AKADEMIA LIDERÓW SAMORZĄDOWYCH
Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Priorytet V Dobre rządzenie
Nr projektu: POKL. 05.02.02-00-003/09-01

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Akademia Liderów Samorządowych

studia podyplomowe

Jarosław Hermaszewski

Uczestnictwo w Akademii Liderów Samorządowych – konieczność czy rozsądek? – analiza sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w projekcie ALS

Promotor pracy dyplomowej:

dr hab. Ryszard Sowiński

Poznań 2013 r.

Serdeczne podziękowania
dla Burmistrza Sławy
Cezarego Sadrakuły,
jego zastępcy, Pani Sekretarz
za to, że stworzyliśmy
efektywny team

Skarbnik Gminy

Spis treści

Wstęp 4
Rozdział I 8
1. Zarządzanie publiczne – wyzwanie dla administracji publicznej 8
1.1 Wprowadzenie do teorii organizacji i zarządzania w sferze publicznej 8
1.2 Przesłanki modernizacji administracji samorządowej 11
1.3 Istota i pojęcie lidera samorządowego 16
1.4 Systemowe wsparcie dla przekształceń administracji publicznej 20
Rozdział II 27
2. Charakterystyka jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w programie Akademia Liderów Samorządowych (ALS) 27
2.1 Akademia Liderów Samorządowych – przesłanki i zasady udziału w projekcie 27
2.2 Rozkład terytorialny jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w programie ASL 30
2.3 Charakterystyka uczestników programu ALS – typ jednostki, zajmowane stanowiska 33
2.4 Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w programie – wg stanu na 2012 rok 35
Rozdział III 43
3. Analiza porównawcza wskaźników sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w programie na tle średnich wskaźników krajowych za lata 2009-2012 43
3.1 Wstęp do wskaźnikowej analizy porównawczej 43
3.2 Analiza wskaźników budżetowych uczestników ALS 46
3.3 Analiza wskaźników na mieszkańca uczestników ALS 55
3.4 Analiza wskaźników według typów zadłużenia uczestników ALS 60
Zakończenie 67
Spis literatury 70
Spis stron internetowych 72
Spis rysunków 72
Spis tabel 73
Spis wykresów 74

Wstęp

Zmiany i przekształcenia w administracji publicznej w Polsce rozpoczęły się po 1989 roku, kiedy to po przeobrażeniach ustrojowych faktycznie zaczęła odradzać się polska samorządność. Pojawienie się gmin, jako najniższego szczebla samorządu terytorialnego, dało sygnał do zmian w całej sferze publicznej. Administracja publiczna, będąca w poprzednim systemie wykonawcą decyzji aparatu partyjnego, w nowych uwarunkowaniach otrzymała zupełnie inne zadania do spełnienia. Powszechnie zaczęto oczekiwać, że w administracji publicznej rozpocznie się era zarządzania. Reorientacja zarządzania w administracji publicznej i powolne przechodzenie z administrowania do współzarządzania została już głoszona w latach 80-tych ubiegłego stulecia. Autorzy T.Gaebler i D.Osborne[1] nazwali to przejście „*from government to governance*". Podobnie ewolucję zarządzania publicznego przedstawia H.Izdebski[2] wyróżniając cztery etapy rozwoju:

1. Państwa prawego (niem. Rechtsstaat),

2. Administracji publicznej (ang. Public administration),

3. Menedżerskiego zarządzania publicznego (ang. New public management),

4. Partycypacyjnego zarządzania publicznego (ang. Public governance).

Menedżerskie (nowe) zarządzanie publiczne, w warunkach odrodzonej demokracji, staje się standardem zarządzania w sferze publicznej, a szczególnie w administracji samorządowej. Stąd też tak oczekiwana jest zmiana nastawienia do procesów podejmowania decyzji, dbania o stabilny rozwój lokalny, a przede wszystkim ciągłe podnoszenie jakości życia społeczności lokalnej. Jest to współczesne wyzwanie dla kadry zarządzającej zarówno strukturami samorządowymi jak i instytucjami państwowymi.

Celem ogólnym pracy jest ***prezentacja podstawowych zagadnień związanych z menedżerskim podejściem do zarządzania publicznego oraz wyjaśnienie istoty i zasad uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w systemowym wsparciu***

[1] D.Osborn, T.Gaebler, Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005, s. 64

[2] J.Hausner, Zarządzanie publiczne, wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008, s.23-24

oferowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w postaci studiów podyplomowych Akademia Liderów Samorządowych[3]. Cele szczegółowe pracy można sformułować następująco:

- *prezentacja nowoczesnych koncepcji zarządzania jednostką samorządu terytorialnego,*
- *opisanie pożądanej sylwetki lidera samorządowego, jako menedżera zdolnego do podejmowania decyzji strategicznych, taktycznych i operacyjnych,*
- *przegląd możliwości systemowego wsparcia administracji publicznej oraz wskazanie podstawowych źródeł finansowania projektów systemowych,*
- *charakterystyka jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w Akademii Liderów Samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich sytuacji finansowej oraz rozkładu terytorialnego uczestników,*
- *przedstawienie podstawowych wskaźników oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w Akademii na tle ogólnych, uśrednionych wskaźników dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.*

Przy tak sformułowanych celach: ogólnym i szczegółowych, teza badawcza pracy została sformułowana następująco**: *jednostki samorządu terytorialnego***[4] ***uczestniczące w Akademii Liderów Samorządowych posiadają na ogół lepszą sytuację finansową niż przeciętne jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.*** Tak postawiona teza badawcza, skłania autora do wykazania, że wraz z korzystniejszą sytuacją finansową rośnie świadomość kadr zarządzających samorządem terytorialnym do podnoszenia swoich kwalifikacji. Może oznaczać to, że system rekrutacji do projektu Akademii Liderów Samorządowych w kolejnych latach mógłby uwzględniać potrzeby edukacyjne tych samorządów, które z różnych powodów z tego wsparcia nie korzystają, a skorzystać powinny.

Aby osiągnąć postawione cele pracy oraz zweryfikować tezę badawczą konstrukcję pracy przygotowano w oparciu o bloki zagadnień (rozdziały) oraz zakończenie, w którym podsumowano najważniejsze wątki pracy.

Pierwszy rozdział dotyczy przeglądu dostępnej literatury na temat nowoczesnych koncepcji zarządzania w sferze publicznej. Tak, jak to zostało we wstępie określone, jednostki samorządu terytorialnego przechodzą ciągła metamorfozę. Zmiana systemu zarządzania (przyp. od administrowania do zarządzania publicznego) powoduje zmianę podejścia do szans i wyzwań rozwojowych. Kluczową rolę w tym procesie przejmuje wójt, burmistrz, prezydent oraz najbliżsi jego współpracownicy. Sama pozycja włodarza w samorządzie jest

[3] w dalszej części pracy będzie zamiennie stosowany skrót: ALS i Akademia
[4] w dalszej części pracy będzie używany zamiennie skrót JST lub samorząd

najistotniejsza, co zostało szczególne wyeksponowane po wyborach bezpośrednich. Nie jest tajemnicą, że w sferze prywatnej, zespołowa praca jest bardzie efektywna. Stąd też, przez analogię, wzmocnieniem włodarza JST powinni być jego bezpośredni współpracownicy, a w szczególności: zastępcy oraz sekretarz i skarbnik, których kwalifikacje i doświadczenie powinny być istotnym wsparciem dla realizacji polityki rozwojowej jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział drugi to między innymi omówienie możliwości wsparcia, w szczególności administracji samorządowej, poprzez realizację projektów systemowych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Ministerstwo to, bezpośrednio odpowiedzialne za nadzór nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie swoich kompetencji posiada możliwości i ma do dyspozycji różne instrumenty wspierania przekształceń administracji samorządowej. Szczególnym zainteresowaniem cieszy się projekt Akademia Liderów Samorządowych, który będzie przedmiotem dokładniejszej prezentacji. W dalszej części rozdziału dokonano charakterystyki podmiotowej uczestników Akademii Liderów Samorządowych. Uwagę zwrócono na rozkład terytorialny uczestników, udział w poszczególnych edycjach ALS oraz rodzaj pełnionej funkcji w urzędzie. W końcowej części rozdziału drugiego podjęto charakterystykę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, z których zostali oddelegowani uczestnicy Akademii. Do oceny sytuacji finansowej wykorzystano podstawowe parametry budżetowe takie jak: wielkość dochodów i wydatków, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem oraz wielkość nadwyżki/deficytu operacyjnego. Wybór poszczególnych parametrów do charakterystyki sytuacji finansowej, poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. nie jest przypadkowy. Nie wchodząc w głębszą analizę struktury dochodów można przyjąć, że im wyższy dochód na jednego mieszkańca tym większa samodzielność dochodowa. Jak zauważają autorzy M.Kosek-Wojnar, K.Surówka[5] *samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego oznacza zdolność prowadzenia własnej polityki fiskalnej przez jednostki samorządu terytorialnego na danym obszarze*. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem stanowi jeden z najistotniejszych parametrów oceny polityki rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego. Procesy inwestycyjne najtrafniej przyczyniają się po poprawy warunków życia mieszkańców poprzez wyraźne podnoszenie jakości. *Nadwyżka operacyjna*, jak zauważa P.Swianiewicz[6] *stanowi najbardziej syntetyczną miarę sytuacji finansowej*

[5] M. Kosek-Wojnar, K.Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 78

[6] P.Swianiewicz, Nadwyżka operacyjna, „Wspólnota" nr 15 z 15.04.2007

gminy. Nadwyżka operacyjna może wskazywać zarówno na zdolność inwestycyjną, jak i na roztropność w dokonywaniu wyborów, co do kierunków rozwoju lokalnego.

Rozdział trzeci jest rozdziałem empirycznym. W rozdziale tym zostanie przeprowadzona wielowątkowa analiza finansowa zmierzająca do zweryfikowania, postawionej na wstępie tezy badawczej. Do analizy podstawowych wskaźników finansowych zostaną wykorzystane materiały udostępniane przez Ministerstwo Finansów. Zestaw wskaźników służących do oceny sytuacji finansowej jest przygotowywany przez Ministerstwo Finansów od 2008 roku. Układ poszczególnych opracowań obejmuje okresy trzyletnie. Ostatnie opracowanie dotyczy wskaźników za lata 2010-2012, i one też będą podstawą do analiz porównawczych.

Zakończenie pracy to podsumowanie najważniejszych kwestii poruszanych w poszczególnych częściach opracowania. W zakończeniu zostanie udzielona odpowiedź na postawioną na wstępie tezę badawczą. Opracowanie zostało napisane w oparciu o obowiązującą literaturę przedmiotu, aktualne akty prawne oraz internetowe źródła informacji.

http://wspolnota.org.pl/artykul/788,nadwy%C5%BCkaoperacyjna [dostęp: 6.09.2013]

Rozdział I

1. Zarządzanie publiczne – wyzwanie dla administracji publicznej

1.1 Wprowadzenie do teorii organizacji i zarządzania w sferze publicznej

W teorii organizacji i zarządzania obserwuje się różne okresy ewolucji podejścia do zarządzania. Od klasycznych teorii do zarządzania zintegrowanego minęły całe stulecia. Koncepcja zarządzania publicznego nabrała dość dynamicznego rozwoju i jako dyscyplina naukowa pojawiła się dopiero w latach 80-tych XX w. Głównie za sprawą badaczy amerykańskich, którzy obserwowali niedostatki teorii i koncepcji zarządzania odnoszące się do ważnych problemów publicznych oraz poszukiwali metod opisywania specyfiki sektora publicznego. Metody i techniki zarządzania, znane ze sfery prywatnej, starali się połączyć z dorobkiem politologii i administracji publicznej. Na bazie dorobku nauk o zarządzaniu zaczęto baczniej przyglądać się organizacjom tworzącym sektor publiczny, rozwiązaniom organizacyjnym, zarzadzaniu zasobami ludzkimi czy istocie ról menedżerskich i przywództwa w sektorze publicznym. Początek XXI w. to szczególny okres tej ewolucji, w którym znaczenie sektora publicznego zostało bardzo zdynamizowane, a jego przeobrażenie następuje w sposób przyspieszony. Doświadczenia polskie wskazują, że od momentu zmian ustrojowych (lata 90-te) do dnia dzisiejszego staliśmy się dojrzałą gospodarką rynkową, a w administracji publicznej zasada dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny determinuje jej styl zarządzania. Jak to przedstawił H. Izdebski[7] zarządzanie publiczne ma cztery fazy rozwoju:

1. Państwa prawego (niem. Rechtsstaat),

2. Administracji publicznej (ang. Public administration),

3. Menedżerskiego zarządzania publicznego (ang. New public management),

4. Partycypacyjnego zarządzania publicznego (ang. Public governance).

Pojęcie *government*, odnosi się do dwóch pierwszych faz rozwoju. Jako odpowiednik rządzenia, było kategorią dominującą w Polsce w okresie socjalizmu, gdzie rolą administracji publicznej było jedynie dostarczenie usług publicznych. Była to teoria zbieżna z weberowskim ujęciem biurokracji doskonałej.

[7] J. Hausner, Zarządzanie …, wyd. cyt., s.23-24

Pojęcie *public governance* w polskiej literaturze nie ma jednoznacznie określonej terminologii. Powszechnie jest ono nazywane zarządzaniem partycypacyjnym[8], ale również można spotkać określenie rządzenie publiczne[9] oraz lokalne współrządzenie[10]. Partycypacyjne zarządzanie publiczne wydaje się modelem docelowym. Jednakże osiągnięcie ten stanu rozwoju administracji publicznej wymaga gruntownych przeobrażeń - zarówno mentalnych jak i systemowych. Bardziej osiągalnym, w warunkach polskiej demokracji, wydaje się etap *menedżerskiego zarządzania publicznego* zwanego Nowym Zarządzaniem Publicznym (skr. NPM). Nowy nurt zarządzania publicznego, jak zauważa T. Lubińska[11], obejmuje *nowatorskie prace badawcze i wdrożeniowe mające na celu adaptację do sektora finansów publicznych idei, metod, technik i rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w sektorze prywatnym.* Tak przedstawiona idea koncepcji NPM podkreśla charakter i rodzaj prac badawczych. Z jednej strony są to nowatorskie rozwiązania, z drugiej strony prace te powinny mieć na celu adaptację do sektora publicznego rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym. Nieco inaczej nowoczesne zarządzanie publiczne ujmuje B. Kożuch[12], która stwierdza, że *zajmuje się* ono *badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego*. Jedno i drugie ujęcie koncepcji NPM zwraca szczególną uwagę na racjonalizację wydatków publicznych poprzez proefektywnościowe działania oraz *wykorzystanie rachunku ekonomicznego jako narzędzia, które stymuluje korzystne dla obywateli zmiany w ilości i jakości dóbr i usług publicznych*[13]. Aby koncepcja NPM mogła być elementem zarządzania, należy wyodrębnić z niej następujące elementy: działania, zasoby, sposób osiągniecia celów. Klasyczna definicja zarządzania wprowadzona przez R.W. Griffina[14] określa zarządzanie jako *zestaw działań (planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji z zamiarem osiągnięcia celów w sposób sprawny i skuteczny*. Stąd też, zarządzanie publiczne powinno zmierzać do planowania i organizowania działań w sferze

[8] tamże, s. 24,
[9] B. Kożuch, Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji, wyd. Placet, Warszawa 2004
[10] L. Rajca, Koncepcja local governance w Anglii, w: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 114
[11] T. Lubińska, Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, wyd. Difin, Warszawa 2011, s. 52
[12] B. Kożuch, Zarządzanie …, wyd. cyt., s. 59
[13] T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano-Platonoff, M. Będziszak, M. Godek, Budżet zadaniowy jako główny nurt prac proefektywnościowych w obszarze Nowego Zarządzania Publicznego, w: Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, red. T. Lubińska, wyd. Difin, Warszawa 2011, s. 52
[14] R.W. Gryffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 6

publicznej tak, aby powszechnie dostępne zasoby służyły wszystkim obywatelom. Nie należy jednak zapominać, że istnieją sprawdzone, w warunkach konkurencyjnych, idee, metody i techniki zarządzania biznesowego, które można i należy adoptować do sektora publicznego - tym samym zmierzać do zarządzania środkami publicznymi, w sposób gospodarny, efektywny i skuteczny. Spojrzenie strategiczne i wykorzystanie rachunku ekonomicznego staje się koniecznością w dobrze funkcjonujących instytucjach biznesowych i należy się spodziewać, że takie mechanizmy zafunkcjonują w administracji publicznej. W latach dziewięćdziesiątych XX w. autorzy D. Osborne i T. Gaebler swoje doświadczenia z obserwacji najskuteczniejszych amerykańskich samorządów spisali w postaci dziesięciu zasad nowoczesnego zarządzania sfera publiczną. Jak to podsumował M. Kulesza[15] jest to – *dziesięć istotnych wyzwań, którym musi sprostać współczesna władza publiczna, gdyż bez tego nie jest ona w stanie rozwiązywać głównych problemów współczesności.* Według D. Osborna i T. Gaeblera[16] wytyczne dla władzy dotyczą takich rozwiązań administracyjnych, które pozwolą postrzegać władzę publiczną jako: *aktywizującą, w rękach społeczności, konkurencyjną, kierującą się poczuciem misji, zorientowaną na wyniki, kierującą się interesem klienta, przedsiębiorczą, przewidującą, zdecentralizowaną i nastawioną prorynkowo*. Należy jednak zauważyć dość istotne różnice pomiędzy sektorem publiczny a prywatnym. W przedsiębiorstwie dominuje chęć osiągnięcia zysku, a władza pragnienie ponownego wyboru; w przedsiębiorstwie dochody są uzyskiwane ze sprzedaży produktów, w administracji z podatków' przedsiębiorstwa działają w warunkach konkurencji, władza w warunkach monopolu. Stąd można wnioskować, że w administracji występuje zupełnie inny mechanizm bodźców na skuteczne działanie. Wśród różnic występujących pomiędzy instytucją publiczną a przedsiębiorstwem E. Wojciechowski[17] wskazuje dodatkowo charakter procesu decyzyjnego. Według niego, *w strukturach samorządu terytorialnego proces ten jest bardzo złożony, często kolegialny i koordynacyjny. (...) W warunkach przedsiębiorstwa mamy do czynienia na ogół z prostszymi procedurami postepowania i kameralnym charakterem podejmowania decyzji.* Jest to z pewnością obszar, który wymaga najgłębszych przeobrażeń, aby procedury decyzyjne przy określonych ograniczeniach, można było zharmonizować w płynny i skuteczny sposób realizowania polityki rozwojowej. Jak to słusznie zauważył

[15] M. Kulesza, Słowo wstępne do drugiego wydania, w: D. Osborne, T.Gaebler, Rządzić inaczej – Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administracje publiczną, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005 r. s. 10

[16] D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej – Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administracje publiczną, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005 r. s. 7-8

[17] E. Wojciechowski, Rola władz lokalnych w działalności gospodarczej, w: Ekonomika i zarządzanie miastem, red. R. Brol, wyd. AE, Wrocław 2004, s. 43

J. Hausner[18], *mimo, że część jednostek sektora publicznego jest już na etapie menedżerskiego zarządzania publicznego to jednak decyzje menedżerskie w administracji publicznej stają się jeszcze rzadkością*. O poszukiwaniu „doskonałego" menedżera publicznego będzie mowa w kolejny punkcie rozdziału.

1.2 Przesłanki modernizacji administracji samorządowej

Przesłanki modernizacji administracji samorządowej można wyprowadzić z analizy dziesięciu zasad skutecznego zarządzania wskazanych w koncepcji D. Osborna i T. Gaeblera[19]. Dziesięć tez zaproponowanych przez ww. autorów można zgrupować w trzy istotne przesłanki działania:

- działania motywująco-wspierające,
- działania koncepcyjno-strategiczne,
- działania antycypacyjno-adaptacyjne.

Pierwsza grupa przesłanek wskazuje na konieczność uruchamiania w społeczności lokalnej poczucia inicjatywy i działania. Po okresie przebudowy polskiej gospodarki oraz zmianach ustrojowych, w sposób gwałtowny nastąpiło zainteresowanie sprawami publicznymi i jakością świadczonych usług publicznych. Pojawienie się najniższego szczebla samorządu terytorialnego oraz wyposażenie go w majątek i samodzielność finansową wymusiło na władzach lokalnych zwiększoną troskę o rozwój lokalny i podwyższanie komfortu życia mieszkańców. Stale rosnący zakres wykonywanych zadań, obciążanie samorządów nowymi obowiązkami bez zabezpieczenia finansowego oraz stale rosnące oczekiwania społeczne, spowodowało olbrzymi kryzys finansów samorządowych. Ograniczone możliwości finansowe skutkują tym, że wiele istotnych zadań (głównie infrastrukturalnych) jest „spychanych" na kolejne okresy. Tym samym samorządy zostały zmuszone do poszukiwania nowych rozwiązań, które zabezpieczą realizację podstawowych funkcji i zadań samorządowych, aby nie hamować procesów rozwojowych. Poszukiwanie rozwiązań na zwiększenie racjonalizacji działań administracji samorządowej wymaga gruntownej przebudowy sposobów działania. Jak to zauważył E. Wojciechowski[20] sama przebudowa gospodarki samorządu terytorialnego *stanowi (...) wyraz procesów decentralizacji władzy i kompetencji administracyjnych w państwie, jak również praktyczną*

[18] zob. J. Hausner, Zarządzanie …, wyd. cyt. s. 23-24
[19] D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej wyd. cyt., s. 53
[20] E. Wojciechowski, Rola władz lokalnych w działalności gospodarczej, w: Ekonomika i zarządzanie miastem, red. R. Brol, wyd. AE, Wrocław 2004, s. 37

realizację tzw. zasady pomocniczości, wedle której sprawy publiczne mają być załatwianie na tym szczeblu władzy, który znajduję się najbliżej mieszkańców. Zasada pomocniczości jest najważniejszą zasadą funkcjonowania współczesnych gospodarek. W polskim prawodawstwie[21] jest wymieniona w preambule konstytucji jako akt wzmacniający uprawnienia obywateli i ich wspólnot do wolności, sprawiedliwości, współdziałania władz oraz dialogu społecznego. Rozwój samorządności nie jest możliwy bez społeczeństwa obywatelskiego. Według T. Markowskiego[22] *społeczeństwo obywatelskie to takie, które jest dobrze zorganizowane, potrafi organizować się wewnętrznie w celu zaspokojenia swych potrzeb poza strukturami władzy publicznej.* Tworzenie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest w nowych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych niezwykle istotne. Tym samym władza lokalna powinna stać się kreatorem i katalizatorem dla inicjatyw oddolnych. Powinna przejąć funkcję moderatora porozumień i wspólnych inicjatyw różnych podmiotów. Klasyczna rola dostarczyciela usług publicznych powinna być zastąpiona rolą obserwatora potrzeb społecznych i inicjatora sposobów pozyskiwania środków finansowych na ich realizację. D. Osborne i T. Gaebler[23] nazwali taką reorientację: „*sterowanie*" zamiast „*wiosłowania*". Procesy sterowania to nic innego jak koordynacyjna funkcja władzy lokalnej skupiająca się na wypełnianiu podstawowych ról menedżerskich: interpersonalnych, informacyjnych i decyzyjnych. Wiosłowanie, to wykonywanie zadań publicznych, koncentracja na wydatkowaniu środków budżetowych i wypełnianiu planu budżetowego. Koncentrując uwagę na funkcjach wykonawczych traci się „z pola widzenia" perspektywę i elementy rozwojowe. Zdaniem R.Brola[24], *o rozwoju lokalnym mówimy wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władz lokalnych oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego.* Rozwój w ujęciu encyklopedycznym oznacza *proces pozytywnych zmian obejmujących wzrost ilościowy i postęp jakościowy*. Osiągnięcie zmian ilościowych można uzyskać poprzez realizację szeregu inwestycji infrastrukturalnych, natomiast postęp jakościowy jest subiektywną miarą poszczególnych mieszkańców. Uzyskanie postępu jakościowego w świadczeniu usług publicznych może być możliwe poprzez włączenie w proces podejmowania decyzji - społeczność lokalną. Teza o uwłaszczeniu obywateli

[21] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DZ.U. 1997 Nr 78 nr 473)
[22] T. Markowski, Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego, w: Gospodarka regionalna i lokalna, red. Z. Strzelecki, wyd. PWN, Warszawa 2008, s.17
[23] D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej…, wyd. cyt., s. 53
[24] R. Brol, Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego. [w:], Gospodarka lokalna w teorii i praktyce red. M, Obrębalski, Wyd. AE, Wrocław 1996, s.11

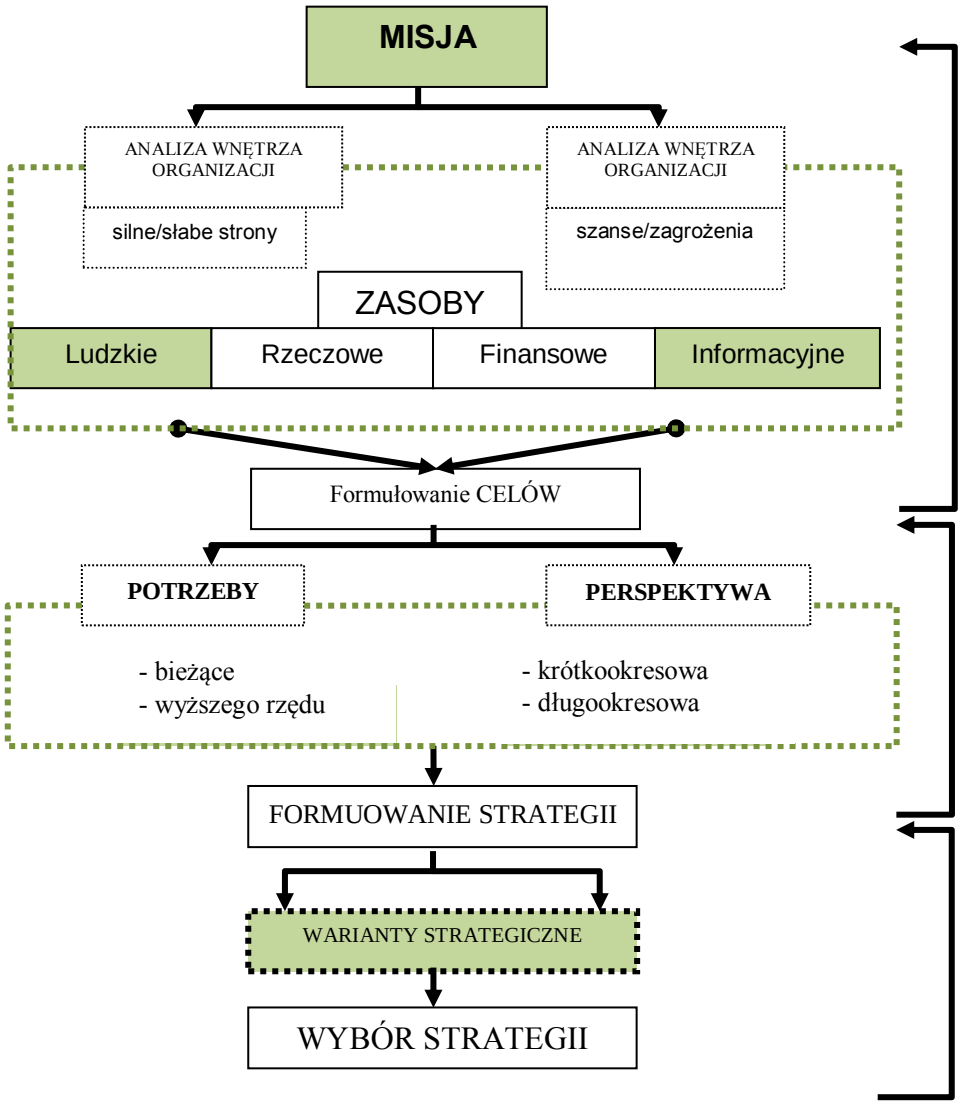
zamiast ich obsługiwaniu[25] staje się słuszna jeżeli chcemy, aby realizowane programy społeczne faktycznie służyły tym, do których są adresowane. Przekazanie inicjatywy społecznościom lokalnym wypełnia istotę zasady pomocniczości oraz tworzy obraz zdecentralizowanego organizmu „oddychającego własnymi płucami". O tym jak celowo przygotować program obsługi mieszkańca najlepiej wiedzą sami mieszkańcy. Dążenie do zaspokajanie potrzeb społecznych nie może odbywać się bez czynnego uczestnictwa społeczności w przygotowaniu koncepcji jak to zrobić.

Przesłanki do działań koncepcyjno-strategicznych mają związek ze specyficznymi umiejętnościami koncepcyjnego myślenia. Motto przyświecające IV tezie: Władze kierujące się poczuciem misji, D. Osborna i T. Gaeblera brzmi: *Nigdy nie mów ludziom jak mają coś zrobić. Powiedz im, co chcesz aby zrobili, a zaskoczą cię swą pomysłowością*[26]**.** W tym kręgu umiejętności znajdują się takie postawy jak: przedsiębiorca, strateg, wizjoner. Osoba przedsiębiorcza to *osoba posiadająca umiejętność dostrzegania potrzeb i doskonalenia pomysłów, zdolności do wykorzystywania nadarzających się okazji oraz gotowość do podejmowania ryzyka*[27]**.** Taka postawa powinna charakteryzować władzę lokalną, która poprzez swoje nastawienie do kreowania nowych wartości przyczynia się do poprawy warunków życia mieszkańców. Nieodłączną częścią przedsiębiorczego myślenia jest programowanie strategiczne. Działanie z poczuciem misji wyznacza horyzont czasowy, w którym zmiany ilościowe i postęp jakościowy może być osiągnięty. Strategiczne myślenie charakteryzuje prorozwojowe nastawienia do szans i wyzwań spotykanych w zmiennym otoczeniu (rys. 1).

Jak twierdzi M.Adamowicz[28] *samorząd terytorialny (...) ma szansę stać się faktycznym podmiotem zarządzania strategicznego i prowadzenia lokalnej (...) polityki rozwoju***.** Dodaje on, że *istotnym warunkiem tego są nie tylko stojące do dyspozycji środki finansowe i materialne, ale także sprawność zarządzania operacyjnego i strategicznego*. Sprawność zarządzania operacyjnego odnosi się do zaspokajania bieżących potrzeb mieszkańców bez ograniczania realizacji potrzeb inwestycyjnych. Zarządzanie strategiczne R.W. Griffin[29] określił jako: *sposób podejścia do gospodarczych szans i wyzwań* dodając, że jest

[25] D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej…, wyd. cyt., s. 83
[26] tamże, s. 160
[27] http://pl.wikipedia.org/wiki/Przedsiębiorczość [dostęp: 11.10.2013 r.]
[28] M. Adamowicz, Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym, [w:] Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym, red. M. Adamowicz., wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006, s.22
[29] R.W. Griffin, Podstawy zarządzania …, wyd. cyt., s. 244

to *kompleksowy proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wprowadzanie w życie skutecznych strategii.*



Rysunek 1. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap planistyczny

Źródło: opracowanie własne

Realizacja skutecznej strategii działania wymaga dokonania diagnozy stanu obecnego oraz na podstawie zidentyfikowanych szans i możliwości, opracowania alternatywnych strategii działania i wyboru najlepszego wariantu. Mówiąc o wariantach strategicznych należy mieć na uwadze zmieniające się w czasie preferencje społeczne oraz wciąż rosnące oczekiwania. Niedostatek środków finansowych tworzy tym samym przedział czasowy możliwych do zrealizowania wariantów strategicznych. Taki tok postępowania wyznacza perspektywę dla mieszkańców. tworząc obraz możliwości rozwojowych swojej jednostki

samorządu terytorialnego, a tym samym wyznacza stopień zaspokojenia oczekiwań społecznych.

Grupa działań antycypacyjno-adaptacyjnych dotyczy takich postaw jak: *nastawienie prorynkowe, zorientowanie na wyniki oraz konkurencyjność*. Niedoskonałość funkcjonowania sektora publicznego przejawia się również tym, że zbytnią uwagę przywiązuje się do samego wydatkowania środków budżetowych, bez oceny skutków ich wydatkowania. Pomimo, że zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych[30] mówi się, że *wydatki publiczne są dokonywane w sposób celowy i oszczędny* to jednak brak jest mechanizmów oceny efektywności i skuteczności zarządzania środkami publicznymi. W ostatnim czasie wprowadza się nowoczesne instrumenty wspomagania zarządzania, które zasady efektywności i skuteczności szczególnie eksponują. Zasady te są kluczowe w administracji publicznej ponieważ, jak twierdzi T.Lubińska[31] *decydują o sprawności* organizacji *dzięki ich ścisłemu powiązaniu*. Do nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania można zaliczyć: *wieloletnie programowanie finansowe i inwestycyjne, budżetowanie zadaniowe, systemy zarządzania jakością oraz różne metody badania satysfakcji klientów*. Szczególnemu zainteresowaniu zostało poddane budżetowanie zadaniowe. Zadaniowe podejście do dokonywania wydatków publicznych jest jedną z podstawowych zmian w systemie finansów publicznych, którego zasadniczym celem (zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o finansach publicznych z 2009 roku) jest *zwiększenie racjonalności wydatkowania środków publicznych oraz transparentności polityk państwa poprzez poprawienie przejrzystości i czytelności ustawy budżetowej*. Jak zauważa T. Lubińska[32] *strategicznym celem reformy budżetu zadaniowego jest uzyskiwanie korzystnych zmian w ilości i jakości dóbr i usług publicznych dostarczanych przez sektor finansów publicznych.* Jak można zauważyć definicyjnie cel budżetu zadaniowego jest tożsamy z istotą rozwoju. Jest to ścisły związek przyczynowo-skutkowy, w którym przyczyną jest budżet zadaniowy a skutkiem rozwój lokalny. O istocie budżetu zadaniowego w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele informacji. Nie mniej jednak szczególna rola budżetu zadaniowego jako sposobu racjonalizowania finansów publicznych może być trudna do spełnienia. Jak zauważa C. Kosikowski *wprowadzenie budżetu zadaniowego ma sens, gdy prowadzi do zmiany dotychczasowych zasad i trybu ewidencji finansowej (rachunkowej), sprawozdawczości finansowej, audytu i kontroli oraz dyscypliny finansowej*. Oznaczać to może, że rola wyznaczona dla budżetowania

[30] art. 44 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz 1240)
[31] T. Lubińska, Reforma finansów publicznych w Polsce – zakres i uwarunkowania, w: Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność, wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 38
[32] tamże, s. 18

zadaniowego jako instrumentu zwiększającego efektywność i skuteczność zarządzania finansami publicznymi, bez przebudowy systemu prawnego, nie zostanie wypełniona. Innym, zasługującym na uwagę nowoczesnym instrumentem wspomagającym zarządzanie może być podejście marketingowe w planowaniu rozwoju lokalnego. Powszechne działania marketingowe, prowadzone w sferze prywatnej, w istotny sposób przyczyniają się do zwiększonych zysków przedsiębiorstw, czy innych korzyści wyrażonych w pieniądzu. Natomiast sfera publiczna posługując się działaniami marketingowymi, miedzy innymi dąży do zwiększenia zainteresowania swoim terenem potencjalnych inwestorów. Lokalizacje inwestycji na danym terenie zwiększają atrakcyjność tego terenu, co może przełożyć się na zwiększone wpływy do budżetu z tytułu podatków i opłat lokalnych. Wraz z lokalizacją inwestycji następuje rozwój infrastruktury technicznej, co dodatkowo może zwiększyć wartość terenu. Obecnie można zaobserwować zwiększoną konkurencję pomiędzy poszczególnymi gminami, objawiającą się m.in. „walką" o pozyskanie środków Unii Europejskiej na tworzenie dodatkowej infrastruktury. Konkurencyjność pomiędzy gminami nie wypełnia istoty konkurencyjnych zachowań jednostek samorządu terytorialnego. Jak sugerują D. Osborne i T. Gaebler konkurencyjność w świadczeniu usług publicznych staje się kluczowa w operacyjnym zarządzaniu w administracji publicznej. Twierdzą oni, że *konkurencji* z gospodarki lokalnej *już się nie wyeliminuje bez względu na to, co zrobią nasze władze.* Dodają, że *sektor publiczny, albo nauczy się konkurować, albo skostnieje i zwiędnie, i w końcu jedynymi klientami korzystającymi z jego usług pozostaną ci, którzy nie będą mieć innego wyboru.*[33]

1.3 Istota i pojęcie lidera samorządowego

Pojęcie lidera samorządowego w polskiej literaturze nie jest jednoznacznie określone. Zamiennie używa się pojęć lider i przywódca lokalny[34], menedżer publiczny[35]. Dla celów identyfikacji określonych postaw w dalszej części pracy będzie używana terminologia: *lider samorządowy*. Niezależnie jednak od przyjętej terminologii menedżerem nazywamy *osobę realizującą proces zarządzania.*[36] Jeżeli mamy na myśli zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego to menedżerem jest osoba, która planuje, organizuje, przewodzi oraz kontroluje

[33] D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej…, wyd. cyt., s. 157-158
[34] P. Swianiewicz, U. Klimska, Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy w teorii i praktyce samorządów w Polsce, Studia Regionalne i Lokalne nr 4 (14)/2003, s. 16
[35] B. Kożuch, Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji, wyd. Placet 2004, s.223
[36] R.W. Griffin, Podstawy zarządzania …, wyd. cyt., s. 22

procesy zachodzące w JST, wykorzystując do tego dostępne zasoby finansowe, ludzkie, rzeczowe i informacyjne z zamiarem osiągnięcia pożądanych zmian w ilości i jakości dostarczanych dóbr publicznych. Jak zostało to ujęte w podręczniku do zarzadzania[37], nowoczesnego menedżera można opisać za pomocą siedmiu charakterystyk:

1. *dbałość o ludzi,*
2. *uwzględnienie uwarunkowań kulturowych,*
3. *jasno określone cele,*
4. *samodoskonalenie się,*
5. *umiejętności komunikowania się,*
6. *sprawny system kontroli,*
7. *wizja sukcesu.*

Charakterystyki powyższe opisują z jednej strony cechy jakie powinien posiadać lider samorządowy, z drugiej jednak opisują pewien stan pożądanych zachowań. Szczególnie pożądane są takie postawy, których efekty służą realizacji celów publicznych. Dbałość o ludzi można odnieść do jednostek współpracujących ze sobą (np. pracowników samorządowych, współpracowników różnych instytucji powiązanych itp.) ale również idea dbałości odnosi się do wszystkich interesariuszy administracji samorządowej (tj. mieszkańcy, przedsiębiorcy, turyści itp.). Umiejętności interpersonalne stanowią jedną z kluczowych umiejętności menedżerskich. Pomimo, że podstawowym celem działania JST jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, a celem przedsiębiorstw jest przynoszenie zysków, to jednak przedsiębiorstwa lepiej rozumieją istotę usatysfakcjonowania swoich klientów. Myślenie i postawa *pro klienta*, stanowi podstawę współczesnego marketingu. Autorzy D. Osborne i T. Gaebler wymienili siedem korzyści ukierunkowania działań administracji publicznej na klienta[38]:

po pierwsze, (...) zmuszają usługodawców do odpowiedzialności wobec klientów,

po drugie, (...) odpolityczniają decyzje o wyborze usługodawcy,

po trzecie, (...) stymulują innowacyjność,

po czwarte, (...) dają klientom możliwość wyboru rodzaju usług,

po piąte, (...) ograniczają marnotrawstwo, ponieważ dostosowują podaż do popytu,

po szóste, (...) dają prawo wyboru usługi i usługodawcy, a klienci mający takie same prawo są bardziej zaangażowani,

[37] zob. Zarządzanie. Teoria i praktyka, red. A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, wyd. PWN, Warszawa 2007, s. 62-67

[38] D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej…, wyd. cyt., s. 255-262

po siódme, (...) stwarzają większe szanse równowagi społecznej.

Zrozumienie powyższych twierdzeń musi być powiązane z chęcią dokonania, czasami, radykalnych zmian w systemie świadczenia usług publicznych. Jasno określone cele wynikające z diagnozy potrzeb społecznych stanowią trwały fundament do rozwoju i tworzenia lepszych warunków życiowych społeczności lokalnej. Zgodnie z podejściem celowym[39] w odniesieniu do sprawności działania, *administrację publiczną można oceniać w kategorii stopnia osiągania celów oraz odpowiedniej alokacji zasobów*. Takie podejście wymaga od liderów samorządowych samodyscypliny w działaniu oraz ciągłego samodoskonalenia, aby skuteczność działania mogła być utożsamiana z trwałym rozwojem społeczno-ekonomicznym jednostki. Jak zaznacza B. Kożuch *upowszechnił się pogląd, że podstawą trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego (...) jednostek, są umiejętności tworzenia nowych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych, technicznych, społecznych, a także zdolność kształtowania i efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich* [40]. Kolejną, jedną z najistotniejszych umiejętności menedżerskich, jest zdolności podejmowania decyzji. Jak zauważa P. John[41] *nowocześnie funkcjonująca organizacja charakteryzująca się elastycznym modelem podejmowania decyzji w oparciu o luźnie sieci powiązań*, lepiej rozpoznaje potrzeby społeczne i szybciej reaguje na jej oczekiwania. Tworzenie klimatu do współpracy, zawieranie szerokich porozumień, „dzielenie się przywilejem władzy" jest zgodne, z wcześniej wspomnianą zasadą pomocniczości. Dodatkowo, w takich warunkach umiejętność podejmowania trafnych decyzji może być kluczowa dla trwałości pozycji lidera lokalnego. Trafne decyzje w administracji publicznej są szczególnie ważne, ponieważ rodzą skutki dla decydentów. Nietrafne decyzje rozwojowe lub brak decyzji, co do rozwiązywania najważniejszych problemów społecznych może skutkować brakiem reelekcji w kolejnych wyborach samorządowych. Stąd też, troska o skuteczność decyzyjną, staje się dla liderów samorządowych jedną z najważniejszych wartości. Niestety badania wskazują[42], że mimo, iż część jednostek sektora publicznego jest już na etapie menedżerskiego zarządzania publicznego, to jednak *decyzje menedżerskie w administracji publicznej stają się jeszcze rzadkością*. Sztuka podejmowania decyzji jest wartością, której trudno się nauczyć. Związana jest ona z pewnymi predyspozycjami oraz silnym poczuciem własnej wartości i skuteczności.

[39] zob. M. Bielski, Efektywność organizacji – pojęcie wielowymiarowe, „Prakseologia" 1997-1998, nr 1-2, s. 157-185

[40] B. Kożuch, Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji, wyd. Placet 2008, s.15

[41] P. John, Local governance in Western Europe, SAGE Publication Ltd., London 2001, s. 9

[42] J. Hausner, Zarządzanie publiczne, wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 23-24

Jak to podkreśla K. Bolesta-Kukułka[43] *podejmowanie decyzji nie jest umiejętnością, w której człowieka można „wytrenować". Aby ktoś był sprawnym decydentem, potrzebuje nie tyle jakichś sprecyzowanych umiejętności, ile przede wszystkim predyspozycji intelektualnych oraz wiedzy z zakresu obszaru, którego decyzje dotyczą*. Tak, jak nie każdy może być mistrzem w danej dziedzinie, tak też nie każdy musi być sprawnym i skutecznym decydentem. Umiejętność podejmowania trafnych decyzji powinna iść w parze z doskonałym rozpoznaniem szans i zagrożeń dla procesu decyzyjnego. Możliwości aplikowania po środki unijne wykształcił, w wielu liderach samorządowych, umiejętność szybkiego reagowania na okazje pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania, co potwierdza spostrzeżenia J. Penca[44], że *kluczem do powodzenia organizacji są dzisiaj okazje, nie problemy*. Dodaje on, że *problem jest tym, co zagraża zdolności organizacji do osiągania 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*. Poszukiwanie okazji rozwojowych, to jest zdolność do przetwarzania informacji. W dobie swobodnego dostępu do informacji oraz upowszechnienia internetu umiejętność wyłapywania okazji rozwojowych staje się sztuką menedżerską. Spośród podstawowych ról i umiejętności menedżerskich obserwacja otoczenia oraz diagnozowanie możliwych szans i zagrożeń może budować trwałą przewagę konkurencyjną. W sferze prywatnej objawia się to pierwszeństwem w realizacji pewnych działań, co przynosi korzyści w postaci *renty pierwszeństwa*. W sferze publicznej rentą pierwszeństwa może być ilość pozyskanych zewnętrznych źródeł finansowania wydatków publicznych, większa ilość inwestycji bezpośrednich na danym terenie oraz dodatnia migracja mieszkańców. Wszystkie te elementy są związane ze zdolnością przewidywania skutków działań doraźnych oraz perspektywicznym myśleniem. Jak zauważyli D.Osborne i T.Gaebler[45] w jednej ze swoich tez, władze powinny być przewidujące: *zapobieganie jest tańsze niż leczenie*. Stąd też proces decyzyjny nie powinien być rutynowym podejmowaniem decyzji. Powinien stać się elementem przemyślanej polityki rozwojowej i ciągle mieć na uwadze cel nadrzędny: *poprawa jakości życia mieszkańców*.

W literaturze[46] znane jest ujęcie stylów sprawowania władzy: *władza nad – władza ku*. Styl sprawowania *władzy nad* jest charakterystyczny dla liderów samorządowych z jednej strony, rządzących „twardą ręką", mających plan działania, jednak nie liczących się z opinią

[43] K. Bolesta-Kukułka, *Decyzje menedżerskie*, Warszawa 2003, s. 10
[44] J. Penc, Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania, Warszawa 2007, s. 160
[45] D. Osborne, T. Gaebler, Rządzić inaczej…, wyd. cyt., s. 302
[46] P. Swianiewicz, U. Klimska, Kto rządzi gminą …, wyd. cyt., s. 16

otoczenia, bardziej autorytarnych niż koncyliacyjnych, z drugiej strony jest wygodny dla liderów samorządowych skrajnie *pro-społecznych*, bez jasno zdefiniowanej koncepcji rozwojowej, bez wizji i strategii działania. Styl sprawowania *władzy ku* jest charakterystyczny dla liderów mających jasną wizję rozwoju opartą o zidentyfikowane potrzeby społeczne i realizujący swoją politykę przy możliwej akceptacji społecznej i współuczestnictwie obywateli. Styl *władzy ku* jest zbieżny z koncepcją menedżerskiego zarządzania[47], który *traktuje obywatela przede wszystkim jako konsumenta usług publicznych, któremu stwarza się możliwości wyboru usługodawcy i zakresu usług*. Wydaje się, że taki model lidera samorządowego jest współcześnie pożądany.

1.4 Systemowe wsparcie dla przekształceń administracji publicznej

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji jako jednostka organizacyjna wspierająca przekształcenia w administracji publicznej została wyodrębniona w 2011 roku na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (skr. MAC). Do podstawowego zakresu działania Ministerstwa włączono sprawy:

1. administracji publicznej;
2. informatyzacji;
3. łączności;
4. wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych.

Ministerstwo funkcjonuje w oparciu o wyodrębnioną strukturę organizacyjną, w skład której wchodzi: Gabinet Polityczny Ministra, 13 departamentów i 3 biura, w tym biuro Ministra. Obsługę zadań Ministra zapewniają w szczególności:

1. w zakresie działu administracja publiczna:
   a) Departament Administracji Publicznej,
   b) Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego;
2. w zakresie działu informatyzacja:
   a) Departament Informatyzacji,
   b) Departament Społeczeństwa Informacyjnego;
3. w zakresie działu łączność:

[47] J. Hausner, Zarządzanie publiczne …, wyd. cyt. s. 25

a) Departament Poczty,
b) Departament Telekomunikacji;

4. w zakresie działu wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne — Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Dział administracji publicznej, a w szczególności Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego (skr. DWzJST) realizuje większość zadań związanych z udzielaniem wsparcia dla administracji samorządowej. Zgodnie z zakresem zadań DWzJST[48] jest odpowiedzialne za prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i realizuje swoje zadania w oparciu o następujące działania:

1. *Prowadzenie spraw związanych z ustrojem jednostek samorządu terytorialnego w tym kompetencjami organów stanowiących i wykonawczych gminy, powiatu i województwa samorządowego oraz koordynowanie zmian w ustroju tych jednostek,*
2. *Prowadzenie spraw dotyczących stanowienia prawa miejscowego przez gminy, powiaty i województwa samorządowe,*
3. *Prowadzenie spraw dotyczących statusu radnych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wynikających z prawa wyborczego oraz innych ustaw oraz statusu pracowniczego pracowników samorządowych,*
4. *Prowadzenie spraw dotyczących publikowania informacji o jednostkach samorządu terytorialnego, które przystąpiły lub wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych, zgodnie z art. 9 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych;*
5. *Prowadzenie rejestru związków gmin, powiatów, w tym wydawanie decyzji administracyjnych;*

W tym zakresie zadań departamentu mieszczą się podstawowe projekty systemowe służące wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w modernizacji i wzmocnieniu potencjału administracji samorządowej. Departament ten pełnieni funkcję Instytucji Pośredniczącej dla Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej POKL, a w szczególności koordynuje przygotowywania rocznych Planów Działania, dokonuje wyboru projektów do dofinansowania, przygotowuje umowy o dofinansowanie projektu zawieranych z beneficjentami, weryfikuje i poświadcza wydatki, dokonuje kontroli realizacji dofinansowanych projektów oraz ma za zadanie monitorowanie postępu w realizacji

[48] https://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-wspolpracy/3964,Departament-Wspolpracy-z-JST.html [dostęp: 18.10.2013 r.]

Działania 5.2, poprzez koordynację przygotowania okresowych sprawozdań dla Instytucji Zarządzającej POKL.

Działanie 5.2 mieści się w ramach Priorytetu V Dobre Rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013. W ramach działania 5.2 mieszczą się trzy poddziałania:

1. Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej
2. Poddziałanie 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej
3. Poddziałanie 5.2.3 Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych

W ramach wsparcia systemowego (Poddziałanie 5.2.2) zostały zaplanowane trzy rodzaje wsparcia dla administracji samorządowej:

- Akademia Liderów Samorządowych,
- Systemowe wsparcie procesów zarządzania JST,
- Dobre prawo-sprawne rządzenie.

Celem podstawowym projektu **Akademia Liderów Samorządowych** jest: *podniesienie kwalifikacji oraz poziomu wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez studia podyplomowe bądź studium zawodowe*.[49] Zgodnie z przyjętym celem projektu, wsparcie mogą uzyskać osoby pełniące funkcje kierownicze w urzędach jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności organ wykonawczy JST oraz sekretarze i skarbnicy samorządowi. Zmiana podejścia do efektywności i skuteczności zarządzania w JST wymaga od decydentów posiadania wiedzy i kompetencji o nowoczesnych instrumentach i narzędziach wspomagania zarządzania. Poprzez uczestnictwo urzędników w zorganizowanych studiach podyplomowych (lub studium zawodowym) liczy się na poprawę jakości usług i obsługi mieszkańców oraz budowanie pozytywnego wizerunku urzędu. Szczegółowe omówienie projektu zostanie przedstawione w kolejnym rozdziale pracy.

W ramach projektu: **Systemowe wsparcie procesów zarządzania JST** jest realizowanych sześć zadań:

Zadanie 1. – Modernizacja procesów i technik zarządzania zasobami ludzkimi w JST[50];

Zadanie 2. – Promocja standardów kontroli zarządczej w JST[51];

[49] https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/archiwum-projektow-sys/caf/2050,dok.html [dostęp: 18.10.2013 r.]

[50] opisane zostanie na podstawie prezentacji zamieszczonej na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/modernizacja-procesow/6844,Prezentacja-dotyczaca-Zadania-1.html [dostęp: 18.10.2013 r.]

[51] opisane zostanie na podstawie prezentacji zamieszczonej na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/promocja-standardow-ko/6845,Prezentacja-dotyczaca-Zadania-2.html [dostęp: 18.10.2013 r.]

Zadanie 3. – Wsparcie dla procesów dotyczących planowania w obszarach funkcjonalnych[52];
Zadanie 4. – Zastosowanie podejścia procesowego w zarządzaniu JST[53];
Zadanie 5. – Przegląd standardów zarządzania jakością (CAF/PRI) w JST[54];
Zadanie 6 – Opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego[55].

Projekt jest realizowany w partnerstwie z Uniwersytetem Łódzkim, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem (zadania 1., 3., 6.), jednostką pozawydziałową Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, utworzoną w 1997 roku (początkowo jako Centrum Studiów nad Gospodarką i Administracją Publiczną) (zadania 2. i 5.) oraz Międzynarodowym Centrum Biznesu i Administracji Publicznej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (zadanie 4.).

Celem zadania 1. jest wzrost skuteczności zarządzania zasobami ludzkimi (skr. zzl) w JST. Zadanie adresowane jest do pracowników komórek kadrowych JST lub osób pełniących funkcje kierownicze, które odpowiedzialne są za zarządzanie zasobami ludzkimi. W ramach zadania są proponowane cztery formy wsparcia:

– rozpoznanie i analiza potrzeb szkoleniowych,
– szkolenie w zakresie zzl zakończone opracowaniem standardów zzl,
– pomoc przy wdrażaniu opracowanych standardów w zakresie zzl,
– budowę i wdrożenie narzędzia informatycznego wspomagającego zzl.

W ramach rozpoznania potrzeb szkoleniowych będą wykorzystane techniki zbierania informacji takie jak: ankieta diagnostyczna i test wiedzy. W ramach szkolenia pracowników będą realizowane trzy moduły tematyczne: pozyskiwanie pracowników, ocenianie pracowników oraz rozwój zasobów ludzkich. Zajęcia będą się odbywać w formie wykładu konwersatoryjnego, ćwiczeń, warsztatów, dyskusji czy case-study. Szkolenia realizowane będą w wymiarze 32 godzin, w 18-24 osobowych grupach. W sumie w szkoleniach weźmie udział 210 pracowników JST (maksymalnie 3 osoby z jednej jednostki). Szkolenia zorganizowane zostaną w przynajmniej 6 różnych lokalizacjach w kraju.

[52] opisane zostanie na podstawie prezentacji zamieszczonej na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/wsparcie-dla-procesow/6846,Prezentacja-Zadanie-3.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
[53] opisane zostanie na podstawie prezentacji zamieszczonej na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji ttps://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/zastosowanie-podejscia/6847,Prezentacja-Zadanie-4.htmll [dostęp: 18.10.2013 r.]
[54] opisane zostanie na podstawie prezentacji zamieszczonej na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/przeglad-standardow-za/6848,Prezentacja-Zadanie-5.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
[55] opisane zostanie na podstawie prezentacji zamieszczonej na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/opracowanie-innowacyjn/6849,Prezentacja-Zadanie-6.html [dostęp: 18.10.2013 r.]

Kolejne wsparcie to pomoc ekspercka. Wsparcie eksperckie w postaci coachingu dotyczyć będzie każdej ze 100 JST zakwalifikowanych do projektu. Eksperci pracować będą z uczestnikami szkoleń przez 30 godzin, w siedzibach urzędów oraz będą kontaktować się z nimi za pomocą komunikatorów i poczty elektronicznej.

Ostatnim z oferowanych wsparć jest pomoc informatyczna w zakresie wypracowania rozwiązań informatycznych służących doskonaleniu zarządzania zasobami ludzkimi.

Celem zadania 2. jest:

- wzrost skuteczności zarządzania zasobami ludzkimi w JST;
- usprawnienie istniejących procesów związanych z planowaniem w obszarach funkcjonalnych oraz usprawnienie procesów związanych z podejmowaniem decyzji w oparciu o rachunek społeczno-ekonomiczny i nowoczesne metody oceniania;
- podniesienie efektywności zarządzania procesowego w JST poprzez dokonanie identyfikacji, analizy, optymalizacji oraz wdrożenia modeli referencyjnych procesów administracji publicznej;
- podniesienie efektywności procesów zarządzania w JST poprzez stworzenie systemu ewaluacji, certyfikacji i wsparcia wdrażania CAF oraz PRI w JST, w tym procesu poświadczania zastosowania CAF/PRI oraz opracowanie propozycji rozwiązań systemowych w zakresie modernizacji zarządzania w JST.

Zadanie 3. zmierza do usprawnienia istniejących procesów związanych z planowaniem w obszarach funkcjonalnych oraz procesów związanych z podejmowaniem decyzji w oparciu o zastosowanie rachunku społeczno-ekonomicznego i wykorzystania nowoczesnych metod oceniania. Obszar funkcjonalny to obszar otwarty na powiązania zewnętrzne, wydzielony ze względu na swoje cechy przestrzenne, potencjał endogeniczny, koncentrację i rozwój specjalistycznych funkcji gospodarczych oraz istniejące i kształtujące się powiązania funkcjonalne. Wsparcie zorientowane jest na kierunkowe wzmocnienie tych elementów endogenicznych występujących w obszarze funkcjonalnym, które tworzą jego kapitał terytorialny oraz decydują o jego konkurencyjności i rozwoju. Szczególną uwagę zwróci się na identyfikowanie zasobów, których wykorzystanie i wzmocnienie zależy od międzygminnej współpracy i zintegrowanych projektów.

Zadanie 4. będzie realizowane w oparciu o wdrożenie zarządzania procesami w JST oraz wdrożenie systemu podniesienia efektywności zarządzania procesami w JST. Celem głównym zadania jest wdrożenie systemu (standardu) optymalizacji zarządzania procesowego

w JST prowadzącego do podniesienia efektywności zarządzania strategicznego. Cele szczegółowe dotyczą:

- opracowania metodyki zarządzania procesowego i systemu podniesienia efektywności procesów w oparciu o modele referencyjne procesów w JST,
- identyfikacji procesów zarządczych w JST,
- przeprowadzenie warsztatów metodycznych i praktycznych dla pracowników JST nt. zarządzania procesowego i optymalizacji procesowej,
- implementacji standardu efektywnego zarządzania procesowego.

W zadaniu 5. planuje się podnieść efektywności procesów zarządzania w JST poprzez:

1. stworzenie systemu ewaluacji, certyfikacji i wsparcia wdrażania CAF oraz PRI w JST (w tym procesu poświadczania zastosowania CAF/PRI);
2. opracowanie propozycji rozwiązań systemowych w zakresie modernizacji zarządzania w JST.

Celem zadania 6. jest promowanie innowacyjności w zarządzaniu publicznym. W zamierzeniach, adresatami zadania są te jednostki samorządu terytorialnego, które są zainteresowane poprawą sprawności zarządzania poprzez wdrożenie innowacyjnych rozwiązań w sferze instytucjonalnej oraz w sektorze usług publicznych. Zadanie będzie realizowane w oparciu o:

- *Laboratorium Innowacji*, którego celem jest opracowanie i przygotowanie do wdrożenia innowacyjnych rozwiązań dedykowanych poprawie sprawności funkcjonowania JST i podniesieniu jakości zarządzania w sektorze usług publicznych oraz opracowanie instrumentów analizy kosztów i korzyści umożliwiających ocenę użyteczności innowacji w zarządzaniu JST, a także opracowanie katalogu innowacji pomyślnie zaimplementowanych w JST wraz z wytycznymi ich wdrożenia;
- Obserwatorium Innowacji Sektora publicznego, którego celem jest systematyczne gromadzenie, klasyfikowanie, analizowanie i rozprzestrzenianie wiedzy o innowacyjnych rozwiązaniach stosowanych w JST, przy wykorzystaniu interaktywnej bazy danych dostępnej online.

Projekt *Dobre prawo – sprawne rządzenie* jest realizowany w partnerstwie z Wydziałami Prawa i Administracji (WPiA): Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego oraz UMK w Toruniu. Jak to podkreślają autorzy koncepcji *ideą projektu jest poprawa jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji*

administracyjnych wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność JST.[56]

[56] https://mac.gov.pl/dobre.prawo/ [dostęp: 18.10.2013 r.]

Rozdział II

2. Charakterystyka jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w programie Akademia Liderów Samorządowych (ALS)

2.1 Akademia Liderów Samorządowych – przesłanki i zasady udziału w projekcie

Projekt Akademia Liderów Samorządowych (skr. ALS) jest realizowany w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Priorytet V Dobre rządzenie, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Poprzez realizację działań przewidzianych w Priorytecie V "Dobre rządzenie", oczekuje się, że nastąpi wzmocnienie zdolności polskiej administracji do wypełniania misji publicznej w sposób pożądany przez społeczeństwo. Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) stanowi kontynuację działań zapoczątkowanych w pierwszym okresie programowania i jest najważniejszym instrumentem realizacji Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013. W ramach Sektorowego Programu Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego są realizowane działania mające na celu uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijania wiedzy i innowacji, dla wzrostu oraz tworzenia większej liczby trwałych miejsc pracy. Dodatkowo oczekuje się zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, poprawy jakości usług szkoleniowo-doradczych oraz podniesienie poziomu wykształcenia w społeczeństwie.

Przyjęto założenia realizacji projektu Akademia Liderów Samorządowych, które przewidywały m.in. dobrowolność uczestnictwa w projekcie. Założono dodatkowo, że:

1. studia będą nieodpłatne (uczestnicy będą jedynie pokrywać koszty dojazdów);
2. 70 % słuchaczy będzie pochodziło z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast pozostałe 30 % słuchaczy z pozostałych jednostek samorządu terytorialnego;
3. procentowy udział kobiet w projekcie nie będzie mniejszy niż liczba kobiet, która uczestniczyła w procesie rekrutacji do Akademii Liderów Samorządowych;
4. udział osób powyżej 45 roku życia wyniesie nie mniej niż 20 %;

Projekt studiów podyplomowych jest wzorowany na idei studiów MPA (ang. Master'a of Public Administration) jednakże skierowany do wyższych urzędników administracji samorządowej. Założenia programowe wymagały wysokiej jakości kształcenia, więc

o wyborze partnerów do realizacji decydował konkurs. Do konkursu przystąpiło 14 polskich uczelni: zarówno publicznych jak i prywatnych. Współpracę postanowiono nawiązać z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz konsorcjum Wyższych Szkół Bankowych (WSB w Poznaniu wraz z wydziałem zamiejscowym w Chorzowie oraz WSB w Toruniu). Można było się spodziewać, że dzięki nieodpłatnej formie studiów podyplomowych oraz wysokiej marce naukowej partnerów projektu, chęć uczestnictwa w tej formie kształcenia będzie duża. Te przypuszczenia potwierdziła rekrutacja na I. pilotażową edycję projektu. W I. edycji ALS uczestniczyło 237 słuchaczy, w tym m.in. 12 starostów i 9 członków zarządu powiatów, 7 prezydentów miast i 6 wiceprezydentów, 25 burmistrzów i 14 zastępców burmistrza, 31 wójtów i 13 zastępców wójta, 90 sekretarzy oraz 29 skarbników JST. Studia podyplomowe trwały rok (II semestry): od 16 października 2009 roku do 30 września 2010 roku. Ponieważ I edycja ALS zakończyła się dużym sukcesem, na mocy wspólnych ustaleń MSWiA oraz MRR podpisano aneks (28.12.2010 r.) przedłużający projekt do 31.12.2014 r. Kolejne edycje projektu zakładały przeprowadzenie studiów dla 160 uczestników, z co najmniej 80 jednostek samorządu terytorialnego (w każdej kolejnej edycji). Jednakże studia podyplomowe w kolejnych edycjach były skierowane jedynie do sekretarzy (lub pełniących funkcje sekretarza JST) oraz skarbników JST (tab. 1).

Tabela 1. Uczestnicy studiów podyplomowych Akademii Liderów Samorządowych

Zajmowane stanowisko w JST	**Edycja studiów ALS**				**Razem**
	I	**II**	**III**	**IV**	
wójt	31	0	0	0	**31**
burmistrz	25	0	0	0	**25**
prezydent	7	0	0	0	**7**
starosta	12	0	0	0	**12**
z-ca wójta	13	1	0	2	**16**
z-ca burmistrza	14	0	0	0	**14**
z-ce prezydenta	6	0	0	0	**6**
członek zarządu powiatu	9	0	0	0	**9**
członek zarządu województwa	1	0	0	0	**1**
sekretarz	90	111	106	107	**414**
skarbnik	29	48	54	50	**181**
Łącznie	**237**	**160**	**160**	**159**	

Źródło: na podstawie danych MAC - opracowanie własne

Pierwsza edycja projekty wyznaczyła obszar tematyczny, będący podstawą programową studiów podyplomowych. Zgodnie z założeniami program był podzielony na dwie części: pierwsza wspólna, druga - to bloki do wyboru. W części pierwszej uczestnicy zapoznawali się

z zagadnieniami z zakresu sprawności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego oraz kluczowymi umiejętnościami interpersonalnymi. Sprawność zarządzania, to między innymi przedmioty z teorii organizacji i zarządzania, kultury organizacji, zarządzania zmianą oraz prawo administracyjne i podstawy ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Umiejętności interpersonalne, to między innymi komunikacja interpersonalna, konflikty w organizacji oraz budowanie i prowadzenie efektywnych zespołów pracowniczych.
Część druga to bloki do wyboru (tab. 2).

Tabela 2. Bloki tematyczne do wyboru w ramach studiów podyplomowych ALS – I edycja

Zarządzanie zasobami ludzkimi i promocja JST	**Jakość i stanowienie prawa w JST**	**Finanse**
• zarządzanie zasobami ludzkimi,	• budowanie strategii zarządzania w JST,	• podstawy finansów publicznych,
• nowoczesne systemy zarządzania kadrami,	• zarządzanie jakością,	• dochody, przychody, wydatki i rozchody JST,
• promocja i PR jednostek samorządu terytorialnego,	• zasady techniki legislacyjnej i tworzenia aktów prawa miejscowego,	• podstawy rachunkowości budżetowej JST,
• public relations w urzędzie,	• podstawy finansów publicznych,	• zarządzanie finansami JST,
• procedura administracyjna.	• zasady nadzoru nad mieniem JST.	• budżetowanie zadaniowe,
		• rozliczanie i zarządzanie projektami unijnymi.

Źródło: na podstawie broszury informacyjnej - opracowanie własne, https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/archiwum-projektow-sys/caf/2050,dok.html [dostęp: 10.10.2013 r.]

Na bazie doświadczeń edycji I w kolejnych edycjach została zmodyfikowana część do wyboru. Ponieważ uczestnikami kolejnych edycji byli sekretarze i skarbnicy jednostek samorządu terytorialnego, stąd program nauczania był dostosowany do ich specyfiki pracy. Dlatego pozostały jedynie dwa bloki do wyboru:

1. Zarządzanie zasobami ludzkimi i promocja JST,
2. Zarządzanie jakością, stanowienie prawa oraz finanse JST.

W bloku pierwszym zostały umieszczone przedmioty rozwijające miękkie umiejętności tj.: komunikowania się, interpersonalne, skutecznej motywacji oraz budowania wizerunku i promocji. Natomiast w bloku drugim zostały umieszczone przedmioty rozwijające umiejętności logicznego i strategicznego myślenia tj.: techniki prawodawcze i legislacyjne, budowanie strategii zarządzania JST oraz nadzór i kontrola finansów JST. Bloki zostały tak skonstruowane, aby uczestnictwo w nich wynikało z preferencji poszczególnych

uczestników studiów. Jak doświadczenia jednak wskazują, sekretarze chętniej wybierali blok I natomiast skarbnicy blok II.

Realizacja projektu to konkretne rezultaty: miękkie i twarde. Do twardych rezultatów projektu zaliczyć można opracowanie raportu dotyczącego rezultatów szkolenia (uwzględniającego wyniki ankiet wśród uczestników projektu na początku i po jego zakończeniu) oraz sposobów poprawienia jakości zarządzania w następujących obszarach:

- stanowienia aktów prawa miejscowego,
- usług świadczonych przez JST,
- zarządzania zasobami ludzkimi JST,
- budowania wizerunku urzędu JST,
- przejrzystości funkcjonowania urzędu i praktyk antykorupcyjnych,
- zarządzania finansami publicznymi,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi i społecznymi.

Rezultaty miękkie projektu to:

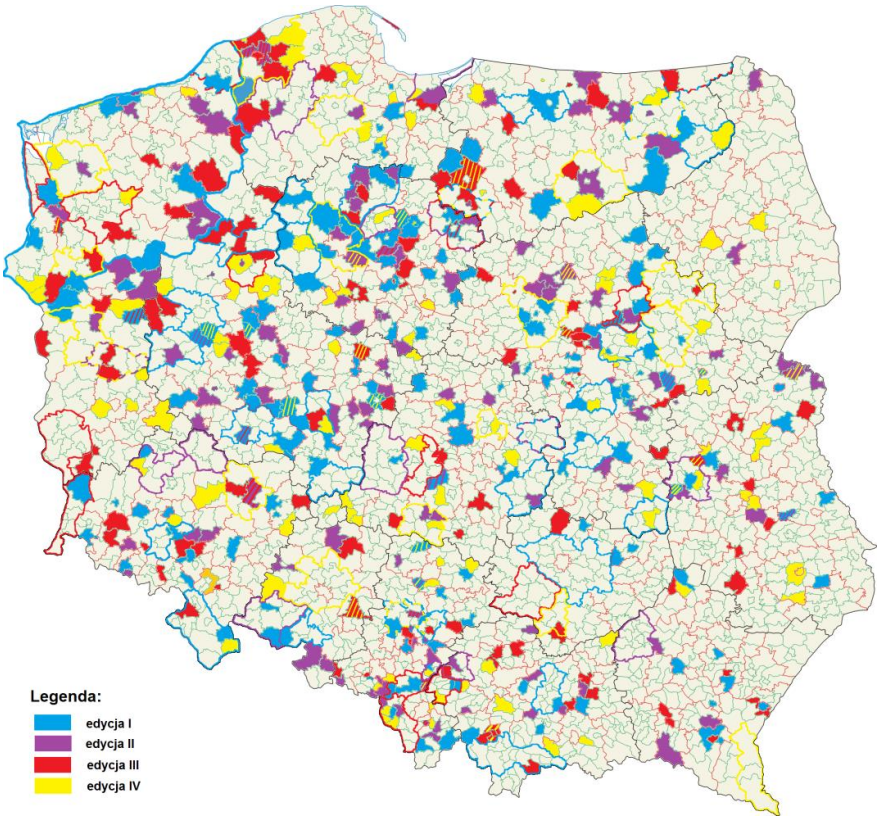
- nabycie (wzrost) wiedzy przez uczestników szkoleń, w zakresie teorii zarządzania i zachowań organizacyjnych oraz współczesnych technik zarządzania organizacją,
- nabycie (wzrost) wiedzy przez uczestników szkoleń, z zakresu zarządzania przez cele i mierzenia dokonań oraz systemów zapewnienia jakości,
- przygotowanie i przeprowadzenie konferencji poświęconej podsumowaniu projektu oraz jakości zarządzania w JST, promującej model menedżerski oraz orientację na klienta w zarządzaniu JST,
- cenna wymiana doświadczeń pomiędzy uczestnikami projektu z całej Polski.

2.2 Rozkład terytorialny jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w programie ASL

Zgodnie z zasadami rekrutacji udział w Akademii Liderów Samorządowych był dobrowolny. O przyjęciu do programu decydowała kolejność zgłoszeń. Należy zauważyć, że zainteresowanie tą dedykowaną formą kształcenia, było bardzo duże, co spowodowało, że wyczerpanie miejsc następowało już po pierwszych godzinach od rozpoczęcia rekrutacji.

Studia podyplomowy są realizowane w partnerstwie z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz konsorcjum Wyższych Szkół Bankowych (WSB w Poznaniu wraz z wydziałem Zamiejscowym w Chorzowie oraz WSB w Toruniu).

Miejscem dobywania zajęć stały się więc: Warszawa, Poznań, Toruń oraz Chorzów. Pomimo, że rekrutacja była otwarta, to można było przypuszczać, że większe zainteresowania uczestnictwem w Akademii wykażą jednostki zlokalizowane w niewielkiej odległości od miejsc odbywania się zajęć. Praktyka jednak nie potwierdziła jednoznacznie tych przypuszczeń (rys. 2).



Rysunek 2. Rozkład terytorialny jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w Akademii Liderów Samorządowych – wszystkie edycje

Źródło: na podstawie danych MAC - opracowanie własne

Jak można odczytać z powyżej mapy trudno dostrzec zbytnia kumulację jednostek samorządu terytorialnego wokół miejsc odbywania się zajęć. Może to świadczyć o wysokiej świadomości uczestników co do korzyść uczestnictwa w Akademii kosztem dłuższego i dalszego dojazdu na zajęcia. Należy przypomnieć, że koszty dojazdu pozostawały po stronie uczestników.

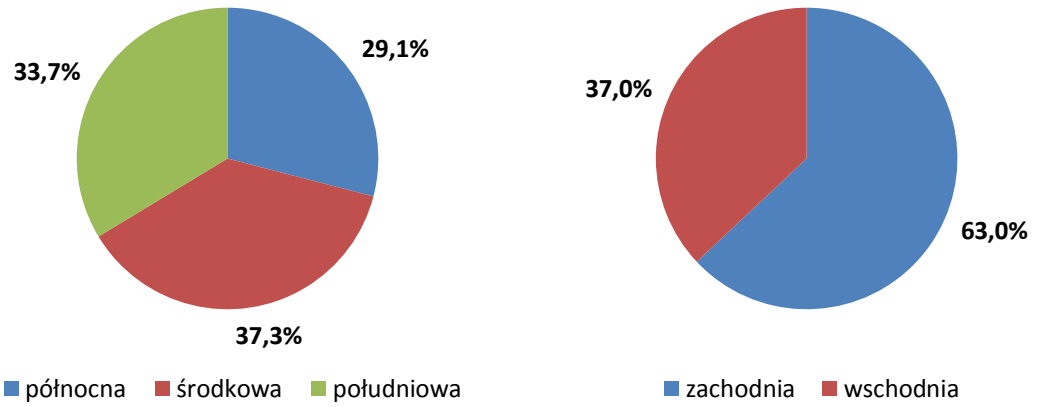
Jeżeli dokładniej analizowalibyśmy rozkład terytorialny uczestników Akademii, to można jednak zauważyć, że ponad 46 % uczestników reprezentuje jednostki samorządu terytorialnego zlokalizowane w województwach, w których ma siedzibę uczelnia prowadząca zajęcia. Rozkład uczestników Akademii Liderów Samorządowych według układu województw przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Liczba słuchaczy ALS – układ wg. województw

Zajmowane stanowisko w JST	Edycja studiów ALS				Razem
	I	II	III	IV	
Dolnośląskie	22	11	13	7	**53**
Kujawsko-pomorskie	33	18	13	11	**75**
Lubelskie	8	6	12	12	**38**
Lubuskie	8	5	11	7	**31**
Łódzkie	13	8	5	12	**38**
Małopolskie	9	8	16	9	**42**
Mazowieckie	43	20	18	20	**101**
Opolskie	7	6	2	4	**19**
Podkarpackie	9	4	7	2	**22**
Podlaskie	0	3	0	3	**6**
Pomorskie	8	9	10	13	**40**
Śląskie	20	19	11	17	**67**
Świętokrzyskie	5	0	4	1	**10**
Warmińsko-mazurskie	13	10	12	11	**46**
Wielkopolskie	31	23	15	18	**87**
Zachodniopomorskie	8	10	11	12	**41**
Łącznie	**237**	**160**	**160**	**159**	**716**

Źródło: na podstawie danych MAC – opracowanie własne

Wykres 1. Udział procentowy uczestników ALS – układ według podziału Polski



Źródło: na podstawie danych MAC – opracowanie własne

Jeżeli przeanalizujemy układ terytorialny uczestników biorąc pod uwagę położenie JST na mapie Polski, to w miarę proporcjonalnie układają się uczestnicy według podziału Polski na: północ, środek, południe. Jednakże, jeżeli przeanalizujemy układ uczestników według podziału Polski na zachodnią i wschodnią (biorąc pod uwagę umowną granicę na linii Wisły) to wyraźnie uczestnicy z zachodniej Polski stanowią większość (wyk. 1).

2.3 Charakterystyka uczestników programu ALS – typ jednostki, zajmowane stanowiska

Dokonując charakterystyki uczestników Akademii Liderów Samorządowych według typu jednostki samorządu terytorialnego, to zdecydowanie największą grupę stanowią przedstawiciele mniejszych samorządów tj. gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (tab. 4).

Tabela 4. Liczba słuchaczy ALS – układ wg. typów JST

stan na dzień 30.06.2013 r.

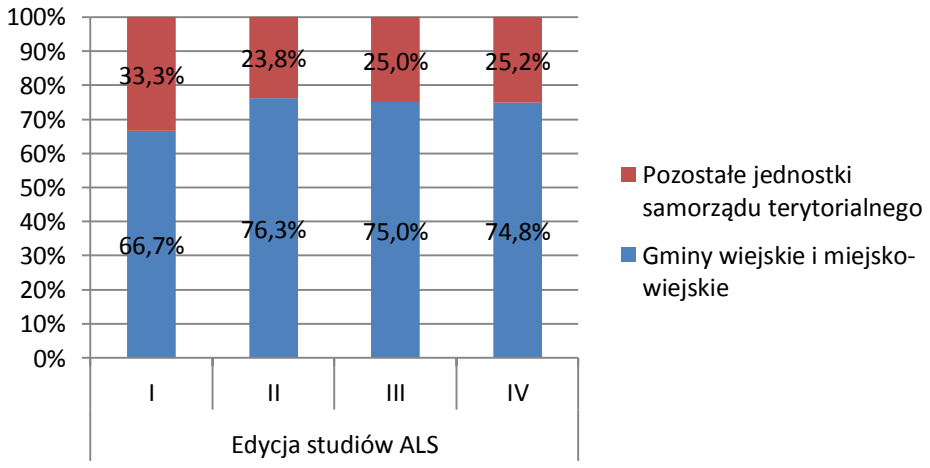
Typ JST	Edycja studiów ALS				Razem
	I	II	III	IV	
gmina miejska	44	20	23	16	**103**
gmina miejsko-wiejska	48	40	43	33	**164**
gmina wiejska	110	82	77	86	**355**
powiat	34	18	17	24	**93**
województwo	1	0	0	0	**1**
Łącznie	**237**	**160**	**160**	**159**	**716**

Źródło: na podstawie danych MAC – opracowanie własne

Zgodnie z założeniami projektowymi, udział przedstawicieli z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich miał stanowić 70%. Faktyczny udział poszczególnych przedstawicieli przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Struktura udziału jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ALS

stan na dzień 30.06.2013 r.



Źródło: na podstawie danych MAC – opracowanie własne

Te jednostki samorządu terytorialnego również chętniej wysyłały swoich kolejnych przedstawicieli do udziału w Akademii. W 62 przypadkach było dwóch lub trzech przedstawicieli tych samorządów w Akademii (odpowiednio w pozostałej grupie ta sytuacja wystąpiła jedynie 12 razy). Łącznie, w projekcie Akademia Liderów Samorządowych wzięło udział 572 jednostki samorządu terytorialnego, z tego: 279 gmin wiejskich, 136 gmin miejsko-wiejskich, 66 gmin miejskich, 90 samorządów powiatowych (oraz miast na prawach powiatu), oraz 1 samorząd wojewódzki. Należy zauważyć, że łączna liczba uczestników ALS różni się od łącznej liczby jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w projekcie ALS (572 jednostek). Jest to wynik tego, że 38 JST wysyłało swoich, co najmniej dwóch przedstawicieli, do różnych lokalizacji.

Przedstawiciele gmin wiejskich zdecydowanie najchętniej wybierali lokalizację studiów w Warszawie, natomiast przedstawiciele gmin miejsko-wiejskich - Poznań. Układ uczestników w poszczególnych miastach przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Udział przedstawicieli jednostek samorządów terytorialnych w programie ALS – według miejsca prowadzenia zajęć stan na dzień 30.06.2013 r.

Typ JST	Miejsce zajęć				Razem
	Warszawa	Poznań	Toruń	Chorzów	
gmina wiejska	131	77	78	76	362
gmina miejsko-wiejska	26	56	42	38	162
gmina miejska	36	18	21	28	103
pozostałe JST	27	25	19	18	89
Łącznie	220	176	160	160	716

Źródło: na podstawie danych MAC – opracowanie własne

Od drugiej edycji Akademii Liderów Samorządowych uczestnikami są jedynie osoby pełniące w samorządach funkcje sekretarzy lub skarbników. Stąd też, pośród słuchaczy czterech edycji te grupy pracownicze są najliczniej reprezentowane.

Pierwsza pilotażowa edycji Akademii Liderów Samorządowych skupiła dość znaczną grupę przedstawicieli organu wykonawczego gmin (łącznie 96 osób, w tym 13 włodarzy miast na prawach powiatu). Z tabeli 6 wynika, że sekretarze są najbardziej liczną grupą uczestników Akademii. Można ten fakt tłumaczyć tym, że funkcja sekretarza jest utożsamiana z funkcją dyrektora urzędu, co wiąże się ściśle z zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz odpowiedzialnością za przestrzeganie prawa w administracji samorządowej.

Tabela 6. Liczba słuchaczy ALS – układ wg. zajmowanych stanowisk w JST

Zajmowane stanowisko w JST	Edycja studiów ALS				Razem
	I	II	III	IV	
wójt	31	0	0	0	**31**
burmistrz	25	0	0	0	**25**
prezydent	7	0	0	0	**7**
starosta	12	0	0	0	**12**
z-ca wójta	13	1	0	2	**16**
z-ca burmistrza	14	0	0	0	**14**
z-ce prezydenta	6	0	0	0	**6**
członek zarządu powiatu	9	0	0	0	**9**
członek zarządu województwa	1	0	0	0	**1**
sekretarz	90	111	106	107	**414**
skarbnik	29	48	54	50	**181**
Łącznie	**237**	**160**	**160**	**159**	**716**

Źródło: na podstawie danych MAC – opracowanie własne

Grupa skarbników, jako głównych księgowych budżetu stanowi 25 % wszystkich uczestników. Ich odpowiedzialność jest związana głównie z przestrzeganiem zapisów ustawy o finansach publicznych oraz bieżące zarządzanie budżetem. Niewątpliwie jest to znaczna odpowiedzialność, ale jednocześnie stanowi jedynie „wyrywek" wszystkich funkcji wykonywanych w urzędzie. Wydaje się jednak, że zgodnie z koncepcją New Public Management, której misją jest prowadzenie działań proefektywnościowych w zarządzaniu wydatkami publicznymi, wiedza z zakresu nowoczesnego zarządzania finansami, budżetowania zadaniowego oraz wieloletniego planowania budżetu byłaby bardziej pomocna skarbnikom, niż sekretarzom jednostek samorządu terytorialnego. Nie mniej jednak, udział skarbników w projekcie uznaję za bardzo trafny. Nowoczesna rola skarbnika ewaluuje z pełnienia jedynie funkcji ewidencji dochodów i wydatków budżetowych (główny księgowy) na rzecz zarządzania finansami (dyrektor finansowy).

2.4 Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w programie – wg stanu na 2012 rok

Prezentując bieżącą sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w programie ALS posłużono się danymi finansowymi publikowanymi przez

Ministerstwo Finansów na swoich stronach internetowych[57]. Do określenia stanu finansowego JST wykorzystano dane za IV kwartały 2012 roku w układzie: dochody bieżące i majątkowe, wydatki bieżące i majątkowe, deficyt operacyjny, deficyt budżetowy, przychody i rozchody.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w programie ALS będzie prezentowana w układzie średnich wartości dla poszczególnych typów JST. W celu zobrazowania i oceny tej sytuacji będą każdorazowo prezentowane uśrednione dane dla wszystkich JST w Polsce. Pozwoli to na wyciąganie wniosków, co do lepszej lub gorszej sytuacji finansowej, na tle ogólnej sytuacji w kraju. Dla zwiększenia czytelności podziału na JST uczestniczące w programie ALS i wszystkie JST w Polsce, przyjęto dla pierwszej grupy skrót „JST (ALS)" dla drugiej „JST (PL)". W wybranych przypadkach będą prezentowane rzeczywiste wartości, które z różnych względów wymagają wyeksponowania.

Przechodząc do analizy systemu planowania dochodów i wydatków można zauważyć, że na ogół, JST (ALS) na podobnym poziomie jak wszystkie JST w Polsce, niedoszacowują swoje dochody i wydatki (tab. 7). Ciekawostką może być to, że jedynie 1 samorząd w Polsce planowane i wykonane dochody miał identyczne tj. 100 % wykonania (był to jeden z uczestników ALS – gmina Kozy).

Tabela 7. Średnie dochody i wydatki budżetowe JST – układ plan-wykonanie

stan za 2012 r.

Typ JST	Dochody			Wydatki		
	planowane	wykonane	%	planowane	wykonane	%
gminy miejskie (ALS)	64 311 901,41	61 066 057,54	95%	66 766 451,47	61 357 769,58	92%
gminy wiejskie (ALS)	25 499 203,84	24 757 035,77	97%	26 911 251,90	24 597 849,93	91%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	47 867 384,80	46 838 589,19	98%	50 652 412,84	47 340 450,69	93%
powiaty (ALS)	88 748 507,53	87 414 376,13	98%	93 424 475,99	88 257 090,45	94%
miasta NPP*[58] (ALS)	737 383 576,17	717 049 589,29	97%	805 678 173,34	755 382 445,73	94%
gminy miejskie (PL)	75 613 013,72	73 178 052,12	97%	79 484 471,68	74 081 352,92	93%
gminy wiejskie(PL)	22 552 368,86	21 927 324,85	97%	23 608 507,73	21 764 143,81	92%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	44 951 436,72	43 727 090,75	97%	47 060 451,93	43 930 803,26	93%
powiaty (PL)	117 474 603,78	114 421 195,22	97%	124 075 500,02	115 869 808,49	93%
miasta NPP* (PL)	959 414 650,97	942 261 836,52	98%	1 042 380 313,18	980 474 071,69	94%

Źródło: opracowanie własne

*oznaczenie miast na prawach powiatu

[57] http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe

[58] do określania miast na prawach powiatu w dalszej części będzie używany skrót MNPP

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że jedynie gminy miejskie JST (ALS) z większą troską planują swoje budżety określając deficyt budżetowy[59] na niższym poziomie niż JST (PL). Spośród 1996 JST w Polsce planujących deficyt budżetowy w 2012 roku, jedynie 418 jednostek to uczestnicy ALS (stanowi to niespełna 21%). Jeśli chodzi o deficyt wykonany, to spośród 1267 jednostek wykazujących deficyt budżetowy w 2012 roku, jedynie 262 jednostki to uczestnicy ALS (stanowi to nieco ponad 21%). Jednak najwyższy wskaźnik udziału deficytu w wykonanych dochodach ogółem wykazuje właśnie uczestnik ALS – gmina Ostrowice, w której ten wskaźnik wynosi prawie 77%. Natomiast wskaźnik udziału nadwyżki w wykonanych dochodach ogółem jest najwyższy w gminie Rzekuń (37,85%), a najlepszy uczestnik ALS –gmina Trzebiatów - ma wynik 35,13% (trzeci wynik w Polsce).

Analizując sytuację dochodową jednostek samorządu terytorialnego można zauważyć, że nieznacznie, samorządy biorące udział w projekcie, mają wyższy wskaźnik dochodowości na 1 mieszkańca, niż średnia krajowa. Dochody i wydatki na 1 mieszkańca prezentuje tab. 8.

Tabela 8. Średnie dochody i wydatki budżetowe JST – w przeliczeniu na 1 mieszkańca

stan za 2012 r.

Typ JST	Średnie dochody	Śr. liczba mieszk.	Dochody na 1 mieszk.	Średnie wydatki	Śr. liczba mieszk.	Wydatki na 1 mieszk.
gminy miejskie (ALS)	61 066 057,54	21 018,41	2 905	61 357 769,58	21 018,41	2 919
gminy wiejskie (ALS)	24 757 035,77	7 789,74	3 178	24 597 849,93	7 789,74	3 158
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	46 838 589,19	15 742,93	2 975	47 340 450,69	15 742,93	3 007
powiaty (ALS)	87 414 376,13	110 570,11	791	88 257 090,45	110 570,11	798
MNPP (ALS)	717 049 589,29	167 610,62	4 278	755 382 445,73	167 610,62	4 507
gminy miejskie (PL)	73 178 052,12	25 724,35	2 845	74 081 352,92	25 724,35	2 880
gminy wiejskie (PL)	21 927 324,85	6 958,29	3 151	21 764 143,81	6 958,29	3 128
gminy miejsko-wiejskie (PL)	43 727 090,75	14 624,73	2 990	43 930 803,26	14 624,73	3 004
powiaty (PL)	114 421 195,22	195 374,47	586	115 869 808,49	195 374,47	593
MNPP (PL)	942 261 836,52	193 897,23	4 860	980 474 071,69	193 897,23	5 057

Źródło: opracowanie własne

Jak można zauważyć średnie dochody na jednego mieszkańca są wyższe w przypadku gmin miejskich i gmin wiejskich oraz powiatów. Natomiast wskaźnik wydatków na 1 mieszkańca jest wyższy w każdym przypadku, z wyłączeniem miast na prawach powiatu. Sytuacja gmin miejsko-wiejskich, w tym przypadku, jest najmniej korzystna, ponieważ wyższe wydatki niż średnia krajowa, przy niższych dochodach niż średnia krajowa, może sugerować, że presja wydatkowa jest najwyższa, w tych typach jednostek samorządu terytorialnego.

[59] przyp. deficyt budżetowy jest różnicą między dochodami i wydatkami budżetowymi

Analizując szczegółowiej sytuację dochodową JST należy zauważyć, że wśród samorządów polskich są jednostki posiadające wyjątkowo wysokie dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Należy jednak zauważyć, że pośród uczestników ALS są samorządy, które posiadają dochody na stosunkowo wysokim poziomie (tab. 9).

Tabela 9. Miejsce samorządów uczestniczących w ALS w rankingu dochodowości JST

stan za 2012 r.

Typ JST	Nazwa JST	Miejsce w Polsce	Średnie dochody	
			Średnia	na 1 mieszk.
gminy miejskie (ALS)	Karpacz	II	34 806 294,40	6 951,53
gminy wiejskie (ALS)	Rewal	II	35 960 700,53	9 518,45
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	Kisielice	XII	33 361 500,47	5 378,28
powiaty (ALS)	Lidzbarski	V	61 019 831,66	1 420,22
MNPP (ALS)	Krosno	VI	258 924 784,56	5 473,29
gminy miejskie (PL)	Krynica Morska	I	57 655 108,58	42 765,04
gminy wiejskie (PL)	Kleszczów	I	262 412 543,88	52 388,21
gminy miejsko-wiejskie (PL)	Nowe Warpno	I	48 498 562,85	28 663,45
powiaty (PL)	Węgorzewski	I	40 454 923,66	1 702,29
MNPP (PL)	Sopot	I	271 779 754,68	7 111,49

Źródło: opracowanie własne

Analizując średnie wykonanie dochodów i wydatków bieżących można zauważyć, że sytuacja jest zróżnicowana. Samorządy większe na ogół planują wyżej swoje dochody i wydatki bieżące niż samorządy mniejsze. Uczestnicy ALS, średnio mają te wartości niższe niż średnia krajowa. Wartości średnich dochodów i wydatków bieżących przedstawia tab. 10.

Tabela 10. Średnie dochody bieżące i wydatki bieżące JST – układ plan-wykonanie

stan za 2012 r.

Typ JST	Średnie dochody bieżące			Średnie wydatki bieżące		
	planowane	wykonane	%	planowane	wykonane	%
gminy miejskie (ALS)	55 893 722,68	54 593 529,27	98%	53 698 695,24	50 736 618,40	94%
gminy wiejskie (ALS)	22 577 063,21	22 317 265,94	99%	20 937 439,05	19 670 154,07	94%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	41 975 556,35	41 680 504,55	99%	40 352 669,36	38 567 562,65	96%
powiaty (ALS)	77 874 461,25	77 656 888,17	100%	76 270 168,29	73 245 595,00	96%
MNPP (ALS)	652 709 100,20	638 841 227,88	98%	625 789 922,90	607 144 359,45	97%
gminy miejskie (PL)	66 556 260,71	65 638 178,86	99%	64 430 488,16	61 456 741,62	95%
gminy wiejskie (PL)	19 992 829,44	19 809 883,83	99%	18 724 556,04	17 713 453,86	95%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	39 579 801,51	39 213 435,48	99%	37 723 288,01	35 991 904,69	95%
powiaty (PL)	98 429 237,47	97 868 298,98	99%	93 422 317,95	89 343 471,01	96%
MNPP (PL)	834 065 559,54	825 005 420,33	99%	809 626 203,45	785 437 063,33	97%

Źródło: opracowanie własne

Niepokojącym może być fakt, że JST (ALS) mniejszą uwagę zwracają na osiągnięcie korzystniejszej nadwyżki operacyjnej (tab. 11).

Tabela 11. Średnia nadwyżka operacyjna i deficyt operacyjny JST – układ plan-wykonanie

stan za 2012 r.

Typ JST	Średnia nadwyżka operacyjna			Średni deficyt operacyjny		
	planowana	wykonana	%	planowana	wykonana	%
gminy miejskie (ALS)	2 666 839,79	3 856 910,87	145%	-1 048 682,50	-920 725,73	88%
gminy wiejskie (ALS)	1 779 178,59	2 647 111,87	149%	-431 125,66	-670 102,29	155%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	1 954 258,70	3 112 941,90	159%	-549 438,68	-808 616,14	147%
powiaty (ALS)	3 078 000,77	4 411 293,16	143%	-1 611 069,52	-241 256,45	15%
MNPP (ALS)	26 919 177,30	31 696 868,43	118%	-	-1 464 574,28	-
gminy miejskie (PL)	3 064 717,45	4 181 437,25	136%	-1 191 979,94	-611 004,38	51%
gminy wiejskie (PL)	1 407 410,73	2 096 429,97	149%	-370 301,00	-448 818,50	121%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	2 248 236,05	3 221 530,79	143%	-630 940,82	-651 577,14	103%
powiaty (PL)	6 610 470,12	8 524 827,96	129%	-1 307 124,25	-453 984,39	35%
MNPP (PL)	29 551 744,50	39 568 357,00	134%	-25 832 463,30	-883 425,46	3%

Źródło: opracowanie własne

Z analizy budżetów wynika, że zarówno planowana jak i wykonana nadwyżka operacyjna dla JST (ALS) jest niższa, niż średnia dla JST (PL). Natomiast sytuacja z deficytem operacyjnym jest odwrotna. Występują również sytuacje, że planowany deficyt operacyjny uczestników ALS jest niższy niż średnia krajowa, natomiast wykonanie tego deficytu jest wyższe (gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu). Liderem wykonanej nadwyżki operacyjnej wśród uczestników ALS jest miasto Poznań (191 999 400,18 zł), natomiast liderem deficytu operacyjnego wśród uczestników ALS jest Starogard Gdański (-2 487 433,35 zł).

Przechodząc do porównania aktywności inwestycyjnej, należy zauważyć, że JST (ALS) wykazują większą aktywność w pozyskiwaniu dochodów majątkowych. Może to być związane zarówno ze sprzedażą mienia jak i z dotacjami majątkowymi na współfinansowanie projektów inwestycyjnych. Największy udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem wśród uczestników ALS wykazuje gmina Jeziorzany (42,68 %). Potwierdzeniem wysokiej aktywności w pozyskiwaniu środków na inwestycje, może być fakt, że JST (ALS) większą część budżetu przeznaczają na realizację inwestycji. Ogólny wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem JST (ALS) jest wyższy niż w JST (PL) (tab. 12)

Tabela 12. Średnie dochody i wydatki majątkowe – udział w wydatkach ogółem

stan za 2012 r.

Typ JST	Dochody			Wydatki		
	ogółem	majątkowe	udział	ogółem	majątkowe	udział
gminy miejskie (ALS)	61 066 057,54	6 472 528,27	11%	61 357 769,58	10 621 151,18	17%
gminy wiejskie (ALS)	24 757 035,77	2 439 769,82	10%	24 597 849,93	4 927 695,86	20%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	46 838 589,19	5 158 084,64	11%	47 340 450,69	8 772 888,04	19%
powiaty (ALS)	87 414 376,13	9 757 487,96	11%	88 257 090,45	15 011 495,45	17%
MNPP (ALS)	717 049 589,29	78 208 361,42	11%	755 382 445,73	148 238 086,29	20%
gminy miejskie (PL)	73 178 052,12	7 539 873,26	10%	74 081 352,92	12 624 611,30	17%
gminy wiejskie (PL)	21 927 324,85	2 117 441,02	10%	21 764 143,81	4 050 689,95	19%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	43 727 090,75	4 513 655,27	10%	43 930 803,26	7 938 898,57	18%
powiaty (PL)	114 421 195,22	16 552 896,24	14%	115 869 808,49	26 526 337,48	23%
MNPP (PL)	942 261 836,52	117 256 416,19	12%	980 474 071,69	195 037 008,36	20%

Źródło: opracowanie własne

Jak można odczytać z tabeli powyżej, dochody majątkowe finansują wydatki majątkowe w wymiarze średnio ok. 60 %. Oznacza to, że JST muszą poszukiwać dodatkowych źródeł finansowania wydatków budżetowych. Powszechną formą finansowania inwestycji są bezzwrotne źródła finansowe (dotacje majątkowe) oraz wolne środki lub zwrotne źródła finansowe (kredyty bankowe lub emisja obligacji), stanowiące podstawową formę przychodów budżetowych.

Tabela 13. Wskaźnik pokrycia wydatków majątkowych stan za 2012 r.

Typ JST	Średnie wydatki majątkowe	Średnia zdolność inwestycyjna*	Średni wskaźnik pokrycia**
gminy miejskie (ALS)	10 621 151,18	3 109 216,90	29%
gminy wiejskie (ALS)	4 927 695,86	1 863 411,48	38%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	8 772 888,04	1 610 296,18	18%
powiaty (ALS)	15 011 495,45	5 569 735,48	37%
MNPP (ALS)	148 238 086,29	4 666 808,22	3%
gminy miejskie (PL)	12 624 611,30	3 170 151,58	25%
gminy wiejskie (PL)	4 050 689,95	1 000 330,65	25%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	7 938 898,57	1 720 224,59	22%
powiaty (PL)	26 526 337,48	9 402 738,94	35%
MNPP (PL)	195 037 008,36	43 144 847,01	22%

Źródło: opracowanie własne

* zdolność inwestycyjna to: nadwyżka operacyjna + wolne środki – rozchody (spłaty kredytów, wykup obligacji)

** wskaźnik pokrycia to: zdolność inwestycyjna/wydatki majątkowe

Wykorzystanie wolnych środków do finansowania inwestycji tworzy nam zdolność inwestycyjną. Zdolnością inwestycyjną, w tym przypadku nazywamy możliwość realizacji

wydatków majątkowych bez uszczerbku na realizacji wydatków bieżących, bez konieczności zadłużania się. Średnią zdolność inwestycyjną obrazuje tabela 13. Należy zauważyć, że w przypadku powiatów, wskaźnik pokrycia jest stosunkowo wysoki. Ma to jednak związek z niewielkimi, planowanymi nakładami inwestycyjnymi.

Nie należy zapominać, że uzupełnieniem finansowania zadań własnych JST są zwrotne źródła finansowe, które podlegają spłacie w określonych terminach. Średnie wielkości przychodów i rozchodów budżetowych przedstawia tabela 14.

Tabela 14. Średnie przychody i rozchody budżetowe – układ plan-wykonanie stan za 2012 r.

Typ JST	Przychody			Rozchody		
	planowane	wykonane	%	planowane	wykonane	%
gminy miejskie (ALS)	6 625 384,40	6 946 634,63	105%	4 064 233,15	4 087 033,27	101%
gminy wiejskie (ALS)	3 475 680,20	3 611 250,50	104%	2 009 944,79	2 055 709,68	102%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	6 392 981,24	6 387 478,29	100%	3 576 472,40	3 536 925,44	99%
powiaty (ALS)	8 796 071,59	9 404 726,84	107%	3 819 812,19	3 897 294,16	102%
MNPP (ALS)	117 314 109,85	119 632 611,57	102%	47 967 571,87	51 755 018,63	108%
gminy miejskie (PL)	8 369 575,04	8 879 532,11	106%	4 412 179,73	4 497 477,06	102%
gminy wiejskie (PL)	3 015 572,10	3 062 375,63	102%	1 939 529,53	2 015 891,81	104%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	5 359 732,42	5 508 996,56	103%	3 226 702,24	3 390 724,79	105%
powiaty (PL)	12 454 002,87	12 632 332,82	101%	5 764 091,74	4 899 284,70	85%
MNPP (PL)	144 343 775,58	150 210 919,88	104%	59 968 776,19	65 179 930,15	109%

Źródło: opracowanie własne

Z powyższej tabeli wynika, że na ogół wszystkie JST w Polsce mają wyższe wykonanie przychodów niż wartości planowane. Wyższe wartości niż średnia krajowa mają gminy wiejskie (ALS) oraz powiaty (ALS). Jeśli chodzi o rozchody to można uznać, że uczestnicy Akademii Liderów Samorządowych w mniejszym stopniu przekraczają zaplanowane wartości. Podobny wskaźnik notują te same grupy samorządów jeśli chodzi o pokrycie rozchodów przychodami. W ok. 48% przychody są przeznaczane na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Sytuację najkorzystniejszą wykazują gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, dla których ten wskaźnik wynosi odpowiedni 34,2 % i 38,5 %. W przypadku uczestników Akademii sytuację korzystniejszą wykazują jedynie gminy miejskie (ALS), dla których wskaźnik ten wynosi 41,2%, przy wskaźniku średnim krajowym dla tej grupy gminy na poziomie 49,1%.

Reasumując charakterystykę samorządów uczestniczących w Akademii Liderów Samorządowych, należy stwierdzić, że sytuacja finansowa ich jest zróżnicowana w stosunku do średniej krajowej. Trudno jednoznacznie stwierdzić, że sytuacja ta jest korzystniejsza.

W pewnych aspektach wydaje się korzystniejsza, a w innych mniej korzystana. W ogólnym zarysie można podsumować, że oceniając sytuację finansową uczestników ALS w 2012 roku nie odbiega zasadniczo od średniej krajowej dla wszystkich samorządów, w rozbiciu na typu JST.

Rozdział III

3. Analiza porównawcza wskaźników sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w programie na tle średnich wskaźników krajowych za lata 2009-2012

3.1 Wstęp do wskaźnikowej analizy porównawczej

Stałe doskonalenie organizacji publicznej, w myśl koncepcji New Public Management, zmierzać ma miedzy innymi do zwiększania skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych. Skuteczność zarządzania, wg encyklopedii zarządzania, rozumiana jest jako działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Celowościowe podejście do zarządzania staje się niepełną formułą, jeżeli osiągnięciu celu nie towarzyszy efektywność wydatkowania środków publicznych. *Zasady skuteczności i efektywności są kluczowe w administracji publicznej ponieważ*, jak twierdzi T.Lubińska[60] *decydują o sprawności organizacji dzięki ich ścisłemu powiązaniu*. Podkreśla ona również, że *efektywność jako kategoria ekonomiczna służy pomiarowi kosztów wytworzenia dóbr i usług o określonych cechach*[61]. W przypadku sfery publicznej można mieć na myśli szeroki zakres zadań publicznych służących poprawie jakości życia społeczności lokalnej. Jak to określił T.Pszczółkowski[62] *racjonalne działanie to takie, które nie ma cech negatywnych, a są same pozytywne i to takie, które określilibyśmy jako najbardziej skuteczne, najbardziej zręczne, najbardziej prawidłowe, najbardziej oszczędne*. Ciągłe dążenie do osiągnięcia tak zdefiniowanego celu wymaga pełnej informacji zarówno o potrzebach społeczności lokalnej jak i możliwościach ich zaspokajania. Możliwości te wyznacza kilka elementów:

1. środki budżetowe przeznaczane na realizację wydatków publicznych,
2. orientacja o możliwościach pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania wydatków publicznych,
3. sprawność organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego,
4. umiejętność godzenia różnych potrzeb w kontekście ograniczonych zasobów finansowych.

[60] Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, red. T.Lubińska, wyd. Difin, Warszawa 2010, s. 38
[61] T.Lubińska, T.Strąk, A. Lozano-Platonoff, M. Będziszak, M. Godek, Budżet zadaniowy …, wyd. cyt., s. 54
[62] T. Pszczółkowski, Zasady sprawnego zarządzania, wyd. WP, Warszawa 1976, s. 15

Niewątpliwie, zdolności finansowe jednostki samorządu terytorialnego w dużym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Natomiast umiejętności i inicjatywa włodarzy może ten proces przyśpieszyć lub opóźnić. Zarówno zdolności finansowe, jak i umiejętności menedżerskie wymagają racjonalności w postępowaniu. Racjonalność jest wpisana w ogólne zasady finansów publicznych[63], które w art. 44 ustawy o finansach publicznych określają, że *wydatki powinny być dokonywane:*

1) *w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:*
   a) *uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,*
   b) *optymalnego doboru metod i środków służących osiąganiu założonych celów;*
2) *w sposób umożliwiający terminową realizację;*
3) *w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań*.

O pożądanej sylwetce skutecznego lidera samorządowego była mowa w rozdziale pierwszym, stąd, w tej części, uwaga będzie skoncentrowana na specyficznych umiejętnościach analityczno-diagnostycznych, które są kluczowe do oceny poziomu rozwoju danego terytorium, w stosunku do innych. Świadomość włodarzy o poziomie rozwoju innych terytoriów może być bodźcem do zwiększenia efektywności i skuteczności własnego działania, dlatego wskaźnikowe analizy porównawcze mogą stać się nieocenionym źródeł informacji.

Analiza jest rozumiana jako metoda postępowania naukowego, polegająca na podziale badanego zjawiska na części i rozpatrywaniu każdej z nich z osobna[64]. W analizach finansowych sfery publicznej zwraca się uwagę na podstawowe parametry budżetu, takie jak: dochody bieżące i majątkowe, wydatki bieżące i majątkowe, nadwyżkę operacyjną i budżetową oraz ogólny stan zadłużenia. Analiza finansowa jednostek samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu wskaźników porównawczych stanowi element klasycznego „benchmarkingu". Benchmarking, w analizie finansowej, *to porównywanie z najlepszymi, dorównywanie im, orientacja na najlepszą klasę wyrobów czy usług, uczenie się od konkurentów*[65]. Według internetowego słownika benchmarking *to praktyka stosowana w zarządzaniu, polegająca na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez własne przedsiębiorstwo, ze stosowanymi w przedsiębiorstwach uważanych za najlepsze w analizowanej dziedzinie*. Natomiast internetowa encyklopedia zarządzania benchmarking

[63] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240)
[64] Z.Leszczyński, A.Skowronek-Mielczarek, Analiza ekonomiczno-finansowa spółki, wyd. PWE 2004, s.29
[65] T.Wnuk-Pel, R.Gajewski, Nowoczesne metody analizy dokonań przedsiębiorstwa, [w:] Analiza finansowa w zarządzaniu współczesnym przedsiębiorstwem, red. M.Walczak, wy. Difin, Warszawa 2007, s. 210

określa jako *proces systematycznego porównywania własnej firmy z innymi, albo porównywania ze sobą różnych działów przedsiębiorstwa, aby ustalić jaki jest jego stan obecny i czy potrzebna jest jakaś zmiana*. Pierwszym etapem benchmarkingu jest wyznaczanie przedmiotu analiz. Według L.Bednarskiego *ogólna metoda porównań stosowanych w analizie porównawczej może występować w kilku odmianach wynikających ze zróżnicowania bazy porównawczej oraz z odmiennych kierunków porównawczego przedstawienia wskaźników ekonomicznych*[66]. W przypadku analiz samorządowych przedmiotem analiz mogą być wskaźniki finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowe wskaźniki służące ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego są publikowana od kilku lat na stronach internetowych Ministerstwa Finansów[67]. W dalszej części pracy będzie zaprezentowana analiza wskaźnikowa sporządzona w oparciu o trzy grupy wskaźników:

grupa I - wskaźniki budżetowe, w tym:

Wb_1 Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem,

Wb_2 Udział dochodów własnych w dochodach ogółem,

Wb_3 Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,

Wb_4 Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem,

Wb_7 "Wskaźnik samofinansowania" - Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych.

grupa II - wskaźniki na mieszkańca, w tym:

Wl_1 Transfery bieżące na mieszkańca,

Wl_2 Nadwyżka operacyjna na mieszkańca,

Wl_3 Zobowiązania ogółem na mieszkańca.

grupa III - wskaźniki według typów zadłużenia, w tym:

Wz_1 Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem,

Wz_3 Udział wydatków na obsługę zadłużenia w dochodach ogółem,

Wz_5 Udział wydatków na obsługę zadłużenia w dochodach własnych.

[66] L.Bednarski, Analiza finansowa w przedsiębiorstwie, wyd. PWE, Warszawa 2007, s. 20

[67] wskaźniki oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego są dostępne w opracowaniach Ministerstwa Finansów zamieszczonych na stronie:
http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=1902&wysw=82&sub=sub5 [data dostępu: 25.10.2013]

3.2 Analiza wskaźników budżetowych uczestników ALS

Wskaźniki budżetowe dostarczają informacji na temat kształtowania się sytuacji finansowej ocenianej przez pryzmat podstawowych parametrów budżetowych. Na podstawie analizy zmian wskaźników budżetowych można ocenić ogólną sytuację jednostki w układzie: poprawy lub pogorszenia sytuacji finansowej. Podstawowe parametry w analizie wskaźników budżetowych dotyczą: dochodów ogółem, dochodów własnych, dochodów bieżących, wydatków ogółem, wydatków majątkowych oraz nadwyżki/deficytu operacyjnego.

Pierwszy ze wskaźników budżetowych to: *udział dochodów bieżących w dochodach ogółem*.

wzór: $Wb_1 = \frac{D_b}{D_0}$,

gdzie:

Wb_1 – wskaźnik udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem,

Db – dochody bieżące,

Do – dochody ogółem.

Kształtowanie się wskaźnika Wb_1 przedstawia tabela 15 oraz wykres 3

Tabela 15. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_1 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wb1				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	91,8%	87,6%	87,7%	90,2%	95,4%	100,1%	102,9%
gminy wiejskie (ALS)	93,6%	90,3%	89,2%	89,8%	96,4%	98,8%	100,7%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	92,0%	89,2%	88,3%	89,4%	96,9%	99,0%	101,3%
powiaty (ALS)	90,0%	87,2%	89,2%	92,4%	96,9%	102,3%	103,5%
MNPP (ALS)	93,2%	89,7%	89,9%	88,1%	96,2%	100,2%	98,0%
gminy miejskie (PL)	91,1%	86,7%	87,4%	89,6%	95,1%	100,8%	102,6%
gminy wiejskie (PL)	93,7%	90,9%	88,6%	90,3%	97,0%	97,5%	101,9%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	92,5%	89,2%	88,6%	90,0%	96,4%	99,3%	101,6%
powiaty (PL)	88,1%	85,8%	88,1%	91,5%	97,4%	102,7%	103,9%
MNPP (PL)	92,0%	89,2%	89,3%	88,8%	96,9%	100,2%	99,4%

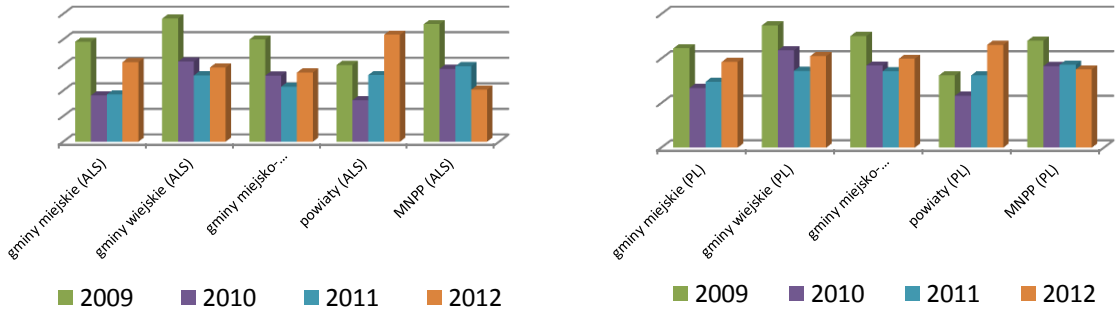
Źródło: opracowanie własne

Jak można wyczytać z tabeli, lata 2010-2011 były najkorzystniejsze dla samorządów. W tym okresie dochody bieżące były najniższe, co oznacza, że wystąpił boom inwestycyjny. Jak zauważa M.Jastrzębska[68] dzięki wsparciu samorządów środkami unijnymi (…), gminy

[68] M. Jastrzębska, Znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010, „Finanse komunalne" nr 10/2011, s. 19

miały możliwość realizacji zadań inwestycyjnych, których z pewnością by nie zrealizowały bez tego wsparcia.

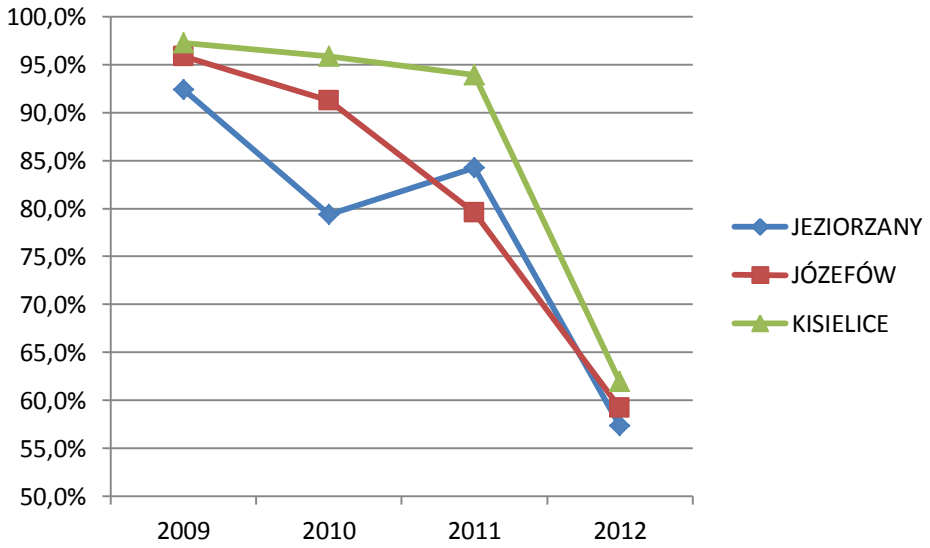
Wykres 3. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_1 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

Na wykresie 4 przedstawiono kształtowanie się wskaźnika Wb_1 u wybranych uczestników ALS. Można zauważyć, że udział dochodów bieżących drastycznie spada. Najaktywniejsi wśród uczestników ALS nawet do 40 % pozyskują inne źródła finansowania wydatków budżetowych. Niewątpliwie, są to pozyskiwane dotacje unijne na współfinansowanie zadań bieżących w samorządach.

Wykres 4. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_1



Źródło: opracowanie własne

Kolejny ze wskaźników budżetowych to: *udział dochodów własnych w dochodach ogółem.*

wzór: $Wb_2 = \frac{D_w}{D_0}$,

gdzie:

Wb_2 – wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem,

Dw – dochody własne,

Do – dochody ogółem.

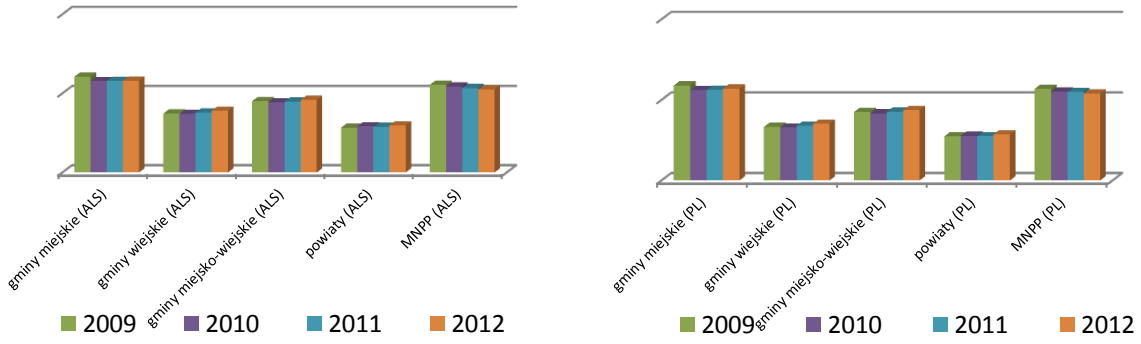
Kształtowanie się wskaźnika Wb_2 przedstawia tabela 16 oraz wykres 5.

Tabela 16. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_2 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wb2				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	60,6%	57,8%	57,9%	58,0%	95,5%	100,1%	100,1%
gminy wiejskie (ALS)	37,3%	37,0%	37,9%	39,0%	99,3%	102,5%	102,9%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	45,1%	44,3%	44,8%	45,9%	98,3%	101,1%	102,5%
powiaty (ALS)	28,3%	29,2%	28,9%	29,7%	103,2%	99,1%	102,8%
MNPP (ALS)	55,5%	54,3%	53,3%	52,5%	97,9%	98,2%	98,4%
gminy miejskie (PL)	58,9%	56,1%	56,2%	57,0%	95,3%	100,1%	101,4%
gminy wiejskie (PL)	33,3%	32,9%	34,0%	35,2%	98,7%	103,5%	103,6%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	42,5%	41,6%	42,7%	43,7%	97,8%	102,6%	102,2%
powiaty (PL)	27,4%	27,7%	27,5%	28,6%	101,1%	99,1%	104,1%
MNPP (PL)	56,8%	55,1%	54,9%	54,0%	97,1%	99,5%	98,3%

Źródło: opracowanie własne

Wykres 5. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_2 – lata 2009-2012

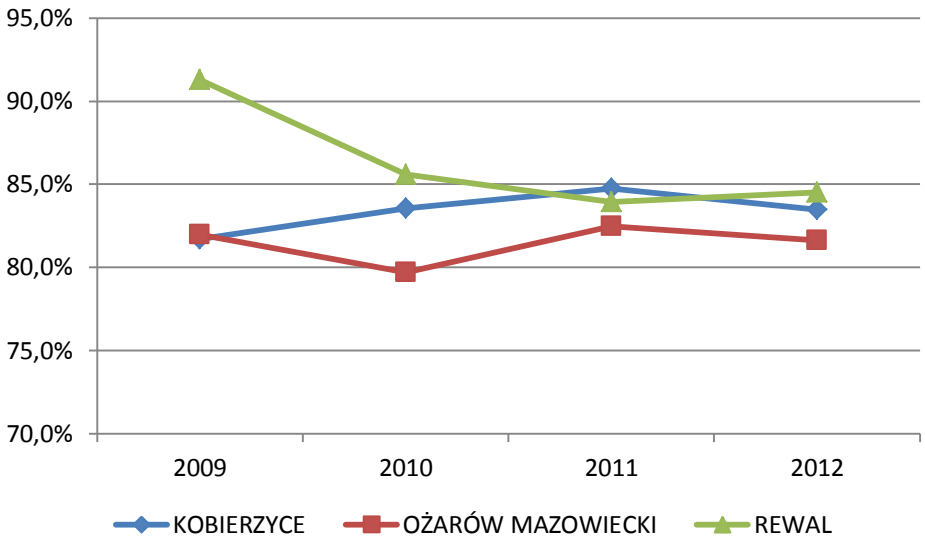


Źródło: opracowanie własne

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem jest miarą samodzielności dochodowej JST. Im wskaźnik dochodów własnych jest wyższy tym, większa niezależność budżetu JST od transferów z budżetu państwa. Jak można zauważyć, w korzystniejszej sytuacji są

samorządy gminne, w których ten wskaźnik oscyluje na poziomie ok. 40-50%. Wyraźnie również widać, że gminy wiejskie są w najmniej korzystnej sytuacji. Oceniając sytuację uczestników ALS można zauważyć na ogół korzystniejszą ich sytuację, niż średnia krajowa (z wyjątkiem MNPP). Wśród uczestników ALS największą samodzielność dochodową wykazują gminy: Kobierzyce, Ożarów Mazowiecki i Rewal (wyk. 6). Należy jednak zauważyć (o czy będzie mowa dalej), że w niektórych samorządach wysoka samodzielność dochodowa jest połączona z dużą skłonnością do inwestowania i zadłużania się. Może to w konsekwencji doprowadzić do utraty zdolności finansowej i problemów ze spłatą bieżących zobowiązań.

Wykres 6. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_2



Źródło: opracowanie własne

Następny wskaźnik budżetowy to: *udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem*.

wzór: $Wb_3 = \frac{N_o}{D_0}$,

gdzie:

Wb_3 – wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,

No – nadwyżka operacyjna,

Do – dochody ogółem.

Kształtowanie się wskaźnika Wb_3 przedstawia tabela 17 oraz wykres 7.

Jak to zostało wcześniej zauważone, nadwyżka operacyjna jest najbardziej syntetyczną miarą oceny sytuacji finansowej gminy. Tylko gminy miejskie i wiejskie (ALS) wykazują korzystniejszą sytuację w odniesieniu do średnich krajowych. Analizując dynamikę tego

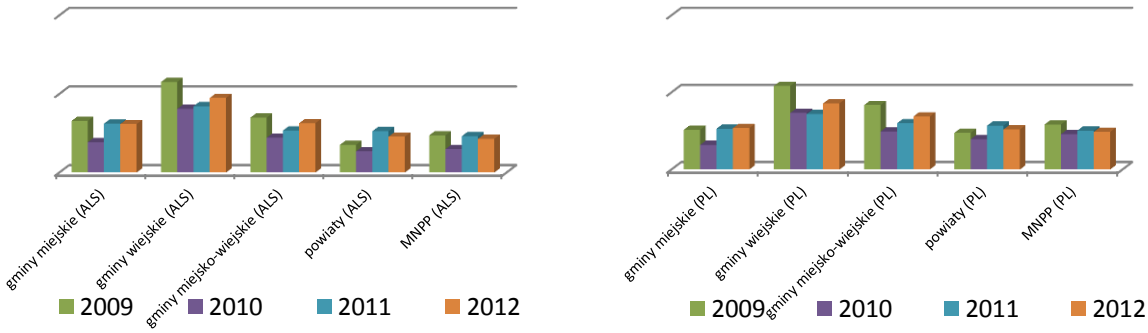
wskaźnika łatwo zauważyć, że 2010 rok był najmniej korzystny. Można to wiązać z okresem wyborczym w samorządach (wybory samorządowe 2010). Znamiennym może być fakt, że jedynie w przypadku powiatów i miast na prawach powiatu średnia dynamika wskaźnika Wb_3 jest korzystniejsza dla uczestników ALS.

Tabela 17. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_3 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wb3				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	6,6%	3,9%	6,2%	6,2%	58,8%	161,1%	99,1%
gminy wiejskie (ALS)	11,5%	8,1%	8,4%	9,5%	70,3%	104,2%	112,6%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	7,0%	4,4%	5,3%	6,3%	63,3%	120,7%	117,7%
powiaty (ALS)	3,5%	2,7%	5,3%	4,6%	76,7%	194,7%	86,8%
MNPP (ALS)	4,7%	3,0%	4,6%	4,3%	63,0%	154,9%	92,5%
gminy miejskie (PL)	5,2%	3,2%	5,3%	5,4%	61,8%	166,3%	101,4%
gminy wiejskie (PL)	10,8%	7,3%	7,2%	8,6%	67,7%	98,0%	119,0%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	8,4%	4,9%	6,0%	6,9%	58,9%	121,7%	114,6%
powiaty (PL)	4,8%	3,9%	5,7%	5,2%	82,7%	144,8%	91,3%
MNPP (PL)	5,8%	4,6%	5,0%	4,9%	78,4%	110,2%	96,6%

Źródło: opracowanie własne

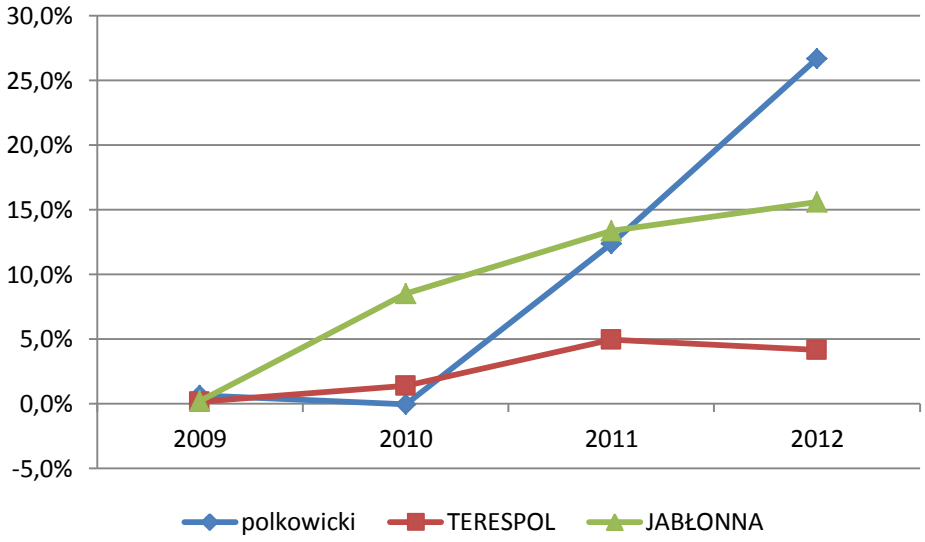
Wykres 7. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_3 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

Wśród uczestników ALS najkorzystniejszą sytuację wykazały samorządy: gmin Terespol i Jabłonna oraz powiat polkowicki. Jak widać w Jabłonnej ten wskaźnik wyraźnie wzrasta z roku na rok, natomiast w powiecie polkowickim zauważalna jest jego duża dynamika od 2010 roku.

Wykres 8. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_3



Źródło: opracowanie własne

Kolejny wskaźnik budżetowy to: *udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.*

wzór: $Wb_4 = \frac{W_m}{W_0}$,

gdzie:

Wb_4 – wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem,

Wm – nadwyżka operacyjna,

Wo – dochody ogółem.

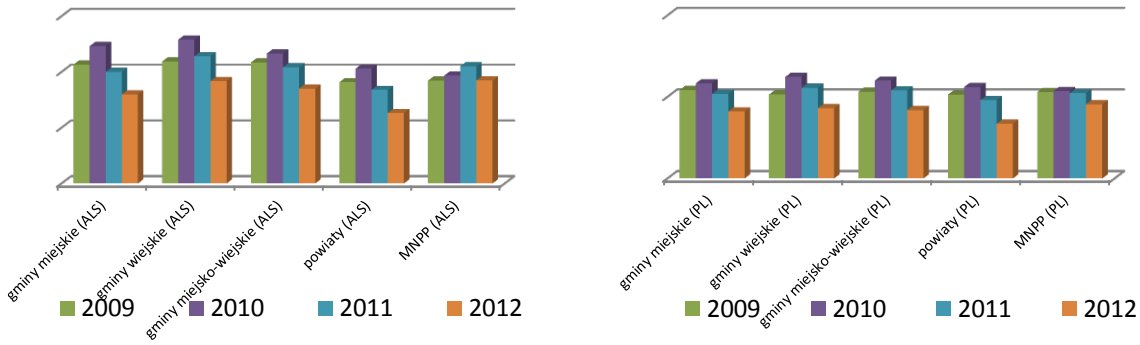
Kształtowanie się wskaźnika Wb_4 przedstawia tabela 18 i wykres 9.

Tabela 18. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_4 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wb4				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	21,3%	24,6%	20,0%	16,0%	115,4%	81,2%	79,9%
gminy wiejskie (ALS)	21,9%	25,8%	22,8%	18,4%	117,9%	88,4%	80,6%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	21,7%	23,3%	20,8%	17,0%	107,3%	89,4%	81,6%
powiaty (ALS)	18,2%	20,6%	16,8%	12,6%	113,3%	81,6%	75,3%
MNPP (ALS)	18,5%	19,3%	21,0%	18,5%	104,8%	108,7%	87,9%
gminy miejskie (PL)	21,7%	23,3%	20,8%	16,4%	107,6%	88,9%	79,2%
gminy wiejskie (PL)	20,6%	24,9%	22,2%	17,2%	121,0%	89,3%	77,5%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	21,3%	24,0%	21,6%	16,8%	112,8%	89,9%	77,7%
powiaty (PL)	20,6%	22,4%	19,2%	13,4%	109,0%	85,7%	69,9%
MNPP (PL)	21,2%	21,4%	20,9%	18,2%	101,1%	97,6%	87,0%

Źródło: opracowanie własne

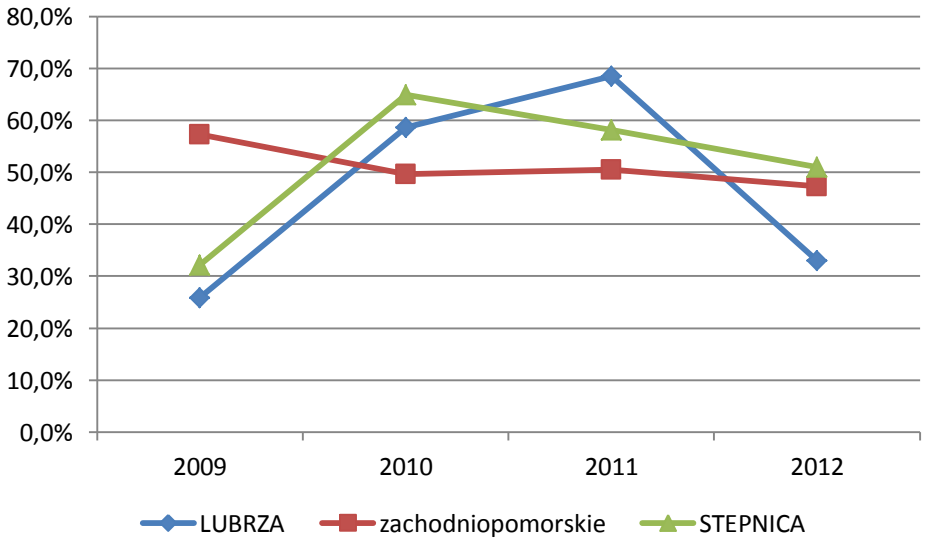
Wykres 9. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_4 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

Wyraźnie można zauważyć, że kształtowanie się wskaźnika Wb_4 w latach 2009-2012 ulega korzystnym zmianom. Realizowanie inwestycji przy wykorzystaniu źródeł unijnych, w analizowanym okresie, wyraźnie na ten stan wpłynęło. Jak to już było wspomniane wcześniej, rok 2010 był szczególny, w którym udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był najwyższy. Wśród uczestników ALS najkorzystniejszy uśredniony wskaźnik w analizowanym okresie odnotowały samorządy: Lubrzy, Stepnicy oraz województwa zachodniopomorskiego (wyk. 10).

Wykres 10. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_4



Źródło: opracowanie własne

Ostatni analizowany wskaźnik budżetowy to: *„wskaźnik samofinansowania" udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem.*

wzór: $Wb_7 = \frac{N_o + S_m}{D_0}$,

gdzie:

Wb_7 – wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia w dochodach ogółem,

No – nadwyżka operacyjna,

Sm – sprzedaż mienia,

Do – dochody ogółem.

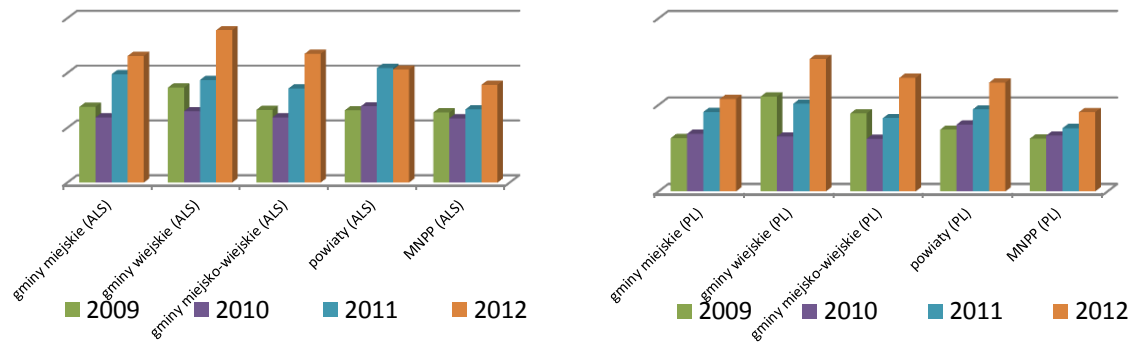
Kształtowanie się wskaźnika Wb_6 przedstawia tabela 19 oraz wykres 11.

Tabela 19. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_7 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wb7				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	69,1%	59,4%	98,9%	115,6%	86,0%	166,4%	116,9%
gminy wiejskie (ALS)	86,7%	65,0%	93,7%	139,0%	75,0%	144,0%	148,4%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	66,4%	59,5%	85,9%	117,5%	89,6%	144,4%	136,8%
powiaty (ALS)	65,9%	69,6%	104,4%	103,2%	105,6%	150,0%	98,8%
MNPP (ALS)	64,0%	58,6%	66,8%	89,2%	91,7%	114,0%	133,4%
gminy miejskie (PL)	61,7%	66,5%	91,9%	106,8%	107,9%	138,1%	116,3%
gminy wiejskie (PL)	109,6%	63,4%	101,3%	153,0%	57,8%	159,9%	151,1%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	90,2%	60,7%	84,8%	131,2%	67,3%	139,6%	154,8%
powiaty (PL)	71,4%	77,2%	94,8%	125,8%	108,1%	122,8%	132,6%
MNPP (PL)	61,1%	64,6%	73,2%	91,6%	105,7%	113,3%	125,2%

Źródło: opracowanie własne

Wykres 11. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_7 – lata 2009-2012

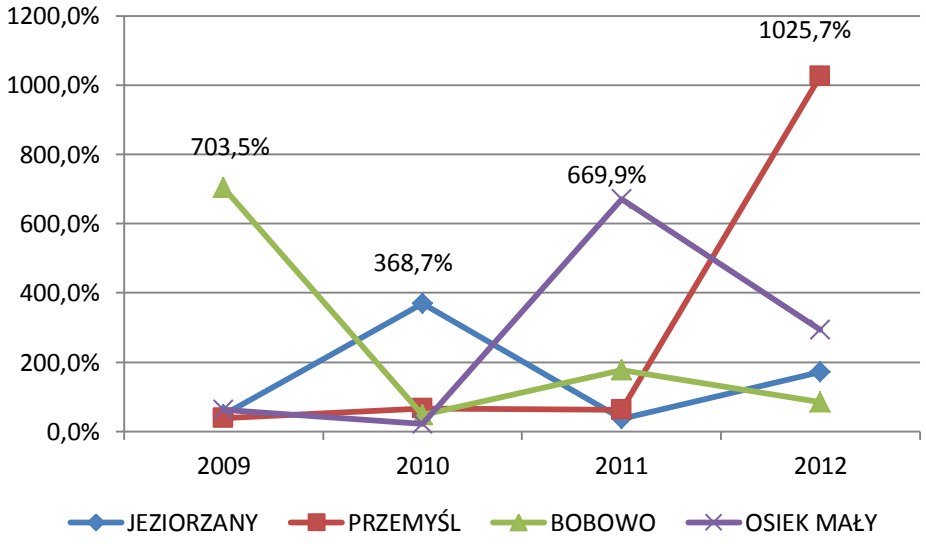


Źródło: opracowanie własne

Wskaźnik samofinansowania informuje o zdolności jednostki do pokrywania swoich wydatków oraz spłat zobowiązań. Samorządy, które wykazują wysoką wartość wskaźnika, na ogół mają lepszą sytuację finansową. Widać, że najkorzystniejsza relacja tego wskaźnika wystąpiła w 2012 roku, gdzie rekordowo wysoką wartość wykazały gminy wiejskie. Należy jednak zauważyć, że w 2012 roku wszystkie JST (ALS) (poza gminami miejskimi) wykazują dużo niższe wartości niż średnie krajowe. Gminy miejskie (ALS), poza 2010 rokiem, zawsze wykazywały wartości korzystniejsze niż średnie krajowe. Dynamika tego wskaźnika wykazuje, że od 2010 roku sytuacja samorządów sukcesywnie się poprawia.

Słabym punktem analizowanego wskaźnika jest jego jednorazowa wysoka wartość, będąca wynikiem np. zahamowaniem procesów inwestycyjnych lub jednorazowej sprzedaży mienia, która w następnych latach się nie powtórzy. Ta pierwsza sytuacja dominuje w przypadku najkorzystniejszych, średnich wartości tego wskaźnika dla uczestników ALS. W przypadku gminy wiejskiej Przemyśl 2012 rok to, przy stosunkowo wysokich dochodach majątkowych i nadwyżce operacyjnej, bardzo niskie wykonanie wydatków majątkowych. W przypadku gminy Bobowo 2009 rok to podobna sytuacja – wyjątkowo niskie wykonanie wydatków majątkowych. Gmina Osiek Mały w 2011 roku wykonała ponad 10-krotnie niższe wydatki majątkowe niż w roku poprzedzającym. Gmina Jeziorzany to wyjątkowo niskie wydatki majątkowe w 2010 roku oraz wyjątkowo wysokie dochody majątkowe w 2012 roku.

Wykres 12. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_7



Źródło: opracowanie własne

3.3 Analiza wskaźników na mieszkańca uczestników ALS

Sporządzanie wskaźników na mieszkańca ma na celu pokazanie potencjału JST, liczonego udziałem każdego mieszkańca, w poszczególnych pozycjach budżetowych. Można do każdego wskaźnika budżetowego opracować wskaźnik udziału na jednego mieszkańca, jednakże do analizy wybrano te wskaźniki, które służą ocenie samodzielności dochodowej, zdolności rozwojowej oraz płynności finansowej JST.

Pierwszy ze wskaźników na mieszkańca to: *transfery bieżące na mieszkańca.*

wzór: $Wl_1 = \frac{T_b}{L}$,

gdzie:

T_b – transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące),

L – liczba mieszkańców JST.

Kształtowanie się wskaźnika Wl_1 przedstawia tabela 20 oraz wyk. 13.

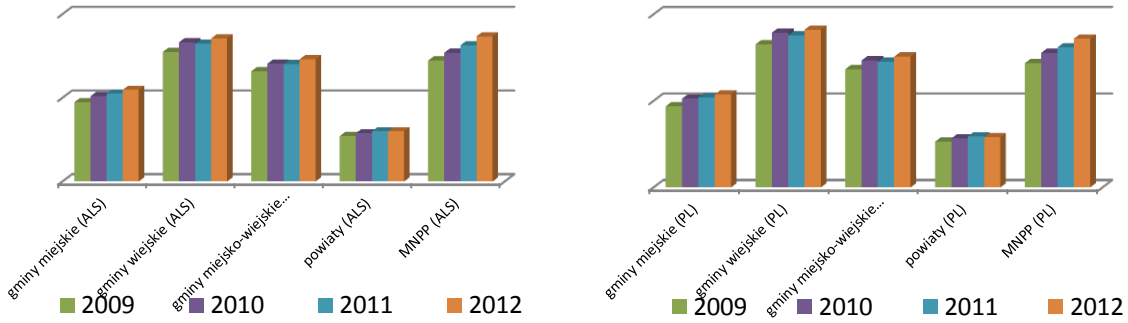
Jak można odczytać z tabeli, na ogół uczestnicy Akademii wartość tego wskaźnika mają na porównywalnym poziomie jak średnia krajowa. Należy jednak zauważyć, że im większy samorząd tym wartości tego wskaźnika dla uczestników ALS jest wyższa. Jeśli chodzi o analizę dynamiki zmian tego wskaźnika to wyraźnie lata 2010-2012 to wyższe zmiany wśród uczestników ALS. Jedynie zmiana wartości wskaźnika w roku 2010 w stosunku do roku 2009 jest wyższa po stronie średniej krajowej (8,1% w stosunku 6,9 %).

Tabela 20. Wartość i dynamika wskaźnika Wl_1 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wl1				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	948,36	1 020,28	1 050,06	1 095,82	107,6%	102,9%	104,4%
gminy wiejskie (ALS)	1 550,28	1 663,98	1 647,05	1 710,27	107,3%	99,0%	103,8%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	1 318,29	1 408,55	1 403,32	1 460,86	106,8%	99,6%	104,1%
powiaty (ALS)	543,88	577,67	600,07	600,04	106,2%	103,9%	100,0%
MNPP (ALS)	1 447,22	1 539,95	1 627,46	1 734,82	106,4%	105,7%	106,6%
gminy miejskie (PL)	937,77	1 025,87	1 042,23	1 074,13	109,4%	101,6%	103,1%
gminy wiejskie (PL)	1 653,37	1 787,83	1 756,70	1 822,27	108,1%	98,3%	103,7%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	1 365,83	1 467,48	1 453,16	1 512,64	107,4%	99,0%	104,1%
powiaty (PL)	529,13	567,47	588,75	581,15	107,2%	103,7%	98,7%
MNPP (PL)	1 436,13	1 555,23	1 618,84	1 719,06	108,3%	104,1%	106,2%

Źródło: opracowanie własne

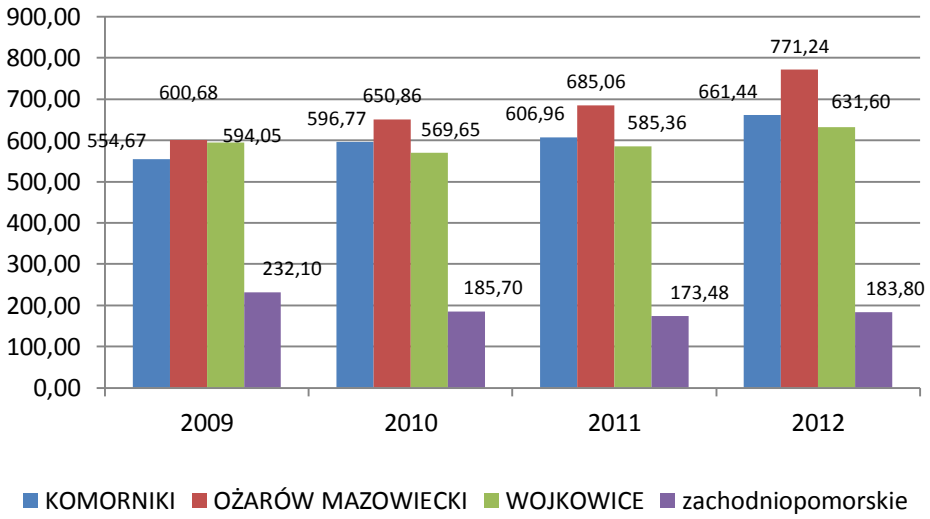
Wykres 13. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wl_1 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

W pozostałych przypadkach ta zmiana jest wyższa wśród uczestników ALS (2,2% do 1,3 % - lata 2011/2010 oraz 3,8% do 3,2% - lata 2012/2011). Najwyższy wskaźnik zmiany zanotowano w latach 2010/2009 – 9,4% średnia krajowa dla gmin miejskich. Wśród uczestników ALS największą dynamikę zmiany tego wskaźnika zanotowała gmina miejsko-wiejska Ożarów Mazowiecki (28,4 % - 2012/2009), której średnia wartość tego wskaźnika jest również najwyższa (677 zł). Kształtowanie się tego wskaźnika dla wybranych uczestników ALS prezentuje wyk. 14.

Wykres 14. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszej średniej wskaźnika Wl_1 (za lata 2009-2012) - wg typów JST



Źródło: opracowanie własne

Kolejnym wskaźnikiem na mieszkańca jest: *nadwyżka operacyjna na mieszkańca*.

wzór: $Wl_2 = \frac{N_o}{L}$,

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

L – liczba mieszkańców JST.

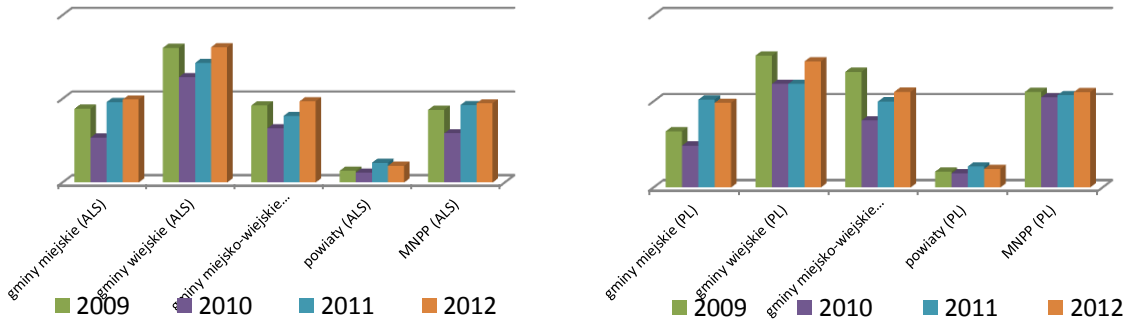
Kształtowanie się wskaźnika Wl_2 przedstawia tabela 21 oraz wykres 15.

Tabela 21. Wartość i dynamika wskaźnika Wl_2 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wl2				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	176,38	107,29	192,18	198,36	60,8%	179,1%	103,2%
gminy wiejskie (ALS)	321,90	252,05	285,72	323,47	78,3%	113,4%	113,2%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	184,26	129,57	158,96	194,11	70,3%	122,7%	122,1%
powiaty (ALS)	28,30	23,52	47,13	40,03	83,1%	200,4%	84,9%
MNPP (ALS)	174,02	117,71	185,12	189,24	67,6%	157,3%	102,2%
gminy miejskie (PL)	130,53	97,27	204,18	196,66	74,5%	209,9%	96,3%
gminy wiejskie (PL)	306,38	240,47	240,49	292,92	78,5%	100,0%	121,8%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	268,70	155,73	199,79	222,21	58,0%	128,3%	111,2%
powiaty (PL)	36,69	32,78	48,74	42,91	89,3%	148,7%	88,0%
MNPP (PL)	222,00	209,25	214,57	221,63	94,3%	102,5%	103,3%

Źródło: opracowanie własne

Wykres 15. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wl_2 – lata 2009-2012

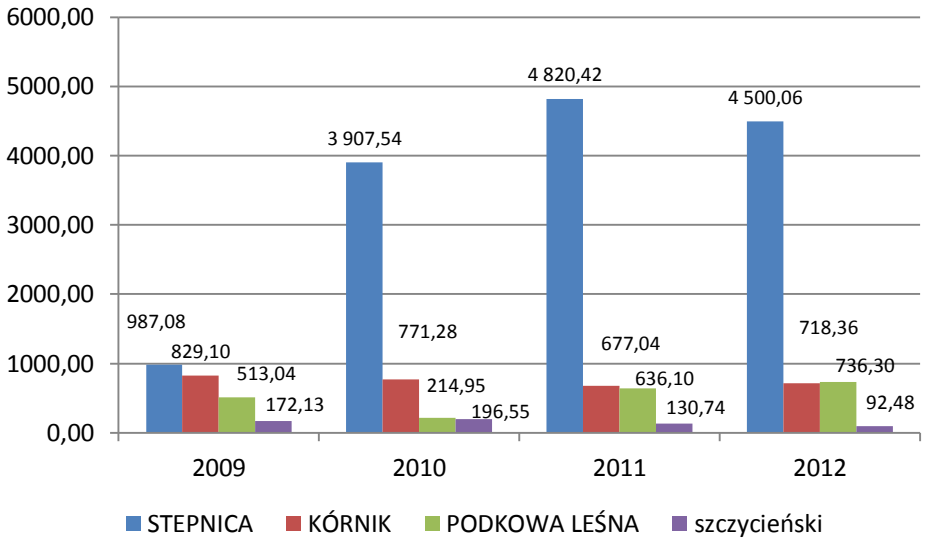


Źródło: opracowanie własne

Analiza tego wskaźnika wykazuje, że 2009 i 2012 rok to najwyższe jego wartości dla wszystkich uczestników ALS. Jednakże tylko uczestnicy ALS z gmin wiejskich w analizowanym okresie (2009-2012) wykazują wyższą wartość tego wskaźnika niż średnia krajowa. Dodatkowo, w kolejnych latach, wartość ta się poprawia. W przypadku gmin

miejskich wartość tego wskaźnika dla uczestników ALS jest wyższa w 2009 roku, jednakże w kolejnych latach ona wyraźnie spada. Analizując dynamikę tego wskaźnika to można zauważyć, że rok 2011 jest rokiem największych jego wartości. Średnio wskaźnik Wl_2 wśród uczestników wzrósł o 55 %, przy wzroście średnio-krajowym o 38 %.

Wykres 16. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszej średniej wskaźnika Wl_2 (za lata 2009-2012) - wg typów JST



Źródło: opracowanie własne

Wyraźnym liderem wskaźnika Wl_2 wśród uczestników ALS jest gmina wiejska Stepnica (wyk. 16). Wartość tego wskaźnika jest wyraźnie najwyższa wśród uczestników ALS (średnio ponad 3,5 tys. zł) jednak dużo niższa, niż najwyższa w Polsce (gmina Kleszczów – ponad 21 tys. zł).

Ostatnim z analizowanych wskaźników na mieszkańca jest wskaźnik: *zobowiązania ogółem na mieszkańca.*

wzór: $Wl_3 = \frac{Z_O}{L}$,

gdzie:

Z_O – zobowiązania według tytułów dłużnych,

L – liczba mieszkańców JST.

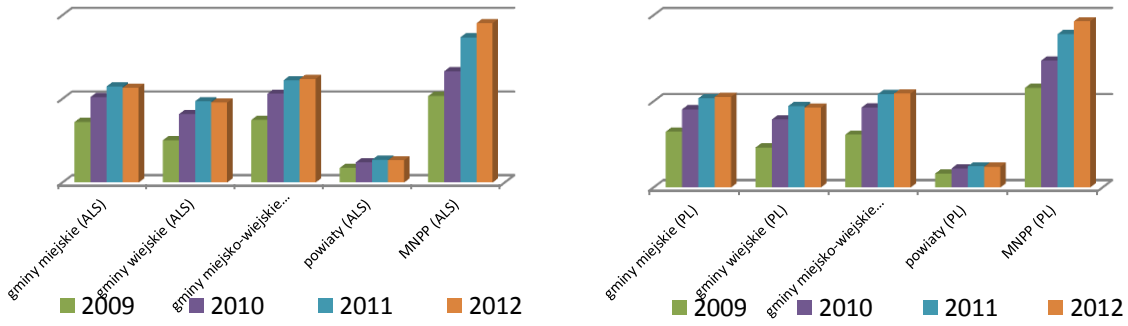
Kształtowanie się wskaźnika Wl_3 przedstawia tabela 22 oraz wyk. 17.

Tabela 22. Wartość i dynamika wskaźnika Wl_3 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wl3				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	722,66	1 022,01	1 148,50	1 132,96	141,4%	112,4%	98,6%
gminy wiejskie (ALS)	505,12	816,59	971,23	955,85	161,7%	118,9%	98,4%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	748,28	1 060,62	1 221,04	1 237,57	141,7%	115,1%	101,4%
powiaty (ALS)	175,19	241,75	270,93	265,31	138,0%	112,1%	97,9%
MNPP (ALS)	1 034,00	1 330,69	1 735,08	1 904,73	128,7%	130,4%	109,8%
gminy miejskie (PL)	647,80	907,76	1 036,03	1 052,14	140,1%	114,1%	101,6%
gminy wiejskie (PL)	463,88	789,59	944,05	926,26	170,2%	119,6%	98,1%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	613,80	929,19	1 085,23	1 091,23	151,4%	116,8%	100,6%
powiaty (PL)	161,27	220,25	245,71	240,41	136,6%	111,6%	97,8%
MNPP (PL)	1 156,48	1 474,10	1 780,96	1 930,04	127,5%	120,8%	108,4%

Źródło: opracowanie własne

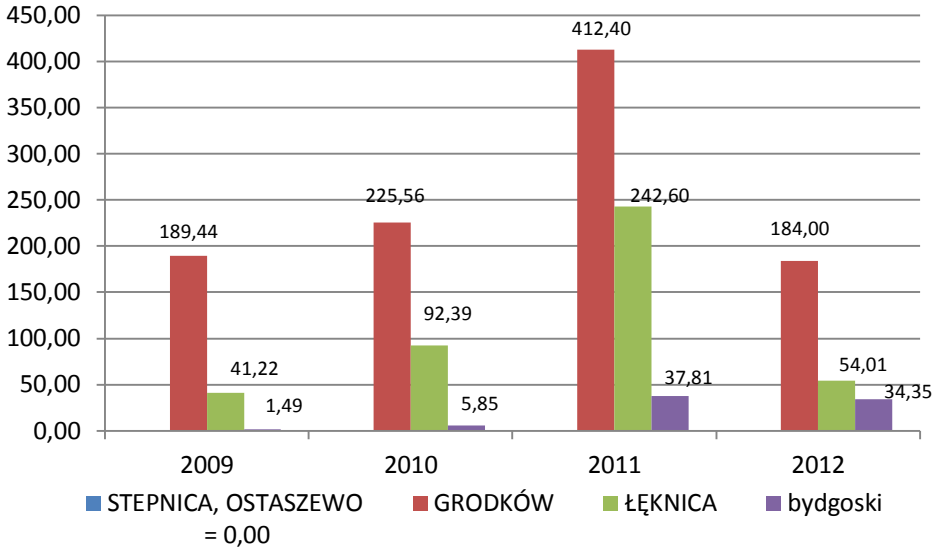
Wykres 17. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wl_3 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

Analizując kształtowanie się wskaźnika zobowiązań na mieszkańca, można wyraźnie zauważyć, że tendencje generalnie są niekorzystne. Ogólne zadłużenie JST wyraźnie rośnie. Największą dynamikę wykazują duże miasta (MNPP). Na ogół zadłużenie na mieszkańca, wśród uczestników ALS, jest wyższe niż średnia krajowa (o 10-15%). Analizując kształtowania się wskaźnika Wl_3 dla uczestników ALS, to wyłączając samorządy, które w ogóle nie posiadają zadłużenia (Stepnica, Ostaszewo) najkorzystniejszą sytuację wykazują samorządy: Grodków, Łęknica oraz powiat bydgoski (wyk. 18). Najbardziej zadłużeni uczestnicy ALS to Rewal, Karpacz i Ostrowice.

Wykres 18. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszej średniej wskaźnika Wl_3 (za lata 2009-2012) - wg typów JST



Źródło: opracowanie własne

3.4 Analiza wskaźników według typów zadłużenia uczestników ALS

Wskaźniki zadłużenia informują o sytuacji finansowej JST i jej faktycznej zdolności operacyjnej i inwestycyjnej. W literaturze polskiej istota zarządzania długiem jest dostrzeżona[69], stąd też można wyciągnąć wnioski, że nie zawsze posiadanie długu jest to sygnał niepokojący. Pomimo, że nadmierne zadłużenie może ograniczać zdolność inwestycyjną JST to jednak, jak twierdzi A. Młynarczyk, *występowanie zadłużenia w budżetach samorządowych nie musi być utożsamiane z trudną sytuacją finansową JST. Deficyt może być wykorzystywany jako instrument polityki rozwoju lokalnego*[70].

Pierwszy ze wskaźników według typów zadłużenia to: *udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.*

wzór: $Wz_1 = \frac{Z_o}{D_o}$,

gdzie:

Z_o – zobowiązania ogółem,

D_o – dochody ogółem.

Kształtowanie się wskaźnika Wz_1 przedstawia tabela 23 oraz wyk. 19.

[69] zob. M. Jastrzębska, Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego, Oficyna Wolters-Kluwer business, Warszawa 2008

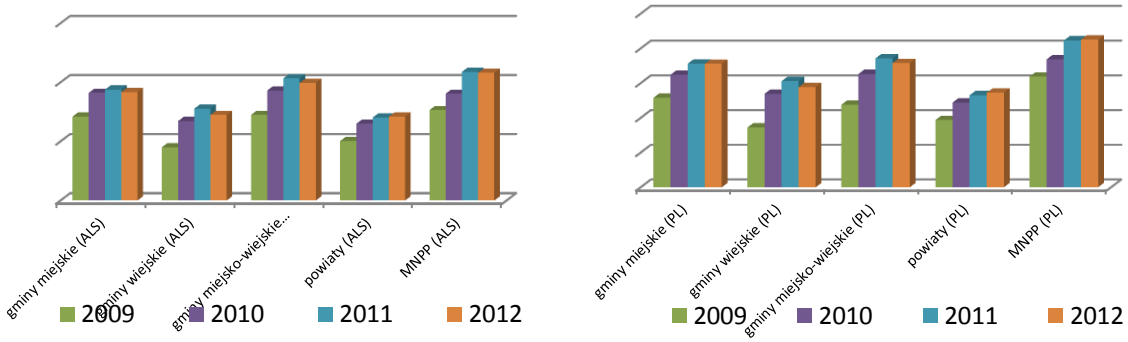
[70] A. Młynarczyk, Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny, „Finanse Komunalne" 1-2/2012, s. 44

Tabela 23. Wartość i dynamika wskaźnika Wz_1 – lata 2009-2012

Typ JST	Wskaźnik Wz1				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	28,4%	36,5%	37,6%	36,7%	128,3%	103,0%	97,7%
gminy wiejskie (ALS)	18,0%	26,9%	31,1%	29,0%	149,2%	115,6%	93,3%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	29,0%	37,2%	41,4%	39,8%	128,5%	111,2%	96,2%
powiaty (ALS)	20,1%	26,0%	28,1%	28,4%	129,0%	108,1%	101,1%
MNPP (ALS)	30,6%	36,1%	43,5%	43,2%	118,1%	120,5%	99,3%
gminy miejskie (PL)	25,8%	32,4%	35,6%	35,5%	125,6%	109,8%	99,9%
gminy wiejskie (PL)	17,2%	26,9%	30,6%	28,8%	156,4%	113,7%	94,3%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	23,8%	32,6%	37,1%	35,8%	137,2%	113,7%	96,4%
powiaty (PL)	19,4%	24,4%	26,5%	27,3%	126,0%	108,7%	102,8%
MNPP (PL)	31,9%	36,9%	42,3%	42,5%	115,7%	114,7%	100,6%

Źródło: opracowanie własne

Wykres 19. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wz_1 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

Analizując wskaźnik Wz_1 można zauważyć, że uczestnicy ALS średnio o 2 pp. mają wskaźnik zadłużenia wyższy niż przeciętna krajowa. Jednak, analizując szczegółowiej można zauważyć, że ten wskaźnik niekorzystny dla uczestników ALS ulega sukcesywnej poprawie. O ile w 2009 roku jego wyższa wartość wynosiła 2,3 pp. to na koniec 2012 roku wynosił tylko 1,6 pp. Oznacza to, że dynamika zadłużania się JST w przypadku uczestników ALS zmniejsza się, a średnia krajowa się zwiększa. Może to sugerować, że uczestnicy ALS w sposób bardzie świadomy redukują swoje zadłużenie, przygotowując swoje JST do spełniania nowych wymagań ustawy o finansach publicznych. Wśród uczestników najwyższy wskaźnik zadłużenia (według typów gmin) posiadają: Ostrowice, Przemków, Sulejówek, Toruń (tab. 24).

Tabela 24. Uczestnicy ALS o najwyższym średnim wskaźniku Wz_1 w latach 2009-2012 („liderzy" – wg typów JST)

Nazwa JST	Typ JST	2009	2010	2011	2012
OSTROWICE	gmina wiejska	172,13	196,55	130,74	92,48
PRZEMKÓW	gm. miejsko-wiejska	987,08	3907,54	4820,42	4500,06
SULEJÓWEK	gmina miejska	513,04	214,95	636,10	736,30
TORUŃ	MNPP	829,10	771,28	677,04	718,36

Źródło: opracowanie własne

Kolejny ze wskaźników zadłużenia to: *udział wydatków na obsługę zadłużenia w dochodach ogółem.*

wzór: $Wz_3 = \frac{O+R}{D_o}$,

gdzie:

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

R - spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

D_o – dochody ogółem.

Kształtowanie się wskaźnika Wz_3 przedstawia tabela 25 oraz wyk. 20.

Tabela 25. Wartość i dynamika wskaźnika Wz_3 – lata 2009-2012

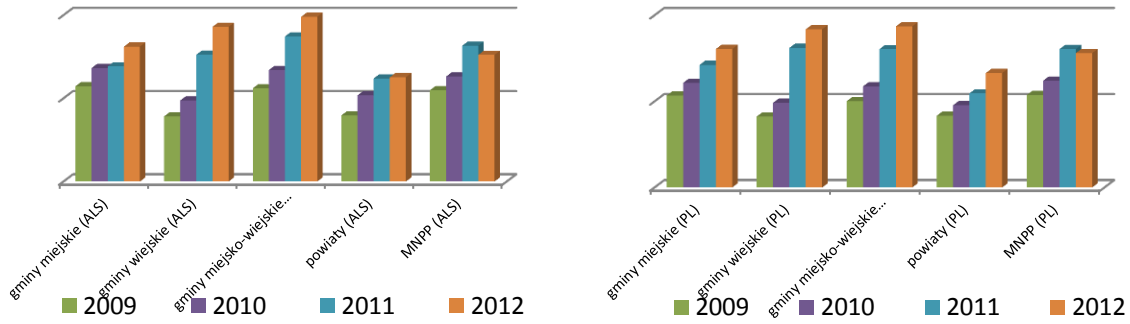
Typ JST	Wskaźnik Wz3				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	5,7%	6,8%	6,9%	8,1%	119,2%	101,4%	117,2%
gminy wiejskie (ALS)	3,9%	4,9%	7,6%	9,3%	124,4%	156,5%	121,9%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	5,6%	6,7%	8,7%	9,9%	119,6%	130,1%	113,5%
powiaty (ALS)	4,0%	5,2%	6,2%	6,3%	130,3%	119,5%	101,2%
MNPP (ALS)	5,5%	6,3%	8,2%	7,6%	114,9%	129,3%	93,3%
gminy miejskie (PL)	5,3%	6,1%	7,1%	8,0%	113,8%	117,1%	113,0%
gminy wiejskie (PL)	4,1%	4,9%	8,1%	9,2%	119,4%	164,8%	113,3%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	5,0%	5,9%	8,0%	9,4%	117,1%	136,8%	116,4%
powiaty (PL)	4,2%	4,8%	5,5%	6,7%	114,8%	114,4%	121,7%
MNPP (PL)	5,4%	6,2%	8,0%	7,8%	115,4%	129,6%	97,1%

Źródło: opracowanie własne

Wskaźnik Wz_3 informuje nas jaką część dochodów ogółem należy zabezpieczyć na regulację bieżących zobowiązań. Jak można odczytać z tabeli 25. uczestnicy ALS mają na ogół wyższe wskaźniki zadłużenia, co przekłada się również na większe obciążenie swoich

budżetów. Niepokojącym jest fakt, że dla wszystkich samorządów ogólne zadłużenie rośnie z roku na rok. Średni wskaźnik Wz_3 dla gmin w Polsce za lata 2009-2012 wniósł 6,5%, przy czym w roku 2009 wyniósł 4,8% a w 2012 roku – 8,2% (dla uczestników ALS odpowiednio 6,7%, 4,9%, 8,2%). Jeśli chodzi o dynamikę wskaźnika Wz_3 to należy zauważyć, że tylko w przypadku gmin wiejskich i powiatów sytuacja jest korzystniejsza na rzecz członków ALS, tzn. średnia dynamika tego wskaźnika jest niższa niż w przypadku średniej krajowej.

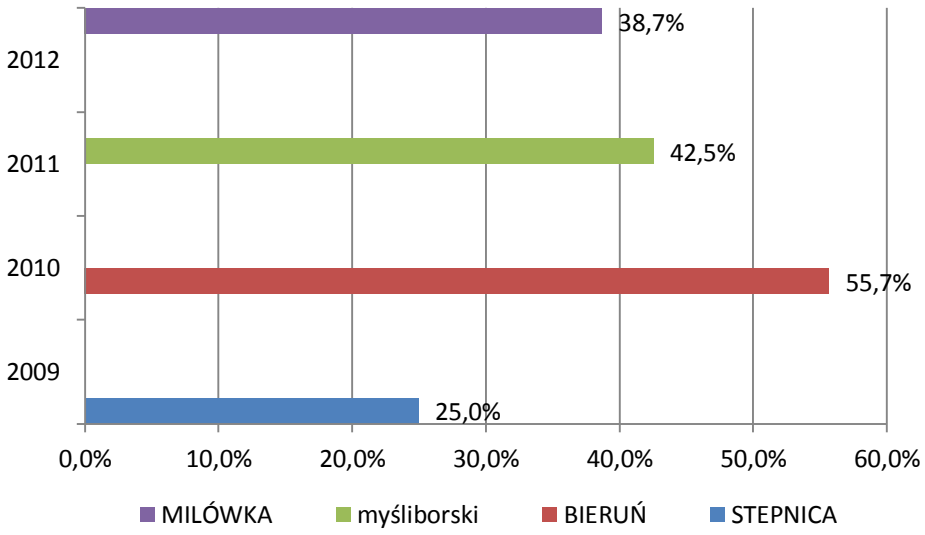
Wykres 20. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wz_3 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

Graficzna prezentacja wskaźnika Wz_3 wyraźnie wskazuje, że najbardziej zdyscyplinowane w generowaniu większego długu (wyraźniej wśród uczestników ALS), są duże miasta oraz powiaty. Szczególnie widoczne jest to w ostatnim okresie tj. lata 2012/2011.

Wykres 21. Uczestnicy ALS z najwyższym wskaźnikiem Wz_3 w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne

Ciekawa jest analiza wskaźnika Wz_3 uczestników ALS. Powyżej przedstawiono „liderów" tego wskaźnika w poszczególnych latach. W 2009 roku gmina Stepnica miała najwyższy wskaźnik rozchodów w stosunku do dochodów ogółem (25%). Jednak z pozyskanej informacji z gminy wynika, że była to jednorazowa spłata wszystkich zobowiązań gminy w jednym roku. Stąd też gmina Stepnica w kolejnych latach występuje bez kredytów i pożyczek wykazując zerowy stan zadłużenia. W przypadku wskaźnika Wz_3 należy wywnioskować, że wysokie wartości tego wskaźnika w jednym roku są wynikiem jednorazowych spłat zobowiązań kredytowych. We wszystkich przypadkach wskazanych powyżej taka sytuacja wystąpiła.

Ostatnim z analizowanych wskaźników jest: *udział wydatków na obsługę zadłużenia w dochodach własnych*

wzór: $Wz_5 = \frac{O+R}{D_w}$

gdzie

O – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

R - spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek,

D_w – dochody własne.

Kształtowanie się wskaźnika Wz_5 przedstawia tabela 26 oraz wykres 22.

Tabela 26. Wartość i dynamika wskaźnika Wz_5 – lata 2009-2012

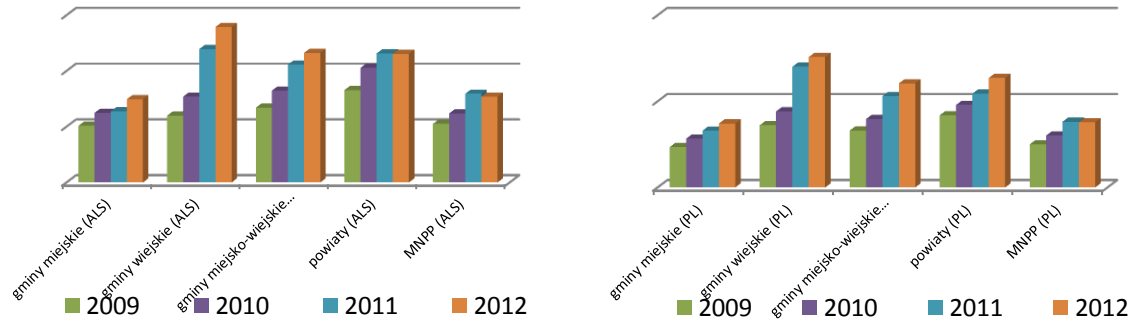
Typ JST	Wskaźnik Wz5				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
gminy miejskie (ALS)	10,2%	12,5%	12,8%	14,9%	122,7%	102,1%	117,0%
gminy wiejskie (ALS)	12,0%	15,4%	23,9%	27,9%	128,5%	155,3%	116,5%
gminy miejsko-wiejskie (ALS)	13,4%	16,5%	21,2%	23,2%	122,8%	128,4%	109,9%
powiaty (ALS)	16,6%	20,6%	23,1%	23,1%	124,1%	112,5%	99,8%
MNPP (ALS)	10,5%	12,4%	15,9%	15,4%	117,6%	128,6%	96,6%
gminy miejskie (PL)	9,4%	11,3%	13,2%	14,8%	120,5%	116,4%	112,6%
gminy wiejskie (PL)	14,5%	17,7%	28,1%	30,3%	122,2%	158,8%	108,0%
gminy miejsko-wiejskie (PL)	13,2%	15,9%	21,2%	24,2%	120,1%	133,6%	113,8%
powiaty (PL)	16,8%	19,2%	21,8%	25,5%	114,3%	113,7%	116,8%
MNPP (PL)	10,0%	12,1%	15,3%	15,1%	120,4%	126,6%	99,2%

Źródło: opracowanie własne

Wskaźnik Wz_5 w odróżnieniu do wskaźnika Wz_3 wskazuje na zdolność do regulowania zobowiązań dochodami własnymi. Dochody własne stanowią podstawowe źródło

finansowania wydatków budżetowych i stanowią o samodzielności dochodowej JST. Stąd też przyjmuje się, że dochody własne powinny w jak najwyższym stopniu zabezpieczyć pokrycie wydatków bieżących.

Wykres 22. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wz_5 – lata 2009-2012



Źródło: opracowanie własne

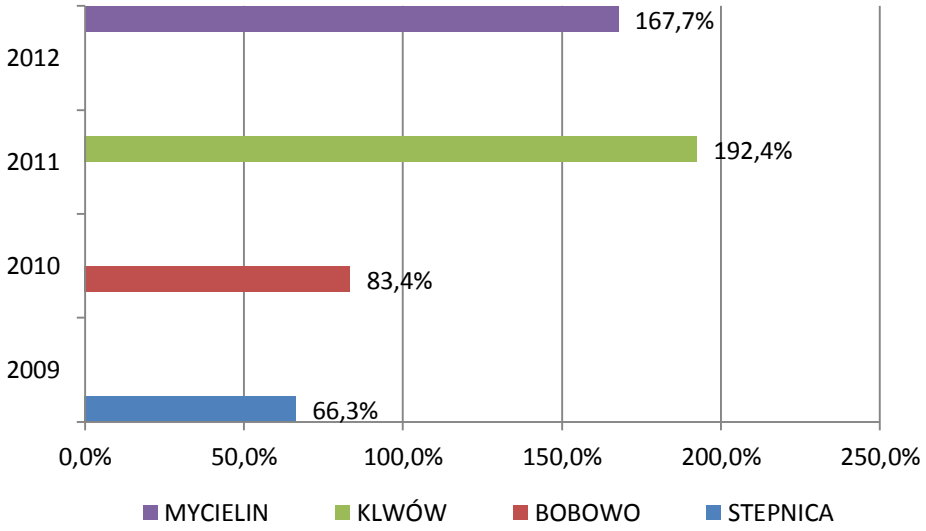
W przypadku gmin wiejskich wskaźnik ten jest korzystniejszy dla uczestników ALS, nie mniej jednak trudno wyciągnąć wnioski czy samorządy uczestniczące w Akademii bardziej racjonalnie gospodarują dochodami własnymi. Jedynie, co można zauważyć, to fakt nadmiernego zadłużania się wszystkich JST (o czym była już mowa wcześniej) oraz to, że samorządy starają się zmniejszać jego dynamikę. Oznaczać to może, że przyhamowane zostało zadłużenie JST, a jednocześnie wzrastają dochody własne.

Analizując kształtowanie się wskaźnika Wz_5 wśród uczestników ALS można zauważyć, że jego wartość znacznie różni od wskaźnika Wz_3 (wyk. 23). Wśród „liderów" tego wskaźnika pojawiają się inne samorządy, niż w przypadku wskaźnika poprzedniego. O ile wskaźnik w odniesieniu do dochodów ogółem, wskazał nam samorządy, które jednorazowo posiadały zdolność do spłaty skumulowanych zobowiązań, o tyle wskaźnik Wz_5 może wskazywać tendencje niepokojące. Jeżeli kształtowanie tego wskaźnika z roku na rok się zwiększa, może to oznaczać, że sytuacja finansowa JST ulega pogorszeniu. Analizując „liderów" wskaźnika w poszczególnych latach należy ocenić, że:

- gmina Stepnica spłaciła jednorazowo wszystkie swoje zobowiązania, więc zagrożenie złą sytuacją finansową nie występuje;
- gmina Bobowo z wysokiego wskaźnika w 2010 roku (83,4%) sukcesywnie zmniejsza jego wartość (2011 r. – 29,1% i 2012 r. – 12,6%);

- gmina Klwów wyraźnie ten wskaźnik pogarszała w latach 2009-2011 (19,4%, 44,0%, 192,4%), a pomimo zmniejszenia jego wartości w 2012 r. to nadal utrzymywał się on na wysokim poziomie 63,3%;
- gmina Mycielin wskaźnik Wz_5 w latach 2009-2011 utrzymywała na stosunkowo niskim poziomie (ok. 8,5%) jednak w 2012 roku nastąpił jego drastyczny wzrost. Może to sugerować, że również w przypadku gminy Mycielin nastąpiła jednorazowa spłata zobowiązań kredytowych.

Wykres 23. Uczestnicy ALS z najwyższym wskaźnikiem Wz_5 w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne

Zakończenie

Przemiany, które nastąpiły w ostatnim dwudziestoleciu w sposób nieodwracalny zmieniły oblicze polskich samorządów. Nowe koncepcje zarządzania i pojawienie się menedżerskiego podejścia do wykonywania zadań publicznych wymusiły, szczególnie na administracji samorządowej, zwiększoną troskę o rozwój „małych ojczyzn" i stałe podnoszenie jakości życia społeczności lokalnej. W tych uwarunkowaniach rola włodarza uległa zmianie, z podejścia administracyjnego, na podejście menedżerskie. *Aby jednak stać się menedżerem doskonałym*, jak twierdzi A.Koźmiński[71] *należy posiadać: pewne cechy psychofizyczne, specyficzną motywacja, chęć, umiejętność i ochotę oddziaływania na innych ludzi oraz pewne kwalifikacje intelektualne*. Należy również zgodzić się z P.Swianiewiczem[72], który twierdzi, że *posiadanie wyjątkowych umiejętności zarządzania gminą to nie tylko przygotowanie merytoryczne liderów lokalnych, to także specyficzne cechy charakteru predysponujące daną osobę do sprawowania władzy lokalnej w sposób sprawny i skuteczny (np. charyzma), a także grupa czynników instytucjonalno-systemowych (np. prawne umocowanie władztwa, przynależność do partii politycznych, kultura polityczna)*. Pomimo, że wiele czynników wpływa na sprawność zarządzania lidera lokalnego to jednak podstawą wszystkich z nich jest wiedza merytoryczna, którą liderzy samorządowi mogli nabyć poprzez uczestnictwo w Akademii Liderów Samorządowych.

Akademia Liderów Samorządowy to istotne wsparcie merytoryczne, każdego kto z tego wsparcia skorzystał. Uczestnictwo w profesjonalnie przygotowanym cyklu kształcenie dedykowanego wybranym grupom samorządowców wniosło nieocenioną wartość dodaną. Skupienie w jednym ośrodku dydaktycznym 40 osób reprezentujących różne samorządy, a zajmujących podobne funkcje, pozwoliło na swobodną wymianę informacji, poznanie problemów pojawiających się w różnym wymiarze w podobnych jednostkach.

Uczestnicy Akademii Liderów Samorządowych to głównie Sekretarze i Skarbnicy JST. Ich udział w cyklu kształcenia był dobrowolny. Wydaje się jednak, że chęć uczestnictwa wynikała z podświadomości, że to co jest oferowane w programie będzie miało duże znaczenie w bieżącej pracy każdego z nich.

Sformułowana na wstępie pracy teza badawcza odnosiła się do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęto założenie, że jednostki samorządu

[71] K.A. Koźmiński, Menedżer doskonały, w: Zarządzanie. Teoria i praktyka, red.A.K.Koźmiński, W.Piotrowski, wyd. PWN 2000, s. 70-71
[72] P.Swianiewicz, U. Klimska, Kto rządzi gminą i jak? …, wyd. cyt., s. 18

terytorialnego uczestniczące w Akademii Liderów Samorządowych posiadają na ogół lepszą sytuację finansową, niż przeciętne JST w Polsce. Odnosząc to założenie do tematu pracy uważa się, że jeżeli weryfikacja tezy byłaby pozytywna to uczestnictwo poszczególnych samorządowców w Akademii jest raczej wynikiem ich rozsądku niż koniecznością. Na pytanie czy faktycznie tak się dzieje, próbowano udzielić odpowiedzi poprzez szerokowątkową analizę finansową. Do tego celu użyto wybranych wskaźników oceny sytuacji finansowej publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Na wstępie analiz dokonano uproszczonej oceny bieżącej (wg stanu za 2012 rok) sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w Akademii Liderów Samorządowych. Z tej oceny wynika, że uczestnicy ALS reprezentują różnorodne samorządy, których aktualna sytuacja finansowa w wybranych aspektach jest korzystniejsza, a w innych mniej korzystna. Analizując wskaźniki sytuacji finansowej JST za lata 2009-2012 trudno jest wyciągnąć jednoznaczne wnioski. Zarówno wskaźniki budżetowe, jak i wskaźniki na mieszkańca i zadłużenia kształtują się różnie, dla różnych typów JST. Reprezentacja samorządów w Akademii jest przypadkowa, co też wyniki analiz potwierdzają. Być może bardziej pogłębiona analiza korelacji i zależności różnych zmiennych pozwoliłaby wyciągnąć jednoznaczne wnioski, ale na podstawie przeprowadzonej w pracy analizy nie można tego jednoznacznie stwierdzić. Stąd też ponownie można zadać pytanie badawcze, czy faktycznie sytuacja finansowa JST uczestniczących w Akademii Liderów Samorządowych jest korzystniejsza niż przeciętna krajowa?

Dzięki poznaniu uczestników Akademii oraz analizie wybranych wskaźników sytuacji finansowej w ich samorządach mogę jednoznacznie stwierdzić, że uczestnictwo w Akademii Liderów Samorządowych nie ma jednoznacznego związku z sytuacją finansową poszczególnych JST. Uczestnicy powszechnie deklarowali, że swój udział w Akademii zawdzięczają raczej chęci poznania się i wspólnej wymianie informacji o swoich samorządach, niż konieczności naprawy sytuacji finansowej w JST. Samo uczestnictwo w zorganizowanych zajęciach to wynik zrozumienia istoty koncepcji *uczenia się przez całe życie*, które w Memorandum[73] wydanym przez Komisję Europejską w 2000 roku zdefiniowano jako *wszelkie formy nauki podejmowane przez całe życie, mające na celu doskonalenie, pogłębianie wiedzy, umiejętności i kompetencji z perspektywy osobistej, obywatelskiej, społecznej i/lub zawodowej*.

[73]http://pl.wikipedia.org/wiki/Memorandum_dotycz%C4%85ce_uczenia_si%C4%99_przez_ca%C5%82e_%C5%BCycie

Od autora:

Autor niniejszej pracy pełni funkcję Skarbnika Gminy w gminie Sława. Sława jest gminą miejsko-wiejską położoną w południowej części województwa lubuskiego, na Pojezierzu Sławskim. Sława jest typową gminą turystyczną, która swoje walory turystyczna zawdzięcza drugiemu, co do wielkości jezioru w zachodniej części Polski. Sytuacja finansowa gminy jest stabilna, gmina należy do kategorii jednostek o wysokich dochodach[74]. Stan zadłużenia gminy mieści się w przeciętnych wartościach krajowych. W 2011 roku w Sławie przeprowadzono restrukturyzację zadłużenia, zbilansowano budżet, określono założenia osiągania stałej nadwyżki operacyjnej oraz wyznaczono kierunki rozwoju lokalnego.

Autor jednocześnie jest pracownikiem Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Głogowie, posiada stopień naukowy doktora w zakresie nauk ekonomicznych. Od wielu lat zajmuje się analizą skuteczności zarządzania jednostka samorządu terytorialnego, zgłębia koncepcje nowoczesnego zarządzania publicznego i podejścia menedżerskiego w zarządzaniu.

Pytanie zasadnicze dlaczego wybrał udział w Akademii Liderów Samorządowych? Odpowiedź jest prosta. To pierwszy tak kompleksowy program, który dostarcza nieocenionego wsparcia merytorycznego i mentalnego dla uczestników. Uczestnictwo dużej grupy „branżystów" w zorganizowanym cyklu kształcenia, to nowe kontakty, współpraca, benchmarking oraz nowe przyjaźnie.

Serdecznie dziękuję organizatorom za ten program i życzę dalszego rozwoju tego kierunku wsparcia.

dr Jarosław Hermaszewski

[74] zob. P.Krawczyk, T.Potkański, A.Porawski, *Metodyka wydzielenia grup porównawczych jednostek samorządu terytorialnego dla potrzeb Systemu Analiz Samorządowych*, Poznań 2008, s. 1, http://www.sas.zmp.poznan.pl/informacje/metodyka_grup_porownawczych.pdf [data dostępu: 25.10.2013]

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, Biała Podlaska 2006
2. Bednarski L., Analiza finansowa w przedsiębiorstwie, wyd. PWE, Warszawa 2007
3. Bielski M., Efektywność organizacji – pojęcie wielowymiarowe, „Prakseologia" 1997-1998, nr 1-2
4. Bolesta-Kukułka K., Decyzje menedżerskie, wyd. PWE, Warszawa 2003
5. Brol R., Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego. w: Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, red. Obrębalski M, wyd. AE, Wrocław 1996, s.11
6. Gryffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, wyd. PWN, Warszawa 2005
7. Hausner J., Zarządzanie publiczne, wyd. SCHOLAR, Warszawa 2008
8. Jastrzębska M., Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego, Oficyna Wolters-Kluwer business, Warszawa 2008
9. Jastrzębska M., Znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010, „Finanse komunalne" nr 10/2011
10. John P., Local governance in Western Europe, SAGE Publication Ltd., London 2001
11. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DZ.U. 1997 Nr 78 nr 473)
12. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
13. Koźmiński K.A., Menedżer doskonały, w: Zarządzanie. Teoria i praktyka, red.A.K.Koźmiński, W.Piotrowski, wyd. PWN 2000
14. Kożuch B., Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji, wyd. Placet, Warszawa 2004
15. Kożuch B., Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji, wyd. Placet 2004
16. Krawczyk P., Potkański T., Porawski A., Metodyka wydzielenia grup porównawczych jednostek samorządu terytorialnego dla potrzeb Systemu Analiz Samorządowych – aktualizacja grup porównawczych w oparciu o dane za lata 2007-2008, Poznań 2009
17. Kulesza M., Słowo wstępne do drugiego wydania, w: D. Osborne, T.Gaebler, Rządzić inaczej – Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administracje publiczną, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005

18. Leszczyński Z., Skowronek-Mielczarek A., Analiza ekonomiczno-finansowa spółki, wyd. PWE 2004
19. Lubińska T., Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, wyd. Difin, Warszawa 2011
20. Lubińska T., Strąk T., Lozano-Platonoff A., Będziszak M., Godek M., Budżet zadaniowy jako główny nurt prac proefektywnościowych w obszarze Nowego Zarządzania Publicznego, w: Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, red. T. Lubińska, wyd. Difin, Warszawa 2011
21. Lubińska T., Reforma finansów publicznych w Polsce – zakres i uwarunkowania, w: Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność, wyd. Difin, Warszawa 2009
22. Markowski T., Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego, w: Gospodarka regionalna i lokalna, red. Z. Strzelecki, wyd. PWN, Warszawa 2008
23. Młynarczyk A., Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a państwowy dług publiczny, „Finanse Komunalne" 1-2/2012
24. Osborn D., Gaebler T., Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005
25. Penc J., Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania, Warszawa 2007
26. Pszczółkowski T., Zasady sprawnego zarządzania, wyd. WP, Warszawa 1976
27. Rajca L., Koncepcja local governance w Anglii, w: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012
28. Swianiewicz P., Nadwyżka operacyjna, „Wspólnota" nr 15 z 15.04.2007
29. Swianiewicz P., Klimska U., Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy w teorii i praktyce samorządów w Polsce, Studia Regionalne i Lokalne nr 4 (14)/2003
30. Wojciechowski E., Rola władz lokalnych w działalności gospodarczej, w: Ekonomika i zarządzanie miastem, red. R. Brol, wyd. AE, Wrocław 2004
31. Wnuk-Pel T., Gajewski R., Nowoczesne metody analizy dokonań przedsiębiorstwa, w: Analiza finansowa w zarządzaniu współczesnym przedsiębiorstwem, red. M.Walczak, wyd. Difin, Warszawa 2007
32. Zarządzanie. Teoria i praktyka, red. Koźmiński A. K., Piotrowski W., wyd. PWN, Warszawa 2007
33. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz 1240)

Spis stron internetowych

1. http://pl.wikipedia.org/wiki/Przedsiębiorczość [dostęp: 11.10.2013 r.]
2. https://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-wspolpracy/3964,Departament-Wspolpracy-z-JST.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
3. https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/archiwum-projektow-sys/caf/2050,dok.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
4. https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/modernizacja-procesow/6844,Prezentacja-dotyczaca-Zadania-1.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
5. https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/promocja-standardow-ko/6845,Prezentacja-dotyczaca-Zadania-2.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
6. https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/wsparcie-dla-procesow/6846,Prezentacja-Zadanie-3.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
7. https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/zastosowanie-podejscia/6847,Prezentacja-Zadanie-4.htmll [dostęp: 18.10.2013 r.]
8. https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/przeglad-standardow-za/6848,Prezentacja-Zadanie-5.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
9. https://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/systemowe-wsparcie-pro/opracowanie-innowacyjn/6849,Prezentacja-Zadanie-6.html [dostęp: 18.10.2013 r.]
10. https://mac.gov.pl/dobre.prawo/ [dostęp: 18.10.2013 r.]
11. http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe [dostęp: 18.10.2013 r.]
12. http://wspolnota.org.pl/artykul/788,nadwy%C5%BCkaoperacyjna [dostęp: 6.09.2013]
13. http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=1902&wysw=82&sub=sub5 [dostęp: 25.10.2013]
14. http://www.sas.zmp.poznan.pl/informacje/WZR_raport_z_realizacji_pracy.pdf [dostęp: 25.10.2013]

Spis rysunków

Rysunek 1. Koncepcja zarządzania strategicznego – etap planistyczny

Rysunek 2. Rozkład terytorialny jednostek samorządu terytorialnego biorących udział w Akademii Liderów Samorządowych – wszystkie edycje

Spis tabel

Tabela 1. Uczestnicy studiów podyplomowych Akademii Liderów Samorządowych

Tabela 2. Bloki tematyczne do wyboru w ramach studiów podyplomowych ALS – I edycja

Tabela 3. Liczba słuchaczy ALS – układ wg. województw

Tabela 4. Liczba słuchaczy ALS – układ wg. typów JST

Tabela 5. Udział przedstawicieli jednostek samorządów terytorialnych w programie ALS – według miejsca prowadzenia zajęć

Tabela 6. Liczba słuchaczy ALS – układ wg. zajmowanych stanowisk w JST

Tabela 7. Średnie dochody i wydatki budżetowe JST – układ plan-wykonanie

Tabela 8. Średnie dochody i wydatki budżetowe JST – w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Tabela 9. Miejsce samorządów uczestniczących w ALS w rankingu dochodowości JST

Tabela 10. Średnie dochody bieżące i wydatki bieżące JST – układ plan-wykonanie

Tabela 11. Średnia nadwyżka operacyjna i deficyt operacyjny JST – układ plan-wykonanie

Tabela 12. Średnie dochody i wydatki majątkowe – udział w wydatkach ogółem

Tabela 13. Wskaźnik pokrycia wydatków majątkowych

Tabela 14. Średnie przychody i rozchody budżetowe – układ plan-wykonanie

Tabela 15. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_1 – lata 2009-2012

Tabela 16. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_2 – lata 2009-2012

Tabela 17. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_3 – lata 2009-2012

Tabela 18. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_4 – lata 2009-2012

Tabela 19. Wartość i dynamika wskaźnika Wb_7 – lata 2009-2012

Tabela 20. Wartość i dynamika wskaźnika Wl_1 – lata 2009-2012

Tabela 21. Wartość i dynamika wskaźnika Wl_2 – lata 2009-2012

Tabela 22. Wartość i dynamika wskaźnika Wl_3 – lata 2009-2012

Tabela 23. Wartość i dynamika wskaźnika Wz_1 – lata 2009-2012

Tabela 24. Uczestnicy ALS o najwyższym średnim wskaźniku Wz_1 w latach 2009-2012 („liderzy” – wg typów JST)

Tabela 25. Wartość i dynamika wskaźnika Wz_3 – lata 2009-2012

Tabela 26. Wartość i dynamika wskaźnika Wz_5 – lata 2009-2012

Spis wykresów

Wykres 1. Udział procentowy uczestników ALS – układ według podziału Polski
Wykres 2. Struktura udziału jednostek samorządu terytorialnego w projekcie ALS
Wykres 3. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_1 – lata 2009-2012
Wykres 4. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_1
Wykres 5. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_2 – lata 2009-2012
Wykres 6. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_2
Wykres 7. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_3 – lata 2009-2012
Wykres 8. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_3
Wykres 9. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_4 – lata 2009-2012
Wykres 10. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_4
Wykres 11. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wb_7 – lata 2009-2012
Wykres 12. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszych zmianach wskaźnika Wb_7
Wykres 13. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wl_1 – lata 2009-2012
Wykres 14. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszej średniej wskaźnika Wl_1 (za lata 2009-2012) - wg typów JST
Wykres 15. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wl_2 – lata 2009-2012
Wykres 16. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszej średniej wskaźnika Wl_2 (za lata 2009-2012) - wg typów JST
Wykres 17. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wl_3 – lata 2009-2012
Wykres 18. Uczestnicy ALS o najkorzystniejszej średniej wskaźnika Wl_3 (za lata 2009-2012) - wg typów JST
Wykres 19. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wz_1 – lata 2009-2012
Wykres 20. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wz_3 – lata 2009-2012
Wykres 21. Uczestnicy ALS z najwyższym wskaźnikiem Wz_3 w poszczególnych latach
Wykres 22. Graficzna prezentacja kształtowania się wskaźnika Wz_5 – lata 2009-2012
Wykres 23. Uczestnicy ALS z najwyższym wskaźnikiem Wz_5 w poszczególnych latach