Wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/2013, LexPolonica nr 7303326.

18 Zob. Wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r., II OSK 2695/2011, LexPolonica nr 3907818.

19 Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., II GSK 43/2006, LexPolonica nr 2306379.

20 M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy...*, op. cit., s. 185.

21 K. Właźlak, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 9.

22 Zob. art. 5 pkt 4c i art. 14o ust. 4 u.z.p.p.r.

23 M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy...*, op. cit., s. 183-184.



Jednak aby dany akt miał charakter aktu normatywnego niezbędne jest istnienie wyraźnego przepisu ustawowego „statuującego taki charakter danego aktu”<sup>24</sup>.

Choć akty planowania najczęściej są aktami abstrakcyjno-generalnymi, to także wyróżnia się akty indywidualno-konkretne<sup>25</sup>. I nawet jeśli jakiś akt planowania zawiera normy prawne, to nierzadko obok nich współistnieją postanowienia o charakterze konkretnym, czy konkretno-indywidualnym wyznaczające kierunek działania oraz cel do osiągnięcia w określonym przedziale czasu przez organ administracji publicznej. Postanowienia planów oprócz celu czy celów wskazują także zadania służące ich osiągnięciu oraz osoby odpowiedzialne za ich osiągnięcie. Sam cel oraz poszczególne zadania służące osiągnięciu celu – w zależności od rodzaju planu – mogą być ogólnie lub szczegółowo określone. Natomiast wybór działania i środki służące osiągnięciu celu zasadniczo pozostawiono osobom odpowiedzialnym za ich osiągnięcie. Osiągnięcie celu końcowego czy celów częściowych planu powoduje wykonanie (wypełnienie) zawartych w nim postanowień.

Należy przyjąć, że akty planowania zawierają normy planowe lub inaczej normy programowe. Norma planowa „finalnie (celowościowo) programuje postępowanie swoich adresatów, nakazując im dążenie do urzeczywistnienia pewnego określonego celu lub celów za pomocą pewnych środków”<sup>26</sup>. Wypowiedzi prawodawcy zawarte w normach planowych mogą mieć taką moc wiążącą jak normy; mogą być pewnymi wytycznymi (dyrektywami) albo tylko pewnymi postulatami, życzeniami (optatywy)<sup>27</sup>. Normy planowe wiążą przede wszystkim organy administracji publicznej podporządkowane organowi przyjmującemu dany dokument<sup>28</sup>. W samorządzie terytorialnym przyjęte przez organ stanowiący akty planowania wiążą przede wszystkim organ wykonawczy. Niemniej jednak choć normy planowe zasadniczo są kierowane do podmiotów administracji publicznej, to oddziałują także na podmioty spoza tej administracji.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że ujmowanie aktów planowania w kategorii prawnych form działania także nie oddaje w pełni ich specyfiki, gdyż najczęściej spycha je do kategorii aktów wewnętrznych. Natomiast natura tych aktów jest jednak inna. Zawierają one normy generalne (ogólne) i konkretne, silnie związane z normami powszechnie obowiązującymi i wywierają wpływ na sytuację jednostki (obywatela)<sup>29</sup>. Ten wpływ może być większy lub mniejszy, bezpośredni lub pośredni. Akt planowania może bezpośrednio determinować treść aktu administracyjnego zewnętrznego lub może tylko determinować działalność administracji publicznej, a poprzez to pośrednio wpływać na sytuację jednostki (obywatela)<sup>30</sup>.

24 Ibidem, s. 186.

25 Z. Duniewska i in., *Plany, strategie, programy...*, op. cit., s. 175.

26 M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wydawnictwo poznańskie, Poznań 2006, s. 150.

27 K. Wlazlak, *Racjonalność planowania...*, op. cit., s. 70 i nast.

28 M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy...*, op. cit., s. 198.

29 Szerzej: R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej...*, op. cit., s. 31-32.

30 Ibidem, s. 38-39.

## 2.4. Podział samorządowych aktów planowania

Oprócz podziałów, które można dokonać na podstawie kryteriów charakteru prawnego (patrz wyżej), samorządowe akty planowania (plany, strategie itp.) są opracowywane i przyjmowane w różnych trybach, niejednokrotnie z udziałem innych (zewnętrznych) podmiotów, których udział przyjmuje postać opinii, uzgodnienia itp.<sup>31</sup> Różnią się one między sobą w szczególności: mocą prawną, zakresem oddziaływania (sfera wewnętrzna lub zewnętrzna) lub horyzontem czasowym ich obowiązywania<sup>32</sup>. Akty planowania mogą mieć charakter twórczy lub wykonawczy<sup>33</sup>. Mogą być „oświadczeniem woli lub wiedzy”, przyjmując postać dokumentów, czy nawet aktów prawnych<sup>34</sup>. Stąd plany (akty planowania) mogą być klasyfikowane z punktu widzenia różnych kryteriów.

Ze względu na moc wiążącą można wyróżnić plany imperatywne (prawnie wiążące), plany influencyjne (kierunkowe) i plany indykatywne (informacyjne)<sup>35</sup>.

Ze względu na zasięg terytorialny samorządowe akty planowania możemy podzielić na lokalne (powiatowe, gminne) i regionalne. Na wyższym poziomie są plany krajowe, a nad nimi plany ponadnarodowe (na poziomie UE); plany te mają charakter ogólny i kierunkowy.

Opracowanie i przyjęcie aktu planowania może być obligatoryjne (np. gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt; roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.) lub fakultatywne. Obligatoryjność opracowania i przyjęcia niektórych planów może być uzależniona od określonych czynników, np. liczby mieszkańców (tak jest w przypadku planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego). W przypadkach, w których opracowanie planu jest obligatoryjne, a nie nastąpiło jego uchwalenie, przepisy mogą zobowiązywać inny organ do wydania takiego planu w formie aktu nadzoru. Na przykład wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w przypadku nie uchwalenia / nie dokonania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 12 ust. 3 u.p.z.prz.); regionalna izba obrachunkowa ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w przypadku nie podjęcia uchwały budżetowej w terminie (art. 240 ust. 3 u.f.p.).

W literaturze, zarówno z zakresu zarządzania, jak i z zakresu prawa, przyjmując jako kryterium horyzont czasowy, wyróżnia się: strategie, plany długoterminowe, plany średnioterminowe, plany krótkoterminowe i plany bieżące<sup>36</sup>. Strategia to akt planowania o charakterze ogólnym i długim horyzoncie czasowym, wyznaczający cele długofalowe<sup>37</sup> uszczegóławiane w planach i programach; strategia jest ujmowana jako akt polityki publicznej<sup>38</sup>. Plan *sensu stricto* jest aktem planowania rozwijającym ogólne cele strategii. Natomiast program jest szczegółowym i skonkretyzowanym planem działania przyjętym do realizacji, a określającym podstawowe etapy osiągnięcia celu, jednostkę organizacyjną i osoby odpowiedzialne

31 Z. Duniewska i in., Plany, strategie, programy..., op. cit., s. 147.

32 Ibidem, s. 147-148.

33 Ibidem, s. 174.

34 Ibidem, s. 149.

35 R. Stasikowski, O istocie funkcji planistycznej..., op. cit., s. 29-30.

36 M. Górski, J. Kierzkowska, Strategie, plany i programy..., op. cit., s. 182.

37 Należy odróżnić planowanie strategiczne od planowania długofalowego. Podnosi się, że planowanie strategiczne to określanie „co można zrobić”, natomiast planowanie długofalowe to określanie „co należy zrobić”. G. Pawelska-Skrzypek i in., op. cit., s. 9.

38 Zob.: M. Górski, J. Kierzkowska, Strategie, plany i programy..., op. cit., s. 190.



za dany etap osiągnięcia celu oraz kolejność i czas trwania każdego etapu<sup>39</sup>. Mniejszymi elementami programu są projekty. Wyodrębnienie aktów planowania ze względu na horyzont czasowy, tj. okres na jaki są one opracowywane i przyjmowane determinują terminy realizacji zamieszczonych w nich celów.

Ze względu na kryterium przedmiotu planowania można wyróżnić plany finansowe, plany z zakresu ładu przestrzennego, ochrony środowiska, pomocy społecznej itd. Przygotowywane akty planowania mogą być opracowywane niezależnie od innych aktów planowania albo – co jest najczęstszym przypadkiem – przy jego opracowywaniu wymagane jest uwzględnienie postanowień innych aktów planowania<sup>40</sup>. Mogą dotyczyć określonych wąskich obszarów realizowanych zadań (np. plany zrównoważonego rozwoju miejskiego transportu zbiorowego) albo szerokiego obszaru działalności, tak jak np. w przypadku planowania społeczno-gospodarczego, którego efektem jest spójny układ aktów planowania o szerokim zakresie przedmiotowym.

## 2.5. Charakterystyka wybranych samorządowych aktów planowania

W niniejszym podrozdziale zostaną omówione wybrane akty planowania opracowywane i przyjmowane przez jednostki samorządu terytorialnego:

- w zakresie gospodarki finansowej – plany finansowe/budżet jednostki samorządu terytorialnego;
- w zakresie kształtowania ładu przestrzennego;
- w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami;
- w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego;
- w zakresie pomocy społecznej.

### Akty planowania finansowego – budżet jednostki samorządu terytorialnego

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest publicznym planem finansowym charakteryzujący się tym, że<sup>41</sup>:

- uchwalany jest przez podmiot publiczny;
- tryb jego opracowywania, uchwalania i wykonywania jest określony ustawowo;
- ma określony zakres czasowy – obejmuje okres 1 roku (celem rocznego planowania finansowego jest zapewnienie równowagi finansowej);
- jest szczegółowym ujęciem przewidywanych wpływów i wydatków;

39 J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., Kierowanie, op. cit., s. 292.

40 Zob.: Z. Duniewska i in., Plany, strategie, programy..., op. cit., s. 144-146.

41 T. Dębowska-Romanowska, Prawo budżetowe..., op. cit., s. 62.

- stanowi podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej;
- zawiera nakaz powinnego zachowania wyrażony w pieniądzu;
- odzwierciedla interes publiczny danej wspólnoty (lokalnej lub regionalnej).

Ze względu na interes publiczny budżety są: a) opracowywane, uchwalane i wykonywane jawnie; b) ich uchwalenia dokonuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, będący najbardziej legitymizowany i reprezentatywny dla danej wspólnoty<sup>42</sup>.

Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska budżet jest publicznym planem finansowym zawierającym „prawnie wiążące normy planowania finansowego”, które kreują przyszłość „w sposób podobny, jak to czynią akty normatywne lub akty stosowania prawa ustalające i konkretyzujące (...) obowiązki dla indywidualnego adresata”<sup>43</sup>. Budżet jest podstawowym planem finansowym (tzn. wszystkie inne plany finansowe muszą być z nim powiązane), będącym zestawieniem przewidywanych dochodów i wydatków danego podmiotu publicznego, obejmującym planowane wpływy ze wszystkich przypadających mu źródeł i wszystkie planowane wydatki<sup>44</sup>.

Budżet jest częścią uchwały budżetowej. Jednoznaczne ustalenie charakteru prawnego uchwał budżetowych jest znacznie trudniejsze niż jakiegokolwiek innego aktu planowania. W literaturze wymienia się przynajmniej kilka powodów takiego stanu rzeczy. Przede wszystkim to, że: „budżety powstają zawsze (i wyłącznie) w formach przewidzianych dla tworzenia prawa”, „są znacznie ściślej sformułowane niż plany”, a „bezwzględne obowiązywanie norm budżetu jest znacznie wyższe niż wskazań planu, ponieważ ich przekroczenie możliwe jest dopiero po zmianie postanowień budżetu”<sup>45</sup>. Ta swoista natura uchwał budżetowych powoduje chęć uznania ich za akty zawierające normy o charakterze powszechnie obowiązującym, czyli za akty prawa miejscowego. Niemniej jednak – jak podkreśla D. Dąbek powołując się na pogląd części doktryny<sup>46</sup> – budżety samorządowe „są rodzajem «wytycznych» o charakterze indywidualnym”, są „tylko aktem planowania i zarządzania finansowego w okresie budżetowym”<sup>47</sup>.

Podobnie w tej kwestii wypowiada się T. Dębowska-Romanowska stwierdzając, że budżet jest swoistym aktem wewnętrznego zarządzania „w którym nakaz powinnego zachowania wyrażony jest w pieniądzu i dotyczy gromadzenia dochodów, administrowania nimi i wydatkowania w określonym, przyszłym przedziale czasowym”<sup>48</sup>. I choć budżet obowiązuje (tzn. istnieje „prawnie wiążący nakaz powinnego zachowania się”) od i do wskazanego terminu, po upływie którego wygasa obowiązywanie budżetu jako upoważnienie do dokonywania wydatków, to jednak nadal wywiera on skutki jako część aktu normatywnego (uchwały)<sup>49</sup>. W tej samej części wywodu T. Dębowska-Romanowska podkreśla, że choć budżet to akt zarządzania publicznego i z jego istoty wynika, że jest „bliższy stosowaniu prawa, niż jego tworzeniu”, to jednak budżety jednostek samorządu terytorialnego uchwalane są na podstawie

42 T. Dębowska-Romanowska, Prawo budżetowe..., op. cit., s. 61.

43 Ibidem, s. 53-54.

44 Ibidem, s. 54.

45 D. Dąbek, Prawo miejscowe, op. cit., s. 154.

46 Należy zauważyć, że istniejące rozbieżności w doktrynie prawa co do charakteru prawnego aktów planowania, w szczególności budżetu dotyczyły *de facto* okresu sprzed transformacji ustrojowej, gdzie akty planowania („państwowe akty planowania”) zajmowały szczególne miejsce wśród działań ówczesnych władz centralnych.

47 D. Dąbek, Prawo miejscowe, op. cit., s. 154-155.

48 T. Dębowska-Romanowska, Prawo budżetowe..., op. cit., s. 56.

49 Ibidem, s. 60-61.

upoważnień ustawowych a ich wykonywanie różni się od wydawania i wykonywania decyzji konstytutywnych (tworzących nowy stan faktyczny) czy aktów indywidualnych<sup>50</sup>.

Jako dodatkowy argument odmawiający uchwałom budżetowym przymiotu aktu prawa miejscowego D. Dąbek słusznie wskazuje, że ustrojowe ustawy samorządowe oraz ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>51</sup> wśród uchwał podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, oprócz aktów prawa miejscowego, wymieniają w osobnej kategorii samorządowe uchwały budżetowe oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa<sup>52</sup>. Na potwierdzenie tego D. Dąbek przywołuje treść art. 89 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, który stanowi, że „publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlega także uchwała budżetu województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa”. W mojej ocenie o charakterze prawnym uchwały budżetowej (budżetu samorządowego) jeszcze dobitniej przesądzają przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 61 ust. 2 stanowi że „wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego”. Znamienne tutaj jest stwierdzenie, że to ogłoszenie następuje „w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego”. Co oznacza, że uchwała budżetowa nie jest aktem prawa miejscowego, a jej ogłoszenie ma tylko na celu realizację zasady jawności w zakresie gospodarki finansowej<sup>53</sup>. *Expressis verbis* podkreśla to art. 61 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że „gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu jest jawna. Wymóg jawności jest spełniany w szczególności przez opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu”. Stąd uchwały budżetowe i uchwały je zmieniające nie są aktami prawa miejscowego, lecz „szczególnym rodzajem aktów planowania i zarządzania finansowego w okresie budżetowym”<sup>54</sup>.

### **Akty planowania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego**

W zakresie kształtowania ładu przestrzennego zasadnicza rola przypada gminie, dopełnia ją województwo, a rola powiatu jest marginalna. Wynika to stąd, że w samorządzie terytorialnym plany z zakresu zagospodarowania przestrzennego tworzone są na poziomie gminy i województwa.

Do aktów planowania przestrzennego w gminie zalicza się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przy czym studium jest wyrazem polityki gminy w zakresie ładu przestrzennego, natomiast wykonaniem tej polityki są plany miejscowe. Spośród wszystkich aktów planowania, zarówno studium, jak i plan miejscowy charakteryzują się wysokim stopniem sformalizowania i szczególności w zakresie elementów ich treści i trybu opracowania – jest to sytuacja dość wyjątkowa w ramach funkcji planistycznej administracji publicznej.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem polityki publicznej, tj. określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady

50 Ibidem, s. 61.

51 Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172.

52 Zob. art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

53 Zob. art. 61 ust. 1-3 u.s.g.

54 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2009 r., I SA/Kr 1313/2008, LexPolonica nr 2120717.

zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>55</sup>). Jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.prz.), a samo uchwalenie planu miejscowego jest możliwe „dopiero po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium”<sup>56</sup>. W celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium<sup>57</sup>. Jednakże „ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu miejscowego ze studium”<sup>58</sup>, a „stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od szczegółowości zapisów studium”<sup>59</sup>.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy „nie jest jednak aktem prawa miejscowego, a więc nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących i nie może być podstawą wydania decyzji administracyjnej”<sup>60</sup>. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2011 r.<sup>61</sup> podniesiono, że studium jest aktem planowania o charakterze wewnętrznym zawierającym „normy kierunkowe”, tj. wytyczne do podjęcia „rozstrzygnięcia bezpośrednio wiążącego i mającego charakter normy prawa powszechnie obowiązującego”, a zawarte w studium zasady (kierunki, cele, programy) „muszą być rozważane łącznie z zasadami ustawowymi, a przede wszystkim konstytucyjnymi”. Podobne stanowisko wyraża doktryna prawa, m.in. stwierdzając, że choć studium jest niezbędne do podjęcia, a następnie uchwalenia planów miejscowych, to jednak jest tylko aktem kierownictwa wewnętrznego<sup>62</sup>.

Inny jest też zakres możliwości i realności naruszenia interesu prawnego w studium i planie miejscowym<sup>63</sup>. Jak zaznaczono w wyroku WSA w Gdańsku, studium jako akt planowania, może tylko „pośrednio wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej, przez co jednak nie dochodzi do bezpośredniego naruszenia indywidualnych interesów prawnych ani uprawnień tych podmiotów”<sup>64</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z 2012 r., w którym stwierdza, że „naruszenie interesu prawnego właścicieli nieruchomości aktami planowania przestrzennego następuje z reguły ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – aktu prawa miejscowego, a nie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy niemającego charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego. I choć nie można wykluczyć naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium (...) trzeba widzieć różnicę pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośrednio i realności naruszenia interesu prawnego”<sup>65</sup>.

Spośród gminnych aktów planowania na szczególną uwagę zasługują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których ustala się przeznaczenie terenów (w tym dla inwestycji celu publicznego) oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.prz.). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6

55 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199), dalej jako u.p.z.prz.

56 Art. 20 ust. 1 u.p.z.prz.

57 Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 2836/2012, LexPolonica nr 8046753.

58 Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 2836/2012, LexPolonica nr 8046753.

59 Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2009 r., II OSK 32/2008, LexPolonica nr 1949158.

60 Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., II OSK 242/2011, LexPolonica nr 3921551.

61 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2011 r., II SA/Kr 754/2011, LexPolonica nr 3090680.

62 K. Właźlak, Charakter prawny..., op. cit., s. 17.

63 Wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 574/2012, LexPolonica nr 3933090.

64 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2009 r., II SA/Gd 453/2009, LexPolonica nr 2457327.

65 Wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 574/2012, LexPolonica nr 3933090.

ust. 1 u.p.z.prz.) – plany miejscowe zawierają normy prawne bezpośrednio oddziałujące, w tym przypadku na prawo własności<sup>66</sup>.

W kompetencji do uchwalania planów miejscowych – jak trafnie stwierdzono w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim – „wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (...). Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem jednakże działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Gmina w ramach władztwa planistycznego (...) może kształtować i ograniczać własność w granicach prawa w związku z koniecznością realizacji celów publicznych, w tym zapewnienia ładu przestrzennego<sup>67</sup>. Jednakże musi to być „uzasadnione takim interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzanie ograniczenia i jedynie w akcie planowania przestrzennego, który został uchwalony przy zachowaniu, określonych ustawą, zasad i trybu sporządzania (...). Gmina ma prawo do wprowadzenia na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, oczywiście pod warunkiem, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego<sup>68</sup>.”

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego<sup>69</sup> przynajmniej formalnie jest konstytucyjnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego<sup>70</sup>. Jednakże, jak słusznie podnosi J. Zimmermann, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego łączą w sobie cechy generalności i konkretności – są aktami wewnątrznie zróżnicowanymi, zawierającymi normy ogólne i indywidualne, tj. jednocześnie określają przeznaczenie i zasady zagospodarowania dużych obszarów (miejscowości, dzielnic) oraz ustalają przeznaczenie jednostkowych nieruchomości<sup>71</sup>. W doktrynie prawa można znaleźć i takie stwierdzenia, że plan miejscowy jest „zbiorem aktów indywidualnych, ustalających warunki zabudowy konkretnych nieruchomości<sup>72</sup>”. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego różnią się od innych aktów planowania tym, że nie określają wyniku planowania, lecz tylko tryb postępowania<sup>73</sup>.

Oprócz gminy kompetencje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej posiada także samorząd województwa. W myśl art. 38 u.s.w. organy samorządu województwa „sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac”. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest dość ściśle związany ze strategią rozwoju województwa, gdyż zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 u.s.w. kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego jest jednym z jej celów.

66 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2011 r, II SA/Kr 754/2011, LexPolonica nr 3090680.

67 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 marca 2011 r., II SA/Go 16/2011, LexPolonica nr 2534796.

68 Ibidem.

69 Zob. art. 14 ust. 8 u.p.z.prz.

70 Art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

71 J. Zimmermann, Prawo administracyjne, op. cit., s. 79.

72 Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011, s. 147.

73 D. Dąbek, Prawo miejscowe..., op. cit., s. 153.



Zarówno strategia rozwoju województwa, jak i plan zagospodarowania przestrzennego województwa mają formę uchwały i są aktami kierownictwa wewnętrznego kształtującymi stan prawny dla jednostek powiązanych organizacyjnie i podporządkowanych organom, które je wydały<sup>74</sup>.

Podsumowując, o ile miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, o tyle wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego jest ogólnym aktem planowania o charakterze mieszanym, tj. łączącym w sobie cechy aktu prawa miejscowego, jednak nim nie będąc<sup>75</sup>, oraz cechy aktu wewnętrznego obowiązującego w systemie administracji publicznej<sup>76</sup>.

### **Akty planowania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami**

Ochrona środowiska jest tym obszarem działalności administracji publicznej, gdzie planowanie i akty planowania odgrywają istotną rolę. W literaturze podkreśla się, że planowanie i plany w tym obszarze aktywności państwa powinny być oparte na<sup>77</sup>:

1. zasadzie zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) – oznaczającej taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych, zapewniając zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, gwarantuje zaspokajanie podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 30 pkt 50 u.p.o.ś.);
2. zasadzie nadrzędności wymagań ochrony środowiska – oznaczającej konieczność uwzględniania zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju we wszelkich dokumentach planistycznych, tj. politykach, strategiach, planach lub programach (zob. art. 8 u.p.o.ś.);
3. zasadzie partycypacji społecznej – umożliwiającej zainteresowanym podmiotom wpływ na kształt aktów planowania z zakresu ochrony środowiska.

Planowanie w obszarze ochrony środowiska jest realizacją polityki ochrony środowiska przez którą rozumie się „zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 13 ust. 1 u.p.o.ś.). Polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz za pomocą samorządowych programów ochrony środowiska (art. 14 ust. 1-2 u.p.o.ś.). Do tych ostatnich ustawa zalicza wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska sporządzane przez właściwe na danym szczeblu samorządu terytorialnego organy wykonawcze. Przedmiotowe programy sporządzane w celu realizacji polityki ochrony środowiska opracowywane są z uwzględnieniem celów zawartych ww. strategiach, programach i dokumentach programowych (art. 17 ust. 1 u.p.o.ś.). W postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zapewnia możliwość udziału społeczeństwa

74 M. Górski, J. Kierzkowska, Strategie, plany i programy..., op. cit., s. 211-212.

75 Zob. art. 9 ust. 5 u.p.z.prz.

76 Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2011 r., II OSK 790/2011, LexPolonica nr 2802095.

77 K. Właźlak, Racjonalność planowania..., op. cit., s. 180 i nast.

(art. 17 ust. 4 u.p.o.ś.). Ten udział następuje na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>78</sup>.

Ustawa Prawo ochrony środowiska przewiduje m.in. tworzenie programów ochrony środowiska przed hałasem (art. 119 ust. 1 u.p.o.ś.) oraz tworzenie programu ochrony powietrza (art. 91 ust. 1 u.p.o.ś.). Programy te są aktami prawa miejscowego (zob. art. 84 ust. 1 u.p.o.ś.).

Dla ochrony środowiska istotne znaczenie mają także plany gospodarki odpadami, które są instrumentami służącymi prawidłowemu wykonywaniu jednego z ważniejszych zadań ciążących na Państwie – a realizowanym przez administrację rządową i samorządową – jakim jest gospodarka odpadami (cel ogólny). W myśl art. 34 ust. 1 ustawy o odpadach<sup>79</sup>, za pomocą planów gospodarki odpadami należy (cele szczegółowe):

- A. osiągnąć cele założone w polityce ochrony środowiska. Takim dokumentem, w którym zawarto politykę państwa w zakresie ochrony środowiska jest „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”<sup>80</sup>. Dokument ten określa w szczególności: cele i priorytety ekologiczne; poziomy celów długoterminowych; rodzaj i harmonogram działań proekologicznych; środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne<sup>81</sup>;
- B. oddzielić tendencję wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju. Cel ten jest wyrazem zasady zrównoważonego rozwoju, mieszczącej w sobie konieczność prowadzenia działań gospodarczych w taki sposób, aby wraz ze wzrostem gospodarczym kraju nie wzrastała proporcjonalnie ilość odpadów;
- C. wdrożyć hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości. Sposób realizacji tego celu określają przepisy Działu II „Zasady ogólne gospodarki odpadami” ustawy o opadach. W szczególności hierarchię sposobów postępowania z odpadami określa art. 17 tej ustawy, a zasadę bliskości – art. 20;
- D. utworzyć i utrzymać w kraju zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Cel ten wyraża zasadę samowystarczalności – oznaczającą posiadanie takiej infrastruktury i takie zorganizowanie procesów gospodarowania odpadami, które zapewnią ich właściwe zagospodarowanie na terenie kraju.

W samorządzie terytorialnym plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie wojewódzkim i dotyczą odpadów: a) wytworzonych na obszarze dla którego jest sporządzany plan oraz b) przywożonych na ten obszar (art. 34 ust. 3-4 ustawy o odpadach). W procedurze opracowywania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami rola gmin sprowadza się do zaopiniowania projektu takiego planu przez organy wykonawcze gmin oraz organy wykonawcze związków międzygminnych (art. 36 ust. 4 ustawy o odpadach).

Elementy (jaką treść), które powinien posiadać każdy plan gospodarki odpadami określa art. 35 ustawy o odpadach. Zawiera on rozbudowane i szczegółowe wskazanie elementów

78 Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

79 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).

80 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. (M.P. Nr 34, poz. 501).

81 Zob.: art. 14 ust. 1 u.p.o.ś.



obligatoryjnych i fakultatywnych planu gospodarki odpadami. Do elementów obligatoryjnych każdego planu gospodarki odpadami, art. 35 ust. 1 ustawy o odpadach zalicza:

1. analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego jest sporządzany plan;
2. prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami wynikające m.in. ze zmian demograficznych i gospodarczych;
3. przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia;
4. kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, podejmowanych dla osiągnięcia przyjętych celów;
5. harmonogram wraz ze wskazaniem wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów;
6. informację o strategicznej ocenie oddziaływania planu na środowisko;
7. określenie sposobu monitoringu i oceny wdrażania planu pozwalającego na określenie stopnia realizacji przyjętych celów i zadań;
8. streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Oprócz elementów obligatoryjnych i fakultatywnych z jakich powinien składać się każdy plan, wojewódzkie plany gospodarki odpadami dodatkowo zawierają (art. 35 ust. 4 ustawy o odpadach):

1. podział województwa na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu;
2. wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi (...);
3. plan zamykania instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub jest nieuzasadniona z przyczyn ekonomicznych.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami może także wskazywać spalarnię odpadów komunalnych jako ponadregionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych pochodzących z więcej niż jednego regionu gospodarki odpadami komunalnymi (art. 35 ust. 4b ustawy o odpadach).

W myśl art. 35 ust. 7 ustawy o odpadach wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami, podobnie jak większość planów, nie są aktami prawa miejscowego, lecz jedynie planistycznymi instrumentami ochrony środowiska – aktami polityki administracyjnej. Jako akt polityki określają tylko zamierzenia administracji publicznej<sup>82</sup> i nie wywołują skutków prawnych w sferze podmiotów „zewnętrznych” wobec

82 Zob.: J. Jeżewski, *Polityka administracyjna...*, op. cit., s. 315.

administracji<sup>83</sup>. Niemniej jednak, w myśl art. 38 ust 1 ustawy o odpadach, sejmik województwa wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania, która już jest aktem prawa miejscowego (art. 38 ust 4 ustawy o odpadach).

### **Akty planowania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy**

Innymi aktami planowania, które nie mają charakteru prawa miejscowego są wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, będące aktami polityki mieszkaniowej, ustalającymi „założenia i cele w sferze zadań społecznych i ekonomicznych”<sup>84</sup>. W myśl art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>85</sup> powinny one obejmować w szczególności: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne); analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji (z podziałem na kolejne lata) wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali; planowaną sprzedaż lokali; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomością wspólną, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne; opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Natomiast aktem prawa miejscowego o charakterze wykonawczym jest uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy<sup>86</sup>. Jej postanowienia są wiążące zarówno dla organów, jak i stron<sup>87</sup>.

### **Akty planowania w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego**

W myśl art. 4 ust. 1 u.z.p.p.r., planami przy pomocy których prowadzi się politykę rozwoju są strategie rozwoju i programy oraz dokumenty programowe (tj. umowy partnerstwa oraz programy służące jej realizacji). Planowaniem rozwoju regionalnego zajmuje się zarówno Rada Ministrów, jak i samorząd województwa. Planowaniem rozwoju lokalnego, na który ma wpływ planowanie regionalne, zajmuje się samorząd powiatowy i gminny. Projekty aktów planowania (tj. strategie rozwoju i programy) podlegają konsultacjom z jednostkami

83 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2011 r., I SA/Po 98/2011, [w:] Uzasadnienie wyroku NSA z dnia 13 marca 2012 r., II OSK 2695/2011, LexPolonica nr 3907818.

84 Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., I OSK 1851/2010, LexPolonica nr 2580529.

85 Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 150).

86 Zob. art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

87 Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., I OSK 1851/2010, LexPolonica nr 2580529.

samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>88</sup>. Takie działanie jest przejawem tzw. zasady partycypacji społecznej.

Programy rozwoju są opracowywane przez właściwy zarząd województwa, zarząd powiatu i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a przyjmowane w drodze uchwały, odpowiednio, przez zarząd województwa, radę powiatu i radę gminy. Akty te nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zamieszcza się w nim tylko komunikat o: podjęciu uchwały o przyjęciu programu rozwoju; adres strony internetowej, na której zostanie zamieszczona treść programu rozwoju i jego ewentualne późniejsze zmiany; terminie, od którego program rozwoju lub jego zmiany będą stosowane.

Strategiami rozwoju odnoszącymi się do regionów są w szczególności (art. 14a ust. 1 u.z.p.p.r.):

- krajowa strategia rozwoju regionalnego<sup>89</sup>;
- strategia rozwoju województwa.

W myśl art. 11 ust. 1c pkt 1-3 u.s.w. strategia rozwoju województwa zawiera: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa; określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa oraz określenie kierunków działań podejmowanych dla ich osiągnięcia. W strategii rozwoju województwa uwzględnia się cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 11 ust. 1d u.s.w.) oraz przykładowe cele określone w art. 11 ust. 1 u.s.w. (m.in.: kształtowanie świadomości obywatelskiej i kulturowej; rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa).

### Akty planowania w zakresie pomocy społecznej

Planowanie w sferze społecznej charakteryzuje się obszernym katalogiem aktów planowania o różnym charakterze (najczęściej przybierających formę aktu prawa wewnątrznie obowiązującego), rozwiązujących problemy społeczne o znaczeniu lokalnym albo kształtujących regionalną politykę społeczną<sup>90</sup>. Kluczowymi aktami planowania z zakresu pomocy społecznej (planowanie społeczne *sensu stricto*) tworzonymi przez samorząd terytorialny są strategie rozwiązywania problemów społecznych opracowywane przez gminy i powiaty oraz strategie w zakresie polityki społecznej opracowywane przez samorząd województwa (art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej<sup>91</sup>). Opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.s.). Częścią tej strategii są w szczególności programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz wszystkie inne programy, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Natomiast elementami powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych są m.in. programy pomocy

88 Zob. art. 6 ust. 1 oraz art. 19a ust. 1 u.z.p.p.r.

89 Krajowa strategia rozwoju regionalnego oraz strategię ponadregionalne są przyjmowane w drodze uchwały przez Radę Ministrów (art. 14a ust. 3 u.z.p.p.r.). Obecnie mamy Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, 13 lipca 2010 r. (M.P. z 2011 r., Nr 36, poz. 423).

90 K. Właźlak, Racjonalność planowania..., op. cit., s. 208 i nast.

91 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 163), dalej jako u.p.s.

społecznej i wspierania osób niepełnosprawnych oraz wszystkie inne programy, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (art. 19 pkt 1 u.p.s.).

W przypadku samorządu województwa – zgodnie z art. 21 pkt 1 u.p.s. – strategia w zakresie polityki społecznej jest integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi.

## **2.6. Zakończenie**

Niewątpliwie zauważalny wzrost liczby tworzenia, choćby tylko przez jednostki samorządu terytorialnego, różnego rodzaju strategii, planów, programów itp. jest wyrazem wzrostu znaczenia funkcji planistycznej administracji publicznej. Obecnie znaczna część aktywności administracji publicznej objęta jest obowiązkiem, a co najmniej możliwością planowania swoich poczynań. To powoduje, że są opracowywane i przyjmowane plany w różnych trybach, o różnym zakresie oddziaływania i o różnym horyzoncie czasowym, a przede wszystkim o różnym charakterze prawnym, gdzie różne są ich podstawy tworzenia i podejmowania oraz różna jest także ich moc obowiązująca – niektóre z nich są aktami prawa powszechnie obowiązującego, a inne tylko aktami kierownictwa wewnętrznego. To rodzi szereg problemów, choćby w zakresie ich zbiorczego nazewnictwa i klasyfikacji, a niewątpliwie przesądza o niejednorodnym modelu planowania na poziomie samorządu terytorialnego.

## **Informacja o autorze**

Ambroży Mituś, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



### **3.1. Uwagi wstępne**

Problematyka planowania na poziomie wspólnot samorządowych jawi się jako niezwykle istotna z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania gmin, powiatów i województw samorządowych. Właściwe podejście do objętych zakresem niniejszego opracowania zagadnień, pozwala powiązać zachodzące w samorządzie procesy z osiągnięciem pożądanego przez jego jednostki rezultatu. Pozwala na realizację przyjętych celów i zadań w sposób efektywny, terminowy i zgodny z prawem. Aktualnie akty planowania stanowią istotny instrument polityk publicznych, stąd w ramach niniejszego rozdziału wyjaśnienia wymaga samo pojęcie polityki publicznej. Ponadto czynione rozważania poświęcone są podmiotom, które tworząc (czy też współtworząc) polityki publiczne, kreują również konieczne w tym zakresie akty planowania.

Nie ma jednego modelu planowania – tak jak zróżnicowane są podmioty planujące, tak samo liczba i wielopoziomowość powstających dokumentów, zakresy przedmiotowe – co wpływa na konieczność doboru adekwatnych w konkretnym przypadku rozwiązań. Można jedynie wskazać na najistotniejsze cechy, jak i zjawiska, jakie z planowaniem na poziomie wspólnot samorządowych są powiązane, co też – w odniesieniu do wybranych zagadnień – zaprezentowano w ramach poniższych rozważań.

### **3.2. Pojęcie polityki publicznej**

W ramach niniejszego opracowania termin „polityka publiczna” będzie ujmowany synonimicznie z terminem „polityka administracyjna”<sup>1</sup>. Podzielając jednakże pogląd, iż „polityka administracyjna” nasuwa skojarzenia z tradycyjnie ujmowaną nauką administracji publicznej, zaś termin „polityka publiczna” jest komplementarny względem pojęcia zarządzania

<sup>1</sup> Tak np.: P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, Polityka publiczna jako instrument administrowania, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Nauka administracji, Warszawa 2009, s. 305.

publicznego<sup>2</sup> – w rozważaniach służących zaprezentowaniu ewolucji klasycznych już poglądów doktryny mowa będzie o polityce administracyjnej. Natomiast w odniesieniu do opisu stanu aktualnego, stosowane będzie określenie „polityka publiczna”. Jednocześnie, dla kompletności opisu, wskazać należy, iż pojawiają się w literaturze przedmiotu próby odróżnienia polityki administracyjnej od polityki publicznej (kiedy to autorzy przyjmują, że polityka publiczna jest zakorzeniona we władzy ustawodawczej i koncentruje się na oddziaływaniu na zewnątrz administracji w poszczególnych sferach, zaś polityka administracyjna dokonuje się w sferze władzy wykonawczej<sup>3</sup>).

W obszarze nauk administracyjnych polityka administracyjna wyróżniana jest w ramach klasycznego podziału wiedzy o administracji obok nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Za Z. Leońskim postrzegać ją można jako określoną wiedzę (a zarazem umiejętność), dotyczącą ustalania dla administracji programów działania. Mamy tu zatem na myśli określony program działania, który zakłada realizację przyjętych celów za pomocą środków, jakimi dysponuje administracja. Kolejnym istotnym elementem polityki administracyjnej jest ocena i weryfikacja, zarówno w odniesieniu do ustalonego programu, ale również sposobu jego realizacji<sup>4</sup>.

Ponadto, politykę administracyjną można pojmować jako politykę prawa dotyczącego administracji. Możliwe są tutaj dwie płaszczyzny analizy:

1. interesuje nas przenikanie za pomocą przepisów prawnych określonych programów dla administracji, badamy zatem w jakim stopniu obowiązujące prawo jest wyrazem polityki państwa, zwłaszcza dotyczącej administracji;
2. ujmujemy zasady polityki administracyjnej (programy stanowione dla administracji) jako podstawę do interpretacji norm obowiązujących w administracji<sup>5</sup>.

Wskazać również można, że polityka administracyjna ocenia na ile przepisy prawa administracyjnego przyczyniają się do realizacji polityki państwa i czy polityka państwa jest podstawą do interpretacji norm prawnych<sup>6</sup>. Prawidłowe stosowanie prawa przez administrację wymaga nie tylko znajomości przepisów, ale także znajomości polityki administracyjnej i tylko jeśli jest ona trafna, właściwa – umożliwi prawidłowe realizowanie celów i zadań administracji publicznej<sup>7</sup>.

W rezultacie przyjąć można, że – jak zauważają H. Izdebski i M. Kulesza – przedmiotem polityki administracyjnej jest kwestia optymalizacji skuteczności działalności publicznej, a więc zewnętrzna sprawność działalności administracyjnej państwa. Dlatego wartościowanie zjawisk społecznych (w tym administracyjnych) następuje tu nie ze względu na samą

2 M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 19.

3 M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, op. cit., s. 19.

4 Z. Leoński, *Nauka administracji*, Wyd. 6, Warszawa 2010, s. 17.

5 Jeśli wnioski wyciągane w ramach oceny (wartościowania) w obrębie polityki administracyjnej mają charakter wniosków *de lege ferenda* – mogą być skierowane do ustawodawcy, a w efekcie powyższych działań możliwe jest pozyskanie odpowiedzi na pytanie, jak zmieniać obowiązujące prawo, aby administracja mogła realizować skutecznie nałożone na nią zadania. Tak: Z. Leoński, *Nauka administracji...*, op. cit., s. 18. Owo powiązanie podkreśla również J. Szreniawski zauważając, że polityka administracyjna ocenia na ile przepisy prawa administracyjnego przyczyniają się do realizacji polityki państwa i czy polityka państwa jest podstawą do interpretacji norm prawnych. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 10.

6 J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, op. cit., s. 10.

7 J. Szreniawski, *Polityka administracyjna*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Białystok-Warszawa 2000, s. 667-668.



administrację, lecz ze względu na skutki jakie jej działalność rodzi w otoczeniu. Zarówno przepis prawny, organizacja administracji, jak i zastana rzeczywistość społeczna, są rozważane i oceniane pod kątem przydatności, korzystności dla osiągnięcia powyższych celów. Ujmujemy je zatem jako uwarunkowania działalności prowadzonej na rzecz realizacji interesu publicznego<sup>8</sup>. Przy czym poszukiwanie optymalnych metod technicznych i organizacyjnych w tym zakresie ujęte musi być w ramy prawne (sposoby dopuszczalne w istniejących uwarunkowaniach prawnych)<sup>9</sup>.

W obliczu rozmaitych prób ujęcia problemu, politykę administracyjną postrzegać można za J. Jeżewskim jako wiedzę i umiejętność polegającą na opisie stanu spraw publicznych w wyodrębnionej dziedzinie, co połączone jest z analizą i oceną, a następnie sformułowaniem programu (założeń, koncepcji, studium, planu) wskazującego cele, sposoby i środki ich osiągnięcia – pożądanę z uwagi na dokonaną ocenę stanu spraw publicznych<sup>10</sup>. Dla rozwinięcia powyższych założeń, warto tu przywołać klasyczne już rozróżnienie:

- polityki wobec administracji;
- polityki administracji tj. polityki wykonywanej przez administrację w rozmaitych dziedzinach zadań publicznych, poprzez wypracowywanie celów, priorytetów, projektowanie środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów.

A zatem polityka administracji mieścić się będzie w obszarze wykonywania przez organy administracji publicznej określonych przez prawo zadań, polegających na opracowaniu koncepcji (programu, założeń, studium, planu) racjonalnego i efektywnego działania w rozmaitych obszarach interesu publicznego. Właśnie ta aktywność administracji wiąże się z szeroko rozumianym (przybierającym rozmaite postacie) planowaniem<sup>11</sup>. Owe akty polityki mogą być oceniane z racji ich funkcji według kryteriów:

- politycznych (gdzie wartością będącą podstawą ocen jest dobro publiczne, nierzadko odmiennie interpretowane przez organy danej wspólnoty samorządowej i jej mieszkańców);
- planistycznych (ocena oparta na kryteriach warsztatowych/fachowych i proceduralnych);
- prawnych (mając na uwadze formy działania administracji i miejsce tych aktów w systemie prawa)<sup>12</sup>.

Pragnąc powiązać powyższe rozważania z problematyką zarządzania publicznego, sięgnąć należy po, jak to już zostało zasygnalizowane, termin bardziej adekwatny dla opisu niniejszych zjawisk, jakim jest „polityka publiczna”. Zdaniem J. Hausnera jest to szczególny rodzaj polityki prowadzonej przez organy władzy publicznej (zarówno na poziomie struktur samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej), wskazującej związek z zarządzaniem publicznym (które najprościej ująć można jako oparte właśnie na projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych)<sup>13</sup>. W rezultacie polityka publiczna rozumiana będzie jako zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia

8 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 13 i 351.

9 M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, op. cit., s. 17-18.

10 J. Jeżewski, *Polityka administracyjna...*, op. cit., s. 315.

11 Ibidem, s. 316-321.

12 Szerzej: J. Jeżewski, *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 257-258.

13 J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 46-47.



publicznego, które mogą wynikać z „polityki rządzących”, a których celem jest zaspokojenie potrzeb społecznych (czy też szerzej: potrzeb i interesów państwa, a tym samym potrzeb społecznych)<sup>14</sup>. Mając na uwadze przejście od klasycznego postrzegania analizowanego pojęcia do aktualnych definicji, widoczne jest wyeksponowanie procesu formułowania programu (założeń, koncepcji, studium, planu) wskazującego cele, sposoby i środki ich osiągnięcia – pożądane z uwagi na dokonaną ocenę stanu spraw publicznych (wynikającą z polityki rządzących a mającą na celu zaspokojenie potrzeb społecznych).

### 3.3. Akty planowania jako instrumenty polityki publicznej

Jako istotne instrumenty polityki publicznej postrzegać należy plany, programy, strategie, jak i inne zbliżone do nich formy<sup>15</sup>. Jak zauważa M. Stahl, są one instrumentem, a jednocześnie rezultatem realizowania zróżnicowanych celów państwa (i innych podmiotów tworzących je na potrzeby własnego rozwoju). Cele te stanowią wyraz polityki państwa i jego aparatu, jak i polityki samorządu terytorialnego (w określonym zakresie wynikającym z charakteru zadań i kompetencji)<sup>16</sup>. Są jednocześnie instrumentem na tyle znaczącym, że w literaturze pojawia się określanie aktów planowania po prostu jako aktów polityki.

Do cech charakterystycznych owych aktów zalicza się:

- zawarte są w ich treści zamierzenia i kierunki działania wraz ze sposobami ich realizacji;
- powinno istnieć ściśle, wzajemne powiązanie pomiędzy nimi;
- istnieje upoważnienie ustawowe do ich tworzenia – choć nie zawsze jest ono szczegółowe;
- wykazują silny związek z normami powszechnie obowiązującymi;
- mają istotny wpływ na sytuację prawną podmiotów zewnętrznych<sup>17</sup>.

Badając charakter aktów planowania M. Stahl przyjmuje, że są one wyrazem polityki podmiotów administracji publicznej, stanowią podstawowy instrument zrównoważonego rozwoju, służą harmonizowaniu i uzgadnianiu celów działania i ich rezultatów (co jest możliwe do wskazania tak na poziomie krajowym, jak i europejskim), zapewnieniu sprawności działania, realizacji interesu publicznego, są ukierunkowane na przyszłość, a ich treść zawiera zamierzenia, kierunki i sposoby działania<sup>18</sup>.

Akty planowania mogą mieć zarówno charakter obligatoryjny (kiedy powinność ich tworzenia wynika ze stosownych przepisów prawa), jak i nieobligatoryjny (akty fakultatywne, a więc dające możliwość adekwatnego dopasowania do istniejących potrzeb na poszczególnych

14 P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Polityka publiczna...*, op. cit., s. 305.

15 M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, op. cit., s. 26.

16 M. Stahl, *Akty planowania (akty polityki)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5, Prawne formy działania administracji*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2013, s. 371.

17 K. Właźlak, *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] P.J. Suwaj (red.), *Kryzys Prawa Administracyjnego? Tom II. Inflacja Prawa administracyjnego*, Warszawa 2012 r., s. 133-134.

18 M. Stahl, *Akty planowania...*, op. cit., s. 373.

szczeblach tworzenia polityki publicznej)<sup>19</sup>. Ponadto z uwagi na poziomy tworzenia polityki publicznej wyróżniamy akty ponadnarodowe (unijne), krajowe, regionalne i lokalne. Co do podziałów samorządowych aktów planowania odesłać należy do rozważań zawartych w rozdziale II niniejszej monografii.

### 3.4. Podmioty tworzące politykę publiczną

Jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu, politykę publiczną kształtują rozmaici aktorzy, spośród których wyróżnić należy:

- podmioty wewnętrzne (czyli te które w sposób bezpośredni wpływają na jej kształt, są bezpośrednio zaangażowane w jej tworzenie);
- jak i podmioty zewnętrzne (czyli te które nie podejmują bezpośrednio decyzji co do kształtu tej polityki, niemniej ich głos może mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu)<sup>20</sup>.

Podmioty kształtujące politykę publiczną można zidentyfikować poprzez sięgnięcie do ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wskazującej jako właściwych w tym obszarze: Radę Ministrów, jak i samorząd: lokalny (gmina, powiat) i regionalny (województwo)<sup>21</sup>. Zgodnie z powyżej wskazanym podziałem są to podmioty wewnętrzne. Interpretacja przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wymaga uwzględnienia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>22</sup>, którego art. 5 zatytułowany: „Partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie” przyjmuje, że w odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu – państwo członkowskie organizuje (zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi) partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi. Partnerstwo takie obejmuje: właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne, ponadto partnerów gospodarczych, społecznych oraz właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji. Regulacja niniejsza stanowi zatem oparcie zarówno dla uzasadnienia prowadzenia polityki rozwoju przez samorządy, jak również – skoro idea partnerstwa rozumiana jest tak szeroko – przekłada się na realizowanie polityki rozwoju przy uwzględnieniu roli tych wszystkich „właściwych” podmiotów, których działania przełożą się na realizowanie przyjętych założeń. Idea partnerstwa powinna być odnoszona do współpracy na wszystkich etapach prowadzenia polityki rozwoju, a więc powinna znaleźć swój wyraz także w stadium planowania

19 Szerzej: A. Noworól, Kierunki i zmiany niezbędne dla stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym (uwzględniające dotychczasowe dokumenty strategiczne), Kraków 2001: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Ekspertyzy/Documents/Noworol\\_System\\_zarzadzania\\_rozwojem\\_kierunki%20i%20zmiany.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Noworol_System_zarzadzania_rozwojem_kierunki%20i%20zmiany.pdf).

20 P.J. Suwaj, M. Wenclik, Aktorzy polityki publicznej, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), Nauka administracji..., s. 313.

21 Art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j.: Dz.U.2014.1649 ze zm.).

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U.UE L z dnia 20 grudnia 2013 r., Dz.U. UE.L.2013.347.320).

i współtworzenia określonych instrumentów polityki publicznej. W rezultacie wskazać można na szeroki zakres podmiotowy partnerów zewnętrznych (gospodarczych, społecznych, reprezentujących społeczeństwo obywatelskie). W odniesieniu do aktorów zewnętrznych, którzy uczestniczą przy tworzeniu strategii rozwoju województwa, ustawodawca doprecyzowuje ich zakres w art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>23</sup>. Zgodnie z nim przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, samorząd województwa współpracuje nie tylko z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, innymi województwami oraz administracją rządową (szczególnie z wojewodą), ale również z:

1. samorządem gospodarczym,
2. samorządem zawodowym,
3. szkołami wyższymi,
4. jednostkami naukowo-badawczymi,
5. organizacjami pozarządowymi,
6. podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, którymi są:
  - A. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
  - B. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
  - C. spółdzielnie socjalne;
  - D. spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2014 r. poz. 715 ze zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników<sup>24</sup>.

Powyższe wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, nie ma zatem przeciwwskazań co do poszerzenia zakresu podmiotowego w konkretnym przypadku, jeśli pojawią się nowe podmioty niepubliczne, których działania mogą mieć wpływ na cele i zadania formułowane w strategii.

Postulować należy poszerzenie zakresu aktywnego współuczestniczenia w procesie tworzenia aktów planowania przez tzw. aktorów (interesariuszy) zewnętrznych, czyli podmiotów ulokowanych poza strukturami administracji publicznej, które jednakże z racji przyjmowanych celów i wykonywanych zadań (zbieżnych z przyjmowaną przez administrację publiczną wizją realizacji dobra wspólnego), wnoszą swój znaczący wkład w funkcjonowanie danej wspólnoty samorządowej<sup>25</sup>. Tendencje te powiązać można z rozwiązaniami zaczerpniętymi

23 Art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: 2015.1392 ze zm.).

24 Art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: Dz.U.2014.1118 ze zm.), zwanej dalej: u.d.p.p.w.

25 P.J. Suwaj, M. Wenclik, Aktorzy polityki..., op. cit., s. 313-319; M. Kulesza, D. Sześciło, Polityka administracyjna..., op. cit., s. 26-33, 37-41.

z obszaru zarządzania publicznego, zwłaszcza nurtu *Public Governance*. Dopuszczanie do tworzenia aktów planowania aktorów zewnętrznych wiązać należy z próbami wdrażania szeroko ujmowanej zasady partycypacji społecznej. W „Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” przyjęto, że sprawne państwo to m.in. państwo partycypacyjne<sup>26</sup>. W „Strategii Rozwoju Kraju 2020”<sup>27</sup> wyznacznikiem nowoczesnych instytucji publicznych uczyniono gotowość na obywatelską partycypację i wspomaganie obywatelskiej i społecznej energii. Co z tym związane, zasygnalizowano konieczność większego nacisku na wzmocnienie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. W nawiązaniu, sięgając do założeń „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”<sup>28</sup>, przyjęto uwzględnianie w procedurach planistycznych zasady partycypacji społecznej (szerokiej i aktywnej), jako stanowiącej gwarant ich praworządności i transparentności. Aktywność społeczna została uznana za niezbędną przy formułowaniu strategii, polityk i prawa miejscowego, co swój szczególny wyraz znajduje właśnie na szczeblu wspólnot samorządowych. W rezultacie przyjęto, że efektywność realizowania polityki publicznej wymaga wzmocnienia jakości kapitału ludzkiego i budowy społeczeństwa obywatelskiego, właśnie poprzez przyjęcie szeroko ujmowanej zasady partycypacji społecznej, oznaczającej nie tylko współudział, ale i współodpowiedzialność podmiotów realizujących politykę rozwoju. Wyrazem wskazanych postulatów stało się wskazanie w Koncepcji szeregu działań, które przyczynić się mogą do budowania partnerstwa terytorialnego w planowaniu i zarządzaniu procesami rozwojowymi. W nawiązaniu do powyższych założeń w „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego” odnajdujemy cel szczegółowy: „Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne”, jak i związane z nim założenia, iż podstawowym warunkiem wzmocnienia kapitału społecznego i jego udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju jest stworzenie kompleksowej polityki państwa w zakresie zwiększania aktywności obywatelskiej, wzrostu udziału obywateli w życiu publicznym oraz ich wpływu na planowanie i realizację zadań publicznych – co uwarunkowane jest stworzeniem odpowiednich mechanizmów sprzyjających postulowanym procesom<sup>29</sup>. Kolejnym przykładem uznania znaczenia i możliwości wykorzystania procesów partycypacyjnych na poziomie dokumentów strategicznych, jest treść strategii „Sprawne Państwo 2020”, która odwołuje się do modelu zarządzania responsywnego, przyjmującego, że partycypacja jest warunkiem *sine qua non* dla jego aplikacji<sup>30</sup>. Również w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony. Miasta. Obszary wiejskie”, jako przejaw wdrażania nowego paradygmatu polityki regionalnej wskazuje się na udział w jej tworzeniu (obok administracji publicznej) aktorów społecznych i przedstawicieli biznesu<sup>31</sup>. Są to oczywiście postulowane rozwiązania modelowe, które wymagają przełożenia i weryfikacji w warstwie praktycznej. Generalnie można przyjąć, że wdrażanie mechanizmów zwiększających partycypację w procesie planowania pozwala na uwzględnianie interesów jak najszerszych grup podmiotów aktywnie zainteresowanych we współtworzeniu struktur społeczeństwa obywatelskiego, jak i zmniejszenie ryzyka wystąpienia potencjalnych konfliktów – co w rezultacie wpływać powinno na

26 Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (M.P.2013.121).

27 Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P.2012.882).

28 Załącznik do uchwały nr 239 rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P.2012.252).

29 Uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P.2013.378).

30 Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P.2013.136).

31 Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony. Miasta. Obszary wiejskie (M.P.2011.36.423).

zwiększenie sprawności realizowania zaplanowanych celów i zadań. Odrębną kwestią, natury praktycznej, pozostaje oczywiście chęć wykorzystania przez samorządy tego potencjału partycypacji, ale również i stopień faktycznej chęci zaangażowania przez samych aktorów zewnętrznych<sup>32</sup>. A. Noworól wskazuje na następujące możliwe do wykorzystania instrumenty uczestnictwa publicznego:

1. współpraca;
2. informowanie;
3. konsultowanie<sup>33</sup>.

Konkretne ich przykłady można wskazać poprzez sięgnięcie do stosownych ustaw szczegółowych. W ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przewidziano tworzenie programów współpracy: podmiotów niepublicznych z organami samorządu terytorialnego, jak i podmiotów niepublicznych z organami administracji rządowej. W przypadku programu współpracy tworzonego na poziomie wspólnot samorządowych, jego uchwalenie poprzedzają konsultacje, których szczegółowy sposób przeprowadzenia określa – w drodze uchwały – organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Prawidłowo przeprowadzone konsultacje mogą stwarzać okazję do wyrażenia stanowiska wszystkich zainteresowanych tworzoną planem stron, już na etapie przystępowania do jego tworzenia (planowania). Podmiotami, które może aktywizować w tym zakresie administracja, są zarówno rady działalności pożytku publicznego, jak i ogół podmiotów niepublicznych. Program może przybrać postać dokumentu rocznego (obligatoryjny) lub wieloletniego (fakultatywny)<sup>34</sup>. Dodatkowo przywołać należy regulacje uprawniające wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego do wyrażania opinii w odniesieniu do projektów programów współpracy, a także projektu strategii rozwoju województwa<sup>35</sup>. Analogiczne rozwiązania przyjęto na szczeblu samorządu lokalnego, stwarzając możliwość opiniowania przez powiatowe lub gminne rady pożytku publicznego, zarówno programów współpracy, jak i odpowiednich strategii rozwoju<sup>36</sup>. Mamy tutaj do czynienia z fakultatywnymi instrumentami partycypacji, gdyż powołanie stosownej rady jest wskazaniem przez ustawodawcę rozwiązaniem, które może zostać urzeczywistnione w zależności od realnych potrzeb występujących w danej JST w tym zakresie. Jeśli jednak dojdzie do powołania właściwej rady w obszarze przyznanych jej kompetencji opiniodawczo-doradczych, może ona wpływać na kształt wskazanych aktów planowania tworzonych na terenie właściwych jej wspólnot samorządowych.

32 Przykładowo w „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” zdiagnozowano niski poziom świadomości społecznej i nieadekwatność rozwiązań prawnych do faktycznych potrzeb partycypacji społecznej w procedurach planistycznych, w szczególności na poziomie lokalnym. Uznano, iż skutkuje to pozornością procedury i nie zapobiega konfliktom generowanym w tych procesach, zaś brak kultury zaangażowania obywateli w proces inwestycyjny od początku cyklu projektu blokuje realizację zadań celu publicznego. W związku z tym za konieczne uznano podnoszenie poziomu świadomości społecznej, instytucjonalne i prawne zagwarantowanie świadomej partycypacji społecznej, jak i wyrażanie sprzecznych interesów jednostek oraz grup społecznych, poprzez stosowanie narzędzi sprawiedliwego rozstrzygnięcia konfliktów towarzyszących planowaniu i budowaniu.

33 Za: A. Noworól, *Kierunki i zmiany...*, op. cit., s. 23.

34 Ponadto, odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta czy też zarząd powiatu lub województwa – w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku jest obowiązany przedłożyć właściwej radzie lub sejmikowi sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni, a mając na uwadze jak najpełniejszą realizację zasady dostępu do informacji publicznej, organ wykonawczy powinien to sprawozdanie opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 5a u.d.p.p.w.).

35 Art. 41a u.d.p.p.w.

36 41i u.d.p.p.w.



Jak już zostało wskazane, tworzenie aktów planowania dotyczy poziomu ponadpaństwowego, ogólnokrajowego, regionalnego i lokalnego. A skoro tak, musi być zsynchronizowane, kompatybilne, spójne. W tym kontekście koniecznością jest zrozumienie, że ustawowo zagwarantowana niezależność powiatu i gminy od województwa samorządowego nie stoi w sprzeczności z potrzebą kreowania spójnej wizji rozwoju terytorialnego, która powinna być skoordynowana w odniesieniu do celów, priorytetów, instrumentów i lokalizacji kluczowych projektów<sup>37</sup>. Jak słusznie wskazali M. Kulesza i D. Sześciło, żaden z uczestników tego złożonego procesu nie może wkraczać w sferę odpowiedzialności i zdolności do samodzielnego kreowania polityki publicznej innego podmiotu, a jednocześnie koresponduje to z potrzebą zachowania spójności polityki publicznej na danym obszarze<sup>38</sup>. Priorytetowe znaczenie mają tutaj odpowiednio dobrane mechanizmy kooperowania, harmonizowania, koordynowania – a te, jakkolwiek szeroko nie byłyby analizowane, przekładają się na szereg praktycznych trudności. Koordynowanie, czy współdziałanie w obrębie samej administracji, stwarza realne problemy z synchronizowaniem i kompatybilnością planów tworzonych na poszczególnych jej szczeblach. Jeśli nałożymy na to założenia płynące z zasady partycypacji, otwierając przestrzeń dla współuczestniczenia w tych procesach podmiotów niepublicznych, wzrastająca sieć powiązań siłą rzeczy przekłada się na stopień komplikacji tych procesów. Dlatego wciąż obserwujemy pojawianie się rozmaitych dysfunkcji w obszarze planowania<sup>39</sup>. Jak zauważa K. Właźlak, podmioty odpowiedzialne za formułowanie i realizację planów nie zawsze są przygotowane do odgrywania roli kreatorów różnych polityk, która to rola w wielu przypadkach jest im rzez ustawodawcę narzucana. Niejednokrotnie brakuje kompleksowych i zharmonizowanych koncepcji rozwiązywania problemów, co jest szczególnie widoczne właśnie w strukturze samorządowej. Rozbudowany charakter planowania często wiąże się z brakiem przepisów zapewniających spójność planów. Dlatego dostrzegalna bywa niechęć do kształtowania wielu z tych aktów, związana albo z traktowaniem planowania wyłącznie w kategoriach ustawowo określonego, narzucanego obowiązku i przygotowywaniem praktycznie nieprzydatnych planów, albo nawet z całkowitym zarzucaniem planowania. Niestety nadal wiele elementów planów zdaje się nie przystawać do rzeczywistych potrzeb, które miały być z pomocą planowania skutecznie zaspokajane<sup>40</sup>.

### 3.5. Zakończenie

Współkreowanie polityki publicznej prowadzi do wytworzenia się sieci powiązań zarówno pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, ale coraz częściej również pomiędzy administracją a tzw. aktorami zewnętrznymi. Wymaga to zarówno zharmonizowania treści polityk publicznych, ale również właściwie zaplanowanej i przeprowadzonej kooperacji pomiędzy uczestnikami tworzonej sieci (w momencie tworzenia jak i realizowania, następnie monitorowania).

Procesy te można powiązać z coraz szerszym artykułowaniem zasady partycypacji społecznej, która postuluje szerokie dopuszczenie podmiotów niepublicznych do współkreowania polityki publicznej, a w tym także i jej instrumentów jakimi są akty planowania. Uznając jej

37 A. Noworól, *Kierunki i zmiany...*, op. cit., s. 37.

38 Por. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, op. cit., s. 32.

39 Zob. szerzej: J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013 r., s. 77.

40 K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, op. cit.

niewątpliwą wartość, równocześnie dostrzegać należy problemy i wyzwania w obszarze jej praktycznego stosowania i rozwoju. Postulować należy działania mające na celu m.in. zwiększenie stopnia edukacji i świadomości społecznej co do możliwości i istniejących narzędzi wpływu na tworzone polityki publiczne, czy też powiązane z tym zwiększanie natężenia komunikacji zewnętrznej pomiędzy twórcami planów usytuowanymi w sektorze publicznym, jak i poza nim. Pociąga to za sobą niewątpliwie dalsze wyzwania dla administracji publicznej, która może i powinna w tym zakresie korzystać z odpowiednich prawnych form działania (m.in. adekwatnej działalności społeczno-organizatorskiej) tak, aby w rezultacie możliwe było przechodzenie do stanu jak najpełniejszego urzeczywistniania planowanych założeń.

### **Informacja o autorze**

Magdalena Małecka-Łyszczek, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



# KONTROLA ZARZĄDCZA

## CZĘŚĆ II. METODYCZNE ASPEKTY PLANOWANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

## Rozdział 4



# ARZĄDZANIE STRATEGICZNE

### 4.1. Uwagi wstępne

Upowszechnianie wykorzystywania strategii w jednostkach terytorialnych jest w dużej mierze odpowiedzią na dostrzegane w ostatnich dziesięcioleciach słabości administracji publicznej, do których zaliczymy permanentne niedostatki finansowe sektora publicznego i jego rosnący deficyt, zmiany wartości kulturowych czy wreszcie narastająca złożoność struktury i organizacji sektora publicznego<sup>1</sup>. W kontekście podejmowanych reform sektora publicznego, czy ściślej reform zarządzania sektorem publicznym, strategię jednostek terytorialnych można traktować, najogólniej rzecz biorąc, jako istotny instrument pozwalający na usprawnienie i racjonalizację działań służących wspomaganie procesów zarządzania i rozwoju wyodrębnionej jednostki terytorialnej (gminy, powiatu).

Rozważania dotyczące zarządzania strategicznego w samorządach warto poprzedzić konstatacją, iż działania zmierzające do określenia strategii oraz jej realizacji wiążą się z dwoma zasadniczymi zagadnieniami:

- rozwojem i wzrostem, rozumianymi jako procesy pozytywnych zmian w zakresie ilościowym oraz jakościowym;
- zmianą w zakresie polityki (polityk) publicznej czy też dostrzeganiem potrzeby wprowadzenia zmian w dotychczas realizowanych funkcjach i zadaniach czy też samym sposobie ich realizacji.

### 4.2. Znaczenie planowania rozwoju JST

Planowanie rozwoju jest świadomym, racjonalnym i efektywnym działaniem administracji publicznej, zmierzającym do wykorzystania posiadanych zasobów lub przełamywania barier. Planowanie rozwoju polega przede wszystkim na wzmocnieniu wolnych sygnałów

<sup>1</sup> B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 403.

rozwojowych, regulowaniu i kontrolowaniu zjawisk wynikających z procesów żywołowych (naturalnych); jak również uzupełnianiu wolnych mechanizmów rynkowych. Dzięki racjonalnym działaniom administracji publicznej w odpowiednich obszarach, możliwa jest optymalizacja polityk publicznych. Jest to szczególnie ważne w kontekście uwarunkowań zewnętrznych:

- globalizacji, która spowodowała mobilność potencjału i racjonalność zachowań wszystkich podmiotów uczestniczących w grze wolnorynkowej;
- wzrostu znaczenia wiedzy i innowacji w procesach rozwojowych;
- wzrostu znaczenia przedsiębiorczości, lub szerzej, wskaźników obrazujących potencjał gospodarczy danego terytorium;
- kurczących się zasobów przy jednocześnie nasyconych rynkach, który spowodował, że funkcjonujemy w warunkach nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów rozwojowych.

Zainteresowanie zagadnieniami planowania strategicznego w sektorze publicznym datuje się na wczesne lata 80. XX wieku. W stosunku do planowania strategicznego w zakresie rodzajów działalności biznesowej – obecnego w sektorze prywatnym od lat 60. – jest to więc okres około dwudziestu lat jakie upłynęły aby metody te (czy raczej ich adaptacje) mogły znaleźć dosyć powszechne zastosowanie w jednostkach sektora publicznego. Dodatkowym elementem na jaki należy zwrócić uwagę, są kwestie odróżniające sektor publiczny od prywatnego w sferze chociażby:

- konstytucyjnych rozwiązań dotyczących mandatu do stanowienia prawa i jego egzekucji;
- funkcjonującego prawa i regulacji szczegółowych obowiązujących jednostki sektora publicznego;
- zakresu jurysdykcji jednostek sektora publicznego – także w aspekcie terytorialnym;
- niedostatku zasobów (postrzeganego jako czynnik permanentny);
- czynników związanych z klimatem politycznym;
- działania w interesie wyborcy i klienta.

Zarządzanie strategiczne jest podejściem integrującym funkcje planowania z całokształtem realizowanych działań zarządczych w jednostce terytorialnej. Podobnie jak planowanie strategiczne opiera się na długookresowej perspektywie oraz integracji wartości i celów w spójną całość. Jego wyróżnikami są:

- nacisk na zagadnienia implementacji przyjętych czy ustalonych rozwiązań strategicznych, a więc nakierowanie na działania i uzyskiwane efekty tych działań;
- nakierowanie na poszukiwanie (antycypację) okazji otoczenia oraz podejmowanie prób wpływania na otoczenie, zamiast koncentracji na dostosowywaniu się do niego;
- uwzględnianie w procesie myślenia strategicznego uwarunkowań wynikających z władzy politycznej.

Biorąc pod uwagę kompleksowość i jakość zarządzania publicznego, planowanie rozwoju powinno integrować trzy nurty planowania: społeczno-gospodarcze, przestrzenne i finansowe.

Planowanie społeczno-gospodarcze odnosi się do tworzenia strategii o charakterze rozwojowym, charakteryzującej się próbami wzmocnienia statusu, zwiększenia zdolności świadczenia usług oraz powiększenia zasobów (w tym w szczególności tych o charakterze infrastrukturalnym) i służące szeroko pojętemu rozwojowi lokalnemu czy regionalnemu. Rozwój lokalny<sup>2</sup> jest charakterystyczną kategorią rozwoju społeczno-gospodarczego, pojmowaną jako tworzenie nowych miejsc pracy oraz kompleksowe kształtowanie możliwie najlepszych warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej w lokalnym środowisku oraz jako doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego. Bardzo często artykułowane jest wprost ścisłe powiązanie terminu strategii rozwoju lokalnego czy regionalnego z pobudzaniem rozwoju gospodarczego czy też właśnie społeczno-gospodarczego. Istotną grupą interesariuszy tego rodzaju strategii będą nie tylko mieszkańcy danej jednostki, ale (a często w głównej mierze) przedsiębiorcy czy inwestorzy. Są to podmioty tworzące nowe miejsca pracy i zwiększające tzw. bazę podatkową, stąd też ich potrzeby i preferencje rozwojowe wymagają podjęcia skoordynowanych działań, dla których właściwą płaszczyznę może stanowić właśnie strategia rozwoju społeczno-gospodarczego. Właściwie zaplanowane działania, zwiększają szanse na efektywny rozwój jednostki terytorialnej i podmiotów jakim ma ona służyć. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego jest dokumentem określającym kierunki rozwoju czyli wskazującym na te obszary czy zagadnienia, które należy rozwijać. Jej konkretyzacja dokonywana jest poprzez ustalenia dotyczące uwarunkowań przestrzennych rozwoju (planowanie przestrzenne) oraz plany finansowe (zarówno o charakterze krótko jak i długoterminowym).

Drugim, podstawowym obszarem planowania rozwoju terytorialnego jest planowanie przestrzenne. Jest ono jednym z podstawowych obszarów aktywności władz samorządowych, które przyczynia się do podnoszenia jakości życia mieszkańców, jak i atrakcyjności lokalizacyjnej z punktu widzenia inwestorów, turystów, jak i mieszkańców obszaru funkcjonalnego. Działania na rzecz rozwoju przestrzennego terytorium są powiązane z działaniami na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz planowania finansowego JST.

Trzecim, podstawowym narzędziem planowania strategicznego są dokumenty określające politykę finansową samorządu<sup>3</sup>. Dokumenty określające rozwój finansowy terytorium wynikają ze strategicznych założeń w obszarze społeczno-gospodarczym oraz przestrzennym. Strategia rozwoju jest dokumentem określającym co samorząd chciałby zrobić, plan zagospodarowania przestrzennego – gdzie miałyby to być zrobione, zaś dokumenty o charakterze finansowym wskazują źródła finansowania zamysłów, mają za zadanie utrzymanie racjonalności polityki finansowej (przykładowo samorząd nie wydaje więcej niż ma przychodów; zapewnienie efektywności gospodarowania środkami finansowymi, aby służyły maksymalizacji korzyści finansowych, zaspokajaniu zbiorowych potrzeb obywatelskich lub podnoszeniu atrakcyjności lokalizacyjnej. Planowanie finansowe podobnie jak w przypadku działań w obszarze społeczno-gospodarczym oraz przestrzennym, to zbiór procedur wynikających z przepisów prawa. Najważniejszym aktem prawnym jest dla tego rodzaju planowania rozwoju ustawa o finansach publicznych. Określa ona elementy obowiązkowe zarówno w kwestii rodzaju dokumentów finansowych dla samorządów, jak i zestawu procedur do ich opracowania. Szerzej omówiono tę kwestię poniżej w niniejszym rozdziale.

2 J.J. Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997, s. 46.

3 Istnieją inne, nieopisane w niniejszym tekście dokumenty, jak przykładowo: wynikające ze strategii szczegółowe programy rozwoju gminy, RPO na poziomie regionalnym, celowo pominięte ze względu na wyraźnie mniejszą rolę w kreowaniu polityki rozwoju. Instrumenty planowania rozwoju dzielą się na trzy podstawowe obszary, omówione w niniejszym tekście (społeczno-gospodarczy, przestrzenny i finansowy) i każdy kolejny określający kierunki rozwoju danego terytorium dokument wynika z tego podziału.

### 4.3. Planowanie strategiczne

Strategia jest optymalnym programem definiowania i realizacji celów danego podmiotu (w tym także JST) oraz spełniania jego misji. Wyraz „program” wskazuje tu na czynną, świadomą i racjonalną rolę odpowiednich podmiotów w formułowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Strategia jest podstawowym instrumentem planowania, w dodatku nazywana instrumentem pierwotnym, co oznacza, że wszelkie inne dokumenty planistyczne są wtórne względem terytorialnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli powinny z niej wynikać.

Istnieją podstawowe zasady planowania strategicznego: po pierwsze strategia oznacza selekcję rozważanych problemów. Pośród wielu kierunków rozwoju wybiera się te, które dają największą nadzieję na wykorzystanie posiadanego potencjału. Najważniejszym elementem planowania strategicznego w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego jest selekcja kierunków rozwoju, a więc wybór tego co jest ekonomicznie efektywne. Dlatego też we właściwie opracowanej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego znajdzie się ograniczona liczba celów strategicznych. Po drugie, strategia interpretowana w kontekście pojęcia „rozwoj” oznacza nadawanie istotnie większego znaczenia celom aktualnym w dłuższym horyzoncie czasu. Długookresowa perspektywa celów strategicznych jest o tyle istotna, że ich „waga”, istotność w kontekście rozwoju terytorialnego jest większa w porównaniu z celami krótkookresowymi. Po trzecie w podejściu strategicznym ważnego znaczenia nabierają takie właściwości systemowe, jak spójność i sprawność działania (osiągania celów). Istnieją instrumenty pomagające w ocenie spójności celów, o czym szerzej poniżej. Po czwarte istotnym jest koncentrowanie się na regułach określających obszar koniecznych poszukiwań; w mniejszym natomiast stopniu na opisach konkretnych rozwiązań. Jeżeli bowiem strategia jest narzędziem planowania długookresowego, wykraczającego oddziaływaniem czasowym ponad jedną kadencję organów samorządowych, może się okazać, że będzie realizowana przez różne osoby (organ wykonawczy JST). W strategii nie chodzi o to w jaki sposób mają zostać zrealizowane jej strategiczne założenia, ale co ma zostać zrobione. Cele strategiczne, cele szczegółowe i wynikające ze strategii programy je operacjonalizujące mogą być zrealizowane w różny sposób, najważniejsza jednak jest skuteczność realizacji a nie sposób dojścia do osiągnięcia celów.

Jednym z powszechnych błędów tworzenia strategii rozwoju jest niewłaściwy rozdział pomiędzy wizją i misją rozwoju. Należy wyraźnie zaznaczyć, że wizja rozwoju to sformułowany w sposób najbardziej zwięzły obraz przyszłego stanu danej jednostki terytorialnej, akcentujący pożądane i najważniejsze charakterystyki jej rozwoju, natomiast misja rozwoju ujmować powinna rolę jaką podejmuje się odegrać główny podmiot strategii – samorząd lokalny lub regionalny, w realizacji celów rozwojowych danej jednostki terytorialnej oraz wartości jakimi będzie się kierować w tych działaniach. Wizja rozwoju jest najbardziej ogólnie sformułowanym, docelowym stanem terytorium na końcu okresu planowania. Ze względu na fakt, iż na bazie wizji rozwoju formułowane są cele strategiczne, wizja powinna wynikać (być formułowana na podstawie wniosków) z analizy strategicznej, najczęściej realizowanej przy wykorzystaniu metody SWOT.

Analizując motywy wyboru ścieżki rozwojowej<sup>4</sup> przez samorząd nie jest proste i – skoro istnieją różnicowania między bogatymi i biednymi – nie da się zastosować jednego uniwersalnego „sposobu na rozwój”. Dlatego konieczne jest uwzględnienie w myśleniu strategicznym jednostki, tzw. megatrendów, czyli procesów zachodzących nie tylko w krajowym czy europejskim, ale również w światowym otoczeniu<sup>5</sup>.

Działania strategiczne w istocie rzeczy polegają na określeniu miejsca, w którym aktualnie dany podmiot się znajduje (część diagnostyczna), miejsca, w którym chciałby się znaleźć na końcu wdrażania strategii rozwoju oraz ścieżek dojścia do miejsca docelowego. Zwykle ścieżek tych może być więcej niż jedna (np. ścieżka najszybsza, najtańsza itp.), należy jednak wybrać jedną, która będzie stosowana. Warto dodatkowo zauważyć, że cele strategiczne, czyli najważniejsze kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, wynikają z przyjętego horyzontu czasowego dla strategii. Jak już wspomniano, plany strategiczne powinny być dokumentami długookresowymi, wówczas cele strategiczne mają odpowiednią wagę, znaczenie, są adekwatne dla realizacji celów podmiotu.

#### 4.4. Analiza stanu faktycznego

Dobrze zaprogramowane działania o charakterze strategicznym musi poprzedzić rzetelna analiza stanu faktycznego terytorium. Diagnoza stanu faktycznego jest podstawowym elementem prawidłowo sporządzonej strategii rozwoju terytorialnego. Podstawowym celem opracowania diagnozy jest precyzyjne określenie zasobów i barier rozwojowych danego terytorium. Jest to punkt wyjścia do prawidłowego zaprojektowania kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego. Zgodnie z opisaną w innym miejscu niniejszego rozdziału zasadą selektywnego podejścia do planowanych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego, istotne jest, aby cele strategiczne wynikały bądź ze zdiagnozowanych zasobów lub barier rozwojowych. Wówczas mamy do czynienia z efektywnym wykorzystaniem rozwojowych determinant.

Dobrze przeprowadzona analiza stanu faktycznego wymaga uwzględnienia wszystkich obszarów mających jakikolwiek wpływ na potencjał społeczno-gospodarczy, w ujęciu dynamicznym, retrospektywnym i porównawczym. Oznacza to, że im część diagnostyczna jest bardziej detaliczna, tym większe szanse na wyciągnięcie trafnych wniosków co do posiadanych zasobów i barier. Im analiza stanu faktycznego jest szersza, przykładowo obejmująca w ramach danego zjawiska analizę ilościową wiele lat wstecz, tym większa szansa na trafne określenie zmian ilościowych, jakie zajdą w ramach tego zjawiska w przyszłości. Równie istotna jest analiza kontekstowa (uwarunkowań zewnętrznych, np. wahań cykli koniunkturalnych), jak i analizy identycznych wskaźników w ramach innych, adekwatnych jednostek układu osadniczego. Oprócz analizy wszystkich endogenicznych czynników i uwarunkowań

4 Ścieżką rozwojową możemy nazwać sposób osiągnięcia określonej w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego wizji rozwoju przy użyciu unikalnego zestawu działań. Chodzi o podążanie od określonego w diagnozie stanu faktycznego miejsca, w którym się znajdujemy, do określonego w „drzewie celów” stanu określonego jako docelowy, po uprzednim określeniu horyzontu czasowego. Istnieje wiele ścieżek dojścia do założonych celów, do samorządu należy jednak obowiązek wybrania jednej według własnego uznania, która będzie obowiązywać.

5 W. Dziemianowicz (red.), Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, MRR, Warszawa 2012.



mających wpływ na potencjał społeczno-gospodarczy terytorium, znaczenie ma również ocena uwarunkowań otoczenia zewnętrznego, spodziewanych uwarunkowań otoczenia, diagnoza strategiczna bazy ekonomicznej regionu/państwa oraz analiza wahań cykli koniunkturalnych gospodarek narodowych, co prezentuje tabela 1.

**Tab. 1. Przykładowe różnice w zakresie tematycznym diagnoz sporządzanych na różnych poziomach administracji**

ASPEKT DIAGNOZY	POZIOM ISTOTNOŚCI			
	KRAJ	WOJEWÓDZTWO	POWIAT	GMINA
Uwarunkowania globalne	●●	●●●	●	●
Polityki sektorowe	●●	●●	●	●
Polityka regionalna	●●	●●●	●●	●●
Uwarunkowania krajowe	●●	●●●	●●	●●
Uwarunkowania regionalne	●	●●●	●●	●●
Uwarunkowania lokalne	●	●●	●●●	●●●
Analiza sektorów gospodarki	●●	●●●	●●	●●
Analiza powiązań klastrowych	●	●●●	●●	●●●
Analiza różnicowań międzyregionalnych	●●●	●●	●	●

Legenda: ● – umiarkowanie istotny, ●● – istotny, ●●● – kluczowy

Źródło: W. Dziemianowicz (red.), op. cit., s. 64.

#### 4.5. Tworzenie strategii

Istnieją – w sensie konceptualnym – dwie metody tworzenia strategii rozwoju terytorialnego. Pierwsza z nich – podsumowując powyższe rozważania – polega na tworzeniu diagnozy stanu faktycznego w oparciu o wskaźniki terytorialne, które dotyczą zjawisk przeszłych, na tej podstawie określa się obecny potencjał i wyznacza cele na przyszłość. Podejście to nazwane jest klasycznym i jego nadrzędnym celem jest ulepszanie współczesności, ocena terażniejszości, wskazanie niedostatków i zasobów, a na tej podstawie określanie kierunków działań. Drugą z metod możemy nazwać metodą wzorca idealnego i jej istotą jest dążenie do założonej doskonałości poprzez budowę teoretycznego modelu wzorcowego. Chodzi tutaj o określenie w pierwszej kolejności docelowego modelu wzorcowego zaraz po określeniu horyzontu czasowego strategii. Bierze się pod uwagę światowe lub krajowe kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego. Można założyć, że wizja rozwoju terytorium może dotyczyć np. rozwoju przemysłu wysokich technologii zgodnie z przyjętym subiektywnym założeniem, że to pozwoli na podniesienie atrakcyjności lokalizacyjnej miejsca w większym stopniu niż rozwój w innym kierunku. Planowanie strategiczne rozpoczyna się zatem od analizy przyszłych stanów, następnie oceniany jest obecny potencjał jakościowy również w ujęciu retrospektywnym. Jednym z istotniejszych elementów planowania rozwoju w oparciu o model wzorca

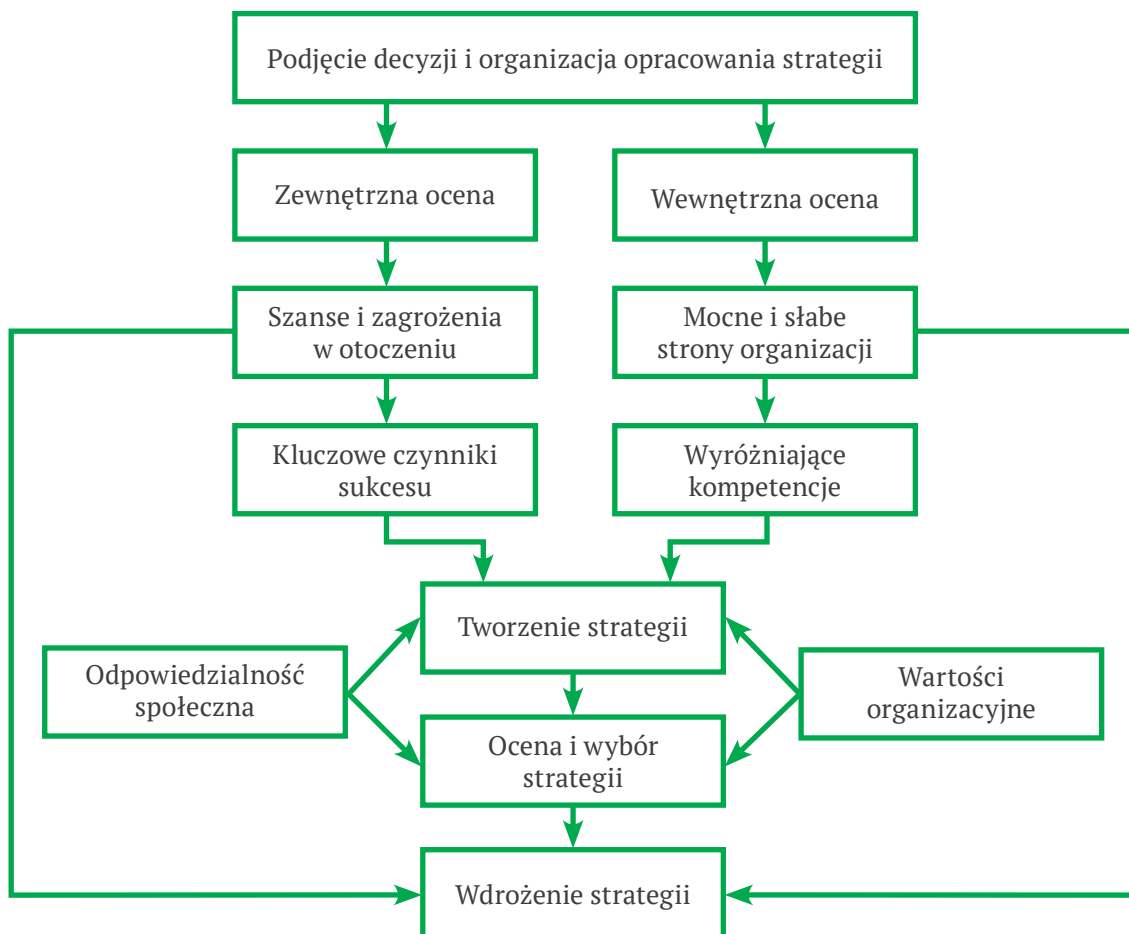


idealnego jest określenie w jaki sposób chcemy osiągnąć pożądany, założony stan idealny oraz podejmowanie aktywności na rzecz rozwoju.

W praktyce najczęściej wykorzystywane jest podejście klasyczne, które to realizowane jest w ramach modelu racjonalnego planowania strategicznego, a więc takiego w którym powstanie strategii stanowi wynik przemyślanej i zaplanowanej inicjatywy i aktywności władz lokalnych. Model ten kładzie nacisk na identyfikację:

- najważniejszych czynników sukcesu określanych w drodze oceny zagrożeń i szans wynikających z otoczenia (tzw. analiza zewnętrzna);
- szczególnych kompetencji wskazanych po analizie mocnych i słabych stron organizacji, a więc określenie zdolności organizacji do spełnienia wymagań otoczenia (tzw. analiza wewnętrzna).

**Rys. 2. Model racjonalny tworzenia strategii**



Źródło: opracowano na podstawie H. Mintzberg, The design school: reconsidering the basic premises of strategic management, "Strategic Management Journal", 1990 nr 11, s. 174.

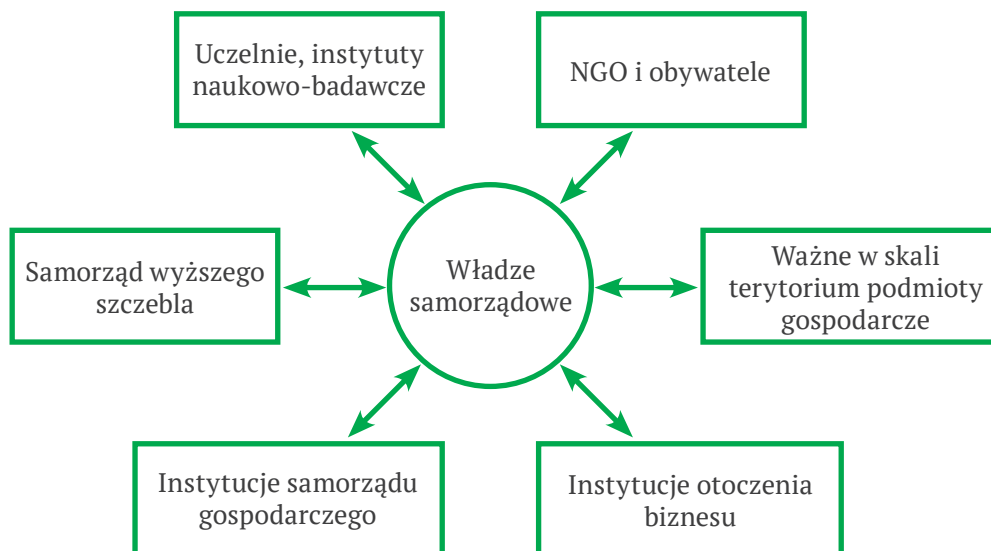
Formułowanie strategii w modelu racjonalnym jest konsekwencją ustaleń diagnozy (najczęściej podsumowanej analizą SWOT), a jego istotą jest odkrycie sposobów skorzystania z okazji oraz wypełnienia luk w sprawności i działaniu organizacji. Pierwszym krokiem formułowania strategii jest stworzenie różnych alternatyw postępowania (opcji strategicznych czy też scenariuszy). Z kolei w oparciu o ustalone kryteria (należą do nich między innymi: wartości wyznawane przez menedżerów czy odpowiedzialność społeczna) po dokonaniu oceny poszczególnych rozwiązań, następuje wybór ostatecznej wersji strategii, która będzie wdrażana przez organizację.

Proces wdrażania polega na mobilizacji przydzielonych zasobów w celu realizacji pożądanych efektów i wymaga:

- alokacji zasobów służących realizacji wybranej alternatywy;
- zbudowania systemu kontroli pozwalającego mierzyć i oceniać osiągnięcia oraz dostarczać informacji zwrotnych;
- stworzenia struktur i polityki personalnej, służących realizacji wybranej strategii.

Strategia nie powinna być tworzona w sposób „gabinetowy”. Dzisiejsza gospodarka, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym, niezależnie od tego czy dotyczy miast czy przestrzeni nieurbanizowanych jest gospodarką sieciową. Funkcjonowanie w sieciach ma poważne konsekwencje dla działań samorządów. Można skonstatować, iż władze publiczne w Europie Zachodniej doszły do wniosku, iż istnieje potrzeba zintegrowanego zarządzania rozwojem terytorialnym, uwzględniającym interesy obszaru większego niż ich terytorium, co ukróciłoby zachowania konkurencyjne polegające na wzajemnym „wrywaniu” sobie potencjału i tworzeniu coraz bardziej liberalnych rozwiązań mających na celu przyciągnięcie

**Rys. 3. Propozycja partnerskiego układu prac nad strategią rozwoju społeczno-gospodarczego w fazie konceptualnej i wdrożeniowej**



Źródło: opracowanie własne.

do siebie nowych przedsiębiorców i mieszkańców bez analizy gospodarczych, przestrzennych i społecznych konsekwencji dla nich. W związku z tym strategię należy tworzyć w ramach nieformalnego partnerstwa publiczno-publicznego uwzględniając interesy, zasoby i bariery rozwojowe administracji publicznej różnego poziomu. Drugim, istotnym elementem współtworzącym mechanizm uzgadniania kluczowych zapisów w strategii, nie tylko w sferze projekcyjnej ale i wdrożeniowej, jest nawiązanie konstruktywnego dialogu z kluczowymi podmiotami funkcjonującymi na terytorium, którego strategia dotyczy. W myśli modelu *Public Governance* istotne jest stosowanie polityki interaktywnej, z uwzględnieniem interesów grup, które przyczyniają się do rozwoju terytorialnego. Zwykle się przyjmuje, że podstawowymi grupami pro-rozwojowymi danego terytorium są mieszkańcy (w szczególności osoby zamieszkujące w przedmiotowej gminie oraz pracujące), przedsiębiorcy i turyści. Grup jest jednak znacznie więcej. Warto jednak podkreślić, że zbiór podmiotów zamieszczonych na rysunku 3 ma charakter przykładowy i zależy od uwarunkowań wewnętrznych terytorium.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia należy podkreślić, że ważną, zarówno dla samego procesu tworzenia strategii a przede wszystkim niezwykle istotną dla etapu jej wdrażania, jest kwestia właściwego uspołecznienia procesu tworzenia strategii. Stąd też przystąpienie do opracowywania strategii powinno zostać poprzedzone zarówno analizą jej interesariuszy i ich roli w tworzeniu oraz wdrażaniu strategii, jak i uzgodnieniem swoistego kontraktu między wszystkimi uczestnikami prac nad strategią, ustanawiającego – co, w jaki sposób i w jakim czasie należy wspólnie osiągnąć. Zasadnicze postanowienia tego swoistego kontraktu powinny precyzować następujące kwestie<sup>6</sup>:

- cel wysiłków (w tym, np. funkcje strategii);
- określenie kroków (metody) planowania;
- horyzont czasowy, zakres przedmiotowy i terytorialny strategii;
- podmiot wdrażający strategię i jego instytucjonalnych partnerów oraz ich role i funkcje;
- podmiot organizujący prace nad strategią oraz jego role i funkcje;
- skład uczestników prac, w tym zespołu liderów lokalnych oraz ekspertów lokalnych i ewentualnie zewnętrznych;
- zestawienie dostępnych materiałów i informacji, w tym wcześniej przygotowanych opracowań związanych z przedmiotem strategii;
- mechanizm komunikacji społecznej stosowany w pracach nad strategią;
- harmonogram prac;
- określenie zasobów potrzebnych dla właściwego przeprowadzenia prac;
- istotne ograniczenia (np. prawne) procesu i jego efektów.

6 J.M. Bryson, *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Jossey Bass Publishers, San Francisco 2004, s. 35 oraz J. Hausner (red.), *Aktywizacja gospodarcza gminy górniczej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Kraków 1999, s. 24.

## 4.6. Wdrażanie strategii

Proces wdrożenia strategii społeczno-gospodarczej opiera się na następujących elementach:

Ustaleniu liczby i tożsamości kluczowych podmiotów zaangażowanych w realizację strategii wraz z precyzyjnym przypisaniem im ról. Przeprowadzenie negocjacji z kluczowymi dla strategii podmiotami.

Kwantyfikacji posiadanych celów rozwojowych poprzez określenie ex-ante wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Dwie pierwsze grupy wskaźników mogą być monitorowane w ramach metodologii mid-term, wszystkie w ramach ex-post. Analiza wartości poszczególnych wskaźników jest podstawą do wprowadzania zmian w różnych „piętrach” drzewa celów, choć przyjmuje się, że „piętra” najwyższego, tzw. celów strategicznych nie wolno zmieniać, chyba że zostały w sensie metodologicznym źle zaplanowane.

Ustaleniu instrumentów realizacji strategii poprzez precyzyjne określenie działań: siły, charakteru, kierunków oraz rodzajów aktywności oraz podmiotów realizujących założone zadania. Działania te obejmują również ustalenie instytucjonalno-organizacyjnych form zarządzania rozwojem terytorialnym.

Jednymi z ważniejszych elementów wdrażania strategii jest stworzenie precyzyjnych wskaźników monitorujących postępy w jej realizacji. Służą temu wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Ich charakter i sposób interpretacji jest dobrze opisany w literaturze przedmiotu. Wskaźniki, w szczególności te należące do dwóch pierwszych z opisanych grup pozwalają monitorować postępy realizacji strategii oraz zmian w potencjale terytorium. Interpretacja wskaźników pozwala na wysnuwanie wniosków nt. osiągania założonych wartości, a w dłuższej perspektywie nt. poprawności konstatacji poczynionych w drzewie celów i wprowadzania ewentualnych modyfikacji. Warto jednak pamiętać, że jeśli nawet wartości wskaźników w ewaluacji mid-term odbiegają od założeń ex-ante, nie powinno się zmieniać brzmienia celów strategicznych. Ekonomiczna efektywność wymaga ciągłości w zakresie kierunków rozwoju ponad samorządową kadencyjnością o ile została prawidłowo przeprowadzona analiza diagnostyczna i zostały wyciągnięte poprawne wnioski w SWOT. Negatywnie zweryfikowane założenia dotyczące poprawności zastosowanej metodologii są podstawą do rozpoczęcia prac nad aktualizacją dokumentów planistycznych, przy czym należy przejść wszystkie trzy etapy planowania<sup>7</sup>.

## 4.7. Zakończenie

Jako podsumowanie rozważań dotyczących zarządzania strategicznego w samorządach warto przedstawić warunki powodzenia tegoż procesu, identyfikowane w literaturze przedmiotu a odnoszone do skutecznej realizacji polityk publicznych<sup>8</sup>. Warunki skutecznej implementacji polityki publicznej – a w takich kategoriach należy rozpatrywać zarówno samą strategię jednostki terytorialnej jak i w szerszym ujęciu zarządzanie strategiczne JST – to:

7 Część diagnostyczna – część projekcyjna – część wdrożeniowa.

8 Szerzej: J. Górniak, Innowacje społeczne a zarządzanie publiczne. Glosa do debaty nad sposobami rządzenia, [w:] Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały z seminarium naukowego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 54-55.

- jasność i precyzja celów;
- trafna definicja związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy podejmowanymi działaniami a problemami, które mają rozwiązać;
- zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych na realizację strategii;
- zidentyfikowanie i ograniczenie możliwości zawetowania strategii przez jego przeciwników oraz zabezpieczenie środków przewyciężenia oporu;
- zapewnienie reguł podejmowania decyzji, sprzyjających wdrożeniu i utrudniających zablokowanie działań;
- obarczenie wdrożeniem strategii agend (czy komórek organizacyjnych), które jej sprzyjają i nadają wysoki priorytet;
- otwarcie możliwości wspierania działań przez ich beneficjentów i zapewnienie wsparcia ze strony organów wyposażonych w statutowe prawo nadzoru;
- uzyskanie stałego i/lub okresowo nasilającego się poparcia politycznego dla strategii;
- zwrócenie uwagi mediów na istotę podejmowanego problemu i uzyskanie wsparcia;
- pozyskanie wsparcia opinii publicznej i jej zaufania dla podmiotu wdrażającego;
- uzyskanie stałego poparcia organów przedstawicielskich na wszystkich etapach wdrażania (m.in. poprzez włączanie w proces projektowania rozwiązań i rozstrzygania konfliktów);
- zapewnienie dobrze przygotowanego i umotywowanego personelu wdrażającego oraz kompetentnego kierownictwa.

### **Informacja o autorach**

Jarosław Bober, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Michał Kudłacz, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



## **LANOWANIE OPERACYJNE**

### **5.1. Uwagi wstępne**

Polska jako państwo unitarne, ale mocno zdecentralizowane na korzyść wyposażonych w szerokie zakresy działania samorządów, prowadzi politykę planowego zarządzania krajem na wielu szczeblach. Rozdział poświęcony planowaniu operacyjnemu ma za zadanie przybliżyć osobom i urzędom pracującym w samorządach związek między planowaniem ponadlokalnym – krajowym i regionalnym, a planowaniem na poziomie samorządów lokalnych – gminnych i powiatowych. Zrozumieniu miejsca planowania operacyjnego samorządów lokalnych pomoże część poświęcona relacjom całościowej polityki rozwoju kraju z kreowaniem operacyjnego programowania lokalnego. Istota takiego spojrzenia polega na wytłumaczeniu oddziaływania planów centralnych i regionalnych na tworzenie dokumentów strategicznych i operacyjnych w powiatach i w gminach. Praktyczne uwagi o przygotowywaniu tych dokumentów zamieszczone zostały w części poświęconej procedurze planowania operacyjnego, gdzie wyjaśnione zostały także działania w ramach etapów przyjmowania i wdrażania planu operacyjnego.

Przy tworzeniu lokalnych planów operacyjnych dobrze jest wzorować się na dokumentach wyższego szczebla, stąd w końcowej części tego rozdziału, poświęconej strukturze planu operacyjnego i warunkom dobrego planowania operacyjnego, odnoszenie się do dokumentów czy opracowań krajowych i regionalnych powinno pomóc w sprawnym i poprawnym opracowywaniu planów na poziomie gmin i powiatów. Szczeble lokalne samorządu nie podlegają tak rygorystycznym obowiązkom tworzenia dokumentów planistycznych, ale w procesach ubiegania się o wsparcie dla lokalnej polityki rozwoju strategię i plany operacyjne są często dodatkowym argumentem przekonującym do działań gmin i powiatów podmioty i instytucje, które są dysponentami środków strukturalnych i krajowych. Objęcie strategiami i planami operacyjnymi wielu obszarów interwencji publicznej na poziomie kraju i regionów nadaje pewien standard jakościowy i stawia wymagania przed konkurującymi między sobą samorządami lokalnymi. Posiadanie dokumentów przygotowanych przez specjalistów, a dodatkowo uspołecznionych na szczeblu lokalnym podnosi wiarygodność dobrego wykorzystania środków dysponowanych przez władze krajowe i samorzady województw. Dlatego też samorzady gminne i powiatowe coraz częściej decydują się na przygotowywanie strategii i planów operacyjnych nawet dla obszarów, gdzie nie ma takiego obowiązku prawnego.



## 5.2. Polityka rozwoju w planowaniu operacyjnym jednostek samorządu terytorialnego

Prowadzenie polityki rozwoju przez władzę publiczną, rozumianą jako uzupełniające się systemy administracji rządowej i samorządowej reprezentujące obywateli zamieszkałych na określonym obszarze, wymaga planowania na różnych poziomach i w różnych obszarach aktywności państwa. W zdecentralizowanych systemach państw o rozwiniętej demokracji częściej mówi się o prowadzeniu polityk rozwoju, podkreślając w ten sposób mnogość podmiotów, odpowiadających za planowanie i wdrażanie planów w życie. W Polsce za rozwój kraju odpowiada administracja rządowa, ze swoimi instytucjami i służbami, ale rola samorządów w tym zakresie rośnie od 25 lat, ulegając znacznemu przyspieszeniu po 1999 roku, gdy – obok gmin samorządowych – utworzono samorządowe powiaty i województwa.

Decentralizacja decyzyjności i realne przekazanie władzy na poziomy łatwiejsze dla kontroli obywatelskiej i dające możliwość realnej partycypacji obywateli wymaga od podmiotów i instytucji odpowiedzialnych na szczeblu gmin i powiatów za realizację polityki rozwoju, umiejętności tworzenia takich programów strategicznych i planów operacyjnych, które zapewnią jednocześnie:

- pobudzanie aktywności na różnych poziomach kompetencji władzy publicznej;
- pobudzanie aktywności i współpracy międzysektorowej między środowiskami gospodarczymi, sektorem obywatelskim i władzą, na której ciąży szczególna odpowiedzialność za zgodne i programowe wykonywanie polityki rozwoju;
- rozwój kompetencji we wspomnianych wyżej trzech sektorach, przekładający się na racjonalizację decyzji podejmowanych na zasadach partycypacyjnych;
- spójność we wdrażaniu różnych polityk rozwoju – rozumianą zarówno jako spójność terytorialnych interwencji, jak i interwencji w branżach i obszarach;
- uwzględnianie nadanych prawnie kompetencji na różnych szczeblach władzy publicznej.

Podstawowy dla Polski akt prawny, konstytuujący miejsce polityki rozwoju wśród innych regulacji na poziomie kraju, czyli ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. rok 2014, poz. 1649), określa w art. 2, że „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”<sup>1</sup>.

Poza wspomnianymi powyżej wyzwaniem stawianymi wobec dokumentów będących zapisem sposobu prowadzenia polityki rozwoju, istotne miejsce w tej definicji zajmują więc takie czynniki jak: trwałość rozwoju i jego zrównoważony charakter oraz podnoszenie konkurencyjności państwa i jednostek samorządu terytorialnego (JST). Konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego między sobą powoduje, że planowanie strategiczne jest coraz częściej pierwszym krokiem do przygotowywania bardziej szczegółowych planów operacyjnych. Tak dzieje się m.in. w wykorzystywaniu funduszy w ramach krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, gdzie warunkiem realizacji projektów wspieranych z PROW było wpiśnięcie się w Lokalne Strategie Rozwoju (opracowywane przez Lokalne Grupy Działania)

1 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

i Plany Odnowy Miejscowości (przyjmowane przez lokalne społeczności). W przypadku planów gminnych – np. z zakresu ograniczania niskiej emisji czy programu rewitalizacji – ich posiadanie warunkowało uzyskanie dobrej oceny przez podmioty wdrażające programy na poziomie regionów. W ten sposób stworzono system podnoszący wymagania wobec lokalnych planów, uszczegółowianych w określonym obszarze aktywności samorządów lokalnych. Brak tych dokumentów nie powodował naruszenia prawa, ale ich posiadanie zwiększało możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych, a więc także wdrażania polityki rozwoju.

Przy wskazaniu wielu podmiotów prowadzących politykę (polityki) rozwoju ważne jest także ich wypracowywanie oraz późniejsze wdrażanie, aby proces decyzyjny był transparentny i przewidywalny dla instytucji i władz wdrażających te polityki, mieszkańców tych obszarów oraz partnerów wewnętrznych i zewnętrznych. Dlatego też w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju mówi się (art. 4 ustawy) o prowadzeniu polityki rozwoju „na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych”, a dalej, że polityka rozwoju „może być prowadzona również na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach”<sup>2</sup>.

Charakter władzy publicznej w Polsce, która choć jest krajem unitarnym, to bardzo szerokie kompetencje scedowała na samorządy, wymaga precyzyjnego wskazania podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie i ewaluację polityki rozwoju. Artykuł 3 wspomnianej wcześniej ustawy mówi, że „politykę rozwoju prowadzą: 1) Rada Ministrów; 2) samorząd województwa; 3) samorząd powiatowy i gminny”<sup>3</sup>.

Poza szczeblem centralnym, odzwierciedlającym branżowe podejście do polityki rozwoju (kompetencje między resortami rządowymi), mamy więc w Polsce ustawowo wskazanych kilka tysięcy podmiotów prowadzących na swoich obszarach planowanie polityki rozwoju – 16 województw, 380 powiatów (314 powiatów tzw. „ziemskich” i 66 powiatów grodzkich, czyli miast na prawach powiatu) i 2 479 gmin (2015 rok).

Dostrzegając wiele zalet takiego zdecentralizowania polityki jako domeny władzy publicznej, należy zdawać sobie sprawę jednocześnie z problemów, jakie będą stały przed wszystkimi odpowiedzialnymi za procesy decyzyjne na poziomie koordynacji przy tworzeniu dokumentów strategicznych i programów operacyjnych. Usprawnienie funkcjonowania państwa w wyniku decentralizacji procesów decyzyjnych niesie za sobą jednocześnie podzielenie się odpowiedzialnością za planowanie i wdrażanie polityk publicznych. Nie jest to problem jedynie naszego kraju, gdyż – jak piszą autorzy ekspertyzy pn. „Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju”: „Istotą współczesnych trendów rozwojowych jest rozpraszanie monocentrycznej władzy publicznej i integrowanie zróżnicowanych zasobów zawiadywanych przez różnorodnych aktorów społecznych dla potrzeb realizowania formułowanych celów. Wynika to zarówno z narastających aspiracji i krystalizujących się interesów różnorodnych aktorów w proces ten zaangażowanych, jak i z niezdolności władzy publicznej do sprawnego, efektywnego i skutecznego sterowania procesami programowania rozwoju”<sup>4</sup>.

Minimalizacja zjawisk negatywnych, nazywanych tutaj „niezdolnością władzy publicznej do sprawnego, efektywnego i skutecznego sterowania procesami programowania rozwoju”

2 Ibidem.

3 Ibidem.

4 J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

może odbyć się poprzez zestandaryzowanie wymagań wobec treści i precyzyjności zapisów w dokumentach opisujących działania władzy – czyli w strategiach i w programach operacyjnych. Czym są programy, określa art. 15 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: „Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu”<sup>5</sup>.

Dalej, w tym samym artykule w ust. 4 definiuje się, że programami są:

- „1) programy operacyjne – dokumenty, o których mowa w art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, realizujące cele zawarte w narodowej strategii spójności i strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3; programami operacyjnymi są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne;
- 2) programy rozwoju – dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych”<sup>6</sup>.

Ustawowe określenie programów rozwoju wskazuje na ich wtórny charakter względem strategii krajowych, regionalnych i lokalnych. Takie uzależnienie programów operacyjnych od dokumentów strategicznych nakazuje ich spójność z misjami/wizjami oraz celami strategicznymi zawartymi w tychże strategiach. Stąd też wpływają dalsze konsekwencje dla programów operacyjnych:

- konieczność uzgadniania celów i treści programów operacyjnych z celami i kierunkami interwencji przyjętymi w strategiach;
- partycypacyjno-konsultacyjny sposób procedowania strategii rozwoju i przyjęte w ten sposób rozstrzygnięcia, będące wynikiem pewnego konsensusu społecznego, powinny być uszanowane także w zapisach programów operacyjnych;
- sfery podległości, współzależności i oddziaływania dla poszczególnych zadań lub kierunków interwencji, zidentyfikowane w strategiach rozwoju, powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści planów operacyjnych w celu uniknięcia konfliktu kompetencji między różnymi aktorami polityk rozwoju;
- uwzględnienie wielości podmiotów oraz stopnia skomplikowania kompetencji i poziomu decyzyjności różnych szczebli władzy publicznej, a także środowisk społecznych i gospodarczych.

W przypadku samorządów lokalnych konieczność uzgadniania celów i treści programów operacyjnych z zapisami w strategiach jest o tyle łatwiejsza, że strategie gmin i powiatów dość często odwołują się w swoich zapisach do bardzo konkretnych, dużych zadań lub kierunków interwencji, które nadają się do prostego przełożenia na zapisy planów operacyjnych. Opis kierunku interwencji lub zadania na poziomie gminy i powiatu jest najczęściej adekwatny

5 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

6 Ibidem.

do tego, aby przygotowując a następnie realizując program osiągać efekt wskazany poprzez kierunek interwencji.

Oczekiwania, aby w gminnych i powiatowych planach operacyjnych wykorzystywano potencjał zgody społecznej wokół treści lokalnej strategii rozwoju (przyjmowanej po konsultacjach społecznych), są łatwiejsze do spełnienia na szczeblu lokalnym z kilku powodów. Lokalne plany operacyjne tworzone są dla określonej grupy problemów, a dotarcie z bezpośrednią informacją o ich budowaniu jest prostsze ze względu na częstszy kontakt bezpośredni władzy samorządowej z mieszkańcami (szczególnie w gminach, gdzie w proces przekazu bezpośredniego informacji można zaangażować radnych, sołtysów i pracowników samorządowych). Innym powodem przemawiającym za stosowaniem partycypacyjno-konsultacyjnego sposobu procedowania planów operacyjnych, jako pewnego rodzaju uszczegółowień do strategii, jest relacja zadań strategicznych i operacyjnych w stosunku do życiowych (bytowych) spraw większości mieszkańców. Zapis w strategii o kierunku interwencji określonym jako „modernizacja dróg gminnych” można przełożyć na operacyjny plan „modernizacji i remontów dróg gminnych”, uszczegółowiający kolejność zadań, ich zakres i koszt. W części diagnostycznej takiego planu operacyjnego, budując wiedzę o stanie wyjściowym, łatwiej jest zaangażować osoby wprost zainteresowane przyszłością dróg biegnących przy gospodarstwach i domach mieszkańców gminy.

Niezależność różnych szczebli władzy i nieprzenikanie się obszarowe w większości kompetencji powoduje, że samorzady lokalne przy tworzeniu planów operacyjnych powinny skupiać się na zadaniach własnych (w strategiach często wskazuje się zadania różnych podmiotów działających na terenie gminy czy powiatu), ale w wielu sytuacjach będą musiały odnosić się do współpracy z innymi podmiotami – publicznymi i prywatnymi.

Implementacja planów operacyjnych, zawierających najczęściej dokładniej określone i sparymetryzowane zadania i kierunki interwencji niż dokumenty strategiczne, zachodzi bowiem w skomplikowanych i wielopoziomowych strukturach. Zdawanie sobie sprawy z takiego sposobu programowania polityki rozwoju poprzez podmioty odpowiedzialne za wdrażanie planów operacyjnych pomaga w skutecznym planowaniu, o czym piszą autorzy ekspertyzy pn. „Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju”:

„Programowanie polityki przebiega zatem w przestrzeni wytyczonej i determinowanej przez wiele zjawisk zależnych w coraz mniejszym stopniu od władzy publicznej, w szczególności władzy centralnej. Na zbiór tych zjawisk składają się, m.in.: policentryzm systemu społecznego (wielkość aktorów, redefiniowanie roli państwa, zarządzanie wielopoziomowe itp.), naruszenie linearnej logiki zmiany społecznej, wielkość interakcji i możliwości zwrotów, narastające zróżnicowanie funkcjonalne poszczególnych segmentów społecznych (dyferencjacja funkcjonalna), autonomia aktorów społecznych, dominacja heterogenicznych kultur i etyk, niepewność, zmienność, nieprzewidywalność i ryzyko, sieciowość, globalizacja, erozja onnipotentnej władzy hierarchicznej oraz problem jej legitymizacji, przeciążenie państwa, kryzys polityki regulacyjnej, problem efektywnej, skutecznej i społecznie aprobowanej alokacji dóbr publicznych, decentralizacja, subsydiarność i regionalizacja”<sup>7</sup>.

Wielość wskazanych tu problemów, z jakimi borykać się będzie każda władza przygotowująca i wdrażająca plany operacyjne, podkreśla stopień skomplikowania procesów planistycznych

7 J. Bober i in., Programowanie strategiczne..., op. cit.

w społeczeństwach demokratycznych. Dodatkowo tam, gdzie w różnych formach odstąpiono od centralizacji procesów decyzyjnych i planistycznych, łatwiej będzie o realną aktywność obywatelską i partycypację mieszkańców w sprawowaniu władzy, ale jednocześnie trudniej będzie o przeforsowywanie rozwiązań zamierzonych przez jednego aktora procesów decyzyjnych – najczęściej rolę rzeczywistego i dysponującego największą władzą aktora przejmuje władza publiczna, właściwa terytorialnie lub branżowo (resortowo) na danym obszarze.

O ile jednak większą łatwość na etapie planistycznym w przyjmowaniu rozwiązań widać w sytuacjach dominacji jednego aktora, o tyle na etapie wdrożeniowym wielosektorowe programy, strategie lub plany operacyjne są lepiej implementowane wówczas, gdy ich rozwiązania nie są efektem narzucenia woli i wizji przez jednego aktora, lecz są wspólnie wypracowywane w dialogu międzysektorowym, gdzie rozważane są racje i interesy czynnika społecznego, gospodarczego i władzy publicznej. Reasumując zagrożenia i problemy w planowaniu i wdrażaniu, większą szansę na zrealizowanie założonych celów strategicznych i operacyjnych mają te dokumenty, które w zapisach kierunkowych i zapisach szczegółowych powstały w drodze uzgodnień i wiarygodnie przedstawionych interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów. Biorąc pod uwagę to, że strategie długookresowe wytyczają kierunki i bazują na tendencjach w ramowych zapisach, a strategie średniookresowe już częściej posiłkują się harmonogramami rzeczowo-czasowymi można przewidzieć, że im bardziej precyzyjne zapisy, tym większe będzie zaangażowanie coraz szerszych grup społecznych, oczekujących wskazania materialnego odzwierciedlenia zapisów w dokumentach.

Podobnie ma się rzecz w przypadku strategii rozwoju, ponieważ w nich już łatwiej umiejscowić kierunki interwencji lub zadania w czasie, bardzo często z dość dokładną kwotą przewidzianą na te zadania – w opracowywaniu tych dokumentów już chętniej biorą udział mieszkańcy indywidualni – im bardziej lokalny charakter dokumentów, tym łatwiej dotrzeć do zwykłych mieszkańców z komunikatami i propozycjami konsultacji dokumentów. O ile jednak standardem stało się włączanie społeczeństwa w przygotowywanie i ocenę strategii rozwoju, o tyle programy operacyjne traktowane są najczęściej jako sfera działalności reprezentacji sektorów (społecznego i gospodarczego) z władzą publiczną jako instytucją odpowiedzialną za przygotowanie dokumentów planów operacyjnych wspieraną przez ekspertów. Podejście takie na poziomie kraju i województwa jest podyktowane praktyką i oszacowaniem kosztów realnej partycypacji czy tworzenia procesów konsultacyjnych. Jednak atutem planów operacyjnych lokalnych jest to, że przy ich tworzeniu włączanie mieszkańców w każdym etapie planowania i wdrażania jest możliwe przy niskich kosztach, właśnie dzięki bliskości problemów i możliwości dotarcia z przekazem bezpośrednim.

Ponieważ programy operacyjne doprecyzowują zapisy w zakresie zadań i kierunków interwencji, są też bardzo dokładne jeśli chodzi o zwymiarowanie finansowe i rzeczowo-czasowe założonych celów, ich treści powinny być spójne z tymi dokumentami, które są dla danych planów operacyjnych pierwotne, a jednocześnie były szerzej niż plany operacyjne konsultowane społecznie i uzgadniane z innymi szczeblami władzy oraz z otoczeniem.

Pomocne przy przygotowywaniu planów operacyjnych będzie usystematyzowanie dokumentów pierwotnych wobec nich, czyli dokumentów strategicznych. Typologię dokumentów strategicznych uwzględniającą szczebel programowania i ich horyzont czasowy przygotowano na potrzeby ekspertyzy pn. „Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju”, a przedstawia ją tabela 2.



**Tab. 2. Szczelble programowania i kategorie dokumentów strategicznych**

SZCZEBEL PROGRAMOWANIA	KATEGORIA DOKUMENTU	HORYZONT CZASU
I	Strategie długookresowe	co najmniej 15 lat
II	Strategie średniookresowe	4-15 lat
III	Strategie rozwoju	Strategie opracowywane przez administrację rządową szczebla centralnego – 4-15 lat, ale nie dłuższy niż horyzont odpowiedniej strategii średniookresowej. Strategie sporządzone przez jednostki samorządu terytorialnego – dowolny horyzont czasowy
IV	Programy	1 rok – kilka lat, ale nie dłuższy niż horyzont odpowiedniej strategii rozwoju

Źródło: J. Bober i in., Programowanie strategiczne..., op. cit.

W procesach planistycznych w Polsce dokumentami uzgadnianymi najszerzej z różnymi środowiskami są strategie (sektorowe, wdrażania polityki UE, rozwoju województw, powiatów i gmin) oraz – z innej dziedziny planistycznej, ale także fundamentalnej dla prowadzenia aktywności społeczno-gospodarczej – plany zagospodarowania przestrzennego<sup>8</sup>.

Umiejscowione na IV szczeblu planowania programy nie wykraczają poza horyzont czasowy strategii, są więc jednocześnie niejako ich doprecyzowaniem w wybranych obszarach lub pod kątem wykorzystania konkretnych środków finansowych, które mogą być wskazane jako działania priorytetowe dla danej dziedziny życia (np. programy dla rozwoju określonych branż gospodarki, programy dla grup społecznych, programy dla określonego terytorium) lub pod kątem wykorzystania środków finansowych zarezerwowanych przez władzę publiczną w celu rozwiązania określonego problemu (programy osłonowe w procesach restrukturyzacyjnych).

Przykładem dokumentu strategicznego o charakterze krajowym były np. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) z wyszczególnionymi celami strategicznymi wraz z przypisanymi do tych celów wagą. Skutkiem takiego podziału i programowania w NSRO, przyjętego w pierwszym pełnym okresie planowania w Unii Europejskiej od czasu wstąpienia Polski do UE, był szacunkowy podział środków finansowych na wsparcia działań służących osiągnięciu tych celów strategicznych. Cele strategiczne i przypisane do nich wagi prezentuje tabela 3.

8 Ibidem.



**Tab. 3. Szacunkowy podział środków przewidzianych do wydatkowania w ramach NSRO pomiędzy poszczególne cele horyzontalne**

CELE STRATEGICZNE NSRO		WAGA
Cel 1	Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa	4%
Cel 2	Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej	10%
Cel 3	Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski	42%
Cel 4	Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług	22%
Cel 5	Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej	22%
Cel 6	Wyrównanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich	
Łącznie		100%

Źródło: Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Przytoczone w tabeli 3. cele strategiczne NSRO przypominają, w jaki sposób w relacji do nich budowano programy operacyjne krajowe, a na szczeblach niższych – plany operacyjne. Przykładowo – w relacji do celu 3 „Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski” przyjęto krajowe programy operacyjne (PO Infrastruktura i Środowisko), na poziomie regionów programy operacyjne wojewódzkie, a w samorządach lokalnych – plany operacyjne w zakresie budowy dróg i infrastruktury ochrony środowiska. Podobne zależności można wskazywać w innych celach NSRO 2007-2013, a ich realizacja służy m.in. spójności kraju i jego równomiernemu rozwojowi.

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, politykę rozwoju prowadzi się w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej<sup>9</sup>.

Dwa aspekty – podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy – współbrzmia z rynkowym podejściem do planowania operacyjnego na poziomie gospodarczym. Elementy zarządzania podmiotami gospodarczymi w wielu miejscach brzmią podobnie jak w administracji publicznej. W przypadku przedsiębiorstw mówi się, że „Planowanie operacyjne orientuje się na realizację założeń strategicznych i osiągnięcie przyjętych celów. Stanowi ono przede wszystkim narzędzie sterowania realizacją wytycznych zawartych w strategii przedsiębiorstwa”<sup>10</sup>.

9 Por. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

10 J. Lichtarski (red.), Podstawy nauki o przedsiębiorstwie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 266.

Cecha, jaką dla sektora gospodarczego jest konkurencyjność coraz częściej przypisywana jest celom działania administracji publicznej, gdzie konkurencyjność staje się pewnym wyróżnikiem JST – ich stanu w danym momencie, ale też ich wysiłków i działań podejmowanych w celu uzyskania korzyści dla swojej wspólnoty – ludzi i obszaru, na jakim zamieszkują.

Planowanie operacyjne swoją rangę zawdzięcza słusznemu przekonaniu, że tak jak nie istnieje czysty wolny rynek w sektorze gospodarczym, tak tym bardziej nie istnieje *stricte* wolnorynkowa konkurencja (rozumiana zgodnie z doktryną liberalną) między państwami, regionami i samorządami lokalnymi. Stąd w działaniach władzy publicznej większy nacisk należy położyć na planowość podejmowania decyzji, opartą o diagnozę stanu wyjściowego zainteresowanego podmiotu (rządu, samorządu) oraz otoczenia krajowego i międzynarodowego. W przypadku samorządu regionalnego, powstałego w 1999 roku, nastąpiło znaczne wzmocnienie jego aktywności poprzez wdrażanie programów operacyjnych – od początkowo niewielkich kwotowo programów bazujących na środkach krajowych (kontrakty wojewódzkie, programy rozwoju bazy sportowej, programy osłonowe przy restrukturyzacji gospodarki) do operowania obecnie kwotami idącymi nawet w miliardy euro w regionalnych programach operacyjnych, przyjmowanych w celu wykorzystania środków z Unii Europejskiej i dokonania jakościowych zmian w gospodarce i usługach publicznych.

Wobec rosnących kompetencji samorządów wojewódzkich (regionalnych) i tym samym coraz większej odpowiedzialności za prowadzenie realnej polityki rozwoju, wspieranej dużymi kwotami w programach operacyjnych, kontekst planowania strategicznego i operacyjnego nabrał nowego znaczenia. Budowanie potencjału gospodarczego, rozwój kapitału ludzkiego i dostępność do usług społecznych oraz ich jakość stały się zadaniami, które powinny być uzgodnione społecznie, skonsultowane i przypisane do określonych źródeł finansowania. Do osiągnięcia pełnego sukcesu konieczne jest jednak jeszcze zoperacjonalizowanie kierunków interwencji i wybór zadań, służących osiągnięciu pełnego sukcesu. Jak pisze Długosz w „Mechanizmach tworzenia i wdrażania polityk publicznych...”: „O sukcesie działań publicznych można mówić wówczas, gdy zamierzone przez władze publiczne zmiany zostają wprowadzone w życie, a założone wskaźniki wykonania to potwierdzają. Decyzje dotyczące działań publicznych, które zamierza się wprowadzić w życie, powinny być przede wszystkim oparte na prawdziwych założeniach co do przyczyn i skutków występowania danego problemu. Podstawowe warunki, jakie musi spełniać program, aby mógł być skutecznie wprowadzony w życie, to jednoznaczne określenie dyrektyw dla administracji, która ma go wdrożyć”<sup>11</sup>.

Sukces, czyli skuteczne wdrożenie polityki publicznej, wybranej i opisanej w strategii lub planie operacyjnym, musi więc opierać się na:

- dążeniu do wyznaczonych celów;
- przyjęciu realnych i mierzalnych wskaźników, pozwalających nie tylko na ocenę stanu realizacji na zakończenie wdrażania planu operacyjnego, ale także bieżące i /lub okresowe monitorowanie stopnia realizacji zamierzonych celów;
- reagowaniu na zmiany w otoczeniu i w samej instytucji odpowiedzialnej za wcielenie planu operacyjnego w życie;

11 D. Długosz, Mechanizmy tworzenia i wdrażania polityk publicznych..., [w:] Studia z zakresu zarządzania publicznego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.

- zgodzie sfery politycznej (polityków) i administracyjnej (kadra kierownicza, urzędnicy odpowiedzialni za wdrażanie planów) w zakresie identyfikacji celów, słuszności ich wyboru, metod i narzędzi wybranych do ich osiągnięcia;
- wspieraniu podmiotów wdrażających plany operacyjne przez otoczenie bliższe i dalsze (stąd istotna rola zgodnego dochodzenia do zapisów planów operacyjnych), współpracy międzysektorowej różnych grup interesu i aktorów życia społeczno-gospodarczego.

Naturalna hierarchiczność zarządzania planami operacyjnymi, związana z stopniem odpowiedzialności za ich wdrożenie, rodzi pytanie o sposób komunikowania się różnych grup i instytucji w okresie wprowadzania planu operacyjnego w życie. Jak pisze D. Długosz:

„W literaturze poświęconej implementacji wyróżnia się dwa podejścia do wprowadzania w życie działań publicznych. Pierwsze z nich to tzw. podejście *top-down* („góra-dół”). Polega ono na kierowaniu implementacją w formie «łańcucha kolejnych decyzji», z których pierwsza zapada na górze hierarchii władzy i organizacji. Wszystkie działania (przynajmniej w teorii) powinny odzwierciedlać preferencje kierownictwa organizacji co do kierunku polityki. Skuteczna realizacja działań w tym modelu wymaga, aby decydenci na samym szczycie organizacji posiadali pełnię wiedzy o problemie oraz aby komunikacja między kierownictwem i wykonawcami decyzji była niezakłócona. Współcześnie spełnienie tych założeń jest coraz trudniejsze”<sup>12</sup>.

Trudno nie zgodzić się z autorem tych twierdzeń, że wykonywanie zadań, które są „odzwierciedleniem preferencji kierownictwa organizacji co do kierunku polityki” przy niezakłóconym przebiegu procesów komunikowania się kierownictwa i wykonawców jest współcześnie coraz trudniejsze. Dzieje się tak nie tylko z powodu dużego stopnia skomplikowania rozwiązywanych przez władzę publiczną problemów, ale także z powodu wielości źródeł komunikatów nadawanych z wielu ośrodków reprezentujących różne grupy interesu i różne środowiska. Dlatego też konieczna jest weryfikacja kanałów i treści będących komunikatami mającymi istotny wpływ na wdrażanie polityki publicznej, w tym także na implementację planów operacyjnych. Takie zachowanie pozwoli na uniknięcie części błędnych decyzji, podejmowanych wskutek niezweryfikowanych komunikatów. Zagrożenie takie wynika z faktu, że:

„Decydenci szczebla kierowniczego z reguły nie orientują się w pełni co do realiów i praktycznej strony wprowadzania ich decyzji w życie. Wiedza ta jest natomiast umiejscowiona na dole organizacji (w biurkach i głowach tzw. *street level-bureaucrats*). W związku z tym zaleca się stosowanie podejścia *bottom-up* („dół-góra”), czyli takiego, które uwzględnia wiedzę i doświadczenie tych, którzy wprowadzają określone działania na co dzień i spotykają się z rzeczywistością danego problemu i ludźmi, których on dotyka bezpośrednio. Ta wiedza, a zwłaszcza doświadczenia powinny być wykorzystane już na etapie projektowania określonych działań. Rolą kierownictwa jest natomiast szersze spojrzenie i harmonizowanie różnych interesów społecznych i administracyjnych oraz monitorowanie przebiegu wdrażanych działań”<sup>13</sup>.

Doświadczenie i wiedza kierownictwa, połączone z wielostronnym postrzeganiem warunków w jakich dochodzi do wdrażania planów operacyjnych i budowanie porozumienia społecznego dla wdrożenia planu operacyjnego mają na celu nie tylko osiągnięcie celów wyznaczonych

12 Ibidem.

13 Ibidem.

w generalnym dokumencie planistycznym – strategii rozwoju – ale również wkomponowanie do tego procesu realizacji polityki określonej w planie operacyjnym, a najczęściej w wielu planach operacyjnych, wdrażanych równocześnie przez władze publiczne. Dzieje się tak na szczeblu krajowym i regionalnym, ale na poziomie lokalnym sposób wdrażania planów operacyjnych jest taki sam jeśli chodzi o konsensualny tryb dochodzenia do zapisów dokumentów planistycznych – np. strategii i planów zagospodarowania przestrzennego (PZP) – i pochodnych od nich planów operacyjnych. W gminach najczęściej budowanie uspołecznionych dokumentów planistycznych opiera się na dochodzeniu do zapisów w PZP oraz w lokalnej strategii rozwoju. Jak piszą T. Wołowicz i D. Reško:

„Efektem procesu planowania strategicznego jest strategia, która stanowi jeden z podstawowych instrumentów zarządzania. Istotę strategii można rozpatrywać poprzez podejście przedmiotowe i podmiotowe. W ujęciu podmiotowym strategia oznacza zbiór zasad (kryteriów) determinujących proces podejmowania decyzji kluczowych dla rozwoju gminy. Z kolei przedmiotowe podejście do strategii ukazuje ją jako spójny zbiór rozwiązań (wynikających z zastosowania zasad podmiotowych) określających charakter działań podejmowanych przez władze lokalne teraz i w przyszłości. Na zbiór rozstrzygnięć o charakterze przedmiotowym składają się decyzje dotyczące wizji, kluczowych problemów, kierunków, celów oraz systemu kontroli podejmowanych działań”<sup>14</sup>.

Wśród funkcji, jakie spełnia lokalna strategia rozwoju, ważne jest – często cenione na równi z zapisami w dokumencie – wypracowywanie celów, zadań i kierunków interwencji w oparciu o dialog społeczny i budowanie coraz większej świadomości obywatelskiej wśród osób zaangażowanych w tworzenie strategii. Ważne w lokalnej polityce rozwoju są funkcje wymieniane przez T. Wołowca i D. Reško, jakie spełnia lokalna strategia:

- „umożliwia efektywniejsze zagospodarowanie miejscowych zasobów ludzkich i kapitałowych,
- wskazuje na słabe strony gminy i identyfikuje zagrożenia rozwoju lokalnego,
- zapewnia stabilny kierunek rozwoju jednostki samorządu niezależny w swoich fundamentalnych założeniach od opcji politycznej zmieniających się władz lokalnych,
- jest źródłem informacji o procesach społeczno-gospodarczych na danym terenie,
- zwiększa szanse gminy na uzyskanie dodatkowych środków wsparcia ze źródeł zewnętrznych.

Jednocześnie dobrze przygotowana, czytelna i akceptowana strategia rozwoju pełni funkcję spójności, łagodząc konflikty i harmonizując działania różnych grup społeczności lokalnych i regionalnych. Strategia rozwoju jest przede wszystkim podstawowym dokumentem polityki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, który określa m.in.: docelową wizję rozwoju, strategiczne i operacyjne cele rozwoju, zadania strategiczne oraz sposób ich realizacji. W ramach strategii można dokonać wyróżnienia kilku podstawowych jej elementów tj. misji, celów strategicznych i celów operacyjnych. Kluczowym elementem każdej strategii rozwoju jest misja<sup>15</sup>.

14 T. Wołowicz, D. Reško, Strategia rozwoju gminy jako narzędzie..., Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 5, 2/2012.

15 Ibidem.

Niezależnie więc, czy mamy do czynienia z planowaniem krajowym, regionalnym czy lokalnym, na poziomie powiatu i gminy, szanując wolę i wiedzę osób i podmiotów tworzących w procesie konsultacyjnym strategię rozwoju, należy zapisy tychże strategii potraktować jako wiążące wytyczne przy wypracowywaniu planów operacyjnych. Dobrze wykonany dokument strategiczny może w sposób wyraźny sugerować obszary (pola aktywności danej władzy), dla których należy przyjąć programy operacyjne, poszerzające diagnozę stanu w tych obszarach, doprecyzowując cele i zadania czy kierunki interwencji.

### 5.3. Procedura planowania operacyjnego

We wdrażaniu polityki rozwoju strategię mają ważną rolę do odegrania w obszarze wypracowywania kierunków rozwoju w drodze uzgodnień społecznych, często z zaangażowaniem ekspertów. Nie da się jednak mówić o budowaniu przez władzę publiczną dokumentu w randze strategii rozwoju bez całego obszaru konsultacyjno-partycypacyjnego. Z tego powodu dokumenty o często krótszym horyzoncie czasowym lub nieprzekraczające horyzontu narzeźonego w strategii, takie jak plany operacyjne, są z nią zgodne, lecz bardziej precyzyjne, sprowadzone do poziomu wdrożeniowego, z zwymiarowaniem czasowym, rzeczowym, finansowym i określeniem mierników oddających poziom uzyskanego efektu.

O ile jednak na poziomie krajowym i regionalnym dla tak szczegółowych dokumentów o charakterze wdrożeniowym stosuje się określenie „program operacyjny”, o tyle na poziomach samorządów lokalnych, gdzie również przyjmowane są dokumenty uszczegółowiające zapisy ze strategii, stosuje się raczej nazwę „planów operacyjnych”.

Strategie, o których mowa w art. 9 ust. 3 to inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych<sup>16</sup>. Takie więc rozróżnienie w zakresie planowania operacyjnego – na programy operacyjne i plany operacyjne, wynika z interpretacji zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Do wniosków takich można dojść na podstawie rozdziału 3. tejże ustawy.

Niezależnie od tego, czy wypracowujemy dokument krajowy lub regionalny (program operacyjny), czy też dokument lokalny (o zasięgu powiatowym lub gminnym), mówiąc o dokumentach planistycznych uszczegółowiających zapisy dokumentów strategicznych mamy na myśli planowanie operacyjne. Podobnie, jak w przypadku strategii rozwoju, także w planowaniu operacyjnym możemy wyróżnić etapy planowania operacyjnego, do których zaliczamy:

1. Diagnozę problemu/problemów istotnych dla realizacji polityki rozwoju.
2. Określenie celów operacyjnych.
3. Projektowanie wariantów planu ogólnego.
4. Dokonywanie wyboru planu ogólnego.
5. Opracowanie planów szczegółowych.
6. Projektowanie warunków realizacji planu.

<sup>16</sup> Por. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

7. Przyjęcie planu.
8. Implementację planu.
9. Ewaluację i zakończenie realizacji planu.

Działania podejmowane przez inicjatora procedowania planu operacyjnego (najczęściej władza samorządowa lub organ administracji rządowej) na poszczególnych etapach planowania operacyjnego przedstawia tabela 4.

**Tab. 4. Działania w ramach etapów przyjmowania i wdrażania planu operacyjnego**

ETAP	DZIAŁANIE
Diagnoza problemu/ problemów istotnych dla realizacji polityki rozwoju	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analiza dokumentów strategicznych własnych i zewnętrznych. Analiza danych będących w posiadaniu podmiotu. Zebranie uwag o najważniejszych problemach (badania opinii, badania ekspertów, diagnoza uwag od liderów opinii).</li> <li>2. Weryfikacja danych. 3. Wskazanie problemu/problemów do rozwiązania.</li> </ol>
Określenie celów operacyjnych	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Określenie sposobów rozwiązania problemu/problemów.</li> <li>2. Przypisanie celów operacyjnych będących odpowiedzią na wybrane do rozwiązania problemy – wykorzystanie własnej kadry i specjalistów, ewentualnie współpraca z ekspertami zewnętrznymi.</li> </ol>
Projektowanie wariantów planu ogólnego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Określenie wariantowe sposobu wyjścia z problemu/problemów.</li> <li>2. Analiza wad i zalet, silnych i słabych stron rozwiązań wariantowych.</li> <li>3. Analiza kosztów różnych wariantów.</li> <li>4. Ocena możliwości, sposobów i źródeł finansowania dla poszczególnych wariantów planu ogólnego.</li> <li>5. Ocena własnych możliwości realizacji różnych wariantów – zasoby ludzkie i umiejętności; zasoby rzeczowe; potencjalni partnerzy; sprawność instytucjonalna.</li> <li>6. Ocena skutków wdrożenia poszczególnych wariantów planu ogólnego – koszty i zyski (ekonomiczne i społeczne).</li> <li>7. Wariantowa analiza stopnia ingerencji w istniejący układ przestrzenny i środowisko naturalne.</li> <li>8. Określenie zakresu kompetencji i odpowiedzialności dla rozważanych wariantów.</li> </ol>
Dokonywanie wyboru planu ogólnego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wybór planu ogólnego w oparciu o wypracowane w poprzednim etapie rozwiązania wariantowe. Jeżeli to możliwe, to przed podjęciem decyzji politycznej zasięgnięcie opinii ekspertów i/lub opinii publicznej.</li> </ol>
Opracowanie planów szczegółowych	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opracowanie planu z wyszczególnieniem zadań i/lub kierunków interwencji.</li> <li>2. Przypisanie do zadań i/lub kierunków interwencji harmonogramu rzeczowo-czasowego, harmonogramu wydatków, podziału kompetencji przy wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji planu.</li> <li>3. Prognoza zagrożeń i czynników ryzyka dla zadań i/lub kierunków interwencji.</li> <li>4. Przygotowanie się na reakcję w sytuacjach zagrożeń dla wdrożenia planów szczegółowych.</li> </ol>



ETAP	DZIAŁANIE
Projektowanie warunków realizacji planu	1. Ustalenie ostatecznej treści planu w oparciu o wypracowane w poprzednim etapie rozwiązania. 2. Redakcja dokumentu.
Przyjęcie planu.	1. Decyzja właściwego organu. 2. Upowszechnienie wiedzy o przyjętym planie – ze szczególnym uwzględnieniem partnerów realizacji planu.
Implementacja planu	1. Podejmowanie działań wynikających z zakresu odpowiedzialności i kompetencji. 2. Monitorowanie stopnia realizacji zadań i/lub kierunków interwencji. 3. Reakcja na zagrożenia w realizacji.
Ewaluacja i zakończenie realizacji planu	1. Monitorowanie osiągniętych wskaźników. 2. Monitorowanie otoczenia i potencjalnych zagrożeń. 3. Zakończenie realizacji planu, rozliczenie i sprawozdanie planu. 4. Dbałość o trwałość zadań wykonanych w ramach planu.

Źródło: opracowanie własne.

Postępowanie na poszczególnych etapach przyjmowania i wdrażania planu operacyjnego wymaga od podmiotów zaangażowanych w tworzenie i wdrażanie planów operacyjnych wypełniania określonych funkcji, które wynikają z programowania działań służących realizacji polityki rozwoju.

Funkcje te, spełniane na różnych etapach implementacji planów operacyjnych (ale także wdrażania strategii rozwoju), warunkują skuteczne prowadzenie całego procesu programowania polityki rozwoju. Przedstawione zostały w tabeli 5.

**Tab. 5. Definicje funkcji podmiotów procesu programowania polityki rozwoju**

FUNKCJA	DEFINICJA
Wnioskowanie	Funkcja wnioskowania to uruchamianie procesu programowania polityki rozwoju.
Koordinacji	Funkcja koordynacji to określenie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania polityki rozwoju oraz egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty w proces ten zaangażowane.
Implementacji	Funkcja implementacji to realizacja zadań wynikających ze standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania polityki rozwoju.
Konsultacji	Funkcja konsultacji to opiniowanie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania polityki rozwoju oraz powstałych w wyniku ich zastosowania efektów.
Weryfikacji	Funkcja weryfikacji to ocena efektów powstałych w wyniku zastosowania standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania polityki rozwoju oraz rekomendowanie Radzie Ministrów ich akceptacji lub odrzucenia.

FUNKCJA	DEFINICJA
Akceptacji	Funkcja akceptacji to podejmowanie decyzji i rozstrzygnięć wiążących podmioty procesu programowania polityki rozwoju.

Źródło J. Bober i in., *Programowanie strategiczne...*, op. cit.

Na tę ostatnią funkcję warto zwrócić szczególną uwagę, gdyż – jak już wcześniej wspomniano w tym rozdziale – efektywne wdrażanie polityki rozwoju wymaga współpracy różnych środowisk i instytucji. Bez wsparcia zewnętrznego i wewnętrznego przekonania do wybranych planów operacyjnych trudno będzie wykonywać zadania nawet jeśli są one wprost przypisane kompetencyjnie do określonej władzy publicznej (rządowej lub samorządowej), jeśli nie będą one powszechnie akceptowane. Przykładem zrozumienia dla takiego planowania operacyjnego może być Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, a więc na pierwszy okres po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Budowanie dokumentów strategicznych i planów operacyjnych wymagało uzgodnień międzysektorowych, o czym można przeczytać w dokumencie pt. „Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006”:

„Przygotowanie aktualnej redakcji Narodowego Planu Rozwoju poprzedził szeroki proces konsultacji społecznych na poziomie krajowym i regionalnym z udziałem samorządów, partnerów społecznych i gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych, stowarzyszeń i grupowań przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesowego, środowisk profesjonalno-akademickich. Projekt dokumentu był również przedmiotem dyskusji Komisji Sejmowych i Senackich RP. W toku prac wykonano ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę przed realizacją programu (ewaluacja ex-ante), w tym ocenę efektów makroekonomicznych jego realizacji. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 będzie służył jako punkt odniesienia dla działań o charakterze rozwojowym, podejmowanych wyłącznie z zasobów środków krajowych, jak również będzie służył jako podstawa przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) dla Polski, czyli dokumentu określającego kierunki i wysokości wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych. Narodowy Plan Rozwoju pozwoli określić wysokość interwencji z Funduszu Spójności i Inicjatyw Wspólnotowych: EQUAL i INTERREG. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, jako dokument integrujący polityki sektorowe oraz uwzględniający potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów, bazuje na dokumentach programowych i planistycznych stanowiących podstawę polityki, prowadzonej przez Rząd”<sup>17</sup>.

Integracja polityk sektorowych w celu realizacji potrzeb rozwojowych, przy jednoczesnym przygotowaniu działań dla polityki rządu ukierunkowanej na wykorzystanie wsparcia w pierwszym okresie akcesyjnym RP w UE, to cechy pierwszego tego typu planu, wskazujące na ich operacyjny charakter. Jako dokument obejmujący politykę państwa, Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 różnił się na poziomie diagnostycznym od znanych wówczas regionalnych czy lokalnych planów operacyjnych.

Te ostatnie, o najbardziej lokalnym charakterze, korzystały z diagnoz sporządzanych bądź to przy okazji opracowywania lokalnych strategii rozwoju, bądź też przy okazji przygotowywania okresowych sprawozdań, wynikających z ram prawnych – sprawozdawczości statystycznej i sprawozdawczości będącej pochodną kalendarza pracy organów gminy czy powiatu.

17 Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003, Warszawa 2003.

W praktyce w toku prac nad planami operacyjnymi działania (wskazane w tabeli 4.) w ramach etapów przyjmowania i wdrażania planu operacyjnego często nie były ściśle delimitowane i przypisane do poszczególnych etapów. Niemniej starania o zachowanie takiej procedury powinny być wyznacznikiem celu pracy – przygotowania maksymalnie realnego planu operacyjnego, dokonane w oparciu o pewne następstwo czasowe. Kolejne kroki prac nad planami operacyjnymi powinny więc wynikać z określonego zakresu wiedzy, pozyskanej podczas dochodzenia do coraz konkretniejszych zapisów.

#### 5.4. Struktura planu operacyjnego

Doświadczenie oraz możliwości kadrowe administracji rządowej i samorządów wojewódzkich są nieporównywalne do zasobów kadrowych, jakie w samorządach lokalnych mają do dyspozycji gminy i powiaty. Prowadzenie przez województwa samorządowe polityki regionalnej, silnie umocowanej w praktyce Unii Europejskiej, spowodowało, że planowaniem strategicznym i operacyjnym zajmują się tam wyspecjalizowane komórki. Dla samorządów gminnych i powiatowych tworzenie strategii i planów operacyjnych jest wyzwaniem, z którym mogą sobie poradzić przenosząc dobre wzorce z dokumentów i planów regionalnych.

Rozwój planowania strategicznego i operacyjnego w Polsce w pierwszym okresie budowy systemu demokratycznego po 1989 roku odbywał się w sposób spontaniczny i nieukierunkowany wytycznymi. Można właściwie stwierdzić, że główne wytyczne wynikały z zakresu kompetencji władzy państwowej i samorządowej (wówczas jeszcze tylko na poziomie gminy). Rozbudowa struktur samorządowych o dwa szczeble – powiatowy i wojewódzki – wzbogaciła równocześnie zakresy kompetencji przekazane samorządom i później systematycznie cedowane do samorządów, szczególnie szczebla regionalnego. Wielość problemów i ich stopień złożoności zachęciły (lub nawet zmusiły) różne szczeble władzy samorządowej, i tym samym administracji rządowej, do rekapitulacji podejścia do polityki planistycznej. Dotyczyło to w dużej części planowania przestrzennego, regulowanego odrębną ustawą, ale także planowania społeczno-gospodarczego rozwoju. Jak często bywa w okresach przełomowych, od spontaniczności planowania należało przejść do planowania według określonych standardów. Problem planowania rozwoju, uregulowany obecnie ustawą o zasadach planowania polityki rozwoju, nadaje pewne ramy i standardy programom krajowym i regionalnym. Dla samorządów lokalnych nie jest to obligatoryjny zakres treści programów operacyjnych, ale może stanowić wytyczne, ułatwiające budowanie lokalnych planów operacyjnych. Jest to o tyle praktyczne, że redystrybucja środków zadekretowanych w programach operacyjnych, krajowych i regionalnych, dokonuje się w obszarach i działaniach zapisanych w tychże programach. Stąd też samorzady aplikujące po środki z programów operacyjnych, mogą przygotowywać swoje programy wpisując się w cele i priorytety z dokumentów planistycznych wyższej rangi.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stwierdza, że program określa w szczególności:

- „1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego, o którym mowa w art. 15 ust. 6;

- 2) cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, wraz z określonymi wskaźnikami;
- 3) priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim;
- 4) sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych;
- 5) plan finansowy, w tym:
  - a) źródła finansowania realizacji programu,
  - b) kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety,
  - c) informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów;
- 6) podstawowe założenia systemu realizacji<sup>18</sup>.

Poza regulacją ustawową, na etapie przygotowywania programów operacyjnych na kolejny siedmioletni okres planowania w Unii Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) przygotowało w lutym 2012 roku podręcznik systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych na lata 2014-2020. I mimo że, podobnie jak w latach 2007-2013, nie mieliśmy już do czynienia z ujednoczonym dla wszystkich województw programem scentralizowanym, jakim był ZPORR na lata 2004-2006 (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006), podręcznik przygotowany przez MRR dość precyzyjnie wskazywał parametry, jakim muszą odpowiadać operacyjne programy regionalne, czyli wdrażane przez samorzady wojewódzkie.

Jak stwierdzono w tym podręczniku: „Reforma polityk UE 2014-2020 kładzie nacisk na logikę programowania gwarantującą efektywne i skuteczne osiąganie rezultatów oraz koncentrację środków. W ślad za tym szereg zasad planowania i przygotowania interwencji publicznej ulega zasadniczym zmianom. Poniżej opisano zasady jakie powinny towarzyszyć przygotowaniu PO w Polsce, będące adaptacją ogólnych założeń UE do polskiego systemu planowania i zarządzania rozwojem”<sup>19</sup>.

Ujednoczanie założeń prowadzonych polityk publicznych w skali Unii Europejskiej powoduje, że przed wykorzystaniem środków z UE na realizację państwowych i regionalnych programów operacyjnych, trzeba uzasadnić potrzebę wydatkowania tych środków, a potrzeba ta musi być udowodniona zebraniem danych i ich analizą. Dopiero taka argumentacja – z punktu widzenia wdrażającego politykę rozwoju – skonfrontowana z priorytetami i założeniami programowymi UE pozwala na uzgodnienie programów operacyjnych, a dopiero po tym fakcie – wdrażanie polityk rozwoju w oparciu o programy operacyjne.

Według „Podręcznika systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020” przygotowywane przez instytucje wdrażające programy operacyjne uzgadniane z Komisją Europejską powinny zawierać m.in.:

18 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

19 Podręcznik systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

1. Opis części strategicznej programu, opis najważniejszych przedsięwzięć konsultacyjnych i badawczych, analizę wyzwań, potrzeb i potencjałów – podejście tematyczne i terytorialne, uzasadnienie wyboru celów tematycznych, uzasadnienie szacunkowego rozkładu środków UE, strategię inwestycyjną programu.
2. Opis układu osi priorytetowych w tym ich powiązania: z celami tematycznymi i priorytetami inwestycyjnymi, z funduszami, z kategoriami regionów w ramach programów operacyjnych krajowych, z celami szczegółowymi oraz wskaźnikami, z kategoriami interwencji, ze środkami UE i minimalnymi pulami środków dedykowanych tematycznie.
3. Opis typów przedsięwzięć realizowanych w ramach osi priorytetowej; w tej części obok wymogów ogólnych należy opisać także OSI, obszary miejskie i obszary wiejskie w osi priorytetowej programu operacyjnego, wymogi dotyczące Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, wymogi dotyczące rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną, wymogi dotyczące działań dedykowanych instrumentom finansowym, wymogi dotyczące przedsięwzięć z zakresu przeciwdziałania ubóstwu, dyskryminacji lub wykluczeniu społecznemu, wymogi dotyczące przedsięwzięć opartych na współpracy międzyregionalnej oraz transnarodowej, wymogi dotyczące przedsięwzięć powiązanych ze Strategią UE Regionu Morza Bałtyckiego.

Ponadto w programie operacyjnym należy uwzględnić opis kierunkowych zasad wyboru projektów i operacji, przedstawienie sposobu realizacji zasad horyzontalnych, opis ram koordynacji w ramach programu, opis rozwiązań z zakresu skutecznej i efektywnej realizacji programu. Z innych wymagań stawianych przed programami operacyjnymi wymienić należy jeszcze także np. ocenę i opis zdolności administracyjnych, ocenę i przedsięwzięcia zmniejszające obciążenia administracyjne oraz finansowanie programu operacyjnego i plan finansowy, opis systemu instytucji zaangażowanych w realizację programu operacyjnego, system koordynacji i wdrażania, a także krajowe podstawy prawne i dokumenty wdrożeniowe, czy zasady i tryby wyboru projektów. Choć to nie wszystkie wymagania stawiane przed programami operacyjnymi, widoczna jest ich duża szczegółowość i precyzja na każdym etapie prowadzenia planowania operacyjnego – od etapu przygotowywania programów operacyjnych po ich wdrażanie, ewaluację i promocję, ze szczególnym oczekiwaniem dokładnego opisywania aspektów finansowania programów operacyjnych<sup>20</sup>.

## 5.5. Warunki dobrego planowania operacyjnego

Wymienione powyżej opisy programów operacyjnych, odnoszące się do dokumentów przyjmowanych na szczeblu ponadlokalnym dla samorządów gmin i powiatów powinny posłużyć jako wytyczne do przygotowywania dobrych planów operacyjnych na poziomie lokalnym. Zanim jednak w gminach czy powiatach podejmie się decyzję o przygotowaniu planu operacyjnego należy przeanalizować cel tworzenia takiego dokumentu: na ile jego przyjęcie będzie służyć rozwiązaniu konkretnych problemów lokalnej społeczności, jakie będą koszty diagnozy problemów i jaka może być trafność decyzji podejmowanych na bazie takiego planu operacyjnego. Odrębnym problemem będzie przydatność takiego dokumentu w procesie ubiegania się o środki zewnętrzne, poprzedzone analizą – na ile niezbędna jest realizacja planu operacyjnego z wykorzystaniem środków zewnętrznych w stosunku do innych problemów ważnych z punktu widzenia polityki gminy czy powiatu.

<sup>20</sup> Ibidem.



Dlatego przed podjęciem decyzji o przygotowaniu planu operacyjnego władze gminy czy powiatu powinny sięgnąć po główny dokument planistyczny – strategię rozwoju – i skorelować zamierzenia przyjmowania planu operacyjnego z priorytetami wskazanymi przez mieszkańców w strategii rozwoju.

Wpływ wybranej metody pracy nad planami operacyjnymi na ich dokładność na etapie diagnozy oraz realność podejmowanych działań rzutuje na zdolność instytucji wdrażającej do późniejszej implementacji planu wypracowanego określoną metodą. Możliwe są różne modele prowadzenia prac nad strategią i podobnie uwarunkowane jest przyjęcie procedury i trybu pracy nad dokumentami powiązаныmi ze strategią, a więc także z planami operacyjnymi. Jak piszą Lenzion i Sołtys (odnosząc się co prawda do wypracowywania strategii rozwoju gminy, ale sposoby te dotyczyć będą nie tylko lokalnych strategii, lecz także dokumentów rangi wyższej oraz planów operacyjnych) modele pracy nad strategią mogą przybrać następujące formy:

- „1. Opracowanie strategii samodzielnie siłami gminy, np. przez zarząd wspomagany przez pracowników urzędu, ew. specjalnie powołany zespół, do którego weszliby też niektórzy radni oraz przedstawiciele społeczności i instytucji spoza władz gminy, jednak bez angażowania zewnętrznych konsultantów czy ekspertów.
2. Opracowanie strategii głównie przez zewnętrznych ekspertów.
3. Metoda partycypacyjna (uczestnicząca) – specjalnie powołany zespół opracowuje plan strategiczny w formie warsztatowej według procedury i pod kierunkiem zewnętrznego konsultanta (moderatora, facylitatora).
4. Metoda ekspercko-partycypacyjna – obejmuje pracę jak w metodzie partycypacyjnej oraz istotny wkład koncepcyjny pracy konsultantów i ekspertów. Łączy ona zalety obu podejść metodycznych (eksperckiego i partycypacyjnego), a polega na tym, że:
  - część prac wykonywana jest w wersji uczestniczącej (partycypacyjnej),
  - część prac wykonują konsultanci i eksperci (np. niektóre analizy, raport syntezy diagnozy, scenariusze, opracowanie niektórych koncepcji działań),
  - do konsultantów należy też analizowanie i ewent. korygowanie materiałów wypracowanych w trakcie spotkania warsztatowego, a następnie rozwijanie lub doskonalenie ich treści,
  - wyniki prac konsultantów będą udostępniane i dyskutowane z zespołem pracującym nad planem,
  - niektóre działania (zebranie i dostarczenie niezbędnych informacji, organizacyjna strona konsultacji społecznych) wykonywana jest przez gminę przy doradztwie konsultantów”<sup>21</sup>.

Biorąc pod uwagę precyzyjne wytyczne dla opracowywania programów operacyjnych krajowych i regionalnych, zawarte w przywołanym wcześniej podręczniku przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, przy przyjmowaniu rozwiązań dla programów operacyjnych należy zwrócić szczególną uwagę na możliwość weryfikacji postępu wdrożeń i ocenę stopnia zaawansowania oraz osiągania efektów planu operacyjnego. O ile przy

21 J. Lenzion, J. Sołtys, Strategie rozwoju gmin: [www.imp.gda.pl/fileadmin/scitechfound/Publikacje/Cetstra.doc](http://www.imp.gda.pl/fileadmin/scitechfound/Publikacje/Cetstra.doc) [01.05.2015].



wypracowywaniu dokumentu planu operacyjnego można przyjąć metody w różnym stopniu angażujące siły własne instytucji opracowującej plan operacyjny oraz ekspertów zewnętrznych, o tyle dla wiarygodności badań ewaluacyjnych zalecane jest skorzystanie z pomocy ekspertów niezależnych od instytucji zarządzającej programami operacyjnymi (podręcznik zawęży zakres dokumentów do programów operacyjnych, a więc do programów krajowych lub regionalnych, instytucją zarządzającą może być ministerstwo lub samorząd regionalny). Jak stwierdza się w „Podręczniku systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020”:

„Ewaluacja ex ante jest przeprowadzana dla każdego programu na zlecenie IZ, a jej wykonawcami są eksperci funkcjonalnie niezależni od niej. Raport końcowy z ewaluacji (wraz ze streszczeniem) przekazywany jest KE razem z programem. Szczegółowy zakres badania ustalany jest w oparciu o następujące główne pytania ewaluacyjne:

- Czy interwencja publiczna zaplanowana w programie trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne oraz wykorzysta potencjały danego terytorium lub sektora?
- Czy zaproponowana logika interwencji umożliwi skuteczną realizację założonych rezultatów UP i samego PO oraz realizowanych przez program CT?
- Czy założenia i cele PO są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020 (UE2020), Wspólnymi Ramami Strategicznymi (WRS) oraz Strategii Rozwoju Kraju 2020 (SRK)?
- Czy trafnie dobrano wskaźniki rezultatu strategicznego (strategicznym wyborów PS) oraz spójne z nimi wskaźniki rezultatu bezpośredniego, produktu, a także wskaźniki służące ocenie ram wykonania?
- Czy trafnie dobrano wartości pośrednie i docelowe dla ww. wskaźników?
- Czy i w jakim zakresie PO uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (realizacja zasad równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)?
- Czy i w jakim zakresie istniejące zasoby ludzkie i potencjał administracyjny są wystarczające do realizacji poszczególnych osi priorytetowych i działań PO?
- Czy planowane rozwiązania realizacyjne umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów monitorowania i ewaluacji?”<sup>22</sup>

W przypadku planów operacyjnych przyjmowanych i wykonywanych przez podmioty inne niż wskazane ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (rząd, samorządy wojewódzkie) wymagania nie są zdefiniowane, niemniej ze względu na wiarygodność ewaluacji ex ante warto wziąć pod uwagę zalecenia służące obiektywnej ocenie wdrożenia polityki rozwoju realizowanej poprzez programy operacyjne i plany operacyjne.

<sup>22</sup> Podręcznik systemu programowania..., op. cit.

## 5.6. Zakończenie

Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu programów operacyjnych oraz będących uszczegółowieniem do strategii rozwoju planów operacyjnych wskazują na coraz większą przydatność planowania operacyjnego w zarządzaniu rozwojem na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Zdefiniowane ustawowo programy operacyjne krajowe i regionalne pozwalają na uzgadnianie działań służących budowie spójności terytorialnych i branżowych interwencji władzy publicznej, a ich powiązanie ze strategiami rozwoju gwarantuje podejmowanie takich interwencji, które są społecznie uzgodnione i wskazane jako priorytetowe.

Wartością dodaną planów operacyjnych jest ich uszczegółowienie i wypracowywanie działań w uzgodnieniu z ekspertami zewnętrznymi lub specjalistami zatrudnionymi w instytucji wdrażającej plan operacyjny, przy czym naturalną praktyką jest posiłkowanie się własnymi siłami i kadrami na poziomie planów operacyjnych lokalnych, a uzyskiwanie wsparcia eksperckiego w przypadku planów przyjmowanych dla wyższych szczebli struktur administracji publicznej (wojewódzkiej i krajowej).

### Informacja o autorze

Jan Bereza, Sekretarz Gminy Krzeszowice, Urząd Miejski w Krzeszowicach

## Rozdział 6



# ONTROLA I MONITOROWANIE REALIZACJI PLANÓW W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 6.1. Uwagi wstępne

W najbardziej ogólnym znaczeniu kontrola polega na porównaniu stanu faktycznego ze stanem pożądanym, czego efektem jest identyfikacja ewentualnych odchyleń pomiędzy tymi stanami. W każdej jednostce gospodarczej, w tym również w jednostkach sektora finansów publicznych powinien funkcjonować sprawny system kontroli wewnętrznej, a w jego ramach rodzaj kontroli, jakim jest kontrola zarządcza. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, ich funkcjonowanie nadzorowane jest również przez instytucje zewnętrzne, które mogą je kontrolować w szerokim zakresie. Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale jest problematyka kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, określających niezbędne normy oraz tryb jej przeprowadzania. W opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na zasady, jakimi należy kierować się w procesie kontroli finansowej JST, obowiązujące regulacje prawne w zakresie kontroli stopnia wykonania budżetu oraz mierniki i wskaźniki wykorzystywane w monitorowaniu celów i zadań jednostek samorządowych w świetle paradygmatu nowego zarządzania administracją.

### 6.2. Pojęcie i istota kontroli w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego

Podstawowym celem polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego jest efektywne i skuteczne finansowanie zadań ze środków określonych w budżecie. Racjonalności wydatkowania sprzyjają regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z wytycznymi środki publiczne należy wydatkować w sposób celowy i oszczędny, przy jednoczesnym zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację przypisanych jednostce zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Co więcej wydatki stanowią nieprzekraczalny limit, a przekroczenie tej granicy stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jest sankcjonowane przez ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>1</sup>. Do innych, ważnych zasad obowiązujących podczas wydatkowania środków budżetowych zaliczyć można następujące normy i zalecenia<sup>2</sup>:

- wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym jednostki budżetowej;
- każdy wydatek musi być dokonany w ramach podziałki klasyfikacji budżetowej, w której został zaplanowany;
- można dokonywać przeniesień planowanych wydatków w planach finansowych w granicach upoważnień przyznanych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący lub przez dysponentów części budżetowych;
- w przypadku przejściowego braku środków na wydatki, zadania mogą być finansowane zaciągniętymi zobowiązaniami.

W świetle powyższego kluczowe znaczenie w ocenie racjonalności wydatkowania środków finansowych określonych w budżecie należy przypisać kontrolowaniu, będącemu jedną z czterech funkcji składających się na zarządzanie<sup>3</sup>. Konstytucja RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednie podstawy działania i samodzielność, jednocześnie wprowadzając aspekt nadzoru i kontroli do ich funkcjonowania<sup>4</sup>. W tym miejscu należy zgodzić się z Z. Dolewską, że nie są to pojęcia tożsame. W swojej istocie kontrola sprowadza się do ustalania i porównania stanu faktycznego ze stanem pożądanym, wyznaczonym przez ramy prawa, normy ekonomiczne czy politykę. Jej funkcją jest sprawdzanie, ocenianie i wnioskowanie. Natomiast nadzór łączy działania kontrolne z prawem stosowania środków nadzorczych, tak więc dotyczy działań w zakresie sprawdzania i weryfikowania jednostki oraz daje uprawnienia do bezpośredniej ingerencji w jej działalność. W samorządzie terytorialnym nadzór występuje w formie nadzoru zewnętrznego oraz wewnętrznego. Pierwszy pełniony jest przez uprawnione organy władzy i instytucje publiczne. Natomiast nadzór wewnętrzny, który powinien wspierać realizację celów i zadań w JST, sprawowany jest m.in. przez organy władzy samorządowej czy wyspecjalizowane komórki urzędu administracji terytorialnej<sup>5</sup>.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku, która obowiązywała do końca roku 2009, wprowadziła do rzeczywistości finansów publicznych pojęcie „kontroli finansowej”. Była ona rozumiana jako zespół czynności odnoszących się do zjawisk i procesów finansowych polegających na ustaleniu i ujmowaniu stanu obowiązującego (w świetle prawa, planów i polityki) oraz stanu rzeczywistego, ich porównaniu celem ustalenia obszarów zgodności lub niezgodności oraz wyjaśnieniu przyczyn tych relacji, zawierającemu również formułowanie ocen i wniosków, co do sposobów usunięcia stwierdzonych niezgodności.<sup>6</sup> W świetle tej definicji, kontrola finansowa dotyczyła procesów związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem majątkiem. Względem niej zostały sformułowane zasady, znajdujące różnicowane odbicie w istniejącym prawie. Są to

1 Dz.U. 2013 poz. 168; M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 93.

2 K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

3 Pozostałe funkcje to planowanie, organizowanie i motywowanie.

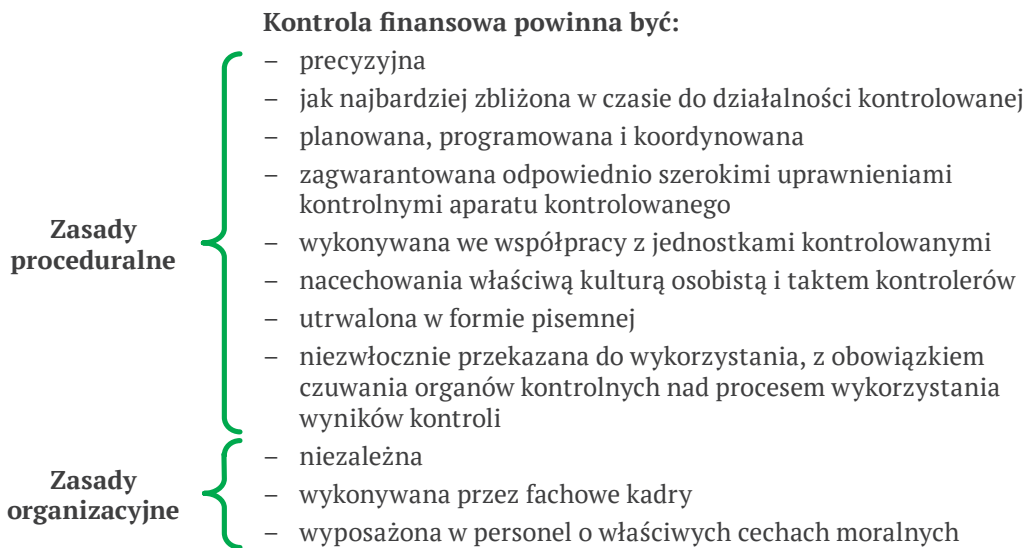
4 K. Winiarska, *Kontrola finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie”, 2013, nr 757, nr 58, s. 163.

5 Z. Dolewska, *System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym*, „Biblioteka regionalisty” 2013, nr. 13, s. 31-32.

6 L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 309, cyt. za: E. Ruśkowski, C. Kosikowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 762.

postulaty nauki kierowane do ustawodawcy i praktyki, które mają na celu zoptymalizowanie funkcjonowania kontroli finansowej. Przywołując L. Kurowskiego kontrola finansowa powinna być zgodna z zasadami proceduralnymi i zasadami organizacyjnymi, które zestawiono na rysunku 4.

**Rys. 4. Zasady kontroli finansowej**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Ruśkowski, C. Kosikowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 765-766.

Najczęściej spotykanym w praktyce kryterium klasyfikacji kontroli finansowej w Polsce jest usytuowanie podmiotów kontrolujących wobec kontrolowanych<sup>7</sup>. W tym systemie klasyfikacji, adekwatnie jak w nadzorze, wyróżnia się kontrolę zewnętrzną (wykonywaną przez zewnętrzne, samodzielne i uprawnione instytucje kontrolne, a więc podmioty nie powiązane z podmiotem kontrolowanym) oraz kontrolę wewnętrzną, za którą odpowiedzialne są stosowne organy danej jednostki administracji publicznej<sup>8</sup>. W tym miejscu należy podkreślić, iż bez względu na rodzaj kontroli, każda ma określoną podstawę prawną jej przeprowadzania, wyznaczone cele, zakres przedmiotowy, podmiotowy oraz kryteria, wskazane organy i jednostki organizacyjne przeprowadzające kontrole, określone zasady postępowania kontrolnego oraz prawa i obowiązki kontrolowanych i kontrolujących, a także wynik kontroli<sup>9</sup>. Obecnie kontrolę finansową należy traktować, jako element składowy kontroli zarządczej.

Kontrola zarządcza obejmuje poza pieniądze-materialnymi, także niefinansowe obszary funkcjonowania jednostki (prawne, organizacyjne, informacyjne, proceduralne)<sup>10</sup>. Różni

7 Innymi kryteriami rodzajowego wyodrębnienia kontroli są dla przykładu: okres objęty kontrolą, działania kontrolne oraz charakter kontroli. Patrz szerzej: L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000; P. Mrowiec, E. Rak-Młynarska, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego*, 2011: [www.wsfp.edu.pl/docs/2012\\_2013/arttykul\\_online/2011/Funkcjonowanie\\_kontroli\\_zaradczej\\_w\\_jednostkach\\_samorządu\\_terytorialnego.pdf](http://www.wsfp.edu.pl/docs/2012_2013/arttykul_online/2011/Funkcjonowanie_kontroli_zaradczej_w_jednostkach_samorządu_terytorialnego.pdf) [10.12.2014].

8 P. Mrowiec, E. Rak-Młynarska, *Funkcjonowanie kontroli...*, op. cit., s. 26.

9 *Finanse publiczne i prawo finansowe...*, op. cit., s. 763.

10 M. Jastrzębska, *Finanse jednostek...*, op. cit., s. 263.

się od ogólnej definicji „kontroli” ze względu przede wszystkim na cel. Jeśli w znaczeniu funkcjonalnym kontroli jej celem jest ustalenie i porównanie stanu faktycznego z pożądanym oraz dokonanie jego oceny, to w znaczeniu zarządczym kontrola wymaga podjęcia działań służących osiągnięciu planowanego rezultatu<sup>11</sup>. Rozwijając ten wątek, pojęcie kontrola zarządcza zostało zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku<sup>12</sup> (dalej u.f.p.), *de facto* zastępując wyrażenie kontrola finansowa, co nie do końca okazało się trafnym zabiegiem<sup>13</sup>. W świetle prawa kontrola zarządcza funkcjonuje od 1 stycznia 2010 roku i dotyczy całego sektora finansów publicznych, a więc także jednostek samorządu terytorialnego<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 68 tejże ustawy, kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych jest to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Takie wyjaśnienie przez ustawodawcę jej istoty sprawia, że kontrola zarządcza ma charakter wewnętrzny i jest pojęciem znacznie szerszym (*sensu largo*), niż kontrola finansowa, którą można określić jako kontrolę w tradycyjnym rozumieniu (*sensu stricto*)<sup>15</sup>.

Co więcej, w odróżnieniu od kontroli finansowej, która na dobrą sprawę była niesłusznie utożsamiana przede wszystkim z aspektem finansowo-rozliczeniowym jednostki, kontrola zarządcza w sposób bezpośredni powiązana jest z realizacją jej celów i zadań, zachowując jednocześnie zakres kontroli finansowej. W związku z tym kontrola finansowa jest tą częścią kontroli zarządczej w danej jednostce samorządu terytorialnego, która obejmuje czynności dotyczące procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych (a więc budżetem) oraz gospodarowaniem mieniem<sup>16</sup>. Ranga kontroli zarządczej w zarządzaniu administracją publiczną wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, jest ona odzwierciedleniem koncepcji „dobrego rządzenia”, na którą składają się skuteczność i efektywność, partycypacja, demokratyczne państwo prawne, przejrzystość, rozłączalność oraz społeczna inkluzja<sup>17</sup>. Po drugie wpisuje się ona w koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management* – NPM). W myśl tej koncepcji zarządzanie w administracji publicznej oparte jest na ekonomicznej ocenie efektywności działań i wykorzystaniu me-

- 11 M. Rydzewska-Włodarczyk, Problemy zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wyniki badań, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie”, 2012, nr 718, nr 53, s. 257.
- 12 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240> [02.12.2014]. Innym rodzajem kontroli jest audyt, który w swojej istocie jest sposobem oceny systemów zarządzania i kontroli w jednostce administracji publicznej. Interesującym opracowaniem dotyczącym audytu w administracji publicznej jest pozycja: W. Nowak, A. Skoczyła, Ewolucja audytu wewnętrznego w polskim sektorze finansów publicznych „Zeszyty Naukowe Rachunkowości”, 2011, tom 63(119).
- 13 A. Łukaszyk, Prawne uwarunkowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Seria Prawnicza 2013, zeszyt 77, s. 58-60.
- 14 Jak wynika z wielu badań, wyniki oceny stanu wdrożenia standardów kontroli zarządczej w JST są dalekie od zadawalających. Patrz szerzej: Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego, Najwyższa Izba Kontroli, Gdańsk 2011; A. Sulikowska, Ocena stanu wdrożenia standardów kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie”, 2012, nr 718, nr 53; M. Rydzewska-Włodarczyk, Problemy zapewnienia ..., op. cit.
- 15 Wartościowym kompendium wiedzy dla jednostek samorządu terytorialnego jest opracowanie: M. Ćwikliński (red.), Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
- 16 A. Walenia, Funkcje kontroli zarządczej w wykonywaniu budżetu w układzie zdaniowym w sektorze finansów publicznych, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2011, nr 6(55), s. 138.
- 17 Ł. Hardt, M. De Long, Budżet zdaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, s. 12: [www.ey.com/PL/pl/Industries/Government-Public-Sector/Raport-Budzet-zadaniowy-z-zalacznikami](http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government-Public-Sector/Raport-Budzet-zadaniowy-z-zalacznikami) [10.12.2014].



chanizmu rynkowego. Zastosowanie jej w praktyce oznacza zatem przejście od dotychczasowego, biurokratycznego modelu, bazującego na sztywnych procedurach administracyjnych, do menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej (zarządzania przez cele), zwiększającego przejrzystość działania sfery administracji i jej odpowiedzialności za planowanie oraz realizację zadań, które grupuje się na konieczne, priorytetowe i pozostałe<sup>18</sup>.

### 6.3. Kontrola stopnia wykorzystania budżetu

W świetle artykułu 49 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku<sup>19</sup> za adekwatną, skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą w jednostkach samorządu terytorialnego odpowiedzialni są: wójt, burmistrz, prezydent miasta oraz przewodniczący zarządu JST, a więc starosta w samorządzie powiatowym i marszałek w samorządzie wojewódzkim<sup>20</sup>. Istotnym narzędziem działań kontrolnych prowadzonych wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego w ramach planów finansowych jest sprawozdawczość w zakresie budżetów tych jednostek. Na podstawie art. 41 ust. 2 niniejszej ustawy Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>21</sup>. Zgodnie z nim do sporządzania i przekazywania sprawozdań w imieniu jednostki w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązani:

przewodniczący zarządów jednostek samorządu terytorialnego (sprawozdania: Rb-27S, Rb-27ZZ, Rb-PDP, Rb-28S, Rb-28NWS, Rb-NDS, Rb-50 i Rb-ST);

- kierownicy jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego (sprawozdania: Rb-27S, Rb-27ZZ, Rb-28S i Rb-50);
- naczelnicy urzędów skarbowych, jako organy podatkowe, w zakresie podatków i opłat stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich udziałów w dochodach budżetu państwa (sprawozdanie Rb-27);
- kierownicy samorządowych zakładów budżetowych (sprawozdanie Rb-30S);
- kierownicy samorządowych jednostek budżetowych, dysponujący rachunkiem, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (sprawozdanie Rb-34S);
- kierownicy jednostek budżetowych realizujący wydatki, które nie wygasły z wpływem roku budżetowego (sprawozdanie Rb-28NWS).

Szczegółowe zasady sporządzania tych, jak i innych sprawozdań, których zakres przedmiotowy i sposób przekazywania odpowiednim organom wyjaśniono w dalszej części, określa instrukcja stanowiąca załącznik do rozporządzenia. Przedmiotowe sprawozdania

18 Do kolejnych narzędzi Nowego Zarządzania Publicznego zalicza się systemy zarządzania jakością, planowanie strategiczne, wieloletnie planowanie finansowe, zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny oraz kontrolę zarządczą. Patrz szerzej: B. Guziejewska, D. Hajdys, Budżetowanie zadaniowe, jako innowacyjna forma zarządzania w publicznym systemie finansowym (na przykładzie województwa łódzkiego), „Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica”, 2012, nr 266; K. Marchewka-Bartkowiak, Nowe zarządzanie publiczne, „Infos” 2014, nr. 18(178).

19 Dz.U. 2013 poz. 885, 938 i 1646.

20 Regulacje prawne dotyczące sposobu zorganizowania kontroli zarządczej nie są ujęte w ustawie o finansach publicznych. Są one zawarte w wielu rozporządzeniach i komunikatach. Patrz szerzej A. Łukaszuk, op. cit.

21 Dz.U. 2014 poz. 119.

podpisywane są przez głównego księgowego (skarbnika) i kierownika jednostki (przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego), co oznacza, że muszą one być przez te osoby zweryfikowane, ażeby zapewnić ich rzetelność i prawidłowość pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Termin ich przekazywania określa załącznik 44 do rozporządzenia.

W jednostkach samorządu terytorialnego kluczową rolę w prowadzeniu wstępnej kontroli finansowej odgrywa główny księgowy jednostki, który określany jest skarbnikiem budżetu. Wstępna kontrola polega na kontroli zgodności z planem finansowym oraz rzetelności i kompletności dokumentacji zaistniałych operacji gospodarczych i finansowych. Dowodem dokonania takiej kontroli jest kontrasygnata, czyli złożenie na dokumentach księgowych podpisu, który oznacza, że nie zgłasza on zastrzeżeń do przeprowadzonej przez właściwego pracownika oceny merytorycznej zaistniałej operacji i jej zgodności z prawem, kompletności oraz rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących operacji, a także do tego, że zobowiązania wynikające z tej operacji mieszczą się w planie finansowym oraz harmonogramie dochodów i wydatków, a jednostka posiada niezbędne środki finansowe na ich pokrycie. Jeśli nie zostaną usunięte błędy w przygotowanych dokumentach, to skarbnik ma obowiązek odmowy podpisu oraz poinformowania o tym (na piśmie wraz z podaniem przyczyn) kierownika jednostki, który może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji<sup>22</sup>.

Istotnym elementem kontroli wewnętrznej planów finansowych jednostki samorządu terytorialnego jest komisja rewizyjna organu stanowiącego, która rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia. W sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta (jednostka gdzie zamieszkuje stale co najmniej 150 tys. mieszkańców), przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania. Wniosek komisji rewizyjnej podlega również zaopiniowaniu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową. Komisja rewizyjna przedstawia obowiązkowo organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu, który musi rozstrzygać, czy komisja rewizyjna jest za udzieleniem, czy też wnioskuje o nieudzielenie absolutorium. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Do tego dnia należy także rozstrzygnąć kwestię udzielenia absolutorium<sup>23</sup>.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, w jednostkach samorządu terytorialnego, w których w uchwale budżetowej ujęta kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 mln zł (art. 274, ust. 3) prowadzi się audyt wewnętrzny, który jest działalnością niezależną i obiektywną. Jego celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Istnieje również możliwość wprowadzenia takiego audytu w pozostałych

22 E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 121-122.

23 J. Kotowski, Zakres kontroli komisji rewizyjnej przed sformulowaniem wniosku o udzielenie absolutorium organowi wykonawczemu: <http://samorzadowyserwis.pl/2012/05/zakres-kontroli-komisji-rewizyjnej-przed-sformulowaniem-wniosku-o-udzielenie-absolutorium-organowi-wykonawczemu> [08.12.2014]; T. Sadowska, Z. Sawicka-Kluźniak, *Sprawozdania budżetowe gmin jako przedmiot audytu wewnętrznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 669, nr 42, s. 342-343.

jednostkach, w których kierownik podejmie stosowną do tego działania decyzję. Zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 276).

Prowadzenie audytu może zostać powierzone audytorowi wewnętrznemu zatrudnionemu w jednostce albo usługodawcy – podmiotowi, który nie jest w niej zatrudniony. Prowadzenie audytu przez usługodawcę może nastąpić w sytuacji, w której ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 40 mln zł. Umowa z nim zawarta powinna zawierać postanowienia gwarantujące prowadzenie audytu zgodnie z przepisami ustawy. Należy w niej określić również sposób postępowania z dokumentami, w tym także w formie elektronicznej, wytworzonymi dla celów prowadzenia audytu wewnętrznego tak, aby zapewnić ich dostępność, ochronę przed nieupoważnionym rozpowszechnianiem oraz uszkodzeniem lub zniszczeniem. Audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie rocznego planu, a w uzasadnionych przypadkach może on być przeprowadzony poza planem. W zakresie audytu wewnętrznego Minister Finansów w 2010 roku wydał rozporządzenie w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego<sup>24</sup>, w którym określił szczegółowy sposób i tryb jego przeprowadzania oraz przekazywania informacji o pracy i wynikach audytu wewnętrznego, a w szczególności:

- sposób sporządzania i elementy rocznego planu audytu wewnętrznego;
- sposób dokumentowania przebiegu oraz wyników audytu wewnętrznego;
- sposób sporządzania i elementy wyników audytu wewnętrznego;
- sposób sporządzania i elementy sprawozdania z wykonania planu audytu.

Audytem wewnętrznym powinny być objęte wszystkie sprawozdania sporządzane przez jednostkę samorządu terytorialnego, a w szczególności powinien on być prowadzony w odniesieniu do sprawozdania z wykonania budżetu. W tym przypadku badanie dotyczy powinno jego wiarygodności przez sprawdzenie przestrzegania zasad rachunkowości, zgodności zapisów w księgach rachunkowych z dowodami księgowymi oraz zgodności tego sprawozdania z zapisami w ewidencji księgowej, to jest na odpowiednich kontach, zgodnie z klasyfikacją budżetową. Ponadto należy zbadać czy podczas sporządzania sprawozdań uwzględniono zasady zawarte w instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego (załącznik nr 39). Wykonanie audytu wymaga wskazania obszarów ryzyka i przeprowadzenia jego analizy. Na tej podstawie sporządzany jest program zadania audytowego, w którym uwzględnia się<sup>25</sup>:

- temat zadania audytowego;
- cele zadania audytowego;
- podmiotowy i przedmiotowy zakres zadania;
- istotne ryzyka występujące w obszarze;
- narzędzia i techniki przeprowadzania zadania (metodyka);

24 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. 2010 nr 21 poz. 108 par. 19): [isap.sejm.gov.pl](http://isap.sejm.gov.pl) [12.12.2014].

25 Ibidem, par. 19.

- kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego;
- sposób klasyfikowania wyników dla poszczególnych kryteriów.

Podczas przeprowadzania audytu pomocnym dokumentem może być opracowana w programie zadania audytowego ścieżka audytu. Taki dokument powinien zawierać wyszczególnienie czynności audytowanych, wskazanie jednostki odpowiedzialnej za ich prawidłowe wykonanie, rodzaj przeprowadzonych kontroli oraz rodzaje kontrolowanych dokumentów<sup>26</sup>. W tabeli 6. przedstawiono przykładową ścieżkę audytu sprawozdania z wykonania dla wybranej audytowanej czynności.

Audyt wewnętrzny realizowany w sposób przemyślany i rzetelny powinien dostarczyć kierownictwu jednostki samorządowej szeregu informacji, a przede wszystkim takich, które pozwolą na uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania. Po pierwsze: *Czy jednostka realizuje cele, które zostały przez nią przedsięwzięte?* Po drugie: *Czy są realizowane i przestrzegane zasady oraz procedury wynikające z przepisów prawa oraz regulacji wewnętrznych przyjętych przez kierownika jednostki?* Po trzecie: *Czy procedury i mechanizmy będące elementem systemu kontroli wewnętrznej są właściwe i skuteczne dla prawidłowego funkcjonowania jednostki?*<sup>27</sup> Ponadto zadaniem audytu jest dostarczenie informacji, które mogą zostać wykorzystane do racjonalnego gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi oraz do skuteczniejszego projektowania mechanizmów kontrolnych, których wprowadzenie zapewni funkcjonowanie kontroli zarządczej w sposób określony w regulacjach prawnych<sup>28</sup>. Czynności audytorskie z jednej strony mogą przyczynić się do ustalenia nieprawidłowości czy też wykrycia nadużyć, ale z drugiej do uzyskania oszczędności środków publicznych.

Kontrolę zewnętrzną jednostek samorządu terytorialnego sprawują przede wszystkim regionalne izby obrachunkowe, które są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Tryb przeprowadzenia kontroli przez tę instytucję regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>29</sup> oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>30</sup>.

Ocena zaistniałych stanów faktycznych w ramach działalności jednostki samorządu terytorialnego może być dokonywana jedynie przez organ nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego. Postępowanie w tego rodzaju sprawach może być prowadzone tylko *ex officio*. Przepisy dopuszczają możliwość podjęcia działań kontrolnych na wniosek, niemniej nie oznacza to związania izby tym wnioskiem, zarówno w jego zakresie przedmiotowym, jak i czasie podjęcia kontroli<sup>31</sup>. Do ustawowych zadań izb w zakresie objętym nadzorem i kontrolą należy:

26 B. Nadolna, Zadanie audytowe i jego realizacja, [w:] T. Kiziukiewicz (red.), Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych, Difin, Warszawa 2009, s. 200.

27 Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 6: [www.ujk.edu.pl/strony/Malgorzata.Garstka/podrecznik\\_audytu\\_wewnetrznego\\_w\\_administracji\\_publicznej.pdf](http://www.ujk.edu.pl/strony/Malgorzata.Garstka/podrecznik_audytu_wewnetrznego_w_administracji_publicznej.pdf) [10.02.2015].

28 [www.ekspertbeck.pl](http://www.ekspertbeck.pl) [12.12.2014].

29 Ustawa z dnia 07.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 1992 nr 85 poz. 428 z późn. zm.): [isap.sejm.gov.pl](http://isap.sejm.gov.pl).

30 Dz.U. 2004 nr 167, poz. 1747.

31 <https://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-administra/regionalne-izby-obrach/kompetencje/562,Zadania-regionalnych-izb-obrachunkowych.html> [11.12.2014].

Tab. 6. Przykład ścieżki audytu sprawozdania z wykonania budżetu

Nazwa jednostki (komórki) organizacyjnej podlegającej audytowi.....	
Temat zadania audytowego.....	
Imię i nazwisko osoby sporządzającej.....	
Data.....	
Numer referencyjny.....	
<b>CZYNNOŚĆ 1</b>	<b>DEKRETOWANIE DOKUMENTÓW KSIĘGOWYCH</b>
Jednostka odpowiedzialna	Pracownicy referatu finansowego
Przeprowadzone kontrole	podpisy odpowiednich osób uprawnionych do dekretowania i zatwierdzania dowodów księgowych, według karty wzorów podpisów weryfikacja zastosowanej klasyfikacji dokumentów
Dokumenty kontrolowane	dokumenty źródłowe: zarządzenie w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości, instrukcja obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych itp. dokumenty wtórne: faktury, rachunki, polecenia księgowania i inne
<b>CZYNNOŚĆ 2</b>	<b>SPORZĄDZANIE SPRAWOZDANIA Z WYKONANIA BUDŻETU</b>
Jednostka odpowiedzialna	Skarbnik
Przeprowadzone kontrole	weryfikacja podpisów i pieczętek sprawdzenie zgodności sprawozdania z wykonania budżetu ze sprawozdaniami budżetowymi oraz z danymi z ewidencji księgowej sprawdzenie szczegółowości zawartych informacji terminowość złożenia sprawozdania organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej
Dokumenty kontrolowane	dokumenty źródłowe: ustawa o finansach publicznych, uchwały rady miejskiej, sprawozdania Rb-27S, Rb-28S... dokumenty wtórne: sprawozdanie z wykonania budżetu

Źródło: T. Sadowska, Z. Sawicka-Kluźniak, Sprawozdania budżetowe gmin jako..., op. cit., s. 348.

- nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zakresie uchwał podejmowanych w sprawach procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego JST oraz udzielana pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST, podatków i opłat, do których mają zastosowanie przepisy ustawy (ordynacja podatkowa, absolutorium);
- przeprowadzanie kontroli kompleksowych, problemowych, doraźnych i sprawdzających gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych podmiotów sektora finansów publicznych;
- wydawanie opinii m.in. o możliwości spłaty kredytu, pożyczki, o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego, o przedkładanych projektach budżetu i sprawozdaniach z wy-



konania budżetów, o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących w sprawie absolutorium, w sprawie uchwały rady o nieudzieleniu wójtowi absolutorium;

- prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą;
- dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów JST;
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień skarbników o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika;
- opracowywanie sprawozdań, analiz i opinii w sprawach określonych ustawami;
- opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej sporządzonych na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej w przypadku wystąpienia powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonaniem ustawowych zadań JST.

Zgodnie z art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kontrolują one pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencję ogólną. Poszczególne rodzaje sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (sprawozdań budżetowych) określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>32</sup> – wydane na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego przekazują w okresach sprawozdawczych, na podstawie wyżej wymienionego rozporządzenia, do regionalnej izby obrachunkowej następujące rodzaje sprawozdań budżetowych (§12 ust. 1):

- Rb-27S: miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego;
- Rb-27ZZ: kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dokument do wiadomości);
- Rb-28S: miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego;
- Rb-28NWS: kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (tylko za I i II kwartał);
- Rb-30S: kwartalne sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych;
- Rb-34S: kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
- Rb-50: kwartalne sprawozdanie o dotacjach / wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dokument do wiadomości);
- Rb-PDP: roczne sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych gminy i miasta na prawach powiatu;

<sup>32</sup> Dz.U. 2014 poz. 119.



- Rb-NDS: kwartalne sprawozdanie o nadwyżce / deficycie jednostki samorządu terytorialnego;
- Rb-ST: roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego.

Sprawozdania Rb-27S, Rb-27ZZ, Rb-PDP, Rb-28S, Rb-28NWS, Rb-NDS, Rb-30S, Rb-34S, Rb-50 i Rb-ST przekazywane są przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego tylko w formie dokumentu elektronicznego, w systemie BeSTi@. Sprawozdanie w formie dokumentu elektronicznego opatruje się bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>33</sup>, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Regionalna izba obrachunkowa po skontrolowaniu sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego, przekazuje je Ministerstwu Finansów w formie elektronicznej, za wyjątkiem sprawozdań Rb-27ZZ i Rb-50. Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz ich odbiorców określa załącznik nr 44 do rozporządzenia z 16 stycznia 2014 r.

Wnioski o przyznanie subwencji rekompensującej, które kontrolowane są przez RIO pod względem rachunkowym i formalnym, określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 roku w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych<sup>34</sup>. Dotyczy ono wyrównania ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych, na podstawie zmienionego zezwolenia. Wnioski złożone przez uprawnione gminy w formie dokumentu, po uprzednim skontrolowaniu prawidłowości ich sporządzania, należy przekazać do Ministra Finansów w terminie określonym w rozporządzeniu.

Kolejną grupę stanowią sprawozdania z realizacji procesów związanych z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki podsektora samorządowego i zarządzaniem długiem publicznym. Ich rodzaje określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2013 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>35</sup>, wydane na podstawie art. 41 ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>36</sup>. Na podstawie ww. przepisów, w okresach sprawozdawczych, do regionalnej izby obrachunkowej przekazywane są następujące sprawozdania:

- Rb-Z: kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń;
- Rb-N: kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych;
- Rb-UZ: roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych;
- Rb-UN: roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej.

33 Dz.U. 2001 nr 130 poz. 1450 z późn. zm.

34 Dz.U. 2004 nr 65 poz. 599 z późn. zm.

35 Dz.U. 2013 poz. 1344.

36 Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240.

Zgodnie z §4 ust. 1 rozporządzenia, w ramach ww. sprawozdań wprowadzono następujące ich rodzaje:

- sprawozdanie jednostkowe – sporządzone przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki;
- sprawozdanie łączne, w szczególności sprawozdań jednostkowych – sporządzone przez jednostki nadzorujące, w szczególności dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia i dysponentów głównych oraz jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych i własnego sprawozdania jednostkowego;
- sprawozdanie zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych, według rodzaju jednostki, sporządzone przez jednostki, które są organem założycielskim lub nadzorującym dla jednostek posiadających osobowość prawną, na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek danego rodzaju.

Sprawozdania Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ oraz Rb-UN przekazywane są przez jednostki samorządu terytorialnego do RIO wyłącznie w formie elektronicznej, z tym, że sprawozdania łączne w systemie BeSTi@, natomiast sprawozdania zbiorcze – na formularzach opublikowanych na stronie Ministerstwa Finansów jako pliki arkusza MS Excel. Po skontrolowaniu regionalna izba obrachunkowa przekazuje sprawozdania zbiorcze zagregowane ze sprawozdań łącznych Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego (dokument i formularz elektroniczny lub tylko formularz podpisany elektronicznie) i Ministerstwu Finansów (pliki bazy danych) oraz sprawozdań zbiorczych Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego (dokument i formularz elektroniczny lub tylko formularz podpisany elektronicznie). Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz ich odbiorców określają załączniki nr 7 i 8 do rozporządzenia z 25 października 2013 r.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>37</sup>, przekazaniu do regionalnej izby obrachunkowej podlegają następujące rodzaje sprawozdań finansowych, sporządzanych przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego:

- bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego – do 30 kwietnia;
- sprawozdanie finansowe łączne jednostek budżetowych i zakładów budżetowych obejmujące bilans, rachunek zysków i strat (wariant porównawczy) oraz zestawienie zmian w funduszu – do 30 kwietnia;
- skonsolidowany bilans jednostki samorządu terytorialnego, w formie dokumentu i w formie elektronicznej, w terminie do 30 czerwca).

Przepisy rozporządzenia zobowiązują regionalną izbę obrachunkową do przekazania Ministerstwu Finansów skonsolidowanego bilansu jednostki samorządu terytorialnego w formie elektronicznej w terminie do 14 lipca. Natomiast w świetle art. 34 ust. 2 ustawy

37 Dz.U. 2010 nr 128, poz. 861.

z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>38</sup> za pośrednictwem regionalnej izby obrachunkowej jednostki samorządu terytorialnego przekazują ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania roczne o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych na formularzu określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych<sup>39</sup>.

Izby, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o RIO, przeprowadzają kompleksową kontrolę JST w cyklu co najmniej czteroletnim. Przedmiot kontroli został określony przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w uchwale nr 2/2011 z 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ramowy zakres kontroli kompleksowej obejmuje pięć grup tematycznych, z których grupa piąta dotyczy rozliczeń JST z jednostkami budżetowymi oraz z samorządowymi zakładami budżetowymi. W odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych, przedmiotem kontroli RIO jest prawidłowość sporządzania planów finansowych i dokonywanych w ciągu roku zmian tych planów, innych niż określone w art. 15 ust. 8 u.f.p., które mogą być dokonywane wyłącznie po uprzednim wprowadzeniu zmian w budżecie JST, tj. dotyczących otrzymanych dotacji przedmiotowych, dotacji celowych otrzymywanych na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy oraz dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Ponadto kontrolowana jest zgodność danych:

- planistycznych wykazanych w półrocznych/rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych, pod kątem zgodności z planami finansowymi, po ewentualnych zmianach;
- sprawozdawczych w zakresie osiągniętej za dany okres sprawozdawczy nadwyżki środków obrotowych oraz ewentualnych zobowiązań zakładu wobec budżetu z tytułu zwrotu dotacji na inwestycje w części jakiej nie została wykonana w roku budżetowym, z dowodami źródłowymi, potwierdzającymi przekazanie przez zakład budżetowy wpłaty na rzecz budżetu JST<sup>40</sup>.

Przeprowadzane w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej czynności nie ograniczają się tylko do otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego dokumentacji planistyczno-sprawozdawczej od samorządowych zakładów budżetowych. Przed wszystkim poddawane są kontroli działania podejmowane przez JST w zakresie:

- terminowości przekazywania samorządowym zakładom budżetowym informacji o kwotach przychodów i kosztów, zgodnie z art. 248 ust. 1 u.f.p., w związku z § 36 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych;
- przestrzegania terminów składania przez samorządowe zakłady budżetowe projektów planów finansowych oraz terminowego dokonywania weryfikacji złożonych projektów planów pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej, a w przypadku

38 Dz.U. 2007 nr 59, poz. 404 z późn. zm.

39 Dz.U. 2013, poz. 113.

40 [http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/543718,Kompetencje-regionalnych-izb-obrachunkowych-w-zakresie-kontroli-JST.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/543718,Kompetencje-regionalnych-izb-obrachunkowych-w-zakresie-kontroli-JST.html) [05.12.2014].

stwierdzenia różnic – dokonywania odpowiednich zmian planu, mając na uwadze obowiązek informowania kierowników samorządowych zakładów budżetowych o tym fakcie (art. 248 ust. 2 u.f.p., w związku z paragrafem 36 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia);

- prawidłowości ewidencjonowania w JST przekazywanych dotacji, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 i ust. 5 u.f.p. oraz ewentualnych ich zwrotów;
- prawidłowości weryfikowania stopnia wykorzystania dotacji przedmiotowych oraz celowych, przekazanych z budżetu JST, a także przekazanych jednorazowo przez JST nowo tworzonemu zakładowi na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe;
- egzekwowania terminowego przekazywania do JST rozliczenia otrzymywanych dotacji;
- przestrzegania przez kierownika JST obowiązku zawiadamiania rzeczownika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczących niedokonania przez samorządowe zakłady budżetowe wpłaty nadwyżki środków obrotowych lub wydatkowania przez zakład dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez donatora, nierozliczenia otrzymanej dotacji lub nieterminowego jej rozliczenia, niedokonania zwrotu dotacji lub nieterminowego dokonania zwrotu tej dotacji<sup>41</sup>.

Odrębne kontrole samorządowych jednostek organizacyjnych, tj. nieposiadających osobowości prawnej, takich jak jednostki budżetowe i samorządowe jednostki budżetowe oraz samorządowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną, przeprowadzane są przez regionalne izby obrachunkowe na wniosek dwóch instytucji. *Po pierwsze*, JST lub ich związków, w odniesieniu do ich jednostek organizacyjnych lub beneficjentów dotacji przekazanych z budżetu. *Po drugie*, organów administracji rządowej, agencji lub funduszy celowych, w odniesieniu do wszystkich podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o RIO, w przypadku przekazania środków publicznych, na rzecz tych podmiotów. Wynika z tego, że kontrola jednostek, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o RIO, może być przeprowadzona tylko na wniosek ściśle określonych podmiotów.

Kolejną instytucją uprawnioną do kontroli zewnętrznej planów finansowych JST jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK), która funkcjonuje na podstawie Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 roku<sup>42</sup>. Na mocy tej ustawy NIK może przeprowadzać kontrolę we wszystkich jednostkach samorządowych. Działalność samorządów oceniana jest w obszarze trzech kryteriów, tj.: legalności, gospodarności oraz rzetelności, które to zostały zapisane w art. 203 pkt. 2 Konstytucji RP uchwalonej w 1997 roku. Prawo nie nakłada jednak na NIK obowiązku przeprowadzania takich kontroli z tego względu, że zadaniem tej instytucji nie jest zastępowanie organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu. Jako naczelny organ kontroli państwowej ma natomiast zagwarantowaną możliwość oceny działalności całego systemu administracji i gospodarowania wszelkimi środkami publicznymi. NIK przeprowadza kontrole dotyczące powiązań budżetu jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa. Ponadto, najczęściej przeprowadza się kontrole wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa, przyznawania i rozliczania dotacji udzielanych jednostkom spoza sektora finansów publicznych, poziomu i struktury zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, realizacji projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej, a także gospodarowanie zasobem nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ujednolicony tekst ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli uwzględniający zmiany wprowadzone ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli opublikowano w Dz.U. 2010 nr 227, poz. 1482. Ustawa nowelizująca ogłoszona została 1 grudnia 2010 r.

Efektem przeprowadzonych kontroli jest wystąpienie pokontrolne, które zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. W sytuacji, w której kierownik jednostki kontrolowanej nie zgadza się z wynikami kontroli przedstawionymi w protokole, może, przed podpisaniem protokołu kontroli, zgłosić umotywowane zastrzeżenia, co do ustaleń zawartych w protokole. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej również do wystąpienia pokontrolnego w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków (art. 61 ustawy o NIK). W wyniku postępowania odwoławczego możliwa jest zmiana opisu stanu faktycznego przedstawionego w protokole kontroli, jak również zmiana ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym<sup>43</sup>.

W zakresie planów budżetowych może również zostać przeprowadzona kontrola skarbowa w jednostkach samorządu terytorialnego, której celem jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Kontrola skarbowa w obecnym ujęciu jest instytucją wprowadzoną ustawą o kontroli skarbowej z dnia 28 września 1991 roku<sup>44</sup>. Z zakresu podmiotowego kontroli skarbowej wynika, że podlegają jej jednostki samorządu terytorialnego jako podatnicy podatku VAT i płatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych.

#### **6.4. Monitorowanie celów i zadań JST w świetle nowego zarządzania administracją**

W artyku 48 ustawy o finansach publicznych, poza zdefiniowaniem kontroli zarządczej, znajdujemy również wyraźnie określone jej cele. Jak podkreśla E. Chojna-Duch, dzięki temu nastąpiło złączenie w kontroli menedżerskiej dwóch funkcji, tj. zarządzania i kontroli<sup>45</sup>. Celem kontroli menedżerskiej powinno być zapewnienie w szczególności: (1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, (2) skuteczności i efektywności działania, (3) wiarygodności sprawozdań, (4) ochrony zasobów, (5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, (6) efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz (7) zarządzania ryzykiem. W świetle paradygmatu nowego zarządzania administracją uwypuklona została zatem zmiana w postrzeganiu kontroli z tradycyjnej, ukierunkowanej na czynności inspekcyjne i korygujące (realizujące cele 1, 3 i 4), na nowoczesną, ukierunkowaną na osiąganie określonych rezultatów i efektywności działania jednostek administracji publicznej (cele 2, 5, 6, 7)<sup>46</sup>. Odnosząc wymienione w ustawie cele kontroli zarządczej do problematyki kontroli i monitorowania realizacji planów finansowej w JST, zawartej w tytule rozdziału, należy stwierdzić, że celami kontroli zarządczej w tym obszarze są pierwsze trzy cele. Tak więc kontrola zarządcza służy zapewnieniu<sup>47</sup>:

43 B. Torąński, Kiedy NIK przeprowadza kontrolę w samorządach: [http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/387517](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/387517) [05.12.2014].

44 Dz.U. 1991 nr 100 poz. 442 z późn. zm.

45 E. Chojna-Duch, Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych, „Kontrola Państwowa”, 2010, nr 1(330).

46 M. Kaczurak-Kozak, Kontrola zarządcza jako nowy wymiar kontroli w sektorze finansów publicznych, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 669, nr 42, s. 69-73.

47 A. Łukaszuk, Prawne uwarunkowania..., op. cit., s. 61-62.



- zgodności podejmowanych przez JST działań z przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi kwestii finansowych;
- wydatkowania środków finansowych JST, w sposób oszczędny i celowy, z zachowaniem zasady osiągania najlepszych efektów oraz zasady doboru metod i środków służących realizacji postawionych celów;
- wiarygodności przygotowywanych sprawozdań finansowych i budżetowych.

W ustawowym podejściu do zdefiniowania kontroli zarządczej, wyodrębniono 5 jej obszarów (elementów) składowych, tj. środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitoring i ocena<sup>48</sup>. Dla każdego z nich sformułowano standardy kontroli, które należy rozumieć, jako podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych<sup>49</sup>. Za kluczowy element kontroli uznaje się system wyznaczania celów i zadań administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego oraz monitorowania ich realizacji, co oznacza ściśle powiązanie kontroli zarządczej z narzędziami budżetu zadaniowego. W świetle zapisów ustawowych dotyczących standardów kontroli zarządczej w wyżej wymienionym obszarze należy<sup>50</sup>:

- jasno określać cele i zadania oraz je wyznaczać na co najmniej 1 rok;
- mierzyć wykonanie celów i zadań za pomocą określonych mierników;
- stworzyć odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań;
- przeprowadzać ocenę realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, czyli minimalizacji kosztów przy określonym celu, efektywności oraz skuteczności;
- określając cele i zadania wskazać jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne za ich wykonanie oraz osoby przeznaczone do ich realizacji.

W świetle paradygmatu nowego zarządzania administracją, wartościowym podejściem do procedury ukierunkowanej na określenie celów, zadań oraz monitorowanie ich realizacji, jest to, które zostało przyjęte w budżecie zadaniowym<sup>51</sup>. Cel jest tutaj rozumiany jako „świadomie określony stan przyszły, który uważany jest za pożądany, do którego zmierza się w działaniu, drogą realizacji sprecyzowanych zadań i podzadań”<sup>52</sup>. Odwołując się do reguły formułowania celów pod nazwą SMART, wyrażenia będącego akronimem angielskich słów: *Simple, Measurable, Achievable, Relevant, Timely*, o poprawnie wyznaczonym celu będziemy

48 P. Guzow, Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – aspekt teoretyczny i praktyczny, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2012, nr 718, nr 53, s. 250.

49 Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009, w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

50 Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia..., op. cit., s. 39.

51 W monitoringu i pomiarze wyników działalności jednostek sektora finansów publicznych można zastosować również m.in. Strategiczną Kartę Wyników autorstwa Kaplana i Nortona (została ona szczegółowo omówiona w rozdziale 9. niniejszej publikacji, pt. Strategiczna karta wyników jako narzędzie zarządzania realizacją strategii), Mierzenie Konkretnych Dokonań (ang. *Performance Measurement*), model CAF (ang. *Common Assessment Framework*), Benchmarking czy model CAA – Kompleksowej Oceny Obszaru (ang. *Comprehensive Area Assessments*). Patrz szerzej: W. Skoczylas, Strategiczna karta wyników w pomiarze osiągnięć jednostki samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 687, nr 48; W. Skoczylas, Pomiar wyników w racjonalizacji zarządzania finansami, [w:] L. Patrzalek (red.), Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 69-81; E. Wojciechowski, A. Podgórnika-Krzykacz, System pomiaru wyników działalności organizacji publicznych – praktyka samorządów europejskich i amerykańskich, „Optimum Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1(61).

52 [http://budzet-zadaniowy.com/baza\\_miernikow](http://budzet-zadaniowy.com/baza_miernikow) [10.12.2014].



mówili wtedy, jeśli będzie on konkretny (precyzyjnie, jednoznacznie sformułowany), mierzalny (wyrażony liczbowo w postaci wskaźnika, na podstawie którego będzie oceniana jego realizacja), akceptowalny (przez jednostki odpowiedzialne za jego realizację), realistyczny (możliwy do osiągnięcia przy danych zasobach) oraz określony w czasie (dokładnie wyznaczony horyzont czasowy w jakim ma być on osiągnięty)<sup>53</sup>.

Mierniki umożliwiają natomiast uzyskanie odpowiedzi na pytanie *Czy i w jakim stopniu zostały osiągnięte założone cele?* Ponieważ cele są powiązane z działaniami to stają się narzędziem umożliwiającym pomiar stanu przed i po wdrożeniu działań. Wykorzystywane w budżetowaniu zadaniowym JST mierniki można pogrupować na pięć kategorii. *Mierniki produktu* stanowią bezpośrednią konsekwencję działań podjętych w ramach poszczególnych zadań. Ukazują one konkretne dobra i usługi wytworzone przez JST. *Mierniki rezultatu* mierzą efekty uzyskane w wyniku działań objętych zadaniem, realizowanych za pomocą odpowiednich wydatków. *Mierniki oddziaływania* odzwierciedlają długofalowe skutki realizacji zadania. *Mierniki skuteczności* pokazują stopień osiągnięcia założonych celów i mogą być wykorzystywane na wszystkich szczeblach klasyfikacji zadaniowej. Natomiast *mierniki efektywności* obrazują relację między nakładami a osiągniętymi efektami<sup>54</sup>. Podobnie jak w przypadku celów, tak i mierniki wykorzystywane na potrzeby budżetu zadaniowego powinny posiadać określone cechy, które prezentuje tabela 7.

**Tab. 7. Atrybuty mierników realizacji celów**

ŹRÓDŁO	MIERNIKI POWINNY
Ministerstwo Finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• umożliwić określanie stopnia realizacji celów (mierzyć skuteczność) i pomiar efektywności realizacji zadań, podzadań i działań</li> <li>• być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz mierzonego obszaru</li> <li>• być możliwie spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym</li> <li>• być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie</li> <li>• mierzyć tylko to, na co wykonawca zadania/działania ma wpływ</li> <li>• posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych</li> <li>• być spójne z poziomami określonymi w strategiach</li> <li>• określać docelowe poziomy w powiązaniu z wysokością planowanych wydatków</li> </ul>

53 <http://mfiles.pl> [10.12.2014].

54 W. Skoczylas, Mierniki monitorowania celów i zadań jednostek samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 669, nr 42, s. 177, [http://budzet-zadaniowy.com/baza\\_miernikow](http://budzet-zadaniowy.com/baza_miernikow) [10.12.2014].

ŹRÓDŁO	MIERNIKI POWINNY
Portal budżet-zadaniowy.com	<ul style="list-style-type: none"> <li>• być adekwatne – ściśle powiązane z celami zadania/podzadania; muszą one odzwierciedlać podstawowy cel, któremu realizacja zadania będzie służyć</li> <li>• być akceptowane przez jednostki realizujące dane zadanie</li> <li>• być wiarygodne, a także łatwe do zrozumienia dla osób nieposiadających szczegółowej znajomości tematu</li> <li>• być łatwe do monitorowania</li> <li>• być możliwie spójne z miernikami określonymi dla innych poziomów klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym</li> <li>• być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie</li> <li>• mierzyć tylko to, na co wykonawca zadania/podzadania ma wpływ</li> <li>• być dobrane w taki sposób, aby ich wartości mogły być uzyskane jak najszybciej po upływie okresu sprawozdawczego</li> <li>• posiadać wiarygodne źródło danych a proces pozyskiwania danych powinien być racjonalny kosztowo</li> <li>• być dobrane oszczędnie, tzn. nie należy mnożyć ich liczby ponad potrzebę</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Baza mierników, Budżet-Zadaniowy.com: [http://budzet-zadaniowy.com/baza\\_miernikow](http://budzet-zadaniowy.com/baza_miernikow) [11.12.2014]; M. Nieplowicz, Mierniki pomiaru realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, 2011, nr 718, nr 53, s. 168.

Różnorodność zadań, w obliczu których stają jednostki samorządu terytorialnego, skutkuje bogactwem wskaźników w budżecie zadaniowym odzwierciedlających różne obszary działalności. Użytecznym narzędziem, ułatwiającym monitorowanie realizacji zadań, w tym wskaźników oraz zaplanowanych wydatków, mogą być karty, których propozycję konstrukcyjną zamieszczono w poniższych tabelach.

**Tab. 8. Proponowany układ karty mierników (wskaźników) realizacji celów zadania**

NUMER ZADANIA	NAZWA ZADANIA	CEL	MIERNIK/WSKAŹNIK				WARTOŚĆ PLANOWANYCH WYDATKÓW W ROKU T <sub>1</sub>	STOPIEŃ WYKONANIA
			WARTOŚĆ BAZOWA (OKRES T <sub>0</sub> )	WARTOŚĆ DOCELOWA (OKRES T <sub>1</sub> )	RODZAJ MIERNIKA*	ALGORYTM OBLICZANIA		
1								
...								
89								

\* P – produktu, R – rezultatu, I – oddziaływania, S – skuteczności, E – efektywności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Skoczylas, Mierniki monitorowania..., op. cit.

**Tab. 9. Proponowany układ karty określającej wartości mierników (wskaźników) realizacji poszczególnych zadań w układzie rocznym i miesięcznym**

NUMER I NAZWA ZADANIA	WARTOŚĆ DOCELOWA WSKAŹNIKA (MIERNIKA) DLA ROKU T <sub>1</sub>	WARTOŚCI MIERNIK/WSKAŹNIK W POSZCZEGÓLNYCH OKRESACH ROKU BUDŻETOWEGO				WARTOŚĆ MIERNIKA/ WSKAŹNIKA NARASTAJĄCO	STOPIEŃ WYKONANIA (%)
		STYCZEŃ	LUTY	...	GRUDZIEŃ		
1							
...							
89							

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Skoczylas, Mierniki monitorowania..., op. cit.

**Tab. 10. Proponowany układ karty określającej wartości planowanych wydatków związanych z realizacją celów zadania w układzie rocznym i miesięcznym**

NUMER I NAZWA ZADANIA	WARTOŚĆ PLANOWANYCH WYDATKÓW DLA ROKU T <sub>1</sub>	WARTOŚCI WYDATKÓW W POSZCZEGÓLNYCH OKRESACH ROKU BUDŻETOWEGO				WARTOŚĆ WYDATKÓW NARASTAJĄCO	STOPIEŃ WYDATKOWANIA (%)
		STYCZEŃ	LUTY	...	GRUDZIEŃ		
1							
...							
89							

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Skoczylas, Mierniki monitorowania..., op. cit.

## 6.5. Zakończenie

Złożoność procesu decyzyjnego, a także konieczność właściwego wydatkowania środków publicznych, połączona z pożądanym kierunkiem rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów oraz województw samorządowych) wymaga od samorządowców racjonalnego podejścia i odpowiedzialności w zakresie sprawowanych obowiązków. Samorzady powinny zatem realizować powierzone im zadania zgodnie z ustalonymi prawnie procedurami. Ich działalność poddawana jest różnorodnym kontrolom, których nadrzędnym celem jest to, aby zadania publiczne wykonywane były jak najlepiej, tzn. efektywnie i skutecznie, a środki publiczne wydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi. W procesie kontroli finansowej JST powinny kierować się odpowiednimi zasadami proceduralnymi i organizacyjnymi. Sposób monitorowanie stopnia wykorzystania budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest warunkowany przez obowiązujące przepisy prawa (ustawa o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów), których przestrzeganie nadzorują państwowe organy kontrolne, w tym RIO oraz NIK. W świetle paradygmatu nowego zarządzania administracją postuluje się stosowanie budżetu zadaniowego. W tym zakresie niezbędne jest wprowadzenie mierników i wskaźników produktu, rezultatu, oddziaływania, skuteczności oraz efektywności. Ułatwiają one monitorowanie stopnia realizacji założonych celów i zadań oraz zapewniają transparentność funkcjonowania JST w zakresie gospodarowania środkami publicznymi.

### Informacja o autorach

Jacek Michalak, dr, adiunkt, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wojciech Kozłowski, dr hab., adiunkt, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie



## **ANALIZA WYBRANYCH PLANÓW I POLITYK LOKALNYCH**

### **7.1. Uwagi wstępne**

Realizacja zadań publicznych przez samorządy wszystkich trzech szczebli wymaga pogodzenia wykonywania zadań bieżących, zapewniających mieszkańcom dostęp do usług publicznych, z zadaniami rozwojowymi. Struktura dochodów, wydatków i kompetencji trzech szczebli samorządowych powoduje, że największe możliwości realizacji zadań rozwojowych przypisano samorządowi wojewódzkiemu. Samorzady lokalne (gminny i powiatowy) koncentrują się głównie na gwarantowaniu świadczenia usług społecznych i technicznych na rzecz swoich mieszkańców, choć w ostatnich latach dostęp do środków inwestycyjnych dał również samorządom lokalnym możliwości do silniejszego działania na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Prowadzenie działań prorozwojowych przez lokalne samorzady najczęściej koncentruje się na podnoszeniu jakości i zwiększaniu możliwości świadczenia usług, będących obligatoryjnymi zadaniami, głównie w sferze społecznej oraz dotyczących budowy lub modernizacji infrastruktury technicznej, np. dróg. Narastające problemy z zachowaniem miejsc pracy i zapobieganiem emigracjom wpływają na intensyfikację działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego. Stąd coraz większe zainteresowanie lokalnych samorządów tworzeniem stref aktywności gospodarczej i oferty inwestycyjnej przygotowywanej nie tylko dla podmiotów gospodarczych, ale także dla zabudowy mieszkaniowej czy terenów rekreacyjnych. Działania te muszą mieć charakter skoordynowany, planowany w pewnych sekwencjach czasowych i wynikać powinny z oceny możliwości udziału (w szczególności finansowego) lokalnych samorządów w osiągnięciu zaplanowanych celów. Rosnąca rola samorządów regionalnych – np. w dystrybucji środków europejskich, szczególnie na cele inwestycyjne – powoduje, że regionalne dokumenty strategiczne i plany operacyjne nadają kierunek i profilują rodzaje i zakresy interwencji samorządów lokalnych. Dlatego też, oceniając przydatność planowania operacyjnego na poziomie lokalnym, powinno się rozpatrywać ją w kontekście planów krajowych i regionalnych. Samorzady lokalne w swoich bieżących zadaniach zderzają się z problemami identyfikowanymi na poziomie państwa i regionu, z drugiej strony często są też beneficjentami programów krajowych lub wojewódzkich, wspomagających publiczne interwencje na poziomie lokalnym. Takie podejście ułatwia gminom i powiatom rozwiązywanie lokalnych problemów w sposób planowy, zamierzony, zgodny z politykami publicznymi prowadzonymi przez inne podmioty i związany najczęściej z uruchamianiem środków finansowych, które wspomagają budżety lokalnych samorządów przy tak ukierunkowanym działaniu.

Problematyka planowania operacyjnego na poziomie lokalnym jest istotna także z powodu możliwości, jakie plany operacyjne tworzą dla włączania się społeczności w działania władz samorządowych. Sam proces tworzenia planów operacyjnych, poszukiwania partnerów dla ich wdrożenia i uspołeczniania ważnych decyzji buduje partnerskie relacje w lokalnych środowiskach oraz zrozumienie dla włączania się mieszkańców w sprawy ich dotyczące. Planowanie operacyjne jest więc również ważnym elementem tworzenia się rzeczywistej partycypacji obywatelskiej i zwiększania zaangażowania społecznego w rozwiązywanie lokalnych problemów.

Usystematyzowanie działań i wskazanie priorytetów dla danego samorządu wyznacza jego profil. Biorąc pod uwagę działania bieżące, planowanie i prowadzenie polityki w samorządzie, możemy wyróżnić następujące typy JST:

- pasywne – nie zakładające zmian jakościowych;
- konsumpcyjne – zdecydowane na konsumowanie zasobów wypracowywanych przez JST (na bieżąco oraz korzystające z zasobów wcześniej wypracowanych);
- rozwoju zrównoważonego – zdecydowane na budowanie swojego potencjału przy prowadzeniu polityki równoważenia wzrostu komfortu życia mieszkańców i inwestowania w rozwój JST;
- silnie rozwojowe – skoncentrowane na działaniach rozwojowych kosztem bieżących wydatków.

Odzwierciedleniem sposobu prowadzenia polityki przez samorząd jest praktyka planowania oraz codzienne działanie zapisane w dokumentach strategicznych i decyzjach podejmowanych na bieżąco. Fakt prowadzenia polityki rozwoju i sposób osiągania celów rozwojowych powinien być zapisany w dokumentach przyjmowanych przez władze samorządowe – strategii rozwoju lub planie rozwoju lokalnego oraz w powiązanych z nimi planach operacyjnych. Z treści tych dokumentów odczytać można sposób podejścia władz do długofalowej polityki rozwoju, która polega m.in. na wprowadzaniu nowych rozwiązań podnoszących jakość życia, lepszej jakości usług publicznych, pozyskiwaniu innych podmiotów do lokalizacji swoich aktywności służących komfortowi życia oraz do skutecznego rozwiązywania problemów w zakresie własnych kompetencji lub we współpracy z otoczeniem i różnymi środowiskami.

## **7.2. Prowadzenie przez samorządy polityki rozwoju poprzez strategie i plany operacyjne**

Celowość prowadzenia polityki rozwoju wynika nie tylko z treści dokumentów strategicznych, ale także ze sposobu ich przyjmowania, opartego na włączaniu obywateli w ocenę stanu wyjściowego oraz w uzgadnianie kierunków interwencji i zadań. Dotyczy to szczególnie strategii, chociaż sposób przyjmowania planów operacyjnych także mobilizuje do ich tworzenia szersze grono niż tylko władza uchwałodawcza i wykonawcza z aparatem urzędniczym. Dla zrozumienia specyfiki prowadzenia polityki rozwoju poprzez planowanie strategiczne i operacyjne można posłużyć się terminami z zarządzania przedsiębiorstwem, które także antycypuje swoje działania na poziomach strategicznym i operacyjnym: „Rozróżnianie systemów planowania strategicznego i operatywnego wymaga bliższego sprecyzowania wzajemnych



zależności. Wskazano już, że planowanie strategiczne zakreśla planowaniu operatywnemu orientacyjne ramy, systematycznie je antycypując. Z tego punktu widzenia planowanie operatywne spełnia (instrumentalną) funkcję wykonawczą w stosunku do planowania strategicznego i w części go racjonalizuje. Następuje w nim także ukształtowanie relacji pomiędzy działalnością bieżącą i perspektywiczną z punktu widzenia potencjału sukcesu<sup>21</sup>.

Odnosząc się do prowadzenia polityki rozwoju często można się spotkać z różnorodną terminologią, która sprowadza się do podejmowania przez władzę publiczną interwencji w oparciu o:

- kompetencje wynikające z ustaw i innych przepisów prawa krajowego oraz unijnego;
- prawo krajowe, regulowane na poziomie niższym niż ustawy;
- akty prawa przyjęte przez samorządy;
- dokumenty programowe wytyczające politykę państwa;
- dokumenty programowe wytyczające politykę w samorządach.

Pierwowzory planowania operacyjnego w samorządach w Polsce w naturalny sposób wiążą się z pierwszym szczeblem samorządu – z gminami, choć początki wdrażania polityki rozwoju w oparciu o planowanie bazowało początkowo na strategiach rozwoju, a plany operacyjne powstawały w tych gminach, gdzie jakiś obszar wymagał szczególnej aktywności samorządu lub stawał się priorytetem w działaniu, a w związku z tym wymagał dokładnego opisu skali problemu, zarezerwowania środków i przyjęcia uzgodnionego harmonogramu rzeczowo-czasowego. Prace nad strategiami rozwoju stały się dla władz samorządowych sposobem na włączanie w działanie samorządu różnych środowisk, a procedury konsultacyjne pozwoliły na zainteresowanie sprawami gmin szerszych kręgów mieszkańców.

Powstanie drugiego i trzeciego szczebla samorządowego przyczyniło się do upowszechnienia praktyki nie tylko budowania powiatowych i wojewódzkich strategii, ale też powstania systemu planowania operacyjnego, który wynika z przekazania kompetencji do samorządów, a w szczególności z wyposażenia samorządu wojewódzkiego w chwili jego powstania w liczne zadania obligatoryjne, a następnie danie samorządowi regionalnemu możliwości dystrybuowania środków rozwojowych. Wyposażenie regionów w narzędzia prawne i instrumenty finansowe, które wymagały operacjonalizacji w postaci planów działania bardziej precyzyjnych niż strategie rozwoju, wiązało się przede wszystkim z wykorzystywaniem środków finansowych krajowych, a później unijnych. W miarę umacniania się województw samorządowych system planowania rozbudował się o plany operacyjne przyjmowane przez władze regionów obowiązkowo oraz fakultatywnie. Jak pisze A. Noworól, obecnie do obligatoryjnego systemu planowania na poziomie regionalnym zaliczyć można 36 dokumentów, przy czym 5 z nich opracowuje się w postaci elementów innych planów o charakterze strategicznym (4 dokumenty planistyczne to plany w sferze polityki społecznej, jeden to wojewódzki plan gospodarki odpadami). Zadania regionalne powodują, że 23 plany / programy opracowuje się dla obszaru w granicach województwa. Specyfika innych zadań wymaga odmiennego podejścia i delimitacji zasięgu opracowywania planów w granicach innych niż administracyjne obszary województw. Dzieje się tak, np. w dziedzinie ochrony przyrody czy gospodarki wodnej, gdzie obszar problemowy wynika ze specyfiki i zasięgu oddziaływania elementów środowiska naturalnego i zasięgu występowania zjawiska ściśle powiązanego z przyrodą i jej

1 H. Steinmann, G. Schreyögg, Zarządzanie, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2001.

uwarunkowaniami (np. dorzecza, granice lasów, strefy ochrony przyrody, w tym parki narodowe)<sup>2</sup>. Dokonując wyliczenia przyjmowanych w ramach programowania rozwoju regionalnego dokumentów planistycznych A. Noworól stwierdza, że:

„W ujęciu branżowym opracowuje się:

- 4 dokumenty odnoszące się bezpośrednio do rozwoju regionalnego, w tym – wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego – także do bieżącego zarządzania funkcjonowaniem JST,
- 9 dokumentów odnoszących się do polityki społecznej,
- 2 dokumenty związane z polityką oświatową,
- 10 planów i programów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego i ochroną przyrody,
- 4 dokumenty odnoszące się do gospodarki wodnej,
- 2 plany/programy dotyczące ochrony zdrowia,
- 1 program opieki nad zabytkami,
- 1 plan rozwoju sieci drogowej,
- 1 plan w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania na paliwa gazowe,
- 1 plan operacyjno-ratowniczy (na wypadek awarii przemysłu),
- 1 plan odnoszący się do gospodarki leśnej”<sup>3</sup>.

Nawiązując do wymienionych wyżej dokumentów programujących politykę rozwoju autor rozdziela ich charakter ze względu na podejście problemowe i kompleksowość rozwiązań, wskazując na dużą liczbę planów operacyjnych (23 na 36), ale też na znaczną liczbę dokumentów strategicznych (13 z 36), ważnych dla wyznaczania kierunków rozwoju: „Ogółem, na 36 dokumentów, istnieje konieczność opracowania 13 planów o charakterze strategicznym, przy czym do planów tego typu włączono plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Pozostałe plany/programy, w liczbie 23, mają charakter operacyjny”<sup>4</sup>.

Systematyczność prowadzenia polityki rozwoju jest warunkiem powodzenia we wdrażaniu rozwiązań systemowych poprzez działania podmiotów wdrażających strategię i plany operacyjne. W odróżnieniu od podejmowania decyzji wynikających z rocznych budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST), działania strategiczne i operacyjne są umiejscowione w pewnej sekwencji czasowej i założone do realizacji według harmonogramu czasowo-rzeczowego. Stąd też w prowadzeniu polityki rozwoju wyróżnia się plany o zróżnicowanym horyzoncie czasowym. Ta typologia w odniesieniu do dokumentów obligatoryjnych przedstawia się według A. Noworóla następująco: „Obligatoryjne dokumenty planistyczne posiadają różny horyzont czasowy. Większość dokumentów, zarówno strategicznych, jak i operacyjnych – to plany średniookresowe (14). Ustawy nakazują opracowanie 4 planów długookresowych i 5 krótkookresowych, z tym że aż 13 planów nie ma ustalonego horyzontu czasowego. Jedynie wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego zakłada

2 Por. A. Noworól, *Kierunki i zmiany niezbędne do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym*, Kraków 2011.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

kroczący system opracowywania i stanowienia dokumentu. W 7 dokumentach założono system konsekwentny, a w 2, będących z założenia elementami innych planów, odniesienie do dokumentu głównego. W 27 dokumentach nie ma wskazówek dotyczących czasowego systemu planowania<sup>5</sup>.

Znaczenie planowania przestrzennego jest na tyle istotne, że nie da się umocować działań samorządów w sferze społeczno-gospodarczej w oderwaniu od planowania przestrzennego. Zadania i kompetencje reguluje tutaj ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której art. 1 stwierdza się, że zadaniem tej ustawy jest określenie zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz „zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”<sup>6</sup>.

W przełożeniu na praktykę planowania strategicznego i operacyjnego ten stan prawny ma bardzo duży wpływ, gdyż – jak stwierdza A. Noworól – „Na marginesie ujęcia sektorowego trzeba podkreślić, że spośród wymienionych planów/programów aż 24 na 36 zawiera bezpośrednio odniesienie do problematyki przestrzennej. Ukazuje to jak istotny jest przestrzenny wymiar planowania rozwoju. Wynika to z konieczności ściślejszego powiązania różnych form planowania”<sup>7</sup>.

Stąd też w praktyce planowania w samorządach rośnie znaczenie koordynacji w procedowaniu i wdrażaniu zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych planów operacyjnych oraz dokumentów strategicznych. Rola strategii regionalnych i ich wpływ na powstawanie dokumentów planistycznych na szczeblach powiatów i gmin determinuje w znacznym stopniu obszary i horyzont czasowy lokalnych planów i strategii. Dokumenty regionalne są często także wzorem – co do struktury, zakresu danych i obszarów interwencji – dla ich lokalnych odpowiedników.

Znacząca rola planowania przestrzennego i silne jej umocowanie w systemie prawnym nie obniża w żaden sposób fundamentalnej pozycji strategii rozwoju w odniesieniu do pozostałych dokumentów planistycznych. Stąd też konieczność przedkładania uchwały o przyjęciu strategii rozwoju ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego i obowiązek pilnowania spójności innych dokumentów programowych z zapisami strategii:

„Jak wynika ze wskazań ustawy podstawowa odpowiedzialność samorządu województwa koncentruje się na nowoczesnym rozwoju gospodarczym, szeroko rozumianej sferze kulturowej oraz zrównoważonym gospodarowaniu środowiskiem i przestrzenią. (...) Z chwilą uchwalenia strategia staje się podstawowym i nadrzędnym dokumentem formułującym politykę rozwoju województwa z perspektywy regionalnej. W systemie zarządzania regionalnego pełni kluczową rolę:

- z jednej strony jako generalny plan postępowania regionalnych władz samorządowych na swoim terenie i narzędzie zarządzania tym procesem,

5 Ibidem.

6 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, Nr 80 poz. 717).

7 Noworól A., Kierunki i zmiany..., op. cit.

- z drugiej zaś strony jako dokument informacyjny i promocyjny i narzędzie komunikowania się i współpracy z regionalną społecznością<sup>8</sup>.

Spełnianie przez strategię rozwoju roli narzędzia podstawowego i nadrzędnego oraz planu postępowania władz samorządowych powoduje, że w tego typu dokumentach także samorządy lokalne programują działania, które nie należą wyłącznie do ich kompetencji, ale wykraczają swoimi zamierzeniami poza sferę zadań własnych. Dlatego też w dokumentach strategicznych, częściej niż w planach operacyjnych, wymienia się zadania lub kierunki interwencji, które nie są wprost zależne od decyzji danego samorządu a należą do kompetencji innych podmiotów (samorządów innych szczebli lub sąsiednich, administracji rządowej, podmiotów prywatnych lub innych instytucji i podmiotów publicznych). Stąd też często następuje wymienianie zadań innych podmiotów ze wskazaniem sfery aktywności właściciela dokumentu strategicznego: podległości, współzależności i oddziaływania. Taki sposób nakreślania działań zarządzającego strategią rozwoju jest naturalny, natomiast rzadziej lub na mniejszą skalę tego typu aktywność jest wskazana w planach operacyjnych. Te dokumenty planistyczne częściej koncentrują się na zadaniach własnych i wdrożeniu rozwiązań, które w dużym stopniu zależą od operatora planu.

Typologii dokumentów strategicznych można dokonywać według różnych kryteriów – obok horyzontu czasowego istotna jest także logika formułowania strategii lub widzenia roli różnych elementów życia społeczno-gospodarczego, o czym piszą D. Reśko i T. Wołowicz: „Ze względu na logikę i procedurę formułowania strategii może ona być efektem stylu:

- planowania zintegrowanego restrukturyzacji i rozwoju w skali regionalnej, wspólnot ponadlokalnych oraz sektorów infrastrukturalnych,
- planowania sytuacyjnego aktywizacji i integracji miast i wspólnot miejsko-wiejskich
- planowania zmian kulturowych dla wspólnot ponadlokalnych i miast na obszarach podlegających silnym procesom restrukturyzacyjnym,
- planowania scenariuszowego integralnego rozwoju gminy (miasta) zespołów miejskich<sup>9</sup>.

Prowadzenie polityki rozwoju przez samorządy wojewódzkie jest wskazane nie tylko w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale także niektóre dokumenty typu strategicznego na poziomie regionalnym są wymieniane jako obligatoryjne<sup>10</sup>.

Takie umiejscowienie pewnej części planów strategicznych jest wynikiem dużych uprawnień samorządu wojewódzkiego, stopniowo poszerzanych kolejnymi zmianami w aktach prawa i przenoszeniu zadań z administracji rządowej (służb wojewody) na pole samorządowe, na równoległy szczebel regionalny. Stąd też uznanie dość dużej części planów działań jako obowiązkowych i budowanych według wytycznych co do struktury dokumentów, jak i sposobu procedowania z elementami uspołeczniania tych dokumentów.

Inaczej wygląda umiejscowienie prawne strategii gminnych i powiatowych, które są wskazane jako narzędzia prowadzenia polityki rozwoju. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju mówi się, że politykę rozwoju prowadzą samorządy regionalne, powiatowe i gminne. Lokalne strategie rozwoju nie są jednak obwarowane takimi wymaganiami jak regionalne.

8 Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013, Kraków 2006: [www.malopolskie.pl/Pliki/2006/Strategia\\_RozwojuWM2013.pdf](http://www.malopolskie.pl/Pliki/2006/Strategia_RozwojuWM2013.pdf).

9 T. Wołowicz, D. Reśko, Strategia rozwoju gminy jako narzędzie..., [w:] Zeszyty Naukowe WSEI seria EKONOMIA, 5, 2/2012.

10 Por. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

Co więcej, na poziomie lokalnym posiadanie strategii rozwoju nie jest obowiązkowe, choć obowiązkowe są liczne programy, które gmina czy powiat muszą przyjąć, ponieważ takie są uregulowania w niektórych ustawach branżowych, nakładających obowiązki na samorządy.

Dyskusje o potrzebie wprowadzenia obligatoryjności strategii rozwoju dla gmin i powiatów są prowadzone między środowiskami samorządowymi a rządem. Jednym z takich forów były obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie rozmawiano o uchwalonej 24 stycznia 2014 r. przez Sejm zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Poprzez tę nowelizację zdecydowano, że samorząd gminny i powiatowy może opracowywać i przyjmować strategię rozwoju. Tymczasem samorządy chcą, by było to obligatoryjne, ponieważ ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że politykę rozwoju – na podstawie strategii rozwoju – prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny. Argumenty środowiska samorządowego były też takie, że samorządy powiatowe mają obowiązek ustawy realizacji kilkunastu, a samorządy gminne kilkadziesiąt strategicznych dokumentów branżowych, nadających kierunki pracy lokalnym samorządom w okresie rocznym lub kilkuletnim. Dokumenty te regulują i planują działania lokalnych samorządów, np. w sferze realizacji polityki społecznej, zdrowia psychicznego czy problemów mieszkaniowych, a mimo to brakuje obowiązku przyjmowania ogólnego dokumentu wyznaczającego komplementarne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>11</sup>. Mimo braku obligatoryjności przyjmowania strategii rozwoju gminy czy powiatu, samorządy gminne i powiatowe na ogół tworzą takie dokumenty, często wzorując się na strukturze dokumentów regionalnych.

Jak piszą T. Wołowicz i D. Reško:

„Strategia rozwoju gminy jest dokumentem fakultatywnym określającym gospodarcze cele rozwojowe gminy. Jest to scenariusz rozwoju gminy, jego długofalowa wizja rozwoju. Prace nad strategią są wieloetapowe i rozpoczynają się od określenia obecnego stanu gminy. Następnie dokonywana jest analiza SWOT, wybór kluczowych celów, sformułowanie wizji rozwoju oraz opracowanie strategicznego programu działania. Opracowanie strategii sprzyja ocenie rzeczywistych możliwości rozwoju, jak i określeniu problemów i sposobów ich rozwiązania w skali lokalnej. Bardziej szczegółowym dokumentem jest plan rozwoju lokalnego. Jest to dokument opisujący działania, jakie będą podejmowane przez gminę w ciągu najbliższych kilku bądź kilkunastu lat. To baza przedsięwzięć inwestycyjnych planowanych do realizacji i także usystematyzowany zbiór celów strategicznych oraz zadań operacyjnych”<sup>12</sup>.

Danie samorządom lokalnym możliwości wyboru rodzaju dokumentów strategicznych jakie będą wyznaczać wieloletnie działania, wpisuje się w odrębność kompetencji samorządu i administracji rządowej, natomiast pewne ograniczenia i obowiązki nałożone na samorządy wojewódzkie są spowodowane ich znaczeniem w realizacji polityki państwa oraz wyposażeniem w instrumenty finansowe dysponowane na poziomie kraju lub Unii Europejskiej, która regionom przyznaje duże kompetencje i ważne miejsce w polityce spójności i rozwoju.

Dla usystematyzowania działań samorządów lokalnych przyjęcie strategii porządkuje wiedzę o tym obszarze i jego mieszkańcach oraz wyznacza obszary, które wymagają ściślejszego

11 Por. Strategie rozwoju powinny być obowiązkowe dla gmin i powiatów: [www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/strategie-rozwoju-powinny-byc-obowiazkowe-dla-gmin-i-powiatow,56378.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/strategie-rozwoju-powinny-byc-obowiazkowe-dla-gmin-i-powiatow,56378.html) [25.05.2015].

12 T. Wołowicz, D. Reško, Strategia rozwoju..., op. cit.



zaplanowania działań w postaci planów operacyjnych, najczęściej „branżowych”. Na bazie wiedzy zawartej w tych dokumentach można podejmować optymalne decyzje w sposób planowy i przemyślany oraz skonsultowany społecznie. Jak pisze M. Kaczurak-Kozak:

„Strategia jako koncepcja rozwoju lokalnego pełni wiele ważnych funkcji:

- 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,
- 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 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<sup>13</sup>.

Aktualny stan zapisów w dokumentach, na bazie których dysponowane są środki pomocowe krajowe i Unii Europejskiej jest nieco odmienny, niż wynikałoby to z cytatu powyżej – nie można warunkować otrzymania pomocy posiadaniem strategii, która nie jest obowiązkowa. Pozyskanie wsparcia środkami pomocowymi z pewnością jednak łatwiej uzasadnić zapisami w lokalnej strategii, niemniej fakt nieobligatoryjnego charakteru tego dokumentu powoduje, że nie może to być warunek dopuszczający do złożenia aplikacji o dotacje ze środków krajowych lub UE. Na ogół wystarcza fakt wpisywania się określonego zadania lub interwencji w cele regionalnych programów operacyjnych, a to właśnie w nich zarezerwowane są podstawowe środki dostępne dla samorządów gminnych i powiatowych. Założenia dokumentów wyższej rangi są wyznacznikiem ram, w obrębie których samorządy lokalne mogą starać się o wsparcie. Dla skuteczności starania się o wsparcie ze źródeł zewnętrznych samorządy lokalne powinny jednak przygotować inne dokumenty planistyczne, niekoniecznie mające wymiar strategii rozwoju. Zależnie od programu, do którego wnioskuje lokalny samorząd, odwołaniem lub załącznikiem mogą być dokumenty typu: plan odnowy miejscowości, program ochrony środowiska, program ograniczenia niskiej emisji, program rewitalizacji obszarów miejskich, program rozwiązywania problemów społecznych itp.

13 M. Kaczurak-Kozak, Długofalowe planowanie jako element polityki rozwoju gminy, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie: [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34663/014.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34663/014.pdf) [01.05.2015].



Inną stroną dokumentów planistycznych jest ich okres obowiązywania, czyli określenie ram czasowych dla prowadzenia polityki gminy czy powiatu. Spośród trzech zamieszczonych w tabeli planów działania tylko wieloletni plan finansowy jest dokumentem obligatoryjnym. Plany działania typu strategia rozwoju gminy czy wieloletni plan inwestycyjny przyjmuje się na pewien okres obowiązywania i najczęściej dokonuje ich ewaluacji w trakcie obowiązywania (według własnego rozwiązania w JST) oraz na koniec okresu obowiązywania. Natomiast Wieloletni Plan Finansowy ma charakter kroczący i jego zmiany dokonuje się w miarę potrzeb wynikających ze zmian w budżecie rocznym oraz zaciągania zobowiązań. Krótką charakterystykę tych trzech dokumentów przedstawiono poniżej w tabeli 11.

**Tab. 11. Porównanie dokumentów określających średnio-i długoplanową politykę 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: M. Kaczurak-Kozak, Długofalowe planowanie..., op. cit. [01.05.2015]

Hierarchiczny porządek prowadzenia polityki rozwoju sprawia, że przyjmowanie dokumentów planistycznych o charakterze operacyjnym dokonuje się na niższych szczeblach w odniesieniu i w zgodności z zapisami w dokumentach przyjmowanych na wyższych szczeblach zarządzania rozwojem. Dlatego też sekwencja czasowa przyjmowania dokumentów krajowych wpływa na termin przyjmowania dokumentów regionalnych, a samorządy lokalne w uchwalaniu swoich dokumentów strategicznych kierują się regionalnymi strategiami i programami operacyjnymi.

Jak już wspomniano wcześniej, posiadanie lokalnych strategii rozwoju lub planów rozwoju lokalnego nie jest obowiązkiem gmin i powiatów, ale spójność dokumentów lokalnych (w tym także planów operacyjnych) z innymi strategiami i programami operacyjnymi z pewnością pomaga w wykazaniu zasadności działań na poziomie lokalnym. Budowanie programów operacyjnych w odniesieniu do dokumentu strategicznego można prześledzić na znanym przykładzie krajowym – powiązania Narodowej Strategii Spójności z programami operacyjnymi.

Założenie spójności polityki rozwoju – od dokumentu strategicznego do dokumentów operacyjnych – wskazane jest przykładowo w Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, gdzie wymienia się w art. 1, że: „Następujące priorytetowe obszary tematyczne otrzymają wsparcie z funduszy:

- (1) Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- (2) Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- (3) Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- (4) Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,

- (5) Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- (6) Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich<sup>14</sup>.

W myśl Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 pochodnymi od niej i służącymi wdrażaniu mają być programy operacyjne, które mają być spójne z priorytetowymi obszarami tematycznymi. Zasada zgodności poziomów unijnego, krajowego i regionalnego jest założeniem niezbędnym dla efektywności wydatkowanych środków publicznych.

W stosunku do pierwszych dokumentów operacyjnych wdrażanych przez samorządy regionalne przy rozdziale środków w nowym okresie programowania UE (2014-2020) obowiązywać mają nowe instrumenty – kontrakt terytorialny i prowadzenia polityki miejskiej.

Instrument kontraktu terytorialnego pojawił się już wcześniej w polityce krajowej w okresie tuż przed akcesją Polski do UE pod nazwą kontraktu wojewódzkiego, zarządzanego przez samorządy wojewódzkie, a dokładniej ich organy wykonawcze, czyli zarządy województw. Był to jednak instrument dysponujący środkami krajowymi, znacząco mniejszymi niż kontrakty terytorialne wprowadzone nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Druga zmiana, polegająca na prowadzeniu polityki miejskiej, rozumianej nie tylko jako obszary delimitowane granicami administracyjnymi miast, ale dotyczącej także obszarów funkcjonalnie powiązanych z miastami. Taka zmiana wynikać może ze wskazania koncentracji środków na obszary o największym potencjale wzrostowym jako warunku szybkiego podnoszenia konkurencyjności europejskich regionów, które przy dużym zróżnicowaniu społeczno-gospodarczym wymagają wsparcia ośrodków rozwoju. Dzięki funduszom strukturalnym ośrodki rozwoju będą napędzały koniunkturę i wspomagały obszary biedniejsze. Uwzględnienie tego faktu będzie wpływało na tematyczny obszar lokalnych programów operacyjnych.

Jak pisze M. Jakubik-Grzybowska:

„Z punktu widzenia samorządów najważniejsze są dwie kwestie, którymi zajęła się nowelizacja ustawy o polityce rozwoju. Przede wszystkim wprowadza ona nowy instrument realizacji tej polityki, którym jest kontrakt terytorialny. Według definicji, jest to umowa między rządem a samorządem województwa określająca cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej regionu, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności. Ponadto, w związku z koniecznością uwzględnienia w nadchodzącym okresie programowania zagadnień związanych z prowadzeniem polityki miejskiej, wprowadzony do u.z.p.p.r. został rozdział 3a Polityka miejska. Nowelizacja ustawy o polityce rozwoju wprowadza m.in. definicję tej polityki, której do tej pory brakowało. Zgodnie z nią, polityka miejska ma na celu wykorzystanie potencjału nie tylko miast, lecz także powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów je otaczających (miejskie obszary

14 Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

funkcjonalne), na których występują podobne lub wewnętrznie powiązane wyzwania i problemy, a ich rozwiązywanie powinno odbywać się w skoordynowany sposób”<sup>15</sup>.

### 7.3. Przykłady samorządowych planów operacyjnych

Planowanie operacyjne w samorządach lokalnych wynika na ogół z zapisów ustaw „branżowych”, które dotyczą pewnego obszaru i dywersyfikują odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów najczęściej na różne podmioty – władzę publiczną, organizacje trzeciego sektora i środowiska gospodarcze. W naturalny sposób, z powodu prawnej odpowiedzialności władzy rządowej i samorządowej za prowadzenie polityk publicznych, przyjmowanie i wdrażanie planów operacyjnych jest domeną administracji. Silne wyposażenie samorządów lokalnych w instrumenty prawne i finansowe powoduje, że za wiele rozwiązań to właśnie one są odpowiedzialne, a samorząd regionalny i administracja rządowa pozostawia sobie kompetencje w zakresie koordynacji, monitorowania i wspomaganie finansowego. Wielość i różnorodność tematyczna planów operacyjnych powodują, że można dokonywać ich typologii według różnych kryteriów, podobnie jak w przypadku dokumentów strategicznych. W samorządach lokalnych przyjmowane są plany operacyjne o różnym horyzoncie czasowym (krótko-, średnio- i długoterminowe), odnoszące się do całego obszaru JST (plany operacyjne branżowe) lub do jej części (np. programy rewitalizacyjne), obowiązkowe (narzucane w ustawach „branżowych”) i nieobowiązkowe (często odwołujące się wprost do ustawy o samorządzie gminnym lub powiatowym) oraz ukierunkowane na realizację działań „miękkich” lub „twardych” (inwestycyjnych). Nazwy tych programów są nadawane indywidualnie w każdej JST, ale element stały, dla programów obligatoryjnych wynikających z ustaw, wskazuje na ich zakres tematyczny.

Wśród gminnych programów w obszarze usług społecznych i projektów miękkich można wymienić przykładowo:

- programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- programy przeciwdziałania narkomanii;
- programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy;
- programy zapobiegania przemocy w rodzinie, w szkole i w środowisku lokalnym;
- programy wspierania rodzin w ich prawidłowym funkcjonowaniu;
- programy działań na rzecz rodzin wielodzietnych
- programy pomocy w zakresie dożywiania dla mieszkańców;
- programy przeprowadzania badań profilaktycznych, szczepień i inne zdrowotne oraz promujące zdrowy styl życia;
- programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego<sup>16</sup>;

15 M. Jakubik-Grzybowska, Inforlex.pl: [http://administracja3net.inforlex.pl/szukaj/wyniki/tresc,ko-po,I41.2014.009.000001700,Zmieniono-zasady-prowadzenia-polityki-rozwoju.html?grupa=ko-po&issue\\_symbol=wszystkie&search=planowanie+polityki+rozwoju](http://administracja3net.inforlex.pl/szukaj/wyniki/tresc,ko-po,I41.2014.009.000001700,Zmieniono-zasady-prowadzenia-polityki-rozwoju.html?grupa=ko-po&issue_symbol=wszystkie&search=planowanie+polityki+rozwoju) [27.04.2015].

16 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873

- programy edukacyjne, często realizowane ze wsparciem środkami zewnętrznymi<sup>17</sup>;
- programy ochrony zdrowia psychicznego;
- programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W obszarze planów operacyjnych, dotyczących projektów inwestycyjnych i usług technicznych realizowanych przez gminy wymienić można:

- programy opieki nad zabytkami<sup>18</sup>;
- programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy<sup>19</sup>;
- programy ochrony środowiska<sup>20</sup>;
- programy gospodarki odpadami;
- plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe<sup>21</sup>;
- wieloletnie programy inwestycyjne;
- programy usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest;
- lokalne programy rewitalizacji<sup>22</sup>.

Lokalne programy operacyjne z kategorii obligatoryjnych mają swoje umocowanie w ustawach „branżowych” i często już w tych aktach prawnych na poziomie krajowym wymienia się te elementy, które są konstytutywne dla przygotowania prawidłowego planu operacyjnego przez samorząd lokalny. Szczególnie aktywnie w ostatnich latach regulowano przepisy odnoszące się do ochrony środowiska i gospodarki komunalnej, a bardzo szczegółowe wytyczne i interpretacje wskazywały samorządom sposoby postępowania na poziomie lokalnym.

Specyfika i różnorodność planów operacyjnych na poziomie lokalnym nie pozwalają na szczegółowe odniesienie się do tych wymagań, ale warto przeanalizować przynajmniej po jednym programie operacyjnym z obszaru działań „miękkich” i „twardych” oraz wieloletniego gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasad wynajmowania lokali jako programu operacyjnego łączącego elementy obydwu tych form działań.

W myśl art. 21 ustawy o z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>23</sup> na radę gminy nakłada się obowiązek uchwalania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz

17 Uchwała NR VI/70/11 Rady Miasta Puławy z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia do realizacji Projektu pn. „Program indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkół podstawowych w mieście Puławy” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki” w sprawie zatwierdzenia do realizacji Projektu pn. „Program indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I-III szkół podstawowych w mieście Puławy” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: <http://bip.pulawy.pl/index.php?id=75&akcja=szczegoly&p2=475787>.

18 [http://bip.uml.lodz.pl/\\_plik.php?id=36740&PHPSESSID=11e6844b8a218673bd4c02e82dff60c3](http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=36740&PHPSESSID=11e6844b8a218673bd4c02e82dff60c3).

19 Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobem gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U.2014.150), w art. 21 ust. 1 pkt 1 nakłada na gminy obowiązek uchwalenia przez radę gminy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

20 [www.jablonna.pl/gmina/pliki/prezentacja/program\\_ochrony\\_sr.pdf](http://www.jablonna.pl/gmina/pliki/prezentacja/program_ochrony_sr.pdf).

21 <http://piaseczno.eu/index.php?mnu=264&app=docs&action=get&iid=33104>.

22 <http://bip.pulawy.pl/index.php?pattern=program&id=szukaj&dokumenty=on&jednostki=on&przetargi=on&oferty=on&oswiadczenia=on>.

23 Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U.2014.150).

zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ustawa ta precyzyjnie reguluje zakres zapisów, jakie muszą znaleźć się w takim gminnym programie oraz okres jego obowiązywania. Ustawa dookreśla, że:

- „2. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:
- 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
  - 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
  - 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
  - 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
  - 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
  - 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
  - 7) wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
  - 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
    - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
    - b) planowaną sprzedaż lokali.
3. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:
- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu;
  - 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
  - 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;
  - 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
  - 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
  - 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
  - 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>”.

W ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy (...) zakres interwencji państwa jest dość szeroki i nie daje samorządom swobody co do ułożenia ramowego zawartości takiego programu. Idea samorządności jest w nim mocno ograniczona i sprowadza się do wypełnienia treścią wytycznych zawartych w ustawie. Jako program obligatoryjny wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali służy raczej realizacji polityki państwa niż samorządu.

Więcej samodzielności mają samorządy w przyjmowaniu planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną czy zabezpieczenia dostaw gazu dla swoich mieszkańców. Działając na podstawie art. 18 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz w związku z art. 19 ust. 1, 2 i 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne<sup>24</sup> samorządy przyjmują własną politykę zabezpieczenia mieszkańców w nośniki energii. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zalicza się m.in. planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących na terenie gminy.

Z treści art. 19 tej ustawy wynika, że to gmina ma obowiązek opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz ich aktualizację, a przed przyjęciem plan ten powinien uzyskać pozytywną opinię właściwego zarządu województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa.

Zakres projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz ich aktualizacji obejmować powinien:

- wyjściową ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla danej gminy;
- przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
- możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;
- zakres współpracy z innymi gminami w sprawach bezpieczeństwa energetycznego.

Programem operacyjnym z obszaru działań „miękkich”, przyjmowanym obowiązkowo przez samorządy gminne i powiatowe na podstawie ustawy o pomocy społecznej<sup>25</sup> są strategie rozwiązywania problemów społecznych, o których jest mowa w art. 16b tej ustawy. Stwierdza się w nim, że:

- „1. Gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej.
2. Strategia, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności:
  - 1) diagnozę sytuacji społecznej;

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. rok 2009 nr 175, poz. 1362).



- 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią;
- 3) określenie:
  - a) celów strategicznych projektowanych zmian,
  - b) kierunków niezbędnych działań,
  - c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych,
  - d) wskaźników realizacji działań.”

Nieco dalej – w art. 19 – doprecyzowuje się zadania własne powiatu, wynikające z obowiązku prowadzenia planowej polityki rozwiązywania problemów społecznych, a należą do nich m.in.: „opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami”.

Opisując kilka przykładów przyjmowanych i wdrażanych przez samorzady planów operacyjnych należy zwrócić uwagę na ich ewolucję w zakresie sposobu podejścia władz krajowych i regionalnych do tych dokumentów oraz do zakresu odpowiedzialności różnych podmiotów władzy publicznej. Widoczna jest zmiana podejścia do planów operacyjnych, które z jednej strony są wprowadzane przez administrację rządową jako obowiązkowe dla lokalnych samorządów, z drugiej zaś są przyjmowane dobrowolnie przez te gminy i powiaty, dla których istotne jest wypracowywanie dokumentów dających podstawy merytoryczne do prowadzenia polityk publicznych.

#### **7.4. Zakończenie**

Doświadczenie w tworzeniu i realizacji polityki rozwoju wskazują na konieczność opracowywania planów strategicznych i operacyjnych w celu ustrzeżenia się przed przypadkowością i nieracjonalnością podejmowanych decyzji. Zasada budowania spójnych dokumentów na różnych poziomach z jednej strony ogranicza samodzielność lokalnych samorządów, ale z drugiej strony powinna zmniejszyć ryzyko rozwarstwiania się podejmowanych interwencji i zwiększyć ich skuteczność dzięki efektowi synergii.

Fakt wyposażenia wybranych podmiotów polityki rozwoju – Rady Ministrów i władz województw samorządowych – w instrumenty finansowe zwiększył zależność samorządów lokalnych od tych szczebli władzy, co w pewnym stopniu idzie wbrew ich samodzielności, ale wzmocnił jednocześnie rolę regionów w programowaniu rozwoju na obszarze województw i postawiło samorzady województw w pozycji realnego partnera dla administracji rządowej.

Zarządzanie programami rozwojowymi dokonuje się jednocześnie na szczeblu powiatów i gmin, dzięki czemu ich doświadczenie w coraz precyzyjniejszym określaniu polityki rośnie, przyczyniając się do profesjonalizacji zarządzania w samorządach odgrywających znaczącą rolę w podnoszeniu poziomu życia w kraju.

#### **Informacja o autorze**

Jan Bereza, Sekretarz Gminy Krzeszowice, Urząd Miejski w Krzeszowicach

# KONTROLA ZARZĄDCZA

## CZĘŚĆ III. WYBRANE METODY PLANOWANIA





## INSTRUMENTY PLANOWANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 8.1. Uwagi wstępne

Planowanie rozwoju terytorialnego to proces złożony zarówno w kontekście instrumentów planowania, jak i struktury samego procesu. Na początku należałoby podkreślić, że planowanie rozwoju odbywa się w trzech podstawowych obszarach:

1. Planowanie społeczno-gospodarcze (działania polegające na określeniu kierunków rozwoju terytorialnego), określone najczęściej w dokumencie strategii rozwoju gminy, powiatu, czy województwa, jak również w szczegółowych programach tematycznych (operacyjnych), wynikających ze wspomnianej strategii. Jest to zestaw działań, polegający na określeniu przedmiotu (obszaru) swoich zamierzeń, czyli co władze samorządowe chciałyby zrobić na swoim terytorium, celem podnoszenia konkurencyjności terytorialnej. Z tego punktu widzenia można by uznać, że strategia rozwoju wraz ze szczegółowymi programami to instrumenty planowania.
2. Planowanie przestrzenne (działania polegające na określeniu: po pierwsze, przestrzennej koncentracji zamierzeń określonych w strategii rozwoju terytorialnego, po drugie, kierunków harmonijnej w sensie morfologicznym i funkcjonalnym zabudowy, a dalej sposobu wykorzystania nieużytków, ochrony terenów tego wymagających, jak również rewitalizacji przestrzeni) zawarte jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, o którym szerzej napisano poniżej i który podobnie jak strategia rozwoju może sam w sobie być traktowany jako narzędzie planowania. Dokument ten z perspektywy planowania rozwoju, mówi o tym gdzie chcielibyśmy realizować nasze strategiczne kierunki rozwoju.
3. Planowanie finansowe (działania polegające na określeniu kosztów i źródeł finansowania przedsięwzięć o charakterze strategicznym) w podstawowym wymiarze określone jest w rocznym budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Trudno jest jednak zestawić ze sobą strategiczne, długookresowe dokumenty planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, których waga priorytetów rozwojowych jest znacznie większa z dokumentem krótkookresowym, nie mogącym wziąć pod uwagę ustaleń Strategii i studium. Modelowe bowiem myślenie polega na integracji trzech rodzajów planowania: społeczno-gospodarcze odpowiada na pytanie „co?”, planowanie przestrzenne „gdzie?”, a planowanie finansowe „za ile?” oraz „skąd weźmiemy środki finansowe?” Zapytanie

o źródła finansowania oraz o szacunkową wycenę przedsięwzięć w kontekście działań wynikających z zapisów strategii i studium wymaga, oprócz budżetu rocznego, posiadania dokumentów o bardziej strategicznym charakterze. Stąd też za narzędzie planowania finansowego uważa się nie tylko budżet roczny, ale i wieloletnią prognozę finansową oraz wieloletni plan inwestycyjny.

W tej strukturze utrzymany został niniejszy rozdział, jednakże autor postanowił dokonać analizy poszczególnych komponentów dokumentów określających trzy obszary planowania rozwoju ze względu na fakt, iż ich struktura oraz narzędzia, które ją budują determinuje sposób kształtowania atrakcyjności lokalizacyjnej terytorium.

## **8.2. Instrumenty planowania społeczno-gospodarczego, w tym diagnozy strategicznej**

Strategia rozwoju składa się z trzech podstawowych części: diagnostycznej, projekcyjnej i wdrożeniowej. W pierwszej części istotą jest stworzenie maksymalnie pełnego i obiektywnego obrazu terytorium z punktu widzenia posiadanych zasobów oraz barier rozwojowych. Analiza potencjału społeczno-gospodarczego jest punktem wyjścia do określenia silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. A to jest z kolei element niezbędny do zarysowania wizji rozwoju terytorium oraz celów strategicznych, a w następnej kolejności – celów szczegółowych. Warto jednak przyglądnąć się poszczególnym instrumentom planowania rozwoju.

### **Analiza PEST**

W celu uwiarygodnienia diagnozy stanu faktycznego stosuje się analizę PEST. Narzędzie to służy do określenia czy strategia bazuje na prawdziwych informacjach o otoczeniu oraz czy bierze pod uwagę przewidywane zmiany otoczenia. Analiza PEST, opierająca się na segmentacji otoczenia na czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne i technologiczne. Z czasem do początkowych czterech wymiarów dołożono kolejne dwa: ekologiczny i regulatywny. Stąd też obecnie metoda ta określana jest nazwą metody PESTER. W sposób oczywisty nie jest możliwe jednoznaczne rozdzielenie poszczególnych segmentów otoczenia dalszego. Nie ma to jednak zasadniczego znaczenia dla poprawności analizy. Najważniejsze jest takie zdiagnozowanie sytuacji i procesów zachodzących wokół otoczenia, by możliwe było określenie ich skutków w przyszłości. Przykładowe obszary analizy w tym wypadku to: stabilność władz, polityka podatkowa, wydatki na cele publiczne, dochody, zatrudnienie, mody i trendy, trendy demograficzne, edukacja, wartości i style życia, istniejące systemy i struktury organizacyjne, transport, systemy komunikacji i informacji, przyszłe trendy, kwestie ochrony środowiska, zmiany krajobrazu itp.<sup>1</sup>

1 Strategia Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej, LGPP – Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego, MISTiA, s. 26-32.

## Analiza SWOT

Analiza SWOT może być uważana za ostatni element części diagnostycznej lub pierwszy element części projekcyjnej. Najczęściej jednak uznaje się, że jest to „pomost” pomiędzy częścią diagnostyczną a projekcyjną. Analiza SWOT jest podsumowaniem i syntezą części diagnostycznej i jednocześnie niezwykle ważnym elementem planowania strategicznego. Pokazuje zasoby i bariery rozwojowe rozumiane jako obecne (słabe i silne strony) bądź przyszłe (szanse i zagrożenia) determinanty rozwojowe lub też jako elementy endo (słabe i silne strony) lub egzogeniczne (szanse i zagrożenia). Planowanie strategiczne polega na tworzeniu misji, wizji oraz strategicznych kierunków rozwoju w oparciu o własne zasoby, które należy wykorzystywać i wzmacniać; lub bariery, które należy przełamywać, albo też szanse i zagrożenia, które mogą nadejść w przyszłości. Najczęściej jest to miks tych elementów, o czym świadczy tabela 12.

**Tab. 12. Wynikający z analizy SWOT charakter celów strategicznych**

	OTOCZENIE ZEWNĘTRZNE	
Potencjał wewnętrzny terytorium	Szanse	Zagrożenia
Mocne strony	Strategia agresywna (ofensywna)	Strategia konserwatywna
Słabe strony	Strategia konkurencyjna	Strategia defensywna

Źródło: opracowanie własne.

Nie ma badań, które by dowiodły, że strategia ofensywna jest bardziej efektywna od defensywnej lub odwrotnie. To zawsze zależy od indywidualnego przypadku danej gminy, powiatu lub województwa. Każde terytorium posiada swój własny, unikalny zestaw zasobów i barier rozwojowych; determinant i uwarunkowań rozwojowych. Cechy swoiste terytorium można nazwać „kodem DNA”: nie ma dwóch identycznych terytoriów, co oznacza, że nie można przenieść rozwiązań wypracowanych dla danego terytorium gdzie indziej. W jednym miejscu sprawdzają się strategie ofensywne, w innym zaś bardziej uzasadnione ekonomiczną efektywnością jest przełamywanie istniejących barier rozwojowych, lub też modele mieszane.

## Macierz oceny (spójności) celów

Nie ma pewności, że założone do realizacji cele strategiczne będące na szczycie drzewa celów są ze sobą spójne. To znaczy, że przykładowo realizacja pierwszego celu strategicznego nie jest sprzeczna z pozostałymi celami i nie osłabi ich realizacji. Do określenia spójności celów strategicznych najczęściej używa się macierzy oceny celów. Jest to dość proste narzędzie, które pozwala określić czy realizacja celu strategicznego 1 nie osłabi realizacji np. celu strategicznego 2. Określenie w jakiej relacji pozostają ze sobą cele jest jednym z podstawowych działań wzmagających efektywność realizacji strategii. Schemat macierzy oceny spójności obrazuje tabela 13.

**Tab. 13. Schemat macierzy oceny spójności celów strategicznych**

	CEL STRATEGICZNY 1	CEL STRATEGICZNY 2	CEL STRATEGICZNY 3
Cel strategiczny 1	X		
Cel strategiczny 2		X	
Cel strategiczny 3			X

Źródło: opracowanie własne.

Działanie polega na wpisaniu jednocześnie w wierszach i kolumnach tabeli tych samych celów strategicznych, między którymi określi się korelację. Należy odpowiedzieć na pytanie jak realizacja celu 1 wpłynie na realizację celu 2 i celu 3; jak realizacja celu 2 wpłynie na realizację celu 1 i celu 3 itd.

Istnieją dwie podstawowe metody oceny korelacji: metoda „-1/0/1” lub tzw. metoda siły, polegająca na stosowaniu autorskich ocen w zależności od stopnia natężenia występowania danego zjawiska. Należy podkreślić, że każda z ocen jest przyznawana w sposób niezależny. Przykładowo dostępność transportowa jest pozytywnie skorelowana z przedsiębiorczością, ale odwrotna zależność prawdopodobnie pozostaje w neutralności. Dlatego wartość oceny w jednym wierszu nie musi mieć znaczenia dla oceny w odwrotnym kierunku. Warto zauważyć, że metoda siły jest bardziej subiektywna od metody „-1/0/1”, choć obie te metody nie są w pełni obiektywne: przyznawane są autorskie oceny, które określają charakter, kierunek, a w przypadku metody siły także natężenia zjawiska. Poszukiwana jest odpowiedź na pytanie o charakter związków pomiędzy poszczególnymi celami. Jeżeli związki są neutralne uznaje się, że cele mogą być z powodzeniem realizowane tym bardziej, jeśli korelacja ma charakter dodatni. Ujemny znak przy ocenie relacji nie oznacza dyskwalifikacji dla proponowanych celów. Trzeba ex-ante mieć świadomość, iż istnieją cele „konfliktowe” po to, aby maksymalnie łagodzić ewentualne wzajemne osłabianie się celów. Przykładowo, jednym z kierunków rozwoju naszego kraju jest rozwój infrastrukturalny w zakresie komunikacji drogowej, której realizacja polega m.in. na wyznaczaniu nowych tras pod drogi ekspresowe, obwodnice, a co za tym idzie – degradacji terenów zielonych, z drugiej zaś strony celem dla rozwoju Polski jest rozwój terenów zielonych. Obecnie w Polsce 29,1% powierzchni stanowią lasy<sup>2</sup>, a w roku 2020 powierzchnia lasów ma przekroczyć 30%. Zalesianie terenu naszego kraju wynika z prowadzonej polityki, zgodnej z programem Natura 2000, która zakłada, że lasy są wielkim kapitałem i to nie tylko licząc po cenie rynkowej sumę grubostanu lasów, ale analizując fakt, iż lasy są pracodawcą, miejscem wypoczynku, ochroną dla wód podziemnych etc. Można zauważyć wyraźny „konflikt”, który przy użyciu macierzy oceny spójności celów skończyłby się zapewne oceną „-1”. Pomimo szansy na taką ocenę, z powodzeniem realizowane są oba przedsięwzięcia, stanowiące wspólną ścieżkę rozwoju dla kraju. Macierz oceny spójności celów, pozwala na wczesne wykrycie sytuacji sprzecznych, konfliktowych i takie zaplanowanie działań, aby nie trzeba było rezygnować z żadnego z zaprojektowanych kierunków działań przy jednocześnie zachowanej efektywności działań.

2 Zob. Bank Danych Lokalnych GUS.



### Drzewo celów

Nie ma wyraźnych wytycznych co do liczby „pięter” w celach strategii, podobnie jak nie ma wytycznych co do przyjmowanego horyzontu czasowego działań o charakterze strategicznym, z wyjątkiem określenia, iż powinien być on znaczny, długookresowy. W tej sytuacji uznaje się, jak już powyżej wspomiano, że liczba celów strategicznych powinna być niewielka, wówczas przy jednocześnie długookresowym ich charakterze, uzyskuje się ich odpowiedni „ciężar” oraz istotność. Możemy mieć dowolną liczbę celów operacyjnych<sup>3</sup> (drugie piętro celów), ponieważ przy ich pomocy „mapujemy” wszystkie działania realizujące poszczególne cele strategiczne. Poniżej w drzewie celów mamy kolejne, niższe „piętro”, w którym istnieje dowolność w liczbie tychże celów. Jedną z istotniejszych w tym miejscu informacji jest fakt, iż najniższe „piętro” strategii stanowić powinny pojedyncze zadania, których ramy merytoryczne są jasno określone. Ramy merytoryczne powinny pozwolić na łatwą identyfikację parametrów zadania, umożliwiających jego realizację: nazwa zadania, zakres merytoryczny, opis techniczny, harmonogram realizacji, budżet. Nierzadko integruje się zadania – które w sensie merytorycznym są podobne – w terytorialne programy, jak np. miejski program rozwoju komunikacji zbiorowej lub gminny program przeciwdziałania przestępczości wśród nieletnich. Program posiada szczegółowo określone ramy czasowe i zakłada możliwość realizacji chronologicznie określonych zadań w oparciu o roczny budżet samorządu.

### Analiza wskaźnikowa

Analiza wskaźnikowa jest równie istotna na etapie formułowania strategicznej diagnozy, jak i w części wdrożeniowej, analizując on-going osiągnięte wskaźniki. Istotne jest tutaj kryterium czasu, uwzględniające rolę dynamiki w opisywaniu charakteryzowanej rzeczywistości. Wskaźniki w planowaniu strategicznym możemy podzielić ze względu na ich rolę w następujący sposób:

- wskaźniki charakteryzujące poziom zjawisk w ustalonym momencie czasu (mierniki statyczne: „fotografie stanów”);
- wskaźniki charakteryzujące dynamikę zjawisk w ustalonym przedziale czasu (mierniki dynamiki: „odwzorowywanie zmian w stanach”; mierniki dynamiki: „odwzorowywanie procesów”; wskaźniki będące kombinacją poziomu nasycenia i procesów zmian w zakresie analizowanych zjawisk).

## 8.3. Instrumenty planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne to jeden z elementów planowania rozwoju mających wpływ na strukturę morfologiczną oraz funkcjonalną danego terytorium. Polskie prawo przewiduje obowiązkowe narzędzia planowania przestrzennego oraz nieobligatoryjne, których posiadanie jest ważne, ponieważ może znacząco wpłynąć na jakość planowania rozwoju. Poniżej

3 Warto zauważyć, że nie ma sztywnych wytycznych formalnych w kwestii nazewnictwa celów. Dlatego też pojawiają się w zależności od strategii różne warianty w szczególności na niższych „piętrach” drzewa celów.

zaprezentowano wszystkie narzędzia planowania przestrzennego z uwzględnieniem ich specyfiki oraz zastosowania.

### **Plan zagospodarowania przestrzennego**

Jak już wspomniano powyżej, plan zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup> jest dokumentem, którego zapisy powinny wynikać ze strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Polskie prawo jest jednak w tym miejscu niekonsekwentne: istnieje obowiązek posiadania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, nie ma zaś obowiązku posiadania strategii rozwoju gminy. O dalszych niekonsekwencjach polskiego prawa w obszarze zagospodarowania przestrzennego będzie mowa w dalszej części niniejszego tekstu. W sytuacji, w której brak jest dokumentu strategii rozwoju danego terytorium, studium może pełnić rolę dokumentu, w którym wskazuje się strategiczne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, choć w opinii autora jest to rozwiązanie złe ze względu na nieefektywne wykorzystywanie zasobów terytorium. Wyraźniej lepszym rozwiązaniem jest tworzenie rozdzielnego systemu planowania rozwoju.

Plan zagospodarowania przestrzennego pełni kilka funkcji. Po pierwsze chroni obszary tego wymagające: cenne kulturowo, historycznie, ze względu na szczególne walory środowiskowe itp. Po drugie wyznacza sposób zagospodarowania przestrzeni już zabudowanej w taki sposób, aby rozwijać, a przynajmniej nie degradować struktury morfologicznej oraz funkcjonalnej terytorium. Dokument strategii rozwoju społeczno-gospodarczego przykładowo wskazuje na potrzebę stworzenia nowej funkcji gminnej, plan zagospodarowania przestrzennego wskazuje jednocześnie gdzie taką funkcję można by wykreować z poszanowaniem istniejącej tkanki terytorialnej oraz z zachowaniem spójności funkcjonalnej – nie wytyczanie przykładowo w bezpośrednim sąsiedztwie sfery mieszkalnej uciążliwej przestrzeni przemysłowej. Po trzecie plan zagospodarowania przestrzennego wskazuje potencjalne możliwości zagospodarowania nieużytków. Po czwarte, wskazuje potencjalne możliwości przywracania funkcji terenom przeznaczonym pod działania rewitalizacyjne. Funkcja piąta to wspieranie promocji gminy wśród potencjalnych inwestorów.

Zagospodarowanie przestrzenne jest nie tylko prostym rozmieszczeniem w danej przestrzeni elementów struktury, ale również ich organizacją przestrzenną, tzn. taką kompozycją różnych rodzajowo elementów, która przesądza o funkcjonalności terytorium z punktu widzenia kryteriów funkcjonowania i rozwoju biznesu, a także kryteriów jakości do zamieszkania. Rozwijając to stwierdzenie dotyczące celów polityki przestrzennej wskazać należy, że podstawowymi ich grupami są<sup>5</sup>:

1. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią.
2. Ład przestrzenny, funkcjonalność przestrzeni.
3. Zabezpieczanie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego.
4. Zabezpieczanie wartości ekonomicznych i społecznych przestrzeni.

<sup>4</sup> Jak powszechnie wiadomo, plan zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminnym nosi ustawowo zastrzeżoną nazwę „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”.

<sup>5</sup> Zob. W.M. Gaczek, Zarządzanie w gospodarce przestrzennej, Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003.

Powyższe cele nie stanowią klasyfikacji wzajemnie rozdzielnej. Każdorazowo wymaga to właściwego wyważenia ich rangi, umożliwiającego kompromisowe, z konieczności, rozstrzygnięcia. Ogólnym wskazaniem metodycznym mogącym wspierać konkretne rozstrzygnięcia są kryteria optimum w sensie Pareto. Opierając się na nich, efektem polityki przestrzennej powinno być zagospodarowanie przestrzenne uwzględniające każdy z wymienionych celów w takim zakresie, że dalsza poprawa dowolnego z nich prowadziłyby do pogorszenia stanu realizacji pozostałych.

### **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium)**

Studium jest dokumentem, za pomocą którego można określić zmiany w polityce przestrzennej terytorium, jak np.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy; obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk; obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej; obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych; obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny.

### **Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**

Podstawowym narzędziem polityki przestrzennej gminy są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które sporządza się w miarę potrzeb, za wyjątkiem kilku wymienionych w ustawie przypadków, w których sporządza się je obowiązkowo. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której istnieje ustawowy obowiązek posiadania na poziomie gminnym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego dokumentem planistycznym, określającym najistotniejsze, ogólne, kierunkowe, strategiczne cele polityki przestrzennej, nie ma zaś obowiązku posiadania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które w istocie rzeczy są aktem prawa lokalnego operacjonalizującym założenia studium. W miejscowym planie szczegółowo określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; czy też zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej itp.

Zwyczaju się twierdzić, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny być osadzone w czasie, czyli nawiązywać do polityki przestrzennej właściwej dla danego okresu sprawowania władzy. W opinii autora miejscowe plany powinny określać „gdzie” czyli racjonalnie dysponować przestrzenią. „Kiedy” powinny określać plany rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo w roku 2004 aktualizowano Strategię Rozwoju Miasta Krakowa, która została przyjęta uchwałą w roku 2005. Tyle, że od roku 2003 funkcjonował w Krakowie dokument Studium. Jeżeli Studium przesądzi o sposobie i czasie zagospodarowania przestrzenią, jest problem z realizacją działań na rzecz planowania społeczno-gospodarczego według czystej metodologii.

Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Czyli jeśli nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, można dokonać realizacji działania o skutkach przestrzennych na podstawie decyzji administracyjnej. Każdorazowo wnioskodawca jest zobowiązany zwrócić się do właściwego organu decyzyjnego o rozpatrzenie podania o zgodę na działania mające skutek o charakterze przestrzennym. Rozwiązanie to, w sensie prawnym, pochodzi z niemieckiego systemu administracji publicznej, jednak w Niemczech odsetek inwestycji realizowanych w oparciu o warunki zabudowy: to ok. 20% wszystkich działań tego typu. W Polsce, znacznie ponad połowę. Jest to narzędzie mogące powodować chaos decyzyjny, który będzie mieć implikacje o charakterze przestrzennym.

Ustalenia warunków zabudowy na obszarach pozbawionych planu wymaga zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego niemającego charakteru celu publicznego lub wykonaniu innych tego typu robót budowlanych, ale także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części<sup>6</sup>.

### **Inne instrumenty planowania przestrzeni publicznej**

Wśród innych dokumentów programowych i planów dotyczących wykorzystania przestrzeni publicznej wymienić można w szczególności<sup>7</sup>:

- gminne (powiatowe) programy ochrony środowiska;
- gminne (powiatowe i wojewódzkie) plany gospodarki odpadami;
- lokalne programy rewitalizacji;
- plany odnowy i rozwoju poszczególnych miejscowości (wsi).

**Gminne (powiatowe) programy ochrony środowiska** są instrumentami służącymi realizacji polityki ekologicznej poprzez wytyczanie i planowanie działań w zakresie ochrony środowiska, które będą realizowane na terenie gminy i powiatu. Polityki, strategie, plany lub programy dotyczące przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, odpadowej i przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa oraz turystyki i wykorzystywania terenu, powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska.

**Plany gospodarki odpadami** stanowią część gminnego (powiatowego) programu ochrony środowiska. Plan ten obejmuje: aktualny stan gospodarki odpadami; analizę procesu odzysku i unieszkodliwiania odpadów; stosowane systemy zbierania odpadów; rozmieszczenie i wydajność instalacji do unieszkodliwiania odpadów; wykaz podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie; problem odpadów na tle warunków glebowych i hydrogeologicznych; prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami i inne.

Sporządzanie planu gospodarki odpadami jest procesem wieloetapowym i cyklicznie powtarzającym, obejmującym zawsze okres co najmniej 8 lat. W wypadku wyznaczenia dla danego

<sup>6</sup> H. Gawroński, Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, 2012, Rok 16, Nr 2.

<sup>7</sup> Ibidem.

obszaru celów lub zadań w planie gospodarki odpadami wyższego szczebla, sposób realizacji tych celów i zadań powinien zostać zawarty również w planie gospodarki odpadami, który dotyczy danego obszaru. Propozycje lokalizacji obiektów gospodarki odpadami muszą uwzględniać ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

**Lokalne programy rewitalizacji** są dokumentami kompleksowo opisującymi proces odnowy obszaru, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy strukturalnej degradacji w stopniu uniemożliwiającym lub utrudniającym prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego terytorium. Rewitalizacja obejmuje zespół działań interwencyjnych, których celem jest odwrócenie niekorzystnych tendencji na obszarach problemowych. Z rewitalizacją związana jest zmiana pod trzema aspektami:

- technicznym – odnowa techniczna, renowacja, remont, modernizacja;
- ekonomicznym – zmiana funkcji ekonomicznej zasobów;
- społecznym – promowanie nowych aktywności gospodarczych, ochrona i odnowa wartości kulturowych i ekologicznych przestrzeni<sup>8</sup>.

#### 8.4. Instrumenty planowania finansowego

Istnieje kilka narzędzi i procedur planowania finansowego samorządów w Polsce. Podstawowym jest budżet uchwalany w trybie rocznym, inne to: budżet zadaniowy, wieloletni plan finansowy oraz wieloletni plan inwestycyjny.

##### **Budżet**

Schemat procedury uchwalania budżetu gminy oraz jego treść określa ustawa o finansach publicznych. Ustawa nakłada na organy gminy szereg obowiązków. Rada zobowiązana jest do określenia – w odpowiedniej uchwale – trybu pracy, terminów i obowiązków jednostek organizacyjnych gminy w toku prac nad projektem budżetu, wymaganej szczegółowości objaśnień oraz dodatkowych materiałów informacyjnych, które wójt powinien przedłożyć wraz z projektem uchwały budżetowej. Wójt gminy zobowiązany jest do przedłożenia – do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy – radzie gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego w celu zaopiniowania przez te instytucje. Projekt budżetu przygotowuje wójt/burmistrz/prezydent. Po przygotowaniu budżetu przez wójta trafia on do oceny przez komisję budżetową oraz ewentualnie dodatkowo inne komisje. Radni podczas prac w komisjach dyskutują i oceniają projekt budżetu. Jeśli projekt jest odpowiedni jest on poddawany pod głosowanie rady gminy. Rada gminy może dokonać zmian w projekcie budżetu zaproponowanym przez wójta. Jednak bez zgody wójta nie mogą to być zmiany zwiększające deficyt budżetowy, czyli wzrost wydatków bez określenia ich źródeł w dochodach gminy. „W trakcie prac nad budżetem żaden przepis nie obliguje formalnie ani organu wykonawczego ani rady do poddawania projektu budżetu opiniowaniu czy też konsultacjom społecznym. Jednocześnie też żaden przepis tego nie zabrania”.

8 Ibidem.

Na proces tworzenia projektu budżetu składa się:

- przyjęcie danych ekonomicznych do budżetu na rok następny i określenie podstawowych parametrów usług publicznych świadczonych z budżetu;
- opracowywanie planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetu (w tym zadań nowych) oraz projekty planów dochodów i wydatków (w tym programów inwestycyjnych i wieloletnich) oraz oszacowanie ich skutków finansowych wraz z uzasadnieniem;
- wstępny podział kwot dochodów i wydatków na poszczególne zadania oraz określenie limitów tych wydatków;
- przygotowanie budżetów poszczególnych zadań lub wydziałów w ramach przygotowania projektu budżetu JST i przedłożenie go zarządowi do akceptacji;
- dyskusja zarządu i jego decyzja dotycząca projektu uchwały budżetowej.

W momencie przekazania przez zarząd projektu budżetu radzie gminy, rozpoczyna ona prace nad uchwaleniem budżetu. Rozpoczynają się prace komisji rady oraz rady gminy nad projektem budżetu zaproponowanym przez zarząd. Po uchwaleniu budżetu gminy, opracowywany jest szczegółowy układ wykonawczy budżetu oraz – w niektórych przypadkach – harmonogram jego realizacji. Budżet wykonywany jest przez zarząd gminy i to on odpowiedzialny jest za jego realizację. Budżet wykonywany jest w roku budżetowym.

W trakcie realizacji budżetu, jego zapisy mogą być zmieniane. Uprawnienie do składania propozycji zmian w budżecie ma tylko zarząd. Rada gminy może zaakceptować lub odrzucić propozycje zmian zaproponowanych przez zarząd. Rada może również zawrzeć w uchwale budżetowej uprawnienia dla zarządu do wprowadzania zmian bez konieczności przegłosowania ich przez radę gminy<sup>9</sup>.

### **Budżet zadaniowy**

Wdrażany od kilku lat w Polsce budżet zadaniowy ma charakter operacyjny, dotyczy rocznego horyzontu czasowego, a same zapisy w układzie zadaniowym są konkretne i o dużym stopniu szczegółowości. Jednak w ostatnich latach ujęcie zadaniowe projektowanej działalności państwa pojawia się także w dokumentach o charakterze średniookresowym i strategicznym. Powoduje to, że zadaniowy układ budżetu rocznego może być odnoszony do zadaniowego ujęcia celów państwa (społeczeństwa) w dłuższej perspektywie czasowej, co ma ułatwić podejmowanie decyzji przez parlament. Ten kierunek zmian w budżetowaniu celów i zadań państwa stanowi znaczne poszerzenie wiedzy na temat gospodarowania finansowymi środkami publicznymi w porównaniu z tradycyjnym układem ustawy budżetowej wraz z załącznikami. Roczny horyzont planowania budżetowego wynika z zapisów konstytucyjnych oraz ustrojowych funkcji budżetu państwa. Tej fundamentalnej cechy budżetu nie podważa fakt, że niektóre zadania (wydatki) zapisane w ustawie budżetowej wykraczają poza jeden rok, przyjmując np. formę wieloletnich programów. Cechą racjonalnego działania i decyzji podejmowanych przez podmioty gospodarcze jest wydłużenie horyzontu planistycznego. Przewidywanie procesów gospodarczych, finansowych, społecznych itd. jest jednak obarczone niepewnością. Zasadnicze pytanie jakie należy postawić brzmi następująco: w jakim

9 [www.maszgos.pl/wp-content/uploads/2013/05/Bud%C5%BCet-Gminy.pdf](http://www.maszgos.pl/wp-content/uploads/2013/05/Bud%C5%BCet-Gminy.pdf) [29.12.2014].



stopniu możliwe jest pogodzenie wymogów stawianych przez operatywne, szczegółowe podejście charakterystyczne dla budżetu zadaniowego z wieloletnim planowaniem budżetowym, aby w możliwie największym stopniu wykorzystać potencjał tkwiący w nowatorskich metodach zarządzania podmiotami działającymi w sferze publicznej<sup>10</sup>.

Stosowany w jednostkach samorządu terytorialnego budżet zadaniowy, oparty na doświadczeniach amerykańskich, rozumiany był jako „plan finansowy określający szczegółowe rzeczowo-finansowe plany zamierzeń, jakie mają realizować dysponenci, przygotowany przez administrację”. Zadanie budżetowe definiowane było jako: „elementarna jednostka charakteryzująca w miarę jednorodną działalność. Zadanie budżetowe ma nazwę, cel, określony ilościowo i jakościowo produkt, koszt wykonania oraz wskaźniki efektywności”<sup>11</sup>. Przykładem zadania budżetowego jest wydawanie zaświadczeń o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej.

Takie rozumienie budżetu zadaniowego jest odmienne od stosowanego także w Stanach Zjednoczonych *performance budget*, w którym wyróżniane są dodatkowo programy budżetowe. Programy te mają służyć realizacji celów w konkretnych obszarach działalności samorządu lub państwa. Przykładem programu może być: „Wspieranie potrzebujących osób i rodzin”, a zadaniami będą wtedy, np.: „organizacja środowiskowego wsparcia”, „przyznawanie i wypłacanie zasiłków społecznych”. Podstawową cechą różniącą oba budżety jest kategoria zadania.

W budżecie zadaniowym pierwszego typu, zadanie jest jedyną jednostką klasyfikacji budżetowej, natomiast w drugim z wymienionych – podstawową. Technicznie różnica ta widoczna jest podczas prezentowania budżetu. W metodzie stosowanej w samorządach, w niektórych przypadkach, budżet obejmuje kilka tysięcy zadań przedstawianych na kartach zadań. Takiej ilości informacji radni, jako organ uchwałodawczy, nie mogą ocenić. Wywołuje to szereg negatywnych ocen organów uchwałodawczych.

Szereg trudności stosowania budżetu zadaniowego wynika również z konieczności dokonywania przeglądu równoległe dwóch budżetów: tradycyjnego – sporządzanego według klasyfikacji budżetowej i zadaniowego<sup>12</sup>. Stąd też dominuje przekonanie o konieczności hierarchizacji zadań budżetowych. W takiej sytuacji układ zadaniowy tworzony jest w ramach następującej logiki:

- poziom syntetyczny zwany zazwyczaj zadaniami, sferami, obszarami działalności;
- poziom operacyjny (jedno- lub dwu szczeblowy), w którym w ramach zadań występują podzadania, w ramach sfer i obszarów działalności – zadania. W każdym z przypadków najniższym szczeblem są działania (może także wystąpić niższy poziom zwany poddziałaniem czy w ostateczności czynnościami).

10 S. Owsiak, Wieloletnie planowanie finansowe a funkcjonowanie budżetu zadaniowego, Studia BAS nr 1(33) 2013, s. 37-38.

11 E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 254.

12 K. Pakoński (red.), Budżet – zintegrowane zarządzanie finansami, Municipium, Warszawa 2000, s. 72.

### **Wieloletnia prognoza finansowa**

Obowiązek opracowania wieloletniej prognozy finansowej (WPF) nakładają na każdą jednostkę samorządu terytorialnego przepisy art. 226-232 ustawy o finansach publicznych. Punktem wyjścia konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej jest roczny budżet. Intencją ustawy jest potraktowanie planu wieloletniego jako planu ogólnego pełniącego funkcje nadrzędne w stosunku do każdego budżetu rocznego. Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego powinna być realistyczna. Oznacza to, iż powinna uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Wartości przyjęte w WPF i w budżecie powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu, kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Zarząd ma obowiązek dokonywania zmian w prognozie za każdym razem, kiedy w wyniku uchwały organu stanowiącego modyfikującej uchwałę budżetową zmieniają się wielkości, o których mowa w art. 229 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.)<sup>13</sup>.

WPF powinna zawierać prognozę dochodów z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych (w tym z wyszczególnieniem dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku), jak również prognozę wydatków w podziale na bieżące i majątkowe. W ramach wydatków bieżących wyodrębnia się wydatki na obsługę długu, wydatki związane z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami, wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego oraz wydatki na planowane i realizowane przedsięwzięcia wieloletnie. Wśród wydatków majątkowych wyszczególnia się wydatki danego roku na planowane i realizowane przedsięwzięcia wieloletnie. Elementem WPF jest dodatkowo wynik budżetu, rozumiany jako różnica pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu w każdym kolejnym roku objętym prognozą. Dodatni wynik finansowy stanowi nadwyżkę budżetową, wynik ujemny – deficyt budżetowy. Dodatkowo WPF powinna zawierać informację na temat przeznaczenia nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu<sup>14</sup>.

WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być jednak krótszy, niż okres na jaki przyjęto limity wydatków dla przedsięwzięć. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

### **Wieloletni Plan Inwestycyjny**

Elementem planowania finansowego jest określanie w dłuższej perspektywie wydatków na tzw. inwestycje infrastrukturalne. Jest to o tyle istotne, że są to wydatki najbardziej

<sup>13</sup> Zob. S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002.

<sup>14</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 254.

kapitałochłonne, nierzadko o strategicznym znaczeniu dla terytorium, ze zdywersyfikowanymi źródłami ich finansowania.

Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) jest rozpisany na okres kilku lat długoletnim planem całości zamierzeń inwestycyjnych, opracowanym w formie zbiorczych zestawień pojedynczych planowanych przedsięwzięć usystematyzowanych według nadanych im priorytetów, wraz z terminami ich realizacji oraz wysokością potrzebnych nakładów finansowych z podziałem na poszczególne okresy oraz źródła ich pozyskania.

W ujęciu dynamicznym WPI jest procesem decyzyjnym wyboru strategicznych inwestycji w dłuższym horyzoncie czasu – takich, aby suma korzyści (finansowe, społeczne, ekologiczne i inne) osiągniętych dzięki ich realizacji była jak największa.

Dzięki wdrożeniu WPI jednostka samorządu terytorialnego zyskuje narzędzie zarządzania swoimi finansami oraz projektami inwestycyjnymi, które w znacznym stopniu może przyczynić się do pobudzania jej rozwoju gospodarczego, sprawniejszego zarządzania oraz wdrażania strategii jej rozwoju. WPI pełni także funkcję informacyjną dla społeczności lokalnej o kierunkach inwestycji, planowanym terminie ich realizacji oraz kosztach. WPI jest istotnym dokumentem nie tylko dla samorządowców, dając im pełny, obecny i przyszły obraz gminy, powiatu lub województwa, ale również dla obecnych i potencjalnych inwestorów. Jest wyznacznikiem kierunków podejmowanych działań i ich weryfikatorem. Opracowanie i stosowanie w praktyce WPI umożliwi prognozowanie nie tylko potrzebnych zasobów finansowych, ale także źródeł ich pozyskania. Ma to szczególnie znaczenie w sytuacji, gdy pozyskanie środków musi być poprzedzone czasochłonną procedurą, np. z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. WPI pozwala również na zmniejszenie ryzyka braku płynności finansowej oraz wybór optymalnych sposobów finansowania, tym samym dyscyplinując politykę finansową<sup>15</sup>.

## 8.5. Zakończenie

Narzędzia planowania przestrzennego są podstawowymi elementami pozwalającymi na implementację rozwiązań służących poprawie atrakcyjności lokalizacyjnej danego terytorium. Na ogół narzędzia te, wynikające z charakteru, rodzaju i specyfiki obszaru planowania rozwoju, nadają działaniom pro-rozwojowym praktyczny wymiar. Warto podkreślić, że wspomniane instrumenty mają różny charakter (rolę). Są to elementy służące ekspozycji zasobów i barier, analizy spójności dokumentów określających kierunki rozwoju *sensu stricto*, jak również w odniesieniu do konkretnych, szczegółowych obszarów rozwoju. Trudno pokusić się o hierarchizację zaprezentowanych narzędzi z punktu widzenia ich istotności, czy stosowanych metod. Służą one innym elementom budowania całości – narzędzi planowania rozwoju.

Rekomenduje się stosowanie wszystkich z wymienionych narzędzi, nie są bowiem one dla siebie alternatywą. Najczęściej mamy do czynienia z systemem naczyń połączonych, następujących po sobie w określonej sekwencji: do prawidłowego zaplanowania celów społeczno-gospodarczych niezbędne jest przeprowadzenie diagnozy stanu faktycznego. Bez rzetelnej

<sup>15</sup> WPI 2004-2009 gmina Wołczyn, 2004, s. 5.

analizy posiadanego potencjału, z wykorzystaniem optymalnych narzędzi, nie można przygotować prawidłowej części projekcyjnej. Z tego powodu narzędzia te nie mogą być wybieralne. Istnieją również elementy wzbogacające proces planowania rozwoju, ale których brak nie podważa sensowności przeprowadzania działań dotyczących planowania rozwoju. Przykładowo analiza następstw wdrażania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego na walory środowiskowe terytorium – brak tej analizy nie musi powodować spadku wartości samej strategii, jednak prawidłowo sporządzone dodatkowe narzędzie planowania rozwoju przyczyni się do optymalizacji rozwiązań w zakresie planowania rozwoju terytorialnego.

### **Informacja o autorze**

Michał Kudłacz, dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## Rozdział 9



# BUDŻET JAKO PODSTAWOWY INSTRUMENT PLANOWANIA

### 9.1. Uwagi wstępne

Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego, tak jak każdą inną organizacją jest procesem złożonym, którego skuteczność i efektywność jest uzależniona od przewidywania skutków obecnego działania. Realizacja zaplanowanych i ustalonych działań zgodnie z przyjętymi celami i harmonogramem umożliwia uzyskanie zamierzonych efektów, które muszą być jednocześnie powiązane z określonymi źródłami finansowania. Podstawowym planem w JST jest budżet, natomiast podstawą planowania jest procedura opracowywania budżetu. Bez budżetu samorządy nie mogą prowadzić swojej gospodarki finansowej i realizować powierzonych im zadań. Dlatego też budżet jest nie tylko aktem normatywnym, lecz również narzędziem służącym efektywnemu zarządzaniu zasobami JST. Aby wypełnić swoje funkcje budżet musi być przygotowany w oparciu o procedury umożliwiające powiązanie celów oraz środków finansowych. W świetle powyższego przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale jest problematyka podstawowego instrumentu planowania JST, jakim jest budżet. W opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na układ strukturalny budżetu, funkcje i zadania jakie stawia się przed nim, możliwe formy jego konstrukcji oraz proces tworzenia i uchwalania budżetu.

### 9.2. Pojęcie i istota budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Definicja ustawowa budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) została zawarta w art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>1</sup>. Zgodnie z nim budżet jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalanym na rok budżetowy, którym jest rok kalendarzowy<sup>2</sup>. Określone w nim kwoty dochodów (przychodów) należy rozumieć, jako prognozowane wielkości, a kwoty wydatków (rozchodów) jako zakładane, nieprzekraczalne limity. Zasadniczą korzyścią sporządzania budżetu jest gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych związanych z realizacją zadań przez

1 Dz.U. 2009 nr 157 poz. 124: [sap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240](http://sap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240) [02.12.2014].

2 E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2014, s. 909.

jednostki samorządu terytorialnego w sposób planowy i usystematyzowany<sup>3</sup>. Budżet należy również traktować jako wartościowe narzędzie menedżerskie wykorzystywane w zarządzaniu daną jednostką samorządu terytorialnego, gdyż odzwierciedla wszystkie obszary działalności JST, które w sposób bezpośredni implikują jej dochody oraz wydatki. Jest on podstawowym planem finansowym jednostki samorządu terytorialnego, przygotowywanym przez władzę wykonawczą i uchwalanym przez organy stanowiące JST oraz elementem konstytutywnym uchwały budżetowej, będącej aktem prawnym autoryzującym budżet<sup>4</sup>.

Pierwszą część budżetu stanowi plan dochodów na dany rok budżetowy. Dochodami budżetu samorządowego są bezzwrotne środki pieniężne przekazane do budżetu. Najczęściej dokonuje się ich podziału na dochody własne oraz obce<sup>5</sup>, które obejmują subwencję ogólną, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań oraz pozostałe dochody, np. środki pochodzące z budżetu UE, darowizny czy spadki<sup>6</sup>. Pod pojęciem dochodów własnych rozumie się dochody pochodzące z własnej działalności organów lokalnych i jednostek im przyporządkowanych. Posiadają one następujące cechy: są pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu, są przekazywane w całości i bezterminowo z mocy prawa do dyspozycji jednostkom samorządu terytorialnego oraz pochodzą ze źródeł, na które organy mogą wywierać wpływ, poprzez decydowanie o ich wprowadzeniu<sup>7</sup>. Dochody własne JST można rozpatrywać w znaczeniu węższym oraz szerszym. Ujęcie *sensu stricto* dochodów własnych oznacza, że są nimi tylko te dochody, w przypadku których mamy do czynienia z władztwem podatkowym, dysponowaniem własnością określonych źródeł dochodów lub posiadaniem uprawnień do wprowadzania i kształtowania odpowiednich dochodów, np. dochodów wynikających z opłat parkingowych. Natomiast w ujęciu *sensu largo*, dochodami własnymi są te dochody, które nie są subwencjami i dotacjami<sup>8</sup>. Z punktu widzenia powiązania budżetu JST z budżetem centralnym należy podkreślić, iż jeśli w pierwszym ujęciu do dochodów nie zalicza się udziału JST w podatkach państwowych, to taka sytuacja nie ma miejsca w odniesieniu do dochodów ujmowanych szeroko, co znalazło wyraz w odpowiednim zapisie konstytucyjnym<sup>9</sup>.

Cechą wspólną dochodów własnych jest ich trwałe powiązanie z budżetem. Są one szczególnym rodzajem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż traktuje się je jako wskaźnik poziomu samodzielności finansowej organów samorządowych<sup>10</sup>. W odniesieniu do dochodów własnych gminy, powiatu i województwa należy podkreślić, że ich rodzaje są wymienione w odpowiednich artykułach ustrojowych ustaw samorządowych (art. 4, 5, 6). Jak wynika z przypisania dochodów własnych do szczebla samorządu terytorialnego, z jednej strony istnieją takie ich kategorie, które występują zarówno dla gminy, powiatu i województwa, a z drugiej dochody własne są charakterystyczne dla danego szczebla samorządu

3 C. Kozłowski, J. Michalak, Rachunkowość budżetowa, [w:] M. Grzybowska-Brzezińska, I. Żuchowski, J. Michalak (red.), Zarządzanie w Placówce Oświatowej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce, Ostrołęka 2012, s. 143.

4 E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, op. cit., s. 911-912.

5 E. Ruśkowski, Finanse lokalne w dobie akcesji, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 170.

6 W. Ziółkowska, Finanse publiczne, Teoria i zastosowanie, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 233.

7 E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, Finanse publiczne, PWN, Warszawa 2001, s. 159.

8 E. Ruśkowski, op. cit., s. 170.

9 Art. 3, ust 2 u.d.j.s.t.

10 J. Marczak, W sprawie klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] L. Patrzałek (red.), Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego, WSB Poznań-Wrocław 2007, s. 175.



terytorialnego<sup>11</sup>. W świetle ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami własnymi występującymi na każdym jego szczeblu są<sup>12</sup>:

- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe JST oraz wpłaty od samorządowych zakładów budżetowych;
- dochody z majątku JST;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz JST;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody JST;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych JST o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Natomiast dochodami własnymi występującymi na danym szczeblu samorządu terytorialnego są<sup>13</sup>:

A. dla gminy:

- wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych;
- wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, eksploatacyjnej (w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r.)<sup>14</sup> oraz innych opłat stanowiących dochody gminy uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na poziomie 39,34%, a od osób prawnych na poziomie 6,71%;

B. dla powiatu:

- wpływy z opłat stanowiących jego dochody, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na poziomie 10,25%, a od osób prawnych na poziomie 1,40%;

11 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966). Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 2014 r. (poz. 1115).

12 Ibidem, art. 4-6 ustawy.

13 Ibidem.

14 Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947, z późn. zm.).

## C. dla województwa:

- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na poziomie 1,60%;
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych na poziomie 14,75%.

Zadania wykonywane przez samorządy są do siebie podobne lub wręcz jednakowe, różnią je jedynie źródła finansowania. Jednakże często zdarza się, że JST nie jest w stanie realizować swoich zadań z własnych dochodów. Dlatego też, aby gminy, miasta, powiaty czy województwa mogły właściwie funkcjonować, Ministerstwo Finansów zwiększa ich dochody poprzez przyznanie subwencji ogólnej, składającej się z różnych części w zależności od szczebla samorządu. Cechuje się ona *bezzwrotnością* (właściwie przyznana subwencja nie podlega zwrotowi do budżetu państwa), *nieodpłatnością* (w zamian za otrzymanie subwencji z budżetu państwa JST nie musi świadczyć żadnych usług), *ogólnością* (subwencja jest kierowana na finansowanie ogółu zadań własnych) oraz *swobodą dysponowania* przez władze JST tymi środkami. W przypadku gmin i powiatów subwencja ogólna składa się z subwencji wyrównawczej, obejmującej kwotę podstawową oraz uzupełniającą, subwencji równoważącej i subwencji oświatowej, a w przypadku województw subwencji wyrównawczej, regionalnej oraz oświatowej<sup>15</sup>. Sposób i wysokość subwencji regulują odpowiednie przepisy ustawowe, natomiast o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

Kolejnym źródłem dochodów, wynikającym z transferu środków między budżetem państwa a budżetem samorządu terytorialnego są dotacje celowe. Są one bezzwrotną pomocą finansową, przyznawaną na realizację konkretnego i istotnego zadania, które są zbyt dużym obciążeniem dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W świetle ustawy, mogą one otrzymywać dotacje na<sup>17</sup>:

- zadania z zakresu administracji rządowej np. opieki społecznej, ochrony zdrowia, gospodarki mieszkaniowej;
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz innych klęsk żywiołowych;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Drugą część budżetu stanowi plan wydatków na dany rok budżetowy. Wydatkowanie z budżetu środków publicznych pozostających w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego ma na celu sfinansowanie realizacji zadań publicznych, które służą zaspakajaniu potrzeb zbiorowych z zakresu użyteczności publicznej oraz wykonywaniu innych operacji finansowych, tj.: zarządzaniu środkami, finansowaniu potrzeb pożyczkowych i zarządzaniu długiem publicznym<sup>18</sup>. Ponieważ wpływ na zakres i strukturę wydatków wywiera ustrój społeczno-polityczny kraju i wynikający z tego podział zadań między władze centralne i samorządowe,

15 A. Świrski, Subwencje jako źródło dochodów gmin, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2008, nr 65, s. 170. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach..., op. cit., art. 7.

16 Ibidem, art. 19-41.

17 Ibidem, art. 8.

18 K. Szlachta, Wydatki budżetu samorządu terytorialnego: [http://mfiles.pl/pl/index.php/Wydatki\\_bud%C5%B-Cetu\\_jednostki\\_samorz%C4%85du\\_terytorialnego](http://mfiles.pl/pl/index.php/Wydatki_bud%C5%B-Cetu_jednostki_samorz%C4%85du_terytorialnego) [01.12.2014].

dlatego też jednostki samorządu terytorialnego realizują wydatki wyłącznie na te zadania, które wynikają z obowiązujących przepisów. Oznacza to, że muszą być one wskazane w ustawie, jako powinność konkretnego organu władzy publicznej<sup>19</sup>, przy czym ustalanie priorytetów wydatkowych należy do radnych.

Przyjmując kryterium przeznaczenia wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, dzielą się one na bieżące oraz majątkowe<sup>20</sup>. *Wydatki bieżące* obejmują dotacje celowe (przeznaczone na finansowanie zadań przekazanych do realizacji innym JST na podstawie porozumień), wynagrodzenia, uposażenia i składki od nich naliczane oraz pochodne od wynagrodzeń, inne świadczenia na rzecz osób fizycznych (wydatki o charakterze socjalnym), zakupy towarów i usług oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych. *Wydatki związane z obsługą długu* pojawiają się natomiast z tytułu oprocentowania papierów dłużnych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeniami i gwarancjami. Z kolei *wydatki majątkowe* obejmują zakup akcji, zwiększenie udziałów w spółkach i wniesienie wkładu do nowo tworzonych spółek prawa handlowego (wydatki kapitałowe), wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji udzielane podmiotom z sektora prywatnego<sup>21</sup>.

W sytuacji, w której dochody danej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym są wyższe od jej wydatków pojawia się nadwyżka finansowa. Jeśli relacja ta jest odwrotna to mamy do czynienia z deficytem. Może on być pokrywany ze sprzedaży bonów skarbowych i obligacji, zaciąganych kredytów i pożyczek bankowych, prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego oraz nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych<sup>22</sup>.

### 9.3. Funkcje budżetu i zasady budżetowe

Budżet jednostek samorządu terytorialnego pełni szereg funkcji. Najogólniejszy ich podział pozwala wyodrębnić funkcje zarządcze, ekonomiczne i polityczne<sup>23</sup>. Do podstawowych funkcji jakie pełni budżet należy zaliczyć te, które związane są z zarządzaniem<sup>24</sup>. Pierwsza, *funkcja kontrolna*, pozwala na weryfikację i kontrolę kierunków wydatkowania środków publicznych (pod względem merytorycznym i formalnym) oraz rozliczenie działalności władz samorządowych w zakresie zadań i zobowiązań, które realizują. Kolejna, *funkcja planistyczna*, pozwala traktować budżet jako narzędzie planowania dochodów i wydatków. Budżet JST pomaga określić przyszłe zapotrzebowanie na poszczególne usługi komunalne oraz właści-

19 Z. Gilowska, Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3, s. 3.

20 E. Ruśkowski wskazuje także na inne systemy klasyfikacji wydatków budżetowych. Dla przykładu dokonuje ich podziału na osobowe i rzeczowe oraz odpłatne i nieodpłatne. E. Ruśkowski, op. cit., s. 220-223.

21 M. Jastrzębska, Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 87-88.

22 C. Kozłowski, J. Michalak, op. cit., s. 143; M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach, Alinenex Inżynieria Podatkowa, Warszawa 2002, s. 105; W. Ziółkowska, Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 238-239.

23 M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 64.

24 M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Finanse samorządowe, PWN, Warszawa 2006, s. 26-27; J.R. Aronson, Public Finance, McGraw Hill, New York 1985, s. 250.

wie ukierunkować działania władz samorządowych umożliwiające ich wykonanie. Kierunki oraz struktura wydatkowania środków pozwalają na identyfikację priorytetowych zadań w danym roku budżetowym, natomiast źródła dochodów stanowią podsumowanie podjętych decyzji i czynników, które do nich doprowadziły. Do funkcji o charakterze zarządczym należy również *funkcja optymalizacyjna* (budżet pozwala na poprawne i prawidłowe wykorzystywanie środków finansowych, którymi dysponuje samorząd) oraz *funkcja promocyjna* (dotyczy relacji jednostki samorządu terytorialnego z otoczeniem). W aspekcie promocyjnym budżet pomaga w realizacji polityki społeczno-gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego oraz zawiera informacje, które są odzwierciedleniem strategii jej rozwoju i realizowanej polityki, w tym polityki budżetowej. Właściwie skonstruowany budżet może być istotnym instrumentem promującym działalność jednostki samorządowej. Tworzy wizerunek (*image*) danej jednostki, co w konsekwencji ułatwia pozyskiwanie środków finansowych, otrzymywanie zleceń i kontraktów.

Kolejną grupą funkcji realizowanych przez budżet są funkcje ekonomiczne, które wyrażają klasyczne podejście do roli budżetu w sektorze publicznym. Są to funkcja redystrybucyjna, stymulacyjna oraz alokacyjna<sup>25</sup>. *Funkcja redystrybucyjna* odnosi się do gromadzenia dochodów budżetowych JST oraz ich pełnej realizacji. Jest instrumentem regulowania zmian w poziomie i strukturze dochodów poszczególnych grup obywateli i podmiotów gospodarczych zamieszkujących i funkcjonujących na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Z tym wiążą się różne zadania i obowiązki. Samorząd zobowiązany jest do pobierania i egzekwowania dochodów własnych, ponieważ ich wysokość została zaplanowana a od niej uzależniono uruchomienie i rozmiar pomocy finansowej ze strony budżetu państwa<sup>26</sup>. W budżetach JST dochód może być przejmowany bezpośrednio (np. poprzez podatki lokalne), ale może również pochodzić z innych źródeł, które we wcześniejszym etapie przejęły ten dochód (np. z budżetu państwa). Funkcja redystrybucyjna łączy się ściśle z redystrybucją terytorialną środków publicznych i odzwierciedla stopień ich decentralizacji, rozumianej jako przekazywanie zadań publicznych do realizacji przez organy szczebli lokalnych i regionalnych<sup>27</sup>.

Następną funkcją jest *funkcja stymulacyjna*. Polega ona na oddziaływaniu na stosunki społeczne lub ekonomiczne za pomocą instrumentów finansowych oraz na wykorzystaniu stosunków ekonomicznych budżetu z różnymi podmiotami gospodarczymi, zwłaszcza z przedsiębiorstwami, do wywołania u nich pożądaných zachowań. Realizacja funkcji stymulacyjnej jest uzależniona przede wszystkim od instrumentów związanych z przekazaniem samorządom władztwem finansowym, takim jak, np.: częściowe władztwo podatkowe, polityka udzielania poręczeń i gwarancji, czy formy i metody oddziaływania na działalność gospodarczą<sup>28</sup>. Poprzez pozyskiwane dochody oraz rozdysponowywane wydatki budżetowe, władze lokalne i regionalne wywierają istotny wpływ na tempo i kierunki rozwoju danej wspólnoty terytorialnej. Powinny być one powiązane z obiektywnymi warunkami funkcjonowania danej wspólnoty (np. jej liczebność, położenie geograficzne, struktura demograficzna, tradycje historyczne, zasoby lokalne itp.) oraz skoordynowane z polityką prowadzoną na wyższych szczeblach zarządzania (państwo, UE)<sup>29</sup>. Natomiast w przypadku ostatniej

25 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 67-76.

26 C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 457.

27 E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 39-40.

28 E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „*Studia IURIDICA XXXIX*” 2001, s. 102.

29 E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdanukiewicz, *op. cit.*, s. 40-41.

z funkcji ekonomicznych, *alokacyjnej*, budżet JST staje się instrumentem alokacji zasobów, którego skutkiem jest udostępnianie społeczności samorządowej określonych dóbr publicznych i społecznych<sup>30</sup>.

Trzecią grupą funkcji, jakie spełnia budżet to funkcje polityczne. Są nimi funkcja ustrojowa, demokratyczna oraz prawna. Pierwsza polega na tym, iż budżet samorządowy odzwierciedla przyjęty w państwie podział zadań i kompetencji pomiędzy różne szczeble władzy publicznej, a także poziom jakościowy procesów decentralizacji finansów publicznych i w konsekwencji określa zakres odpowiedzialności władz samorządowych za dostarczanie i finansowanie lokalnych dóbr publicznych. Kolejna funkcja (demokratyczna) polega na tym, że budżet jednostki samorządu terytorialnego łączy władze samorządowe ze społecznością lokalną zwłaszcza w fazie planowania i jego wykonywania. Natomiast ostatnia funkcja (prawna) wynika z tego, że budżet jest dokumentem uchwalanym w formie aktu prawnego. Wykorzystywany jest on przez organ stanowiący i wykonawczy samorządu terytorialnego do realizacji wyznaczonych celów politycznych<sup>31</sup>.

W świetle formułowania postulatu gospodarności środkami publicznymi oraz prawidłowego i sprawnego tworzenia oraz wykonywania budżetu, jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć na uwadze pewne zalecenia określone w zasadach budżetowych. Pod ich pojęciem należy rozumieć „postulaty nauki pod adresem ustawodawstwa i praktyki dotyczące prawidłowej organizacji i funkcjonowania gospodarki budżetowej w celu optymalnej realizacji jej zadań”<sup>32</sup>. Tak więc zasady budżetowe to reguły postępowania, jakie zaleca się przy opracowaniu i wykonaniu budżetu, na które należy również patrzeć poprzez pryzmat pożądanых cech budżetu i gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. W tabeli 14 wymieniono i wyjaśniono podstawowe zasady budżetowe.

**Tab. 14. Zasady budżetowe**

ZASADY	OPIS
Gospodarności	<ul style="list-style-type: none"> <li>• środki budżetowe przydzielone do dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego powinny być wykorzystane celowo, prawidłowo, oszczędnie i zgodnie z przepisami</li> </ul>
Równowagi budżetowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wydatki budżetowe powinny być równe dochodom budżetowym w planie finansowym jednostki samorządu terytorialnego</li> <li>• w praktyce nie ma bezwzględnego wymogu uzyskania równości dochodów i wydatków, jednakże w świetle przepisów prawa, gdy wystąpi deficyt budżetowy, to w planie finansowym powinny być wskazane źródła jego sfinansowania</li> </ul>
Roczności	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dochody i wydatki w budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być ujmowane na okres jednego roku (wyjątek stanowią wydatki niewygasające na podstawie uchwały organu stanowiącego)</li> <li>• zasada w praktyce trudna do zrealizowania, ze względu na częste podporządkowanie planowania budżetowego planowaniu wieloletniemu, dla takiej sytuacji ustawodawca wprowadził regulacje dotyczące harmonogramów wykonania budżetu obejmujących okresy miesięczne lub kwartalne oraz wieloletnich programów działalności inwestycyjnej</li> </ul>

30 M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 64-65.

31 Ibidem.

32 W. Jaworski, *Leksykon finansowo-bankowy*, PWE, Warszawa 1991, s. 524.



ZASADY	OPIS
Jedności formalnej	<ul style="list-style-type: none"> <li>wszystkie dochody i wydatki powinny być ujmowane w jednym akcie prawnym, tj. uchwale budżetowej dotyczącej budżetu jednostki samorządu terytorialnego</li> </ul>
Powszechności (zupełności)	<ul style="list-style-type: none"> <li>budżet powinien obejmować wszystkie dochody i wydatki jednostki samorządu terytorialnego, przez co odzwierciedlać będzie całokształt gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego</li> </ul>
Uprzedniości	<ul style="list-style-type: none"> <li>uchwalenie budżetu następuje przed początkiem roku budżetowego, w którym ma obowiązywać, w wyjątkowych wypadkach do 31 stycznia roku budżetowego</li> </ul>
Szczegółowości	<ul style="list-style-type: none"> <li>budżet jest ustalany i wykonywany ze szczególnym podziałem dochodów i wydatków a nie tylko w ujęciu ogólnym, co znajduje wyraz w praktyce w stosowaniu klasyfikacji budżetowej</li> <li>wymagania w zakresie szczegółowości opracowania budżetu wynikają z przepisów prawa i postanowień rady jednostki samorządu terytorialnego</li> </ul>
Jawności	<ul style="list-style-type: none"> <li>tworzący budżet mają obowiązek informowania społeczeństwa o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej, o sposobie wykorzystania środków budżetowych oraz publikowania sprawozdania z wykonania budżetu</li> <li>budżet jest ogłaszany w Dzienniku Urzędowym danego województwa</li> <li>realizacja zasady tworzy warunki dla społecznej kontroli gospodarki publicznymi zasobami pieniężnymi</li> </ul>
Przejrzystości	<ul style="list-style-type: none"> <li>budżet powinien być czytelny, zrozumiały oraz stwarzać możliwość merytorycznego odczytania intencji postanowień budżetu</li> <li>realizacji tej zasady służą regulacje prawne określające zasady klasyfikacji, rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej</li> </ul>
Realności	<ul style="list-style-type: none"> <li>tworząc budżet należy być maksymalnie precyzyjnym w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zasady budżetowe: <http://plynnoscfinansowa.wordpress.com/2012/07/18/zasady-budzetowe> [01.12.2014]; C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 295-301; M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa...*, op. cit., s. 29-32; N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1992, s. 137; M. Karlikowska, *Struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 2004 rok*. Municipium, Warszawa 2004, s. 51; M. Mackiewicz, *Problem przejrzystości finansów publicznych w warunkach decentralizacji*, „Gospodarka Narodowa” 2004, nr 10, s. 65; S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 124.

Wymienione zasady wiążą się przede wszystkim z formą i treścią budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a więc jego strukturą wewnętrzną. Niektóre z nich, jak chociażby zasada jawności czy przejrzystości, mają rangę ogólnych zasad finansów publicznych.

## 9.4. Formy budżetu

Tworzenie budżetu oparte jest na klasyfikacji budżetowej, będącej systemem kodowym oznaczeń dla rodzajów dochodów (przychodów) oraz wydatków (rozchodów) budżetowych. Jej głównym zadaniem jest zapewnienie przejrzystości budżetu, a tym samym stworzenie warunków nie tylko do racjonalnego wykorzystania środków publicznych, lecz również kontroli tego procesu oraz umożliwienie analizowania dochodów i wydatków budżetowych, w celu podejmowania odpowiednich decyzji, co do kierunków i sposobów realizacji zadań



publicznych w przyszłości<sup>33</sup>. *Budżet w układzie tradycyjnym* (ang. *line-item budget*), będący najczęściej występującym w samorządzie terytorialnym sposobem zarządzania środkami publicznymi, oparty jest na tabelarycznym zestawieniu prognozowanych dochodów i planowanych wydatków według działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej<sup>34</sup>. Działy to rodzaj działalności, z którą związany jest dany dochód lub wydatek, rozdział precyzuje rodzaj działalności wewnątrz działu, a paragraf określa ekonomiczny charakter danego dochodu lub wydatku. Przykład takiego zestawienia dochodów przedstawiono poniżej.

**Tab. 15. Działowo-paragrafowy układ budżetu tradycyjnego – strona dochodowa**

DZIAŁ	ROZDZIAŁ	PARAGRAF	WYSZCZEGÓLNIENIE	KWOTA ZŁ
756			DOCHODY OD OSÓB PRAWNYCH, OSÓB FIZYCZNYCH I OD INNYCH JEDNOSTEK NIEPOSIADAJĄCYCH OSOBOWOŚCI PRAWNEJ	8 256 820
	75615	0310	Podatek od nieruchomości	4 123 254
	...	...	...	...
	75618	0410	Opłata skarbową	250 000
853			OPIEKA SPOŁECZNA	425 000
	85316		Zasiłki Rodzinne, Wychowawcze i Pielęgnacyjne	100 000
		2010	Dotacje na ubezpieczenia społeczne	58 000
	...	...	...	...
	85319		OŚRODKI POMOCY SPOŁECZNEJ	21 000
		2010	Dotacje na finansowanie zadań specjalnych	21 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Samorządowa kasa...*, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach, Alinenex Inżynieria Podatkowa, Warszawa 2002, s. 79-85.

Przytaczając S. Owsiaka, dobry, nowoczesny budżet powinien mieć określone atrybuty, co sprawi, że stanie się on skutecznym narzędziem realizacji celów użytkowych oraz sprawnym narzędziem zarządzania JST<sup>35</sup>. Za taki należy uznać budżet zadaniowy, który jak już wcześniej zasygnalizowano, jest jednym z narzędzi realizacji w praktyce Nowego Zarządzania

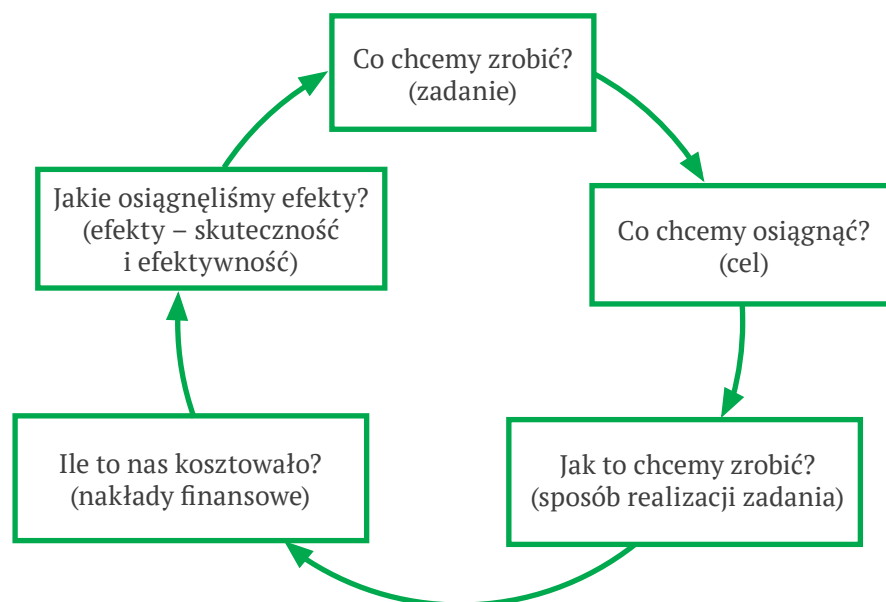
33 J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 31-34.

34 W. Misiąg, *Planowanie budżetowe w samorządach*, MINICIPIUM, Warszawa 2005, s. 18-21.

35 Patrz szerzej: S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002, s. 31.

Publicznego<sup>36</sup>. Budżet zadaniowy jest odpowiedzią na wynikające z ustawy postulaty dotyczące celowości wydatkowania środków publicznych, gdyż łączy konkretny wydatek z konkretnym zadaniem oraz umożliwia wybór takiego sposobu realizacji zadania, który będzie optymalny pod względem ekonomicznym. Z tego powodu budżetowanie zadaniowe należy traktować jako menedżerskie podejście do zarządzania środkami publicznymi<sup>37</sup>, ukierunkowane na ocenę wyników osiąganych w związku z ponoszonymi wydatkami na realizację zadań. Budżet zadaniowy jest zatem narzędziem mającym służyć przejrzystemu i efektywnemu gospodarowaniu środkami finansowymi w ramach realizowanych zadań publicznych, zapewniającym osiągnięcie ustalonych celów<sup>38</sup>. W procesie planowania budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego, który modelowo ujęto na rysunku 5, to właśnie cel zadania budżetowego jest jego osią konstrukcyjną, który dla oceny skuteczności i efektywności powinien być wyrażony ilościowo.

Rys. 5. Model budżetu zadaniowego



Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu formalnym budżet zadaniowy jest to plan wydatków budżetowych, sporządzany w innym niż w budżecie tradycyjnym układzie, a mianowicie w ujęciu funkcji, zadań i podzadania. W działowo-paragrafowym budżecie, klasyfikacja wydatków jest niejednorodna, gdyż działy mają charakter podmiotowy a rozdziały przedmiotowo-podmiotowy. Przyjęcie w budżecie tradycyjnym klasyfikacji administracyjnej sprawia, że pomiar rezultatów jest praktycznie niemożliwym do wykonania zadaniem. Taka sytuacja nie ma miejsca w budżecie zadaniowym, w którym to następuje powiązanie wydatków z efektami realizacji określonych

36 U.K. Zawadzka-Pąk, Przyszłość budżetu zadaniowego w Polsce, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2013, nr 1(3), s. 68-74.

37 M. Adamczyk, Budżet zadaniowy – droga do efektywnego zarządzania finansami publicznymi, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2013, nr 1(3), s. 7.

38 M. Postuła, Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania, „Studia BAS”, 2013, nr 33, s. 59; M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, Budżet zadaniowy w miastach na prawach powiatu, „Infos”, 2013, nr 3(14), s. 1.

zadań. Jest to możliwe dzięki klasyfikacji wydatków budżetowych dokonywanej wyłącznie na podstawie kryterium przedmiotowego, co oznacza, że planowanie wydatków dotyczy rodzaju, jakości i liczby zadań publicznych. Wynikają one zarówno z kompetencji ustawowych (obowiązków nakładanych na samorządy przez administrację rządową), jak i innych wynikających z woli samorządu zawartych w strategiach rozwojowych JST oraz potrzeb mieszkańców. Sposób klasyfikacji wydatków i wynikająca z tego przejrzystość budżetu, nie jest jedyną różnicą między tradycyjnym a zadaniowym budżetowaniem. W odróżnieniu od budżetu tradycyjnego, budżet zadaniowy również:<sup>39</sup>

- koncentruje się na efektach wydatkowania środków budżetowych, ściśle powiązanych z zadaniem, których pomiaru dokonuje się dzięki uzupełnieniu budżetu o część sprawozdawczą dotyczącą sprawności, na którą składają się jasno zdefiniowane oraz zhierarchizowane cele, jakie stawia się przy realizacji określonych zadań, środki, za pomocą których mają one być osiągnięte oraz mierniki (wskaźniki) rezultatu, pozwalające monitorować stopień realizacji przyjętych celów;
- jest narzędziem zarządzania, a nie administrowania środkami publicznymi;
- oparty jest na metodzie budżetowania od zera, co oznacza, że punktem wyjścia planowania wydatków na kolejny rok budżetowy nie są poziom i struktura kwot pieniężnych z poprzedniego budżetu, lecz aktualne potrzeby i preferencje ustalone w formie celów do realizacji na dany rok budżetowy;
- odchodzi od zasady roczności poprzez powiązanie budżetu rocznego z wieloletnim programem budżetowym;
- pozwala na elastyczne wydatkowanie posiadanych środków, wynikające z realizacji zaplanowanych celów (dzięki uogólnieniu wydatków decydenci mogą dowolnie przenosić środki przyznane w ramach ustalonego ogólnie limitu wydatków);
- wskazuje odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań;
- jest metodą komunikowania się rządzących z obywatelami.

W świetle powyższego, należy budżetowi zadaniowemu przypisać trzy zasady związane z pożądanymi cechami budżetu. Pierwsza to *przejrzystość* budżetu wynikająca z wprowadzenia jasnej klasyfikacji wydatków opartej na zadaniach. Druga dotyczy *skuteczności i efektywności*, czyli racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, wynikającej z określenia celów i mierników oraz porównania efektów z poniesionymi nakładami na realizację określonych zadań. Natomiast ostatnia zasada, *wieloletniości*, oznacza wieloletnią projekcję wydatków dla określonych zadań<sup>40</sup>.

Obecnie jednostki samorządu terytorialnego nie są zobligowane do sporządzania budżetu w układzie zadaniowym, aczkolwiek ustawodawca wprowadził w życie odpowiednie regulacje prawne przygotowujące samorządy terytorialne do jego tworzenia<sup>41</sup>. Funkcjonowanie

39 U.K. Zawadzak-Pąk, Konstrukcja prawna wdrażania i realizacji budżetu zadaniowego we Francji i Polsce, Edu-libri, Kraków 2014, s. 25-28; J. Marczkowska-Proczka, Budżet zadaniowy – portal wiedzy, Jak skutecznie zastosować budżet zadaniowy w twojej jednostce: <http://budzet-zadaniowy.info/artykuly/arykul/budzet-zadaniowy-reforma-finansow/strona/4> [02.12.2014]; A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska, Budżet w układzie zadaniowym w samorządach gminnych – determinanty wdrożenia, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, Seria: Administracja i Zarządzanie, 2014, nr 100, s. 85-95.

40 J. Marczkowska-Proczka, op. cit.

41 M. Jareńko, Wprowadzenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, 2013, nr 1(4), s. 7.

w niektórych jednostkach budżetu zadaniowego wynika z ich własnej inicjatywy, której źródłem jest zwiększenie efektywności gospodarki finansowej. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że podstawą funkcjonowania budżetów zadaniowych w jednostkach samorządu terytorialnego jest uchwała organu wykonawczego jednostki, która wprowadza elementy budżetowania zadaniowego w odniesieniu do planowania i ewidencji procesów gospodarki finansowej. Przebiega ono równoległe do procesów budżetowania tradycyjnego, budżet zadaniowy w większości przypadków stanowi dokument projektowy uchwały budżetowej, który uzasadnia przyjętą kalkulację wydatków budżetowych<sup>42</sup>. Jak można oczekiwać, budżetowanie zadaniowe będzie stanowiło drugi – równoległy obok budżetowania tradycyjnego – filar systemu rachunkowości budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego.

W świetle Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) coraz większą popularność zyskuje koncepcja budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), będącego nurtem rozwoju koncepcji NPM w kierunku współzrządzenia ściśle związanego ze społeczeństwem obywatelskim. Jest to nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych, która w swojej istocie jest oddolnym procesem określania priorytetów budżetowych i wskazywania przez obywateli, w ramach określonej kwoty finansowej, zadań (projektów inwestycyjnych) do wykonania w ich miejscowości w danym roku realizacji budżetu<sup>43</sup>. Partycypacyjność budżetu oznacza, iż ma on charakter lokalny (może dotyczyć całego miasta, dzielnicy, osiedla), jego integralną częścią jest publiczna dyskusja z udziałem mieszkańców, dotycząca określonych środków finansowych, które wydatkowane będą na realizację zadań zgodnie z preferencjami i potrzebami lokalnych grup. Istotne jest również to, że budżet partycypacyjny nie jest przedsięwzięciem jednorazowym lecz procesem długofalowym, a uzgodnione propozycje inwestycyjne są wiążące<sup>44</sup>. Jego wdrożenie:

- zwiększa efektywność polityki miejskiej kreowanej przez władze lokalne oraz legitymizuje ją wśród mieszkańców;
- integruje lokalną społeczność wokół dóbr publicznych, a jednocześnie wpływa na wzrost identyfikacji mieszkańców z miejscem;
- przyczynia się do wzrostu poczucia odpowiedzialności mieszkańców za dobro wspólne i buduje zgodę społeczną;
- zwiększa świadomość mieszkańców w zakresie funkcjonowania miasta i sposobu finansowania jego rozwoju;
- promuje ideę dobrego zarządzania terytorium;
- demokratyzuje proces decyzyjny poprzez:
  - aktywizowanie mieszkańców do współdecydowania o losach ich miejscowości;
  - koncentrację na ważnych problemach społeczności lokalnych;
  - poprawę jakości życia w mieście;
  - wspieranie jego zrównoważonego rozwoju<sup>45</sup>.

42 M. Korolewska, K. Marchlewska-Bartkowiak, op. cit., s. 172-173.

43 M. Rachwał, Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych, "Political Science Review", 2015, nr 4, s. 173.

44 Zasady budżetów partycypacyjnych, Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS, Łódź 2013: [www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/zasady-bud%C5%BCet%C3%B3w.pdf](http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/zasady-bud%C5%BCet%C3%B3w.pdf) [15.04.2015].

45 Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 14-18; Zasady budżetów partycypacyjnych, op. cit.

## 9.5. Proces budżetowy

Proces budżetowy obejmuje zestaw działań, które dotyczą ustalenia, wdrożenia i ewaluacji planu świadczenia dóbr i usług przez daną organizację. Jest to metoda zarządzania, która pomaga decydom jednostki samorządu terytorialnego podejmować decyzje w zakresie alokacji środków publicznych<sup>46</sup>. Właściwie zorganizowany proces nie ogranicza się do przygotowania dokumentu prawnego, w którym przyporządkowuje się poszczególne fundusze do odpowiednich pozycji klasyfikacji budżetowej, a jest zakrojonym na szeroką skalę procesem politycznym, menedżerskim, planistycznym, komunikacyjnym i finansowym. Do podstawowych cech procesu budżetowego należy zaliczyć długoterminowość i powiązanie z celami organizacji, koncentrację decyzji budżetowych na rezultatach i wynikach, zachęcanie do komunikacji wszystkich zainteresowanych stron oraz dostarczanie zachęt kadrze menedżerskiej i pracowniczej<sup>47</sup>. Cechy te dowodzą, że nie jest to tylko prosty proces bilansowania dochodów i wydatków w ciągu roku. Wykracza on bowiem poza tradycyjne budżetowanie pozycyjne i jest działaniem strategicznym, motywacyjnym oraz elastycznym, które zwiększa sprawność działania JST.

Organizacja o nazwie *National Advisory Council on State and Local Budgeting* (NACSLB), która została założona przez osiem stowarzyszeń władz lokalnych i stanowych w USA w 1995 r., w celu określenia dobrych praktyk w zakresie budżetowania w jednostkach samorządowych, zaleca stosowanie czterech podstawowych zasad<sup>48</sup>. Pozostają one w zgodzie z definicją oraz celem procesu oraz obejmują wiele funkcji uwzględniających specyfikę jednostki gospodarującej. Dla każdej z zasad określono elementy składowe, które odpowiadają osiąganym rezultatom i służą transmisji kluczowych założeń na komponenty działania. W tabeli 9 zaprezentowano zasady procesu budżetowego w jednostkach sektora publicznego<sup>49</sup>.

Wymienione elementy działań w ramach poszczególnych zasad dostarczają istotnych wskazówek podmiotom pragnącym doskonalić proces gospodarowania poprzez kompleksowe zarządzanie procesami sfery realnej i finansowej. Jest to swego rodzaju zalecany wzorzec budżetowania, którego zakres wykorzystania zależy od decyzji poszczególnych jednostek. Konieczność kompleksowego podejścia i polityczna natura procesu budżetowania w podmiotach sektora publicznego powodują, że musi on być dostosowany do specyfiki danej jednostki. Dlatego zaprezentowane procedury budżetowe należy traktować jako rekomendacje, które nie wykluczają podejść alternatywnych, modyfikacji i kompilacji<sup>50</sup>.

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>51</sup>. W procesie przygotowania, uchwalania i realizacji budżetu przepisy prawa określają obowiązujące terminy oraz kompetencje organów jednostki samorządu terytorialnego. Organem stanowiącym jest rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, zaś organem wykonawczym zarząd – w powiecie i województwie oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta w gminie. W pracach nad budżetem można wyodrębnić następujące etapy:

46 E. Hemenstall, *Being Successful in Budgeting*, Blackball Publishing, Dublin 1999, s. 3-4.

47 G. Kozuń-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne”, 2010, nr 9, s. 5-17.

48 *Recommended Budget Practices: A Framework For Improved State and Local Government Budgeting*, Government Finance Officers Association, Chicago 1999.

49 G. Kozuń-Cieślak, op. cit., s. 7.

50 Patrz szerzej: G. Kozuń-Cieślak, op. cit.

51 Dz.U. 2013 poz. 885 z późn. zm.

- opracowanie projektu uchwały budżetowej i jej przedłożenie organowi stanowiącemu w ramach inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego;
- uchwalanie budżetu, na które składa się rozpatrzenie projektu budżetu oraz podjęcie uchwały budżetowej przez organ stanowiący;
- wykonywanie budżetu;
- sprawozdanie z realizacji budżetu<sup>52</sup>.

Tab. 16. Zasady efektywnego budżetowania

<b>ZASADA I: SFORMUŁOWANIE SZEROKICH CELÓW NADAJĄCYCH KIERUNEK PROCESOWI DECYZYJNEMU</b>	Element I	Ocena potrzeb społecznych, nakreślenie priorytetów, wyzwań i możliwości
	Element II	Identyfikacja możliwości i wyzwań stojących przed władzami samorządowymi w obszarze dostarczanych usług, posiadanych środków trwałych i stosowanych metod zarządzania
	Element III	Formułowanie szerokich celów i rozpowszechnianie informacji o podjętych kierunkach działań
<b>ZASADA II: USTALENIE SPOSOBÓW OSIĄGANIA CELÓW</b>	Element IV	Przyjęcie odpowiedniej polityki finansowej
	Element V	Opracowanie planów oraz polityk operacyjnych i inwestycyjnych
	Element VI	Opracowanie szczegółowych programów i zakresu dostarczanych dóbr i usług publicznych zgodnie z ustalonymi politykami i planami
	Element VII	Opracowanie strategii zarządzania
<b>ZASADA III: OPRACOWANIE BUDŻETU ZGODNIE Z USTALONYMI SPOSOBAMI OSIĄGANIA CELÓW</b>	Element VIII	Ustalenie procedur przygotowywania i przyjęcia budżetu
	Element IX	Ustalanie i ocena możliwości finansowych
	Element X	Dokonywanie wyborów niezbędnych dla przyjęcia budżetu
<b>ZASADA IV: OCENA WYNIKÓW DZIAŁAŃ I EWENTUALNE DOSTOSOWANIA</b>	Element XI	Monitorowanie, pomiar i ocena działalności
	Element XII	Dokonywanie dostosowań

Źródło: G. Kozuń-Cieślak, op. cit.

Przebieg prac związanych z procedurą budżetową rozpoczyna etap przygotowania projektu uchwały budżetowej. Jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z art. 233 u.f.p. Zgodnie z nim, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały

52 J. Sierak, Przygotowanie, uchwalanie i realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sprawozdania z realizacji budżetu: <http://saf.ews21.pl/download/lectures/0/000/000/001/wykladbudzet.pdf> [03.12.2014].



budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. We wspomnianej uchwale proceduralnej określa się więc tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Powinna ona zawierać kompleksowe określenie procedury budżetowej, w szczególności ustalenie czynności dotyczących wstępnego przygotowania projektu oraz regulacje związane z trybem uchwalania i zmian budżetu w danej JST, np. terminy składania wniosków, wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych, czy tryb prac merytorycznych komisji rady i sejmiku. W każdym elemencie muszą być one zgodne z ogólnymi przepisami proceduralnymi i kompetencyjnymi określonymi w ustawie o finansach publicznych. Projekt uchwały jest przyjmowany w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub uchwały zarządu (powiatu, województwa). Powinien być opracowany z uwzględnieniem określonych przez ustawodawcę w art. 235 i 236 u.f.p. elementów obligatoryjnych i fakultatywnych uchwały budżetowej (dochodów i wydatków). Równoległe zarząd przedkłada organowi stanowiącemu uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale proceduralnej.

Zgodnie z przepisami art. 238 ust. 1 u.f.p. organ wykonawczy (zarząd jednostki samorządu terytorialnego) przedkłada organowi stanowiącemu w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem. W tym samym terminie powinien on zostać także przekazywany regionalnej izbie obrachunkowej (RIO) w celu zaopiniowania. Organ nadzoru dokonuje oceny przedłożonego projektu z punktu widzenia zgodności z prawem, wyłącznie pod względem formalnym i rachunkowym. Wydanie negatywnej opinii nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, bowiem RIO ponownie bada uchwałę budżetową po jej podjęciu przez organ stanowiący. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przed uchwaleniem budżetu zobowiązany jest przedstawić opinie RIO organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowym obowiązkiem zarządu jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku wydania negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej, jest sporządzenie i przedstawienie odpowiedzi na zawarte w opinii zarzuty. Przepisy nie precyzują treści takiej odpowiedzi, ani jej formy. Powinna być to jednak odpowiedź pisemna, jej treść w zasadzie sprowadzać się może bądź do podzielenia poglądów zawartych w opinii, bądź do podtrzymania własnych zapatrywań i polemiki z opinią. Odpowiedź winna szczegółowo odnosić się do wszystkich zarzutów podniesionych w opinii.

Przepisy ustawy nie przewidują negatywnych sankcji niedotrzymania wskazanego terminu przedłożenia projektu budżetu. Należy jednak zwrócić uwagę, że organ wykonawczy może ponieść odpowiedzialność polityczną, czego następstwem mogą być określone postawy i opinie wyborców. W przypadku powtarzania się sytuacji niedotrzymania terminu może to być potraktowane jako naruszanie prawa i stanowić podstawę do ingerencji Prezesa Rady Ministrów sprawującego nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego. W konsekwencji może to doprowadzić do rozwiązania zarządu lub odwołania organu wykonawczego. Niedotrzymanie ustawowego terminu przedłożenia budżetu wpływa tym samym na jakość procesu zarządzania. Sytuacja taka może doprowadzić do naruszenia ustawowo określonego trybu opracowania przez podległe zarządowi jednostki organizacyjne projektów planów finansowych, bowiem wykorzystują one do ich sporządzania informacje zawarte w projekcie budżetu.

Komplementarnym elementem projektu uchwały budżetowej są objaśnienia, bez których tak radni, jak i mieszkańcy, nie są w stanie zrozumieć zawartych w projekcie budżetu dochodów i wydatków. Objaśnienia powinny zawierać opis każdej pozycji, m.in. ich podstawę prawną oraz sposób kalkulacji. Każdy wydatek powinien być w objaśnieniu uzasadniony i porównany

z wydatkiem poniesionym w roku poprzednim. Z przepisów prawa, w myśl ustawy o samorządzie gminnym, wynika również konieczność poinformowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu. Zarząd gminy powinien udostępnić opinii publicznej założenia do projektu budżetu jeszcze przed jego uchwaleniem. W doktrynie postuluje się, by obejmowało to również przedstawienie lokalnej społeczności objaśnień do projektu budżetu oraz informacji o stanie mienia komunalnego. Omawiany obowiązek wiąże się z jawnością finansów gminy i może być wypełniony przez podanie do publicznej wiadomości założeń do projektu budżetu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Przepisy ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie wojewódzkim nie nakładają podobnego obowiązku na zarządy powiatów i województw.

Etap prac nad projektem budżetu kończy się w momencie jego przedstawienia przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu, celem uchwalenia budżetu. Zgodnie z art. 239 u.o.f.p. akceptacja budżetu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego JST, który podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego (zasady uprzedniości i roczności budżetu), a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. W tym przypadku do czasu uchwalenia budżetu podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu JST. Przepisy ustawy nie wskazują kryteriów pozwalających ocenić, czy w danej sytuacji zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek pozwalający uchwalić budżet już w roku budżetowym. Ciężar oceny stanu faktycznego należy do organu stanowiącego JST, przy czym z pewnością do omawianych przypadków zaliczyć należy trudno przewidywalne zdarzenia losowe (np. klęska żywiołowa), a także przypadające w okresie procedury budżetowej wybory uzupełniające do organu stanowiącego. Niezależnie od daty przyjęcia, uchwała budżetowa obowiązuje od dnia 1 stycznia roku budżetowego<sup>53</sup>.

Przedłożenie projektu budżetu radzie (sejmikowi) jest momentem rozpoczynającym fazę prac nad przyszłym budżetem przez organ stanowiący. Ich przebieg nie jest określony w powszechnie obowiązujących przepisach, a wynika ze stosownych uchwał organów stanowiących w sprawie procedury uchwalania budżetu i jego zmian. Z praktyki jednakże wynika, że po przedłożeniu projektu odpowiednie komisje organu stanowiącego opiniują otrzymany dokument, wnoszą formułowane przez siebie wnioski i opinie, do których powinien ustosunkować się organ wykonawczy (wyrazić na nie zgodę lub nie)<sup>54</sup>. Celem tych działań jest ustalenie ostatecznego kształtu projektu uchwały budżetowej. W trakcie toczących się prac, ważnym zagadnieniem jest zakres zmian jakie organ stanowiący może wprowadzić do projektu uchwały budżetowej, a także problem wprowadzania do jego treści autopoprawek organu wykonawczego. Zastosowanie w tym zakresie ma art. 240 ust. 2 u.o.f.p., który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może bez zgody zarządu wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W trakcie prac organ stanowiący musi przestrzegać jeszcze kilku innych, istotnych zasad wynikających z przepisów prawa. Obejmują one przede wszystkim konieczność sfinansowania wydatków obligatoryjnych, z którymi związane są z góry określone wielkości wynikające z przepisów prawa. Obowiązkowo muszą zostać także zabezpieczone środki finansowe na

53 W. Lachiewicz (red.), *Uchwały i zarządzenia organów samorządu terytorialnego dotyczące spraw finansowych*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 15.

54 E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, op. cit., s. 1067.

spłaty rat długu publicznego przypadające w roku budżetowym oraz wydatki związane z jego obsługą i regulacją innych zaciągniętych zobowiązań. W budżecie powinny również zostać zagwarantowane środki na realizację wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, finansowanie zadań obowiązkowych z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami, a także realizowanych na podstawie porozumień. W obszarach tych radni mają bardzo ograniczone możliwości wprowadzania zmian do przedłożonego projektu. W pozostałym zakresie, w szczególności w ramach wydatków majątkowych, takie zmiany są możliwe. Organ stanowiący może uchwalić budżet odbiegający treścią od projektu uchwały budżetowej. Jak wspomniano wyżej, zgodnie z art. 240 u.o.f.p rada (sejmik) jako organ, w kompetencji którego leży uchwalanie budżetu, jest uprawniona, bez uprzedniej zgody organu wykonawczego, do wprowadzania w projekcie budżetu zmian polegających na zmniejszeniu dochodów lub zwiększeniu wydatków, jeśli nie powodują one zwiększenia deficytu. Każda propozycja zwiększenia wydatków obliguje do wskazania źródeł ich finansowania<sup>55</sup>.

Jak już wspomniano, uchwalenie budżetu jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego. Uchwała wymaga uzyskania aprobaty większości radnych (zwykła większość głosów „za”). Przed uchwaleniem budżetu zarząd jest zobowiązany przedstawić radzie (sejmikowi) opinię organu nadzoru w sprawie projektu uchwały budżetowej. Zasada roczności budżetu sprawia, że uchwała budżetowa ma moc wiążącą od 1 stycznia roku budżetowego, także w sytuacji, gdy uchwalenie budżetu następuje w terminie późniejszym. Uchwała budżetowa, poza budżetem jednostki samorządu terytorialnego stanowiącym niezbędną i podstawową jej część, obejmuje również część normatywną (przepisy) oraz załączniki<sup>56</sup>. W świetle ustawy z 2009 r. o finansach publicznych<sup>57</sup> w uchwale budżetowej JST muszą zostać określone: łączna kwota planowanych dochodów i wydatków (z wyodrębnieniem dochodów/wydatków bieżących i majątkowych), wielkość planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki, łączna kwota planowanych przychodów oraz rozchodów, limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, a także kwota wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Uchwała powinna zawierać również informacje dotyczące zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw oraz uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, a także inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego<sup>58</sup>. Bardzo istotnym elementem, który decyduje o kształcie uchwały budżetowej, jest zapewnienie zgodności prawnej zawartych w niej treści. Oznacza to, że mogą się w niej znaleźć tylko te zapisy, które mają podstawę prawną.

Uchwalony budżet jednostki samorządu terytorialnego podlega procesowi wykonywania. Etap ten obejmuje całość działań mających na celu realizację strony dochodowej i wydatkowej budżetu, na podstawie uchwały przyjętej przez organ stanowiący. Celem jest realizacja zadań ujętych w rocznym planie finansowym. Zgodnie z art. 247 budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. Sprawuje on ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, wielkości planowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego

55 [www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/dokonywania-zmian-w-budzecie-w-ciagu-roku](http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/dokonywania-zmian-w-budzecie-w-ciagu-roku) [28.11.2014].

56 Główny Urząd Statystyczny: [ld.stat.gov.pl](http://ld.stat.gov.pl) [29.11.2014].

57 Dz.U. 2013 poz. 885 z późn. zm., art. 211-215 oraz 233-246: [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf) [01.12.2014].

58 Główny Urząd Statystyczny: [ld.stat.gov.pl](http://ld.stat.gov.pl) [29.11.2014].

jej zarząd przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Opracowują one projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, nie później jednak niż do 22 grudnia. Jest to bardzo ważny etap, gdyż planowane dochody i wydatki budżetu są realizowane przede wszystkim przez podległe jednostki organizacyjne. W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej (art. 247) zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Przygotowuje również plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami. Za podstawę tego planu przyjmuje się kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa.

W trakcie wykonywania budżetu może zaistnieć konieczność dokonania zmian w budżecie. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą być różne. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 233 u.f.p., po uchwaleniu budżetu wyłączna inicjatywa zmiany uchwały budżetowej przysługuje organowi wykonawczemu, co oznacza, że radni nie są upoważnieni do uchwalania zmian z własnej inicjatywy, z pominięciem organu wykonawczego. Mogą również wystąpić wydatki nieprzewidziane, w związku z obowiązkowymi płatnościami wynikającymi z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód. Są one więc następstwem powstałych zobowiązań. Wystąpienie takich wydatków powoduje konieczność dokonania w planie finansowym stosownych zmian, wydatki te sankcjonujących. Na cel ich finansowania może być wykorzystana, np. rezerwa ogólna.

W budżecie jednostki samorządu terytorialnego są tworzone rezerwy celowe i rezerwa ogólna. Art. 222 u.f.p. stwierdza, że rezerwa ogólna nie może być niższa niż 0,1% i nie wyższa niż 1% wydatków budżetu. Jednocześnie nie istnieje określenie przeznaczenia tej rezerwy, jednak środki z niej pochodzące nie mogą być wykorzystane na wzrost wynagrodzeń i uposażeń ze stosunku pracy. Rezerwy celowe natomiast mogą być tworzone na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków unijnych. Suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Rezerwami dysponuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków.

Proces budżetowy kończy się sporządzeniem sprawozdań z wykonania planu budżetu, które zatwierdzane są przez właściwe organa. Szczegółowy zakres i tryb postępowania w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej omówiono w rozdziale dotyczącym kontroli i monitorowania realizacji planów w JST.

## 9.6. Zakończenie

Budżet JST spełnia szereg różnorodnych funkcji o charakterze zarządczym, ekonomicznym oraz politycznym. Proces jego planowania jest istotnym elementem polityki finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego. W swojej istocie planowanie budżetu jest prognozowaniem poziomu wpływów i wydatków środków finansowych w ścisłym powiązaniu z procesami rzeczowymi. Budżet, jako sformalizowany plan finansowy, stanowi jedno z najważniejszych narzędzi zarządzania finansowego JST. Pozwala na sporządzenie liczbowego zestawienia ich celów i priorytetów, a zarazem jest podstawą alokacji zasobów i dokonywania oceny działalności samorządu. Sprzyja również efektywnemu i oszczędnemu zarządzaniu środkami publicznymi, którymi dysponują władze samorządowe, a zarazem jest narzędziem ich komunikacji ze wspólnotą. W tym świetle istotnego znaczenia nabierają zalecenia nauki w zakresie reguł postępowania przy opracowaniu i wykonaniu budżetu. Znajduje to swój wyraz w kilkunastu szczegółowych zasadach budżetowych.

Wieloetapowy proces uchwalania budżetu, choć w znacznej mierze znacząco sformalizowany, nie powinien być zestawem rutynowych czynności o charakterze ewidencyjno-rachunkowym. Może i powinien być platformą, na której pojawiają się i są uwzględniane różnego typu inicjatywy obywatelskie. Sprzyjać to będzie efektywniejszemu wykorzystaniu środków publicznych, co w konsekwencji przyczyni się do zwiększenia możliwości realizacji przyjętych celów i priorytetów w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Przepisy prawa oraz postulaty nauki traktują budżet jako narzędzie zarządzania finansami publicznymi, ale równocześnie umożliwiają i zalecają stosowanie różnych jego form, przede wszystkim w układzie zadaniowym. Taka forma jego prezentacji, w odróżnieniu od budżetu sporządzanego w układzie tradycyjnym, zwiększa jego przejrzystość oraz umożliwia poprawę efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych, a także wpływa na wiarygodność i przewidywalność polityki finansowej poprzez powiązanie wydatków ze średnio i długoterminowymi priorytetami JST.

### Informacja o autorach:

Wojciech Kozłowski, dr hab., adiunkt, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Jacek Michalak, dr, adiunkt, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie



## Rozdział 10



# STRATEGICZNA KARTA WYNIKÓW JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA REALIZACJĄ STRATEGII

### 10.1. Uwagi wstępne

W literaturze przedmiotu tematyka związana z metodami zarządzania strategicznego jest głównie dedykowana dla przedsiębiorstw komercyjnych. W przypadku JST opisywane są klasyczne rozwiązania, np. analiza SWOT. Można sformułować wniosek o braku nowych sposobów, które pozwolą zarządzającym w administracji samorządowej w sprawniejszej realizacji strategii. Jedną metod, która może znaleźć uznanie we wdrażaniu strategii jest strategiczna karta wyników.

W niniejszym rozdziale przedstawiono ją w odniesieniu do zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności przedstawiono teoretyczno-metodologiczne podstawy SKW, następnie wyjaśniono jej włączenie do realizacji strategii. Przykład zastosowania w mieście Charlotte, został opracowany na podstawie dokumentów źródłowych i opisów studium przypadku z literatury przedmiotu. W przedostatnim podrozdziale autorzy omówili wskazówki aplikacji SKW.

Rozważania te warto poprzedzić krótkim przybliżeniem specyfiki systemu samorządów lokalnych w USA, gdzie jednostki te charakteryzują się dużą autonomią prawną – występuje duże zróżnicowanie prawa lokalnego (w tym także w zakresie władztwa podatkowego) nie tylko pomiędzy stanami, lecz także w ramach konkretnych stanów. Tworzenie i umacnianie władzy lokalnej stanowi zadanie władz stanowych. Charakterystyką lokalnej administracji amerykańskiej jest duże rozdrobnienie jednostek – w roku 2012 w USA było nieco ponad 90 tys. jednostek samorządowych, w tym 38 910 jednostek przeznaczenia ogólnego i ponad 51 tys. jednostek specjalnych. Te pierwsze to jednostki posiadające status władzy lokalnej lub uprawnienia do jej sprawowania, stanowiące tzw. jurysdykcje, czyli samodzielne podmioty prawne. Ponad 3 tys. z nich to hrabstwa<sup>1</sup> (*counties*), 19 519 to gminy, natomiast 16 360 to wyodrębnione dzielnice miast lub miasta (*townships, towns*). Wśród jednostek przeznaczenia specjalnego prawie 13 tys. stanowią okręgi szkolne (*school districts*), a ponad 38 tys. to

1 W różnych tłumaczeniach można także spotkać określenie powiat, jednak z uwagi na różnice, głównie w zakresie zadań, w porównaniu z polskim samorządem w pracy przyjęto tłumaczenie hrabstwo.



tw. okręgi specjalne (*special districts*)<sup>2</sup> Samorządowe dystrykty specjalne powoływane są przez władze stanowe do realizowania wybranych zadań lokalnych, które nie mogą być zlecane zbyt małym samorządom o kompetencjach ogólnych. Konsekwencją tych różnicowań są odmienne zakresy realizowanych przez samorządy zadań, czy też rozmaite porozumienia pomiędzy, np. miastami a hrabstwami czy samorządami różnego szczebla i wielkości usytuowanymi na obszarach metropolitalnych. Kolejną istotną cechą organizacji władz lokalnych USA jest zróżnicowanie organizacji władzy, zarówno w ramach szczebli samorządów, jak i w przyjętym modelu władzy na tych samych szczeblach samorządu. W większości stanów miasta posiadają swoje organy stanowiące (rady), będące organami wybieralnymi oraz organy wykonawcze – burmistrzów wraz z aparatem wykonawczym, jakim jest urząd miejski. Jednakże pozycja burmistrza i przyjęty model sprawowania władzy mogą istotnie się różnić<sup>3</sup>. W przypadku burmistrza wybieranego w wyborach bezpośrednich jego pozycja jest niezależna i równoprawna wobec pozycji rady (w niektórych kwestiach i przy zachowaniu określonej procedury ma on nawet prawo weta w stosunku do decyzji rady). Drugi przypadek to podporządkowanie burmistrza radzie – w sytuacji, gdy jest on wybierany z jej składu<sup>4</sup>. Trzecia z możliwości to powierzenie przez radę funkcji burmistrza zawodowemu administratorowi (menedżerowi). W praktyce rzadko spotykane są modele w czystej postaci, natomiast w amerykańskich samorządach często możemy zaobserwować ich różnego rodzaju konfiguracje.

Jednak niezależnie od lokalnych zróżnicowań wspólną cechą samorządów amerykańskich jest pozostawanie pod silną presją ograniczeń finansowych i wzrostu oczekiwań w zakresie odpowiedzialności przed mieszkańcami i władzami stanowymi za wydatkowanie środków pochodzących z podatków czy dotacji. Te oczekiwania – w połączeniu ze spowolnieniem czy wahaniami poziomu wzrostu gospodarczego, ograniczeniem dotacji federalnych oraz brakiem akceptacji społecznej dla podwyższania czy wprowadzania nowych podatków – wymuszają na samorządach lokalnych funkcjonowanie w sposób zbliżony do działania podmiotów gospodarczych oraz adaptowanie metod zarządzania właściwych dla sektora prywatnego.

## 10.2. Istota strategicznej karty wyników

Strategiczna karta wyników (*Balanced Scorecard*) została opracowana w celu dostarczenia zarządzającym narzędzia umożliwiającego wielowymiarową ocenę organizacji. Podstawy metodyczne opracowano w ramach projektu pt. „Mierzenie efektywności w organizacjach przyszłości” w 1990 r. Całość prac była zrealizowana przez zespół składający się z przedstawicieli 12 przedsiębiorstw, któremu przewodził D.P. Norton. Konsultantem merytorycznym był R.S. Kaplan, profesor rachunkowości. Zespół analizował różne systemy pomiaru efektywności organizacji, dochodząc do wniosku, że brakuje w tych podejściach zbiorczego ujęcia istotnych kwestii dla oceny przedsiębiorstw z perspektywy historycznej, teraźniejszej

2 K. Głuc, Samorząd lokalny w USA, [w:] S. Mazur (red.), Reformy samorządu terytorialnego w wybranych krajach, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015, s. 140.

3 Porównaj: A. Majer, Miasta Ameryki i polityka odnowy, KPZK PAN, studia tom CVII, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 167-168 oraz S. Mazur, Narodowe modele administracji publicznej, [w:] J. Hausner (red.), Administracja Publiczna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 85.

4 W tym przypadku często spotykamy się z systemem tzw. komisji czy rady komisarzy, gdzie wybrani w wyborach powszechnych komisarze dokonują ze swego grona wyboru przewodniczącego – sytuacja ta dosyć powszechnie występuje na szczeblu hrabstw (np. hrabstwo Mecklenburg).

i przyszłej. Propozycję nowej metody przedstawili R.S. Kaplan i D.P. Norton w 1992 r. w artykule zatytułowanym „*The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*”<sup>5</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dobór przedsiębiorstw do wspomnianego projektu, ponieważ ich pochodzenie miało wpływ na charakter metody. Otóż byli to reprezentanci dużych firm takich jak: Advanced Micro Devices, American Standard, Apple Computer, Bell South, CIGNA, Conner Peripherals, Cray Research, DuPont, Electronic Data Systems, General Electric, Hewlett Packard i Shell Kanada<sup>6</sup>. Z tego względu użyte sformułowania do opisu metody bardziej odpowiadały charakterowi tych korporacji, co dało w przyszłości asumpt do dokonywania modyfikacji proponowanego sposobu pomiaru efektywności dla organizacji o różnym rozmiarze z sektora publicznego i pozarządowego. W rezultacie SKW ewoluowała od pomiaru efektywności do systemu zarządzania wspomagającego wdrożenie strategii<sup>7</sup>. Uwzględniając tematykę niniejszego opracowania autorzy skoncentrowali się na prezentacji SKW dostosowanej do administracji publicznej<sup>8</sup>.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na różne tłumaczenia oryginalnej nazwy metody: *Balanced Scorecard*. Dosłowne jej tłumaczenie to zrównoważona karta wyników, jednak – jak zauważyli to R.S. Kaplan i D.P. Norton – bardziej poprawne jest podkreślanie strategicznego wymiaru. Dlatego też w publikacjach krajowych, w tym i tłumaczeniach prac wspomnianych autorów na język polski, używa się zwrotu strategiczna karta wyników (SKW). Taki zapis przyjęto w niniejszym tekście.

Za podstawową cechę charakterystyczną SKW należy uznać wprowadzenie czterech perspektyw patrzenia na organizację tj.: finanse, klienci, procesy i rozwój. Każdą z nich opisano, stosując pytania, na które próbuje się w ich ramach odpowiedzieć:

- perspektywa finansowa: „w jaki sposób akcjonariusze powinni postrzegać firmę, aby uznano, że odniosła sukces finansowy”?
- perspektywa klienta: „jak powinniśmy wyglądać w oczach klientów, aby zrealizować swą misję”?
- perspektywa procesów wewnętrznych: „na jakich procesach biznesowych powinniśmy się szczególnie skupić, aby zaspokoić oczekiwania naszych klientów”?
- perspektywa rozwoju<sup>9</sup>: „w jaki sposób należy podtrzymywać gotowość do innowacji i zmian w organizacji, aby zrealizować misję”<sup>10</sup>

Każdy z wymiarów jest połączony ze sobą, a spaja je misja i strategia.

5 R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, “Harvard Business Review”, 1992, Nr 1.

6 R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, wyd. 2, PWN, Warszawa 2002, s. 17.

7 M. Ćwiklicki, *Ewolucja zrównoważonej karty wyników*, „Przegląd Organizacji” 2005, nr 6, s. 26-28.

8 Opis SKW w odniesieniu do firm można znaleźć w pracy R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak...*, op. cit.

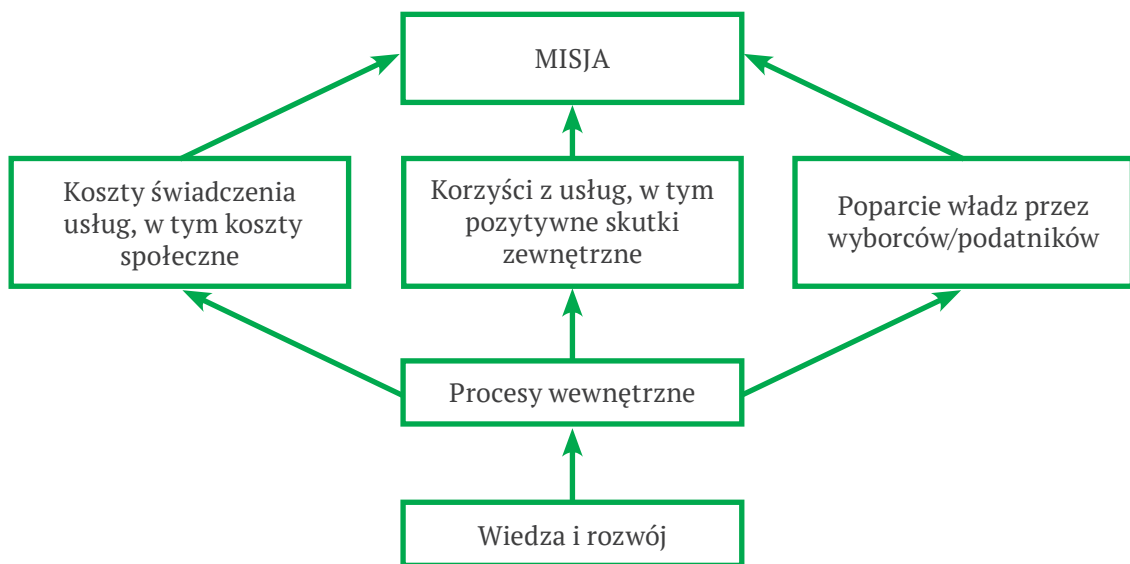
9 Na jej określenie używa się w literaturze przedmiotu różnych nazw, np. perspektywa rozwoju i wiedzy, rozwoju i wzrostu, uczenia się i rozwoju, innowacji wiedzy.

10 R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Balanced Scorecard...*, op. cit., s. 72.

Dostrzec można, iż oryginalna propozycja perspektyw jest dedykowana dla firm komercyjnych<sup>11</sup>. W przypadku administracji publicznej wymiar finansowy nie jest najistotniejszy ze względu na odmienny charakter działania sektora publicznego. Ponadto odbiorcy usług administracyjnych nie płacą bezpośrednio za ich korzystanie. R.S. Kaplan i D.P. Norton zaproponowali, aby wyodrębnić tzw. gwarantów środków finansowych i odbiorców usług publicznych<sup>12</sup>. W wyniku tego zabiegu podstawowy podział perspektyw dla administracji publicznej przedstawia się następująco:

- perspektywa klientów (gwarantów środków finansowych i odbiorców usług) wyraża potrzebę spełnienia oczekiwań zarówno jednej, jak i drugiej grupy interesariuszy;
- perspektywa dostarczonych korzyści pozwala na określenie pożytku z działań administracji publicznej;
- perspektywa ponoszonych kosztów dotyczy efektywności ekonomicznej i społecznej jednostki administracji publicznej;
- perspektywa wewnętrznych procesów podkreśla rolę sprawnie funkcjonujących procesów, w wyniku których potrzeby zarówno odbiorców usług publicznych, jak i gwarantów środków finansowych są zaspokojone;
- perspektywa rozwoju dotyczy konieczności doskonalenia personelu, w tym ich rozwoju, poprawę komunikacji i współpracy w celu realizacji misji<sup>13</sup>.

**Rys. 6. Struktura SKW zmodyfikowanej dla jednostki administracji publicznej**



Źródło: R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The strategy – focused organization. How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*, Harvard Business School Press, Boston 2001, s. 136.

11 Należy dodać, że amerykański rodowód prezentowanej metody stał się podstawą pod próby jej modyfikacji w zależności od kraju. Przegląd takich modeli przedstawiono w opracowaniu: M. Ćwiklicki, *Modele strategicznej karty wyników w wybranych krajach europejskich*, [w:] J. Czekaj (red.), *Tradycja i współczesność w metodologicznym nurcie zarządzania*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007, s. 230-241.

12 R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna Karta Wyników. Praktyka*, CIM, Warszawa 2001, s. 144-147.

13 Ibidem.

R.S. Kaplan i D.P. Norton zwrócili również uwagę, że kluczowe z powyższych perspektyw są trzy pierwsze. Powoduje to, że dopiero po określeniu celu dla tych perspektyw można przystąpić do prac nad celami odpowiednimi dla procesów wewnętrznych i rozwoju. Powyższą logikę prezentuje rysunek 6.

Powyżej wspomniano o głównej cesze SKW jaką jest zrównoważenie punktów widzenia na organizację z czterech perspektyw. Dało to punkt wyjścia do drugiej istotnej własności tej metody: przełożenie strategii na poziom operacyjny. Ten zabieg odbywa się właśnie w podziale na przedstawione perspektywy, w których zapisy o charakterze strategicznym przyjmują formę celów z przypisanymi im miernikami.

Dokonując próby podsumowania opisu istoty SKW można stwierdzić, że charakteryzuje ją<sup>14</sup>:

- zachowanie tradycyjnych mierników finansowych, informujących o zdarzeniach przeszłych;
- dostrzeganie ułomności i niekompletności mierników finansowych do sterowania firmą i oceniania jej postępów;
- uwzględnianie mierników (oprócz finansowych, odnoszących się do przeszłości), które pozwalają monitorować to, co wpływa na wyniki w przyszłości, a więc czynniki przyszłego sukcesu;
- wynikanie z wizji i strategii organizacji celów i mierników analizowanych w karcie wyników;
- jednoczesne ujęcie czterech punktów widzenia (perspektyw), istotnych przy analizie efektywności współczesnej organizacji, do których należą perspektywy: finansowa, klienta, procesów wewnętrznych oraz rozwoju, stanowiąc fundament karty;
- umożliwienie określania celów wychodzących poza obszar celów finansowych;
- wskazywanie działań, które są kluczowe z punktu widzenia tworzenia wartości, podkreślając efektywność krótkoterminową (z perspektywy finansowej) oraz zasadnicze czynniki tworzenia wartości, które warunkują długoterminowy sukces organizacji.

W konsekwencji takiego ujęcia, zakres zastosowań SKW może być rozszerzony i do tych obszarów można zaliczyć:

- wyjaśnianie i uzgadnianie strategii;
- przedstawianie i wyjaśnianie strategii wewnątrz organizacji;
- powiązanie celów poszczególnych komórek organizacyjnych i pracowników z realizacją strategii;
- powiązanie celów strategicznych z celami długoterminowymi i budżetami rocznymi;
- powoływanie i programowanie inicjatyw strategicznych;
- dokonywanie okresowej, systematycznej analizy realizacji strategii;
- pozyskiwanie informacji zwrotnych dla zarządzania i redefiniowania (w znaczeniu poprawy) strategii<sup>15</sup>.

14 O ile wyraźnie nie zaznaczono inaczej, dla opisu i omówienia SKW wykorzystano publikację wydaną w języku polskim: R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak...*, op. cit.

15 J. Bober, *Strategie rozwoju jako narzędzie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2006.

### 10.3. SKW jako metoda wdrażania strategii

Dzięki SKW możliwe jest przełożenie zarówno misji, jak i strategii na konkretne cele i mierniki. W takim kontekście SKW może służyć jako metoda (narzędzie) implementacji strategii (rysunek 7).

Rys. 7. Strategiczna karta wyników jako metoda wdrożenia strategii



Źródło: Kaplan R.S., Norton D.P., Strategiczna karta wyników. Jak..., op. cit, s. 30.

Nowatorskie przedsiębiorstwa stosują SKW jako system zarządzania strategicznego, wspomagający realizację strategii w długim okresie. Wykorzystują one system mierzenia efektywności oferowany przez SKW w następujących kluczowych procesach zarządzania:

- dopracowanie wizji i strategii, w tym zdobycie poparcia dla ich realizacji;
- wyjaśnianie celów i mierników strategicznych oraz ich integracja z systemami zarządzania, w tym systemem wynagradzania;
- planowanie i wyznaczanie celów, w tym podejmowanie inicjatyw strategicznych, alokacja zasobów, wyznaczanie terminów realizacji;
- monitorowanie realizacji strategii i uczenie się, w tym prezentowanie wspólnej wizji, dostarczanie informacji o stopniu realizacji strategii, usprawnianie systemów monitorowania realizacji strategii i uczenia się organizacji.

Jak twierdzą twórcy tej metody, SKW umożliwia wyjaśnienie strategii i zaangażowanie w jej realizację kierownictwa wyższych szczebli i zarządu przedsiębiorstwa. Skłania ona do dialogu pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi a kierownictwem wyższego szczebla, nie tylko na temat krótkoterminowych wskaźników finansowych, ale również na temat formułowania i wprowadzania strategii, która zapewni sukces w przyszłości. Przydatna jest też dla przeprowadzenia zmian organizacyjnych.

Szczególnie ważne w kontekście planowania realizacji strategii wydaje się być umożliwianie przez SKW zintegrowania planowania strategicznego z procesem tworzenia budżetu.

Ostatni z procesów zarządczych prezentowanych na rysunku 7, monitorowanie, włącza SKW w proces strategicznego uczenia się. Proces ten uznawany jest za najbardziej kreatywny i istotny aspekt zarządzania za pomocą tej metody. SKW umożliwia w tym wymiarze monitorowanie wdrażania strategii i podejmowanie działań korygujących, a także, jeśli jest to konieczne, fundamentalne zmiany samej strategii. Monitorowanie odbywa się dla aspektów objętych kartą, a więc perspektyw: finansowej, klientów, procesów wewnętrznych i rozwoju. Aspekty te mogą dotyczyć także kwestii systemu zarządzania kadrami i innych istotnych systemów funkcjonujących w organizacji. Pozwala to na odejście od analizy i oceny przeszłości na korzyść uczenia się o przyszłości. Ponadto przyjęcie systemu wskaźników ułatwia przełożenie skomplikowanych i często mglistych koncepcji na bardziej precyzyjną formę, co do której możliwe jest osiągnięcie konsensusu i zrozumienia.

Właściwie skonstruowana karta wyników prezentuje koncepcję rozwoju przedsiębiorstwa, opierając się na ciągu zależności przyczynowo-skutkowych wynikających ze strategii, włączając w to oszacowanie terminu realizacji oraz znaczenie związków pomiędzy wskaźnikami.

Dzięki włączeniu SKW do cyklu zarządzania organizacją możliwe jest zintegrowanie i skoncentrowanie procesów zarządzania na wdrożeniu długookresowej strategii organizacji. Autorzy koncepcji uważają, iż proces integracji SKW z systemem zarządzania jednostką zajmuje od dwóch do trzech lat.

#### **10.4. Zarządzanie strategią poprzez kartę wyników na przykładzie samorządu Charlotte<sup>16</sup>**

Pierwsze próby zastosowania SKW do administracji publicznej miały miejsce w Stanach Zjednoczonych w latach 90. XX w. Administracja B. Clintona uwzględniła ją w działaniach rekonstruujących rząd, co znalazło swój wyraz w dokumencie pt. „Analiza efektywności państwa” z 1993 r. Zapisy raportu stały się podstawą dla powołania specjalnego Zespołu ds. Programu Mierzenia Efektywności w federalnej Agencji ds. Zaopatrzenia. Celem tego zespołu było dokonywanie ocen efektywności m.in. w departamentach skarbu, handlu i zdrowia. Na podstawie otrzymanych wyników opracowano strategię, a także sformułowano zalecenia, aby jakość procesów mierzyć w układzie pięciu perspektyw. Piątą, dodaną przez Zespół, była perspektywa zaangażowania pracowników.

Bez wątplenia najbardziej rozpowszechnionym w literaturze przedmiotu przykładem skutecznego zastosowania SKW jest przypadek miasta Charlotte. Charlotte jest miastem liczącym ponad pół miliona mieszkańców (25 co do wielkości miasto amerykańskie), położonym w hrabstwie Mecklenburg w Północnej Karolinie. Miasto daje zatrudnienie ponad 6 tys.

16 Podstawą dla opracowania studium przypadku dotyczącego Charlotte są materiały źródłowe dostępne na stronie internetowej miasta [www.charmeck.org](http://www.charmeck.org). Udostępniono na niej bogatą dokumentację związaną z SKW (np. The Charlotte Story. Charlotte's roadmap to change and improving performance management, Charlotte-Mecklenburg Government Center, Charlotte, North Carolina 28202, April 2000), jak i z szerszym kontekstem planowania strategicznego w mieście w przekroju kilku ostatnich lat. Przy omawianiu kolejnych aspektów analizowanego przypadku podane zostały w tekście pracy jedynie ich tytuły. Opis SKW w Charlotte rozpowszechnili także R.S. Kaplan i D.P. Norton w 2001 r. W krajowej literaturze tematykę przedstawili także M. Ćwiklicki i J. Bober, których opracowania również wykorzystano do przygotowania niniejszego podrozdziału (M. Ćwiklicki, T. Kafel, Zastosowanie zrównoważonej karty wyników w administracji samorządowej, „Samorząd Terytorialny”, nr 7/8, 2004, s. 120-128; J. Bober, Strategie rozwoju..., op. cit.).



pracownikom. Miasto to jest oceniane jako dobry wzorzec w kwestiach zarządzania, przy czym opinie te nie odnoszą się jedynie do okresu po wprowadzeniu SKW (połowa lat 90.), ale także lat 80., już w których to samorząd lokalny aktywnie oceniał wyniki swojego funkcjonowania. Niniejszy opis przypadku przedstawia początki stosowania SKW w mieście Charlotte i obejmuje lata 2001-2005.

### **Charakterystyka miasta Charlotte**

Omawianie przesłanek, dla których Charlotte zdecydowało się na oparcie swoich działań strategicznych na SKW poprzedzone zostanie krótką charakterystyką jej władz samorządowych. Władze lokalne w regionie Charlotte stanowią dwie jednostki: samorząd hrabstwa Mecklenburg oraz samorząd miasta Charlotte. Ich organa wybieralne to: burmistrz wraz z jedenastoma członkami rady miejskiej w przypadku samorządu miejskiego oraz dziewięciu komisarzy (i wybierany z ich grona przewodniczący) rady hrabstwa. Mimo iż tematem niniejszego rozdziału jest stosowanie SKW w mieście Charlotte, to jednak silna współpraca w realizacji zadań istniejąca pomiędzy tymi jednostkami nie pozwala na zupełne pominięcie roli hrabstwa.

Od początku lat 30. XX wieku w samorządzie miejskim Charlotte funkcjonuje system władzy, w którym kluczowe organy to: Rada Miasta, Burmistrz i Menedżer Miasta. Zgodnie z kodeksem prawa lokalnego<sup>17</sup> forma władzy lokalnej stosowana w Charlotte to Rada – Menedżer. Wybory lokalne odbywają się na podstawie prawa stanowego co dwa lata w latach nieparzystych. Mieszkańcy miasta wybierają łącznie 11 radnych, przy czym 7 z nich jest wybieranych w okręgach wyborczych odpowiadających dzielnicom miasta, natomiast czterech wybieranych jest z obszaru całego miasta. Zarówno radni, jak i burmistrz sprawują swoje funkcje przez dwa lata. Zadaniem rady miasta jest mianowanie: Menedżera Miasta (*City Manager*), Sekretarza Miasta (*City Clerk*<sup>18</sup>), Prawnika Miasta (*City Attorney*). Stabilność i ciągłość polityki miasta czy też zarządzania nim gwarantuje w dużym stopniu funkcja Menedżera Miasta, którego średni okres urzędowania od połowy lat 40. to 12,5 roku.

### **Rozwój planowania strategicznego w Charlotte**

Początki procesu planowania strategicznego w Charlotte sięgają 1990 r., kiedy to Rada Miasta podjęła coroczny proces identyfikacji obszarów szczególnie istotnych z punktu widzenia społeczności (mieszkańców) miasta. Działania te zostały rozpoczęte wobec istotnych ograniczeń budżetowych, z jakimi w tym okresie borykały się amerykańskie miasta. Ograniczenia finansowe, przy równoczesnej politycznej determinacji Rady o utrzymaniu podatków od nieruchomości na niezmiennym poziomie, spowodowały konieczność

17 Code of Ordinance City Of Charlotte, North Carolina, Rozdział 4 Administracja, artykuł 1, sekcja 4.01.

18 Termin City Clerk został przetłumaczony jako sekretarz miasta, jednak należy pamiętać, iż funkcja ta nie jest tożsama z polskim rozumieniem roli sekretarza miasta. W administracji lokalnej USA mianem City Clerk może być określana osoba zajmująca się: zarządzaniem i koordynacją większością funkcji miasta lub osoba odpowiedzialna za obsługę rady i burmistrza, zajmująca się głównie prowadzeniem sekretariatu rady i burmistrza, sporządzaniem stenogramów z obrad i spotkań publicznych oraz udostępnianiem tych informacji mieszkańcom. W przypadku samorządu Charlotte mamy do czynienia z drugim znaczeniem. Jest to więc bardziej odpowiednik wydziału czy referatu obsługi rady, z kompetencjami poszerzonymi o obsługę sekretariatu burmistrza.

poszukiwania alternatywnych rozwiązań mających na celu utrzymanie zakresu i jakości świadczonych usług – przy kurczących się środkach – na tym samym poziomie. Dla osiągnięcia tego wyzwania wprowadzono metody (sukcesywnie doskonalone) pozwalające na nowe, konkurencyjne ukształtowanie funkcji miasta i jego struktur. Pierwszy krok stanowiło opracowanie „obrazu przyszłości” (1993 r.), w którym skupiono się na kwestiach: roli władz lokalnych w społeczności, dostarczaniu usług oraz pracownikach samorządowych. Podjęto wówczas działania, które zaowocowały:

- dopasowaniem strategicznym służb i usług miejskich (*rightsizing*) w zakresie: zamrożenia zatrudnienia, programu zachęt dla osób mogących przejść na emeryturę, powołania zespołów zadaniowych oraz oceny świadczonych usług;
- dokonaniem restrukturyzacji usług dzięki przeprowadzonemu wspólnie z mieszkańcami ustaleniu priorytetów rozwoju miasta;
- reorganizacją w instytucjach władz lokalnych w wyniku wcześniejszych ustaleń, poprzez podjęcie działań z zakresu planowania strategicznego, dzięki którym osiągnięto konsensus w sprawie ustalenia wizji, misji i tzw. wartości podstawowych.

Szczególnie rewolucyjnym działaniem było zastąpienie biurokratycznej struktury 26 departamentów tzw. jednostkami biznesowymi, zorientowanymi zadaniowo w ramach reorganizacji władz lokalnych. W miejsce odrębnych departamentów dla każdej z usług powołano dziesięć kluczowych jednostek biznesowych (*Key Business Units* – KBU) i cztery jednostki wspomagające (*Support Business Units* – SBU). Kluczowe jednostki biznesowe są bezpośrednio powiązane ze świadczonymi grupami usług, natomiast jednostki wspomagające realizują funkcje administracyjne i organizacyjne urzędu. Oprócz nich funkcjonują tzw. biura statutowe, obsługujące wymagane prawem organy. Działania te i ich powiązanie z delegacją uprawnień pozwoliły na spłaszczenie struktur zarządzania, co przy mniejszej hierarchiczności oceniane jest jako zmiana skutkująca większą zdolnością do podejmowania decyzji.

Wszystkie te działania i zmiany pozwoliły na określenie przez Radę Miasta obszarów zarządzania stanowiących główne obszary zainteresowania władz i społeczności miasta (*focus area*), do których od 1995 r. należą:

1. Bezpieczeństwo społeczności.
2. „Miasto w mieście” (*City-Within-A-City*) – obszar obejmujący aktywność społeczną, organizację działań dzielnic i grup sąsiedzkich (*neighbourhoods*), Rozumiane także jako zapewnienie przywództwa i zasobów dla niezależności i samowystarczalności mieszkańców i ich rodzin, wzmocnienie i rewitalizacja starych dzielnic<sup>19</sup>;
3. Rozwój gospodarczy.
4. Transport.
5. Restrukturyzacja władz lokalnych i sposobu zarządzania<sup>20</sup>.

Szczególnie ten ostatni wymiar posiada innowacyjny charakter, ponieważ zakłada zwiększenie konkurencyjności miasta dzięki wprowadzaniu rozwiązań właściwych dla sektora

19 The Charlotte Story..., op. cit., s. 24.

20 W 2014 r. kluczowymi obszarami było: bezpieczeństwo społeczeństwa, rozwój gospodarczy, środowisko, mieszkalnictwo i rozwój sąsiedztwa, transport.

prywatnego, co (w połączeniu z innymi zmianami) miało na celu uniezależnienie się od głównego źródła dochodów miejskich, jakie stanowiły podatki od nieruchomości.

Na podstawie powyższych elementów rada miejska przyjęła strategię organizacji, opracowaną na poziomie strategii globalnej (*corporate strategy*). Strategia ta charakteryzuje się ogólnym charakterem i jest oparta na pięciu wskazanych powyżej obszarach zarządzania stanowiących niezmienny trzon strategii. Kolejnym krokiem było wprowadzenie metody SKW jako nowego systemu pomiaru wyników działalności miasta.

Zintegrowano strategiczne postanowienia Rady z metodą SKW, dzięki czemu powstała strategia władz lokalnych w formie macierzy składającej się (hierarchicznie) z:

- wizji strategicznej;
- tematów (celów) strategicznych – w układzie pięciu obszarów zarządzania;
- zasad strategicznych (sformułowano 8 takich zasad);
- karty wyników miasta, w której obszarom zarządzania są przypisane priorytety w układzie czterech perspektyw służących pomiarowi skuteczności strategii<sup>21</sup>.

Priorytety i cztery zidentyfikowane perspektywy są elementami podlegającymi aktualizacji. Rada Miasta wybiera i uchwała (według określonej procedury) priorytety w układzie roku budżetowego lub (ostatnio) w perspektywie dwuletniej. Kolejną cechą charakterystyczną prezentowanego rozwiązania jest fakt, że każda perspektywa posiada przypisane priorytety przełożone na cele ogólne (korporacyjne). Każdy z obszarów zarządzania rozpisano na konkretne (syntetyczne) plany w układzie czterech perspektyw i odpowiadających mu priorytetów poprzez wskazanie: celu strategicznego i priorytetów, inicjatyw, wskaźników i zakładanego poziomu wykonania (*target*).

Dla pełnego obrazu strategii miasta warto przytoczyć zasadnicze sformułowania zawarte w jej dokumencie. I tak wizja miasta została określona w następujący sposób:

„Charlotte będzie miastem modelowym pod względem doskonałości, które na pierwszym miejscu stawia mieszkańców. Wykwalifikowani i umotywowani pracownicy będą znani z zapewniania jakości oraz doceniania wszystkich obszarów usług. Będziemy pomostem dla istotnej aktywności gospodarczej, która zapewni Charlotte przewagę konkurencyjną na rynku. Będziemy partnerem dla mieszkańców i biznesu w celu uczynienia z Charlotte społeczności jako miejsca wyboru dla zamieszkania, pracy i spędzania wolnego czasu”.

Natomiast misją Miasta Charlotte jest: „zapewnienie dostarczenia wysokiej jakości usług publicznych przyczyniających się do zagwarantowania bezpiecznej i zdrowej jakości życia mieszkańców”. Całość działań władz bazuje na hasle przewodnim: „Usługi publiczne są naszym zadaniem” (*Public Services is Our Business*).

21 Perspektywy pierwotnie dotyczyły: klienta, finansów, procesów wewnętrznych oraz rozwoju i wzrostu, a zatem były zgodne z klasycznym układem występującym w organizacjach nastawionych na zysk. Obowiązywały one do 2003 r. W dokumencie „City of Charlotte Strategic Focus Area Plan 2004/2005” zredefiniowano te założenia.

## Wdrożenie SKW

Ustalenie strategii i priorytetowych obszarów można uznać za podstawę do realizacji dalszych prac w ramach wdrożenia SKW. Określenia celów strategicznych dla wymienionych pięciu obszarów dla każdej perspektywy wykonał specjalnie powołany zespół.

Na samej górze karty umieszczono perspektywę klienta, dla której sformułowano dwa cele związane z bezpieczeństwem i usprawnianiem zarządzania i jeden cel dla każdego z trzech pozostałych obszarów. W celach nawiązywano do głównych usług oferowanych przez miasto, przy czym stopień ich realizacji związany był z osiągnięciem celów finansowych.

W przypadku perspektywy procesów wewnętrznych cele nawiązywały do tworzenia spółek i doskonalenia efektywności. W perspektywie rozwoju odniesiono się do zabezpieczenia technologii wspierającej działanie urzędu i rozwój personelu poprzez szkolenia.

Wiele celów perspektywy finansowej, procesów wewnętrznych oraz rozwoju uznano za wspólne dla kilku obszarów. Dla każdego z celów ujętych w karcie (przedstawiono je na rys. 8) zespół opracował stosowne opisy.

W sposób kompleksowy zamierzenia samorządu obrazuje SKW, umieszczana corocznie w tzw. Planie Strategicznym dla Kluczowych Obszarów<sup>22</sup> (PSKO), podlegająca następnie uszczegółowieniu. Uszczegółowienie to odbywa się poprzez: stworzenie karty wyników dla obszaru strategicznego, która następnie jest przekładana (w ramach zakresu kompetencji) przez oddolnie opracowywane Plany Operacyjne Strategii (POS) obejmujące karty wyników poszczególnych jednostek biznesowych.

Tak opracowana karta wyników miasta jako całość była zatem podstawą do wykonania kolejnego etapu. Określenie celów strategicznych i opracowanie kart wyników dla każdego z pięciu obszarów miało podobną formę. Tabela 17 prezentuje taką kartę dla obszaru „miasto w mieście”.

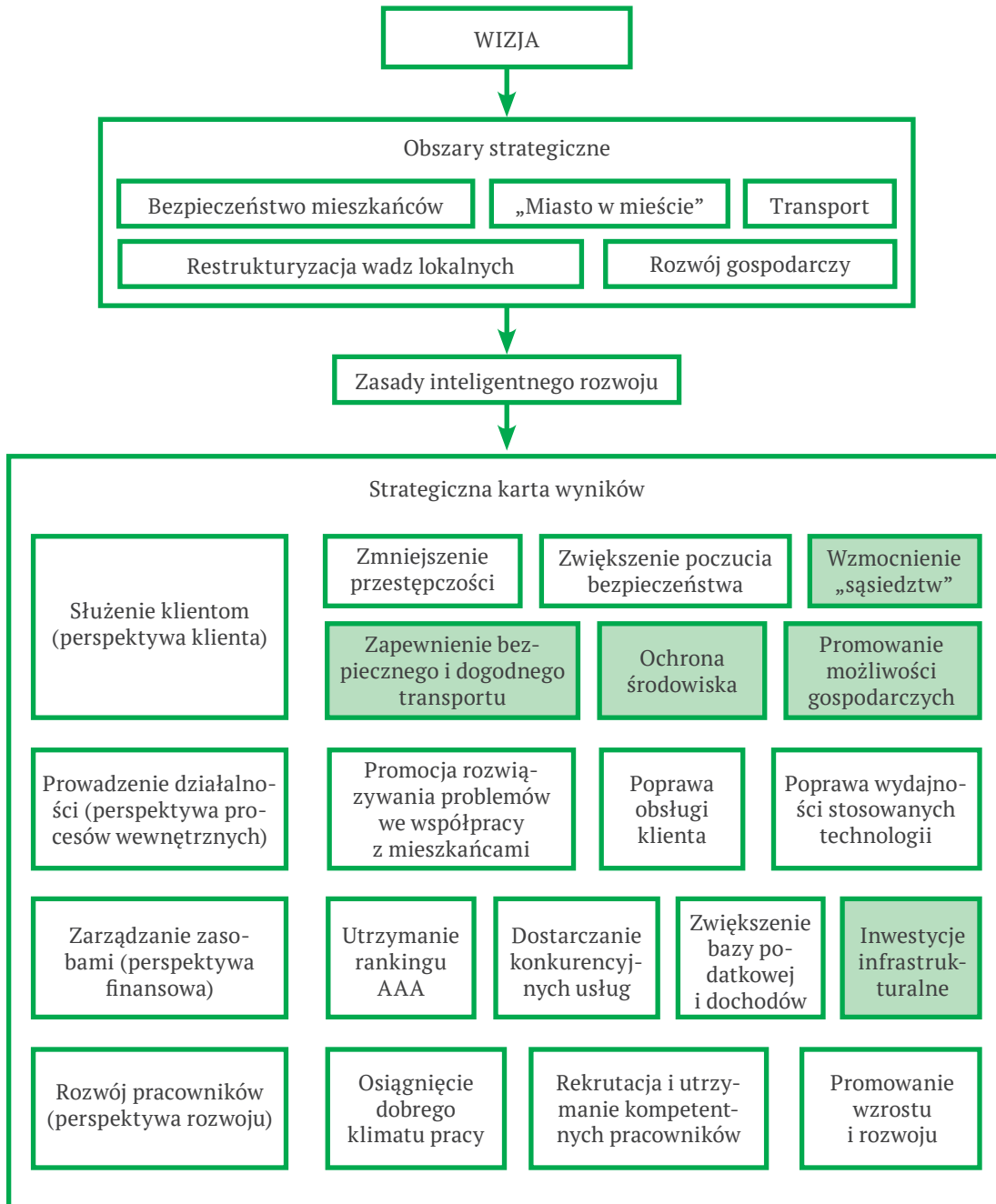
**Tab. 17. SKW dla obszaru „miasto w mieście”**

PERSPEKTYWA:	CELE STRATEGICZNE
klienta	Wzmocnić dzielnice
finansów	Zapewnić partnerów dających fundusz/świadczących usługi Zwiększyć bazę podatkową
procesów wewnętrznych	Promować rozwiązywanie problemów przez społeczeństwo Zwiększyć wydajność infrastruktury
wiedzy i rozwoju	Podnieść umiejętności zarządzania wiedzą Zlikwidować różnicę pomiędzy stanem obecnym a pożądanym Osiągnąć pozytywne nastawienie pracowników

Źródło: R.S. Kaplan, D.P. Norton, Strategiczna Karta Wyników. Praktyka, op. cit., s. 200.

22 Przykładowo: City of Charlotte Strategic Focus Area Plan 2004/2005. Final Draft.

Rys. 8. Strategiczna karta wyników miasta Charlotte



 – priorytetowe obszary w danym roku

Źródło: *Strategic Planning Handbook. Charlotte's model for integrating budget and performance management*, City of Charlotte, October 2004.

W sytuacji sformułowania celów strategicznych wspólnych dla kilku jednostek organizacyjnych, dokonywano oddzielnej analizy każdej z kart. Prace te przebiegały w formule zespołowej, do których zapraszano kierowników takich jednostek. Przykładowo szef policji był członkiem Zespołu Bezpieczeństwa Publicznego i Zespołu Komunikacji. Każdy zespół zbierał się raz w miesiącu, aby omówić postępy w osiąganiu celów strategicznych zaakceptowanych dla każdego obszaru oraz dokonać ocen nowych inicjatyw. W ten sposób integrowano wszystkie kluczowe osoby zainteresowane danym obszarem.

Jak wspomniano wcześniej na strukturę kart składały się cele danej jednostki i mierniki powiązane z co najmniej jednym z pięciu obszarów strategicznych. Przykładowo Wydział Komunikacji sformułował następujące cele, dokonując ich przypisania w odpowiedniej perspektywie:

- zapewnić bezpieczną i dogodną komunikację, poprawić jakość usług, wzmocnić dzielnice (perspektywa klienta);
- zwiększyć ilość funduszy spoza kasy miejskiej, maksymalizować przychody (perspektywa finansowa);
- zapewnić fundusze/partnerów w świadczeniu usług, poprawić efektywność, zwiększyć pozytywne kontakty, zwiększyć wydajność infrastruktury (perspektywa procesów wewnętrznych);
- poprawić zdolność zarządzania wiedzą, zlikwidować braki w umiejętnościach, osiągnąć pozytywne nastawienie pracowników (perspektywa rozwoju).

Przyjmując za główne cele wydziału: „zapewnić dostępność bezpiecznej i dogodnej komunikacji” oraz „poprawę jakości usług”, dokonano jej opomiarowania. Polegało to na określeniu mierników o charakterze przyszłościowym (prognostycznym) i wynikowym. Wybrane mierniki były powiązane z celami wyższego rzędu, czyli całego miasta, a jednocześnie zbieżne z przyjętą strategią wydziału<sup>23</sup>. W wyniku tych działań opracowano wydziałową SKW, której fragment przedstawia tabela 18.

**Tab. 18. SKW Wydziału Komunikacji w Charlotte (fragment)**

PERSPEKTYWA	CEL	MIERNIK PROGNOSTYCZNY	MIERNIK WYNIKOWY
Klienta	C1. Zapewnić sprawny system komunikacji	C1. SZYBKOŚĆ NAPRAW C1. SZYBKOŚĆ PRZEMIESZCZANIA SIĘ: przeciętna prędkość podróży w zależności od trasy i lokalizacji	C1. ULICE GŁÓWNE: szybkość przejazdu $\geq 90$ mi/h
	C2. Usprawnić obsługę systemu komunikacji	C2. PUNKTUALNE AUTOBUSY	C2. BEZPIECZEŃSTWO: Wskaźnik wypadkowości w mieście, liczba miejsc, w których jest dużo wypadków
	...	...	...

23 R.S. Kaplan, D.P. Norton, Strategiczna Karta Wyników. Praktyka, op. cit., s. 190.



PERSPEKTYWA	CEL	MIERNIK PROGNOSTYCZNY	MIERNIK WYNIKOWY
Finansowa	F1. Zwiększyć fundusze spoza kasy miejskiej		F1. FUNDUSZE: wysokość środków z innych źródeł
	F2. Maksymalizować korzyści / zmniejszyć koszty	F2. KOSZTY: koszty w porównaniu z innymi miastami i konkurencją z sektora prywatnego	F2. NOWE ŹRÓDŁA FUNDUSZY: wcześniej niedostępne
Procesów wewnętrznych	I1. Poprawić infrastrukturę	I1. INWESTYCJE: \$ przeznaczone na projekty inwestycyjne w docelowych obszarach	I1. WSPÓŁCZYNNIK REALIZACJI PLANU: przyrost w porównaniu z wymaganiami planu 2015
	I2. Zapewnić partnerów w finansowaniu / świadczeniu usług	I2. FUNDUSZE/PARTNERZY: identyfikacja nowych źródeł funduszy i partnerów	I2. LICZBA PARTNERÓW
	I3. Poprawić efektywność	I3. KOSZT NA JEDNOSTKĘ I3. KONKURENCYJNE ŹRÓDŁA: % budżetu I3. IDENTYFIKACJA PROBLEMÓW: źródła i działania	I3. KOSZTY UTRZYMANIA ULIC: koszt na milę I3. KOSZT PRZEWOZU PASAŻERA: koszt na pasażera
	I4. Zwiększyć pozytywne kontakty ze społeczeństwem	I4. KOMUNIKACJA Z KLIENTAMI: liczba, typ, częstotliwość	I4. SONDAŻ KLIENTÓW: wyniki sondażu dotyczące jakości
Wiedzy i rozwoju	L1. Doskonać zautomatyzowane systemy informacji	L1. INFRASTRUKTURA IT: zakończyć tworzenie bazy danych	L1. DOSTĘP DO INFORMACJI: dostępność do strategicznych informacji w porównaniu z wymaganiami
	...	....	....
	L3. Rozwijać umiejętności pracowników	L3. IDENTYFIKACJA UMIEJĘTNOŚCI: zidentyfikowanie kluczowych umiejętności	L3. TRANSFER UMIEJĘTNOŚCI: umiejętności potrzebne na poszczególnych stanowiskach
	L4. Badać kompetencje pracowników	L4. SONDAŻ NASTAWIENIA PRACOWNIKÓW: wyniki sondażu przeprowadzonego wśród pracowników	L4. ZBIEŻNOŚĆ CELÓW WSZYSTKICH PRACOWNIKÓW: szkolenie / rozwój zawodowy dostosowany do misji

Źródło: R.S. Kaplan, D.P. Norton, Strategiczna Karta Wyników. Praktyka, op. cit., s. 193-195.

Chcąc zapewnić zbieżność działań urzędników z misją miasta Charlotte opracowano karty wyników dla nich, łącząc zadania z wydziałowej karty wyników z priorytetowymi programami. W omawianym powyżej wydziale Komunikacji wicedyrektor wyznaczył ośmioosobowe zespoły robocze odpowiedzialne za każdy z priorytetowych programów. Opracowano strukturę sprawozdań dla programów oraz przygotowano dla każdego z nich ogólny formularz sprawozdawczy, który obejmował:

- cele i mierniki SKW, na które program miał wpływ;
- kolejne kroki wymagane do wdrożenia programu;
- pożądane efekty programu;
- nazwiska menedżerów odpowiedzialnych za program;
- krytyczne czynniki;
- mierniki wyników dla danego programu<sup>24</sup>.

Ukierunkowanie planów opracowywanych przez kluczowe jednostki biznesowe (KBU) oznacza, że dana jednostka biznesowa nie jest zobligowana do uwzględnienia wszystkich priorytetów wskazanych dla danego roku, a dodatkowo może wskazywać na działania (czy np. kontynuację działań z lat poprzednich) dla priorytetów, które nie zostały wskazane przez radę dla danego roku.

Warto wskazać w tym miejscu na aspekty związane ze wskaźnikami. Pierwszy to przyjęty podział na mierniki rezultatu (pokazujące wynik działania z pewnym opóźnieniem w stosunku do procesów realnych, np. wydatki budżetu na koniec roku) oraz tzw. mierniki prowadzące, pokazujące stan procesu czy podejmowanych aktywności w dowolnym momencie (np. liczba godzin spędzonych z mieszkańcami), będące w praktyce wskaźnikami produktu.

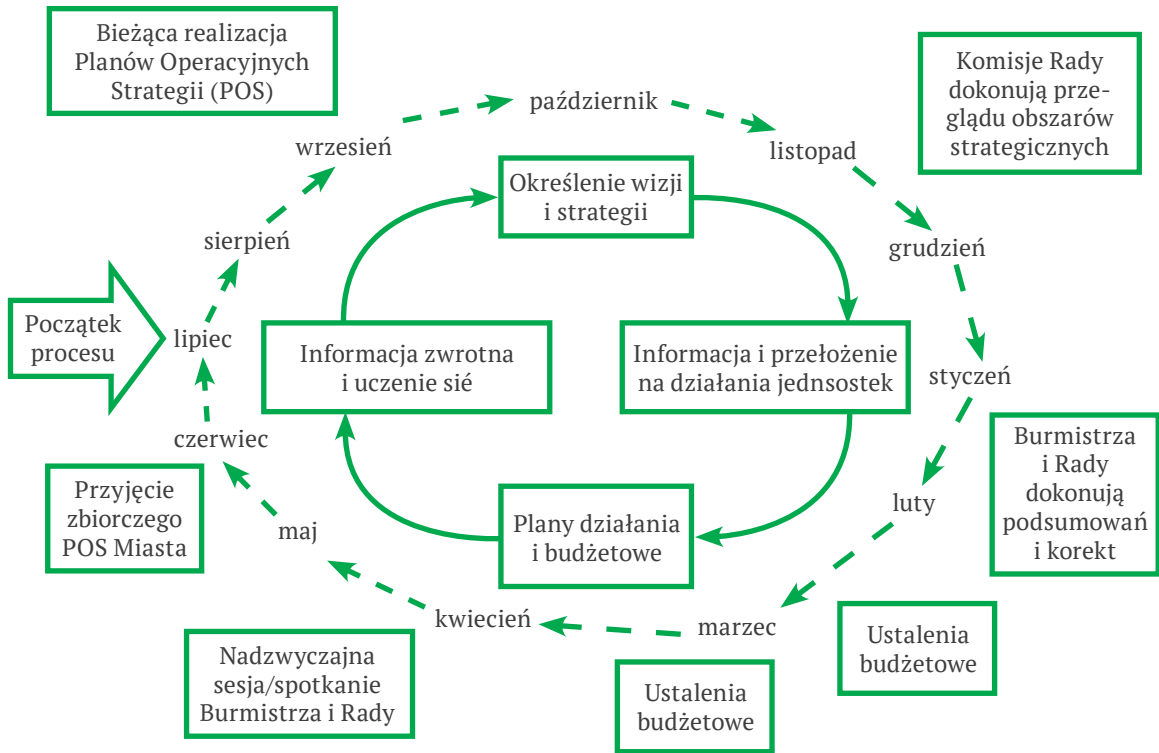
Druga kwestia dotyczy szczegółowego sposobu opisywania według ustalonego wzorca, który obejmuje nie tylko powiązanie miernika z celami i inicjatywami strategicznymi, nazwę i jednostkę miary oraz częstotliwość badania i szczegółową formułę wyliczenia, ale także, co jest już znacznie rzadziej spotykane, wskazanie intencji, dla których został wybrany, składowych (danych) i źródeł ich pozyskania oraz instytucjonalną (jednostka biznesowa) i personalną (pracownik) odpowiedzialność za dokonanie pomiaru.

Elementem ostatnim w tej hierarchii – aczkolwiek zapewniającym funkcjonowanie całego procesu – jest tworzenie indywidualnych planów pracy pracowników podporządkowanych zadaniom wynikających z kart.

Szczegółową procedurę przyjętą w Charlotte prezentuje rysunek 9. Podkreślenia wymaga fakt, iż kalendarz procesu (rozpoczęcie procedury w lipcu) wynika z odmiennego niż w Polsce kalendarza budżetowego w samorządach amerykańskich, który nie pokrywa się z okresem roku kalendarzowego.

24 R.S. Kaplan, D.P. Norton, Strategiczna Karta Wyników. Praktyka, op. cit., s. 251.

Rys. 9. Cykl planowania strategicznego w Charlotte



Źródło: opracowanie na podstawie schematów: Strategic Operating Plan Cycle Milestones oraz Developing strategy – Charlotte's Strategic Development Cycle, City of Charlotte Budget and Evaluation Office.

Miesiąc	Działanie
Lipiec	Publikacja POS Miasta.
Sierpień	Zespół ds. Budżetu i Ewaluacji aktualizuje strategię miasta.
Wrzesień	Zespół ds. Budżetu i Ewaluacji aktualizuje budżet.
Październik	Aktualizacja PSKO, strategia miasta jest komunikowana w organizacji, KBU rozpoczynają prace nad kolejnymi POS.
Listopad	KBU opracowują swoje POS.
Grudzień	KBU opracowują swoje POS i budżety.
Styczeń	KBU przedkładają raporty cząstkowe: ocena półroczna i propozycje korekt.
Luty	Menedżer Miasta informuje o zmianach w strategii miasta.
Marzec	Przegląd założeń POS na kolejny okres przez Menedżera Miasta; rekomendacje budżetowe.
Kwiecień	Ostateczne uzgodnienie rekomendacji dla POS przez Menedżera Miasta; wstępne oceny Rady.
Maj	Menedżer Miasta prezentuje założenia POS.
Czerwiec	KBU składają raporty roczne i w zależności od potrzeb dokonują rewizji swoich POS.

W opisie przedstawianego studium przypadku zwraca się uwagę, że wspólna praca kierownictwa wydziałów pozwoliła na wypracowanie konsensusu i osiągnięcie następujących rezultatów istotnych dla rozwoju miasta jakim jest:

- nowy plan zagospodarowania przestrzennego;
- polityka społeczna zorientowana na rozwiązywanie problemów;
- nowe inwestycje od podstaw (*brownfields*) ukończone przy dużo niższych kosztach<sup>25</sup>.

## 10.5. Warunki stosowania SKW

Analiza dokumentów poświęconych SKW w Charlotte (w tym zarówno poradników opracowywanych przez miasto, jak i zapisów konkretnych planów), pozwala zidentyfikować kilka warunków niezbędnych dla skuteczności posługiwania się SKW. Należą do nich:

1. zaangażowanie w proces wszystkich szczebli organizacji, włącznie z poszczególnymi pracownikami, przy wyraźnym, ciągłym i poważnym podejściu najwyższych szczebli zarządzania (w tym rady);
2. przedstawianie jasnych wytycznych i oczekiwań wobec poszczególnych jednostek i zaangażowanych pracowników (np. zakres przygotowywanych dokumentów, ich wzory, sposób opracowywania itp.) przy jednoczesnym pozostawieniu pewnej autonomii i swobody niższemu szczeblom;
3. rzetelny wybór i opracowanie mierników oraz szacunki nakładów finansowych (stanowiące równoległe element procedury aplikowania o środki do budżetu);
4. instytucjonalizacja całego procesu poprzez jego szczegółowe rozpisanie w ramach kalendarza budżetowego;
5. systematyczne (coroczne) i konsekwentne publikowanie raportów podsumowujących osiągnięte rezultaty (w formie raportów o stanie miasta).

Podstawą do skutecznego wdrożenia karty wyników jest jej rozciągnięcie na funkcjonowanie całej organizacji. W przypadku Charlotte główny poziom stanowią stałe obszary strategiczne określone przez radę oraz corocznie zmieniane priorytety (na rysunku 8 zaznaczono na szaro priorytety dla roku budżetowego 2004/2005).

Drugi z wymienionych warunków jest realizowany w Charlotte zarówno poprzez działania edukacyjne, jak i realizację zamierzeń i zadań w ramach określonej w SKW grupie działań związanych z rozwojem pracowników (perspektywa wzrostu i rozwoju). W ramach pierwszej z wymienionych aktywności mieści się wydawanie wewnętrznych poradników skierowanych do wszystkich jednostek i pracowników oraz ich aktualizacja w miarę doskonalenia metody i wprowadzania zmian<sup>26</sup>.

Kolejne z wymienionych warunków, dotyczące rzetelnego opracowania mierników i szacunku niezbędnych nakładów dla realizacji zamierzeń w rocznej perspektywie są zagadnieniami dobrze rozpoznanymi w literaturze przedmiotu oraz praktyce samorządowej.

25 R.S. Kaplan, D.P. Norton, Strategiczna Karta Wyników. Praktyka, op. cit., s. 199.

26 W Charlotte jest to Strategic Planning Handbook. Charlotte's Model for Integrating Budget and Performance Management, City of Charlotte Budget and Evaluation Office, 2008.

I wreszcie szczególnie ważny, ale niestety równie często niedoceniany i pomijany w przypadku polskich samorządów proces instytucjonalizacji, pojmowanej tu jako wpisanie i konsekwentne przestrzeganie procesu i jego poszczególnych etapów w rytm działania oraz harmonogram prac jednostki – w szczególności jej procedurę budżetową.

Dobrym podsumowaniem dla identyfikacji warunków zapewnienia sukcesu we wdrażaniu strategii zgodnie z metodą SKW są bez wątpienia spostrzeżenia K. Eagle’a, menedżera ds. ewaluacji w Charlotte, który wskazuje na trzy fundamentalne kwestie:

- wsparcie dla strategii ze strony organizacyjnej (systemowej) oraz organów zarządzających (zarówno decyzyjnych, jak i wykonawczych);
- operacjonalizację strategii dla wszystkich poziomów zarządzania;
- skomunikowanie strategii ze wszystkimi aspektami funkcjonowania organizacji oraz wprowadzenie właściwych zasad i kanałów komunikacji dla aktywnej realizacji strategii<sup>27</sup>.

## 10.6. Zakończenie

W zakończeniu artykułu poświęconego analizie SKW w administracji samorządowej<sup>28</sup> sformułowano następujące wnioski, które wciąż są aktualne w tym zakresie:

- metoda SKW koncentruje uwagę na nowych aspektach działania i odpowiedzialności poszczególnych wydziałów jednostek administracji, dotychczas ocenianych na podstawie realizacji budżetu;
- konieczna jest zmiana podejścia urzędników administracji do oceny swojej pracy – zamiast myślenia o procedurach (i kontroli działania zgodnie z nimi) powinni przede wszystkim mierzyć osiągnięcia za ich pomocą efekty; metoda SKW pozwala taką zmianę wprowadzić;
- metoda SKW zwiększa motywację pracowników, pokazując w jaki sposób ich codzienne działania przyczyniają się do realizacji celów ustalonych na wyższych szczeblach;
- wprowadzenie prawnego obowiązku opracowania metod i dokumentów służących wdrażaniu planu strategicznego daje szansę na zneutralizowanie zjawiska tzw. „kadencyjnych strategii”;
- zarządzający jednostkami administracji publicznej powinni zrozumieć, że „strategia to nie tylko to co organizacja zamierza zrobić, ale również to czego świadomie nie zamierza zrobić”<sup>29</sup>;
- sektor publiczny potrzebuje kilku lat by opracować użyteczne wskaźniki służące kontroli i ocenie realizacji celów strategicznych.

27 K. Eagle, *Translating Strategy – Public Sector Applications of the Balanced Scorecard. The origins and evolution of Charlotte’s corporate scorecard*, “Government Finance Review” 2004, October, s. 20-22.

28 M. Ćwiklicki, T. Kafel, *Zastosowanie zrównoważonej karty...*, op. cit., s. 120-128.

29 M. Porter 1996, cyt. za: R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna Karta Wyników. Praktyka*, op. cit., s.143.

Nie budzą wątpliwości ugruntowane już poglądy, iż pomiar wyników działalności stanowi niezwykle istotny element działań związanych z wprowadzaniem zmian, w tym zmian strategicznych, dając informacje zwrotne odnośnie implementacji planów i efektywności tych działań. Główne (a często jedyne) kryterium takich pomiarów stanowią (czy stanowiły) mierniki finansowe. Jednakże doświadczenia lat 90. ubiegłego stulecia w sposób istotny rozszerzają zakres pomiaru rezultatów w jednostkach publicznych o szereg parametrów pozafinansowych, związanych najczęściej z poziomem satysfakcji mieszkańców i podmiotów z usług świadczonych przez władze lokalne. Jedną z koncepcji służących rozszerzeniu tego zakresu poza perspektywę finansową i satysfakcji klientów jest właśnie omawiana SKW, która może być postrzegana także przez pryzmat kompleksowego narzędzia służącego pomiarowi rezultatów.

### **Informacja o autorach**

Jarosław Bober, dr, adiunkt, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Marek Ćwiklicki, dr hab. prof. nadzw., Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie





## ARZĄDZANIE PROJEKTEM ZINTEGROWANYM NA PRZYKŁADZIE OBIEKTÓW DZIEDZICTWA POPRRZEMYSŁOWEGO

### 11.1. Uwagi wstępne

W ostatnich latach jesteśmy świadkami poszukiwania optymalnego modelu zarządzania rozwojem, zarówno na poziomie centralnym, jak również w jednostkach samorządu terytorialnego. Przykładem nowego spojrzenia na kwestie zarządzania rozwojem jest tworzenie skoordynowanych układów ponadlokalnych i ponad-administracyjnych, zdolnych do nawiązywania formalnej i faktycznej współpracy na rzecz działań, których celem będzie rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów w obszarach: gospodarczym, społecznym, przestrzennym i terytorialnym. Zestaw tych interwencji zmierza do odejścia od dotychczasowego sposobu myślenia o jednostkach administracyjnych na rzecz jednostek funkcjonalnych<sup>1</sup>. Podejście zintegrowane, które jest podstawowym założeniem nowej polityki rozwoju, charakteryzuje się działaniami zmierzającymi do współdziałania wielu podmiotów na różnych poziomach planowania oraz wdrażania. Kładziony jest silny nacisk na tworzenie partnerstw między administracją rządową, samorządami wszystkich szczebli oraz partnerami biznesowymi, niebiznesowymi i organizacjami pozarządowymi ze względu na współdzielenie odpowiedzialności za rozwój państwa. Jak zauważa J. Penc, zarządzanie jako dyscyplina naukowa musi integrować różne podejścia i wiedzę z różnych obszarów, gdyż sztuka sterowania rozwojem każdej organizacji musi uwzględniać kompleksowość i współzależność zjawisk oraz procesów zachodzących zarówno wewnątrz, jak i w jej otoczeniu<sup>2</sup>. W kontekście tego opracowania istnieją dwa modele integracji: pozioma i pionowa. Celem nadrzędnym integracji jest maksymalizacja efektów synergicznych poprzez proces łączenia interwencji sektorowych i dziedzinowych (w przypadku integracji poziomej) oraz silniejszą koordynację działań, które podejmowane są przez podmioty na różnych szczeblach zarządzania (w przypadku integracji pionowej)<sup>3</sup>. W rozdziale ukazane zostanie ujęcie projektu zintegrowanego wraz z zasadami zarządzania nim, które zakłada aktywne działania ponad istniejące granice układów

1 Por. z Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, MRR, Warszawa 2011, s. 2-3: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarzadzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Strategia.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf) [27.12.2014].

2 J. Penc, Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania, Wyd. Difin, Warszawa 2008, s. 72.

3 Por. z Wdrażanie działań rozwojowych w oparciu o obowiązujące dokumenty strategiczne. Poradnik dla administracji publicznej w Polsce, Strategicznie dla rozwoju, Kraków 2012, s. 15-16: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarzadzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Poradnik\\_MRR\\_17\\_12\\_2012.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Poradnik_MRR_17_12_2012.pdf) [22.12.2014].

administracyjnych, w celu rozwiązywania problemów zidentyfikowanych m.in. w procesach diagnozy przeprowadzanej przy tworzeniu dokumentów strategicznych, zarówno na poziomie lokalnym jak też regionalnym. Dodatkowo, przedstawiona zostanie uniwersalna metoda tworzenia tego rodzaju projektu, opierająca się z jednej strony na fundamentach zarządzania strategicznego, ale także na umiejętności współrzędzenia, tworzenia i podtrzymywania partnerstw, dobrowolności i rozwijaniu tożsamości lokalnej i regionalnej.

Celem rozdziału jest zaprezentowanie kluczowych zasad zarządzania projektem zintegrowanym, poczynając od faz związanych z planowaniem i tworzeniem projektu, przez identyfikację zasobów materialnych i niematerialnych oraz metod zarządzania nimi, kończąc na podstawowych założeniach procesu monitoringu i kontroli projektu. Idea zarządzania projektem zintegrowanym zostanie przedstawiona na przykładzie obiektów stanowiących dziedzictwo poprzemysłowe, ponieważ ten rodzaj obiektów stanowi specyficzny rodzaj zasobów materialnych (a wraz z elementami historii, tożsamości i legendy miejsca – niematerialnych), który jest trudny do zagospodarowania i wykorzystania. Dodatkowo, należy zaznaczyć, że dziedzictwo poprzemysłowe bardzo rzadko określane jest mianem atrakcji, gdy mamy na myśli pojedynczy obiekt. Dopiero w przypadku, gdy wskazujemy, że jest to część większej struktury, zorganizowanej i zarządzanej w sposób zintegrowany, okazuje się, że zaczyna być postrzegane jako ważne miejsce na mapie regionu.

## 11.2. Projekt zintegrowany jako narzędzie realizacji nowej polityki rozwoju

Jak piszą A.K. Koźmiński i W. Piotrowski, projektem są jednoznacznie określone działania, o charakterze jednorazowym, które są nieodzowne do realizacji pewnego, szerszego planu<sup>4</sup>. Mogą mieć one różny charakter i mogą być związane z różnymi obszarami organizacji<sup>5</sup>. Zaś Głuchowski i Spyra projekt definiują jako tymczasową działalność jaka podejmowana jest w celu wytworzenia unikatowego wyrobu, bądź dostarczenia unikatowej usługi, albo osiągnięcia unikatowego rezultatu. Jest to zorganizowany i ułożony w czasie (z jasno określonym punktem początkowym i końcowym) ciąg wielu działań zmierzających do osiągnięcia konkretnego i mierzalnego wyniku. Projekt adresowany jest do wybranych grup odbiorców i wymaga zaangażowania znacznych, a zarazem limitowanych środków: rzeczowych, ludzkich i finansowych<sup>6</sup>. Projekt to zarówno tworzenie zupełnie nowych rozwiązań (wprowadzanie nowych produktów i usług), jak również modernizacja i unowocześnienie już istniejących (np. wprowadzanie zmian natury organizacyjnej czy technologicznej)<sup>7</sup>.

Zintegrowane zarządzanie rozwojem pozwala samorządom na lepszą koordynację działań, skuteczniejsze, wieloaspektowe spojrzenie i diagnozę problemu oraz dopasowanie rozwiązań w taki sposób, aby przyniosły one pozytywne zmiany w układach ponadlokalnych. Podejście zintegrowane ma za zadanie koordynować działania różnych podmiotów, w wielu aspektach spraw publicznych. Stanowi to znaczną różnicę w odniesieniu do podejścia sektorowego, gdzie koncentrowano się na dość wąskim zakresie merytorycznym, realizowanym

4 A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Zarządzanie. Teoria i praktyka, PWE, Warszawa 2013, s. 455.

5 Ibidem, s. 466.

6 J. Głuchowski, Z. Spyra, Zarządzanie w kulturze, sztuce i turystyce kulturowej, CeDeWu, Wyd. 2, Warszawa 2014, s. 189.

7 J. Kisielnicki, Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym, PWE, Warszawa 2014, s. 226.

dotatkowo w obrębie administracji resortowej<sup>8</sup>. W tym celu, nowy paradygmat zarządzania rozwojem podkreśla mocno wagę umiejętności: współpracy między różnymi aktorami (zarówno publicznymi, jak również biznesowymi czy organizacjami pozarządowymi), nawiązywania partnerstw ze wspomnianymi aktorami oraz współodpowiedzialności za obszar, gdzie jest realizowany. Ostatecznym celem, do którego dąży ów paradygmat poprzez realizację poszczególnych działań, jest stworzenie lepszych ram do funkcjonowania społeczeństwa<sup>9</sup>.

Projekt zintegrowany to narzędzie, które ma realizować opisane wcześniej założenia polityki rozwoju i można go zdefiniować jako: jednoznacznie określone, aktywne działania, rozłożone w czasie, realizowane poprzez faktyczną (najczęściej sformalizowaną i opartą na partnerstwie) współpracę podmiotów (publicznych, prywatnych i pozarządowych) w układach ponadlokalnych, na rzecz równoczesnego, skoordynowanego i wieloaspektowego rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, terytorialnych i przestrzennych, zidentyfikowanych w procesie poszerzonej diagnozy i analizy, zmierzających do realizowania polityki rozwoju. Projekt zintegrowany musi realizować cele, które zawarte są w następujących dokumentach strategicznych:

- długookresowa strategia rozwoju kraju;
- średniookresowa strategia rozwoju kraju;
- strategię zintegrowane, w tym także krajowa strategia rozwoju regionalnego;
- strategię samorządów różnych szczebli (z uwzględnieniem tworzenia ich zgodnie z nowym, rozszerzonym paradygmatem rozwoju)<sup>10</sup>.

### 11.3. Identyfikacja interesariuszy oparta na mapowaniu

W procesie tworzenia projektu zintegrowanego warunkiem koniecznym jest prawidłowo przeprowadzona analiza interesariuszy. Jak nadmieniał J.M. Bryson, sformułowanie „interesariusze” odnosi się do osób, grup, albo organizacji, które muszą być brane pod uwagę przez liderów i kierownictwo. Jest to każda grupa bądź osoba, wpływająca lub pozostająca pod wpływem jednostki w procesie realizowania jej strategii, mając wpływ na ewentualne zmiany w procesie realizacji lub zapisach strategii<sup>11</sup>. Interesariusze mogą być także definiowani jako podmioty lub osoby:

- których dotyczy dany temat lub problem;
- odpowiedzialne za dany problem bądź temat;
- posiadające wiedzę lub umiejętności do tworzenia dobrych rozwiązań lub strategii;
- posiadające narzędzia i środki ku temu, by wprowadzać rozwiązania lub je blokować<sup>12</sup>.

8 J. Górniak, S. Mazur (red.), Zarządzanie strategiczne rozwojem, MRR, Warszawa, s. 146: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarzadzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Zarzadzanie%20rozwojem\\_sklad\\_PORADNIK02072012a.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Zarzadzanie%20rozwojem_sklad_PORADNIK02072012a.pdf) [18.12.2014].

9 Strategicznie dla rozwoju, op. cit., s. 6.

10 Ibidem, s. 8.

11 J.M. Bryson, What to do when stakeholders matter, „Public Management Review”, Issue 1/2004, Vol. 6, s. 22.

12 Code of good practice. For consultation of stakeholders, The European Commission, Directorate-General for Health & Consumers, s. 12: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/docs/code\\_good\\_practices\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf) [11.12.2014].

W publikacjach Instytutu Ipsos MORI, interesariusze odgrywają niezwykle istotną rolę jako zwolennicy, sponsorzy, partnerzy i agenci zmian<sup>13</sup>. K. Obłój opisuje ich jako zdefiniowane grupy i organizacje, które mają swój udział w działaniu organizacji i dlatego z presją oraz ich działaniem organizacja musi się liczyć<sup>14</sup>. Są to grupy, instytucje, a także organizacje, które spełniają dwa warunki: po pierwsze są w stanie wyrzucić presję na organizację, a po drugie, mają wpływ na działalność organizacji, w podejmowanych przez nią decyzjach i ich efektach<sup>15</sup>. Na siłę obustronnych zależności w definiowaniu interesariuszy zwracają uwagę G. Johnson, K. Scholes i R. Whittington, według których interesariuszami nazywać należy osoby lub grupy, których powodzenie w osiąganiu celów zależy od organizacji i które same wpływają na tę organizację i jej działalność<sup>16</sup>.

Identyfikacja interesariuszy w kontekście zarządzania projektem zintegrowanym pomaga wskazać kluczowe grupy, które posiadają największy wpływ na organizację, stając się potencjalnym partnerem, który może być zaangażowany w projekt. Metodą analizy interesariuszy, która zostanie zaprezentowana w tym rozdziale, jest zmodyfikowane mapowanie interesariuszy.

Mapowanie interesariuszy jest metodą, którą rozpowszechnili Eden i Ackerman. Jej głównym mankamentem jest wysoki subiektywizm analizy, gdyż to członkowie zespołu (ewentualnie inne wskazane osoby) dokonują oceny wpływu interesariuszy na jednostkę. Metoda polega przede wszystkim na graficznym odwzorowaniu analizy wpływu na daną jednostkę oraz jej zainteresowaniem przez interesariusza. W efekcie tego można wyróżnić cztery grupy interesariuszy:

1. Podmioty zależne (ich zainteresowanie jest powyżej średniej, natomiast wpływ jest poniżej).
2. Obserwatorzy (podmioty, których zarówno wpływ jak i zainteresowanie kształtują się poniżej średniej).
3. Wyznaczający kierunki (ich wpływ jest powyżej średniej, zainteresowanie poniżej).
4. Gracze (potencjalni partnerzy, wpływ i zainteresowanie powyżej średniej).

Tak przeprowadzona analiza pozwala wskazać kluczowych interesariuszy.

Na potrzeby tworzenia projektu zintegrowanego można przyjąć uniwersalny model analizy interesariuszy za pomocą zmodyfikowanej metody mapowania interesariuszy, który składa się z następujących etapów:

1. Identyfikacja interesariuszy – na tym etapie osoby dokonujące analizy muszą wskazać wszystkich interesariuszy jednostki, z punktu widzenia projektu. Trzeba pamiętać, że w tym punkcie istotne jest wskazanie wszystkich interesariuszy, bez wartościowania ich. Dobrze, jeśli prace przebiegałyby zgodnie z zasadami „burzy mózgów”, umożliwiającymi kreatywne myślenie w tej części prac.

13 Understanding your stakeholders. A best practice guide for the public sector, November 2009, s. 2: [www.ipsos.com/public-affairs/sites/www.ipsos.com/public-affairs/files/documents/understanding-stakeholders.pdf](http://www.ipsos.com/public-affairs/sites/www.ipsos.com/public-affairs/files/documents/understanding-stakeholders.pdf) [14.12.2014]

14 K. Obłój, Strategia organizacji, PWE, Warszawa 2014, s. 178.

15 Ibidem, s. 187.

16 G. Johnson, K. Scholes, R. Whittington, Podstawy strategii, PWE, Warszawa 2010, s. 123.

2. Parametryzacja interesariuszy – tutaj następuje proces wartościowania interesariuszy. Każdy z członków zespołu dokonującego analizy interesariuszy musi ocenić każdego interesariusza, pod kątem dwóch parametrów: wpływu i zainteresowania – w skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza wartości minimalne (wpływu i zainteresowania), a 10 maksymalne – pod kątem obu parametrów. Istotne, aby wszyscy członkowie zespołu dokonali oceny oraz by była to ich własna opinia. Ostateczne wartości charakteryzujące każdego interesariusza powstają w wyniku obliczenia średniej arytmetycznej dla każdego elementu.
3. Mapowanie interesariuszy – graficzne odwzorowanie na części układu współrzędnych wpływu i zainteresowania każdego interesariusza. Powstałe we wcześniejszym etapie wartości to współrzędne, na przecięciu których powstaje graficzne odwzorowanie interesariuszy. W zależności od złożoności projektu liczba tych interesariuszy może wahać się od kilku do kilkudziesięciu.
4. Wskazanie interesariuszy kluczowych – do tej grupy zaliczać będzie się podmioty, których zarówno wpływ, jak i zainteresowanie są powyżej średniej (powyżej wartości 5,0). W tej grupie można znaleźć zarówno beneficjentów, ale także i potencjalnych partnerów do projektu. Nie należy jednak zapominać o interesariuszach, którzy mimo iż nie zostali zakwalifikowani do grupy kluczowych interesariuszy, znajdują się blisko tej granicy. Spośród nich mogą także rekrutować się potencjalni partnerzy do projektu.

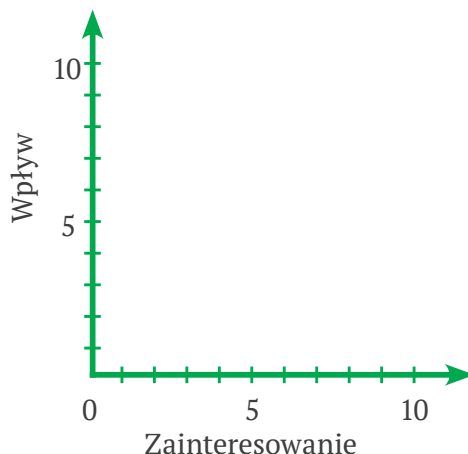
Trzeba pamiętać, że metoda ta pozwala wskazać podmioty, które mogą być potencjalnymi partnerami w projekcie zintegrowanym. Nie można zapominać, że interesariuszy identyfikujemy do każdego działania, projektu, strategii. Trudno wskazać jedną, uniwersalną grupę interesariuszy, a wręcz niemożliwe jest, by za każdym razem istniała taka sama grupa interesariuszy kluczowych. To oznacza, że mapowanie interesariuszy należy przeprowadzać za każdym razem w sposób indywidualny dla danego projektu, czy dokumentu. Uniwersalność metody polega na wielu możliwościach jej wykorzystania, ale trzeba być bardzo ostrożnym przy wykorzystywaniu wyników jednej analizy w kolejnych, które są podejmowane, w odniesieniu do innych projektów, działań czy strategii.

**Tab. 19. Przykładowy formularz służący do identyfikacji interesariuszy w zmodyfikowanej metodzie mapowania**

LP.	NAZWA INTERESARIUSZA	OKREŚLENIE STOPNIA WPŁYWU INTERESARIUSZA NA JEDNOSTKĘ (1-10)	OKREŚLENIE STOPNIA ZAINTERESOWANIA PRZEZ INTERESARIUSZA (1-10)
1			
2			
3			
...			
n			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J.M. Bryson, What to do..., op. cit.

**Rys. 10. Część układu współrzędnych służąca do graficznego odwzorowania zidentyfikowanych i sparametryzowanych interesariuszy**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie J.M. Bryson, *What to do...*, op. cit.

#### **11.4. Zasady zarządzania projektem zintegrowanym na przykładzie obiektów dziedzictwa poprzemysłowego**

W pierwszej kolejności zostanie wyjaśnione pojęcie dziedzictwa poprzemysłowego ponieważ to na podstawie tego zasobu zostaną przedstawione zasady zarządzania projektem zintegrowanym. Zostanie również zwrócona uwaga na elementy niematerialne dziedzictwa, które w kontekście planowania projektu zintegrowanego stanowią specyficzny rodzaj spoiwa, znacząco wpływającego na poczucie tożsamości lokalnej przez mieszkańców terenu bogatego w ten rodzaj zasobów.

Jak zaznacza R. Towse, dziedzictwo kulturowe to termin bardzo szeroki. Obejmuje zarówno obiekty archeologiczne, jak również artefakty, starożytne i współczesne budownictwo, muzea, archiwa, dzieła sztuki. Oprócz tych materialnych przedmiotów, które zostały wytworzone przez człowieka, dziedzictwo obejmuje także wartości niematerialne. Zaliczyć do nich można między innymi: tradycję, wiedzę, umiejętności oraz dziedzictwo naturalne. Oprócz tego do niej zaliczamy także ustne tradycje i wypowiedzi, sztuki performatywne, rytuały i festiwale, a także tradycyjne rzemiosło. W niektórych krajach dziedzictwo niematerialne określane jest mianem „żywych skarbów narodowych”<sup>17</sup>.

Dziedzictwo przemysłowe i poprzemysłowe są terminami, które bardzo często używane są jako synonimy. Wskazują na to zarówno T. Iędrzyiak, jak również M. Kronenberg. T. Iędrzyiak opisując dziedzictwo przemysłowe wskazuje, że „dziedzictwo przemysłowe obejmuje zabytki budownictwa przemysłowego i techniki. Są to obiekty związane z działalnością produkcyjną, jak również za dziedzictwo przemysłowe uznaje się również maszyny i urządzenia stanowiące wyposażenie fabryk, zbiory placówek muzealnych, pojazdy silnikowe, urządzenia

<sup>17</sup> D. Throsby, *Ekonomia i kultura*, Wyd. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 75.



kolejowe itp.<sup>18</sup> Jak sygnalizuje M. Kronenberg nie jest to postępowanie słuszne. Stwierdza on, że dziedzictwo przemysłowe dotyczy obszarów, gdzie funkcja przemysłowa dalej jest aktywna, a obiekty oprócz swojej podstawowej funkcji, jaką w tym przypadku jest produkcyjna, spełniają również dodatkowe, w tym historyczną, kulturową i turystyczną. Dziedzictwo poprzemysłowe dotyczy obszarów bądź obiektów, w których działalność produkcyjna ustała, a podstawową funkcją obiektu lub obszaru jest funkcja turystyczna, historyczna czy kulturowa<sup>19</sup>. Dziedzictwo przemysłowe jako zasób musi zostać zidentyfikowane oraz w odpowiedni sposób sklasyfikowane, na przykład pod kątem:

- lokalizacji;
- ochrony konserwatorskiej;
- formy własności;
- organizacji sprawującej pieczę nad obiektem;
- rozróżnieniem między materialnymi i niematerialnymi elementami dziedzictwa;
- dotychczasowa forma wykorzystania obiektu;
- obecność planu miejscowego;
- możliwości wykorzystania obiektu w turystyce;
- ujęcie obiektu poprzemysłowego w dokumentach strategicznych.

Scharakteryzowane w ten sposób obiekty dziedzictwa poprzemysłowego mogą stanowić punkt wyjścia do tworzenia i zarządzania projektem zintegrowanym.

Zagadnienia związane z zarządzaniem projektem zintegrowanym należy zacząć od wyjaśnienia kwestii zarządzania projektem w ujęciu klasycznym, gdyż będzie stanowiło fundament dla dalszych rozważań. Zarządzanie projektem we wspomnianym przed chwilą ujęciu klasycznym to zbiór czynności, które wykonywane są dla osiągnięcia wyznaczonych celów głównych projektu w określonym czasie i przy wykorzystaniu określonych zasobów<sup>20</sup>. Koźmiński opisuje zarządzanie projektem jako stworzenie i respektowanie pewnych rygorów w procesie realizacji projektu. To uchwycenie całości, niezbędnych działań koncepcyjnych, planistycznych, wykonawczych, kontrolnych itp., oparcie ich na mniej lub bardziej sformalizowanych zasadach i procedurach oraz zorganizowanie w jeden proces przebiegający w odpowiednich, do konkretnych warunków, ramach organizacyjnych<sup>21</sup>. J. Bogdanienko i W. Piotrowski wskazują na wąskie i szerokie ujęcie w kontekście zarządzania projektami, gdzie szerokie ujęcie oznacza dziedzinę naukową, opartą na teoretycznych rozwiązaniach problemów praktycznych, wynikających z konieczności zaspokojenia zanalizowanych wymogów zleceniodawcy, przy pomocy dostępnych umiejętności, wiedzy, metod, technik i narzędzi realizacyjnych. Ujęcie wąskie to inaczej zespół działań kierowniczych, związanych z realizacją projektów oraz zbiór wykorzystywanych w tych działaniach zasad, metod oraz środków. Inaczej mówiąc, jest to skoordynowany, zintegrowany i niepowtarzalny zbiór czynności informacyjno-decyzyjnych, wykonywanych dla osiągnięcia wymaganych zakresem określonego projektu celów, ograniczonych dostępnością posiadanych zasobów, według określonych

18 T. Jędrysiak, *Turystyka kulturowa*, PWE, Warszawa 2008, s. 57-58.

19 M. Kronenberg, *Turystyka dziedzictwa przemysłowego – próba sprecyzowania terminologii*, [w:] T. Burzyński (red.), *Dziedzictwo przemysłowe jako strategia rozwoju innowacyjnej gospodarki*, Katowice 2007, s. 36.

20 J. Kisielnicki, *Zarządzanie. Jak...*, op. cit., s. 227.

21 A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria...*, op. cit., s. 457.

technik realizacji zadań szczegółowych<sup>22</sup>. Na podstawie tych definicji można powiedzieć, że zarządzanie projektem zintegrowanym to zbiór działań podejmowanych przez wszystkich zaangażowanych partnerów, w tym jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli, na rzecz wypełnienia postulatów zawartych w zintegrowanych dokumentach strategicznych na poziomie lokalnym i regionalnym, prowadzących do realizacji celów nowego paradygmatu zarządzania rozwojem kraju. Należy podkreślić, iż działania te podejmowane są na podstawie rzetelnie przeprowadzonej fazy diagnozy oraz analizy, również pod kątem postulatów paradygmatów rozwoju i zarządzania zintegrowanego.

W kontekście faz zarządzania projektem zintegrowanym opartym na dziedzictwie przemysłowym należy wyróżnić następujące kluczowe kroki.

### **Faza planowania**

1. Powołanie zespołu projektowego (w którym mogą uczestniczyć od samego początku przedstawiciele partnerów – ich włączenia należy dokonać bez zbędnej zwłoki tak, aby nie byli oni postawieni przed faktem dokonanym i nie odnieśli wrażenia, że nie mają realnego wpływu na żaden z elementów w procesie planowania, czy późniejszej realizacji).
2. Analiza dokumentów strategicznych.
3. Możliwość utworzenia strategicznego dokumentu ponadterytorialnego, bazującego na pogłębionej diagnozie i analizie SWOT (SWOT zintegrowany dla obszaru, zawierający elementy: gospodarcze, społeczne, terytorialne, przestrzenne).
4. Identyfikacja obszarów problemowych – na podstawie fazy diagnozy i analizy zawartej w lokalnych i regionalnych dokumentach można zidentyfikować obszary, które wymagają interwencji, zwłaszcza takie, które występują na terenie większej liczby jednostek.
5. Wybór obszaru problemowego, dla którego tworzony będzie projekt.
6. Szczegółowa analiza zasobów.
7. Identyfikacja i mapowanie interesariuszy.
8. Zawiązanie partnerstwa.
9. Wyznaczenie:
  - harmonogramu;
  - celu głównego;
  - źródeł finansowania;
  - poziomu partycypacji (w tym: organizacyjnej, finansowej, merytorycznej, materialnej);
  - podziału odpowiedzialności i korzyści.
10. Wskazanie komórek organizacyjnych wśród wszystkich partnerów, które będą realizowały projekt.

22 J. Bogdanienko, W. Piotrowski, Zarządzanie. Tradycja i nowoczesność, PWE, Warszawa 2013, s. 211.

11. Określenie celów szczegółowych projektu, szczegółowych działań, efektów oraz wskaźników rezultatu (na podstawie tego punktu należy stworzyć założenia do procesu monitoringu).
12. Uszczegółowienie harmonogramu działań, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu dla każdego partnera.
13. Wypełnienie wniosku.

### Faza realizacji

W trakcie tej fazy nie można zapominać o możliwościach kooperacji poszczególnych jednostek samorządowych, która polega na funkcjonowaniu jednostek działających na podstawie częściowej zgodności interesów i celów, gdzie współpraca ta oznacza poszukiwanie synergii z relacji międzyorganizacyjnych i zachodzi w procesie kreowania dodatkowej wartości w sieci, a konkurencja dotyczy podziału tej wartości<sup>23</sup>.

### Faza monitoringu i kontroli

Jak zauważa J. Kisielnicki, kontrolowanie to systematyczny wysiłek, podjęty w celu ustanowienia norm działania, porównania ich z czynionymi postępami oraz podejmowania działań korekcyjnych, gdy jest to potrzebne, by zbliżyć wyniki do planu i oczekiwań<sup>24</sup>. Monitoring to z kolei systematyczne zbieranie oraz analizowanie informacji na temat danego projektu wraz z wykorzystywaniem zebranych danych do zarządzania projektem. Jest to zatem proces ciągły, który rozpoczyna się podczas wdrażania projektu i trwa przez cały okres jego realizacji<sup>25</sup>.

1. Realizacja monitoringu polega na realizacji następujących etapów:
  - A. Zbieranie danych według założeń ustalanych w fazie planowania;
  - B. Analiza danych – porównanie danych cząstkowych wraz z porównaniem realizacji projektu z przygotowanym harmonogramem, w tym także części poświęconej zasobom;
  - C. Wnioski i propozycje wdrożeń – które muszą być przedstawione i zaakceptowane przez partnerów. Trzeba podkreślić jeszcze raz, że założeniem podstawowym projektu zintegrowanego jest umiejętność wspólnego rozwiązywania problemów w układach ponadlokalnych i partnerskich.
2. Kontrola, związana jest z realizacją niżej wymienionych czynności:
  - A. Ocena realizacji poszczególnych działań;
  - B. Zgodność podjętych działań z założeniami projektu;
  - C. Analiza finansowa i merytoryczna;
  - D. Stopień realizacji celu głównego projektu.

23 A. Adamik, *Nauka o organizacji. Ujęcie dynamiczne*, Wyd. Oficyna, Warszawa 2013, s. 466-467.

24 J. Kisielnicki, *Zarządzanie. Jak...*, op. cit., s. 179.

25 J. Głuchowski, Z. Spyra, *Zarządzanie w...*, op. cit., s. 222.

## 11.5. Zintegrowany projekt oparty na dziedzictwie poprzemysłowym

W ostatniej części rozdziału zaprezentowane zostaną dwa przykładowe projekty zintegrowane, oparte na zasobach dziedzictwa poprzemysłowego warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego. W formie tabelarycznej przedstawiona zostanie filozofia identyfikacji problemów, jakie występują na terenach różnych jednostek posiadających dodatkowo specyficzny rodzaj zasobu, jakim jest dziedzictwo poprzemysłowe.

Dziedzictwo kulturowe stanowi podstawę produktu turystycznego miasta czy regionu. Sukces rynkowy uzależniony jest jednak od sposobu, w jaki dana atrakcja (rdzeń produktu turystycznego) będzie wspomagana przez elementy produktu poszerzonego i przez promocję. Poprzez projekty następuje optymalizacja zasobów, a także wskazanie pomysłów i możliwości ich wykorzystania biorąc pod uwagę zasady nowego paradygmatu zintegrowanego rozwoju. Produkt turystyczny miasta i regionu składa się z trzech elementów: rdzenia produktu, produktu rzeczywistego oraz poszerzonego. Istotne jest, aby zdawać sobie sprawę ze szczególności zasobu jakim jest dziedzictwo poprzemysłowe w kontekście produktu turystycznego i możliwości jego wykorzystania w taki sposób, aby realizować założenia rozwoju ponadlokalnego. Optymalny model wykorzystania zasobów dziedzictwa poprzemysłowego to turystyczny produkt poszerzony, jednak w Polsce z takim rodzajem produktu, w kontekście tego specyficznego rodzaju zasobu spotykamy się rzadko. Jego największe skupisko odnaleźć można na Śląsku, gdzie funkcjonuje Szlak Zabytków Techniki skupiający atrakcje turystyczne związane z techniką. Wieloletnie doświadczenie, umiędzynarodowienie szlaku, rzetelny audyt oraz wypracowany zestaw kryteriów pozwoliły uzyskać bardzo wysoką jakość produktu turystycznego. Jest to również zestaw wytycznych, który powinien posłużyć przy tworzeniu szlaków tematycznych opartych na materialnym i niematerialnym dziedzictwie poprzemysłowym, wplątującym zagadnienia szeroko pojętej kultury w proces zarządzania. Kultura napędza turystykę (muzea, galerie, teatry i sklepy), a instytucje kultury mają pozytywny wpływ na rozwój miasta i regionu. Sektor kultury przekłada się również bezpośrednio na inwestycje, ponieważ przyciąga przedsiębiorstwa, które chcą zapewnić pracownikom eksycytujące życie kulturalne. Dodatkowo z punktu widzenia społeczeństwa, kultura przyczynia się do rozwoju kapitału społecznego i zwiększa zdolności adaptacyjne organizacji. Ważny zatem jest nie tylko pierwszy krok polegający na identyfikacji, adaptacji, czy sieciowaniu (w ujęciu od lokalnego do międzynarodowego) produktu turystycznego. Trzeba być również gotowym na postępujący proces rewitalizacji, wraz z jego naturą integracji, który może przynieść kolejne, ciekawe obiekty. Trzeba pamiętać, że niezwykle ważną cechą dziedzictwa kulturowego jest jego niepowtarzalność. Dostępność obiektów jest zmienna. Najczęściej występuje zmiana w dół – na skutek różnych działań (w tym także skrajnych stanowisk służb konserwatorskich, braku polityki, działań i rozwiązań systemowych, lekceważenia prawa przez inwestorów), w tym także zniszczenia. Rzadziej spotykany wzrost może nastąpić na skutek pozytywnych efektów prowadzonych działań, związanych z procesami rewitalizacji i adaptacji oraz świadomości dziedzictwa kulturowego, a zwłaszcza dziedzictwa poprzemysłowego. Szansą na jego zachowanie, adaptację i wykorzystanie na cele rozwojowe są projekty zintegrowane oparte na tym wyjątkowym zasobie.

Na podstawie wcześniej opracowanej diagnozy i analizy (w tym proponowanej analizy „SWOT zintegrowany”) można zasugerować projekty, które będą rozwinięciem toku myślenia opartym na zasadach zarządzania zintegrowanego.

Tab. 20. Zarys projektu zintegrowanego: „Szlak zabytków techniki obszaru centralnego”

NAZWA PROJEKTU	SZLAK ZABYTEKÓW TECHNIKI OBSZARU CENTRALNEGO
Cel główny projektu	Tworzenie wysokiej jakości produktów sieciowych opartych na kluczowych składnikach materialnego i niematerialnego dziedzictwa poprzemysłowego obszaru centralnego.
Opis projektu	<p>Projekt obejmować będzie wskazane kluczowe elementy dziedzictwa poprzemysłowego regionu centralnego. Do jego utworzenia wykorzystana zostanie metodologia tworzenia szlaku tematycznego (w tym przypadku opartego na dziedzictwie poprzemysłowym), która zakłada następujące kroki:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identyfikacja zasobów. Musi ona polegać na inwentaryzacji obiektów poprzemysłowych z zaznaczeniem, gdzie pełniona jest obecnie funkcja związana z turystyką, kulturą czy sztuką.</li> <li>2. Rozmowy przeprowadzone z instytucjami nadzorującymi wybrane obiekty, ze szczególnym zwróceniem uwagi na szukanie wspólnych wizji rozwoju we wszystkich obiektach.</li> <li>3. Określenie obecnego klienta docelowego – „targetu”, dla każdego wybranego obiektu.</li> <li>4. Integracja wybranych informacji – przedstawienie „wspólnej” wizji rozwoju, target oraz strategii marketingowej dążącej do maksymalizacji identyfikowania i zaspokajania potrzeb klientów.</li> <li>5. Wdrażanie koncepcji szlaku przemysłowego: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Badanie systemu jakości obsługi klienta;</li> <li>• Badanie posiadanych zasobów: materialnych, niematerialnych, ludzkich, marketingowych;</li> <li>• Wdrożenie wspólnego oznakowania szlaku;</li> <li>• Wdrożenie wspólnej strategii marketingowej.</li> </ul> </li> <li>6. Rozpowszechnienie wiadomości (działania promocyjne) na temat istniejącego (powstającego) szlaku.</li> <li>7. Stworzenie katalogu imprez towarzyszących.</li> <li>8. Monitoring, wprowadzanie zmian.</li> <li>9. Rozwój szlaku – poszukiwanie nowych obiektów.</li> <li>10. Włączenie szlaku sieci międzynarodowej.</li> </ol>
Beneficjenci	Kluczowe składniki materialnego i niematerialnego dziedzictwa poprzemysłowego wskazane we wcześniejszej części opracowania
Partnerzy projektu	Instytucje zarządzające obiektami kluczowymi, Marszałkowie województw, Prezydenci, Burmistrzowie i Wójtowie gmin, na terenie których zlokalizowane są elementy dziedzictwa

NAZWA PROJEKTU	SZLAK ZABYTKÓW TECHNIKI OBSZARU CENTRALNEGO
Główne działania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zawiązanie współpracy między różnymi interesariuszami dziedzictwa poprzemysłowego.</li> <li>2. Tworzenie idei nowego produktu.</li> <li>3. Selekcja idei nowego produktu turystycznego – w tym miejscu należy zebrać jak największą liczbę pomysłów, odrzucając te mało atrakcyjne, nie nadające się do realizacji, pozostawiając w rezultacie idee rokujące największe nadzieje. Rozwój i testowanie koncepcji nowego produktu turystycznego – to idea nowego produktu, wyrażona w kategoriach wymagań klientów.</li> <li>4. Analiza ekonomiczna przedsięwzięcia – ujęcie w perspektywie wieloletniej.</li> <li>5. Rozwój nowego produktu turystycznego.</li> <li>6. Testowanie produktu – badania rynkowe.</li> <li>7. Wprowadzenie produktu na rynek.</li> <li>8. Wprowadzenie corocznej grupy eventów łączących obiekty, zachęcające je do współpracy.</li> <li>9. Monitoring i ewaluacja, w tym informacja zwrotna dla każdego obiektu, jakie elementy należy poprawić, wskazanie punktów generujących niepowodzenia w zakresie dystrybucji produktu turystycznego.</li> <li>10. Aktualizacja listy kluczowych elementów dziedzictwa (wprowadzenie nowych punktów, możliwe wykreślenia obiektów, które nie zastosowały zasad partnerstwa przy realizacji tego projektu).</li> </ol>
Rezultat projektu	Zintegrowany, konkurencyjny i atrakcyjny produkt turystyczny oparty na materialnych i niematerialnych zasobach poprzemysłowych regionu centralnego wykorzystujący do ekspozycji najnowsze technologie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie autorskiej ekspertyzy „Wykorzystanie potencjału dziedzictwa poprzemysłowego warszawsko-łódzkiego obszaru funkcjonalnego” zleconej w procesie opracowania Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach projektu: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”.



**Tab. 21. Zarys projektu zintegrowanego: „Integracja polityki kulturowej i turystycznej na poziomie samorządów lokalnych”**

CEL GŁÓWNY PROJEKTU	INTEGRACJA POLITYKI KULTUROWEJ I TURYSTYCZNEJ NA POZIOMIE SAMORZĄDÓW LOKALNYCH
Opis projektu	<p>Celem projektu jest wypracowanie wspólnych metod promocji, integracja polityki lokalnych w zakresie kultury i turystyki na rzecz pełnego wykorzystania potencjału poszczególnych elementów, w tym przypadku miejscowości, przez które przebiegała kolej warszawsko-wiedeńska. Projekt ma na celu organizację wspólnych wydarzeń kulturalnych, które w jednym czasie (jeden weekend w roku) będą odbywać się równoległe we wszystkich miejscowościach. Wydarzenia te będą miały charakter wydarzeń kulturalnych, sportowych, integracyjnych skierowanych zarówno do społeczności lokalnych, jak i turyści docelowego (zainteresowanego dziedzictwem przemysłowym). W ramach eventów mogą zostać rozegrane zawody sportowe, które będą miały charakter cykliczny (np. bieg szlakiem kolei warszawsko-wiedeńskiej), gry miejskie, koncerty i festiwale. Aby połączyć wszystkie te miejsca zostanie wykorzystana nowoczesna technologia w zakresie prezentacji ekspozycji zabytków, oparta na hologramach, laserowym odwzorowaniu obiektów przemysłowych tak, aby w każdym miejscu można było odnaleźć elementy z pozostałych miejscowości. Dodatkowo projekt zostanie wzbogacony o utworzenie tras biegowych oraz nordic walkingowych, których inauguracja nastąpi w dniu festynu przemysłowego „Technicalia”. W każdym z punktów umieszczona zostanie stacja wypożyczalni rowerów, a wzdłuż szlaku kolejowego powstanie trasa rowerowa tak, aby rowerzysta odwiedzając kolejne punkty mógł zostawić rower i zmienić środek transportu. W tym celu zostanie poprawiony stan infrastruktury okołoturystycznej, która będzie zapewniać realizację dodatkowych potrzeb odwiedzających (gastronomia, nocleg, imprezy towarzyszące). Impreza zostanie zakończona wielkim pokazem laserowego odwzorowania konturu obiektów przemysłowych „LightTechIndustrialia”. Pierwowzorem jest festiwal, który poprzez teleport internetowy łączy Katowice z Essen podczas corocznej imprezy promującej turystykę przemysłową: Industriada.</p>
Beneficjenci	PKP TLK, samorządy lokalne miast: Pruszków, Grodzisk Mazowiecki, Brwinów, Miłanówek, Żyrardów, Skierniewice, Sochaczew, Rogów
Partnerzy projektu	Marszałkowie województw łódzkiego i mazowieckiego
Główne działania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wytypowanie miejscowości, przez które przebiega szlak kolei (ze szczególnym uwzględnieniem rogowskiej i sochaczewskiej kolejki wąskotorowej).</li> <li>2. Określenie elementów infrastruktury okołoturystycznej wymagającej adaptacji i przebudowania, które dostosują ją do potrzeb turysty.</li> <li>3. Spotkanie wszystkich przedstawicieli instytucji oraz organizacji zaangażowanych w zarządzanie poszczególnymi elementami dziedzictwa wykorzystywanymi w tym projekcie.</li> <li>4. Wytyczenie ścieżek sportowych.</li> <li>5. Przygotowanie festiwalu wraz z zabezpieczeniem miejsca, infrastruktury, artystów i opracowaniem tematu przewodniego spotkania (temat zmieniany co roku).</li> <li>6. Wytyczenie i wybudowanie ścieżki rowerowej.</li> <li>7. Budowa wypożyczalni rowerów regionalnych.</li> </ol>

<b>CEL GŁÓWNY PROJEKTU</b>	<b>INTEGRACJA POLITYKI KULTUROWEJ I TURYSTYCZNEJ NA POZIOMIE SAMORZĄDÓW LOKALNYCH</b>
Rezultat projektu	Szlak tematyczny: szlak kolei warszawsko-wiedeńskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie autorskiej ekspertyzy „Wykorzystanie potencjału...”, op. cit.

## 11.6. Zakończenie

Koncepcja zintegrowanego zarządzania jako nowego paradygmatu w polityce rozwoju kraju przynosi konieczność nowoczesnego spojrzenia na tematykę projektów, a przez to, w sposób pośredni, na zmianę postaw wśród niektórych jednostek samorządu terytorialnego. Z dotychczasowych – konkurencyjnych na postawy kooperacyjne, gdzie zachowana jest możliwość rywalizacji między jednostkami w niektórych obszarach, a zarazem ścisła współpraca w zidentyfikowanych sferach kluczowych. Zaprezentowane w rozdziale zasady zarządzania projektem zintegrowanym, na przykładzie obiektów poprzemysłowych, mają charakter uniwersalny, które mogą zostać zaadaptowane także w przypadku innych rodzajów działań zintegrowanych.

## Informacja o autorze

Filip Moterski, magister, asystent w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

## LITERATURA

- Adamczyk M., Budżet zadaniowy – droga do efektywnego zarządzania finansami publicznymi, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2013, nr 1(3).
- Adamik A., Nauka o organizacji. Ujęcie dynamiczne, Wyd. Oficyna, Warszawa 2013.
- Antoszkiewicz J.D. (red.), Metody zarządzania, POLTEXT, Warszawa 2007.
- Aronson J.R., Public Finance, McGraw Hill, New York 1985.
- Baza mierników, Budżet-Zadaniowy.com: [http://budzet-zadaniowy.com/baza\\_miernikow](http://budzet-zadaniowy.com/baza_miernikow) [11.12.2014].
- Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M., Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Bober J., Strategie rozwoju jako narzędzie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce, maszynopis rozprawy doktorskiej, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2006.
- Bogdanienko J., Piotrowski W., Zarządzanie. Tradycja i nowoczesność, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Bryson J.M., What to do when stakeholders matter, Public Management Review, Issue 1/2004, Vol. 6.
- Bryson J.M., Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement, Jossey – Bass Publishers, San Francisco 2004.
- Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Burzyński T. (red.), Dziedzictwo przemysłowe jako strategia rozwoju innowacyjnej gospodarki (Materiały pokonferencyjne IV Międzynarodowej Konferencji Naukowo Praktycznej, Zabrze, 6-7 września 2007), Katowice 2007.
- Cabała P., System kontroli w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Pomocnicze materiały dydaktyczne, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
- Charlotte’s Model for Integrating Budget and Performance Management, City of Charlotte Budget and Evaluation Office, 2008.
- Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Chojna-Duch E., Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1(330).
- Chrostowski A., Szczepankowski P., Planowanie, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Zarządzanie. Teoria i praktyka, wyd. V zmien., PWN, Warszawa 2002.
- Code of good practice. For consultation of stakeholders, The European Commission, Directorate-General for Health & Consumers: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/docs/code\\_good\\_practices\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf) [11.12.2014].
- Code of Ordinance City Of Charlotte, North Carolina, Rozdział 4. Administracja, art. 1, sekcja 4.01.
- Ćwiklicki M., Ewolucja zrównoważonej karty wyników, „Przegląd Organizacji” 2005, nr 6.
- Ćwiklicki M., Kafel T., Zastosowanie zrównoważonej karty wyników w administracji samorządowej, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7/8.
- Ćwiklicki M. (red.), Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
- Ćwiklicki M., Modele strategicznej karty wyników w wybranych krajach europejskich, [w:] J. Czekaj (red.), Tradycja i współczesność w metodologicznym nurcie zarządzania, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007.

- Ćwiklicki M. (red.), Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
- Ćwiklicki M., Obora H., Wprowadzenie do metod TQM, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
- Dąbek D., Prawo miejscowe, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa-Kraków 2007.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., Finanse publiczne, PWN, Warszawa 2001.
- Dębowska-Romanowska T., Prawo budżetowe Państwa i samorządu terytorialnego, [w:] W. Wójtowicz (red.), Prawo finansowe, 2 wyd., C.H.Beck, Warszawa 1997.
- Długosz D., Mechanizmy tworzenia i wdrażania polityk publicznych..., [w:] Studia z zakresu zarządzania publicznego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Dolewska Z., System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym, „Biblioteka regionalisty” 2013, nr 13.
- Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Finanse samorządowe, PWN, Warszawa 2006.
- Dylewski M., Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele, Difin, Warszawa 2007.
- Dziemianowicz W. (red.), Planowanie strategiczne, poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Eagle K., Translating Strategy – Public Sector Applications of the Balanced Scorecard. The origins and evolution of Charlotte’s corporate scorecard, “Government Finance Review” 2004, October.
- Gaczek W.M., Zarządzanie w gospodarce przestrzennej, Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003.
- Gawroński H., Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, 2012, Rok 16, Nr 2.
- Gilowska Z., Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., Budżet jednostki samorządu terytorialnego, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Głuc K., Samorząd lokalny w USA, [w:] S. Mazur (red.), Reformy samorządu terytorialnego w wybranych krajach, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
- Głuchowski J., Spyra Z., Zarządzanie w kulturze, sztuce i turystyce kulturowej, Wyd. II, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2014.
- Górniak J., Innowacje społeczne a zarządzanie publiczne. Glosa do debaty nad sposobami rządzenia, [w:] Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały z seminarium naukowego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Górniak J., Mazur S. (red.), Zarządzanie strategiczne rozwojem, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarzadzanie\\_Stragiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Zarzadzanie%20rozwojem\\_sklad\\_PORADNI\\_K02072012a.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Zarzadzanie%20rozwojem_sklad_PORADNI_K02072012a.pdf) [18.12.2014];
- Górski M., Kierzkowska J., Strategie, plany i programy, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, Tom 7, C.H. Beck i Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.

- Griffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, wyd. II zmienione, PWN, Warszawa 2007.
- Guziejewska B., Hajdys D., Budżetowanie zadaniowe, jako innowacyjna forma zarządzania w publicznym systemie finansowym (na przykładzie województwa łódzkiego), „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica” 2012, nr 266.
- Guzow P., Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – aspekt teoretyczny i praktyczny, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 718, nr 53.
- Hardt Ł., De Long M., Budżet zdaniowy, jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce, Sprawne Państwo Program Ernst & Young: [www.ey.com/PL/pl/Industries/Government-Public-Sector/Raport-Budzet-zadaniowy-z-zalacznikami](http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government-Public-Sector/Raport-Budzet-zadaniowy-z-zalacznikami) [10.12.2014].
- Hausner J. (red.), Aktywizacja gospodarcza gminy górniczej, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Kraków 1999.
- Hausner J., Zarządzanie publiczne, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hempenstall E., Being Successful in Budgeting, Blackball Publishing, Dublin 1999.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego, Najwyższa Izba Kontroli, Gdańsk 2011.
- Izdebski H., Kulesza M., Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, LIBER, Warszawa 2004
- Jakubik-Grzybowska M., Inforlex.pl:  
[http://administracja3net.inforlex.pl/szukaj/wyniki/tresc,ko-po,I41.2014.009.000001700,Zmieniono-zasady-prowadzenia-polityki-rozwoju.html?grupa=ko-po&issue\\_symbol=wszystkie&search=planowanie+polityki+rozwoju](http://administracja3net.inforlex.pl/szukaj/wyniki/tresc,ko-po,I41.2014.009.000001700,Zmieniono-zasady-prowadzenia-polityki-rozwoju.html?grupa=ko-po&issue_symbol=wszystkie&search=planowanie+polityki+rozwoju) [27.04.2015 godz. 10.40]
- Jaremko M., Wprowadzenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2013, nr 1(4).
- Jastrzębska M., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Jaworski W., Leksykon finansowo-bankowy, PWE, Warszawa 1991.
- Jeżewski J., Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe, [w:] J. Boć (red.), Administracja publiczna, wyd. IV uzupełnione, Kolonia Limited 2004.
- Jeżewski J., Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne), [w:] J. Supernat (red.), Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Jędrzyśki T., Turystyka kulturowa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Johnson G., Scholes K., Whittington R., Podstawy strategii, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Kaczurak-Kozak M., Długofalowe planowanie jako element polityki rozwoju gminy, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie: [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34663/014.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34663/014.pdf) [01.05.2015].
- Kaczurak-Kozak M., Kontrola zarządcza jako nowy wymiar kontroli w sektorze finansów publicznych, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 669, nr 42.
- Kałużny S., Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka, PWE, Warszawa 2008.

- Kańduła S., Sektor publiczny i sektor finansów publicznych w teorii i praktyce gospodarczej, [w:] J. Przybylska (red.), *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, wyd. 2, PWN, Warszawa 2002.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna Karta Wyników. Praktyka*, CIM, Warszawa 2001.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, "Harvard Business Review", 1992, Nr 1.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, PWE, Warszawa 2008.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, PWE, Warszawa 2014.
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.MF Nr 15, poz. 84).
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK\\_2030\\_PL\\_small\\_po\\_reasumpcji\\_new.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_PL_small_po_reasumpcji_new.pdf) [21.02.2015].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Kornberger-Sokołowska E., Cieślak R., Zdanukiewicz J., *Jednostki samorządu terytorialnego, jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia IURIDICA XXXIX” 2001.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Budżet zadaniowy w miastach na prawach powiatu*, „Infos”, 2013, nr 3(14).
- Kosikowski C., Salachna J.M., *Finanse samorządowe: 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Kotowski J., *Zakres kontroli komisji rewizyjnej przed sformułowaniem wniosku o udzielenie absolutorium organowi wykonawczemu*: <http://samorzadowyserwis.pl/2012/05/zakres-kontroli-komisji-rewizyjnej-przed-sformulowaniem-wniosku-o-udzielenie-absolutorium-organowi-wykonawczemu> [08.12.2014].
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., *Budżet w układzie zdaniowym w samorządach gminnych – determinanty wdrożenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, Seria: Administracja i Zarządzanie 2014, nr 100.
- Kozłowski C., Michalak J., *Rachunkowość budżetowa*, [w:] M. Grzybowska-Brzezińska, I. Żuchowski, J. Michalak (red.), *Zarządzanie w Placówce Oświatowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce, Ostrołęka 2012.
- Kozuń-Cieślak G., *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 9.
- Koźmiński A. K., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r.: [www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka\\_rozwoju/Documents/KSRR\\_13\\_07\\_2010.pdf](http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf) [20.04.2015]
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013
- Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000.



- Lachiewicz W. (red.), Uchwały i zarządzenia organów samorządu terytorialnego dotyczące spraw finansowych, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Lendzion J., Sołtys J., Strategie rozwoju gmin: [www.imp.gda.pl/fileadmin/scitechfound/Publikacje/Cetstra.doc](http://www.imp.gda.pl/fileadmin/scitechfound/Publikacje/Cetstra.doc) [01.05.2015].
- Leoński Z., Nauka administracji, Wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Lichtarski J. (red.), Podstawy nauki o przedsiębiorstwie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Łukaszuk A., Prawne uwarunkowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Seria Prawnicza 2013, zeszyt 77.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach, Alinenex Inżynieria Podatkowa, Warszawa 2002.
- Marchewka-Bartkowiak K., Nowe zarządzanie publiczne, „Infos”, 2014, nr. 18(178).
- Marczak J., W sprawie klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] L. Patrzalek (red.), Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego, WSB Poznań-Wrocław 2007.
- Marczkowska-Proczka J., Budżet zadaniowy – portal wiedzy, Jak skutecznie zastosować budżet zadaniowy w twojej jednostce: <http://budzet-zadaniowy.info/artykuly/arykul/budzet-zadaniowy-reforma-finansow/strona/4> [02.12.2014].
- Mintzberg H., The design school: reconsidering the basic premises of strategic management, “Strategic Management Journal”, 1990 nr 11
- Misiąg W., Planowanie budżetowe w samorządach, MINICIPIUM, Warszawa 2005.
- Mituś A., Cele i zadania samorządu terytorialnego oraz mierniki ich realizacji, [w:] M. Ćwiklicki (red.), Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015.
- Mrowiec P., Rak-Młynarska E., Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, 2011: [www.wsfp.edu.pl/docs/2012\\_2013/artykul\\_online/2011/Funkcjonowanie\\_kontroli\\_zaradzczej\\_w\\_jednostkach\\_samorzadu\\_terytorialnego.pdf](http://www.wsfp.edu.pl/docs/2012_2013/artykul_online/2011/Funkcjonowanie_kontroli_zaradzczej_w_jednostkach_samorzadu_terytorialnego.pdf) [10.12.2014].
- Nadolna B., Zadanie audytowe i jego realizacja, [w:] T. Kiziukiewicz (red.), Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych, Difin, Warszawa 2009.
- Najwyższa Izba Kontroli, Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, lipiec 2005.
- Narodowa Strategia Spójności 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- Nieplowicz M., Mierniki pomiaru realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 718, nr 53.
- Niewiadomski Z. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011.
- Nowak W., Skoczylas A., Ewolucja audytu wewnętrznego w polskim sektorze finansów publicznych „Zeszyty Naukowe Rachunkowości” 2011, tom 63(119).
- Noworól A., Kierunki i zmiany niezbędne do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, Kraków 2011.
- Noworól A., Kierunki i zmiany niezbędne dla stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym (uwzględniające dotychczasowe dokumenty strategiczne), Kraków 2001 r.: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Ekspertyzy/Documents/Noworol\\_System\\_zarzadzania\\_rozwojem\\_kierunki%20i%20zmiany.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Noworol_System_zarzadzania_rozwojem_kierunki%20i%20zmiany.pdf) [21.04.2015].

- Noworól A., Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Obłój K., Strategia organizacji, Wyd. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
- Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, TNOiK, Toruń 2005.
- Owsiak S. (red.), Budżet władz lokalnych, PWE, Warszawa 2002.
- Owsiak S., Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., Wieloletnie planowanie finansowe a funkcjonowanie budżetu zadaniowego, Studia BAS nr 1(33) 2013.
- Pakoński K. (red.), Budżet – zintegrowane zarządzanie finansami, Municipium, Warszawa 2000.
- Parysek J.J., Podstawy gospodarki lokalnej, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.
- Pawelska-Skrzypek G. i in., Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1997.
- Penc J., Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania, Wyd. Difin, Warszawa 2008.
- Peters B.G., Administracja publiczna w systemie politycznym, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003: [www.ujk.edu.pl/strony/Malgorzata.Garstka/podrecznik\\_audytu\\_wewnetrznego\\_w\\_administracji\\_publicznej.pdf](http://www.ujk.edu.pl/strony/Malgorzata.Garstka/podrecznik_audytu_wewnetrznego_w_administracji_publicznej.pdf) [10.02.2015].
- Podręcznik systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2012.
- Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003, Warszawa, luty 2003.
- Postuła M., Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania, „Studia BAS” 2013, nr 33.
- Rachwał M., Budżet partycypacyjny, jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych, „Political Science Review” 2013, nr 4.
- Ramus M.J., Szczepankowski P., Podejmowanie decyzji w organizacji, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Zarządzanie. Teoria i praktyka, wyd. V zmienione, PWN, Warszawa 2002.
- Recommended Budget Practices: A Framework For Improved State and Local Government Budgeting, Government Finance Officers Association, Chicago 1999.
- Reško D., Wołowicz T., Strategia rozwoju gminy jako narzędzie..., [w:] Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 5(2), 2012.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, Dz.U. 2010 nr 21 poz. 108 par. 19, [isap.sejm.gov.pl](http://isap.sejm.gov.pl) [12.12.2014].
- Rummler G.A., Brache A.P., Podnoszenie efektywności organizacji, PWE, Warszawa 2000.
- Ruśkowski E., Finanse lokalne w dobie akcesji, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Ruśkowski E., Kosikowski C. (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Ruśkowski E., Kosikowski C., Salachna J.M. (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, ODDK, Gdańsk 2014.

- Rydzewska-Włodarczyk M., Problemy zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wyniki badań, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie” 2012, nr 718, nr 53.
- Sadowska T., Sawicka-Kłuźniak Z., Sprawozdania budżetowe gmin, jako przedmiot audytu wewnętrznego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 669, nr 42.
- Sierak J., Przygotowanie, uchwalanie i realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sprawozdania z realizacji budżetu: <http://saf.ews21.pl/download/lectures/0/000/000/001/wykladbudzet.pdf> [03.12.2014].
- Sierpowska I., Prawo pomocy społecznej, wyd. 3, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008
- Skoczylas W., Mierniki monitorowania celów i zadań jednostek samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 669, nr 42.
- Skoczylas W., Pomiar wyników w racjonalizacji zarządzania finansami, [w:] L. Patrzałek (red.), Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Skoczylas W., Strategiczna karta wyników w pomiarze osiągnięć jednostki samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 687, nr 48.
- Stahl M., Akty planowania (akty polityki), [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego. Tom 5, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2013.
- Stasikowski R., O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej, „Przegląd Prawa Publicznego”, Nr 5/2009.
- Steinmann H., Schreyögg G., Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady, wyd. 3 popr. i uzupeł., Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1998.
- Steinmann H., Schreyögg G., Zarządzanie, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2001.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert Jr. D.R., Kierowanie, wyd. II zmienione, PWE, Warszawa 2011.
- Strategia Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej, LGPP – Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego, MISTiA.
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013, Kraków 2006: [www.malopolskie.pl/Pliki/2006/Strategia\\_RozwojuWM2013.pdf](http://www.malopolskie.pl/Pliki/2006/Strategia_RozwojuWM2013.pdf).
- Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarządzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Strategia.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarządzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf) [27.12.2014].
- Sulikowska A., Ocena stanu wdrożenia standardów kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie” 2012, nr 718, nr 53.
- Suwaj P.J., Wenclik M., Aktorzy polityki publicznej, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), Nauka administracji, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Suwaj P.J., Szczepankowski R., Polityka publiczna jako instrument administrowania, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), Nauka administracji, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Szczepankowski P., Kontrola i controlling, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Zarządzanie. Teoria i praktyka, wyd. V zmienione, PWN, Warszawa 2002.

- Szlachta K., Wydatki budżetu samorządu terytorialnego: [http://mfiles.pl/pl/index.php/Wydatki\\_bud%C5%BCetu\\_jednostki\\_samorz%C4%85du\\_terytorialnego](http://mfiles.pl/pl/index.php/Wydatki_bud%C5%BCetu_jednostki_samorz%C4%85du_terytorialnego), [01.12.2014].
- Szreniawski J., *Polityka administracyjna*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Białystok-Warszawa 2000.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, VERBA, Lublin 2000.
- Szydło M., *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wydawnictwo poznańskie, Poznań 2006.
- Świrska A., *Subwencje jako źródło dochodów gmin*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2008, nr 65.
- The Charlotte Story. *Charlotte’s roadmap to change and improving performance management*, Charlotte-Mecklenburg Government Center, Charlotte, North Carolina 28202, April 2000.
- Throsby D., *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.
- Torański B., *Kiedy NIK przeprowadza kontrolę w samorządach*: [http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/387517](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/387517) [05.12.2014]
- Understanding your stakeholders. A best practice guide for the public sector*, November 2009: [www.ipsos.com/public-affairs/sites/www.ipsos.com/public-affairs/files/documents/understanding-stakeholders.pdf](http://www.ipsos.com/public-affairs/sites/www.ipsos.com/public-affairs/files/documents/understanding-stakeholders.pdf) [14.12.2014].
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, PWN 2006.
- Walenia A., *Funkcje kontroli zarządczej w wykonywaniu budżetu w układzie zdaniowym w sektorze finansów publicznych*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2011, nr 6(55).
- Wdrażanie działań rozwojowych w oparciu o obowiązujące dokumenty strategiczne. Poradnik dla administracji publicznej w Polsce*, *Strategicznie dla rozwoju*, Kraków 2012: [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/Projekt\\_Zarzadzanie\\_Strategiczne\\_Rozwojem/Przydatne\\_dokumenty/Documents/Poradnik\\_MRR\\_17\\_12\\_2012.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Poradnik_MRR_17_12_2012.pdf) [22.12.2014].
- Winiarska K., *Kontrola finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie”, 2013, nr 757, nr 58.
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Właźlak K., *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, *Przegląd Prawa Publicznego*, Nr 6/2009.
- Właźlak K., *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] P.J. Suwaj (red.), *Kryzys Prawa Administracyjnego? Tom II. Inflacja Prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2015.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., *System pomiaru wyników działalności organizacji publicznych – praktyka samorządów europejskich i amerykańskich*, „Optimum Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1(61).
- Wołowicz T., Reško D., *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie...*, *Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA*, 5, 2/2012.
- WPI 2004-2009 gmina Wołczyn, 2004.
- Wróblewska E., *Rachunkowość zarządcza jako narzędzie wspomagające systemu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] J. Przybylska (red.), *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16.12.2009, w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

- Zasady budżetów partycypacyjnych, Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS, Łódź 2013: [www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/zasady-bud%5%BCet%C3%B3w.pdf](http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/zasady-bud%5%BCet%C3%B3w.pdf) [15.04.2015].
- Zawadzak-Pąk U.K., Konstrukcja prawna wdrażania i realizacji budżetu zdaniowego we Francji i Polsce, Edulibri, Kraków 2014.
- Zawadzka-Pąk U.K., Przyszłość budżetu zadaniowego w Polsce, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2013, nr 1(3).
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 4, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2010.
- Zimmermann J., Aksjomaty prawa administracyjnego, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Ziółkowska W., Finanse publiczne, Teoria i zastosowanie, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

**Akty prawne i dokumenty**

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U.2014.150).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, Nr 80 poz. 717).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2009 nr 175, poz. 1362).

Ustawa z dnia 07.10.1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (Dz.U. 1992 nr 85 poz. 428 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 1649).

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059).

**Strony internetowe**

<https://administracja.maz.gov.pl/adm/departament-administra/regionalne-izby-obrach/kompetencje/562,Zadania-regionalnych-izb-obrachunkowych.html> [11.12.2014].

[http://budzet-zadaniowy.com/baza\\_miernikow](http://budzet-zadaniowy.com/baza_miernikow) [10.12.2014].

<http://www.ekspertbeck.pl> [12.12.2014].

<http://ld.stat.gov.pl> [29.11.2014].

<http://mfiles.pl> [10.12.2014]

[http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/543718,Kompetencje-regionalnych-izb-obrachunkowych-w-zakresie-kontroli-JST.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/543718,Kompetencje-regionalnych-izb-obrachunkowych-w-zakresie-kontroli-JST.html) [05.12.2014].

<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/dokonywania-zmian-w-budzecie-w-ciagu-roku> [28.11.2014].

<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/dokonywania-zmian-w-budzecie-w-ciagu-roku> [28.11.2014].



## SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1. Proces realizacji zadań i osiągnięcia celów w jednostkach samorządu terytorialnego .....	16
Rys. 2. Model racjonalny tworzenia strategii .....	60
Rys. 3. Propozycja partnerskiego układu prac nad strategią rozwoju społeczno-gospodarczego w fazie koncepcyjnej i wdrożeniowej .....	61
Rys. 4. Zasady kontroli finansowej.....	88
Rys. 5. Model budżetu zadaniowego .....	145
Rys. 6. Struktura SKW zmodyfikowanej dla jednostki administracji publicznej.....	158
Rys. 7. Strategiczna karta wyników jako metoda wdrożenia strategii .....	160
Rys. 8. Strategiczna karta wyników miasta Charlotte .....	166
Rys. 9. Cykl planowania strategicznego w Charlotte.....	170
Rys. 10. Część układu współrzędnych służąca do graficznego odwzorowania zidentyfikowanych i sparametryzowanych interesariuszy .....	179

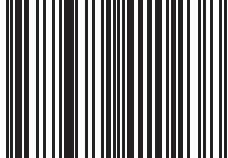
## SPIS TABEL

Tab. 1. Przykładowe różnice w zakresie tematycznym diagnoz sporządzanych na różnych poziomach administracji .....	59
Tab. 2. Szczegółowe programowania i kategorie dokumentów strategicznych.....	71
Tab. 3. Szacunkowy podział środków przewidzianych do wydatkowania w ramach NSRO pomiędzy poszczególne cele horyzontalne .....	72
Tab. 4. Działania w ramach etapów przyjmowania i wdrażania planu operacyjnego .....	77
Tab. 5. Definicje funkcji podmiotów procesu programowania polityki rozwoju .....	78
Tab. 6. Przykład ścieżki audytu sprawozdania z wykonania budżetu .....	94
Tab. 7. Atrybuty mierników realizacji celów.....	102
Tab. 8. Proponowany układ karty mierników (wskaźników) realizacji celów zadania .....	103
Tab. 9. Proponowany układ karty określającej wartości mierników (wskaźników) realizacji poszczególnych zadań w układzie rocznym i miesięcznym .....	104
Tab. 10. Proponowany układ karty określającej wartości planowanych wydatków związanych z realizacją celów zadania w układzie rocznym i miesięcznym .....	104
Tab. 11. Porównanie dokumentów określających średnio-i długoplanową politykę gminy.....	114
Tab. 12. Wynikający z analizy SWOT charakter celów strategicznych.....	124
Tab. 13. Schemat macierzy oceny spójności celów strategicznych.....	125
Tab. 14. Zasady budżetowe.....	142
Tab. 15. Działowo-paragrafowy układ budżetu tradycyjnego – strona dochodowa .....	144
Tab. 16. Zasady efektywnego budżetowania .....	149
Tab. 17. SKW dla obszaru „miasto w mieście” .....	165
Tab. 18. SKW Wydziału Komunikacji w Charlotte (fragment) .....	167

Tab. 19. Przykładowy formularz służący do identyfikacji interesariuszy w zmodyfikowanej metodzie mapowania.....	178
Tab. 20. Zarys projektu zintegrowanego: „Szlak zabytków techniki obszaru centralnego” .....	184
Tab. 21. Zarys projektu zintegrowanego: „Integracja polityki kulturowej i turystycznej na poziomie samorządów lokalnych” .....	186

KONTROLA • KONTROLA • KONTROLA •  
ZARZADZANIE • ZARZADZANIE • ZARZADZANIE •  
KONTROLA • KONTROLA • KONTROLA •  
ZARZADZANIE • ZARZADZANIE • ZARZADZANIE •

ISBN 978-83-89410-23-8



9 788389 410238