

*prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak*¹

Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, Zakład Zarządzania Publicznego
Uniwersytet Warszawski

Finansowe uwarunkowania przygotowania i realizacji strategii rozwoju lokalnego

WPROWADZENIE

Powszechnie stało się przygotowanie strategii przez samorządy terytorialne, zwłaszcza obecnie, gdy są możliwości uzyskania zasilania zewnętrznego na ich realizację. Jednocześnie obserwuje się, że wiele tych strategii, a szczególnie na szczeblu lokalnym, nie jest w pełni realizowane. Bardzo często wynika to z braku dostatecznych środków na ich sfinansowanie, jak i – instrumentów ich pozyskiwania. Celem artykułu jest ukazanie zagadnień przygotowania strategii rozwoju lokalnego w kontekście finansowej ich realności. Cel pracy ma zarówno charakter poznawczy, jak i aplikacyjny, a podstawą jej przygotowania były: literatura przedmiotu, strategie rozwoju gmin: Przytyk, Stara Błotnica i Stromiec w województwie mazowieckim oraz wcześniejsze wyniki badań i przymysłów.

ISTOTA I CELE STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO

Strategia rozwoju lokalnego jest zbiorem celów i zadań społeczności danego obszaru (gminy, grupy gmin i powiatu) oraz przedsięwzięć organizacyjnych, przyjętych do realizacji w określonej perspektywie, wraz ze wskazaniem podmiotów i instrumentów ich wdrażania [Wiatrak, 2011, s. 25–26]. Podmiotami rozwoju lokalnego są władza lokalna, mieszkańcy oraz przedsiębiorcy, podejmujące celowe działania dotyczące zmian i rozwoju oraz sposobu ich realizacji [Jakubowska, 2013, s. 177–178]. Strategia ta zawiera przynajmniej następujące elementy:

- opis jej celów i ich hierarchii, w tym wartości docelowych rezultatów,
- plan działania wskazujący, w jaki sposób cele przekładają się na działania,

¹ Adres korespondencyjny: apw@wz.uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0962-2805.

- opis rozwiązań w zakresie zarządzania i monitorowania strategii oraz dotyczących ewaluacji,
- opis procesu zaangażowania społeczności w opracowanie strategii,
- plan finansowy.

Cele rozwoju lokalnego dotyczą całokształtu funkcjonowania danego obszaru. Najczęściej obejmują one [Szewczuk i in., 2011, s. 33]:

- wzrost gospodarczy, a wraz z tym nowe miejsca pracy, spadek bezrobocia itd.,
- restrukturyzację i dywersyfikację działalności podmiotów gospodarczych,
- zwiększanie kapitału ludzkiego, w tym zmianę kwalifikacji i zawodów,
- rozwój sektora usługowego i zasobów społecznych;
- rozwój technologiczny i wdrażanie innowacji;
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej wspierającej rozwój obszaru;
- zmiany jakościowe w środowisku przyrodniczym poprzez budowę infrastruktury ekologicznej i eliminację zagrożeń środowiska;
- poprawę dobrobytu i jakości życia ludności poprzez dochody, warunki pracy i zamieszkania itp.;
- kształtowanie pozytywnego wizerunku obszaru poprzez wymienione działania w poprzednich punktach.

Każdy obszar ma swoje drzewo celów i zadań, odpowiadające oczekiwaniom i zasobom, które mogą być przeznaczone na ich realizację. Podkreślić należy, że chociaż podstawą strategii lokalnych są posiadane zasoby, to o ich uruchomieniu decyduje aktywność zarządzających jednostką terytorialną, ich postawa wyrażająca się w poszukiwaniu zmian i działań oraz merytoryczne podejście do przyjętych kierunków działań. Chodzi tutaj o przestrzeganie pewnych zasad dotyczących przygotowanych strategii rozwoju lokalnego, a w szczególności takich jak [por. Stabryła, 2000, s. 32–36; Wiatrak, 2011, s. 52–53]:

1. Zasada długofalowości – oparta na myśleniu strategicznym, tj. przedkładaniu celów perspektywicznych nad bieżącymi oraz koncentracji na zdarzeniach najważniejszych.
2. Zasada kompleksowości – oparta na podejściu systemowym, uwzględniająca wszystkie aspekty i płaszczyzny oraz uwarunkowania funkcjonowania danego obszaru oraz powiązania z otoczeniem.
3. Zasada zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego zachowanie ładu poprzez równoważenie aspektów ekonomicznego, społecznego, środowiskowego i przestrzennego działania.
4. Zasada partnerstwa (współdziałania, konsultowania) władz ze społeczeństwem w zakresie kierunków działania, formułowania celów i sposobów ich realizacji oraz wspierania i inspirowania inicjatyw społeczności.
5. Zasada wewnętrznej spójności i realności, oparta na zbilansowaniu zasobów z wydatkami i koordynacji działań na różnych płaszczyznach.
6. Zasada wariantowego ujmowania – potencjalnych scenariuszy rozwoju.

7. Zasada elastyczności – czyli możliwości aktualizacji strategii w procesie jej realizacji, jeśli pojawią się istotne okoliczności merytoryczne.

8. Zasada gospodarności – zgodnie z optymalnym i racjonalnym działaniem.

Przestrzeganie przedstawionych zasad przygotowania strategii ma z jednej strony racjonalizować cały proces jej powstawania, a z drugiej – uspołeczniać wybór i kierunki dalszego działania poprzez komunikowanie się ze społecznością lokalną i otoczeniem. Prace nad przygotowaniem strategii, jej wybór i proces realizacji spełniają wiele różnych funkcji, m.in. takich jak [Kaczurak-Kozak, 2007, s. 216–217]:

- poznanie mocnych i słabych stron danego obszaru oraz szans i zagrożeń rozwoju lokalnego,
- prowadzenie dialogu społecznego o przyszłych działaniach i ich priorytetach,
- wytyczanie kierunków rozwoju danego obszaru i podejmowanie decyzji w tym zakresie,
- zwiększanie spójności podejmowanych decyzji i działań przez władze lokalne i społeczność lokalną,
- sprzyjanie efektywniejszemu zagospodarowaniu posiadanych zasobów, a zwłaszcza zasobów o charakterze marginalnym,
- informowanie o kierunkach oraz charakterze możliwych w przyszłości zmian i ich uwarunkowaniach,
- popularyzowanie decyzji władz lokalnych, zmniejszanie oporu wobec zmian, a w rezultacie eliminowanie lub łagodzenie części konfliktów społecznych,
- wpływanie na decyzje inwestycyjne społeczności lokalnej i inwestorów zewnętrznych,
- zwiększanie szans danej jednostki terytorialnej na zasilanie zewnętrzne, w tym ze strony państwa i Unii Europejskiej.

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI FINANSOWYMI W SAMORZĄDACH LOKALNYCH

Zarządzanie finansami w samorządach terytorialnych jest procesem dynamicznym, w ramach którego następuje realizacja przyjętych zadań polityki finansowej, monitorowanie i koordynowanie ich wykonania oraz ocenianie efektów podjętych działań i w miarę potrzeby podejmowanie ich korekty. Zarządzanie to obejmuje z jednej strony regulowanie i kierowanie źródła pozyskiwania środków finansowych, a z drugiej – działania na rzecz optymalnego ich wykorzystania zgodnie z celami określonymi w strategii rozwoju lokalnego [Jastrzębska, 1999, s. 12; Król, 2016, s. 45; Wyrębek, 2010, s. 143].

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego dotyczy dwóch rodzajów wydatków: bieżących i majątkowych [Dworakowska, 2015, s. 49]. Dla realizacji strategii rozwoju lokalnego najważniejsze są wydatki majątko-

we, obejmujące inwestycje oraz objęcie akcji i udziału w spółkach itd. Wydatki te wynikają z przyjętych zadań i są systematycznie ponoszone w zależności od przyjętego harmonogramu. Z kolei wydatki bieżące ułatwiają funkcjonowanie samorządów oraz utrzymanie i eksploatację posiadanej infrastruktury, w tym zrealizowanej poprzez działania strategiczne. W związku z tym planując wydatki na realizację zadań strategicznych należy określić, czy nie będą one barierą dla wydatków bieżących i racjonalnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego odbywa się przez różnego rodzaju instrumenty, takie jak [Gawroński, 2010, s. 68]:

- dochody budżetu jednostki terytorialnej,
- wydatki budżetu jednostki terytorialnej,
- deficyt budżetowy i samorządowy dług publiczny,
- wieloletnia prognoza finansowa,
- wieloletni plan inwestycyjny,
- budżet zadaniowy.

Głównym celem stosowania wymienionych instrumentów jest zapewnienie środków na realizację zadań publicznych i społecznych jednostki samorządowej poprzez [Wakuła, 2009, s. 111; Wyrębek, 2010, s. 144]:

- określanie sposobów i źródeł pozyskiwania dochodów budżetowych oraz kształtowania ich wielkości i struktury,
- określenie wielkości i struktury wydatków w powiązaniu z realizowaną działalnością bieżącą i inwestycyjną oraz kształtowania ich wielkości i struktury,
- kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi, która zapewni zachowanie równowagi ekonomiczno-finansowej,
- planowanie, monitorowanie i kontrolę wykorzystania zasobów,
- zapewnienie skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów,
- zapewnienie realizacji wymogów prawnych dotyczących spraw finansowych w jednostce terytorialnej.

Podstawą stosowania wymienionych instrumentów zarządzania finansami w jednostkach terytorialnych jest budżetowanie. Systemy budżetowania obejmują przygotowywanie, wdrożenie, realizację i kontrolę budżetu, dostarczając wiedzę o kosztach i przychodach w przyszłości i przybliżając ją szczeblom operacyjnym w zależności od sposobu podejścia do zarządzania finansami. Wyróżnić możemy trzy modele zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce [Kožuch, 2012, s. 77 i n.; Król, 2016, s. 47–48; Wakuła, 2009, s. 112–113]:

1. Administracyjny (tradycyjny), który koncentruje się głównie na zasobach pieniężnych w cyklu jednorocznym, poczynając od budżetu, poprzez planowanie realizacji dochodów i wydatków budżetowych, a kończąc na harmonogramach ich realizacji. Struktura budżetowania wynika ze ściśle określonych wymogów prawnych dotyczących finansów publicznych, obejmujących poszczególne pozycje budżetowe. Model ten ma charakter pasywny, gdyż nie daje swobody

decyzyjnej w tym zakresie, ale też nie dostarcza informacji do efektywnego zarządzania finansami, a zwłaszcza strategicznego ujęcia w kolejnych latach. Niestety, jest on obowiązujący w Polsce.

2. Zadaniowy, w którym podstawą jest budżet zadaniowy, opierający się na zarządzaniu poprzez cele i zadania, a częściowo także poprzez wyniki. Budżet ten zawiera konkretne cele (np. wynikające ze strategii rozwoju lokalnego), zadania do osiągnięcia tych celów oraz mierniki ich realizacji, pozwalające ocenić efektywność prowadzonych działań. W budżecie zadaniowym dotychczasową klasyfikację budżetową (działy, rozdziały) zamienia się na klasyfikację opartą na zadaniach. W tym podejściu występują dwa rodzaje zadań: krótkoterminowe i długoterminowe, powiązane ze sobą, ale te pierwsze zwykle nadal mają decydujące znaczenie.
3. Zintegrowany, w którym podstawą jest kompleksowe i procesowe ujęcie zarządzania finansami w cyklu wieloletnim i rocznym, wynikającym z realizowanej polityki społeczno-ekonomicznej i decyzji strategicznych w tym zakresie. Zintegrowane zarządzanie finansami wymaga zmian w strukturze organizacyjnej, pozwalających na poznanie „możliwych źródeł dochodu i prawdopodobieństwa ich realizacji oraz harmonogramów powstawania, a następnie koordynacji wybranych do realizacji zadań (oraz spełnianych przez nie potrzeb) z możliwościami ich finansowania” [Kožuch, 2012, s. 88]. „Budżet roczny jest wynikiem ustaleń zawartych w wieloletnim planie finansowym oraz zgłaszanych na bieżąco potrzeb samorządu. Równocześnie, w wyniku realizacji ustaleń zawartych w budżecie rocznym, powstaje często potrzeba uaktualnienia wieloletnich planów finansowych, które zostaną uwzględnione w budżecie roku następnego” [Król, 2016, s. 48].

W polskich samorządach terytorialnych dominuje administracyjny model zarządzania finansami publicznymi, co wynika z aktualnego ustawodawstwa prawnego. Pozostałe dwa modele zarządzania finansami publicznymi są stosowane przez niektóre samorządy terytorialne fakultatywnie i uzupełniająco. Taka sytuacja wymaga zmian, a przede wszystkim stosowania różnych instrumentów zarządzania finansami publicznymi i powiązania ich ze sobą, tak aby były one aktywnym narzędziem w procesie realizacji zadań wynikających ze strategii rozwoju lokalnego. Tymczasem pełnią one rolę pasywną, często sprawozdawczą, o czym może świadczyć następująca opinia: „wieloletnia prognoza finansowa podzieliła los budżetu zadaniowego – zamiast być jednym z podstawowych instrumentów racjonalnego zarządzania finansami, stała się konstrukcją czysto formalną. W większości jednostek samorządu rola wieloletniej prognozy finansowej polega dziś przede wszystkim na dostarczeniu regionalnym izbom obrachunkowym podstaw do uznania za prawidłowe planów jednostek samorządowych dotyczących zadłużenia i jego spłat. Takie traktowanie planowania wieloletniego odbywa się oczywiście ze szkodą dla finansów samorządowych” [Król, 2016, s. 52] i nie sprzyja racjonalnemu zarządzaniu nimi.

ŹRÓDŁA ZASOBÓW FINANSOWYCH DLA REALIZACJI STRATEGII LOKALNYCH

Dla realizacji przyjętej strategii należy mieć odpowiednie środki, odpowiadające przyjętym celom i kierunkom działań. Wskazują na to zasady przygotowania strategii (jak np. wewnętrznej spójności i realności). Źródłami zasobów finansowych dla realizacji strategii samorządów terytorialnych są środki:

- samorządu terytorialnego,
- inwestorów lokalnych,
- inwestorów zewnętrznych.

Źródła kapitału samorządów terytorialnych, który może być przeznaczony na sfinansowanie przyjętej strategii rozwoju lokalnego stanowią [Dyk, 2012, s. 162; Milewska, 2017, s. 54–58; Ustawa, 1990; Ustawa, 2009; Wakuła, 2008, s. 112]:

- udziały w podatkach budżetu państwa – z podatków dochodowych ludności i przedsiębiorców,
- dochody pochodzące z podatków lokalnych i opłat,
- dochody majątkowe pochodzące ze sprzedaży, dzierżawy i najmu majątku, od prowadzonej działalności gospodarczej i pozagospodarczej przez samorzady, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych itp.,
- transfery od władz państwowych w postaci subwencji ogólnej, celowej i wyrównawczej itp.,
- przychody zwrotne pochodzące z obligacji, kredytów i pożyczek itp.,
- przychody bezzwrotne typu spadki, zapisy, darowizny oraz wpływy z samoopodatkowania ludności.

Analizując wymienione źródła finansowania strategii rozwoju lokalnego należy uwzględnić, że ich wielkość zależy przede wszystkim od zasobów gminy, jej wielkości, potencjału ekonomicznego, stopnia zagospodarowania itd. Oznacza to, że zdolność uzyskiwania środków na rozwój przez jednostki samorządowe jest zróżnicowana. Uwzględnić też należy, że to są środki potencjalne, która dana jednostka samorządu terytorialnego nie zawsze uzyskuje (np. w okresie słabej koniunktury gospodarczej, czy klęsk żywiołowych). Planując realizację strategii należy pamiętać o rezerwach, które mogą być uruchomione w przypadku braku dostatecznych wpływów, a także o hierarchii wydatków.

W realizacji strategii mogą uczestniczyć inwestorzy lokalni, tj. [Wiatrak, 2011, s. 72]:

- mieszkańcy danego obszaru (powiatu lub gminy),
- przedsiębiorstwa prywatne z obszaru danego samorządu terytorialnego, w tym posiadające osobowość prawną, jak spółki osobowe i kapitałowe.

Uczestnictwo podmiotów wewnętrznych w realizacji strategii rozwoju lokalnego zależy z jednej strony od ich możliwości inwestowania, a z drugiej – od instrumentów zachęcających do określonych zachowań przedsiębiorczych, in-

strumentów wynikających z tej strategii i powiązanych z nią (np. ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty itd.). Aby zachęcić mieszkańców i przedsiębiorców z obszaru danego samorządu terytorialnego do włączenia się w przyjęte kierunki działań należy odpowiednio przygotować zestaw różnych instrumentów ich wsparcia, biorąc pod uwagę podobne działania w innych samorządach terytorialnych, a zwłaszcza sąsiednich [Wołowiec, 2010, s. 64 i n.]. Zadaniem polityki władz samorządowych jest stworzenie klimatu do działalności inwestycyjnej.

Dla sfinansowania realizacji strategii rozwoju lokalnego może być wykorzystany także kapitał zewnętrzny, pochodzący spoza terenu działania danego samorządu terytorialnego, tj. [Wiatrak, 2011, s. 72]:

- prywatni inwestorzy (łącznie z posiadającymi osobowość prawną),
- kapitał państwowy i samorządów szczebla wyższego,
- kapitał ze źródeł pomocowych.

Uczestniczenie w realizacji strategii rozwoju lokalnego przez inwestorów prywatnych zależy przede wszystkim od jakości tej strategii, tj. przejrzystości w wyznaczaniu celów i zadań oraz narzędzi ich realizacji. W tym przypadku liczą się głównie narzędzia zachęcające do inwestowania na danym obszarze, ich rodzaj, wpływ na spodziewane korzyści i okres ich uzyskiwania.

Z kolei w przypadku inwestowania ze źródeł pomocowych oraz kapitału państwowego i samorządów szczebla wyższego liczy się przede wszystkim merytoryczne przygotowanie strategii rozwoju lokalnego i jej wpisanie się w cele, które one realizują, np. w cele wynikające z regionalnych inteligentnych specjalizacji, czy też partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa – programów realizowanych w UE [Wiatrak, 2018, s. 193–203].

Pozyskiwanie funduszy zewnętrznych przez jednostki samorządu terytorialnego staje się jednym z obszarów zarządzania tą jednostką, poczynając od przygotowania strategii, a kończąc na jej realizacji i rozliczeniu się z uzyskanych środków. Cały proces pozyskiwania i wykorzystywania środków zewnętrznych obejmuje wszystkie cztery funkcje zarządzania. Najważniejszy jest proces planowania, w którym określa się nie tylko cele i zadania, ale możliwość ich sfinansowania, z podziałem na źródła. Poszukiwanie zewnętrznych środków wynika z braku własnych środków, ale też z istniejących możliwości ich uzyskania, jak np. z funduszy strukturalnych UE.

ASPEKTY FINANSOWANIA STRATEGII WYBRANYCH GMIN W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

Analizując strategię w badanych gminach: Przytyk, Stara Błotnica i Stromiec w województwie mazowieckim [Strategia, 2004a, 2004b, 2015], należy stwierdzić, że zostały przygotowane przy zastosowaniu podobnych podejść i metod przez zewnętrzne jednostki (firmy doradcze), ale przy udziale społeczności lo-

kalnych. Inicjatywa ich opracowania pochodziła z samorządów terytorialnych. Dla poszczególnych etapów wykorzystano różne metody analityczne, ilościowe i jakościowe stosowane w ekonomii i zarządzaniu. I tak w etapie diagnozowania wszystkie badane gminy zastosowały analizę SWOT, której podstawą były głównie materiały statystyczne dotyczące gmin, ukazujące ich silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w otoczeniu, a uzupełniając wyniki badań ankietowych i wywiadów, dyskusji i rozmów z różnymi grupami interesariuszy. Z kolei przy przygotowaniu strategii skorzystano z takich metod, jak: bilansowania, ekstrapolacji trendów, wariantowego ujęcia, prognozy itp. Podsumowując, strategie w badanych gminach zostały przygotowane metodą mieszaną (ekspercko-partnerską), w której podstawową rolę mieli eksperci, natomiast udział mieszkańców dotyczył wskazania potrzeb oraz opinii o proponowanej strategii.

Analizowane dokumenty badanych gmin mają charakter strategii, zawierają bowiem cele i zadania do zrealizowania w dłuższym horyzoncie czasowym i poprzez różne inwestycje w ustalonym harmonogramie. Przygotowanie tych strategii, wyznaczonych celów i zadań itd. należy ocenić pozytywnie, ale brakuje w nich pełnego określenia narzędzi wdrażania, w tym narzędzi finansowych, co może być (i jest) ograniczeniem możliwości ich zrealizowania. Aspektem finansowym strategii poświęcono niewiele uwagi, tak jak i w większości gmin w Polsce. Brakuje też informacji, jaki stosowano model zarządzania finansami publicznymi w gminie. Tak samo nie ma powiązania między poszczególnymi funkcjami zarządzania. Podstawową rolę w tych strategiach ma planowanie, natomiast pozostałym funkcjom zarządzania poświęcono niewiele miejsca, a przecież one są podstawą wdrożenia przyjętych celów i zadań oraz ich finansowania.

W badanych gminach określono następujące źródła finansowania ich strategii [Strategia, 2004a, 2004b, 2015]:

- środki własne gminy,
- środki inwestorów,
- środki z budżetu państwa,
- środki Unii Europejskiej,
- fundacje i fundusze.

Uzwięględnione zostały wszystkie możliwe źródła sfinansowania przyjętych celów i zadań. Gminy liczą na zasilanie zewnętrzne, zwłaszcza na środki unijne, ale też na środki z różnego rodzaju funduszy i fundacji. Aby otrzymać te środki należy spełniać określone warunki ich uzyskania, ale także posiadać – jak w przypadku ubiegania się o fundusze unijne – własne środki. Niestety, w analizowanych strategiach brakuje informacji na ten temat. Samo przygotowanie strategii rozwoju lokalnego nie wystarczy na otrzymanie środków. W przypadku programów pomocowych należy przygotować projekt, który wpisuje się w zakres finansowania i będzie podstawą ubiegania się o te środki. Tak samo w przypadku inwestorów (wewnętrznych i zewnętrznych) nie wskazano, w jaki sposób będą oni pozyskiwani, jakie będzie oddziaływanie na ich zachowania przedsiębiorcze itd.

W badanych strategiach nie uwzględniono też rezerw w przypadku wzrostu ceny danej inwestycji itd., czy wystąpienia działań losowych. Ponadto należy uwzględnić, że przedstawione źródła finansowania mają w dużym stopniu charakter potencjalny, także ograniczający zakres przyjętych działań. Takie podejście oznacza, że zrealizowanie strategii rozwoju lokalnego może być zakłócone ze względu na brak możliwości zapewnienia pełnego ich sfinansowania, a tym bardziej, gdy nie uwzględniono w badanych gminach wzrostu ich dochodów w kolejnych latach.

Gminy dostrzegają ułomności przygotowanych strategii, czego przykładem mogą być uaktualnienia strategii rozwoju w gminie Stara Błotnica, w której zwraca się uwagę na następujące działania [Program 2015]:

1. Program pozyskania środków na rozwój gminy – dla poprawy skuteczności starań o środki zewnętrzne z różnych źródeł gmina powinna posiadać zespół osób, który będzie w stanie w sposób profesjonalny przygotować aplikacje o środki pomocowe oraz prawidłowo rozliczać prowadzone inwestycje.
2. Program pozyskania inwestorów – zakłada opracowanie systemu zachęt oraz promocji terenu gminy skierowanej do potencjalnych inwestorów, takie jak np. ulgi podatkowe dla tworzących nowe miejsca pracy, ułatwienia w nabyciu terenów, sprawna obsługa w urzędzie gminy.
3. Kształtowanie i realizację programu informacyjnego poprzez organizację szkoleń i doradztwa w sprawach merytorycznych, udostępnianie kanałów informacyjnych, promocję gminy itd.

Gmina Stara Błotnica nadal preferuje zasilanie zewnętrzne, ale widzi potrzebę przygotowania się do pozyskiwania środków. Jest to podejście właściwe i oby tylko nie zakończyło się na deklaracjach.

ZAKOŃCZENIE

Analiza dokumentów strategicznych w badanych gminach wskazuje, że:

- realizacja zadań zawartych w strategii wymaga nakładów finansowych przekraczających możliwości budżetu gmin, co może okazać się barierą ich wdrożenia,
- przewiduje się finansowanie zewnętrzne, a brakuje systemu instrumentów jego pozyskiwania;
- brakuje powiązania wszystkich czterech funkcji zarządzania rozwojem gminy, w tym aktywnej polityki władz gminy w tym zakresie;
- zadaniem polityki władz gminy powinno być stworzenie klimatu do działalności inwestycyjnej, który będzie mobilizował ludność danego terenu i inwestorów zewnętrznych do dalszej działalności i inwestowania;
- należy przewidzieć fundusze na doradztwo, szkolenia i przekwalifikowanie ludności oraz powiązać je z celami i zadaniami strategii rozwoju lokalnego;
- należy odchodzić od administracyjnego systemu zarządzania finansami publicznymi na rzecz zintegrowanego i strategicznego podejścia.

BIBLIOGRAFIA

- Dworakowska M.M., 2015, *Determinanty finansowe wzrostu inwestycji samorządu terytorialnego*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 4.
- Dyk M., 2012, *Podstawy gospodarki finansowej gmin*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 268.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Jakubowska A., 2013, *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne”, nr 156.
- Jastrzębska M., 1999, *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kaczurak-Kozak M., 2007, *Długofalowe planowanie jako element polityki rozwoju gminy*, Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, t. 3.
- Kożuch A.J., 2012, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Król D., 2016, *Ocena instrumentów zarządzania finansami samorządu terytorialnego w świetle ewolucji paradygmatu finansów publicznych*, „Nauki o Finansach”, nr 1 (26).
- Milewska A., 2017, *Samodzielność finansowa gmin w kontekście realizacji dochodów budżetowych*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość”, nr 5 (4).
- Program 2015, *Program Rozwoju Gminy Stara Błotnica na lata 2015–2020*, Urząd Gminy, Stara Błotnica 2015.
- Stabryła A., 2000, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa – Kraków.
- Strategia 2004a, *Strategia Rozwoju Gminy Stara Błotnica*, Urząd Gminy, Stara Błotnica 2004.
- Strategia 2004b, *Strategia Rozwoju Gminy Stromiec*, Urząd Gminy, Stromiec 2004.
- Strategia 2015, *Strategia Rozwoju Gminy Przytyk*, Urząd Gminy, Przytyk 2015.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., 2011, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).
- Wakuła M., 2009, *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 82.
- Wiatrak A.P., 2011, *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Wiatrak A.P., 2018, *Regional smart specialisations in agribusiness*, „Humanities and Social Sciences”, t. 25, z. 1, <https://doi.org/10.7862/rz.2018.hss.14>.
- Wołowicz T., 2010, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- Wyřbek H., 2010, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, nr 4.

Streszczenie

Celem artykułu było ukazanie zagadnień przygotowania strategii rozwoju gminy samorządów terytorialnych w kontekście finansowej ich realności. W związku z tym zwrócono uwagę na różne źródła pozyskiwania środków, poczynając od środków wewnętrznych – zwłaszcza środków samorządów terytorialnych, poprzez fundusze zewnętrzne, a kończąc na polityce wspierania pozyskiwania funduszy w połączeniu z przygotowaną strategią, pozwalającą włączyć się w istniejące programy rozwoju i zmian, jak i pozyskać środki od inwestorów prywatnych. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że realizacja zadań zawartych w strategii wymaga nakładów finansowych przekraczających możliwości budżetu gmin, dlatego też starają się one o zasilanie zewnętrzne. Niestety, najczęściej brakuje systemu instrumentów ich pozyskiwania i aktywnej polityki w tym zakresie. Wymaga to zmian, poczynając od opracowania systemu polityki wspierania działań przedsiębiorczych, poprzez stworzenie klimatu i zachęt do tych działań, a kończąc na zmianie modelu zarządzania finansami publicznymi, od administracyjnego do zintegrowanego.

Słowa kluczowe: gmina, strategia, finansowanie, rozwój.

Financial determinants for the preparation and implementation of local development strategies*Summary*

The aim of the article was to show the issues of preparing a development strategy for the commune's local government in the financial context of their realities. In this connection, attention was paid to various sources of raising funds, starting from internal resources – especially local government funds, through external funds, and ending with the policy of supporting fundraising in conjunction with the prepared strategy, allowing to participate in existing development and change programs, as well as and raise funds from private investors. It follows from the considerations that the implementation of the tasks included in the strategy requires financial outlays that exceed the budget capability of municipalities, which is why they are seeking external power. Unfortunately, most often there is a lack of instruments for their acquisition and active policy in this area. This requires changes, starting from the development of a policy system to support entrepreneurial activities, by creating a climate and incentives for these activities, and ending with a change of the public finance management model, from administrative to integrated.

Keywords: commune, strategy, financing, development.

JEL: G3, M1.