

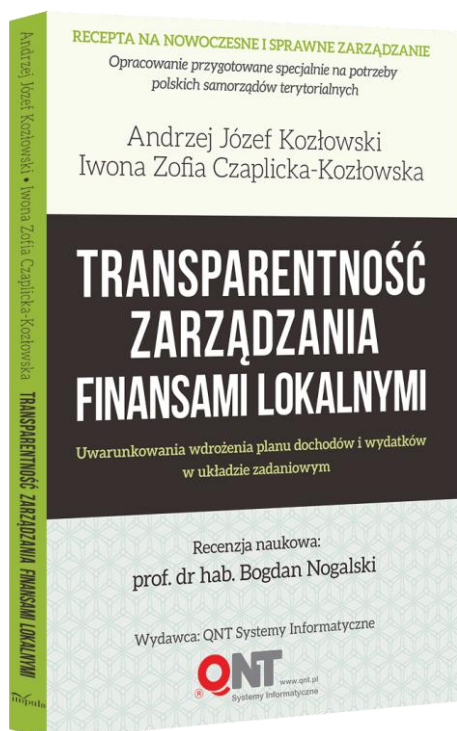
Jak udoskonalic procesy zarzadzania w samorzadznie? Jak wdrozyc układ zadaniowy budżetu gminy? Opracowanie jest propozycją wdrozenia do organizacji sektora publicznego, w szczegolności do samorzadzów terytorialnych, racjonalnych metod wykorzystania publicznych zasobów finansowych.

Recenzowana ksiazka stanowi istotny krok w kierunku uporzdkowania zarzadzania publicznego w wymiarze lokalnym i dobrze wpisuje sie w luke, jaka powstala w obszarze praktyki i teorii zarzadzania.

prof. dr hab. Bogdan Nogalski

Przedmowa

*Pieniadze szczescia nie daja,
gdy sluzą tylko do zdobycia wladzy.
Jednak mądrzejsi wykorzystują je
do zapewnienia sobie i innym szczescia.*



Analizując rankingi rozwojowe samorzadzów terytorialnych, w tym takie czynniki i mierniki rozwoju, jak: wielkość dochodów z podatków lokalnych i w ogóle udział dochodów własnych w dochodach ogółem, relacje wydatków bieżących i inwestycyjnych oraz aktywność w pozyskiwaniu środków prorozwojowych z funduszy Unii Europejskiej i krajowych funduszy celowych, można stwierdzic duze dysproporcje między gminami, powiatami i województwami w Polsce. Prowadzone przez nas badania ukazują, że zapóźnienie w rozwoju jest przede wszystkim wynikiem nieefektywnego zarzadzania samorzadzem, w tym niewłaściwego

wykorzystania zasobów lokalnych i głównie zasobów ludzkich i finansowych. Samorzady terytorialne nastawione na rozwój z wykorzystaniem transparentnej polityki, w tym na wdrozenie czytelnych planów dochodów i wydatków, i przede wszystkim na wykorzystanie potencjalu intelektualnego, stąd nastawione na pozyskiwanie i wykorzystanie kwalifikacji pracowników i działaczy samorzadzowych oraz aktywności mieszkanców, osiagają częściej sukcesy i wygrywają na rodzącym się rynku konkurencji między organizacjami sektora publicznego. Tym samym podejmują próbę eliminacji niekorzystnego zjawiska finansjalizacji i wchodzi na droge realizacji zadań skupionych w idei dobra wspólnego.

W prezentowanej publikacji podejmujemy próbę przekonania działaczy samorzadzowych, szczegolnie szczebla gminnego (wybór ten jest celowy i uzasadniony w opracowaniu), do wdrozenia planów dochodów i wydatków opierających się na układzie zadaniowym, zatem takich zasad lokalnej polityki finansowej, które będą prowadzić do rozwoju lokalnego

przez aktywny udział obywateli w wykonywaniu zadań oraz współdziałanie władz lokalnych z członkami samorządu w realizacji bieżących i wieloletnich programów rozwojowych.

Andrzej Józef Kozłowski
Iwona Zofia Czaplicka-Kozłowska

Przedmowa	7
Wstęp	9
Rozdział I. Uwarunkowania rozwoju samorządu terytorialnego	13
Rozdział II. Teoretyczne aspekty zarządzania gminą	19
Rozdział III. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie terytorialnym	23
Rozdział IV. Organ stanowiący w strukturze samorządu gminnego	27
Rozdział V. Organ wykonawczy w strukturze samorządu gminnego	33
Rozdział VI. Urząd i urzędnicy w strukturze samorządu gminnego	37
Rozdział VII. Zarządzanie finansami gminnymi	39
Rozdział VIII. Identyfikacja pojęć z obszaru finansów gminnych	43
Rozdział IX. Uchwała budżetowa w zarządzaniu finansami gminnymi	49
Rozdział X. Procedura budżetowa w zarządzaniu finansami gminnymi	53
Rozdział XI. Samodzielność finansowa samorządu gminnego	63
Rozdział XII. Zarządzanie dochodami i wydatkami w samorządzie gminnym	73
Rozdział XIII. Budowa planu dochodów i wydatków a czytelność polityki finansowej gmin	79
Rozdział XIV. Budżet w układzie zadaniowym a transparentność polityki finansowej samorządu gminnego	85
Rozdział XV. Układ wykonawczy planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym	95
Rozdział XVI. Funkcjonujący i pożądany model zarządzania finansami w samorządzie gminnym	103
Rozdział XVII. Zarządzanie finansami w samorządzie gminnym – próba diagnozy	117
Rozdział XVIII. Proces decyzyjny w samorządzie gminnym – proponowany model	147
Rozdział XIX. Procedura wdrożenia planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym	153
Wnioski	175
Od wydawcy. System informatyczny jako niezbędne narzędzie wprowadzania nowoczesnego zarządzania publicznego	177
Bibliografia	185

Wstęp

Rzeczywisty samorząd gminny, wprowadzony w Polsce ustawą z 8

marca 1990 r., to forma zorganizowania społeczności lokalnej, to też element demokracji obywatelskiej charakteryzującej ustrój państwa, i wreszcie to gwarancja oraz wyraz podmiotowego traktowania obywateli. Zgodnie z umową społeczną, której obecny wymiar najczęściej sprowadza się do uregulowań konstytucyjnych, państwo (sektor publiczny) przejęło na siebie wiele funkcji. Od klasycznych, związanych z kształtowaniem stosunków zewnętrznych, wojskiem, policją i administracją, do socjalnych, które we współczesnym świecie dominują (do czego można dojść, analizując wydatki sektora publicznego) i odnoszą się do finansowania przez państwo edukacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej, a nawet emerytur czy zasiłków dla bezrobotnych. W systemie scentralizowanym to przede wszystkim onipotentne państwo zarządzało sprawami mającymi większe lub mniejsze znaczenie dla obywateli. Wraz z odchodzeniem od monopolistycznych rozwiązań sektora publicznego we wszystkich demokracjach nastąpił proces przesuwania kompetencji z centrum do zdecentralizowanych organizacji obywatelskich. Część z tych zadań, szczególnie mających znaczenie lokalne i regionalne, wykonują samorządy terytorialne, będąc elementem systemu, jakim jest sektor publiczny, a część organizacje pożytku publicznego, a także przedsiębiorstwa lub organizacje prywatne. Najważniejsze z samorządów terytorialnych, mianowicie samorządy gminne, zgodnie z zasadą subsydiarności wykonują samodzielnie lub z pomocą organizacji obywatelskich (głównie jednostek pomocniczych, stowarzyszeń i przedsiębiorstw lub organizacji prywatnych) zadania o najważniejszym znaczeniu dla obywateli. Wśród tych zadań są przede wszystkim takie, które mają zapewnić zaspokojenie podstawowych potrzeb człowieka oraz takie, których realizacja odbywa się w bezpośrednim otoczeniu człowieka. Wykonując zadania w imieniu państwa lub przez państwo przekazane, samorząd gminny musi dysponować zasobami finansowymi, a wielkość tych zasobów bezpośrednio definiuje pozycję zajmowaną przez samorządy gminne w systemie, jakim jest państwo, a także w systemie samorządu terytorialnego oraz w systemie finansów publicznych – definiuje to też obszar demokracji obywatelskiej w państwie. Wielość zadań i wielkość zasobów finansowych określa rolę samorządu gminnego w opinii publicznej, czyli wśród obywateli tworzących zdecentralizowane państwo demokratyczne. Niewątpliwie istota samorządu gminnego wynika z wielkości zasobów finansowych, którymi dysponuje on na realizację zadań o charakterze publicznym. Pozycję tę określa także obszar samodzielności finansowej i powiązanie z budżetem centralnym, a w szczególności nadzór organów państwa, głównie administracji rządowej w realizacji zadań publicznych. Samorząd terytorialny w polskim modelu ma niewielki obszar samodzielności w kształtowaniu norm prawnych oraz stosunków finansowych w porównaniu do państwa. Jednak w odniesieniu do samorządu gminnego możliwość kształtowania prawa lokalnego i wpływania na wielkość swoich dochodów wyróżnia go spośród pozostałych szczebli samorządu.

W nauce od wielu lat toczy się dyskusja o relacjach i roli poszczególnych

podmiotów, będących uczestnikami życia publicznego, na rozwój państw oraz całych systemów społecznych, politycznych i gospodarczych. Jak słusznie zauważają R. i M. Friedmanowie, mamy do czynienia z „żelaznym trójkątem”, utrudniającym wprowadzanie zmian zmierzających do ograniczenia roli państwa, niejednokrotnie poprzez wymianę elit i wdrożenie nowych mechanizmów usprawniających rządzenie i zarządzanie w sektorze publicznym. Można przyjąć, że trójkąt ten tworzą beneficjenci istnienia demokratycznego państwa prawa, ustawodawcy i ich personel, zatem politycy wszystkich szczebli oraz biurokracja – urzędnicy zarządzający programami rządowymi i samorządowymi. Ci, którzy korzystają z dobrodziejstw systemu, starają się go bronić bez względu na społeczne koszty – dążąc do utrzymania korzystnego status quo. Jednak, jak wskazuje P. Zimbardo, system źle zarządzany może się przerodzić w swoiste psychiczne więzienie, w którym urząd, a nawet cały samorząd, czyli urzędnicy, radni, pozostali pracownicy samorządowi i działacze samorządowi, mieszkańcy, jak również (co godne jest szczególnego podkreślenia) osoby pełniące funkcje organów wykonawczych w samorządach terytorialnych mogą ponieść klęskę, nie wdrażając transparentnych metod zarządzania. Organy zarządzania ogólnego muszą zrozumieć, że w samorządzie podmiotem jest przede wszystkim samorząd, czyli ludzie zorganizowani w samorząd i oczekujący od zarządzania tym samorządem wymiernych efektów. Z tego wynika szczególnie ważna rola jednoosobowego organu wykonawczego w gminie i przewodniczącego organu wykonawczego w powiecie oraz w województwie. Można bowiem wyobrazić sobie, że wójt to kierowca szybko pędzącego samochodu. Z tyłu siedzą jego przełożeni (polityczni, partyjni, funkcjonujący na wyższych stanowiskach w strukturze państwa) i podpowiadają, jak kierować pędzącym bardzo szybko pojazdem. Pojawia się pytanie: czy słaby kierowca, niemający wystarczającej wiedzy i umiejętności do prowadzenia, oraz kiepski samochód to nie gotowy przepis na wypadek? Trzeba też zadać pytanie: czy w razie wypadku konsekwencje poniesie tylko kierowca, czy też siedzący z tyłu podpowiadacze? Dlatego mądry kierowca powinien wzmocnić swoją pozycję wykwalifikowanym personelem oraz sprawić, aby samochód nie tylko był przedniej jakości, ale też zmierzał w precyzyjnie określonym celu przy wykorzystaniu wszystkich jego mocy, a w przypadku samorządu – wszystkich jego zasobów.

Sukces w rozwoju organizacji zależy od wielu czynników, wśród których kwalifikacje osób nią zarządzających mają podstawowe znaczenie. W sektorze publicznym, obok urzędów obsługujących organy władzy publicznej, jednostek użyteczności publicznej, np. szkół czy placówek służby zdrowia, funkcjonują też przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą, podobnie jak przedsiębiorstwa prywatne. Skuteczność funkcjonowania wszystkich tych organizacji zależy od decyzji organu wykonawczego, a przede wszystkim uchwałodawczego (w pewnym sensie organu podobnego do rady nadzorczej osoby prawnej), a więc także od uchwał rady gminy. Uchwały zaś, szczególnie ich jakość i właściwość

prorozwojowa, w dużym stopniu zależą od kwalifikacji członków tego organu. Sukces samorządu, podobnie jak każdej organizacji, zależy nie tylko od silnej pozycji kierownika, a w sektorze publicznym i samorządzie terytorialnym nie tylko od wójta (i innych osób pełniących funkcje organu wykonawczego), ale także od aktywnego udziału w realizacji zadań wszystkich uczestników procesu zarządzania i efektywnego wykorzystania wszystkich jej zasobów, szczególnie zasobów ludzkich, czyli osób tworzących samorząd terytorialny.

Od czasu pierwszych prób utworzenia organizacji obywatelskich, a zatem tworów wykraczających poza dotychczasowy wymiar współpracy w ramach więzi lokalnych, przejmujących bowiem na siebie obowiązek realizacji potrzeb, których sami członkowie organizacji samorządu terytorialnego nie mogą sobie zapewnić, w tym przede wszystkim bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, można zaobserwować ścieranie się dwóch koncepcji urządzenia takiej organizacji. Z jednej strony koncepcji opowiadającej się za przekazaniem związkom publicznoprawnym większego obszaru uprawnień, a z drugiej strony pozostawienie tych kompetencji przede wszystkim jednostkom, obywatelom. Także w nauce od wielu lat toczy się dyskusja o relacjach i roli poszczególnych elementów, w tym obywateli, czyli suwerena z jednej strony, a z drugiej – organów władzy i administracji publicznej (polityków) oraz szeroko rozumianej biurokracji i pracowników sektora publicznego w państwie. Zwrócenie uwagi na te właśnie kwestie i występujące w ich obrębie relacje ma w prezentowanej książce i w opinii autorów podstawowe znaczenie w dyskusji nad wdrożeniem w sektorze publicznym transparentnych metod zarządzania, w tym zarządzania publicznymi zasobami finansowymi. Badając procesy wdrażania w państwie i w samorządach terytorialnych nowego układu wykonawczego planu dochodów i wydatków, opierającego się na tzw. budżecie zadaniowym, autorzy uznali, że sprowadzenie dyskusji tylko do wymiaru finansowo-rachunkowego nie jest wystarczające do wykazania ważności tego problemu. Obok uznania zasadności wdrożenia planowania opierającego się na zadaniowym układzie wykonawczym istotne jest bowiem wskazanie skutecznych metod wdrożenia nowych zasad planowania finansowego w sektorze publicznym. Dlatego celem tego opracowania jest wskazanie czynników determinujących wdrożenie w samorządach terytorialnych, szczególnie w gminach, budżetów w układzie zadaniowym. Wybór samorządów gminnych jest odpowiedni i uzasadniony, co zostanie omówione w dalszej części tekstu.

Poszczególne rozdziały są próbą całościowego ujęcia problematyki wdrożenia w samorządach planów dochodów i wydatków w układzie zadaniowym i odnoszą się do wszystkich etapów procedury budżetowej. Autorzy żywią nadzieję, że publikacja będzie przydatna lokalnym działaczom samorządowym podejmującym próbę wdrożenia transparentnych zasad zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi oraz

studentom starającym się zrozumieć nowoczesne metody zarządzania publicznymi pieniędzmi w ich najbliższym otoczeniu.

Książka została napisana na pięknej mazurskiej wsi – parafialnej (czego podkreślenie jest istotne, świadczy bowiem o jej rozmiarze i ważności) i włościańskiej (zatem nieskażonej PGR-owym), której mieszkańcy z dużą determinacją obronili przedszkole i szkołę przed likwidacją. Determinacja ta zrodziła lokalną aktywność, z której wyłoniło się wiele kolejnych inicjatyw, zmierzających przede wszystkim do lepszego wykorzystania zasobów lokalnych (m.in. powstały propozycje przejęcia w zarząd jeziora czy podniesienia bezpieczeństwa na drodze przecinającej wieś). Niestety, w procesie tym wciąż brakuje wsparcia wielu polityków gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Zachowanie mieszkańców jest jednak pozytywnym symptomem, wskazującym na potrzebę zmian w polskim modelu samorządu terytorialnego, szczególnie w obszarze planowania wieloletniego, opierającego się na transparentnych zasadach zarządzania. Dlatego planowanie wieloletnie, bazujące na budżecie w układzie zadaniowym, jest narzędziem nie tylko komunikacji rządzących z obywatelami, ale przede wszystkim sprzyjającym lokalnej i społecznej aktywności oraz racjonalności zarządzania mieniem publicznym przez rządzących.