

Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski

Uniwersytet Gdański

ZARZĄDZANIE FINANSAMI W SAMORZĄDZIE GMINNYM WOBEC WYZWAŃ NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Streszczenie: Obserwowane dysproporcje w rozwoju samorządów gminnych wskazują na wiele czynników determinujących rozwój, wśród których, wobec jednolitego systemu uprawnień, duże znaczenie mają kompetencje organów uchwałodawczych i kwalifikacje radnych. Obok decydowania o konkretnych rozstrzygnięciach (np. uchwalania planu dochodów i wydatków czy budżetu, określania wysokości stawek podatkowych, decydowania o inwestycjach i sposobie pozyskania dodatkowych zasobów finansowych), radni konstruują też sformalizowany system kształtujący proces zarządzania, czyli uchwalają procedury wypracowywania decyzji.

Słowa kluczowe: samorząd gminny, finanse, radni.

Niech ludzie znają fakty, a kraj będzie bezpieczny

Abraham Lincoln

1. Wstęp

Rozwój gospodarczy w wymiarze lokalnym jest wynikiem efektywnego wykorzystania miejscowych zasobów¹, w tym przede wszystkim zasobów ludzkich, a także informacyjnych, materialnych (rzeczowych) i finansowych. Sprawne zarządzanie w samorządzie gminnym powinno zmierzać do wykorzystania tych zasobów na obszarze zawiadywanym przez lokalną społeczność i jej organy. W tym celu niezbędne jest umiejętne komunikowanie się władz samorządowych z mieszkańcami, wiedza bowiem pozwala członkom samorządu na podjęcie decyzji o udziale w realizacji

¹ E. Blakely twierdzi, że rozwój gospodarczy to proces, w którym władze lokalne lub (oraz) organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub zatrudnienia. Głównym celem tego zaangażowania jest stworzenie lokalnych możliwości (powstania) zatrudnienia w dziedzinach korzystnych dla całej społeczności lokalnej. W procesie gospodarczego rozwoju lokalnego używane są miejscowe zasoby naturalne, ludzkie oraz instytucjonalne [Blakely 1989].

zadań gminy i umożliwiała właściwą ocenę władz lokalnych [Smoleń 2002, s. 133]. W ostatnich dwóch dekadach XX w. i początkach obecnego stulecia można było zaobserwować wyraźny wzrost postępu technologicznego, konkurencji i globalizacji. W okresie tym, także pod naporem rosnącej krytyki ze strony społeczeństw, w sektorze publicznym zaczęły się rodzić nowe pomysły usprawnienia tego sektora [Nogalski, Czerska, Klimek 2010]. Na początku lat 90. zrodziła się koncepcja nowego zarządzania publicznego (NPM – *New Public Management*). Właśnie ten obszar, z uwagi na rosnącą aktywność obywateli i ich zainteresowanie wykorzystaniem lokalnych zasobów finansowych, jest w tym opracowaniu przedmiotem analizy.

2. Założenia i przebieg procesu badawczego

W prowadzonych badaniach przyjęto, że układ wykonawczy budżetu, opierający się na dotychczas obowiązującej klasyfikacji budżetowej, jest niezrozumiały nie tylko dla obywateli tworzących samorządy terytorialne, ale też dla radnych tworzących organ kontrolujący między innymi właściwość realizowanej polityki finansowej. Przyjęto w związku z tym, że zmiany w obszarze zarządzania finansami publicznymi, w tym lokalnymi zasobami finansowymi przez samorządy gminne, mają podstawowe znaczenie we wdrożeniu nowego zarządzania publicznego w polskim sektorze publicznym. Problem badawczy odniesiono do tego, czy rady gminne wykorzystują przyznane im uprawnienia do kształtowania transparentnego systemu zarządzania, w tym zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi z wykorzystaniem nowego układu wykonawczego planu dochodów i wydatków. Głównym celem podjętych badań było zdiagnozowanie stanu wiedzy radnych o polityce finansowej oraz zaprojektowanie modelu eliminującego lukę kwalifikacyjną radnych w obszarze zarządzania publicznymi zasobami finansowymi. W prowadzonych badaniach podmiot odniesiono do organu stanowiącego w samorządzie gminnym, a przedmiot – do zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi.

Badania poprzedziły studia literatury przedmiotu oraz analiza zasobów internetowych gmin. W opracowaniu wykorzystano też wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 10% wybranych losowo gmin Warmii i Mazur. Bezpośrednimi badaniami ankietowymi objęto osoby pełniące funkcje radnych – łącznie 424 osoby (7,8% całej populacji radnych w województwie). Badania zostały przeprowadzone na sesjach rad gminnych (przed rozpoczęciem sesji rozdano ankiety, a po jej zakończeniu poproszono o wrzucenie ich do przygotowanych w tym celu urn). Przyjęte metody i techniki badawcze zapewniły anonimowość wypełnienia ankiet [Kozłowski 2012, s. 209 i n.].

3. Samorząd gminny – kompetencje organów i kwalifikacje osób

W polskim modelu samorządu terytorialnego, kształtującym się w ostatnich latach, można dostrzec procesy przenoszenia, z jednej strony, ze społeczności lokalnej od-

powiedzialności i aktywności w zarządzaniu do organów wykonawczych (nie zaś stanowiących, co jest szczególnie niekorzystne) i z drugiej strony, do organizacji pożytku publicznego będących wyrazem postępującej i odradzającej się aktywności mieszkańców. Kierujący samorządem gminnym jakby nie dostrzegali, że podmiotem działającym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w samorządzie są obywatele ten samorząd tworzący, a nie organy gminne.

Obserwowane dysproporcje w rozwoju lokalnym wskazują na wiele czynników determinujących ten rozwój. Wobec jednolitego systemu uprawnień samorządów gminnych, wynikających z prawa stanowionego przez centralne organy w państwie, duże znaczenie mają relacje zachodzące między kompetencjami organu uchwałodawczego a kwalifikacjami radnych. Obok decydowania o konkretnych rozstrzygnięciach, radni konstruują też sformalizowany system kształtujący proces zarządzania, czyli uchwalają procedury wypracowywania decyzji. Ma to szczególne znaczenie w zarządzaniu lokalnymi zasobami finansowych zgromadzonymi w budżecie lokalnym i podlegającym wykorzystaniu zgodnie z uchwalonym planem dochodów i wydatków. Jak wskazują badania, gminy w różnym stopniu wykorzystują przyznaną samodzielność, ponieważ część z nich wciąż opiera swój styl zarządzania na rozwiązaniach ściśle scentralizowanych (więcej dekoncentracji i centralizacji), a nie zdecentralizowanych, opierających się na transparentności zarządzania, która z kolei bazuje między innymi na nowoczesnych metodach polityki lokalnej, w tym polityki finansowej.

W procesie zarządzania w samorządzie gminnym dominującą pozycję zajmuje organ uchwałodawczy i organ wykonawczy. Jednak to od organu stanowiącego, z uwagi na przyznane mu uprawnienia (m.in. do kontrolowania organu wykonawczego), zależy jakość stanowionego prawa lokalnego, w tym procedura budżetowa i konstrukcja/układ wykonawczy planu dochodów i wydatków. Trzeba podkreślić, że w odróżnieniu od sektora prywatnego nie tylko członkowie organu stanowiącego, ale też wszyscy tworzący samorząd gminny ponoszą odpowiedzialność i odczuwają skutki sprawnego lub niewłaściwego zarządzania. Są przecież członkami/współwłaścicielami tej organizacji i powinni znać zachodzące w niej procesy – bez względu na poziom wykształcenia.

4. Luka kwalifikacyjna radnych – diagnoza oparta na badaniach jakościowych

W będącym przedmiotem badań samorządzie gminnym krzyżują się interesy całego państwa oraz poszczególnych środowisk i społeczności lokalnych. Można w nim zauważyć występowanie interesów indywidualnych, niejednokrotnie o zabarwieniu egoistycznym i partykularnym, oraz interesów grupowych, w tym też korporacyjnych. Zachodzące w niej procesy mogą być analizowane przy zastosowaniu różnych metod i technik w obrębie wielu nauk, co narzuca potrzebę interdyscyplinarnego podejścia do samorządu terytorialnego. Dokonując wyboru metod i technik badaw-

czych, trzeba podkreślić, że samorząd gminny różni się od innych organizacji, przedsiębiorstw, państwa czy organizacji pożytku publicznego. Samorząd jest organizacją skierowaną na zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb podstawowych, m.in. takich jak potrzeby socjalne, bezpieczeństwa czy podstawowej opieki zdrowotnej i oświaty. W podjętych badaniach odwołano się do ocen radnych o możliwości wdrożenia w ich samorządach nowego zarządzania publicznego opierającego się o transparentną politykę finansową. Nowe wyzwania i niedomagania w działalności organizacji samorządowych koncentrują się wokół kwalifikacji osób zarządzających tymi organizacjami. Z uwagi na to, że ustawa o samorządzie gminnym w głównej mierze na organ stanowiący nakłada obowiązek zarządzania wszystkimi zasobami samorządów, to właśnie z tego powodu radni i ich kwalifikacje są podstawowym warunkiem sprawowania rzeczywistej kontroli organu wykonawczego. Radni, jak w modelu P. Zimbardo [2008, s. 429] (osoba – sytuacja – system), podejmując decyzje, kierują się kryteriami wynikającymi z procesów oddziaływania na nich (przynależność partyjna, zawodowa, uwarunkowania rodzinne itp.) oraz będącymi wynikiem ich osobowości i świadomości, ponieważ swoje decyzje opierają też na swoim stanie wiedzy, a zatem swoich kwalifikacjach. Gdy brakuje odpowiedniej wiedzy i umiejętności, można mówić o luce kwalifikacyjnej, a zatem o różnicy między stanem rzeczywistym a stanem pożądanym. Zachowania radnych w tym systemie pogłębia skład rady, w której najczęściej są pracownicy sektora publicznego (zależni od osób pełniących funkcje organów wykonawczych w gminie, powiecie lub województwie), brakuje natomiast przedsiębiorców, pracowników sektora prywatnego, szczególnie przedstawicieli lokalnego biznesu.

Wśród badanych było 73,6% mężczyzn, 47% miało wykształcenie wyższe magisterskie i 38,1% licencjackie i średnie, a 14,9% zasadnicze zawodowe i podstawowe. Najliczniejszą grupę wśród badanych stanowili radni w wieku powyżej 40 lat (72,5%). Biorąc pod uwagę zawód wykonywany badanej populacji według KZiS², trzeba zauważyć dużą przewagę w radzie dwóch zawodów: specjaliści (głównie nauczyciele, których jest ponad 20%) i rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy (głównie rolnicy, których jest również ponad 20%).

Analizując stan wiedzy i umiejętności, czyli kwalifikacje radnych oraz prezentowane przez nich opinie na temat zarządzania finansami w samorządzie gminnym, można nakreślić obraz relacji między kwalifikacjami radnych i kompetencjami rady. Jak pokazują badania, w ocenie samych radnych to kwalifikacje są najważniejszą cechą, jaką powinien legitymować się radny. Podobnie to właśnie kwalifikacje powinny w ich ocenie decydować o tym, kto powinien zostać wybrany do pełnienia funkcji organu wykonawczego. Należy jednak podkreślić, że radni, którzy byli podmiotem prowadzonych badań, wskazują, że to nie kwalifikacje, ale przynależność

² Klasyfikacja Zawodów i Specjalności, Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania.

do „właściwej” partii politycznej (sytuacja wytworzona przez system), koterii czy grupy interesu faktycznie decyduje o tym, kto zostanie wybrany do organu stanowiącego czy wykonawczego. Radni wskazywali też (co musi budzić niepokój), że sukces w wyborach można osiągnąć, kierując się bezwzględnością i przebiegłością. Z badań wynika, że radni są wobec siebie mało krytyczni, ponieważ bardzo wysoko oceniają swoje przygotowanie do pełnienia funkcji, wynikające raczej nie z wykształcenia, ale przede wszystkim z doświadczenia zdobytego w toku pracy zawodowej czy działalności społecznej. W ocenie dużej grupy radnych korzyścią z pełnienia tej funkcji jest głównie możliwość pomocy reprezentowanej przez nich grupie zawodowej (np. nauczyciele mogą pomóc szkołom, a rolnicy mogą wpływać m.in. na regulacje podatkowe rolników). Interesujące jest to, że radni z jednej strony odrzucają tezę mówiącą o tym, że to dieta miała duże znaczenie w podjęciu decyzji o kandydowaniu na radnego, a z drugiej są przeciwni likwidacji diet. Analizując na podstawie badań ankietowych stan wiedzy radnych o polityce dochodowej i wydatkowej swojej gminy, trzeba wskazać na brak dostatecznych informacji i rozważań o mechanizmach kształtujących źródła dochodów i wydatków samorządu gminnego. Przykładem może być opinia o stawkach podatku od nieruchomości w zależności od powierzchni mieszkalnej. Według radnych stawki są bardzo wysokie, a przecież opodatkowanie mieszkania wiąże się z wpłatą kwartalną w wysokości nieprzekraczającej 20 złotych. Ustalenie stawek podatku na maksymalnym poziomie dla podatników oznaczałoby wzrost obciążenia o kilka złotych w skali kwartału, ale dla budżetu lokalnego często byłoby to nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych. Z przeprowadzonych badań wynika, że radni nie uświadamiają sobie tej zależności – skutku znikomego dla podatników i istotnego dla dochodów lokalnych. Ci spośród radnych, którzy kategorycznie twierdzą, że podatek ten jest za wysoki lub na właściwym poziomie, często zaświadczenia w ten sposób o braku wystarczającej wiedzy o podatku albo dają dowód niewystarczających umiejętności w zakresie zarządzania tym podatkiem. Z badań wynika, że stosunkowo często uchwały organu stanowiącego są akceptacją propozycji organu wykonawczego (nie udało się stwierdzić w żadnej z badanych gmin ekspertyz, wyliczeń czy studiów poprzedzających uchwalenie określonych stawek podatku od powierzchni mieszkalnej). Można przyjąć, że radni są za utrzymaniem podatku od nieruchomości w obecnym kształcie (w dotychczasowym kształcie jest on pozostałością podatku, który płacili prywatni właściciele nieruchomości). Niestety dość często radni nie dostrzegają wad podatku od nieruchomości, a w głównej mierze tego, że zależy on od powierzchni, a nie od wartości nieruchomości.

5. Rekomendacje

W procesie decyzyjnym, obok wiedzy wyniesionej ze szkoły i doświadczeń pracy zawodowej, ważne jest również dysponowanie niezbędnym zakresem informacji o tym, co dzieje się w zarządzanej organizacji. Dostęp do przydatnych informacji

i umiejętność ich wykorzystania w działaniu zapewnia organizacji możliwość przystosowania się do zmian w otoczeniu [Nogalski, Wójcik-Karpacz, Karpacz 2010]. Ważne jest, aby wszyscy uczestnicy procesu zarządzania w samorządzie gminnym (a zatem też członkowie samorządu, ponieważ to oni sprawują kontrolę społeczną i podejmują decyzje w wyborach powszechnych oraz w referendum we wszystkich istotnych sprawach dla gminy) dysponowali niezbędną wiedzą o samorządzie, szczególnie o gospodarce finansowej, działalności inwestycyjnej czy ogólnie o zakresie wykorzystania wszystkich zasobów samorządu i stopniu rozwoju lokalnego. W dobie powszechnego dostępu do Internetu najszybszym sposobem komunikowania się organów gminnych i urzędników z członkami samorządu terytorialnego jest Biuletyn Informacji Publicznej. Jednak analiza informacji zamieszczonych na stronach gmin wskazuje, że zwłaszcza takie informacje, jak plany dochodów i wydatków, sprawozdania finansowe i plany wieloletnie, są niestety dość często nieczytelne dla przeciętnego członka samorządu terytorialnego.

Zwracając uwagę na nieczytelność obecnego układu wykonawczego planu dochodów i wydatków, można postawić pytanie, czy należy utrzymać obecny stan, w którym radni mają problem ze zrozumieniem układu wykonawczego budżetu? Czy można wykreować taki skład rady, aby osoby w niej zasiadające miały kwalifikacje z zakresu zarządzania finansami (pracownicy służb finansowych z firm znajdujących się w gminie)? Wreszcie, czy nie należy wdrożyć do zarządzania finansami nowego zarządzania publicznego opartego na planowaniu zrozumiałym dla radnych i obywateli zainteresowanych gospodarką finansową swojej gminy?

Organ stanowiący może, w ramach swoich uprawnień, wdrożyć transparentny system komunikowania się władz lokalnych z obywatelami. Możliwość taką, w obrębie zarządzania finansami lokalnymi, zapewniłoby wdrożenie transparentnej gospodarki finansowej w gminie opierającej się na planie dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Aby uchwalany budżet był zrozumiały dla radnych gmin i ogółu mieszkańców, należy zmienić zasady jego konstruowania oraz opracowywania. Istotną rolę w planowaniu budżetowym w gminie odgrywa uchwała o zasadach opracowywania i uchwalania budżetu gminy na określony rok oraz konstrukcja planu dochodów i wydatków. Uchwała ta, określając dla poszczególnych komórek organizacyjnych i podmiotów w obrębie gminy obowiązki w procedurze budżetowej, powinna ukazywać przede wszystkim cele i wartości (elementy nowego układu wykonawczego budżetu), które w stopniu czytelnym wskazują zakres ich realizacji.

6. Zakończenie

W modelu samorządu terytorialnego funkcjonującym w Polsce na sesjach rad stanowiące jest prawo, które ma zapewnić, z jednej strony, realizację zadań określonych dla samorządu gminnego, a z drugiej – zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Stanowienie takiego prawa powinno być poprzedzone szeroką dyskusją nie tylko w łonie rady, ale też z udziałem zainteresowanych obywateli. Jednak z uwagi na występowa-

nie społecznej/obywatelskiej luki w obszarze kwalifikacji, tym większej, z im wyższym szczeblem zarządzania mamy do czynienia, nie jest możliwe aktywne i rozumne uczestniczenie nie tylko mieszkańców, ale też i radnych w zarządzaniu lokalnymi zasobami finansowymi. W związku z tym można sformułować następujące wnioski:

1. Obowiązujący układ wykonawczy planu dochodów i wydatków jest nieczytelny i nie pozwala radnym sprawować skutecznej kontroli nad wykorzystaniem lokalnych zasobów finansowych.

2. Wyeliminowanie luki kwalifikacyjnej radnych może nastąpić wraz z wdrożeniem do systemu zarządzania gminą transparentnego zarządzania finansami bazującego na budżecie w układzie zadaniowym, stąd planu dochodów i wydatków ukazujących cele i mierniki ich realizacji w obrębie czytelnych zadań.

3. Wdrożenie transparentnych zasad zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi zapewni wzrost wiedzy obywateli o zarządzaniu finansami w samorządach gminnych i w ogóle w całym sektorze publicznym. Tym samym podniesie się poziom podmiotowości obywateli w zarządzaniu w sektorze publicznym, szczególnie w samorządach gminnych.

Literatura

- Blakely E.J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Library of Social Research, London 1989.
- Kozłowski A.J., *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – diagnoza – kierunki zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012.
- Nogalski B., Czerna J., Klimek A., *Wykorzystanie metod teorii masowej obsługi i lean management w usprawnianiu procesów w zarządzaniu organizacją publiczną*, „Współczesne Zarządzanie”, Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu 2010, nr 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2010.
- Nogalski B., Wójcik-Karpacz A., Karpacz J., *Informacja w zarządzaniu. Wyniki badań empirycznych w małych i średnich przedsiębiorstwach*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług. Modele, metody i narzędzia zarządzania organizacjami*, red. J. Pyka, TNOiK O. w Katowicach, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, WOiZ Politechnika Śląska w Gliwicach, Katowice 2010.
- Smoleń M., *Czynniki różnicujące rozwój gospodarczy gmin w regionie krośnieńskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2002.
- Zimardo P., *Efekt Lucyfera. Dlaczego dobrzy ludzie czynią zło?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

FINANCE MANAGEMENT IN COMMUNE SELF-GOVERNMENT IN THE FACE OF CHALLENGES OF NEW PUBLIC MANAGEMENT

Summary: Observed disproportions in the development of commune self-governments show at a lot of factors that determine development, amongst which, in view of the uniform system of entitlements, the competences of legislative authorities and qualifications of councillors are significant. Besides deciding on specific decisions (of e.g. passing the plan of incomes and expenses or budget, determining the amount of tax rates, deciding on investments and the way of raising extra financial resources) councillors also construct the formalized system which shapes the process of managing, so they legislate procedures of developing the decisions.

Keywords: commune self-government, finance, councillors.