

dr Jarosław Hermaszewski, Skarbnik Gminy Sława, PWSZ Głogów

Decyzje finansowe i ich znaczenie w realizacji strategii równoważonego rozwoju gminy Sława

Wstęp

Pierwsza dekada XXI wieku, to koncentracja samorządów na zagadnieniach związanych ze sprawnym gospodarowaniem środkami publicznymi. Po dwudziestoletnim okresie kształtowania się demokratycznych warunków funkcjonowania polskich samorządów przyszedł okres stabilizacji i umiarkowanego zachwytu swobodą samodecydowania o rozwoju lokalnym. Coraz więcej zadań narzucanych na administrację samorządową, przy braku pełnego zasilania finansowego powoduje, że samorzady lokalne zaczynają szczególną troską otaczać te zasoby, które do tej pory stanowiły bufor bezpieczeństwa dla finansowania zadań własnych. Zgodnie z klasyczną definicją zarządzania¹, w której stwierdza się, że *zarządzanie jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, rzeczowe, finansowe i informacyjne) z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny*, trzy rzeczy stanowią o sukcesie organizacji: **działania, zasoby i sposób osiągnięcia celów**. Tak wyłuszczone sedno definicji zarządzania staje się drogowskazem do zwiększonej koncentracji na tych trzech aspektach. Mówiąc o działaniach ma się na myśli cztery podstawowe funkcje zarządzania tj. planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie. W literaturze przedmiotu wiele się mówi o znaczeniu wszystkich tych funkcji w osiągnięciu sukcesów organizacji, nie mniej jednak, z mojej obserwacji i z analizy kierunków ewolucji zarządzania publicznego, na plan pierwszy wysuwa się funkcja planowania. Planowanie jest podstawą wszystkich innych funkcji zarządzania. Bez planowania nie ma skutecznego organizowania, przewodzenia, a tym bardziej kontrolowania. Jednakże, należy się zastanowić jakie faktycznie znaczenie ma planowanie, skoro stanowi ono jedynie tworzenie podstawy do procesu podejmowania decyzji. Czy proces decyzyjny może odbyć się bez planowania? Zgodnie z definicją

¹ Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. Warszawa: PWN 2004, s. 6

planowania przedstawianą w podręcznikach od zarządzania² można odczytać, że *planowanie jest procesem polegającym na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach*. Natomiast R.Krupski³ dodaje, że *planowanie jest to coś, co robimy przed podjęciem działania. Znaczący to, że jest ono antycypacyjnym podejmowaniem decyzji. Jest to proces decydowania o tym, co robić i jak robić, zanim trzeba podjąć decyzję*. Przy takim stanowisku autorów definicji planowania można jednoznacznie stwierdzić, że planowanie i podejmowanie decyzji stanowią nierozłączny tandem definicyjno-czynnościowy, który zachodzi w każdej, nawet elementarnej, sprawie kończącej się działaniem. Dlatego też, istotnym staje się zbadanie na ile decyzje podejmowane przez organizację, a wynikające z formalnego planowania są decyzjami trafnymi i prowadzącymi do osiągnięcia celów organizacji. Szczególną uwagę zwrócono na decyzje finansowe, które są definiowane⁴ jako *decyzje dotyczące gromadzenia, wydatkowania i zarządzania publicznymi zasobami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji danego samorządu, a także decyzje wywołujące skutki finansowe w długim lub krótkim okresie czasu*. Taką próbę oceny decyzji finansowych podjęto w niniejszym artykule, analizując realizację konkretnego dokumentu strategicznego tj. Strategii zrównoważonego rozwoju gminy i miasta Sława. Dokument ten został opracowany w 2000 roku z perspektywą działań na lata 2000-2010, stąd też jest dobry okres na podsumowanie realizacji założeń strategicznych, z faktyczną realizacją konkretnych zadań. Uwaga autora została skoncentrowana na decyzjach mających wymiar finansowy, stąd też w analizach posłużoną się sprawozdaniami finansowymi sporządzanymi przez gminą Sława do rozliczeń rocznych z wykonania budżetu. W analizie wykorzystano sprawozdania Rb NDS i Rb PDP, Rb 27s i Rb 28s oraz sprawozdania z wykonania budżetów za lata 2001-2010.

1. Strategia zrównoważonego rozwoju gminy i miasta Sława

² Zarządzanie – teoria i praktyka: red. A.K.Koźmiński, W.Piotrowski. Warszawa PWN 2000, s. 179

³ R.Krupski: Podstawy organizacji i zarządzania. Wyd. II. Wałbrzych: Wyd. IBIS 2000, s. 49

⁴ B.Filipiak: Strategie finansowe jednostki samorządu terytorialnego, wyd. Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008, s.18

Gmina Sława należy do specyficznych jednostek samorządu terytorialnego, w którym następuje zderzenie dwóch czynników kształtujących strategię rozwoju lokalnego: walory przyrodnicze i przetwórstwo mięsne. Dwa, z pozoru niezależne czynniki rozwojowe mają istotny wpływ na określenie kierunków rozwoju gminy. Wysoka świadomość władz lokalnych, co do priorytetowego potraktowania kluczowych kierunków rozwoju gminy usytuowały gminę na poziomie systemowego⁵ włączania zrównoważonego rozwoju i zaleceń Agendy 21, w cały proces planowania lokalnego. Określenia priorytetów rozwojowych podjął się zespół opracowujący Strategię zrównoważonego rozwoju gminy i miasta Sława, który zgodnie z założeniami Lokalnej Agendy 21, przy opracowywaniu strategii, dokonał integracji czterech podstawowych łańdów: środowiska przyrodniczo-przestrzennego, gospodarczego, społecznego i polityczno-instytucjonalnego. Dla zrealizowania powyższych zamierzeń podjęto działania zmierzające do uzyskania profesjonalnego wsparcia w opracowaniu strategii. Gmina Sława została włączona do programu Umbrella Project Opracowanie strategii ekorozwoju w gminach zgodnie z zaleceniami Agendy 21. Program Umbrella Project został utworzony w 1990 roku, był prowadzony i finansowany wspólnie przez Rząd Polski i Program Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP), a w późniejszym okresie dotowany przez Program PHARE i holenderski program MATRA.

Strategia rozwoju zrównoważonego dla gminy Sława została opracowana w 2000 roku. Zgodnie z podejściem metodycznym, do opracowania strategii został włączony szeroki zespół ludzi, którzy reprezentowali różne środowiska, w tym: samorząd (radni i pracownicy urzędu), lokalny biznes oraz organizacje pozarządowe. W toku ogólnospołecznych konsultacji, moderowanych przez zespół konsultantów Umbrella Project, został opracowany dokument strategiczny wyznaczający najważniejsze działania do realizacji w perspektywie 10 lat. Należy jednak dodać, że horyzont czasowy wyrażony okresem zamkniętym 10 lat nie oznacza, że w tym tylko okresie będą podejmowane działania. Jak można zauważyć w strategii, horyzont czasowy ma charakter względny, co oznacza, że daty wpisane do strategii nie są bezwzględnie obowiązujące. Zgodnie z określeniem

⁵ T.Borys: W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów, w: Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, red. T.Borys, Wydawnictwo Ekonomia i Środowiska, Białystok 2003, s. 46.

S.Czaj⁶ wymiar czasowy w strategii zrównoważonego rozwoju należy postrzegać jako pewne związki działalności człowieka (czas astronomiczny) z procesami przyrodniczymi (czas biologiczny).

Biorąc powyższe pod uwagę zespół konsultantów sformułował podstawową wizję rozwoju zrównoważonego w brzmieniu:

SŁAWA – GMINA SŁYŃĄCA Z GOSPODARNOŚCI I TURYSTYKI, POSIADAJĄCA ZDROWE I BEZPIECZNE SPOŁECZEŃSTWO ORAZ EKOLOGICZNE ŚRODOWISKO.

Dla tak sformułowanej wizji wyznaczono cztery obszary aktywności strategicznej, które w dłuższym horyzoncie czasowym miały spełnić oczekiwania mieszkańców i twórców strategii.

Pierwszy obszar dotyczył środowiska przyrodniczego, w którym jako cel podstawowy wyznaczono gospodarkę odpadami zgodnie z najwyższymi standardami ochrony środowiska. Odpady komunalne oraz przemysłowe stanowiły dla gminy, a w szczególności dla Jeziora Sławskiego największe zagrożenie ekologiczne, skutkujące postępującą degradacją jeziora oraz odpływem turystów z miejscowości.

Drugi obszar dotyczył gospodarki, w którym jako jeden z celów podstawowych określono lepsze warunki rozwojowe mieszkańców poprzez zabezpieczenie infrastruktury sprzyjającej budownictwu mieszkaniowemu i letniskowemu. Miasto Sława jako centralny punkt w gminie swoim oddziaływaniem wpływa na poprawę warunków życia w całej gminie. Tworzenie warunków dogodnych dla budownictwa mieszkaniowego i letniskowego wiąże się z dobrym przygotowaniem infrastruktury drogowej i dogodną komunikacją z głównymi drogami krajowymi i wojewódzkimi.

Trzeci obszar dotyczył jakości życia mieszkańców, w którym jako cel podstawowy wyznaczono między innymi bezpieczeństwo mieszkańców i turystów. Poprawa bezpieczeństwa w miejscowościach turystycznych staje się jednym z najważniejszych punktów przygotowań do sezonów turystycznych. Tak samo dzieje się w Sławie, gdzie turysta staje „produktem” generującym dochodowość gminy. Stąd też szczególną troską otacza się turystów, tworząc dla nich atrakcyjne warunki wypoczynku i relaksu.

⁶ S.Czaja: Kategoria czasu w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju, w: Zrównoważony rozwój-wybrane problemy teoretyczne i implementacyjne w świetle dokumentów Unii Europejskiej, red. B.Poskrobka, S.Kozłowski, wyd. Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok-Warszawa 2005, s. 110

Czwarty obszar dotyczył zarządzania gminą. Zarządzanie jest postrzegane jako zestaw działań władzy samorządowej skierowanych na tworzenie ładu przestrzennego i dostosowaniu architektury do ogólnego krajobrazu gminy turystycznej. Stąd też na plan pierwszy wysuwają się takie działania, które poprawiają wizerunek centrum miasta i najważniejszych obiektów turystycznych gminy.

Wyznaczonym obszarom aktywności samorządu przyporządkowano cele strategiczne jakie powinny być osiągnięte w perspektywie 10 lat, a następnie zadania strategiczne i operacyjne.

Poniżej zostaną przedstawione poszczególne projekty inwestycyjne, które następnie zostaną poddane ocenie, w jaki sposób realizacja tych projektów wymagała podejmowania odważnych decyzji finansowych i strategicznych.

2. Przegląd najważniejszych projektów inwestycyjnych zrealizowanych w latach 2001-2010

Okres ostatnich dziesięciu lat samorządu sławskiego to okres rozkwitu i dynamicznego rozwoju. W tym okresie gmina Sława wykonała szereg przedsięwzięć, których efekty sprzyjają harmonijnemu rozwojowi i poprawiają jakość życia mieszkańców. To co dla Sławy jest najważniejsze, czyli Jezioro Sławskie, otrzymało największe wsparcie finansowe. Ale jezioro to również jego otoczenie, czyli drogi oraz infrastruktura komunalna, która sprzyja ruchowi turystycznemu. Tworzenie warunków rozwojowych wokół jeziora oraz dbanie o zachowanie naturalnych walorów środowiska przyrodniczego stało się wyznacznikiem do hierarchizacji działań wyznaczonych w strategii zrównoważonego rozwoju. W tabeli 1. przedstawiono zestawienie wydatków inwestycyjnych w podziale na kluczowe obszary aktywności samorządu terytorialnego.

Analizując powyższe zestawienia należy zauważyć, że w latach 2002-2010 największy udział w wydatkach majątkowych miały wydatki na „Infrastrukturę komunalną” i stanowiły niespełna 47 % wydatków majątkowych ogółem. W grupie „Infrastruktura komunalna” znalazły się wydatki grupowane w działach klasyfikacji budżetowej: 010, 700, 710 i 900 czyli cała gospodarka wodna, kanalizacyjna i planowania przestrzennego. Z pośród tych wydatków najważniejszym przedsięwzięciem zrealizowanym w latach 2006-2008 była realizacja projektu „Modernizacja i rozbudowa lokalnej oczyszczalni ścieków w Sławie”.

Druga grupa wydatków najbardziej obciążająca budżet majątkowy gminy Sława to wydatki na Edukacją, sport i turystykę. W tej grupie wydatków znalazły się wydatki z działów: 800, 854, 921 i 926, czyli inwestycje oświatowe, w infrastrukturę sportową i turystyczną.

Tabela 1. Zgrupowane zestawienie wydatków majątkowych gminy Sława zrealizowanych w latach 2002-2010

Lp.	Nazwa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2002-2010	udział
		w zł										
1	Infrastruktura komunalna	582 809	119 965	860 368	552 250	4 196 516	14 026 743	6 126 792	551 348	1 944 712	28 961 503	46,9%
2	Drogi	1 110 212	751 528	145 627	1 529 463	1 752 268	803 987	696 531	4 340 318	4 108 708	15 238 642	24,7%
3	Edukacja, sport i turystyka	610 809	24 568	315 154	779 677	2 812 724	1 530 241	2 291 855	4 488 931	3 767 175	16 621 134	26,9%
4	Infrastruktura społeczna	0	0	11 550	0	38 900	0	5 000	3 774	0	59 224	0,1%
5	Administracja i bezpieczeństwo	22 974	0	0	53 755	110 565	72 243	282 618	211 302	127 629	881 086	1,4%
Łącznie:		2 326 804	896 061	1 332 699	2 915 145	8 910 974	16 433 215	9 402 795	9 595 673	9 948 224	61 761 590	

Źródło: na podstawie sprawozdań finansowych opracowanie własne

Największy udział w tych wydatkach miały dwa projekty: „Budowa Sali Widowiskowo-Sportowej z zapleczem” oraz „Budowa i modernizacja obiektów turystycznych w gminie Sława”.

Trzecią grupę wydatków najistotniejszą z punktu widzenia dostępności do obiektów turystycznych, stanowią „Drogi”. Ich łączny udział w wydatkach majątkowych zrealizowanych w latach 2002-2010 wyniósł 24,7 %. Należy jednak dodać, że wydatki związane z infrastrukturą drogową są bardziej regularnie ponoszone w analizowanym okresie, niż te wcześniej omawiane, a ich zdynamizowanie wyraźnie nastąpiło w latach 2009-2010. Było to związane z realizacją projektu „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 – drogi gminne Sławy”.

Poza tymi trzema najważniejszymi grupami wydatków majątkowych należy dodać szereg wydatków zgrupowanych w „Administracji i bezpieczeństwie”. Mimo, że ich udział w wydatkach majątkowych ogółem nie stanowi istotnego udziału, to ich ponoszenie ma bardzo ważny aspekt społeczny. Dotyczy to w szczególności wydatków na stworzenie monitoringu gminy, wydatków na Studium Zagospodarowania Przestrzennego Gminy, a także szereg dokumentów planistycznych, tworzących podstawę do ubiegania się o zewnętrzne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych, w różnych obszarach aktywności społeczno-gospodarczej gminy.

Dalsza część opracowania zostanie poświęcona analizie czterech wyżej wymienionych projektów inwestycyjnych. Ich wybór nie jest przypadkowy. Są to projekty inwestycyjne, na które gmina Sława pozyskała zewnętrzne źródła finansowania (tab. 2).

W tym momencie ujawniają się preferencje inwestycyjne gminy, która przy ograniczonych zasobach finansowych oraz dużych potrzebach inwestycyjnych, jako priorytet traktuje te inwestycje, które mają możliwość uzyskania dodatkowego wsparcia. Należy dodać, że proces przygotowania wniosku o dofinansowanie rozpoczyna się od decyzji o przeznaczeniu środków finansowych na przygotowanie odpowiedniej dokumentacji technicznej i budowlanej. Dopiero posiadanie tych dokumentów otwiera ścieżkę i możliwość aplikowania o zewnętrzne źródła finansowe, szczególnie przy projektach inwestycyjnych. Harmonogram realizacji projektu przedstawia tabela 3.

Tabela 2. Okres realizacji i zaangażowanie finansowe na wybrane projekty inwestycyjne

(w zł)

Lp.	Nazwa zadania	Okres realizacji	Zaangażowanie finansowe	Udział środków zewnętrznych
1.	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sławie	2004-2009	14 255 274,44	7 771 713,13
2.	Budowa Sali Widowiskowo-Sportowej z zapleczem w Sławie	2004-2008	4 294 341,85	1 333 310,90
3.	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 + drogi gminne Sławy	2007-2011	11 845 523,25	4 584 252,34
4.	Budowa i modernizacja obiektów turystycznych w Gminie Sława	2007-2011	7 512 780,05	3 268 306,51

Źródło: na podstawie dokumentacji źródłowej - opracowanie własne

Tabela 3. Harmonogram realizacji wybranych projektów inwestycyjnych

Lp.	Nazwa zadania	Harmonogram realizacji projektów		
		prace przygotowawcze	faktyczna realizacja	rozliczenie końcowe
1.	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sławie	2004-2006	2006-2008	2009
2.	Budowa Sali Widowiskowo-Sportowej z zapleczem w Sławie	2004	2005-2007	2008
3.	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 - drogi gminne Sławy	2007	2008-2011	2011
4.	Budowa i modernizacja obiektów turystycznych w Gminie Sława	2007-2008	2009-2010	2011

Źródło: na podstawie dokumentacji źródłowej - opracowanie własne

Zaprezentowany w tabeli 3 harmonogram przedstawia trzy etapy realizacji projektów inwestycyjnych. Etap pierwszy wiąże się z przygotowaniem dokumentacji technicznej. W tym etapie realizacji władze samorządowe dokonują swoich wyborów na podstawie wytyczonych kierunków rozwoju.

Nie zawsze okres prac przygotowawczych jest związany z konkursem na dofinansowanie projektów inwestycyjnych. Przygotowanie dokumentacji technicznej dla różnych projektów inwestycyjnych musi wynikać z klarownej i spójnej strategii rozwoju gminy. W przypadku Sławy decyzje o przygotowaniu dokumentacji projektowych było ściśle podporządkowane wyznaczonym kierunkom rozwoju zapisanych

w strategii zrównoważonego rozwoju gminy. Świadczyć to może o tym, że dokument strategiczny miał wymiar faktycznego „drogowskazu” dla działań rozwojowych.

3. Analiza źródeł finansowania projektów inwestycyjnych

Analizie źródeł finansowania zostaną poddane cztery wcześniej wymienione projekty. Ich priorytetowe potraktowanie było wynikiem z jednej strony strategicznego charakteru (wynikających ze strategii zrównoważonego rozwoju), a z drugiej możliwości uzyskania zewnętrznych źródeł finansowych na ich realizację.

Opracowanie strategii w 2000 roku wyznaczało pewien horyzont czasowy na realizację zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Zróżnicowany charakter strategicznych celów powodował, że priorytety inwestycyjne były również różnorodne. Jednakże punktem wspólnym była możliwość współfinansowania środkami zewnętrznymi. Pierwsza możliwość pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania pojawiła w 2004 roku przy realizacji dwóch różnych zadań inwestycyjnych. Pierwsze zadanie, które otrzymało dofinansowanie było związane z poprawą warunków edukacji sportowej dzieci i młodzieży szkolnej. Gmina otrzymała dofinansowanie na realizację projektu pt.: Budowa Sali Widowiskowo-Sportowej z zapleczem w Sławie. Projekt był ważnym zadaniem dla Sławy z kilku powodów. Po pierwsze w gminie Sława obiekty sportowe wymagały kompleksowej modernizacji, a po drugie ilość obiektów sportowych była zdecydowanie za mała do potrzeb edukacyjnych i rekreacyjnych młodzieży. Po trzecie, w gminie nie było tak dużego obiektu kubaturowego, w którym mogły by być organizowane imprezy okolicznościowe dla większej widowni i w końcu po czwarte było to pierwszy projekt, na który gmina otrzymała dofinansowanie z środków ministerialnych. Projekt był realizowany w latach 2006-2007. W wyniku prac projektowych łączny koszt tej inwestycji został ustalony na wartość 4 294 341,85 zł. Umowa o dofinansowanie przewidywała 32 % udział środków w ramach Funduszu Rozwoju Kultury Fizyczne MENiS tj. kwotę 1 410 700 zł. Pozostałe środki gmina zadeklarowała z:

- dochodów własnych – 641 300,00 zł,
- dotacji i innych środków – 2 360 000,00 zł.

Z analizy możliwości gminy w finansowaniu powyższej inwestycji wynikało, że zdolności inwestycyjne budżetu wykazywały duże rezerwy.

Stan zadłużenia gminy na dzień podpisania umowy o dofinansowanie, wykazywał 10 % obciążenie spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponieważ gmina Sława pierwsze doświadczenia w emisji obligacji miała jeszcze z 2001 roku, a analiza opłacalności pozyskania tego źródła finansowania wykazała większą opłacalność niż tradycyjny kredyt bankowy, stąd też jako „inne środki” gmina zdecydowała się na emisję obligacji komunalnych w wysokości 2 265 000, 00 zł. Pozostałe środki gmina zabezpieczyła w ramach dochodów własnych.

Trudniejszy montaż finansowy był zrealizowany donośnie drugiego projektu realizowanego w tym samym okresie. Gmina Sława wzięła udział w konkursie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na dofinansowanie projektu pt.: Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni miejskiej w Sławie. W 2006 roku została podpisana umowa na dofinansowanie kosztów realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego (łącna kwota inwestycji 12 811 382,25 zł) w wysokości 7 771 713,13 zł. Udział własny gminy wynosił 5 039 669,12 zł. Planowany okres realizacji i rozliczenia inwestycji został wyznaczony na 2008 rok (rzeczywiście – 2009 rok). W ramach ostatecznego rozliczenia inwestycji gmina pokryła również koszty wydatków niekwalifikowanych w wysokości 1 443 892,19 zł. Montaż finansowy całego przedsięwzięcia przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Montaż finansowy przedsięwzięcia pt.: Modernizacja i rozbudowa miejskiej oczyszczalni ścieków w Sławie

(w zł)

Lp.	Nazwa zadania	Okres realizacji	Zaangażowanie finansowe
1.	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sławie	2004-2009	14 255 274,44
	w tym:	- dofinansowanie w ramach programu ZPORR	7 771 713,13
		- pożyczka z WFOŚiGW	4 342 600,00
		- dotacja w ramach Kontraktu Wojewódzkiego	997 580,80
		- wolne środki	864 619,00
		- dochody własne	278 761,51

Źródło: na podstawie dokumentacji źródłowej - opracowanie własne

Jak słusznie podkreśla M.Jastrzębska⁷ realizacja inwestycji samorządowych, w tym celów polityki inwestycyjnej, zależna jest od trafnego wyboru źródeł ich finansowania. Podjęcie się realizacji kosztownych przedsięwzięć inwestycyjnych wymaga głębokiej analizy zdolności kredytowej. Przy skomplikowanych rozliczeniach projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej sprawa jest jeszcze bardziej zawiła, ponieważ w montażu finansowym należy uwzględnić możliwość wystąpienia kosztów niekwalifikowanych w trakcie realizacji inwestycji. Należy również uwzględnić zmienne możliwości budżetowe gminy, a także skłonność Rady Gminy do zatwierdzania konieczności zaciągania zobowiązań finansowych. Zgodność organu wykonawczego z uchwałodawczym w gminie Sława sprzyja skutecznej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, których efektem jest poprawa wizerunku gminy i jakości życia jej mieszkańców. O jakości życia decyduje m.in. infrastruktura drogowa.

Przygotowanie dokumentacji pod budowę dróg lokalnych jest procesem ciągłym, który od 2002 roku jest priorytetowo traktowany w każdym budżecie. Pojawiająca się okazja pozyskania dodatkowych funduszy na projekty drogowe tylko przyspieszyło wyznaczanie kolejnych dróg do realizacji, a przez to przygotowania dokumentacji technicznej i projektowej. Pierwszy nabór projektów na dofinansowanie w ramach „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008-2011” dla Sławy był bardzo szczęśliwy, ponieważ projekt Sławy (były to pierwsze doświadczenia w aplikowaniu o środki finansowe na drogi) przeszedł dopiero w rundzie dodatkowej. Dzięki staraniom władzy samorządowej projekt sławski otrzymał pozytywną ocenę i w ramach podziału rezerwy środków finansowych został zakwalifikowany do dofinansowania. Kolejne projekty drogowe, składane przez gminę Sława do programu były zakwalifikowane w pierwszych turach i nie budziły większych zastrzeżeń. Każdorazowo decyzje o uczestnictwie w programie były poprzedzone analizą możliwości finansowania udziału własnego. Ponieważ „Narodowy Program ...” finansuje 50 % kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia inwestycyjnego drugie tyle należy wygospodarować z własnych budżetów. Zestawienie pełnych kosztów realizacji programu drogowego wraz ze wskazanym źródłem ich finansowania przedstawia tabela 5.

⁷ M.Jastrzębska, Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 98

Tabela 5. Finansowanie projektu budowy dróg gminnych

(w zł)

Lp.	Nazwa zadania	Rok realizacji	Środki własne i kredytowe	Udział w ramach Programu
1.	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 - I edycja	2009	2 206 100,00	1 421 107,00
			obligacje - 2 100 000	
			wolne środki - 106 100	
2.	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 - etap II	2010	2 140 029,50	1 619 613,00
			obligacje - 1 650 000	
			kredyt - 470 000	
3.	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 - etap III	2011	1 038 542,00	826 970,00
			budżet gminy - 1 038 542	

Źródło: na podstawie dokumentacji źródłowej - opracowanie własne

Jak można zauważyć powyżej, udział własny nie stanowi równej wartości środków otrzymanych w ramach współfinansowania. Oznacza to, że do pełnych kosztów inwestycji należy dodać koszty robót dodatkowych, które przy skomplikowanych warunkach terenowych zawsze się pojawiają.

Montaż finansowy zastosowany do realizacji projektu drogowego był dodatkowo skomplikowany, ponieważ w tym samym okresie Gmina realizowała inne przedsięwzięcie inwestycyjne współfinansowane środkami Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego tj. Budowę i modernizację obiektów turystycznych w gminie Sława.

Projekt turystyczny był kolejnym ważnym przedsięwzięciem inwestycyjnym, wynikającym z założeń strategii zrównoważonego rozwoju. Decyzję o rozpoczęciu starań o pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowania tego projektu podjęto już w 2007 roku. Wtedy też rozpoczęto proces przygotowania dokumentacji technicznej oraz prac projektowych. Sama realizacja projektu bez współfinansowania zewnętrznymi środkami finansowymi była by możliwa w bardzo ograniczonym zakresie. Możliwość, jaka się pojawiła w 2008 roku o aplikowanie na środki zewnętrzne, zmusiła władze samorządowe do precyzyjnej analizy możliwości finansowych gminy oraz stworzenia montażu finansowego na projekt turystyczny. W ramach Listy

Indykatywnej projekt turystyczny gminy Sława otrzymał pozytywną ocenę merytoryczną, a ostateczna umowa o dofinansowanie została podpisana w 2009 r. Jednakże rozbieżności pomiędzy założeniami projektowymi, a ich faktyczną możliwością realizacji spowodowały, że musiała nastąpić dodatkowa ocena zdolności finansowych gminy. Zestawienie kosztów finansowych projektowanych we wniosku z ostateczną wartością projektowaną i rozliczoną - przedstawia tab. 6

Tabela 6. Montaż finansowy projektu turystycznego

(w zł)

Lp.	Nazwa zadania	Lata finansowania	Wartość inwestycji projektowana	Wartość inwestycji zrealizowana
1.	Budowa i modernizacja obiektów turystycznych w Gminie Sława	2009-2011	7 839 183,48	7 512 235,81
	w tym: dofinansowanie LRPO	2009-2011	3 919 591,48	3 268 306,51
	obligacje	2009	2 600 000,00	550 000,00
	kredyty	2009-2010	1 100 000,00	2 800 000,00
	wolne środki	2010	0,00	893 929,30
	dochody własne	2010	219 592,00	0,00

Źródło: na podstawie dokumentacji źródłowej - opracowanie własne

Decyzje dotyczące źródeł finansowania ulegały ciągłym zmianom. Było to wynikiem stałej niepewności, co do zakwalifikowania kwot wynikających z realizacji projektu do dofinansowania. Wytyczne dotyczące kwalifikowalności środków wydatkowanych na inwestycje współfinansowane środkami Unii Europejskiej, dość rygorystyczne podchodzą do zmian w trakcie realizacji projektu. Zmiany poprzetargowe są akceptowalne jedynie w sytuacji zmniejszeń wartości zakładanej od wartości faktycznej. Zwiększenia w pewnych pozycjach projektu, w tym przypadku nie były kwalifikowane. Dodatkowo, przesunięcie terminów realizacji projektu (pierwotnie projekt miał być zrealizowany w okresie od 30 marca 2009 r. do 26 marca 2010 r., jednakże jego realizacja przesunęła się do 1 lipca 2010 r. a ostateczne rozliczenie wd. stanu na dzień 10.05.2011 r. jeszcze nie nastąpiło) spowodowało, że zabezpieczenie finansowe musiało być wielokrotnie zmieniane.

Podsumowanie

W niniejszym artykule zostały wskazane pewne trudności związane z decyzjami finansowymi, z którymi boryka się większość samorządów.

W przypadku Sławy decyzje te są determinowane chęcią, a zarazem koniecznością realizacji założeń strategii zrównoważonego rozwoju. Strategia ta wyznaczyła pewne punkty rozwojowe, których osiągnięcie z pewnością służyć będzie podwyższeniu jakości życia mieszkańcom, w krótkiej i długiej perspektywie działania.

Samorządy muszą wykazać się dużą umiejętnością poszukiwania różnych źródeł finansowania inwestycji, a w szczególności jeśli dochodzi współfinansowanie tych inwestycji środkami Unii Europejskiej. Z jednej strony samorządy chętnie sięgają po bezzwrotne źródła finansowania, jednakże z drugiej strony muszą wykazać się zdolnością do inwestowania, w oparciu o źródła kredytowe.

Spis literatury

1. Borys T.: W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów, w: Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, red. T.Borys, Wydawnictwo Ekonomia i Środowiska, Białystok 2003
2. Czaja S.: Kategoria czasu w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju, w: Zrównoważony rozwój-wybrane problemy teoretyczne i implementacyjne w świetle dokumentów Unii Europejskiej, red. B.Poskrobka, S.Kozłowski, wyd. Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok-Warszawa 2005
3. Filipiak B.: Strategie finansowe jednostki samorządu terytorialnego, wyd. Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008, s.18
4. Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. Warszawa: PWN 2004
5. Jastrzębska M.: Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005
6. Krupski R.: Podstawy organizacji i zarządzania. Wyd. II. Wałbrzych: Wyd. IBIS 2000
7. Zarządzanie – teoria i praktyka. Red. A.K.Koźmiński, W.Piotrowski. Warszawa PWN 2000

dr Jarosław Hermaszewski, Urząd Miejski w Sławie – Skarbnik Gminy

Streszczenie

Podjęcie decyzji finansowych w samorządach terytorialnych jest uwarunkowane wieloma czynnikami. Z pewnością, wyznaczona koncepcja rozwoju samorządu terytorialnego oraz jasna i spójna strategia, sprzyjają podejmowaniu trudnych decyzji finansowych, których efektem może być realizacja ważnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Zaprezentowany materiał jest empirycznym ujęciem decyzji finansowych podejmowanych w samorządzie sławskim. Wszystkie decyzje, zarówno te o wyborze kierunków rozwoju, jak i te, o konieczności zadłużania gminy, mają swoje uzasadnienie w realizacji spójnej polityki rozwojowej gminy. Na przykładzie Sławy zostało wykazane, że tworząc strategię zrównoważonego rozwoju gminy oraz będąc zdeterminowanym do jej zrealizowania, można osiągnąć pożądany efekt.

Summary

Financial decision-making in local government and regional authorities is conditional on many factors. Certainly, the concept of the development of local government and a clear and coherent strategy, conducive to making difficult financial decisions, which may result in the implementation of major investment projects.

The presented material is an empirical recognition of financial decisions taken in local government in Sława. All decisions, whether of the choice of directions of development, as well as those having municipal debt, are justified in implementation of a coherent development policy community. For example Sława has been demonstrated that creating a sustainable development strategy for the municipality and being determined to achieve it, you can achieve the desired effect.