

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I STRATEGIĄ ROZWOJU 2030+

Magdalena Roman^{1*}

¹ Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Polska


Streszczenie: W artykule przedstawiono koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego i strategię wraz ze specyfiką zarządzania tymi jednostkami. Celem artykułu jest prezentacja realizacji budżetu miasta Częstochowy. Scharakteryzowano budżet oraz jego składowe, dochody i wydatki jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiono strategię rozwoju 2030+ i budżet miasta Częstochowy w latach 2016-2020. Strategia miasta Częstochowy ulega ciągłym modyfikacjom i zmianom, które są powiązane z raportem „Polska 2030”. Zawarto w nim dziesięć kluczowych wyzwań, które stoją przed Polską i samorządem. Artykuł opracowano na podstawie analizy przeglądu literatury i przeanalizowano przykładowe budżety miasta Częstochowy z lat 2016-2020. Porównano planowane oraz wykonane wydatki i dochody w latach 2016-2020. Budżet jednostki samorządu terytorialnego ulega także ciągłym modyfikacjom związanym z bieżącą sytuacją, jak np. pandemia. W wybranych pięciu działach budżetu planowane dochody/wydatki przekraczały ich wykonanie. Wpływ na taki stan rzeczy mogą mieć różne przyczyny, np. planowanie na wyrost bez realnego pokrycia w rzeczywistości, zmieniające się otoczenie czy też planowanie życzeniowe decydentów jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: budżet, jednostka samorządu terytorialnego, strategia rozwoju

Kod klasyfikacji JEL: H7, R5

Wprowadzenie

Na podstawie czynników kształtujących rozwój lokalny można wskazać obszary, na których skupia się działalność jednostek samorządu terytorialnego. Obszary te to: bezrobocie, polepszanie stanu i jakości środowiska, restrukturyzacja przedsiębiorstw,

¹ Magdalena Roman, dr, ul. Dąbrowskiego 69, 42-201 Częstochowa, Polska, magdalena.roman@pcz.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-0281-8987>

* Autor korespondencyjny: Magdalena Roman, magdalena.roman@pcz.pl

rewitalizacja terenów przemysłowych, procesy integracyjne wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego. Wymienione obszary związane są z działaniami jednostek samorządowych poprzez: dążenie do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój technologiczny, wprowadzenie innowacji oraz rozwój infrastruktury instytucjonalnej. Samorząd terytorialny w procesie gospodarowania realizuje zadania polegające na zarządzaniu mieniem i finansami, stymulowaniu rozwoju lokalnego oraz działaniach interwencyjnych. Punktem wyjścia do analizy zarządzania samorządowego, a tym samym do wyznaczania czynników wpływających na podejmowanie decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego, jest charakterystyka stanu ekonomicznego. Samorząd terytorialny można uznać za szczególny podmiot gospodarowania, posiadający samodzielność decyzyjną, dysponujący własną administracją, mieniem komunalnym oraz finansami, ale działający nie w celach zarobkowych, lecz wykonujący zadania o charakterze użyteczności publicznej dla dobra mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Celem artykułu jest prezentacja realizacji budżetu miasta Częstochowy w latach 2016-2020, który jest jednym z najważniejszych zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego – przegląd literatury

Specyfika zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Potrzeba zarządzania pojawia się zawsze podczas wykonywania wspólnych działań dla danej zbiorowości. Umiejętność skoordynowania tych działań i właściwe pokierowanie nimi istotnie wpływa na osiągnięcie postawionego celu. Zarządzanie jest procesem, który zachodzi w każdej zorganizowanej zbiorowości. Towarzyszy człowiekowi i zawsze jest procesem oddziaływania na zasoby organizacji dla osiągnięcia jej celów. Zarządzanie to formułowanie celu działania, planowanie, czyli organizowanie toku czynności, pozyskiwanie i rozmieszczanie potrzebnych zasobów (ludzkich i rzeczowych), zatem organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów (Gawłowski et al., 2018). Tak ujęta istota zarządzania pozwala wnioskować, że może ono być pojmowane jako zbiór i proces działań regulacyjnych zmierzających do ustalenia i wyboru racjonalnych celów i zadań przedsiębiorstwa oraz do formułowania i kontrolowania środków realizacji tych celów (Duraj, 2000; Dolnicki, 2021). Podobnie zarządzanie jest definiowane przez Griffina – jako zestaw działań (kierowanie ludźmi) i kierowanie, zorientowane na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i organizacyjne) i wykonywane z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny (Griffin, 2017). Zarządzanie jest to proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów organizacji dla osiągnięcia jej celów (Stoner, 2011). Innym aspektem zarządzania jest wskazanie założeń organizacji. W tym kontekście zarządzanie to rozporządzanie zasobami organizacji poprzez działanie z ludźmi i poprzez ludzi w zakresie określonym przez właściciela tych zasobów (Nogalski et al., 2001). Analiza problematyki zarządzania pozwala zauważyć, że jego zasadniczym zadaniem jest zapewnienie organizacji

zdolności do samodzielnego określania celów i ich realizacji oraz utrzymywania przez tę organizację usystematyzowanej struktury wyodrębnionej z otoczenia. W tym kontekście zarządzanie jest procesem ciągłych działań wyrównawczych, których istotą jest dążenie do zapewnienia równowagi funkcjonalnej organizacji (Dolnicki, 2021).

Pojęcie samorządu terytorialnego jest konstrukcją szeroką i obejmuje wspólnotę mieszkańców, określone terytorium, zakres uprawnień oraz podmiotowość prawną (Wojciechowski, 2012). Samorząd terytorialny musi służyć budowie mechanizmów demokracji i decentralizacji władzy publicznej, dlatego jest on wyposażony w organy decyzyjne, ukonstytuowane demokratycznie i korzystające z szerokiej autonomii.

W aspekcie prawnym i gospodarczym samorząd terytorialny występuje zarówno w roli podmiotu prawa dysponującego możliwością wydawania decyzji administracyjnych, jak również w roli podmiotu prawa cywilnego, będącego jednostką odrębną od Skarbu Państwa, posiadającą odrębną własność. Proces zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego charakteryzuje się tym, że w sensie prawnym i gospodarczym samorząd terytorialny występuje w podwójnej roli. Podstawowym fundamentem zarządzania w jednostce samorządu terytorialnego jest wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania publicznego, który charakteryzuje się następującymi cechami (Kozuch, 2013):

- administracja zorientowana na obywatela-klienta,
- nacisk na kontrolę wyników, a nie procedury,
- oddzielenie funkcji strategicznych od operacyjnych,
- przekazanie wykonywania usług publicznych konkurujących ze sobą organizacjom spoza administracji,
- wprowadzanie mechanizmów kontroli zdecentralizowanych jednostek, np. poprzez różne typy kontroli społecznej, wprowadzanie zarządzania opartego na wynikach, mierzonego za pomocą wskaźników, mierników.

Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców poprzez realizację zadań publicznych, które mogą być własnymi lub zleconymi na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową. Fundamentem wykonywania zadań publicznych jest posiadanie własnego mienia, finansów i administracji (Jarzębska, 2003). Powyższe czynniki mogą być traktowane jako instrumenty realizacji celów i podporządkowanych im zadań społeczno-gospodarczych. Efektywność ekonomiczna odnosi się również do obszaru działań jednostek samorządu terytorialnego. Zarządzanie tymi jednostkami musi być racjonalne i uwzględniające jednocześnie dobro wspólnoty samorządowej. Istota zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego sprowadza się do: sformułowania polityki, określenia jej celów i zadań strategicznych, realizacji polityki, koordynowania, analizowania i kontrolowania działalności podmiotów realizujących zadania jednostki zgodnie z przyjętą polityką (Wojciechowski, 2012). Zarządzanie samorządem terytorialnym może być traktowane jako proces oddziaływania organów i administracji samorządu terytorialnego na przedmiot zarządzania w taki sposób, aby jego działanie zmierzało do osiągnięcia postawionych przed nim celów, a tym samym było zgodne z celami przyjętymi przez podmiot zarządzania. Integracja zarządzania ukierunkowuje działalność całej organizacji tak, aby wyznaczone cele długookresowe były realizowane najlepiej

i najpewniej przy ekonomicznym wykorzystaniu dostępnych zasobów i środków. Należy podkreślić, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego zasadnicze cechy takiego zarządzania zorientowane są na (Owsiak, 2002):

- wieloletniość, czyli wieloletnią perspektywę w planowaniu zadań inwestycyjnych i operacyjnych;
- kompletność, czyli podporządkowanie strategii gminy wszystkich planów realizacyjnych jednostek zależnych, bez względu na ich formę prawną;
- efektywność, czyli stosowanie procedur zarządzania efektywnością przez wszystkie jednostki zależne;
- uczestnictwo, czyli zapewnienie szerokiego dialogu publicznego w odniesieniu do celów i oceny ich realizacji.

Specyfika zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego polega na tym, iż obiektem zarządzania mogą być osoby, organizacje oraz rzeczy, które są związane z planowaniem i realizacją zadań publicznych, a jednocześnie nie muszą być podległe zarządzającemu. Zarządzanie, w tym sensie, oznacza zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w obrębie samorządu terytorialnego. Sukcesy rozwoju jednostek samorządowych i zaspokajania potrzeb ich mieszkańców wiążą się ściśle ze sprawnością zarządzania rozumianego jako wiedza i umiejętności sterowania zasobami oraz procesami w celu ich optymalnego wykorzystania dla osiągnięcia zamierzonych rezultatów w istniejących warunkach działania, tkwiących zarówno w otoczeniu, jak i wewnątrz tej jednostki (Ziółkowski, 2002). Zarządzanie ogólne jednostką samorządu terytorialnego obejmuje następujące rodzaje działań (Jarzębska, 2012):

- określanie założeń polityki danej jednostki zgodnych z celami ogólnymi,
- koordynowanie realizacji polityki lokalnej,
- monitorowanie wykorzystania zasobów i środków, którymi dysponuje jednostka samorządowa,
- weryfikowanie efektów działań związanych z realizacją celów polityki jednostki samorządowej.

Strategia jednostki samorządu terytorialnego to sposób, w jaki jednostka samorządu terytorialnego zamierza realizować swoją misję, plan działania przedstawiający sposób osiągnięcia długofalowych celów. Należy podkreślić, że strategia jednostki samorządu terytorialnego powinna być dostosowana do zmieniającego się otoczenia. Ponadto dobra strategia powinna się cechować: ciągłością, kompleksowością, spójnością, elastycznością i realnością (Jarzębska, 2003).

W zarządzaniu strategicznym szczególnie ważne problemy koncentrują się wokół sprawności procesów decyzyjnych. Sprawność zarządzania jednostką samorządu terytorialnego ma wiele cech, do których można zaliczyć (Dolnicki, 2021):

- kompleksowość, czyli traktowanie gminy jako całości w danym otoczeniu, w którym dla danej jednostki samorządu terytorialnego istnieją szanse i zagrożenia;
- orientację na przyszłość, czyli kontynuowanie podjętych działań w przyszłości, np. inwestycji;
- orientację na wyniki, czyli określanie celów i zadań do osiągnięcia oraz ocenę wyników i efektywności podjętych działań.

Strategia stanowi podstawę zarządzania gospodarką samorządu terytorialnego. Jest ona ogólnym programem, zbiorem sposobów i zasad, określania celów i zamierzeń organizacji, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego. Należy ją traktować jako szczególne narzędzie osiągnięcia określonych celów długo- i średniookresowych. Sam proces zarządzania strategicznego nastawiony jest na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych. Opracowana strategia powinna obejmować wszystkie elementy funkcjonowania organizacji, tj. marketing, finanse i koszty, zarządzanie ludźmi, produkcję i technologię, a także struktury i procedury działania. Do opracowania koncepcji zarządzania jednostką samorządu terytorialnego niezbędne jest przeprowadzenie zarówno analizy otoczenia, dotyczącej bieżących i przyszłych warunków funkcjonowania uzależnionych od czynników zewnętrznych, jak też analizy ekonomicznej, będącej systemem badań i ocen zdarzeń gospodarczych, mających za zadanie określić racjonalność gospodarowania oraz możliwość wykorzystania istniejących zasobów. Ponadto należy podkreślić, że od określenia misji oraz wyboru i hierarchizacji celów zależy trafność strategii rozwoju (Gawłowski et al., 2018).

Za najważniejsze cele ujmowane w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego uznaje się (Dolnicki, 2021):

- zapewnienie ludziom pracy i dochodów pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia;
- zapewnienie warunków bytu materialnego (mieszkania, żywienia);
- zapewnienie warunków rozwoju duchowego, a w tym możliwości do wypoczynku, dostępu do informacji;
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, w tym poczucia stabilizacji i szans rozwoju dla przyszłych pokoleń.

Wymienione cechy strategii jednostki samorządu terytorialnego wyrażają potrzebę konsekwentnego wdrażania i kontynuowania strategii w celu zapewnienia jej ciągłości.

Główne cele polityki samorządu określone są w strategicznych planach jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletnie plany inwestycyjne to plany strategiczne w samorządzie terytorialnym, które będą zapewniały pewną ciągłość zarządzania strategicznego. Sprawność zarządzania odgrywa szczególną rolę w realizacji wieloletnich planów inwestycyjnych, ponieważ od podjętych decyzji zależy rozwój jednostek samorządu terytorialnego (Griffin, 2017).

Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest planem działań opracowywanym świadomie, mającym związek z jej obecną i przyszłą pozycją w otoczeniu oraz wyznaczającym pewien względnie trwały i spójny sposób działania. W strategii powinien zostać uwidoczniiony sposób osiągnięcia wyznaczonych celów poprzez sterowanie rozwojem. Określenie poszczególnych części składowych strategii przebiega na podstawie badania i analizowania istniejących możliwości działania oraz kierunku zachodzących zmian (Dolnicki, 2021; Amason & Ward, 2020).

Korzyści wynikające z posiadania strategii przez jednostkę samorządu terytorialnego są wielorakie i zróżnicowane w układach lokalnych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć (Pierścionek, 2015; Amason & Ward, 2020):

- przeprowadzenie oceny mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dla poszczególnych kierunków rozwoju;
- określenie przyszłości w perspektywie kilkunastu lat i zapisanie tego procesu w formie dokumentu oraz podporządkowanie działań doraźnych działaniom długofalowym;
- spojrzenie kompleksowe na dany obszar oraz powiązanie ze sobą poszczególnych dziedzin działalności, a także sfer funkcjonalnych i problemowych, a tym samym stworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju;
- racjonalne gospodarowanie posiadanymi zasobami (siłą roboczą, majątkiem trwałym, infrastrukturą, środowiskiem) oraz ich efektywne pozyskiwanie;
- zmniejszenie niepewności i ryzyka działania przedsiębiorców, kontrolowanie i ocenianie postępów oraz korygowanie błędów przez wszystkich członków społeczności lokalnej;
- zwiększenie wpływu społeczności lokalnej na kierunki rozwoju terenu oraz tworzenie grup współdziałających ze sobą w planowaniu rozwoju swojej przyszłości;
- zarządzanie danym obszarem, niezależnie od zmieniających się układów politycznych, umocowania pozycji danego obszaru oraz poszerzenie sfer przyciągania i oddziaływania na inne układy.

Zasady tworzenia budżetu w samorządzie terytorialnym

O realizacji zapisanej w dokumentach strategii rozwoju miasta najlepiej świadczy budżet miasta planowany i wykonany. Z wykonanego budżetu wynika, jakie cele były preferowane. Porównanie strategii rozwoju miasta z zrealizowanym budżetem pozwala stwierdzić, jakie działy miały największe finansowanie. Budżet jest podstawowym instrumentem podejmowania decyzji finansowych w jednostce samorządu terytorialnego. Na podstawie doświadczeń z tworzenia budżetów na poprzednie lata decydenci mogą eliminować niekorzystne czynniki, takie jak minimalizacja ryzyka i niepewność podejmowanych decyzji.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 211).

Źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków, w tym od nieruchomości, podatek rolny, leśny, od środków transportowych, dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych. Ponadto wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*), innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Dochody gminy to również dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar

pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gmin, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71% (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 4).

Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego przybierają formę wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych. Wydatki bieżące to dotacje, wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, inne świadczenia na rzecz osób fizycznych (tj. zasiłki i zapomogi), zakupy towarów i usług, wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i obsługiwanych przez nie organów.

Strategia rozwoju miasta Częstochowy 2030+

Strategia rozwoju miasta to koncepcja działania zmierzającego do zrównoważonego rozwoju. Dokument taki powinien zawierać: syntetyczną diagnozę stanu istniejącego, analizę słabych i mocnych stron, szans i zagrożeń, określenie deklaracji strategicznych – wizji i misji: cele strategiczne i cele operacyjne. Powinien opisywać także programy sektorowe i zadania służące realizacji zamierzeń oraz wskazywać środki pozwalające te wszystkie przedsięwzięcia wdrożyć. W 2003 roku przyjęto uchwałą Rady Miasta strategię rozwoju miasta Częstochowy do roku 2010 (Strategia Rozwoju Miasta Częstochowa 2030+ została przyjęta Uchwałą Nr 435.XXXII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 1 grudnia 2016 r.) (Strategia Miasta Częstochowy, 2016). Głównym celem opracowanej strategii było:

1. zapewnienie długofalowego rozwoju miasta oraz utrwalanie jego wysokiej pozycji w strukturze społeczno-gospodarczej kraju przez wzmocnienie konkurencyjności jego gospodarki, aktywizowanie przedsiębiorczości, przy poszanowaniu zasad ekorozwoju oraz fundamentalnych wartości w życiu publicznym;
2. stała poprawa poziomu i jakości życia mieszkańców poprzez ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska i przestrzeni miasta, rozwój usług społecznych, ograniczanie bezrobocia i ubóstwa.

Do realizacji tej strategii przyjęto następujące priorytety:

- A. przestrzeń miasta: kształtowanie ładu przestrzennego i funkcjonalnego miasta;
- B. przedsiębiorczość: budowanie pozytywnego klimatu gospodarczego i inwestycyjnego oraz stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości tworzącej miejsca pracy;

- C. sfera społeczna miasta – edukacja, kultura, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne i pomoc społeczna: rozwój potencjału intelektualnego i kapitału społecznego miasta oraz wzrost poziomu i jakości życia mieszkańców;
- D. ład ekologiczny: harmonizowanie procesów rozwojowych miasta przy poszanowaniu zasad ekorozwoju;
- E. wizerunek miasta: wzmocnienie roli i znaczenia Częstochowy jako silnego gospodarczo, kulturalnie i naukowo ośrodka o znaczeniu krajowym oraz światowego centrum kultu religijnego.

Kolejną strategię rozwoju miasta (Strategia Miasta Częstochowy, 2016) do roku 2025 przyjęto w roku 2009. W nowej strategii przyjęto jako wizję rozwojową, że: „Częstochowa jest miastem nowoczesnym, bogatym, bezpiecznym i przyjaznym ludziom, stwarzającym dogodne warunki realizacji dążeń i aspiracji mieszkańców oraz rozwoju przedsiębiorczości, że jest sprawna i kompetentna administracja samorządowa”.

Na podstawie otwartej debaty w Urzędzie Miasta Częstochowy (warsztaty strategiczne) w 2016 roku określono: potencjały rozwojowe, wyzwania, wizje rozwojowe, cele i kierunki działań, zasady przygotowywania projektów prorozwojowych i ich katalog. Wyniki prac warsztatowych stanowiły podstawę przygotowania projektu Strategii Rozwoju Miasta Częstochowa 2030+ (Strategia Miasta Częstochowy, 2016), przedstawionej pod konsultacje społeczne na przełomie lipca i sierpnia 2016 roku. Tworząc Strategię Rozwoju Miasta Częstochowy, należy uwzględnić współzależności rozwoju lokalnego i regionalnego od polityk narodowych oraz wdrażanych przez Komisję Europejską w ramach porozumienia państw członkowskich Unii Europejskiej. Współzależność ta nie ogranicza się do bycia beneficjentem unijnej pomocy, lecz także do świadomego uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji różnorodnych działań będących częścią narodowej i wspólnotowej polityki społecznej, gospodarczej, kulturalnej i ekologicznej. W 2010 roku została zatwierdzona strategia rozwoju Unii Europejskiej na lata 2010-2030. Podstawą zmian w polityce miejskiej UE był także przyjęty w 2011 roku raport pt. *Miasta jutra – wyzwania, wizje, wizje, rozwiązania* (Strategia Miasta Częstochowy, 2016).

Nowa, miejska polityka UE ma swoje odzwierciedlenie w dokumentach programujących rozwój Polski. Powstały w 2008 roku raport „Polska 2030” prezentuje w swojej treści 10 kluczowych wyzwań, jakie stoją przed Polską:

- wzrost i konkurencyjność,
- sytuacja demograficzna,
- wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy,
- odpowiedni potencjał infrastruktury,
- bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne,
- gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego,
- solidarność i spójność regionalna,
- ochrona kulturalnego dziedzictwa narodowego,
- poprawa spójności społecznej,
- sprawne państwo,
- wzrost kapitału społecznego Polski.

Odpowiedzią na wskazane wyzwania są przyjęte przez Radę Ministrów dokumenty „Strategia Rozwoju Kraju 2020” (przyjęta 25 września 2012 r.) i „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”. Celem głównym strategii średniookresowej staje się wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. Przyjęta została „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie”, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., która ustaliła trzy cele szczegółowe do 2020 roku (Strategia Miasta Częstochowy, 2016):

1. wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,
2. budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych,
3. tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Dokumentem bezpośrednio określającym pożądaną kierunek rozwoju polskich miast jest przyjęta przez Radę Ministrów w październiku 2015 r. Krajowa Polityka Miejska. Określona w niej wizja miast w 2030 roku prezentuje następujący obraz: polskie miasta są przyjazne dla mieszkańców jako miejsca oferujące wysoką jakość życia oraz dla przedsiębiorców jako miejsca atrakcyjne do lokowania i prowadzenia biznesu. Są nowoczesne i konsekwentnie rozwijane. Główne polskie ośrodki miejskie są konkurencyjne w skali ponadregionalnej i coraz lepiej widoczne na gospodarczej mapie Europy, pozostałe są silnymi ośrodkami, motorami rozwoju w skali regionalnej i lokalnej. Małe miasta czerpią korzyści rozwojowe wynikające z partnerskiej współpracy z regionalnymi centrami oraz otaczającymi je obszarami wiejskimi, jednocześnie same będąc katalizatorami poświadanych przemian na tych obszarach. Polskie miasta są spójne społecznie, ekonomicznie i przestrzennie, również dzięki wysiłkom dotyczącym rewitalizacji najbardziej zdegradowanych ich części, i obsługiwane przez efektywny transport publiczny. Są otwarte i dostępne, rozwijają się w sposób zrównoważony w kierunku miast zwartych przestrzennie, ale jednocześnie niepozbawionych dobrze zorganizowanych przestrzeni publicznych i terenów zieleni. Są także sprawnie zarządzane – w sposób skuteczny, efektywny i partnerski, poprzez coraz bardziej zintegrowane działania obejmujące całe miejskie obszary funkcjonalne oraz aktywną współpracę z mieszkańcami. Polskie miasta w widoczny sposób ograniczają zużycie zasobów, w tym zwłaszcza energii, i coraz lepiej przygotowują się do skutków zmian klimatu.

Zasady, jakimi powinny się kierować strategie rozwoju miast, to:

- zasada integralności: podporządkowanie polityki miejskiej polityce rozwoju,
- zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego,
- zasada wielopoziomowego zarządzania.

Strategicznym celem polityki miejskiej jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców.

Zmiany polityczne związane z wyborami parlamentarnymi w 2015 roku w ograniczonym stopniu przeniosły się na inne zdefiniowanie celów polityki regionalnej

i miejskiej. Rada Ministrów kierowana przez premier Beatę Szydło przyjęła 16 lutego 2016 r. „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Głównym celem „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym.

Metodyka badań

Celem artykułu jest analiza realizacji budżetu. W artykule dokonano przeglądu pojęć związanych z koncepcjami zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, strategią i budżetem. Pojęcia te definiowane są w różny sposób przez wielu autorów. Przybliżono specyfikę zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Po przedstawieniu pojęć dotyczących budżetu i strategii wybrano budżet miasta Częstochowy jako przykład i go przeanalizowano. Następnie zebrano dane z budżetu miasta Częstochowy – planowane i wykonane dochody oraz planowane i wykonane wydatki – i przeanalizowano te dane w latach 2016-2020. Dokonano analizy strategii miasta Częstochowy w tych samych latach. Po krytycznej analizie wykonano analizę porównawczą planowanych i wykonanych dochodów oraz planowanych i wykonanych wydatków.

Wyniki badania własnego

Podstawą do realizacji celów i priorytetów zapisanych w strategii rozwoju na lata 2016-2030 jest budżet. Budżet i zapisane w nim cele do realizacji są podstawą finansową realizacji strategii rozwoju na lata 2030+. Do analizy budżetu wybrano lata 2016-2020 i pięć działów: *transport i łączność, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, gospodarka komunalna i ochrona środowiska*.

Przeanalizowano planowane i wykonane dochody i wydatki miasta Częstochowy. Planowane dochody w dziale *transport i łączność* systematycznie rosły w badanych latach. W dziale *oświata i wychowanie* dochody rosły do roku 2018 (rosną z blisko 4 mln zł do prawie 34 mln zł w roku 2018), a w latach 2019-2020 spadły do około 10 mln zł. W dziale *ochrona zdrowia* planowane dochody systematycznie spadały z 11 mln zł w 2016 roku do niespełna 5 mln zł w roku 2020. *Pomoc społeczna* w 2016 roku notowała bardzo wysokie planowane dochody na poziomie ponad 78 mln zł, a w kolejnych latach dochody utrzymywały się poziomie około 30 mln zł. W ostatnim badanym dziale *gospodarka komunalna i ochrona środowiska* planowane dochody w 2016 roku to ponad 38 mln zł, następnie zanotowano wzrost do ponad 48 mln zł 2017 i dalszy wzrost w roku 2018 do ponad 60 mln zł, a dalej spadek w roku 2019 do niespełna 60 mln zł i ponowny wzrost do ponad 80 mln zł w 2020 roku (Tabela 1).

Wykonane dochody w dziale *transport i łączność* w latach 2016, 2017, 2019 oscyływały na poziomie 40 mln zł, a w latach 2018 i 2020 na poziomie 30 mln zł. W kolejnym dziale *oświata i wychowanie* od 2016 do 2019 roku nastąpił stały wzrost wykonanych dochodów do ponad 42 mln zł w roku 2019, a następnie spadek do ponad 23 mln zł w roku 2020. W dziale *ochrona zdrowia* odnotowano stały spadek

wykonanych dochodów we wszystkich analizowanych latach. *Pomoc społeczna* tylko w roku 2016 miała wykonane dochody na poziomie ponad 177 mln zł, a w pozostałych latach utrzymywała się na poziomie ponad 35 mln zł. W ostatnim dziale *gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wykonane dochody rosły do roku 2018, następnie spadły do prawie 60 mln zł i ponownie wzrosły do prawie 75 mln zł w roku 2020 (Tabela 2).

Tabela 1. Planowane dochody miasta Częstochowy w latach 2016-2020 (w tys. zł)

Dział	Planowane dochody				
	2016	2017	2018	2019	2020
Transport i łączność	38 344,1	72 482,7	93 758,5	107 648,9	153 480,9
Oświata i wychowanie	3 999,2	13 606,3	33 762,5	10 975,2	10 164,04
Ochrona zdrowia	11 384,6	9 399,7	7 537,9	6 318,3	489,7
Pomoc społeczna	78 108,4	28 551,9	33 081,6	30 143,8	30 263,9
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	38 191,5	48 135,2	60 559,7	55 998,9	80 898,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (<https://bip.czestochowa.pl/...>)

Tabela 2. Wykonane dochody miasta Częstochowy w latach 2016-2020 (w tys. zł)

Dział	Wykonane dochody				
	2016	2017	2018	2019	2020
Transport i łączność	41 570,5	39 331,2	27 870,7	41 375,8	32 166,3
Oświata i wychowanie	19 963,02	21 847,6	33 254,5	42 229,6	23 552,5
Ochrona zdrowia	9 671,2	8 285,7	6 264,06	5 432,5	5 191,5
Pomoc społeczna	177 643,5	36 102,5	38 652,1	37 496,3	36 913,3
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	39 551,6	43 635,5	64 445,2	59 625,2	74 442,09

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (<https://bip.czestochowa.pl/...>)

Planowane wydatki w dziale *transport i łączność* stale rosły, od 161 mln zł w roku 2016 do 304 mln zł w roku 2020, a w dziale *oświata i wychowanie* utrzymywały się na poziomie ponad 300 mln zł w latach 2016-2019, a tylko w roku 2020 przekroczyły 400 mln zł. W dziale *ochrona zdrowia* wydatki utrzymywały się na poziomie około 20 mln zł, tylko w roku 2019 wyniosły ponad 15 mln zł. W dziale *pomoc społeczna* w roku 2016 planowane wydatki wyniosły ponad 146 mln zł, a w pozostałych latach oscylowały na poziomie ponad 80 mln zł do 90 mln zł. W ostatnim dziale *gospodarka komunalna i ochrona środowiska* planowane wydatki stale rosły, od ponad 72 mln zł w roku 2016 do 147 mln zł w roku 2020 (Tabela 3).

Wykonane wydatki w trzech pierwszych działach, tj. *transport i łączność*, *oświata i wychowanie* oraz *ochrona zdrowia*, były na podobnym poziomie, dział

pomoc społeczna w roku 2016 wykonał wydatki na poziomie 243 mln zł, w pozostałych latach na poziomie ± 90 mln zł. W dziale *gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wykonane wydatki stale rosły, od ponad 66 mln zł w roku 2016 do ponad 137 mln zł w roku 2020 (Tabela 4).

Tabela 3. Planowane wydatki miasta Częstochowy w latach 2016-2020 (w tys. zł)

Dział	Planowane wydatki				
	2016	2017	2018	2019	2020
Transport i łączność	161 540,2	180 572,8	215 738,5	244 792,3	304 958,1
Oświata i wychowanie	330 159,9	350 752,5	384 229,8	359 384,9	429 543,7
Ochrona zdrowia	20 208,01	21 516,5	19 242,05	15 733,6	19 581,7
Pomoc społeczna	146 430,0	1 089,04	86 745,8	86 618,6	90 011,3
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	72 540,1	83 521,5	127 560,7	134 360,6	147 389,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ([https://bip.czestochowa.pl/...](https://bip.czestochowa.pl/))

Tabela 4. Wykonane wydatki miasta Częstochowy w latach 2016-2020 (w tys. zł)

Dział	Wykonane wydatki				
	2016	2017	2018	2019	2020
Transport i łączność	158 972,7	160 756,2	154 875,3	188 818,9	176 949,8
Oświata i wychowanie	379 218,5	383 687,5	421 969,4	439 285,8	481 559,3
Ochrona zdrowia	19 999,1	20 623,1	19 966,35	187 888,6	26 986,4
Pomoc społeczna	243 721,0	89 433,2	96 256,55	95 680,3	95 715,03
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	66 020,6	78 153,0	110 001,4	120 352,7	137 358,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ([https://bip.czestochowa.pl/...](https://bip.czestochowa.pl/))

Wnioski z prowadzonego badania

Pandemia spowodowała wzrost wydatków we wszystkich wybranych pięciu działach. Wykonane wydatki w roku 2020 wzrosły we wszystkich pięciu działach np. w stosunku do roku 2018. Wykonane wydatki w stosunku do planowanych w dziale *ochrona zdrowia* w 2020 roku wzrosły o ponad 7 mln zł, a w dziale *pomoc społeczna* utrzymały się na stałym poziomie. W większości przeanalizowanych działów planowane dochody/wydatki przewyższyły ich wykonanie. Przyczyn takiego stanu może być wiele, np. planowanie na wyrost bez realnego pokrycia w rzeczywistości, zmieniające się otoczenie czy też planowanie życzeniowe decydentów jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja zadań z poszczególnych działań znajduje odzwierciedlenie w strategii rozwoju 2030+. Budżet umożliwia realizowanie celów wieloletnich przedstawionych w strategii rozwoju 2030+. Położony jest nacisk na

wybrane działy, co znajduje odzwierciedlenie w strategii 2030+. Jednymi z głównych celów tejże strategii są: stała poprawa poziomu i jakości życia mieszkańców poprzez ochronę oraz racjonalne kształtowanie środowiska i przestrzeni miasta, rozwój usług społecznych, ograniczanie bezrobocia i ubóstwa.

Podsumowanie

Przy opracowaniu artykułu autorka korzystała jedynie z ogólnie dostępnych źródeł, takich jak: budżety miasta Częstochowy, projekty budżetów, uchwały budżetowe, plany finansowe, Strategia 2030+, co stanowi swego rodzaju ograniczenie badań. Skorzystanie z danych (wykonanego budżetu) jest możliwe dopiero pod koniec pierwszego kwartału roku następnego. W artykule przedstawiono zasady tworzenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz omówiono wybrane najważniejsze działy z budżetu miasta Częstochowy z lat 2016-2020. Dokonano porównania planowanych i wykonanych dochodów i wydatków. Strategia jest ciągle modyfikowana ze względu na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne i w związku z tym cele są zmieniane.

Zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, począwszy od roku 2020 prowadzi do ograniczenia wydatków bieżących. W 2021 roku można zaobserwować dalsze pogorszenie sytuacji finansowej polskich samorządów. Samorządy mają znacznie mniej możliwości zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności. Służba zdrowia, która w teorii w większości przypadków powinna być finansowana przez rząd, w praktyce ogranicza również budżety samorządów, ponieważ np. trzeba pokrywać rosnące straty miejskich zakładów opieki zdrowotnej. Jedną z możliwości poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest emisja obligacji, która jest bardziej korzystna od kredytu bankowego. W innych krajach stosowane jest np. pokrywanie kosztów obsługi zadłużenia dotyczących inwestycji przez nisko oprocentowane rządowe pożyczki. Bardzo skutecznym wsparciem byłoby zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku PIT, co pomogłoby wszystkim jednostkom. Pandemia trwa nadal i trudno określić jej koniec – samorządy zmuszone są do planowania dochodów i wydatków intuicyjnie. Trudno oszacować wydatki w takim dziale jak ochrona zdrowia, który ma bezpośredni związek z pandemią. Po doświadczeniach pandemii będzie można wyciągnąć wnioski oraz ocenić skalę strat w okresie np. 5-letnim. Przyszłe analizy mogą dotyczyć porównania sytuacji jednostek samorządu terytorialnego przed i po pandemii. Po zakończeniu pandemii może mieć miejsce kryzys gospodarczy, który nie pozostanie bez wpływu na finanse samorządów.

Literatura

- Amason, A. C., & Ward, A. (2020). *Strategic Management*. Routledge.
- Dolnicki, B. (2021). *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer.
- Duraj, J. (2000). *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa*. PWE.
- Gawłowski, P., Machalski, P., & Makowski, K. (2018). *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*. CeDeWu.
- Griffin, W. R. (2017). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN.

- <https://bip.czestochowa.pl/artykuly/71637/budzet-miasta>
- Jarzębska, M. (2003). *Polityka a strategia i zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*. Difin.
- Jarzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer.
- Kożuch, B. (2013). *Zarządzanie publiczne*. Agencja Wydawnicza Placet.
- Nogalski, B., Apanowicz, J., Rutka, R., Czermiński, A., & Czerna, M. (2001). *Zarządzanie organizacjami*. TNOiK Dom Organizatora.
- Owsiak, S. (2002). *Budżet władz lokalnych*. PWE.
- Pierścionek, Z. (2015). *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stoner, F. A. J. (2011). *Kierowanie*. PWE.
- Strategia Miasta Częstochowy (2016). BIP UM Częstochowa <https://bip.czestochowa.pl/artykul/26231/1153997/strategia-rozwoju-miasta-czestochowa-2030>
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981, z późn. zm.).
- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin.
- Ziółkowski, M. (2002). Zarządzanie strategiczne w samorządzie gminnym. *Gazeta Samorządu i Administracji*, 25.

Wkład autorów: 100%.

Konflikt interesów: Brak konfliktu interesów.

Źródła finansowania: Brak źródeł finansowania.

MANAGING THE BUDGET OF A LOCAL GOVERNMENT UNIT AND THE 2030+ DEVELOPMENT STRATEGY

Abstract: The paper presents the concept and strategy for managing local government units including the specificity of managing these units. It aims to present the implementation of the budget of the city of Czestochowa. The 2030+ development strategy, the budget, its components, as well as the income and expenditure of the local government unit in the years 2016-2020 were presented. The strategy of the city of Czestochowa undergoes constant modifications, which are related to the Polish 2030 Report. It contains ten key challenges that Poland and the local government face. The article was prepared on the basis of a literature review and it analyzes sample budgets of the city of Czestochowa from the years 2016-2020 by comparing the income and expenses planned and executed in the selected period. The budget of a local government unit is also subject to constant modifications related to the current situation, such as a pandemic. In the five selected budget categories, the planned income/expense exceeded its implementation. This may be caused by various reasons, e.g., exaggerated planning without tangible coverage in reality, changing environment, or wishful planning of decision-makers of local government units.

Keywords: budget, local government unit, development strategy

Articles published in the journal are made available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International Public License. Certain rights reserved for the Czestochowa University of Technology.

