

Jarosław Hermaszewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu samorządem terytorialnym – praktyczne aspekty

Wstęp

Nowocześnie i skutecznie funkcjonujące organizacje mają wypracowany system podejmowania decyzji i poukładany proces decyzyjny. Samorzady terytorialne przechodząc z administrowania na zarządzanie stają przez koniecznością wypracowania i usprawnienia procesów decyzyjnych. Nowy nurt zarządzania publicznego – *New Public Management obejmuje nowatorskie prace badawcze i wdrożeniowe mające na celu adaptację do sektora finansów publicznych idei, metod, technik i rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w sektorze prywatnym* [Lubińska 2011, s. 52]. Jednak nie wszystkie rozwiązania znane z organizacji biznesowych można w sposób łatwy i prosty przenieść do sfery publicznej. Mimo, że część jednostek sektora publicznego jest już na etapie menedżerskiego zarządzania publicznego [Hausner 2008, s. 23-24] to jednak decyzje menedżerskie w administracji publicznej stają się jeszcze rzadkością.

W prezentowanym artykule chciałbym zwrócić uwagę na istotę decyzji finansowych i inwestycyjnych, których podejmowanie ma kluczowe znaczenie dla procesów rozwojowych samorządu terytorialnego. Na przykładzie samorządu sławskiego wskażę wady i zalety długookresowego planowania rozwoju i problemów decyzyjnych pojawiających się w trakcie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju. Struktura pracy obejmuje wstęp, wprowadzenie w istotę decyzji menedżerskich, charakterystykę strategii zrównoważonego rozwoju Sławy oraz omówienie podstawowych problemów decyzyjnych w zakresie wyboru kierunków inwestowania oraz źródeł finansowania.

1. Istota decyzji menedżerskich

Jeżeli decyzją nazywamy *akt wyboru jednego wariantu rozwiązania lub działania z pośród wielu możliwych w danej sytuacji* [Urbańczyk 1997, s. 48] lub inaczej *świadomy, nielosowy wybór jednego z wielu (co najmniej dwóch) możliwych sposobów działania* [Bolesta-Kukułka 2003, s. 43] to należy zwrócić uwagę na trzy zasadnicze elementy. Jak wskazuje K.Bolesta-Kukułka [tamże, s. 43] decyzja ma charakter *poznawczy* (identyfikujemy co najmniej 2 warianty wyboru), decyzja ma charakter *aksjologiczny* (dokonujemy pewnego wartościowania przed wyborem), oraz decyzja ma charakter *wolicjonalny* (postanowienie o realizacji). Decyzje menedżerskie charakteryzują się przede wszystkim faktem występowania elementu wolicjonalnego. Z samego etymologicznego znaczenia pojęcia decydowanie (łac. *decisio*) można wnioskować, że chodzi o *postanowienie* określonego działania, co może oznaczać, że w samym procesie poszukiwania najlepszych rozwiązań (optymalizacji) nie zawsze musi występować akt wyboru spośród różnych wariantów działania. Ponieważ ktoś musi zdecydować o tym czy dane rozwiązanie wdrożyć czy nie, to właśnie to odróżnia decyzje menedżerskie od tych decyzji podejmowanych pod wpływem danej sytuacji, przy określonych ograniczeniach czy rutynowych. Większość decyzji podejmowanych w jednostkach administracji publicznej zmierza do poszukiwania optymalnych rozwiązań, ale akt wyboru ogranicza się do przyjęcia pierwszego zadowalającego wariantu. Stąd też takie procesy decyzyjne mogą stanowić katalog decyzji reaktywnych. Menedżerski procesy decyzyjny nie rozpoczyna się pod wpływem konieczności reagowania na sytuacje wymuszające działania. Zgodzić się można z J.Pencem, który stwierdza, że *kluczem do powodzenia organizacji są dzisiaj okazje, nie problemy*. Dodaje on, że *problem jest tym, co zagraża zdolności organizacji do osiągnięcia celów, okazja zaś tym, co umożliwia ich przekroczenie, a więc osiągnięcie znacznie lepszych wyników niż te,*

które może zapewnić najlepsze rozwiązanie i przekształcenie go w działanie [Penc 2007, s. 160]. Jak zauważyli D.Osborne i T.Geabler w jednej ze swoich tez, władze powinny być przewidujące. Zapobieganie jest tańsze niż leczenie [Osborne, Geabler 2005, s. 302]. Stąd też proces decyzyjny nie powinien być rutynowym podejmowaniem decyzji. Decyzje menedżerskie posiadają pewny element swobody działania poprzedzający akt dokonania wyboru rozwiązań do realizacji. Ta swoboda działania może przejawiać się brakiem przymusu czy konieczności wyboru danego, z góry narzuconego wariantu do realizacji. Należy jednak dodać, że swoboda w procesie decyzyjnym zawsze ograniczona. Warunki systemowego działania tworzą katalog ograniczeń związanych choćby z otoczeniem każdej organizacji. O ile otoczenie zadaniowe stanowi ten element wzajemnych relacji z otoczeniem, na który organizacja może wywierać wpływ i w pewnym zakresie go kształtować, o tyle otoczenie ogółem tworzy bariery i obszary, w których zmuszeni jesteśmy się poruszać. Stąd też podejmowanie decyzji menedżerskich służących rozwiązywaniu różnych problemów zawsze będzie ograniczone. Można zatem się zgodzić z K.Bolesta-Kukułka, że *rozwiązywanie problemów menedżerskich wymaga przed podjęciem ostatecznej decyzji dokonania nie jednego, ale całego ciągu kolejnych wyborów, z których wybór definitywnie określający sposób rozwiązania problemów połączony z postanowieniem o jego realizacji, jest tylko ostatnim w tym ciągu* [Bolesta-Kukułka 2003, s. 48]. Dodaje ona, że *wszystkie wybory wcześniejsze określają jego ostateczną treść i formę. Dopiero ten ostatni wybór jest decyzją menedżerską w pełnym tego słowa znaczeniu*. Analogię do decyzji menedżerskich można znaleźć w zarządzaniu strategicznym jednostką samorządu terytorialnego. Jak zauważył J.Supernat *ujęcie menedżerskie odnośnie samorządu wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego, a także sektora pozarządowego, eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności* [Supernat 2005]. Z tym też przesłaniem D.Osborne i T.Geabler formułowali swoje tezy przeobrażeń

administracji publicznej podkreślając takie postawy jak: konkurencyjność, przedsiębiorczość, prorynkowość [zob. Osborne, Geabler 2005, s.]. Jak twierdzi M.Adamowicz *istotnym warunkiem tego są nie tylko stojące do dyspozycji środki finansowe i materialne, ale także sprawność zarządzania operacyjnego i strategicznego* [Adamowicz 2006, s. 22]. O identyfikowanych problemach organizacyjnych i finansowych w zarządzaniu strategicznym jednostką samorządu terytorialnego pisałem we wcześniejszych publikacjach [Hermaszewski 2010, s. 219 i in.].

2. Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Sława

Zarządzanie strategiczne to przede wszystkim podejmowanie decyzji proaktywnych, wyprzedzających, kreujących nowe rozwiązania w oparciu o jasno zdefiniowaną strategię. Jak zauważył A.D.Chandler *strategia wyraża cele długoterminowe przedsiębiorstwa, odpowiadające generalnym kierunkom działania, a także przedstawia alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów* [Krawiec 2003, s. 21]. Zgodzić się można z twierdzeniem, że *wizja przyszłości funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza cele rozwojowe, będzie osiągalna jedynie wtedy, gdy w powiązaniu z ukierunkowaniem na osiągnięcie strategicznych celów działania powstanie skuteczna strategia* [Dylewski 2007, s. 80].

Z istotą zarządzania strategicznego wiąże się planowanie wieloletnie. Zgodnie z definicją planowania przedstawianą w podręcznikach od zarządzania [A.K.Koźmiński, W.Piotrowski 2000, s. 179] 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.Krupski dodaje, że *planowanie jest to coś, co robimy przed podjęciem działania. Znaczy to, że jest ono antycypacyjnym podejmowaniem*

decyzji. Jest to proces decydowania o tym, co robić i jak robić, zanim trzeba podjąć decyzję [Krupski 2000, s.49]. Strategiczne planowanie długoterminowe (wieloletnie) rozwoju gminy powinno uwzględniać aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne, łącznie z problematyką działalności inwestycyjnej. Bez wątpienia inwestycje stają się głównym czynnikiem rozwoju gminy. Bez inwestowania nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie samorządów terytorialnych w dłuższym okresie czasu.

Wysoka świadomość władz samorządu sławskiego, co do priorytetowego traktowania inwestycji rozwojowych oraz wyznaczania kluczowych kierunków rozwoju gminy usytuowały gminę na poziomie systemowego włączenia zrównoważonego rozwoju i zaleceń Agendy 21, w cały proces planowania lokalnego [Borys 2003, s. 46]. Gmina Sława została włączona do programu Umbrella Project „Opracowanie strategii ekorozwoju w gminach zgodnie z zaleceniami Agendy 21”. W 2000 roku została sformułowana kompleksowa strategia zrównoważonego rozwoju gminy, która określiła cztery obszary aktywności (środowisko przyrodnicze, gospodarka, jakość życia i stan zdrowia mieszkańców, zarządzanie). Wyznaczonym obszarom aktywności samorządu przyporządkowano cele strategiczne jakie powinny być osiągnięte w perspektywie 10 lat, a następnie zadania strategiczne i operacyjne. Wyróżniono 67 działań, określając harmonogram i odpowiedzialność za ich realizację oraz potencjalne źródła finansowania. Wśród wielu zadań o charakterze inwestycyjnym, przedsięwzięcia infrastrukturalne miały szczególne znaczenie. Tak jak zauważa W.Misiąg *planowanie wykorzystania środków budżetowych UE nie powinno się zaczynać dopiero wtedy, gdy uda nam się zwycięsko przebrnąć procedurę konkursową i uzyskać dofinansowanie zgłoszonego projektu* [Misiąg 2005, s.69]. Takie podejście narazić może samorządy na ryzyko realizacji projektów nie zawsze pilnych i koniecznych. W przypadku Sławy projekty inwestycyjne wpisane do

strategii myły celowym i zamierzonym działaniem. Kwestia pozyskania środków finansowych była sprawą otwartą.

Gmina Sława jest znana z Pojezierza Sławskiego, które niewątpliwie staje się magnesem dla rozwoju turystyki i lokalnego biznesu. W ramach wartościowania zadań inwestycyjnych, na decyzje o uruchomieniu procesów inwestycyjnych (od projektowania do realizacji) miały wpływ, z jednej strony, możliwości pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania, natomiast z drugiej strony wybierane były te przedsięwzięcia, które realizują cel nadrzędny strategii (sformułowany w sposób następujący: „*gmina dobrze zagospodarowana z zapewnieniem dobrych warunków życia dla mieszkańców, zachowaniem czystego środowiska i bogatej przyrody*”). Stąd też, wśród podstawowych kierunków wydatkowania środków inwestycyjnych, w latach 2004-2011, znalazły się głównie: inwestycje ekologiczne, turystyczne i drogowe (tab. 1).

Tabela 1. Główne inwestycje zrealizowane w latach 2004-2011

(w zł)

Lp.	Nazwa zadania	Okres realizacji	Zaangażowanie finansowe	Udział środków bezzwrotnych
1.	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sławie Etap I i II	2004-2009	19 491 371,51	13 769 293,93
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 dokumentów źródłowych - opracowanie własne

Przedstawione powyżej zadania inwestycyjne wpisywały się w założenia strategii zrównoważonego rozwoju gminy. Dzięki pozyskaniu zewnętrznych źródeł

finansowania, była możliwość zrealizowania zadań, które przyczyniły się do dynamicznego rozwoju gminy.

3. Zidentyfikowane problemy decyzyjne w procesach inwestycyjnych

W literaturze przedmiotu wskazuje się następujące obszary decyzji finansowych w działalności samorządowej: decyzje operacyjne, decyzje inwestycyjne, decyzje w zakresie finansowania [Dylewski 2007, s.75]. Identyfikacja problemów decyzyjnych prowadzona w dalszej części artykułu będzie dotyczyła wszystkich obszarów decyzyjnych pojawiających się podczas uruchamiania, realizacji i zakończenia procesów inwestycyjnych. Będzie ona poprowadzona dla wybranego przypadku. Ocenie zostanie poddany projekt współfinansowany środkami Unii Europejskiej, którego okres realizacji był projektowany we wspomnianej strategii zrównoważonego rozwoju gminy Sława, a znaczenie było kluczowe dla rozwoju gminy.

Najważniejszym, z punktu widzenia realizacji celów ekorozwoju był projekt dotyczący budowy nowoczesnej oczyszczalni ścieków wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Gmina Sława mając wysoką świadomość swoich walorów turystycznych podjęła działania służące ochronie i rekultywacji zbiornika wodnego tj. Jeziora Sławskiego. Jest ono największym jeziorem w województwie lubuskim (833 ha), trzecim pojezierzu Wielkopolsko-Kujawskim (większe: Gopło i Powidz), a 39 w tabeli jezior Polski. Przed laty było nazywane „śląskim morzem”, z racji panoramy jaka rozpościera się nad jeziorem, zwłaszcza w okresie opadających mgieł. Jezioro Sławskie stanowi magnes dla rozwoju turystyki oraz wypoczynku. W ostatnim dziesięcioleciu XX w. Jezioro Sławskie stało się zlewnią dla ścieków z rozwijającego się przemysłu mięsnego (na terenie gminy Sława jest zlokalizowanych 7 zakładów mięsnych i przetwórstwa mięsnego np. Balcerzak i

spółka, GS Dobrosława, Biodama Hodowla i Ubój Indyka i in.). Dodatkowo, dynamicznie rozwijające się budownictwo mieszkaniowe wokół jeziora spowodowało, że stopień zanieczyszczenia jeziora doprowadził do zamknięcia kąpielisk w sezonie. Aby temu zapobiec, władze lokalne podjęły trud zdobycia zewnętrznych środków finansowych na rekultywację i oczyszczanie jeziora. Od 2003 roku problem jakości wód w Jeziorze Sławskim był przedmiotem licznych działań ze strony radnych, władz gminy i samorządu województwa. Z inicjatywy Marszałka Województwa Lubuskiego Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze wraz z WIOŚ i innymi służbami zorganizował w Sławie konferencję naukową poświęconą określeniu kierunków ratowania jeziora i jego rekultywacji. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, z zespołem prof. Wiśniewskiego z Uniwersytetu im. M.Kopernika w Toruniu poprowadził badania mające na celu określenie aktualnego stanu wód jeziora oraz kierunków i metod zahamowania jego degradacji i rekultywacji. Dokumentacja techniczna przygotowana przez urząd miejski w Sławie opiewała na kwotę ok. 20 mln zł, z kompleksowym rozwiązaniem gospodarki wodno-ściekowej wokół jeziora. Projekt przewidywał między innymi zbudowanie nowoczesnej oczyszczalni ścieków, zlikwidowanie wszystkich nielegalnych spływów ścieków z gospodarstw indywidualnych oraz przedsiębiorstw, zmuszenie dużych zakładów przemysłowych do budowania podczyszczalni ścieków, stworzenie pól filtracyjnych oddalonych od zbiorników wodnych, na które oczyszczone ścieki mogłyby być odprowadzane.

Podstawowy problem decyzyjny związany z realizacją koniecznych inwestycji proekologicznych wiązał się wyborem potencjalnego źródła finansowania. Wielkość zadania stanowiła ponad 50% rocznych dochodów gminy. Przy tak dużym projekcie inwestycyjnym konieczność zabezpieczenia udziału własnego stała się podstawowym problemem do rozwiązania. Szeroko prowadzone konsultacje polityczne, społeczne i biznesowe doprowadziły do kompromisu i

podziału inwestycji na dwa powiązane ze sobą etapy. Pierwszy etap dotyczył budowy nowoczesnej oczyszczalni ścieków wraz z podczyszczalniami przy zakładach mięsnych, na łączną wartość 14,3 mln zł. Drugi etap obejmował budowę pól filtracyjnych i infrastruktury odprowadzającej oczyszczone ścieki w bezpieczne miejsce, na łączną wartość 5,2 mln zł. Tak podzielony proces inwestycyjny pozwolił na zbudowanie montażu finansowego obejmującego sfinansowanie w dużej części środkami bezzwrotnymi pierwszy i drugi etap inwestycji.

W warunkach niepewności, co do sfinansowania całości inwestycji gmina Sława w 2004 r. złożyła dwa wnioski w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Jeden w ramach Priorytetu 1 Działanie Infrastruktura ochrony środowiska na sfinansowanie projektu inwestycyjnego pt. „Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni miejskiej w Sławie” na łączną kwotę 15,6 mln zł, przy założeniu 75 % finansowania środkami Unii Europejskiej, drugi w ramach Priorytetu 3 Działanie Obszary podlegające restrukturyzacji na sfinansowanie projektu inwestycyjnego pt. „Budowa systemu odprowadzania ścieków z oczyszczalni w Sławie” na łączną kwotę 4,7 mln zł. W ramach procedury oceny projektów gmina Sława otrzymała dofinansowanie w ramach ZPORR jedynie pierwszego wniosku. Umowę podpisano z Wojewodą Lubuskim w 2006 roku na łączną wartość 14,3 mln zł (w tym 7,7 mln zł dofinansowania w ramach ZPORR 2004-2006). Dofinansowanie stanowiło jedynie 60,66% łącznej wartości projektu. W ramach pierwszego etapu problemem stało się nie tylko sfinansowanie wkładu własnego w wysokości ponad 5 mln zł, ale również pozostały do sfinansowania koszty niekwalifikowane projektu, w wysokości ponad 1,4 mln zł. Poszukiwanie potencjalnych możliwości finansowania stało się koniecznością z racji pogarszającej się sytuacji finansowej całego budżetu gminy. Analiza płynności finansowej budżetu oraz zdolności inwestycyjna wykazywała mocno ograniczone możliwości budżetowe (tab. 2).

Tabela 2. Budżet w układzie biznesowym za lata 2005-2008

(w zł)

Budżet	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
Dochody ogółem	25 749 895,00	28 146 041,74	40 064 738,77	37 182 752,94
Wydatki ogółem	24 894 876,00	32 863 859,18	42 049 851,14	38 677 799,19
deficyt/nadwyżka	855 019,00	-4 717 817,44	-1 985 112,37	-1 495 046,25
Dochody bieżące	24 655 527,00	25 418 153,47	28 863 485,06	32 255 372,53
Wydatki bieżące	21 841 921,00	23 952 885,39	25 380 133,00	28 945 100,17
Saldo operacyjne podstawowe	2 813 606,00	1 465 268,08	3 483 352,06	3 310 272,36
Obsługa finansowa	137 810,00	139 658,46	247 865,20	329 903,99
Saldo operacyjne brutto	2 675 796,00	1 325 609,62	3 235 486,86	2 980 368,37
Rozchody	2 317 932,00	708 880,00	5 232 401,50	710 564,70
Saldo operacyjne netto	357 864,00	616 729,62	-1 996 914,64	2 269 803,67
Dochody majątkowe	1 094 368,00	2 727 888,27	11 201 253,71	4 927 380,41
Wydatki majątkowe	2 915 145,00	8 910 973,79	16 433 215,07	9 405 535,03
Zapotrzebowanie finansowe	-1 462 913,00	-5 566 355,90	-7 228 876,00	-2 208 350,95

Źródło: na podstawie dokumentów źródłowych - opracowanie własne

Władze lokalne mając świadomość konieczności zgromadzenia udziału własnego w wysokości ponad 5 mln zł podjęły starania o pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania przedmiotowego projektu. Równolegle zostały podjęte działania na rzecz poszukiwania możliwych źródeł sfinansowania drugiego etapu inwestycji. Realizacja drugiego etapu stanowiła gwarancję uzyskania wskaźników trwałości projektu. Samo wybudowanie nowoczesnej oczyszczalni ścieków w dużej części rozwiązywało problem ekologiczny jeziora, natomiast aby uzyskać efekt naturalnego oczyszczania jeziora, niezbędne stało się wybudowanie infrastruktury towarzyszącej oczyszczaniu ścieków. Poprzez stałą korespondencję z Urzędem Marszałkowskim Zarząd Województwa Lubuskiego podjął decyzję o sfinansowanie II etapu inwestycji w Sławie w ramach Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Lubuskiego na lata 2005-2006 w kwocie 3 mln zł, oraz w

ramach Kontraktu Województwa Lubuskiego na lata 2007-2008 w kwocie 2 mln zł. Stąd drugi etap realizacji inwestycji został sfinansowany środkami bezzwrotnymi w kwocie 5 mln zł, przy łącznej wartości inwestycji 5,2 mln zł.

Poszukiwanie rozwiązań dokończenia finansowania tak dużej inwestycji doprowadziły gminę do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, który wydawał się odpowiednią instytucją do udzielenia wsparcia finansowego. Na podstawie złożonego wniosku oraz decyzji Zarządu WFOŚ gmina Sława otrzymała pożyczkę na sfinansowanie 80 % udziału krajowego w przedmiotowej inwestycji. Łączna kwota pożyczki wyniosła 4,3 mln zł. Dzięki temu wsparciu gminie pozostała do sfinansowania kwota 1,7 mln zł. Poczynione działania na rzecz pozyskania środków w ramach Kontraktu Wojewódzkiego na II etap realizacji inwestycji, pozwoliły wygenerować dodatkowe środki w ramach rezerwy celowej budżetu państwa. Dzięki temu zadanie inwestycyjne finansowane w ramach programu ZPORR otrzymało dofinansowanie w wysokości niespełna 1 mln zł z przeznaczeniem na sfinansowanie robót dodatkowych stanowiących koszty niekwalifikowane w ramach projektu. Uzasadnieniem współfinansowania robót dodatkowych były problemy wykonawcze podczas procesu inwestycyjnego. Jak zostało wcześniej zauważone projekt inwestycyjny pt. „Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni miejskiej w Sławie” był przygotowany już w 2003 roku. W trakcie realizacji inwestycji (lata 2006-2008) pojawił się szereg zmiennych, które w istotny sposób odbiegały założeń projektowych. Dotyczyły one m.in. zwiększenia bezpieczeństwa użytkowania obiektów, zmiany norm żelbetowych dla realizowanych konstrukcji, pojawienie się wód gruntowych, których nie uwzględniono w dokumentacji technicznej i in. Łącznie w ramach inwestycji pojawiło się ponad 1,6 kosztów niekwalifikowanych, które w istotny sposób komplikowały przygotowanie rzetelnego montażu finansowego. W ostatecznym rozrachunku w ramach planowanego w strategii zrównoważonego rozwoju gminy Sława przedsięwzięcia, służącego ochronie środowiska naturalnego zrealizowano,

w okresie 2006-do 2008 inwestycję na łączną wartość 19,5 mln zł, w której udział własny gminy wyniósł jedynie 7,1 % (tab. 3).

Tabela 3. Montaż finansowy projektu ekologicznego w Sławie

Lp.	Nazwa zadania	Okres wykonania	Zaangażowanie finansowe (zł)	Udział
1.	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sławie Etap I i II	2006-2008	19 491 371,51	100%
	w tym:	- dofinansowanie w ramach programu ZPORR	7 771 713,13	39,9%
		- dotacja w ramach Kontraktu Wojewódzkiego	5 997 580,80	30,8%
		- pożyczka z WFOŚiGW	4 342 600,00	22,3%
		- budżet gminy	1 379 477,58	7,1%

Źródło: na podstawie dokumentów źródłowych - opracowanie własne

4. Podsumowanie i wnioski

Administrację przedstawia się zazwyczaj jako sztukę „realizacji zadań” [Simone 1998, s.19]. Czyli stanowi ona reaktywny element w procesie decyzyjnych. Wdrażając mechanizmy i instrumenty zarządzania strategicznego, przybliżamy ją do nurtu Nowego Zarządzania Publicznego. Samo wyznaczenie strategii nie gwarantuje sukcesu organizacji. Koniecznym staje się wprowadzenie instrumentów planistycznych, analitycznych i kontrolnych [Filipiak 2011, s. 145]. Z każdym z tych instrumentów wiążą się problemy z ich wykorzystaniem. Zidentyfikowane problemy wykazane w niniejszym opracowaniu pogrupuję zgodnie z powyższą typologią.

Wnioski w zakresie planowania działań:

- daleki horyzont planistyczny inwestycji w znacznym stopniu przyczynia się do uporządkowanych procesów rozwojowych gminy, jednakże konieczność stałej

weryfikacji planów, koncepcji i projektów naraża samorzady terytorialne na dodatkowe koszty związane z aktualizacją,

- wydłużający się horyzont czasowy w planowaniu finansowym dużych projektów inwestycyjnych, naraża samorzady na niedoszacowanie kosztów planowanych w stosunku do kosztów rzeczywistych.

Wnioski w zakresie analizy finansowej i organizacyjnej:

- nawet dobrze przygotowany montaż finansowy na etapie projektowania staje się bezużyteczny w sytuacji pojawiających się innych, korzystniejszych możliwości finansowania projektów inwestycyjnych,
- system realizacji dużych, skomplikowanych projektów inwestycyjnych wprowadza do zarządzania projektem wiele elementów niepewności, które w rozwiązywaniu bieżących problemów wiążą się z dodatkowymi kosztami inwestycyjnymi,
- chęć realizacji dużych projektów inwestycyjnych, przez małe samorzady (duża skłonność do inwestowania) wiąże się z barierą organizacyjnej wydolności urzędu oraz brakiem kadr przygotowanych do nadzoru i realizacji takich zadań.

Wnioski w zakresie kontroli:

- system weryfikacji zamierzeń zaplanowanych w strategii powoduje, że samorzady zbyt kurczowo trzymają się przyjętych ustaleń, wykazując małą skłonność do odchylenia od planowanych zamierzeń,
- po rozliczeniu i podsumowaniu zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych powinien pojawić się raport trudności z realizacji stanowiący praktyczną wskazówkę dla kolejnych realizacji.

Spis literatury

1. Adamowicz M., *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz., Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej 2006

2. Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, wyd. PWE, Warszawa 2003
3. 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
4. Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, wyd. Difin, Warszawa 2007
5. Filipiak B., *Instrumenty zarządzania finansami w świetle Nowego Zarządzania Publicznego*, wyd. Difin 2011
6. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008
7. Hermaszewski J., *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne*, w: *Finanse publiczne*, red. J.Sokołowski, M.Sosnowski, A.Żabiński, wyd.UE we Wrocławiu, Wrocław 2010
8. Krawiec F., *Strategiczne myślenie w firmie*, wyd. Difin, Warszawa 2003
9. Krupski R., *Podstawy organizacji i zarządzania. Wyd. II.*, wyd. IBIS Wałbrzych 2000
10. Misiąg W., *Planowanie budżetowe w samorządach. Praktyczny poradnik*, wyd. Municipiu, Warszawa 2005
11. Lubińska T., *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, wyd. Difin, Warszawa 2011
12. Osborne D., Geabler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości zmienia i przekształca administrację publiczną*. Wyd. Media Rodzina, Warszawa 2005
13. Penc J., *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, wyd. Difin, 2007
14. *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy i miasta Sława*, wyd. Urząd Miasta Sława przy współpracy zespołu konsultingowego programu

Umbrella Project „Opracowywanie strategii ekorożoju w gminach zgodnie z zaleceniami Agendy 21”, Sława 2000

15. Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artkuły [<http://www.supernat.pl/artkuły.html> z dn. 10.11.2009]
16. Urbańczyk U., *Metody analizy sytuacji finansowej*, wyd. Zapol, Szczecin 1997
17. *Zarządzanie – teoria i praktyka*, red. A.K.Koźmiński, W.Piotrowski. wyd. PWN, Warszawa 2000,

Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu samorządem terytorialnym – praktyczne aspekty

STRESZCZENIE

Podjęcie decyzji przez liderów lokalnych staje się przedmiotem zainteresowania wielu badaczy. Występujące w praktyce samorządu terytorialnego specyficzne uwarunkowania powodują, że analogie podejmowania decyzji ze sfery biznesu nie zawsze występują w sferze publicznej.

Na przykładzie samorządu sławskiego przedstawiono uwarunkowania i problemy towarzyszące podejmowaniu trudnych decyzji finansowych i inwestycyjnych. To co jest odpowiednio zaplanowane może być wskazówką do działań lecz nie zawsze odpowiada realiom towarzyszącym przy wdrażaniu ich w życie.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, decyzje, finanse publiczne

Financial and investment decisions in the management of local government - practical aspects

ABSTRACT

Decision-making by local leaders is of interest to many researchers. In practice, the specific conditions of local government make the decision-making analogies from the sphere of business do not always occur in the public sphere.

On example of the local government in Sława shows the conditions and problems associated with difficult, financial and investment decisions-making. That, what is properly planned can be a clue to the action but doesn't always answer the realities of associated with implementing them into practice.

Keywords: public management, decision, public finance