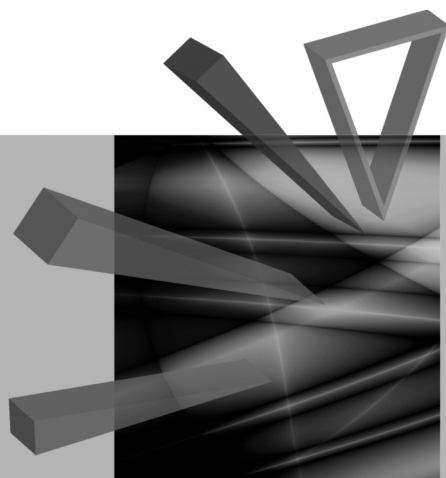


**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**243**

# Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi  
**Ryszard Brol**  
**Andrzej Sztando**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-280-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
<b>Andrzej Sztando:</b> Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
<b>Anna Beata Kawka:</b> Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin .....	27
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne .....	35
<b>Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański:</b> Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim .....	46
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego .....	54
<b>Hanna Adamska:</b> Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej .....	63
<b>Tomasz Bąk:</b> Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim .....	71
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra .....	82
<b>Andrzej Sobczyk:</b> Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
<b>Stanisław Korenik:</b> Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
<b>Emilia Konopska-Struś:</b> Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia .....	116
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelka:</b> Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego .....	126
<b>Edward Wiśniewski:</b> Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
<b>Marek Kunasz:</b> Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce .....	144
<b>Ryszard Broł:</b> Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian .....	153
<b>Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak:</b> Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

<b>Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna:</b> Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości .....	173
<b>Artur Myna:</b> Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
<b>Renata Sosnowska-Noworól:</b> Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej .....	202
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym .....	212
<b>Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP .....	222
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego .....	229
<b>Marian Oliński:</b> Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego .....	238
<b>Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz:</b> Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego .....	249
<b>Jacek Chądzyński:</b> Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
<b>Zbigniew Grzymała:</b> W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego .....	282
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty .....	296
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000 .....	307
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej .....	315
<b>Józef Łobocki:</b> Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
<b>Magdalena Mischuk:</b> Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
<b>Paweł Piątkowski:</b> Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju .....	343
<b>Jacek Sierak:</b> Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego .....	352

<b>Tomasz Uryszek:</b> Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
<b>Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski:</b> Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK” .....	383
<b>Wioleta Palewska:</b> Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy) .....	398
<b>Maciej Popławski:</b> Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego .....	406
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
<b>Elżbieta Nawrocka:</b> Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej .....	426
<b>Dariusz Zawada:</b> Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
<b>Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza:</b> Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
<b>Karol Krajewski:</b> Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
<b>Stefan Zawierucha:</b> Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego .....	484
<b>Jarosław Uglis:</b> Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi .....	495
<b>Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk:</b> Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
<b>Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka:</b> Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie .....	515

## Summaries

<b>Andrzej Sztando:</b> Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning .....	26
<b>Anna Beata Kawka:</b> Capital expenditures of communes as an instrument of local development .....	34
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects .....	45

<b>Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański:</b> The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
<b>Hanna Adamska:</b> Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
<b>Tomasz Bąk:</b> The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
<b>Andrzej Sobczyk:</b> Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
<b>Stanisław Korenik:</b> Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
<b>Emilia Konopska-Struś:</b> Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska:</b> Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
<b>Edward Wiśniewski:</b> Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
<b>Marek Kunasz:</b> Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
<b>Ryszard Broł:</b> Network of counties – changes proposal.....	162
<b>Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak:</b> Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
<b>Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna:</b> Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
<b>Artur Myna:</b> Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
<b>Renata Sosnowska-Noworól:</b> The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
<b>Urszula Markowska-Przybyła:</b> Social capital in regional and local development.....	221
<b>Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

<b>Bożena Kuchmacz:</b> Local action groups as a manifestation of social capital activity .....	237
<b>Marian Oliński:</b> Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study .....	248
<b>Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz:</b> Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
<b>Jacek Chądzyński:</b> Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Impact of political fragmentation on cooperation among local governments .....	281
<b>Zbigniew Grzymała:</b> In seeking the model of self-government management	295
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects .....	306
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Changes of local authorities property management systems after the year 2000 .....	314
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Project cycle management method application in the local government administration .....	322
<b>Józef Łobocki:</b> The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units .....	332
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
<b>Paweł Piątkowski:</b> Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
<b>Jacek Sierak:</b> The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units .....	361
<b>Tomasz Uryszek:</b> Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy .....	371
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Special economic zones development in Poland.....	382
<b>Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski:</b> Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK” .....	397
<b>Wioleta Palewska:</b> Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
<b>Maciej Popławski:</b> The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion .....	416
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
<b>Elżbieta Nawrocka:</b> Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge .....	438
<b>Dariusz Zawada:</b> Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness .....	452
<b>Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta:</b> Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

---

<b>Karol Krajewski:</b> The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
<b>Stefan Zawierucha:</b> Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks .....	483
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
<b>Jarosław Uglis:</b> Agritourism in rural economy diversification.....	504
<b>Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk:</b> The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
<b>Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka:</b> A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków .....	524



**Jarosław Hermaszewski**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

---

## **DECYZJE FINANSOWE I INWESTYCYJNE W ZARZĄDZANIU JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMINY SŁAWA – PRAKTYCZNE ASPEKTY**

---

**Streszczenie:** Podejmowanie decyzji przez liderów lokalnych staje się przedmiotem zainteresowania wielu badaczy. Występujące w praktyce samorządu terytorialnego specyficzne uwarunkowania powodują, że analogie podejmowania decyzji ze sfery biznesu nie zawsze występują w sferze publicznej. Na przykładzie samorządu sławskiego przedstawiono uwarunkowania i problemy towarzyszące podejmowaniu trudnych decyzji finansowych i inwestycyjnych. To, co jest odpowiednio zaplanowane, może być wskazówką do działań, lecz nie zawsze odpowiada realiom towarzyszącym wdrażaniu ich w życie.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, decyzje, finanse publiczne.

### **1. Wstęp**

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

W prezentowanym artykule zwrócono uwagę na istotę decyzji finansowych i inwestycyjnych, których podejmowanie ma kluczowe znaczenie dla procesów rozwojowych samorządu terytorialnego. Na przykładzie samorządu sławskiego zostały wskazane wady i zalety długookresowego planowania rozwoju oraz problemy decy-

zyjne pojawiające się w trakcie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju. Struktura pracy obejmuje wstęp, wprowadzenie w istotę decyzji menedżerskich, charakterystykę strategii zrównoważonego rozwoju Sławy oraz omówienie podstawowych problemów decyzyjnych w zakresie wyboru kierunków inwestowania oraz źródeł finansowania.

## 2. Istota decyzji menedżerskich

Jeżeli decyzją nazywamy „akt wyboru jednego wariantu rozwiązania lub działania spośród wielu możliwych w danej sytuacji” [Urbańczyk 1997, s. 48] lub inaczej „świadomy, nielosowy wybór jednego z wielu (co najmniej dwóch) możliwych sposobów działania” [Bolesta-Kukułka 2003, s. 43], to należy zwrócić uwagę na trzy zasadnicze elementy. Jak wskazuje K. Bolesta-Kukułka [2003, s. 43], decyzja ma charakter *poznawczy* (identyfikujemy co najmniej dwa warianty wyboru), decyzja ma charakter *aksjologiczny* (dokonujemy pewnego wartościowania przed wyborem) oraz decyzja ma charakter *wolicjonalny* (postanowienie o realizacji). Decyzje menedżerskie charakteryzują się przede wszystkim faktem występowania elementu wolicjonalnego. Z samego etymologicznego znaczenia pojęcia decydowanie (łac. *decisio*) można wnioskować, że chodzi o *postanowienie* określonego działania, co może oznaczać, że w samym procesie poszukiwania najlepszych rozwiązań (optymalizacji) nie zawsze musi występować akt wyboru spośród różnych wariantów działania. Ponieważ ktoś musi zdecydować o tym, czy dane rozwiązanie wdrożyć czy nie, to właśnie to odróżnia decyzje menedżerskie od tych decyzji podejmowanych pod wpływem danej sytuacji, przy określonych ograniczeniach czy rutynowych. Większość decyzji podejmowanych w jednostkach administracji publicznej zmierza do poszukiwania optymalnych rozwiązań, ale akt wyboru ogranicza się do przyjęcia pierwszego zadowolającego wariantu. Stąd też takie procesy decyzyjne mogą stanowić katalog decyzji reaktywnych. Menedżerski proces decyzyjny nie rozpoczyna się pod wpływem konieczności reagowania na sytuacje wymuszające działania. Zgodzić się można z J. Pencem, który stwierdza, że „kluczem do powodzenia organizacji są dzisiaj okazje, nie problemy”. Dodaje on, że „problem jest tym, co zagraża zdolności organizacji do osiągnięcia celów, okazja zaś tym, co umożliwi ich przekroczenie, a więc osiągnięcie znacznie lepszych wyników niż te, które może zapewnić najlepsze rozwiązanie i przekształcenie go w działanie” [Penc 2007, s. 160]. Jak zauważyli D. Osborne i T. Gaebler w jednej ze swoich tez, władze powinny być przewidujące. Zapobieganie jest tańsze niż leczenie [Osborne, Gaebler 2005, s. 302]. Stąd też proces decyzyjny nie powinien być rutynowym podejmowaniem decyzji. Decyzje menedżerskie posiadają pewny element swobody działania poprzedzający akt dokonania wyboru rozwiązań do realizacji. Ta swoboda działania może przejawiać się brakiem przymusu czy konieczności wyboru danego, z góry narzuconego wariantu do realizacji. Należy jednak dodać, że swoboda w procesie decyzyjnym jest zawsze ograniczona. Warunki systemowego działania tworzą

katalog ograniczeń związanych choćby z otoczeniem każdej organizacji. O ile otoczenie zadaniowe stanowi ten element wzajemnych relacji z otoczeniem, na który organizacja może wywierać wpływ i w pewnym zakresie go kształtować, o tyle otoczenie ogólne tworzy bariery i obszary, w których zmuszeni jesteśmy się poruszać. Stąd też podejmowanie decyzji menedżerskich służących rozwiązywaniu różnych problemów zawsze będzie ograniczone. Można zatem się zgodzić z K. Bolestą-Kukułką, że „rozwiązywanie problemów menedżerskich wymaga przed podjęciem ostatecznej decyzji dokonania nie jednego, ale całego ciągu kolejnych wyborów, z których wybór definitywnie określający sposób rozwiązania problemów połączony z postanowieniem o jego realizacji, jest tylko ostatnim w tym ciągu” [Bolesta-Kukułka 2003, s. 48]. Dodaje ona, że „wszystkie wybory wcześniejsze określają jego ostateczną treść i formę. Dopiero ten ostatni wybór jest decyzją menedżerską w pełnym tego słowa znaczeniu”. Analogię do decyzji menedżerskich można znaleźć w zarządzaniu strategicznym jednostką samorządu terytorialnego. Jak zauważył J. Supernat, „ujęcie menedżerskie odnośnie samorządu wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego, a także sektora pozarządowego, eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności” [Supernat 2005]. Z tym też przesłaniem D. Osborne i T. Gaebler formułowali tezy przeobrażeń administracji publicznej, podkreślając takie postawy, jak konkurencyjność, przedsiębiorczość, prorynkowość (zob. [Osborne, Gaebler 2005, s. 117, 272, 379]). Jak twierdzi M. Adamowicz, „istotnym warunkiem tego są nie tylko stojące do dyspozycji środki finansowe i materialne, ale także sprawność zarządzania operacyjnego i strategicznego” [Adamowicz 2006, s. 22]. O identyfikowanych problemach organizacyjnych i finansowych w zarządzaniu strategicznym jednostką samorządu terytorialnego pisałem we wcześniejszych publikacjach [Hermaszewski 2010, s. 219 i in.].

### 3. Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Sława

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

Z istotą zarządzania strategicznego wiąże się planowanie wieloletnie. Zgodnie z definicją planowania przedstawianą w podręcznikach od zarządzania [Kozłowski, Piotrowski (red.) 2000, s. 179] można odczytać, że „planowanie jest procesem polegającym na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji

opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach”. Natomiast R. Krupski dodaje, że „planowanie jest to coś, co robimy przed podjęciem działania. Znaczy to, że jest ono antycypacyjnym podejmowaniem decyzji. Jest to proces decydowania o tym, co robić i jak robić, zanim trzeba podjąć decyzję” [Krupski 2000, s. 49]. Strategiczne planowanie długoterminowe (wieloletnie) rozwoju gminy powinno uwzględniać aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne, łącznie z problematyką działalności inwestycyjnej. Bez wątplenia inwestycje stają się głównym czynnikiem rozwoju gminy. Bez inwestowania nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie samorządów terytorialnych w dłuższym okresie.

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

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

**Tabela 1.** Główne inwestycje zrealizowane w gminie Sława w latach 2004–2011 (w zł)

Lp.	Nazwa zadania	Okres realizacji	Zaangażowanie finansowe	Udział środków bezzwrotnych
1	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sławie. Etap I i II	2004–2009	19 491 371,51	13 769 293,93
2	Budowa Sali Widowiskowo-Sportowej z zapleczem w Sławie	2004–2008	4 294 341,85	1 333 310,90
3	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011 – drogi gminne Sławy	2007–2011	11 845 523,25	4 584 252,34
4	Budowa i modernizacja obiektów turystycznych w Gminie Sława	2007–2011	7 512 780,05	3 268 306,51

Źródło: na podstawie dokumentów źródłowych – opracowanie własne.

Przedstawione powyżej zadania inwestycyjne wpisywały się w założenia strategii zrównoważonego rozwoju gminy. Dzięki pozyskaniu zewnętrznych źródeł finansowania była możliwość zrealizowania zadań, które przyczyniły się do dynamicznego rozwoju gminy.

#### 4. Zidentyfikowane problemy decyzyjne w procesach inwestycyjnych

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

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

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

Podstawowy problem decyzyjny związany z realizacją koniecznych inwestycji proekologicznych wiązał się z wyborem potencjalnego źródła finansowania. Wielkość zadania stanowiła ponad 50% rocznych dochodów gminy. Przy tak dużym projekcie inwestycyjnym konieczność zabezpieczenia udziału własnego stała się podstawowym problemem do rozwiązania. Szeroko prowadzone konsultacje polityczne, społeczne i biznesowe doprowadziły do kompromisu i podziału inwestycji na dwa powiązane ze sobą etapy. Pierwszy etap dotyczył budowy nowoczesnej oczyszczalni ścieków wraz z podczyszczalniami przy zakładach mięsnych, na łączną wartość 14,3 mln zł. Drugi etap obejmował budowę pól filtracyjnych i infrastruktury odprowadzającej oczyszczone ścieki w bezpieczne miejsce, na łączną wartość 5,2 mln zł. Tak podzielony proces inwestycyjny pozwolił na zbudowanie montażu finansowego obejmującego sfinansowanie dużej części środkami bezzwrotnymi pierwszy i drugi etap inwestycji.

W warunkach niepewności co do sfinansowania całości inwestycji gmina Sława w 2004 roku złożyła dwa wnioski w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Jeden w ramach Priorytetu 1 Działanie Infrastruktura ochrony środowiska na sfinansowanie projektu inwestycyjnego pt. „Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni miejskiej w Sławie” na łączną kwotę 15,6 mln zł, przy założeniu 75% finansowania środkami Unii Europejskiej, drugi w ramach Priorytetu 3 Działanie Obszary podlegające restrukturyzacji na sfinansowanie projektu inwestycyjnego



pt. „Budowa systemu odprowadzania ścieków z oczyszczalni w Sławie” na łączną kwotę 4,7 mln zł. W ramach procedury oceny projektów gmina Sława otrzymała dofinansowanie w ramach ZPORR jedynie pierwszego wniosku. Umowę podpisano z Wojewodą Lubuskim w 2006 roku na łączną wartość 14,3 mln zł (w tym 7,7 mln zł dofinansowania w ramach ZPORR 2004–2006). Dofinansowanie stanowiło jedynie 60,66% łącznej wartości projektu. W ramach pierwszego etapu problemem stało się nie tylko sfinansowanie wkładu własnego w wysokości ponad 5 mln zł, ale również pozostały do sfinansowania koszty niekwalifikowane projektu, w wysokości ponad 1,4 mln zł. Poszukiwanie możliwości finansowania stało się koniecznością z racji pogarszającej się sytuacji finansowej całego budżetu gminy. Analiza płynności finansowej budżetu oraz zdolności inwestycyjnej wykazywała mocno ograniczone możliwości budżetowe (tab. 2).

**Tabela 2.** Budżet gminy Sława w układzie biznesowym – za lata 2005–2008 (w zł)

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

Źródło: na podstawie dokumentów źródłowych – opracowanie własne.

Władze lokalne, mając świadomość konieczności zgromadzenia udziału własnego w wysokości ponad 5 mln zł, podjęły starania o pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania przedmiotowego projektu. Równolegle zostały podjęte działania

na rzecz poszukiwania możliwych źródeł sfinansowania drugiego etapu inwestycji. Realizacja drugiego etapu stanowiła gwarancję uzyskania wskaźników trwałości projektu. Samo wybudowanie nowoczesnej oczyszczalni ścieków w dużej części rozwiązywało problem ekologiczny jeziora, natomiast aby uzyskać efekt naturalnego oczyszczania jeziora, niezbędne stało się wybudowanie infrastruktury towarzyszącej oczyszczaniu ścieków. Dzięki mocnemu wsparciu lokalnych parlamentarzystów oraz profesjonalnemu przygotowaniu uzasadnienia konieczności dodatkowego finansowania Zarząd Województwa Lubuskiego podjął decyzję o sfinansowaniu II etapu inwestycji w Sławie w ramach Kontraktu Wojewódzkiego dla Województwa Lubuskiego na lata 2005–2006 w kwocie 3 mln zł, oraz w ramach Kontraktu Województwa Lubuskiego na lata 2007–2008 w kwocie 2 mln zł. Stąd drugi etap realizacji inwestycji został sfinansowany środkami bezzwrotnymi w kwocie 5 mln zł, przy łącznej wartości inwestycji 5,2 mln zł.

**Tabela 3.** Montaż finansowy projektu ekologicznego pt. „Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sławie, Etap I i II”, zrealizowanego w gminie Sława w latach 2006–2008

Lp.	Źródła finansowania	Zaangażowanie finansowe	Udział
		zł	%
1	Dofinansowanie w ramach programu ZPORR	7 771 713,13	39,9
2	Dotacja w ramach Kontraktu Wojewódzkiego	5 997 580,80	30,8
3	Pożyczka z WFOŚiGW	4 342 600,00	22,3
4	Budżet gminy – dochody własne	1 379 477,58	7,1
Razem		19 491 371,51	100,10

Źródło na podstawie sprawozdań z rozliczenia inwestycji – opracowanie własne.

Poszukiwania rozwiązań dokończenia finansowania tak dużej inwestycji doprowadziły gminę do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, który wydawał się odpowiednią instytucją do udzielenia wsparcia finansowego. Na podstawie złożonego wniosku oraz decyzji Zarządu WFOŚ gmina Sława otrzymała pożyczkę na sfinansowanie 80% udziału krajowego w przedmiotowej inwestycji. Łączna kwota pożyczki wyniosła 4,3 mln zł. Dzięki temu wsparciu gminie pozostała do sfinansowania kwota 1,7 mln zł. Poczynione działania na rzecz pozyskania środków w ramach Kontraktu Wojewódzkiego na II etap realizacji inwestycji pozwoliły wygenerować dodatkowe środki w ramach rezerwy celowej budżetu państwa. Dzięki temu zadanie inwestycyjne finansowane w ramach programu ZPORR otrzymało dofinansowanie w wysokości niespełna 1 mln zł z przeznaczeniem na sfinansowanie robót dodatkowych, stanowiących koszty niekwalifikowane w ramach projektu. Uzasadnieniem współfinansowania robót dodatkowych były problemy wykonawcze podczas procesu inwestycyjnego. Jak zostało wcześniej zauważone, projekt inwestycyjny pt. „Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni miejskiej w Sławie” był przygotowany już w 2003 roku. W trakcie realizacji inwestycji (lata 2006–2008) pojawiło się wiele zmiennych, które w istotny sposób odbiegały od założeń projektowych.



Dotyczyły one m.in. zwiększenia bezpieczeństwa użytkowania obiektów, zmiany norm żelbetowych dla realizowanych konstrukcji, pojawienia się wód gruntowych, których nie uwzględniono w dokumentacji technicznej, i in. Łącznie w ramach inwestycji pojawiło się ponad 1,6 mln zł kosztów niekwalifikowanych, które znacznie komplikowały przygotowanie rzetelnego montażu finansowego. W ostatecznym rozrachunku, w ramach planowanego w strategii zrównoważonego rozwoju gminy Sława przedsięwzięcia służącego ochronie środowiska naturalnego, zrealizowano w okresie 2006–2008 inwestycję na łączną wartość 19,5 mln zł, w której udział własny gminy wyniósł jedynie 7,1% (tab. 3).

## 5. Podsumowanie i wnioski

Administrację przedstawia się zazwyczaj jako sztukę „realizacji zadań”, której mistrzostwem jest odpowiedni podział pracy [Simon 2007, s. 26–27]. Czyli stanowi ona reaktywny element w procesie decyzyjnym. Wdrażając mechanizmy i instrumenty zarządzania strategicznego, przybliżamy ją do nurtu Nowego Zarządzania Publicznego. Samo wyznaczenie strategii nie gwarantuje sukcesu organizacji. Konieczne staje się wprowadzenie instrumentów planistycznych, analitycznych i kontrolnych [Filipiak 2011, s. 145]. Z każdym z tych instrumentów wiążą się problemy z ich wykorzystaniem. Zidentyfikowane problemy wykazane w niniejszym opracowaniu pogrupuję zgodnie z powyższą typologią.

Wnioski w zakresie planowania działań:

- daleki horyzont planistyczny inwestycji w znacznym stopniu przyczynia się do uporządkowanych procesów rozwojowych gminy, jednakże konieczność stałej weryfikacji planów, koncepcji i projektów naraża samorządy terytorialne na dodatkowe koszty związane z aktualizacją,
- wydłużający się horyzont czasowy w planowaniu finansowym dużych projektów inwestycyjnych naraża samorządy na niedoszacowanie kosztów planowanych w stosunku do kosztów rzeczywistych.

Wnioski w zakresie analizy finansowej i organizacyjnej:

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

Wnioski w zakresie kontroli:

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

## Literatura

- Adamowicz M. [2006], *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej.
- Bolesta-Kukulka K. [2003], *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa.
- Borys T. [2003], *W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, red. T. Borys, Wydawnictwo Ekonomia i Środowiska, Białystok.
- Dylewski M. [2007], *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B. [2011], *Instrumenty zarządzania finansami w świetle Nowego Zarządzania Publicznego*, Difin, Warszawa.
- Hausner J. [2008], *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Hermaszewski J. [2010], *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Zabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.) [2000]. *Zarządzanie – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Krawiec F. [2003], *Strategiczne myślenie w firmie*, Difin, Warszawa.
- Krupski R. [2000], *Podstawy organizacji i zarządzania*, wyd. II, IBIS, Wałbrzych.
- Lubińska T. [2011], *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Misiąg W. [2005], *Planowanie budżetowe w samorządach. Praktyczny poradnik*, Municipium, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T. [2005], *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości zmienia i przekształca administrację publiczną*, Wyd. Media Rodzina, Warszawa.
- Penc J. [2007], *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Difin, Warszawa.
- Simon H.A. [2007], *Podjęcie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, wyd. IV, Helion – One Press, Warszawa
- Strategia zrównoważonego rozwoju gminy i miasta Sława*, wyd. Urząd Miasta Sława przy współpracy zespołu konsultingowego programu Umbrella Project „Opracowywanie strategii ekorozwoju w gminach zgodnie z zaleceniami Agendy 21”, Sława 2000.
- Supernat J. [2005], *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artykuly; <http://www.supernat.pl/artykuly.html> [10.11.2009].
- Urbańczyk U. [1997], *Metody analizy sytuacji finansowej*, Zapol, Szczecin.

**FINANCIAL AND INVESTMENT DECISIONS  
IN LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT  
BASED ON THE EXAMPLE OF SŁAWA ADMINISTRATIVE UNIT  
– PRACTICAL ASPECTS**

**Summary:** Decision-making by local leaders is becoming an issue which a lot of researchers tend to be interested in. In practice, specific conditions of local government appear to bring about decision-making analogies of business sphere which seem not to be frequent in public sphere. As exemplified of the local government in Sława, there might be noticed conditions and problems relevant to making hard financial investment decisions. What is thoroughly planned, may be a sign to launch a project, yet it might not suit the needs of realities associated with this project.

**Keywords:** public management, decision, public finance.