Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Zarządzanie finansami lokalnymi
Zarys problematyki i metod

Zbysław Dobrowolski

Kraków 2017

Publikacja sfinansowana ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego

Recenzent: dr hab. Krzysztof Witkowski,
prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego

Redakcja serii:
Redaktor Naczelny: dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:
prof. dr hab. Łukasz Sułkowski - przewodniczący
prof. dr hab. Aleksander Noworól
dr hab. Grzegorz Baran
dr hab. Zbysław Dobrowolski, prof. UJ
dr hab. Roman Dorczak
dr hab. Dariusz Grzybek
prof. dr hab. Monika Kostera
dr hab. Sławomir Magala
dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz
prof. dr hab. Grażyna Prawelska-Skrzypek
prof. dr hab. Andrzej Szopa

Wydawca:
Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel. +48 12 664 55 44, fax + 48 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl
www.isp.uj.edu.pl

ISBN 978-83-65688-08-8
ISBN 978-83-65688-09-5 (e-book)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych
Uniwersytet Jagielloński
Wydanie I, Kraków 2017

Publikacja, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowana bez pisemnej zgody Wydawcy.

Spis treści

Wstęp			**7**
Rozdział I		**Organizacje samorządowe**	**9**
	1.	Pojęcie organizacji i jej otoczenia	9
	2.	Organizacje samorządowe	14
	3.	Otoczenie i składniki sprawności organizacji samorządowych	46
	4.	Patologie organizacji samorządowych	55
	5.	Samorządowy proces decyzyjny. Zarys problematyki	68
Rozdział II		**Planowanie i realizacja finansów lokalnych**	**72**
	1.	Zarys problematyki zarządzania strategicznego i planowania	72
	2.	Normatywne uwarunkowania procesu planowania	84
	3.	Normatywne uwarunkowania wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego	112
Rozdział III		**Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego**	**129**
Rozdział IV		**Normatywne uwarunkowania gospodarki nieruchomościami**	**152**
Rozdział V		**Partnerstwo Publiczno-Prywatne**	**173**
Rozdział VI		**Gospodarka komunalna i inne zadania samorządowe**	**182**

Rozdział VII	**Kontrola zarządcza i audyt w organizacjach samorządowych**	**192**
Rozdział VIII	**Motywowanie w organizacjach samorządowych**	**207**
1.	Kierowanie pracownikami organizacji samorządowych	207
2.	Kultura organizacyjna	215
3.	Sposoby modyfikowania zachowania pracowników organizacji samorządowych	222
4.	Planowanie, organizacja i ocena szkoleń w organizacjach samorządowych	246
Rozdział IX	**Metody i techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania w organizacjach samorządowych**	266
Zakończenie		290
Wykaz tabel		293
Bibliografia		294

Wstęp

Funkcjonujące w Polsce gminy, powiaty i województwa posiadają, w zakresie ustalonym przez władzę ustawodawczą, status samodzielnych struktur, które formułują założenia polityki lokalnej, podejmują i implementują decyzje dotyczące bieżącego funkcjonowania, jak też decyzje o długofalowych i często nieodwracalnych skutkach. Dystrybucja deficytowych dóbr i usług realizowana w następstwie decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym wpływa na działalność podmiotów o różnych, często sprzecznych interesach. Inicjowanie i implementowanie decyzji w organizacjach samorządowych rodzi skutki finansowe. Stąd od decydentów na każdym szczeblu wymagana jest umiejętność sprawnego rozwiązywania problemów zarządzania.

Celem badań, których wyniki przedstawiono w niniejszym opracowaniu jest analiza i przedstawienie metod i technik zapewniających skuteczne zarządzanie finansami lokalnymi. Pośrednim celem jest systematyzacja aparatu pojęciowego. Opracowanie ma jeszcze jeden cel. Ma wspomóc proces dydaktyczny. Dlatego też w wielu miejscach obszernie przeanalizowano i przytoczono przepisy prawa dotyczące działalności jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednakże pamiętać, że analiza prawna, choć niezmiernie istotna, nie jest w pełni wystarczająca do zrozumienia funkcjonowania organizacji samorządowych i wyjaśnienia realnie zachodzących zjawisk. Skutki podjętych decyzji należy rozpatrywać nie tylko poprzez pryzmat legalności, czy wydajności, ale także w wymiarze innych walorów sprawności, na przykład skuteczności, jawności, rzetelności, zaufania, a zatem poprzez pryzmat humanistycznych wartości zarządzania.

Do realizacji celów badań posłużono się metodami właściwymi dla dyscypliny nauk o zarządzaniu, m.in. analizą tekstu, obserwacją nieuczestniczącą, wywiadem antropologicznym. Przyjęta metodologia badań, realizowana przy założeniu pluralizmu metodologicznego, zgodnie z koncepcją triangulacji metod

i danych umożliwiła zebranie oraz przeanalizowanie materiału badawczego, tworząc podstawę do procesu wnioskowania oraz identyfikowania, zgodnie z zamierzeniem autora, problemów badawczych wymagających rozwiązania.

W rozdziale pierwszym opracowania odniesiono się do kwestii terminologicznych związanych z działalnością organizacji. Przedstawiono składniki sprawności organizacji samorządowych, samorządowy proces decyzyjny, a także problematykę patologii organizacji samorządowych. W rozdziale drugim przybliżono problematykę zarządzania strategicznego i planowania, a następnie normatywne uwarunkowania procesu planowania i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W kolejnych rozdziałach skupiono uwagę na analizie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, uwarunkowaniach gospodarki nieruchomościami, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz gospodarki komunalnej. Zwrócono także uwagę na istotną kwestię kontroli zarządczej i audytu organizacji samorządowych. W rozdziale ósmym przedstawiono wytyczne dotyczące kierowania pracownikami, problematykę kultury organizacyjnej oraz wskazano sposoby modyfikowania zachowania pracowników organizacji samorządowych. Biorąc pod uwagę określony w ustawie o finansach publicznych obowiązek skutecznego i efektywnego wykorzystania środków publicznych przedstawiono, jak efektywnie planować i organizować szkolenia pracowników organizacji samorządowych. Po przybliżeniu czytelnikowi sposobu realizacji funkcji zarządzania w organizacjach samorządowych, w ostatnim rozdziale przedstawiono metody i techniki organizatorskie rozwiązywania problemów zarządzania.

Autor żywi nadzieję, że wyniki badań prezentowane w niniejszym opracowaniu przyczynią się do lepszego poznania i zrozumienia mechanizmów funkcjonowania organizacji samorządowych. Opracowanie, zawierające wyniki badań własnych i obcych, skierowane jest przede wszystkim do studentów, w szczególności zgłębiających problematykę zarządzania finansami lokalnymi.

I. Organizacje samorządowe

1. Pojęcie organizacji i jej otoczenia

Rozważania o organizacjach samorządowych należy poprzedzić analizą pojęć, które służą uporządkowaniu aparatu pojęciowego[1]. Pojęcie organizacji może przybierać trzy podstawowe znaczenia: rzeczowe, atrybutowe i czynnościowe. W ujęciu teleologicznym, ale także inkluzywnym, organizacja to zbiór składników, które wzajemnie się uzupełniając przyczyniają się do realizacji zakładanych celów. Definicja ta jest koincydencyjna z pojęciem organizacji prezentowanym przez T. Kotarbińskiego, czy J. Zieleniewskiego [Kotarbiński, 1975, s. 74, Zieleniewski, 1969, s. 265].

Organizację można rozpatrywać w ujęciu klasycznym skupiając uwagę na funkcjach (F. Taylor, H. Fayol) lub rolach społecznych (E. Durkheim, M. Weber) albo w podejściu systemowym (L. Bertalanffy, K.E. Boulding, H. Simon, J.M. March, M. Dalton). Organizacja pojmowana jako system zawiera w sobie określone podsystemy [Krzyżanowski, 1999, s. 28-39, Bielski, 1992, s. 86, Leavitt, 1965, Koźmiński, Piotrowski (red.), 2001, s. 30, Dobrowolski, 2008]:

- podsystem celów i wartości. Organizacja oddziałuje na otoczenie i wobec swoich składników,
- podsystem psychospołeczny, tj. motywacja, wartości, postawy, kultura uczestników organizacji, więzi społeczne występujące pomiędzy nimi,
- podsystem struktury, tj. podział zadań, uprawnień, informacji, odpowiedzialności w organizacji,
- podsystem zarządzania, który obejmuje mechanizmy koordynacji, mechanizmy podejmowania decyzji,

[1] W tej części opracowania wykorzystano opracowanie: Z. Dobrowolski (2017), *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, ISP UJ, Kraków, s. 8-20.

- podsystem techniczny, tj. stosowane w organizacji technologie, umiejętności (*know-how*), urządzenia, budynki.

Z podejściem systemowym do problematyki zarządzania wiąże się także koncepcja synergii. W znaczeniu organizacyjnym synergia oznacza, iż poszczególne działy organizacyjne współpracują ze sobą i oddziałując na siebie stają się wydajniejsze niż gdyby każdy z nich działał w odosobnieniu [Stoner, Wankel, 1992, s. 65]. Odnotować jednakże należy, iż występowanie efektu synergii jako następstwa pracy zespołowej nie jest aksjomatem. Zespoły składające się z wysoko wykwalifikowanych pracowników mogą osiągać gorsze wyniki niż każdy z nich osobna, gdyż członkowie zespołu nie chcą się podporządkować decyzjom innych (Apollo Syndrome)[2]. Powyższe należy wziąć pod uwagę ustalając ryzyko działalności organizacji [Dobrowolski, 2017].

Organizacja pojmowana jako system, w której zarządzanie polega na integracji elementów, działa w pewnym otoczeniu, jednakże dobrze znana w teorii zarządzania zasada ekwiwalentności nie ma charakteru bezwzględnego, gdy organizacja będzie funkcjonowała w warunkach monopolu, w tym wynikającego z uwarunkowań prawnych [Koźmiński, Obłój, 1989, s. 19-20, 33]. Relatywizmowi ww. zasady sprzyja asymetria informacyjna, która może przyczynić się do błędnej alokacji zasobów [Dobrowolski, 2017].

W podejściu symboliczno-interpretującym, organizację można rozpatrywać poprzez pryzmat teorii ustanowienia K.E. Weicka i społecznej konstrukcji rzeczywistości P. Bergera i T. Luckmanna. Organizacja funkcjonująca w otoczeniu kreuje sytuacje, na które reaguje. Podejmowane w sposób celowy działania służą eliminowaniu przypadkowości funkcjonowania, ale siłą rzeczy tworzą pewne ograniczenia, a właściwie sieć ograniczeń i zależności. Sam aparat pojęciowy stosowany w celu poznawania organizacji jest wytworem przekonań określonej grupy społecznej. A zatem

[2] https://mfiles.pl/pl/index.php/Efekt_synergii [dostęp: 31.08.2016].

rzeczywistość nie jest obiektywna tylko obiektywizowana [Hatch, 2002, s. 55-57, Dobrowolski, 2017].

W kolejnym podejściu, tzn. postmodernistycznym, racjonalność i pogląd o możliwości opracowania jednolitej teorii dotyczącej organizacji są kwestionowane. Skoro wiedza o organizacjach jest fragmentaryczna i subiektywna, zależna od poglądów badacza, to nie jest możliwe kompleksowe wyjaśnienie, czym jest organizacja i jej otoczenie. Aby zdystansować się od własnych, społecznie i kulturowo zdeterminowanych sposobów patrzenia na organizację samorządową należy przeprowadzić dekonstrukcję, czyli sprowadzić argumenty do ich fundamentalnych założeń, następnie przeczyć tym założeniom i analizować, jakie są tego konsekwencje. Wreszcie, z punktu widzenia paradygmatu radykalnego strukturalizmu organizacja służy utrwaleniu dominacji określonych grup ludzi nad innymi [Hatch, 2002, s. 57-62, Dobrowolski, 2017].

Postrzeganie organizacji z perspektyw: modernistycznej, symboliczno-interpretującej, postmodernistycznej, radykalnego strukturalizmu wymaga uwzględnienia epistemologii, a zatem odniesienia się do sposobu poznawania świata i ontologii – podmiotów poznania. Wśród podstawowych problemów ontologicznych, uwzględniając wyniki rozważań Ł. Sułkowskiego poświęcone epistemologii i ontologii zarzadzania [Sułkowski, 2012], należy wymienić: czym jest organizacja samorządowa?; jakie są składniki organizacji samorządowej?; na czym polega zarządzanie organizacjami samorządowymi?

W ujęciu paradygmatu neopozytywistyczno-funkcjonalistyczno-systemowego procesy zachodzące w organizacji mają charakter przyczynowo - skutkowy, poddają się predykcji i weryfikacji. Jednakże takie podejście zakłada statyczny charakter rzeczywistości i racjonalność działania. Tymczasem w praktyce, partykularne, sprzeczne interesy rozgrywające się na przykład w obszarze samorządowym mogą brać górę nad racjonalnym, z punktu widzenia organizacji, postępowaniem, wynikającym choćby z przepisów prawa. Owe sprzeczne interesy występuję nie tylko w rela-

cjach organizacja samorządowa i pozostałe organizacje, osoby, ale również wewnątrz organizacji. W paradygmacie interpretatywno-symbolicznym odchodzi się od przyczynowo-skutkowego założenia i zakłada się zaangażowanie każdego, kto analizuje działalność organizacji. To co dzieje się wewnątrz organizacji jest rezultatem relacji, osiąganego konsensusu, który nie ma charakteru bezwzględnego. Organizacja samorządowa z punktu widzenia paradygmatu radykalnego strukturalizmu, innymi słowy nurtu krytycznego, jest powiązana z mechanizmem władzy, nierówności społecznej, a jej struktura służy do sformalizowania relacji opartych na dominacji [Sułkowski, 2013, Dobrowolski, 2017], na przykład służy wygraniu wyborów przez wójta, burmistrza, czy prezydenta.

Każda organizacja, a zatem i samorządowa, realizuje różne cele. Typologia celów prezentowana jest licznych opracowaniach naukowych [Pierścionek, 2001, Dobrowolski, 2008, Dess, Miller, 1993, Wawrzyniak, 1989, Stoner, Wankel, 1992, Fabiańska, Rokita, 1986, Dwojacki, 1995, Aurich, Schroder, 1972]. Rodzaje celów przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1. *Rodzaje celów organizacji samorządowych*

Kryterium klasyfikacji celów	Rodzaje celów
Następstwo celów	finalne, pośrednie
Przyczyna działania organizacji	rozwoju, przetrwania
Horyzont czasowy	strategiczne, operacyjne
Sfera funkcjonowania organizacji w relacji z otoczeniem	Zewnętrzne, wewnętrzne
Zakres działania organizacji	gospodarcze, społeczne, polityczne
Sposób, w jaki określono cele	Deklarowane, rzeczywiste, subiektywne, obiektywne
Podmiotowe	Cele indywidualne, grupowe, organizacji, kierownictwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Bednarski, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Dom Organizatora Toruń 2001, s. 103-104.

K. Bolesta-Kukułka zauważa, iż podstawowym dążeniem organizacji, w tym niedochodowych, do których można zaliczyć m.in. organizacje samorządowe, jest przetrwanie i rozwój [Bolesta-Kukułka, 1993, s. 94-102]. Owej konstatacji sprzyja prezentowany przez F. Hayek'a pogląd o autonomizacji administracji wobec społeczeństwa. Jednakże, w przypadku organizacji samorządowych, które są rozliczane przez społeczeństwo m.in. za pośrednictwem instytucji kontrolnych, ich celami są: legalne, rzetelne, gospodarne, skuteczne wykorzystanie środków budżetowych, wytwarzanie społecznie użytecznych usług. Organizacje tworzą ludzie. Uwzględniając powyższe, przetrwanie i rozwój jest jednym z celów, ale nie jedynym. Na marginesie prowadzonych rozważań skonstatować należy, iż cele organizacji mogą być odmiennie postrzegane przez organizację oraz jej otoczenie [Dobrowolski, 2017]

2. Organizacje samorządowe

Typologia organizacji pozwala na wyróżnienie organizacji publicznych, a wśród nich samorządowych. Organizacje te pełnią określoną rolę w gospodarce rynkowej: współuczestniczą w kontroli parametrów ekonomicznych; realizują zadania publiczne; udzielają zamówień publicznych[3]. Organizacje publiczne można podzielić na należące do sektora finansów publicznych oraz te, które wprawdzie zaspokajają zbiorowe potrzeby mieszkańców określonej wspólnoty i realizują zadania publiczne – na przykład spółki prawa handlowego w całości należące do jednostek samorządu terytorialnego, ale są wyłączone z obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4]. Sektor finansów publicznych tworzą organizacje o różnym umiejscowieniu w makrostrukturze – państwie, odmiennych uprawnieniach i zasadach działania. Mianowicie: 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 3) związki metropolitalne; 4) jednostki budżetowe; 5) samorządowe zakłady budżetowe; 6) agencje wykonawcze; 7) instytucje gospodarki budżetowej; 8) państwowe fundusze celowe; 9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 10) istniejący w momencie pisania niniejszego opracowania Narodowy Fundusz Zdrowia; 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 12) uczelnie publiczne; 13) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 14) państwowe i samorządowe instytucje kultury; 15) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłą-

[3] W tej części opracowania przytoczono: Z. Dobrowolski (2017), *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, ISP UJ, Kraków, s. 28-36.
[4] Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

czeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

W organizacjach samorządowych występuje, w większym zakresie niż ma to miejsce w sektorze prywatnym, zjawisko oddzielenia odpowiedzialności materialnej decydentów (odpowiadania całym swoim prywatnym majątkiem) od skutków podejmowanych decyzji. W przypadku organizacji prywatnych nietrafne decyzje skutkują stratą finansową ich właścicieli oraz kierownictwa (decydentów). W organizacjach publicznych muszą być spełnione określone przesłanki, aby doszło do odpowiedzialności majątkowej decydentów. Są one określone m.in. przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[5].

Wśród organizacji publicznych można wyróżnić takie, które tworzą administrację publiczną. Organizacje te charakteryzują się między innymi hierarchicznością, ustalonymi procedurami podejmowania decyzji, stanowią integralną część systemu politycznego, podlegają jego wpływom, ale również odgrywają rolę w kreowaniu polityki państwowej [Peters, 1999, s. 15-63]. Administracja publiczna jest dopełnieniem konstytucyjnych organów władzy i pełni wobec nich funkcje pomocnicze, świadczy usługi na ich rzecz oraz przejmuje część ich kompetencji wykonawczych i regulacyjnych. Zaspokaja zbiorowe i indywidualne potrzeby obywateli wynikające ze współżycia ludzi w społecznościach i przekształca ogólne przepisy prawa w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw [Boć (red.), 2001, s. 16]. Administracja publiczna jest finansowana z budżetu państwa, w ramach rządowych zakupów dóbr i usług, które obok transferów rządowych oraz obsługi długu publicznego, stanowią wydatki państwa. Rządowe zakupy dóbr i usług dotyczą nie tylko wydatków ponoszonych na administrację, ale i obronę narodową, ochronę porządku publicznego, ochronę zdrowia, oświatę, kulturę i naukę. Państwo prowadzi inwestycje infrastrukturalne. Administracja publiczna jest zatem bardzo istotnym zbiorowym nabywcą dóbr i

[5] Dz. U. z 2016 r., poz. 1169.

usług na rynku i może dyktować warunki rozwoju swoim prywatnym partnerom, dla których uczestnictwo w procesie sprzedaży państwu dóbr i usług stanowi znaczące lub jedyne źródło dochodów [Dobrowolski, 2009, s. 268, Peters, 1999, s. 15-63]. Jeśli uwzględnimy powyższe konstatacje a także: 1) że, wbrew założeniom M. Webera pracownicy organizacji samorządowych, wykonujących zadania publiczne, nie muszą służyć wyłącznie realizacji interesu władzy i dobru społecznemu, lecz przeciwnie, mogą dążyć do maksymalizacji własnych indywidualnych interesów, sprzecznych z interesem pracodawcy, lub dążyć do interesu swojego pracodawcy, czego przejawem będzie maksymalizacja budżetu instytucji, w której są zatrudnieni; 2) że, informacja o działaniach podejmowanych przez administrację może być niepełna a rzeczywisty koszt wytwarzanych usług odmienny od deklarowanego, co może prowadzić do sytuacji, w której budżet będzie przekraczał koszt wytworzenia usługi publicznej; 3) liczbę organizacji samorządowych, jak i zakres realizowanych przez nie zadań, to stwierdzić należy, że faktyczna możliwość zweryfikowania przez decydentów informacji przygotowanych przez podmioty pośrednie, tj. administrację jest nie tylko kosztowna, ale przede wszystkim wielce ograniczona z uwagi na rozproszenie i liczbę instytucji stanowiących administrację publiczną [Dobrowolski, 2009, s. 268, Peters 1999, s. 15-63, Wilkin (red.), 2005, s. 145-147, Dobrowolski, 2017].

Dodatkowo należy uwzględnić, że wymiana informacji pomiędzy egzekutywą polityczną a egzekutywą administracyjną przybiera postać monopolu. Podmiot należący do administracji dostarcza informacje decydentowi, a ten uzyskuje określony zakres informacji jedynie od jednostki, która zajmuje się określonymi sprawami. Stronami transakcji na tak zdefiniowanym rynku są organy nadzorujące działalność jednostki administracji oraz jednostki administracji. Organy nadzorujące podejmują decyzje w sprawach budżetu jednostki administracji w oparciu o informacje przekazane przez te jednostki. Powstaje zatem asymetria informacji. Polega ona na tym, że rzeczywisty koszt wytworzonej

usługi publicznej może znać jedynie podmiot świadczący ową usługę, a nie dysponent środków budżetowych [Wilkin (red.), 2005, s. 145-147]. Asymetria informacji może zatem sprzyjać zjawisku zawyżania kosztów realizacji zadań publicznych. Odnotować jednakże należy, iż właściwy dla nauk społecznych oraz humanistycznych indeterminizm[6] odrzuca możliwość sformułowania uogólnień odnoszących się do całej sfery relacji administracja – władza wykonawcza i ustawodawcza [Dobrowolski, 2017].

W ujęciu teleologicznym można dokonać uogólnienia, iż organizacje samorządowe to takie, które podejmują działania w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje główne cele, tak wpływając na inne organizacje lub niezinstytucjonalizowanych uczestników życia społeczno-gospodarczego, aby wykonywane działania umożliwiały realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji, których wpływowi są poddawani. Organizację samorządową można zdefiniować, jako złożoną całość posiadającą cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniającą się specyficznym systemem celów i wartości, wpływającym na charakter związków wewnątrz organizacji oraz relacje ze środowiskiem zewnętrznym [Kożuch, 2004, s. 83, 87]. Specyficznym celem organizacji samorządowej jest obowiązek zaspokajania potrzeb określonej wspólnoty. Cele i zadania organizacji samorządowych zostały określone w ustawach i przepisach wykonawczych, których znaczną część przedstawiono w dalszej części publikacji. A zatem, organizacje samorządowe działają na podstawie i w granicach prawa, w sposób jawny do czego obligują m.in. przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[7]. To z kolei wymusza zorganizowanie dostępu do informacji publicznej m.in. zgodnie z przepisami roz-

[6] Indeterminizm to koncepcja, która zakłada, że związek między przyczyną a skutkiem nie musi zawsze występować. Może zaistnieć przypadek, co neguje możliwość przewidywania zjawisk późniejszych na podstawie wcześniejszych, ponieważ te same przyczyny niekoniecznie mają prowadzić do tych samych skutków.
[7] Dz. U. z 2016 r., poz. 1764.

porządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej[8].

Organizacje samorządowe działają w interesie publicznym (społecznym). Abstrahując od dywagacji semantycznych pojęcie interes publiczny (społeczny) można zakwalifikować do tzw. klauzul generalnych, czyli zwrotów językowych będących częścią przepisu prawnego, które cechują następujące elementy: celowa niedookreśloność, choć nie dowolność; charakter oceniający, czyli wymagający od stosującego normę prawną dokonania wartościowania różnych spraw, dóbr, osób; odesłanie do kryteriów pozaprawnych (np. norm moralnych czy religijnych); pozostawienie pewnej swobody co do zastosowania normy prawnej. Interes publiczny można określić, jako interes dotyczący ogółu społeczeństwa lub jego części, pozostających we wzajemnych stosunkach wynikających z podobieństw warunków życia, pracy, norm postępowania, miejsca zamieszkania itp. [wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93][9].

Specyficzną cechą organizacji publicznej jest tzw. „publiczność organizacyjna". Przejawia się ona w relacjach z otoczeniem celach, strukturze i wartościach [Kożuch, 2004, s. 89]. Organizacje te realizują zadania publiczne o obligatoryjnym charakterze. Wspomniane wyżej okoliczności, a także uwzględnienie faktu, iż organizacje samorządowe są powiązane ze światem polityki może prowadzić do preferowania działań krótkookresowych. Organizacje samorządowe, jak wspomniano wcześniej, mają prawny obowiązek jawności działania. Obligatoryjność realizacji przez ww. organizacje zadań publicznych powoduje, iż presja ze strony konkurentów jest niewielka. Reasumując, relacje organizacji samorządowych z otoczeniem cechują [Kożuch, 2004, s. 91, Dobrowolski, 2017]: 1) otwartość na oddziaływanie otoczenia; 2) funkcjonowanie w niestabilnym prawnie i politycznie otocze-

[8] Dz. U. Nr 10, poz. 68.
[9] http://www.administrator24.info/artykul/id7927,czym-jest-interes-spoleczny [dostęp: 09.09.2016].

niu; 3) niewielka lub nawet brak presji ze strony konkurentów, w tym w zakresie wprowadzania rozwiązań innowacyjnych w zarządzaniu oraz w oferowanych produktach, usługach.

Sformalizowanie zasad funkcjonowania powoduje, iż swoboda decyzyjna kierownictwa organizacji samorządowych jest ograniczona. Załatwianie spraw przebiega w oparciu o przepisy prawa. A to może prowadzić do legalizmu, gdzie przestrzeganie procedur staje się celem nadrzędnym. Zwracają na to uwagę, m.in. B. Kożuch, Z. Dobrowolski, G.A. Boyne, B. Bozeman, P. Reed, P. Scott, G. Allison, M. Weinberg [Kożuch, 2004, s. 94-95, Dobrowolski, 2015, s. 59-60]. W przypadku organizacji przyjęte zasady rekrutacji, awansowania oraz zwalniania pracowników sprzyjają bezpieczeństwu zatrudnienia, które jest cenione przez pracobiorców. Jednakże zasady te ograniczają, jak zauważają N. Baldwin, J. Perry, L. Porter możliwość pełnienia funkcji przywódczych w takich organizacjach [Perry, Porter, 1982, s. 89-98][10]. Konstatacja ta wymaga zweryfikowania w odniesieniu do polskich organizacji samorządowych. Brak jest również dostatecznych analiz, w jaki sposób potencjalni pracownicy dokonują wyboru przyszłego pracodawcy? Czy nie występuje przypadkiem zjawisko negatywnej selekcji, a zatem do organizacji samorządowych trafiają ci, który nie mogą sobie dać rady w sektorze prywatnym lub występuje bariera terytorialna (nabór pracownika uwarunkowany jest jego sytuacją mieszkaniową)? Powyższe problemy badawcze wymagają rozwiązania.

W aktach normatywnych brak jest jednolitej i całościowej definicji samorządu terytorialnego. Podstawowe przepisy konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego zostały zamieszczone w art. 15 Konstytucji, gdzie ujęto zasadę decentralizacji władzy publicznej. Z kolei w art. 16 ustawy zasadniczej zdefiniowano wspólnotę samorządową, którą tworzy ogół mieszkańców określonej jednostki podziału terytorialnego państwa. W art. 16 za-

[10]http://www.indiana.edu/~jlpweb/papers/Factors%20Affecting%20the%20Context%20for%20Motivation%20in%20Public%20Orgs_Perry%20&%20Porter_AMR_1982.pdf [dostęp: 25.02.2016].

warto także formułę o udziale samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz o przypisaniu mu istotnej części zadań publicznych. Rozwinięciem tych regulacji są przepisy o samorządzie terytorialnym ujęte w odrębnym rozdziale Konstytucji. Przepisy te określają gminę, jako jednostkę podstawową samorządu terytorialnego ale jednocześnie pozostawiają ustawodawcy swobodę kształtowania innych jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego[11]. Trójstopniowy podział terytorialny państwa, na który składają się gminy, powiaty i województwa wprowadzono przepisami ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa[12].

Wśród podstawowych zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, określanych zamiennie w tym opracowaniu jako organizacje samorządowe, należy wymienić:

- unitarność – państwo stanowi całość. Jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają autonomii,
- subsydiarność (pomocniczość) – sprawowanie władzy publicznej powinno spoczywać w rękach organizacji, które są najbliżej problemów społecznych. Zgodnie z tą koncepcją, zadania oraz uprawnienia, jak też środki finansowe przydzielane są w pierwszej kolejności gminom. Nie powinno się przydzielać powiatom lub województwom zadań, które mogą być wykonane przez gminy. Dopiero w sytuacji, gdy realizacja zadań przekracza możliwości gminy, należy je przydzielić na poziom wyższy,
- samodzielność – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania na własną odpowiedzialność, a nadzór administracji rządowej co do zasady ograniczony jest do kryterium legalności,

[11] http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=ADCDAB77EB4E2875C1257A6100370ABA&litera=S

[12] Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

- demokracja – przedstawiciele władz wykonawczych i uchwałodawczych wybierani są w wyborach demokratycznych, powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych. Prowadzi to do polityzacji procesu decyzyjnego.

Powyższe zasady wynikają z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.[13] Warto przypomnieć, iż określenie samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzą członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Konstatacja ta nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli określona ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie. Społeczności lokalne, zgodnie z prawem, mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności (skuteczności, wydajności), a zatem walorów sprawności.

Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być całkowite oraz wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Społeczności lokalne

[13] Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 605 ze zm.

powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.

W zakresie dostosowania struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych wspomniana wyżej Karta stanowi, iż jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Postulat ten odnosi się zatem do waloru sprawności – elastyczności działania. Status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji. Dlatego też należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego (zarówno pionowego, jak i poziomego), jak też rekrutacji opartej na zasadzie konkurencyjnego, jawnego naboru. W dalszej części Karty postanowiono, iż status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz w razie potrzeby wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne. Funkcje lub działania nie dające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych.

Karta określa zakres kontroli jednostek samorządu terytorialnego. I tak, wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie

i powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych (kryterium legalności). Kontrola administracyjna może jednakże obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane (zlecone). Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi, że przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. W Polsce służą temu subwencje, które zostały przedstawione w dalszej części tej publikacji. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie

specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień. A zatem subwencje nie mają charakteru znaczonych pieniędzy tak, jak dotacje celowe.

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego wykonując swoje uprawnienia społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi - w granicach określonych prawem - w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem. Z kolei w zakresie prawnej ochrony samorządu lokalnego postanowiono, że społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

Niektóre z zagadnień prezentowanych w niniejszym opracowaniu wydają się być oczywiste dla znawców przedmiotu. Zważyć jednakże należy, iż niniejsza publikacja powstała z myślą o studentach stąd też wielokrotnie podnoszone są kwestie podstawowe. Jedną z nich są cechy jednostek samorządu terytorialnego, do których zalicza się: 1) działalność w granicach określonych przez akty normatywne; 2) członkami wspólnoty samorządowej są z mocy prawa wszyscy mieszkańcy określonego granicami prawa obszaru przynależnego do jednostki samorządu terytorialnego; 3) rozwiązania demokratyczne, zbieżne z ogólnokrajowymi, są określone przez ustawę i własny statut; 4) realizacja zadań publicznych; 5) prowadzenie działalności gospodarczej jedynie w przypadkach wymienionych przez prawo; 6) podmiotowość prawa publicznego oraz prywatnego; 7) podejmowanie decyzji w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; 8) podleganie nadzorowi organów państwa w ściśle określonym zakresie; 9) decyzje władz samorządowych są kontrolowane i chronione przez niezawisłe sądy administracyjne i sądy po-

wszechne; 10) realizacja dochodów i wydatków następuje zgodnie z wprowadzoną przez kameralistów zasadą rocznego sporządzania i rozliczania budżetu. Propagatorem tej zasady był był J.H. Gottlob von Justi.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego reguluje szereg ustaw. I tak m.in. przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[14] według, której mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, przy czym gmina to wspólnota samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadając osobowość prawną. Jej samodzielność podlega ochronie sądowej. O ustroju gminy stanowi jej statut, przy czym projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa wyżej, należy do gminy. Zakres zadań własnych gminy wymieniono w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, przy czym katalog zadań nie ma charakteru taksatywnego. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; 4) działalności w zakresie telekomunikacji; 5) lokalnego transportu zbiorowego; 6) ochrony zdrowia; 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 10) edukacji publicznej; 11) kul-

[14] Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

tury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 13) targowisk i hal targowych; 14) zieleni gminnej i zadrzewień; 15) cmentarzy gminnych; 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 20) promocji gminy; 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie); 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Interesujące poznawczo wydaje się rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 września 2016 r. (I ACa 1195/15), który na kanwie zaopatrzenie w energię elektryczną mieszkańców jednej z gmin orzekł, że uznanie przez ustawodawcę określonego zadania jako obowiązkowego powoduje, że członkowi wspólnoty samorządowej (mieszkańcowi gminy) służy roszczenie mające doprowadzić do rzeczywistej realizacji tego zadania, w odniesieniu do indywidualnej sytuacji uprawnionego.

Odnotować należy, iż zadanie własne gminy polegające na wspieraniu i upowszechnianiu idei samorządowej, w tym pobudzaniu aktywności obywatelskiej określa nie tylko wspomniany wyżej art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Podobny zapis odnajdziemy w art. 5b ust. 1 ustawy, według którego gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży, a także w art. 5c ust. 1 ww. ustawy, według którego

gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. W tym miejscu należy przytoczyć treść rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 stycznia 2010 r. (NK.II.PK1.0911-1/10), który trafnie stwierdził nieważność uchwały nr LII/250/2009 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVIII/228/2001 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie Młodzieżowej Rady Miejskiej oraz nadania jej statutu określającego tryb wyboru członków oraz zasady działania, z powodu istotnego naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wojewoda słusznie podniósł, że upoważnienie, zawarte w art. 5b ustawy o samorządzie gminnym do nadawania statutu określającego tryb wyboru członków młodzieżowej rady gminy oraz ustanawiania zasad jej działania, jest umocowaniem do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Wydany akt adresowany jest do obywateli i dotyczy ich praw oraz obowiązków. Uchwała ma charakter aktu ogólnego, kierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołującego skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gmin. Akt ten posiada cechy ogólności i abstrakcyjności, które pozwalają uznać dany akt za normatywny i powszechnie obowiązujący, jest więc aktem prawa miejscowego.

Analizując katalog zadań własnych gminy odnotować należy, iż lokalny transport zbiorowego nie jest zadaniem własnym gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, a przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji.

Niektóre z zadań własnych, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, mają charakter obowiązkowy. Stanowią o tym przepisy: 1) art. 14(a) ust. 3, art. 14(a) ust. 4, art. 17 ust.

3(a), art. 104 ust. 1 oraz art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[15]; 2) art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[16]; 3) art. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[17]; 4) art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[18].

Oprócz zadań własnych, w tym o charakterze obowiązkowym, gmina na podstawie ustaw może być zobligowana do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Ponadto, Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wszelkie spory majątkowe wynikłe z porozumień, o których mowa wyżej rozpatruje sąd powszechny. Ustawa o samorządzie gminnym (art. 8 ust. 3) stanowi, iż gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych i realizowanych na podstawie porozumień. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych lub zawarte porozumienia. W przypadku niedotrzymania ww. terminów gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. Warto w tym miejscu odnotować, iż konstatacja o gigantomanii organizacji publicznych bez wnikliwej analizy, jakie okoliczności uzasadniały zwiększenie zatrudnienia (na przykład, realizacja zadań zleconych) jest nieuprawniona.

Gminy mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi w celu wykonywania samorządowych zadań publicz-

[15] Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.
[16] Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.
[17] Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.
[18] Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.

nych. Gminy mogą prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (tj. zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych) wyłącznie w przypadkach określonych w art. 7 i art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[19]. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określają przepisy cyt. wyżej ustawy o gospodarce komunalnej. Zauważyć także należy, iż wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, zgodnie z wytycznymi Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Co do zasady działalność organów gminy jest jawna. Stanowią o tym nie tylko przepisy art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale także przepisy ustawy o finansach publicznych. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z przepisów dwóch ustaw: 1) (dział VII) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[20]; 2) ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[21]. Jawność działania organów gminy obejmuje, zgodnie z wolą ustawodawcy, m.in. prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy, który oczywiście jest jawny.

[19] Dz. U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.
[20] Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.
[21] Dz. U. z 2016 r., poz. 1167 ze zm.

Ustawa o samorządzie gminnym określa właściwość rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta). Zgodnie z art. 18 ust. 2 ww. ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy: uchwalenie statutu gminy; ustalenie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności; powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu - na wniosek wójta; uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu; uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; uchwalanie programów gospodarczych; przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, jak też zasad przekazywania im składników mienia oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki; podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Do właściwości rady gminy należy decyzja w sprawie emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy, tworze-

nia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich, określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym; określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania; podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych na podstawie porozumienia z organami tej administracji oraz zadań z zakresu właściwości powiatu jak też zadań z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego; podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku; podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych; podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników; nadawanie honorowego obywatelstwa gminy; podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Zadaniem rady gminy jest także kontrolowanie działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (w tym celu rada gminy powołuje komisję rewizyjną).

Zadania powiatu określają przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[22]. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. O ustroju powiatu stanowi

[22] Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

jego statut. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; promocji powiatu; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; działalności w zakresie telekomunikacji. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Odnotować należy, iż przepisu ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym w zakresie transportu zbiorowego nie stosuje się do powiatów wchodzących w skład związku metropolitalnego.

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Do ustaw tych należy zaliczyć: ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[23]; przywołaną wcześniej ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (art. 72 ust. 6, art. 74 ust. 7, art. 83 ust. 3-4, art. 88 ust. 6, art. 93, art. 94, art. 103, art. 112); ustawę z dnia 24 sierpnia

[23] Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.

1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[24]; art. 80 ust. 2 pkt 1, art. 81, art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane[25].

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, ustawy mogą określać inne zadania powiatu, jak też sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. W tym zakresie należy wymienić następujące regulacje:

- art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 2(a), art. 23, art. 52 , art. 54 ust. 2, art. 60 ust. 2, art. 60 ust. 3, art. 60 ust. 4, art. 60(a) ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 97 ust. 4, art. 97 ust. 5, art. 112-142, art. 223 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.),
- art. 6(a) ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2046),
- art. 6(a) ust. 1 pkt 2 oraz art. 6(a) ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 ze zm.)
- art. 16 ust. 3 oraz art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1491 ze zm.),
- art. 7(3) ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1255),
- art. 22 ust. 2, art. 85 ust. 2, art. 85 ust. 3, art. 156 ust. 2 pkt 3, art. 156 ust. 3, art. 161 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.),

[24] Dz. U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.
[25] Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

- art. 20 ust. 1 przywołanej wcześniej ustawy o pomocy społecznej,
- art. 2,3,4 i 5(1), art. 66 pkt 1, art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 207 ze zm.),
- art. 12 ust.1, art. 13 oraz art. 15(a) ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2016 r., poz. 40),
- art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.),
- art. 5 ust. 5, art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 38(d) ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.),
- art. 11(a) ust. 1, art. 11(d) ust. 5, art. 11(f) ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2031 ze zm.),
- art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390),
- art. 5, art. 18 ust. 1 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.),
- art. 66 § 2 pkt. 1 przywołanej wcześniej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa,
- art. 14 ust. 4, art. 14(a) ust. 2, art. 15 ust. 2 pkt 3, art. 140 ust. 1, art. 140 ust. 3, art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.),
- art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 282 ze zm.),
- art. 17 ust. 6 oraz art. 17 ust. 7 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1392 ze zm.),
- art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r., poz. 700 ze zm.),

- art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1460),
- art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087),
- art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne. (Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 ze zm.),
- art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych (Dz. U. Nr 2, poz. 17 ze zm.),
- art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1957 r. o uregulowaniu spraw własności niektórych nieruchomości nierolniczych na Ziemiach Odzyskanych i na terenach b. W.M. Gdańska (Dz. U. Nr 31, poz. 137 ze zm.).

Na zakończenie tej części rozważań nadmienić należy, iż: 1) powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu; 2) ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów; 3) podobnie jak gmina, powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Ponadto, powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia te podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i stosuje się do nich odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym; 4) w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami; 5) w przeciwieństwie do gminy, powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Zadania wojewódzkiej wspólnoty samorządowej określają przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[26]. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Administracja samorządowa w województwie jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem. Odnotować należy, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a zatem organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Samorząd województwa: wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; dysponuje mieniem wojewódzkim; prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu; Województwo posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Statut i jego zmiany podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami. Województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Do porozumień tych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8

[26] Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.

marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Województwa mogą: 1) sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej; 2) tworzyć stowarzyszenia, w tym również z gminami i powiatami, stosując przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 ze zm.), z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej trzech założycieli.

Kluczowym zadaniem samorządu województwa jest określenie strategii rozwoju województwa, a zatem najkorzystniejszej ścieżki rozwoju, uwzględniającej w szczególności takie cele, jak: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Cele te, co jest oczywiste, muszą być zbieżne z aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju. Strategia rozwoju województwa zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, która jest niezbędna do sformułowania celów strategicznych polityki rozwoju województwa oraz ustalenia kierunków działań podejmowanych dla ich osiągnięcia. Strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Sprawne działanie charakteryzuje się elastycznością. Dobrze zatem, że ustawodawca wskazuje na możliwość zaktualizowania strategii rozwoju województwa jeżeli wymaga tego sytuacja społeczno-gospodarcza lub przestrzenna województwa. Do aktualizacji stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.).

Warto w tym miejscu nadmienić, iż sformułowanie strategii nie stanowi remedium na wszelkie nieprawidłowości. Strategia dzięki predeterminacji, w założeniu, powinna chronić organizację samorzodową przed nieprzewidywanymi reakcjami na przemiany otoczenia i ułatwiać dokonywanie zmian [Mintzberg, 1994, s. 221-227]. Zauważyć jednakże należy, że strategia obejmuje pewien przedział czasowy, a zjawisko przewidywalne może diametralnie zmienić się w bardzo krótkim okresie czasu. Zwracają na to uwagę A.K. Koźmiński, W. Chan Kim, R. Mauborgne, J. Liedtka, M. Crozier, M. Friedberg, J. Pfeffer. Organizację tworzą ludzie, którzy mają swoje poglądy, interesy. Relatywizm dokonywanych wyborów rzutuje na strategię co może potęgować niepewność w wewnętrznych mechanizmach działania organizacji [Chan Kim, Mauborgne, 2002,s. 77-83, Koźmiński, 2004, s. 38-39, Pfeffer, 1981, Crozier, Friedberg, 1982, Dobrowolski, 2017].

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składają się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie; promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Strategia rozwoju województwa realizowana jest przez programy rozwoju, regionalny program operacyjny, program służący realizacji umowy partnerstwa i kontrakt terytorialny, o których

mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Warto odnotować, iż samorząd województwa, z własnej inicjatywy lub na wniosek samorządu gminnego lub samorządu powiatowego, może występować o dofinansowanie realizacji programów rozwoju, regionalnego programu operacyjnego oraz programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, środkami budżetu państwa i środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w trybie określonym w odrębnych przepisach ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa. Zasady finansowania rozwoju regionalnego oraz źródła dochodów województwa w tym zakresie określają odrębne przepisy ustaw, tj.:

- art. 42 ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.),
- przepisy zawarte w rozdziale 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1448 ze zm.).

Samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju jest zobligowany do współpracy, która dotyczy w szczególności: jednostek lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządu gospodarczego i zawodowego; administracji rządowej, szczególnie wojewody; innych województw jak też organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239 i 395), co służy implementacji koncepcji public governance. Samorząd województwa współpracuje także ze szkołami wyższymi i jednostkami

naukowo-badawczymi. Fakultatywnie, samorząd województwa współpracuje z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

O ile powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej, o tyle w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Oprócz ww. zadań, ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa. Ustawy mogą także nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Na zakończenie tego podrozdziału należy nadmienić jeszcze o jednej organizacji samorządowej. Mianowicie, o mieście stołecznym Warszawa. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[27], Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, a w szczególności zapewnia warunki niezbędne do: funkcjonowania ganów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych; przyjmowania delegacji zagranicznych; funkcjonowania urządzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta. Powyższe zadania są zleconymi z zakresu administracji rządowej.

Z powyższej analizy wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego oprócz zadań własnych gminy realizują zadania zlecone wykonywane pod kontrolą administracji rządowej. Zakres tych określa szereg ustaw. Uzmysławia to, organizacja samorządowa jedynie w pewnym stopniu zajmuje się wykonywaniem zadań publicznych we własnym zakresie. Dotychczasowe wyniki badań pozwalają na sformułowanie uogólnienia, że w mechanizmach funkcjonowania organizacji publicznych dominującą rolę odgrywa administracja rządowa. Możliwości dokonywania wyborów przez jednostki samorządu terytorialnego są zawężone w wyniku ograniczenia swobody decyzyjnej przez organy administracji rządowej. Należy podjąć dyskusję, czy zasadny jest podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zlecone i własne. W przypadku przekształcenia zadań zleconych w zadania własne, powinna temu towarzyszyć zmiana formy przekazywania środków – z dotacji na zadania zlecone na subwencję.

Granice konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego są ograniczone. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 września 2003 r. (II SA/Wr 854/03

[27] Dz. U. z 2015 r., poz. 1438.

OwSS) stwierdził, iż samorząd terytorialny to część składowa władzy wykonawczej w państwie. Przedmiotem jego działań są sprawy stanowiące część zadań należących do zakresu tej władzy (art. 163 Konstytucji RP). Wprawdzie Konstytucja RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność, która to samodzielność podlega z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej, to jednak w art. 171 poddaje ową działalność nadzorowi wskazanych w nim organów (Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe) z punktu widzenia legalności, co potwierdza także ustawa o samorządzie gminnym w art. 85. Kryteria nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wyznacza art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Zaznaczyć jednak należy, iż w pierwotnym brzmieniu tej ustawy nadzór nad działalnością komunalną sprawowany był na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w sprawach zleconych także na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. Od 30 maja 2001 r. nadzór nad działalnością gminną a zatem wykonywaniem zadań publicznych (gdyż innych zadań gmina nie wykonuje) sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Według art. 87 ustawy o samorządzie gminnym organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Cała działalność gminna podlega zatem nadzorowi, poza decyzjami indywidualnymi, o których mowa w art. 102 ustawy o samorządzie gminnym. Uprawniona jest konstatacja, że zarówno granice zasady samodzielności samorządu terytorialnego, jak i kontroli jego działalności są ograniczone.

Analiza przepisów art. 15 ust. 2 i 3 oraz 25 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[28], w której od czasów jej ujednolicenia wprowadzono kilkanaście zmian, pozwala na stwierdzenie, iż w stosunku do pierwotnych jej zapisów nastąpiło rozszerzenie kompetencji Wojewody. W pierwotnym brzmieniu ww. ustawy, wg art. 15 ust. 2 i 3, Wo-

[28] Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.

jewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiadał za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, w szczególności poprzez kontrolę wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, a także poprzez dostosowanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu, zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa oraz - w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – poprzez koordynację i kontrolę wykonania wynikających stąd zadań. Od 15 lipca 2000 r. wprowadzono zmianę w cyt. przepisie art. 15 ust. 3. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz - w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach - koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań. Z kolei w pierwotnym brzmieniu art. 25 ww. ustawy, Wojewoda sprawował nadzór nad organami gminy, powiatu i samorządem województwa, na zasadach określonych w ustawach. Od 30 maja 2001 r. zmodyfikowano ww. przepis, według którego Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, na zasadach określonych w ustawach. Tej drobnej zmiany nie należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach semantycznych. W myśl wydanego, na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[29], rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[30] pojęcie jednostka samorządu terytorialnego oznacza nie tylko gminę, powiat, miasto na prawach powiatu i województwo, ale także i ich związki (§ 1 ust. 2). Oznacza to, iż zakres podmiotowy nadzoru zwiększył się od czasu reaktywowania działalności organizacji samorządowych w Polsce.

[29] Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.
[30] Dz.U. Nr 113, poz. 770.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[31] uchyliła ww. ustawę o administracji rządowej w województwie. Wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem, iż Wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Wojewoda nadzoruje wykorzystanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie w szczególności poprzez: 1) zatwierdzanie sporządzanych przez starostów, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ich zmian; 2) występowanie do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie, wykazu nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, będących przedmiotem rozporządzenia; 3) występowanie do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie, wykazu postępowań sądowych, sądowo-administracyjnych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie.

Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach, tj. ustawie o samorządzie gminnym (rozdział 10) i ustawie o samorządzie województwa (rozdział 7). Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej

[31] Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.

działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

3. Otoczenie i składniki sprawności organizacji samorządowych

Na otoczenie składa się to wszystko, co nie należąc do organizacji pozostaje z nią we wzajemnym związku [Griffin, 2004]. Otoczenie stanowi całokształt warunków, w jakich działa organizacja samorządowa i które mogą mieć wpływ na jej funkcjonowanie. Granica podziału pomiędzy organizacją a jej otoczeniem jest umowna, gdyż organizacje mogą się wzajemnie przenikać. Podążając tym tokiem wywodu, do otoczenia organizacji można zaliczyć: sieć współpracujących ze sobą organizacji, otoczenie ogólne oraz otoczenie międzynarodowe i globalne. Oznacza to, iż każda organizacja jest elementem sieci współpracujących, ale też konkurujących ze sobą podmiotów. W skład tych sieci wchodzą [Hatch, 1994, s. 64-70, Koźmiński, Piotrowski, (red.), 2001, s. 34-37] na przykład:

- klienci,
- partnerzy tj. organizacje, z którymi realizowane są wspólne przedsięwzięcia,
- konkurenci, tj. organizacje, które oferują te same usługi, ale mogą być także partnerami, na przykład inne organizacje samorządowe,
- grupy nacisku wewnętrzne i zewnętrzne,
- dostawcy usług, wyrobów niezbędnych do dalszego funkcjonowania organizacji.

Teorie stosunków między organizacją a otoczeniem wyjaśniają zróżnicowanie organizacji samorządowych pod wpływem otoczenia. W otoczeniu stabilnym w organizacjach tych dochodzi do rutynizacji działań, któremu sprzyja ściśle określony podział obowiązków. W otoczeniu burzliwym organizacje muszą zmieniać swoje procedury i tak jak organizmy żywe reagować i dostosowywać do zachodzących przemian. Pojawiają się zatem

nie jak poprzednio organizacje mechanistyczne, lecz organiczne z kanałami nieformalnej komunikacji. Odnotować należy, iż w takich organizacjach organigram będący następstwem dostosowania organizacji do wymogów prawa będzie odmienny od socjogramu. Podsumowując, zgodnie z teorią sytuacyjnych uwarunkowań, warunki otoczenia wpływają na style działań organizacyjnych [Burns, Stalker, 1961]. W teorii zależności od zasobów zauważa się, iż organizacja samorządowa jest zależna od otoczenia, a skala tej zależności zależy od zapotrzebowania organizacji na zasoby. Na przykład przeciwdziałaniu wpływowi brudnych wspólnot sprzyja kampania informacyjna nakierowana na kreowanie pozytywnego wizerunku organizacji, jak też wprowadzenie polityki rzetelności, jawności. Niezadowolenie pracowników wynikające z niskich wynagrodzeń może być niwelowane poprzez kampanie informacyjne podkreślające walor stabilności zatrudnienia w warunkach burzliwego otoczenia i niepewności zatrudnienia w sektorze prywatnym [Hatch, 2002, s. 87-106, Dobrowolski, 2017]. W przeciwieństwie do omawianej wyżej teorii J. Pfeffera i G. Salancika, w teorii ekologii populacji przedmiotem zainteresowania nie jest pojedyncza organizacja lecz wzorce sukcesu lub porażki wspólne dla wszystkich organizacji konkurujących o ograniczone zasoby [Ibidem]. Według teorii instytucjonalnej otoczenie kreuje pewne wymogi, które organizacja uwzględnia w swoim działaniu. Są to m.in. wymogi techniczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe. Organizacje odgrywają konkretne role w społeczeństwie i dostosowują się do wymogów określonych przez społeczeństwo [Selznick,1957]. Według teorii racjonalnych oczekiwań, sformułowanej przez J. Mutha i propagowanej m.in. przez R. Lucasa, N. Wallace'a, proces decyzyjny w organizacjach samorządowych opiera się o wszystkie dostępne informacje o aktualnych uwarunkowaniach oraz o potencjalnych skutkach tych decyzji, w tym wynikających z dotychczasowych doświadczeń. W praktyce jednakże nie wszystkie procesy decyzyjne można uznać za racjonalne, a błędy będące następstwem podejmowanych decyzji powielają się [Acocella

2002]. Organizacje podlegają, jak zauważają W. Powell, P. Di Maggio instytucjom przymusowym: normatywnym naciskom instytucjonalnym, oczekiwaniom kulturowym lub mimetycznym naciskom instytucjonalnym, a zatem potrzebie kopiowania sposobu działania innych organizacji. Źródłem owych mimetycznych nacisków mogą być, jak zauważa R. Scott, grupy interesów [Hatch 2002, s. 87-106, Dobrowolski, 2017].

Otoczenie zawsze, a szczególnie w dobie dzisiejszej, podlegało szeregu przemianom: psychologicznym, społecznym, kulturalnym, politycznym, ekonomicznym, technologicznym. Przemiany te powodują zmiany w organizacji, które mogą być: niewielkie, bądź znaczne, kompleksowe, pozytywne, negatywne, innowacyjne, adaptacyjne, regresyjne. Uniknięcie kryzysu przez organizację samorządową jest uwarunkowane jej zdolnością do wdrożenia niezbędnych zmian. Oznacza to konieczność zrozumienia otoczenia, przewidywania kierunku jego przyszłej ewolucji, co pozwala na ustalenie pożądanej pozycji organizacji w otoczeniu i sposobów jej osiągnięcia [Dobrowolski, 2017, Czermiński, Czerska, Nogalski, Rutka, Apanowicz, 2001, s. 537].

Niepewność otoczenia według R.B. Dunkana uzależniona jest od dwóch zmiennych: złożoności a zatem liczby i zróżnicowania elementów otoczenia oraz tempa zmian. Postrzeganie przez organizację niepewności otoczenia zależne jest od dostępu do informacji. Zwolennikami takiej perspektywy informacyjnej są m.in. H.E. Aldrich, M. Sergio [Dunkan, 1972, s. 313-327]. Przemiany w otoczeniu są zależne jeszcze od jednej zmiennej, mianowicie od sposobu postrzegania rzeczywistości przez decydentów, która przecież nie musi być taka sama [Dobrowolski, 2017].

Składniki, każdy z osobna nie tworzą organizacji. Jednakże ich właściwości wpływają na charakter organizacji samorządowej. W opracowanym przez H. Leavitta modelu diamentowym organizacji wyróżnia się następujące elementy organizacji: ludzi, zadania, strukturę i technologię. Ważne są przy tym nie tylko wiedza i umiejętności ludzi tworzących organizację, ale także ich postawy, relacje, które mogą ułatwiać bądź przeciwnie utrudniać

osiąganie celów organizacyjnych [Przybyła (red.), 2001, s. 32-63, Dobrowolski, 2017]. Wspomniane wyżej elementy należy postrzegać w sposób holistyczny. Na przykład, zmiany informatyczne wpływają na czynnik ludzki, a także mogą zmienić relacje wewnątrz organizacji. Relacje, o których mowa, są spoiwem wiążącym. Scalają jednostki organizacyjne ze względu na ich wspólny cel. Normatywnie określona relacja oraz poddający się predykcji schemat interakcji, podlegający kontroli społecznej, można uznać za stosunek społeczny. Ów stosunek może być instrumentalny lub autoteliczny, formalny lub nieformalny, ciągły lub przypadkowy, homogeniczny lub heterogeniczny, itp. Kształtowanie relacji w organizacji samorządowej wiąże się z procesem komunikowania się – dzielenia się informacjami. Komunikacja w organizacji samorządowej przybiera następujące formy: ustną i pisemną, a także pionową, będącą następstwem hierarchicznej budowy organizacji oraz poziomą. Komunikacja między członkami organizacji układa się w sieć komunikacyjną [Przybyła (red.), 2001, s. 32-63, Dobrowolski, 2017].

Relacje należy postrzegać jako kapitał nieimitowany w przeciwieństwie do kapitału finansowego. Relacje obok kompetencji i wartości wchodzą w skład kapitału ludzkiego. Z kolei kapitał ludzki, bezpośrednio związany z pracownikami, kierownikami, ich umiejętnościami, doświadczeniem, kwalifikacjami i wykształceniem, obok kapitału strukturalnego, oraz kapitału klienckiego, który można także określić mianem kapitału interesariuszy, tworzy kapitał intelektualny, kategorię niejednorodną, lecz istotną z punktu widzenia funkcjonowania organizacji [Perechuda, Chomiak-Orsa, 2013, s. 306, Edvinsson, Malone, 2001]. Kapitał intelektualny jest definiowany, jako: 1) agregacja rezultatu edukacji, nabytych doświadczeń, postaw wobec życia, charakteryzujących poszczególnych pracowników organizacji [Hudson,1993, s. 16]; 2) zdolność organizacji do należytej alokacji zasobów spowodowana właściwą wymianą informacji, zapewnioną przez kapitał ludzki [Petty, Gauthrie, 2000, s. 155-176, Rastogi, 2003, s. 227-248]; 3) czynnik niezbędny do wytworzenia

wartości dodanej [Perechuda, 1998, s. 54-65, Skrzypek, 1999, s. 5], przewaga konkurencyjna wynikająca z akumulacji wiedzy, doświadczeń, relacji [Dobrowolski, 2014].

Kapitał relacyjny, stanowiący część kapitału intelektualnego, zarówno w postaci internalnej, jak i eksternalnej, nie jest możliwy bez zaufania, które jest także jego rezultatem. Kapitał relacyjny nie tylko sprzyja sprawności wewnątrzorganizacyjnej, ale też stanowi wartość dla partnerów organizacji. Może służyć utrwaleniu jej pozytywnego wizerunku, pozyskiwaniu zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności. Jest czynnikiem sukcesu dostrzeganym w koncepcjach zarządzania, w których percypuje się znaczenie transformacji niematerialnych zasobów w kreowaniu wartości. Kapitał relacyjny sprzyja nagromadzeniu w organizacji takiego potencjału, aby zachować zdolność do działania
w warunkach niepewności [Perechuda, Chomiak-Orsa, op.cit., s. 309,311, Krupski, 2013, s. 93-105, Mendryk, 2007, s. 11, Czakon, 2013, s. 237-247, Adler, Seok-Woo, 2002, s. 17-40, Coleman, 1990, Prusak, Cohen, 2001, Koźmiński, 2004, s. 65-67, Dobrowolski, 2017].

Jak wspomniano wcześniej organizacja samorządowa to zbiór składników, które przyczyniają się do powodzenia całości. T. Kotarbiński definiuje sprawność jako ogół walorów praktycznych działania, czyli ocenianych pozytywnie jego cech i wskazuje na zadanie prakseologii, czyli ogólnej teorii sprawnego działania jakim jest sformułowanie zbioru zasadnych – pozytywnych i negatywnych zaleceń mających walor we wszystkich dziedzinach pracy [Kotarbiński, 1975, s. 7, 113-142]. Pojęcie sprawności można rozpatrywać w trzech ujęciach [Kotarbiński, op. cit., s. 373–374]: 1) uniwersalnym, które stanowi nazwę ogólną wszystkich walorów działania. W tym znaczeniu sprawność działania stwierdzić można w każdym przypadku, w którym w danym działaniu występuje nawet jeden walor sprawności; 2) syntetycznym, stanowiącym ogół wszystkich walorów rozpatrywanych łącznie. W tym sensie działa się tym sprawniej, im działanie posiada więcej

walorów sprawności, a poszczególne z nich występują w najwyższym wymiarze; 3) manipulacyjnym, który tożsamy jest ze zręcznością, zwinnością. Taki podział służy raczej dydaktyce. W praktyce bowiem trudno dokonać oceny, które z działań cechuje się większą sprawnością: to, które posiada więcej walorów praktycznego działania, lecz w niższym stopniu, czy takie, które posiada mniejszą ich ilość, ale w stopniu wyższym [Zieleniewski, 1979, s. 235].

Wytyczne sprawnego działania to dyrektywy, które należy uwzględnić w działaniu, jeżeli to działanie ma posiadać wymienione wcześniej walory [Krzakiewicz, 2006, s. 20-23]. T. Kotarbiński, J. Zieleniewski dostrzegają takie walory sprawności działania, jak m.in. skuteczność, prostota, dokładność, przejrzystość, ekonomiczność, prostotę, dokładność, preparację, racjonalność [Zieleniewski, 1979, s. 242-284].

J. Frąckiewicz ustosunkowuje się do terminu „sprawne" w odniesieniu do słowa „działanie". Za sprawność uważa stopień wykorzystania istniejących możliwości co do optymalnego, a więc możliwie najlepszego z uwagi na ustalone kryteria, wykonania określonych zadań w danych warunkach. Zdaniem cyt. autora, sprawność wyraża stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników uznanych jako wzorcowe, optymalne, najbardziej korzystne, jakie można było uzyskać w danych warunkach. Ww. autor rozróżnia dwa warianty powyższego pojęcia sprawności. Po pierwsze, sprawność bezwzględną, tj. stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników założonych przed rozpoczęciem działania jako osiągalne wzorcowe. Po drugie, sprawność względną, czyli stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników wzorcowych (przy założonych z góry kryteriach) osiągalnych w okolicznościach, jakie faktycznie miały miejsce, a które mogły być odmienne od tych, jakie przewidywano uprzednio. Ww. autor zauważa, iż dla oceny realnych wyników działania ważniejszy jest pierwszy wariant. Dla oceny samego działania, przede wszystkim ludzi, donioślejszy jest ten drugi.

Uwzględniając rozważania J. Frąckiewicza, można zdefiniować sprawności działania organizacji samorządowej jako kompleks, spójny zbiór układów elementów wszystkich i tylko tych, które mają związek ze świadomie lub podświadomie zamierzonymi wynikami zachowania tworów biologicznych i pozostałych, ukształtowany w sposób optymalny, tj. taki, który w zasadzie powinien zabezpieczyć możliwie najlepsze, z uwagi na określone warunki i kryteria osiągnięcie postawionych celów. Aby działanie mogło być sprawne, powinno być racjonalne. Osnową realizowania racjonalnego działania, niezależnie od tego, czy chodzi tu o działanie indywidualne, czy zbiorowe, jest ramowy tryb racjonalnego działania, oparty, jak trafnie konstatuje J. Frąckiewicz, na cyklu działania zorganizowanego [Frąckiewicz, 1980, s. 10-12, 74, Dobrowolski, 2008, s. 24-25].

Wśród walorów sprawności działania można wymienić efektywność, którą H.A. Simon określa, jako stosunek między nakładem a efektem, wysiłku do wyników, wydatków do dochodów, kosztów do osiągniętego zadowolenia [Simon, 1976, s. 317-318]. Należy jednakże mieć na uwadze, iż pojęcie efektywności obejmuje efektywność pracy, jak i efektywność wykorzystania materiałów [Zieleniewski, 1969, s. 273-274]. G. Osbert-Pociecha zauważa, że najbliższym synonimem pojęcia efektywności jest produktywność, pojmowana jako stosunek łącznych wyników działalności gospodarczej do ogółu zużytych zasobów [Osbert-Pociecha, 2007, s. 450]. Można podążając tokiem wywodu M. Holstein-Becka, pojmować efektywność w ujęciu technicznym i ekonomicznym proponowanym przez H. Emersona lub prakseologicznym, proponowanym przez T. Kotarbińskiego, ale też można w ujęciu biurokratycznym M. Webera i R. Becharda lub z perspektywy motywowania lub kontrolowania pracowników, jak zauważa Z. Dobrowolski. Nie tylko zresztą podejście, ale także zastosowane kryteria oceny wpływają na wartościowanie efektywności. Zauważa to S. Zapłata słusznie stwierdzając, iż nie ma uniwersalnego kryterium efektywnych działań, a sposób oceny

tego waloru zależy od przyjętych kryteriów [Zapłata, 2009, s. 39, Kozuń-Cieślak, 2013, s. 16, Dobrowolski, 2017].

Uwzględnienie przedziału czasu jako kryterium typologii pozwala na wyróżnienie efektywności dynamicznej powiązanej ze zdolnością do rozwoju w perspektywie długookresowej, oraz efektywności statycznej związanej z koncepcją optymalności V. Pareto. W końcu można wyróżnić efektywność ekonomiczną związaną z optymalną alokacją czynników tworzenia określonych dóbr, usług oraz techniczną pozwalającą na ocenę sposobu wykorzystania zasobów z punktu widzenia zastosowanej technologii. Ta krótka, z uwagi na cel niniejszego opracowania, charakterystyka pojęcia efektywności uzmysławia, iż bez precyzyjnego określenia kryteriów jej ewaluacji, będzie ona fragmentarycznie oceniania lub pozostanie jedynie kategorią deklarowaną [Dobrowolski, 2017].

Organizacje samorządowe powinny być nie tylko elastyczne w swoim działaniu ale i szybkie. Zwracają na to uwagę D.P. Cushman i S.S. King, którzy wprawdzie formułują postulaty w odniesieniu do przedsiębiorstw, ale niewątpliwie postulaty te powinny odnosić się również do organizacji samorządowych. Cytowani autorzy stwierdzają m.in., że: 1) organizacje muszą utrzymywać bliskie związki zarówno z klientami, jak i dostawcami, partnerami, konkurentami. Pozwala to na uniknięcie sytuacji zaskoczenia; 2) organizacja musi kłaść nacisk na nowe usługi oraz doskonalenie istniejących. W organizacjach samorządowych oznacza to rozszerzanie sposobu świadczenia usług publicznych, których większość ma obligatoryjny charakter; 3) kreowanie kultury uczenia się [Cushman, King, 1995, s. 14-15].

Analizując walory sprawności działania należy zastanowić się nad wizerunkiem organizacji. Z pewnością jest on następstwem pewnych działań podejmowanych przez pracowników, kierownictwo organizacji, jak też jej otoczenie. Jak zdefiniować wizerunek organizacji samorządowej? Czy wizerunek organizacji samorządowej może wpłynąć na jej wyniki? Badania w tym zakresie przedstawił T. Kowalski przypominając, iż wizerunek, jako kate-

goria pojęciowa stanowił przedmiot zainteresowań badawczy już w latach dwudziestych XX wieku. W. Lippman wiążąc tworzenie opinii publicznej z uproszonym wizerunkiem odbiorcy odnośnie spraw publicznych, użył określenia „obraz w naszych głowach", które określa istotę wizerunku [Lippman, 1998, Kowalski, 2015].

W naukach o zarządzaniu wizerunek pojmowany jest, jako układ przekazywanych treści pomiędzy organizacją a jej otoczeniem [Budzyński, 2002, s. 12], sposób, w jaki organizacja samorządowa odbierana jest przez otoczenie (Z. Dobrowolski), to wyobrażenie o urzędzie samorządowym i lub jego usługach podzielane przez określoną grupę społeczną i wpływające na decyzje inwestorów oraz wyborców władz samorządowych, przy czym jest to wyobrażenie subiektywne, a zatem nie musi pokrywać się ze stanem faktycznym.

T. Kowalski zauważa, iż wizerunek może być tworzony przez przypadkowe, incydentalne czynniki, często nietworzące spójnego i pozytywnego obrazu organizacji. [Black, 2006, s. 96, Leksykon Zarządzania, 2004, s. 618, Knecht, 2006, s. 6, Kowalski, 2015]. Wizerunek miasta to „zespół subiektywnych odczuć (komponenty afektywne wizerunku) i opinii (komponenty kognitywne wizerunku) jednostki oraz związków zachodzących pomiędzy tymi elementami, które powstały w wyniku napływu informacji z różnych źródeł" [Dudek-Mańkowska, 2011, s. 18]. K. Staniszewska dostrzega pojęcie szersze wizerunku stwierdzając, iż obejmuje on liczne wartości niematerialne [Staniszewska, 2013, s. 45]. Zarządzanie wizerunkiem organizacji samorządowej wydaje się być niezbędne w dobie rywalizacji o ograniczone zasoby. Skuteczne pozyskanie przez organizację samorządową inwestorów może przełożyć się na nowe miejsca pracy i dodatkowe źródło finansowania licznych zadań jednostek samorządu terytorialnego.

4. Patologie organizacji samorządowych

Z funkcjonowaniem organizacji samorządowych związane jest zjawisko patologii[32], która z perspektywy nauk o zarządzaniu pojmowana jest, jako względnie trwała niesprawność organizacji, która powoduje marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji [Kieżun 1997, s. 376]. Zawężającą do sfery zarządzania zasobami ludzkimi trawestacją powyższej definicji jest uogólnienie, iż patologia organizacji samorządowej to zakłócenie w działaniu uznanym na wzorzec, stanowiące hamulec w rozwoju kompetencji [Listwan, Witkowski 2008]. To sytuacja, w której zachodzi dysharmonia pomiędzy elementami strukturalnymi, socjologicznymi, psychologicznymi [Stelmach 2010, s. 16]. Jej konsekwencją może być deprywacja, prowadząca do destruktywnych działań zarówno jednostek, jak i grup społecznych. Uogólnienie sformułowane przez W. Kieżuna generuje pytanie o granice społecznej tolerancji dla patologii organizacji oraz niezmienność tych granic. Z. Dobrowolski stwierdza, że patologia organizacji to pewien rodzaj rzeczywistości związanej z gromadzeniem lub wydatkowaniem środków finansowych, strukturą informacyjną, motywowaniem pracowników, przy czym owa rzeczywistość może być niezależna od podmiotu albo podmiotowo zdeterminowana, a granice społecznej tolerancji dla jej skutków mogą być odmiennie postrzegane przez określonych interesariuszy, czy całe społeczności.

To co wydaje się patologią w Polsce nie koniecznie musi być, jak wynika z obserwacji nieuczestniczącej, pojmowane jako patologia na przykład w Albanii, Indonezji. Można sformułować uogólnienie, że patologia organizacji samorządowej to wynik

[32] W tej części opracowania przytoczono: Dobrowolski Z. (2015), *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski, *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Difin, Warszawa, s. 58-68.

takich oddziaływań, które negatywnie wpływają na, uznane przez większość interesariuszy, prawidłowe funkcjonowanie organizacji. Koherentną definicją z prezentowaną powyżej jest ta, która uznaje patologię organizacyjną za dysfunkcjonalność organizacji, przejawiającą się niedostosowaniem sposobu zorganizowania oraz rezultatów działania do potrzeb ludzkich w określonym przedziale czasu [Dobrowolski, 2015, s. 58-68].

Do desygnatów dysfunkcjonalności organizacji samorządowej należy zaliczyć: przerosty więzi nieformalnych, niesprawność obiegu informacji, a także alienację, pojmowaną jako wyizolowanie organizacji samorządowej z otoczenia i zaprzestanie spełniania przez nią określonych funkcji. Konsekwencją alienacji organizacji może być oligarchizacja, a zatem tworzenie elit oderwanych od pozostałych członków organizacji, jak też atrofia lub aberracja dyskursu publicznego. Wśród innych zdarzeń świadczących o dysfunkcjonalności organizacji należy wymienić rytualizm, formalizm, konformizm, wyuczoną nieudolność, psychozę polegającą na nabyciu specyficznych uprzedzeń, antypatię [Bolesta-Kukułka 2003, ss. 228, 247-248, Stelmach 2010, s. 13, za Podgórecki 1974, s. 61, Dobrowolski, 2015, s. 58-68]. Wspomniana wyżej wyuczona nieudolność może być następstwem legalizmu. Dbałość o przestrzeganie prawa nie jest błędem. Przeciwnie, jest jednym z walorów sprawności. Legalizm może jednakże prowadzić do konformizmu i rutyny, gdy przestrzeganie przepisu staje się wartością nadrzędną nad innymi celami działania. Sprzyjać temu może sposób zorganizowania, na przykład administracyjnej działalności [Merton 1982, s. 260, Dobrowolski, 2015, s. 58-68].

Realizacja zadań w sytuacji funkcjonowania organizacji samorządowej w złożonym, turbulentnym i coraz mniej poddającym się predykcji otoczeniu wymaga pozostawienia pracownikom samorządowym pewnego zakresu uprawnień dyskrecjonalnych. To z kolei może prowadzić do wystąpienia rozbieżności pomiędzy celami, a rzeczywistymi osiągnięciami, a w konsekwencji skutkować przeformalizowaniem systemu kontroli [Dobrowolski, 2015, s. 58-68].

Rudymentarna przyczyna patologii może tkwić w bezkrytycznym stosowaniu przyjętych rozwiązań w zakresie zarządzania. Na przykład nadmierna redukcja zatrudnienia i pogoń za oszczędnością może przyczynić się do zatracenia przez organizację samorządową zasobów pozwalających na prawidłową realizację zadań w dłuższym okresie czasu.

Jednym z rozwiązań przeciwdziałających patologii organizacji wydaje się być zarządzanie przez delegowanie uprawnień. W literaturze przedmiotu wskazuje się na korzyści z delegowania uprawnień z punktu widzenia organizacji takie, jak m.in. lepsze przygotowanie i wykonanie pracy poprzez większą szybkość reakcji i eliminację opóźnień w procesie decyzyjnym, przystosowanie do zmian, wyeliminowanie administracyjnej rutyny, łatwość zastępstw i wymiany stanowisk, lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich [Beniok (red.) 1999, s. 179, Dobrowolski 2008, s. 292]. Odnotować jednakże należy, iż skutkiem nieprawidłowego delegowania uprawnień może być rozminięcie celów: organizacji samorządowej i jej pracowników. Z rozwagą należy także podchodzić do stosowania w organizacjach koncepcji zarządzania przez cele. Choć w literaturze przedmiotu i w praktyce zarządzania wśród zalet wspomnianej wyżej koncepcji wymienia się m.in. stworzenie systemu celów, to wśród wad należy wskazać na możliwość powstawania napięć pomiędzy pracownikami w toku weryfikacji i oceny wyników, które mogą prowadzić do konfliktów w organizacjach [Dobrowolski 2008, s. 286, Bieniok (red.) 1999, s. 171].

Konsekwencją, jak i przyczyną patologii organizacji może być anomia a zatem, jak zauważa E. Durkheim, taka sytuacja, w której jednostki w masowej skali zatracają zdolność odróżnienia dobra od zła [Stelmach 2010, s. 19] lub taki stan organizacji, w którym naruszenie norm pozostaje bezkarne [Dahrendorf 1993, s. 255]. Wśród przyczyn patologii wyróżnia się niewłaściwe relacje w organizacjach, w tym: neurotyczne pożądanie władzy, ograniczone zaufanie, sztuczność zachowań, redukcję zainteresowań potrzebami psychologicznymi, zanik zachowań altru-

istycznych i empatycznych, zanik dialogu, konflikt ról [Stelmach 2010, s. 18, Laszczak 1999, s. 51, Bolesta-Kukułka 2003, ss. 247, 248, 228]. Przyczyny występowania patologii mogą zatem stanowić nie tylko przedmiot zainteresowania nauk o zarządzaniu, ale także na przykład kognitywistyki subsymbolicznej bazującej głównie na wyjaśnianiu procesów myślowych.

Patologia organizacji może być katalizowana poprzez deformację strumienia przepływu informacji, w tym następstwie oddziaływań hierarchicznych. Defekt w przepływie informacji może być skutkiem umyślnie nieprawidłowo zakodowanej przez nadawcę informacji, nieprawidłowego zorganizowania kanału łączności, a także błędnego rozkodowania informacji przez odbiorcę. Asymetria informacji może prowadzić do deformacji w rachunku ekonomicznym podmiotów transakcji, a z perspektywy makroorganizacji do nieefektywnej alokacji zasobów. Działaniem ograniczającym możliwość wystąpienia takiej sytuacji jest na przykład dezintermediacja informacji, a zatem zniesienie pośredników, jak też despacjalizacja, a zatem minimalizacja roli czynnika przestrzennego w obiegu informacji, w tym poprzez uproszczenie struktur organizacyjnych. Zastosowanie Internetu jako narzędzia informacyjnego, choć ułatwia przepływ informacji, nie zapobiega wszystkim negatywnym zjawiskom. Przeciwnie, katalizuje inne. Na przykład, może stanowić narzędzie zorganizowanego oddziaływania na opinię publiczną poprzez formułowanie określonych opinii na portalach społecznościowych – tzw. internetowe smerfy. Oprócz powyższego zjawiska można spodziewać się także umyślnego przeplatania informacji prawdziwych i z nieprawdziwymi, tzw. e- blending oraz stopniowego wprowadzania do dyskursu publicznego błędnych informacji o niewielkim początkowo znaczeniu w celu ustalenia skuteczności systemu wykrywania nieprawdziwych danych – tzw. e-structuring.

Skutkiem patologii organizacji jest destrukcja kapitału społecznego, którego elementem składowym jest zaufanie, definiowane w literaturze przedmiotu m.in. jako zdolność interesariuszy do współdziałania (Z. Dobrowolski), element kapitału społeczne-

go (Robert D. Putnam), zasób strategiczny organizacji (David J. Collis, Cynthia Montgomery), poziom do którego dana osoba jest pewna i chce działać na podstawie słów, czynów oraz decyzji innych (Daniel J. McAllister) [Dobrowolski 2014, s. 113, Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2007, s. 31]. Tymczasem, zaufanie redukuje koszty transakcyjne, sprzyja skutecznej współpracy między ludźmi, motywuje do decyzji, promuje wymianę informacji, zachęca do uczestnictwa w transakcjach [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2007, s. 29, 31, za McAllister 1995, Dasgupta 1998], ułatwia koordynację w organizacjach [McAllister, 1995, s. 55].

Konsekwencją, jak też przyczyną patologii organizacji jest korupcja, będąca dysfunkcją społeczną. Prowadząc do podważenia zasady konstytucyjnej równości obywateli, przyczynia się do utraty zaufania w stosunku do instytucji życia publicznego, co może prowadzić do podważenia podstawy rządów prawa, w tym dyscypliny podatkowej, poszanowania relacji umownych, a ostatecznie nawet samej idei makrostruktury – państwa, organizacji samorządowych. Korupcja katalizuje inne niebezpieczne zjawiska, jak pranie pieniędzy, czy szarą strefę, która niszczy to co jest najcenniejsze w demokracji i idei wolnego rynku, mianowicie mechanizm wolnej konkurencji [Dobrowolski 2005, s. 8, The World Bank 1999]. Występowaniu zjawiska korupcji sprzyja mały zakres swobody gospodarowania, brak lub niewielka rozliczalność decydentów z podjętych decyzji oraz duży zakres uznaniowości w planowaniu, realizowaniu i kontrolowaniu zadań. A zatem implicite likwidacja barier ograniczających działalność gospodarczą, redukcja państwa z gospodarki do niezbędnego minimum, a jednocześnie zapewnienie bardzo dużej rozliczalności podjętych decyzji, jak też ograniczenie do minimum uprawnień dyskrecjonalnych powinno zmniejszać zakres występowania korupcji.

Przeciwdziałanie korupcji realizowane jest w Polsce w dwóch poziomach. Na poziomie mikroorganizacyjnym polega na: 1) wdrożeniu w organizacjach kontroli zarządczej, która zo-

stanie przedstawiona w dalszej części niniejszego opracowania; 2) wprowadzeniu rozwiązań przeciwdziałających nepotyzmowi; 3) zobowiązaniu określonej grupy urzędników do corocznego składania oświadczeń o stanie majątkowym, które w powiązaniu z obowiązkiem składania zeznań podatkowych mają na celu przeciwdziałanie m.in. konfliktowi interesów. Na poziomie makro-organizacyjnym przeciwdziałanie korupcji realizowane jest poprzez uregulowanie zasad lobbingu, a także poprzez ciągłe synchronizowanie wszystkich elementów podmiotowych i przedmiotowych składających się na system przeciwdziałania korupcji.

Nieprawidłowości, które można zakwalifikować do patologii organizacyjnej ujawniła Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, która przeprowadziła kontrolę doraźną - Realizacja wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia (I/15/001)[33]. Jej celem była ocena przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz ocena realizacji wybranych dochodów własnych w latach 2013 – 2014 i w I kwartale 2015 r. Ocena dotyczyła: prawidłowości finansowania deficytu i regulowania zobowiązań jednostki, sposobu przestrzegania przez JST ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz rzetelności danych dotyczących wysokości długu, prawidłowości i rzetelności działań w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat. Kontrolą objęto sześć gmin z województwa lubuskiego (Bojadła, Bytnica, Lubsko, Kolsko, Nowe Miasteczko, Witnica) oraz wykorzystano wyniki wcześniej realizowanej kontroli doraźnej, przeprowadzonej w 2014 r. przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze, w temacie - Realizacja wybranych dochodów i wydatków w latach 2011-2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w celu zmniejszenia zadłużenia (I/14/002). Kontrola została przeprowadzona wów-

[33] https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

czas w pięciu gminach (Nowa Sól[34], Sulechów, Szprotawa, Torzym i Zbąszynek). Wymienionymi kontrolami NIK objęto łącznie 11 spośród 83, tj. ogółu gmin województwa lubuskiego[35], biorąc pod uwagę poziom ich zadłużenia. Z 83 gmin na koniec 2013 r. zadłużonych było 81, a dług wyższy niż 40% dochodów wykonanych wykazywało 26 gmin[36].

Ustalenia tej kontroli nie były zadowalające z punktu widzenia prawidłowości zarządzania finansami lokalnymi. Siedem spośród jedenastu kontrolowanych gmin nieprawidłowo sfinansowało deficyt budżetu, stosując źródła jego finansowania niedopuszczalne w świetle ustawy o finansach publicznych, a pięć jednostek posiadało zobowiązania wymagalne. Występowanie tych nieprawidłowości świadczy o problemach z zarządzaniem płynnością finansową w kontrolowanych samorządach. Wprawdzie zadłużenie gmin zmniejszyło się, jednak trzy z jedenastu kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. nie przestrzegały wiążącego je do końca tego roku limitu spłat zadłużenia i odsetek. Wynikało to z podjętych przez gminy działań naprawczych, zmierzających do spełnienia od 1 stycznia 2014 r. nowych, ustawowych wymogów w zakresie wielkości dopuszczalnych spłat zadłużenia. W efekcie, wprawdzie spełniono te wymagania, jednakże kosztem wydłużenia terminów ostatecznej spłaty zobowiązań i poniesienia dodatkowych nakładów finansowych. W trzech gminach nie zachowano wymogu zachowania realizmu przygotowywanych wieloletnich prognoz finansowych. Zawyżanie prognoz dochodów budżetowych pozwalało na formalne spełnienie przez nie indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych nie zawsze była poprzedzona rzetelną analizą możliwości finansowych gminy. W efekcie, w jednej z gmin[37] dopuszczono

[34] Gmina wiejska.
[35] Z dniem 1 stycznia 2015 r. nastąpiło połączenie gminy Zielona Góra z miastem na prawach powiatu Zielona Góra w jednostkę samorządu terytorialnego - miasto na prawach powiatu Zielona Góra.
[36] https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]
[37] Gmina Torzym.

do rażącej sytuacji, gdy w obliczu braku środków na dokończenie inwestycji, środki te pozyskano kosztem terminowej wypłaty wynagrodzeń oraz przekazania należnych składek od wynagrodzeń. Realizując dochody własne sześć gmin nie wykazywało wystarczającej aktywności w ich egzekwowaniu, skutkiem czego w dwóch jednostkach dopuszczono do przedawnienia należności. Wszystkie kontrolowane gminy nierzetelnie przedstawiły w sprawozdaniach dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów, a w ewidencji księgowej czterech urzędów nierzetelnie wykazano stan zaległości podatkowych[38].

Powyższą ocenę oparto na podstawie następujących ustaleń. I tak, w latach 2012-2014 łączne zadłużenie gmin województwa lubuskiego zmniejszyło się z kwoty 1.327,9 mln zł do 1.296,6 mln zł, a zrealizowane dochody wzrosły z 3.244,8 mln do 3.626,7 mln zł. W konsekwencji obniżyła się relacja długu do dochodów z 40,9% do 35,7%. Przeciętnie, na jednego mieszkańca województwa lubuskiego[39] przypadał w 2012 r. dług gminny wynoszący 1.298 zł. Dwa lata później kwota ta była o 27 zł niższa. Powyższa tendencja miała także miejsce w przypadku kontrolowanych jedenastu gmin. Łączne zadłużenie kontrolowanych jednostek w relacji do dochodów wykonanych zmalało z 59% do 52%. Dochody wzrastały w ośmiu kontrolowanych jednostkach[40], i – za wyjątkiem Gminy Szprotawa oraz Gminy Bojadła – rosły szybciej niż wydatki, co w konsekwencji powodowało ograniczenie deficytu lub osiągnięcie nadwyżki. Zrealizowane wydatki zwiększyły się w każdej z gmin. Deficyt wystąpił w 2012 r. w siedmiu badanych gminach, natomiast w 2014 r. – w pięciu. Jego przyczyną była przede wszystkim realizacja inwestycji służących lokalnej społeczności, współfinansowanych ze środków unijnych, głównie

[38] https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

[39] Za http://zielonagora.stat.gov.pl/dane-o-wojewodztwie/wojewodztwo/ludnosc-wyznania-1329/ na dzień 31.12.2012 r. – 1.023.317 mieszkańców, na dzień 31.12.2014 r. – 1.020.307 mieszkańców.

[40] Dochody wzrosły w Gminach: Bojadła, Lubsko, Nowa Sól, Nowe Miasteczko, Sulechów, Szprotawa, Zbąszynek, Torzym, zmniejszyły się natomiast w Gminach: Bytnica, Kolsko, Witnica.

w zakresie dużych projektów infrastrukturalnych. Ich realizacja wymagała zaangażowania przez gminy własnych środków finansowych, co nie pozostawało bez wpływu na wynik budżetu[41]. Większość kontrolowanych gmin, poza trzema wyjątkami, spełniła obowiązujące do końca 2013 r., ograniczające poziom zadłużenia limity ilościowe, tj.:

1) 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (dalej *limit 60%*),
2) 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (dalej *limit 15%*).

Wszystkie samorządy zachowały obowiązujący od 1 stycznia 2014 r. tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, dzięki czemu możliwe było uchwalenie budżetu na ten rok[42], jako budżetu, którego realizacja spowoduje, że w tym roku budżetowym, jak i w każdym następującym po nim, ww. relacja zostanie zachowana. Każda z jednostek równoważyła także swój budżet w części operacyjnej, do czego była zobowiązana od 2011 r[43].

Poza czterema wyjątkami, terminowo dokonywano spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji oraz regulowano zobowiązania związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W przypadku przejściowych problemów z płynnością, przeważająca większość jednostek (siedem) sięgała po wewnętrzne źródła finansowania będące w ich dyspozycji (np. sumy depozytowe), które nie wiążą się z koniecznością poniesienia kosztów. Taki sposób finansowania deficytu i zobowiązań gminy narusza obecnie obowiązujące przepisy prawa, a samorząd terytorialny, pomimo

[41] Oddziaływanie to ma charakter cykliczny i związane jest ze sposobem rozliczania realizowanych programów i projektów, zwłaszcza w sytuacji refundowania poniesionych wydatków.
[42] Kontrolą objęto także wieloletnie prognozy finansowe uchwalone w tym czasie.
[43] https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych[44] wprowadzających nowe instrumenty zarządzania płynnością, nie posiadał i nadal nie posiada upoważnienia do takiego działania. Na problemy z zarządzaniem finansami lokalnymi wskazują również zobowiązania wymagalne, które stwierdzono w pięciu kontrolowanych samorządach. Generowanie zobowiązań wymagalnych narusza podstawową zasadę finansów publicznych obligującą jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a także może prowadzić do zapłaty odsetek za zwłokę[45].

W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2014 r. nowej normy ostrożnościowej, tj. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (o którym mowa w art. 243 ufp) samorządy podjęły działania dostosowawcze. Takim posunięciem – poza wskazanym powyżej zmniejszeniem deficytu – była restrukturyzacja długu. Zmiana struktury zadłużenia poprzez wydłużenie terminu ostatecznej spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych, pomimo że zgodna z prawem, może powodować w przyszłości wzrost wydatków na obsługę długu wynikających z dłuższego okresu korzystania z kapitału. W badanych gminach – poza Gminą Kolsko – w latach 2012-2014 zwiększyły się dochody własne, które przesądzają o stopniu samodzielności samorządu terytorialnego. W ośmiu spośród nich dochody te rosły szybciej niż dochody ogółem. Stwierdzono jednak, że ich wysokość byłaby wyższa, gdyby gminy wykazywały większą aktywność w egzekwowaniu należnych dochodów własnych, a udzielając ulg w podatkach lokalnych zachowały należytą staranność w analizowaniu sytuacji finansowej dłużników[46].

W toku kontroli I/14/002 zbadano również realizację wydatków majątkowych. W badanym okresie (lata 2011-2013)

---

[44] Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 1626).

[45] https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

[46] Tamże

wydatki te – poza Gminą Torzym – zmniejszyły się, stanowiąc w 2013 r. przeciętnie równowartość 61% tego rodzaju wydatków z 2011 r., co było związane przede wszystkim z sytuacją budżetową samorządów (m.in. konieczność spełnienia wskaźnika zadłużenia). Podkreślić należy, że największe inwestycje samorządowe realizowane były dzięki dofinansowaniu ze źródeł zewnętrznych, w tym środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej[47].

W kontrolowanych gminach, poza dwoma jednostkami, prawidłowo realizowano badane inwestycje samorządowe. Zamówień publicznych udzielano zapewniając zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców. Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości na ogół nie miały wpływu na realizację zadań. W jednej z gmin działalność w tym zakresie oceniono negatywnie z uwagi na m.in. nierzetelny odbiór zrealizowanych robót. W innej kontrolowanej jednostce Burmistrz wybrał wykonawcę inwestycji, który nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu, w związku czym został on uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych[48].

W każdym z kontrolowanych samorządów wystąpiły błędy związane z prezentacją danych dotyczących zadłużenia bądź kosztów obsługi długu:

– pięć spośród jedenastu badanych gmin nierzetelnie sporządziło sprawozdania o nadwyżce/ deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-UZ), w zakresie przychodów lub długu;

[47] Realizację inwestycji zbadano w oparciu o 16 największych inwestycji gminnych w latach 2011-2013, w tym dziewięciu inwestycji dofinansowanych ze środków unijnych, sześciu - z budżetu państwa (w ramach m.in. Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój, Programu MOJE BOISKO - ORLIK 2012). Vide: https://www.nik.gov.pl/kontrole/l/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

[48] https://www.nik.gov.pl/kontrole/l/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

- trzy gminy w sprawozdaniach z wykonania budżetu wykazały zawyżone długoterminowe zobowiązania finansowe, tym samym zaniżając zobowiązania krótkoterminowe;
- w sprawozdaniach budżetowych czterech gmin nieprawidłowo wykazano prowizje wynikające z emisji obligacji lub zmian w zakresie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, co spowodowało zaniżenie kosztów obsługi długu wykazywanych w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28 S);
- dziesięć z jedenastu kontrolowanych gmin nie naliczało i nie ewidencjonowało w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od ww. zobowiązań, stanowiących wydatki przyszłych okresów, a w konsekwencji zaniżyło zobowiązania z tego tytułu w sprawozdaniu z wykonania budżetu[49].

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości wskazują na nieskuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej w badanych jednostkach. NIK stwierdziła również, że finansowa samorządów związana jest przede wszystkim z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Gminy muszą nie tylko zapewnić środki finansowe na tzw. wkład własny, ale również środki w okresie realizacji zadania, do momentu otrzymania płatności. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera skuteczne zarządzanie finansami lokalnymi. Negatywnie oceniono realizację inwestycji „kosztem" terminowego regulowania wynagrodzeń pracowników, podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne czy Fundusz Pracy. Nieopłacenie w terminie składek bądź niewykonanie w terminie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Redukuje także zaufanie do państwa i jego instytucji. Zdaniem NIK należy rozważyć podjęcie dyskusji na temat możliwości krótkoterminowego korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków zgromadzonych na rachunkach depozytów. Ewentualnemu wprowadzeniu instrumentów

[49] https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

ułatwiających zarządzanie płynnością w samorządzie terytorialnym powinno jednakże towarzyszyć równoczesne wprowadzenie mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo zwrotu tych środków na rachunek depozytów, a także ochronę własności prywatnej, w sposób zapewniający zgodność proponowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej. Objęty kontrolą obowiązek zapłaty przez gminę podatku od nieruchomości stanowiących mienie komunalne nie powoduje żadnej korzyści ekonomicznej dla samorządu. Gmina płaci podatek sama sobie, który z jednej strony stanowi jej wydatek, a z drugiej – jej dochód. W świetle wyników kontroli należy zatem podkreślić zasadność wprowadzenia przez ustawodawcę z początkiem 2016 r. zwolnienia nieruchomości gminnych z tego podatku[50].

[50] Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1283) z podatku od nieruchomości zwolniono grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów. Vide:
https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/15/001/LZG/ [dostęp: 29.04.2017]

5. Samorządowy proces decyzyjny. Zarys problematyki

Teoria podejmowania decyzji może przybrać postać dedukcyjnej, gdyż twierdzenia są wywodzone poprzez logiczne rozumowanie z wcześniej przyjętych aksjomatów. Teoria uwzględniająca czynnik psychologiczny w procesie podejmowania decyzji ma charakter indukcyjny, jako że uogólnia wyniki obserwacji zachowań podmiotów podejmujących decyzje w określonych warunkach (naturalnych bądź sztucznych) [Sadowski, 1969, Kozielecki, 1975]. Oprócz podejść należy także wyróżnić warunki, w jakich decyzje są podejmowane. Istnieją decyzje podejmowane w warunkach pewności lub ryzyka. Działanie w warunkach pewności pozwala na podział dychotomiczny na zjawiska, które wystąpią lub nie wystąpią. Decyzje podejmowane w warunkach pewności dotyczą znanych zjawisk, które można opisać. H. Niedzielska oprócz decyzji podejmowanych w warunkach pewności wyróżnia decyzje podejmowane w warunkach niepewności i warunkach ryzyka. Te pierwsze decyzje będą się różniły od decyzji podejmowanych w warunkach ryzyka tym, iż ryzyko jest niepewnością, którą można wymierzyć przy pomocy prawdopodobieństwa matematycznego, statystycznego, szacunkowego. Brak takiej możliwości oznacza, iż działanie podejmowane jest w warunkach niepewności, a to z kolei oznacza, iż jest pozbawione racjonalnych podstaw [Niedzielska, 1972, s. 112-117]. Przyjmując powyższą konstatację można dojść do wniosku, że decyzje podejmowane w warunkach niepewności nie różnią się od wyboru losowego, który nie jest decyzją. Nie jest to delikatnie rzecz ujmując precyzyjny wywód. De facto, wszystkie decyzje obarczone są ryzykiem na przykład wynikającym z tego, iż na postrzeganie rzeczywistości, zgodnie ze stanowiskiem konstrukcjonizmu społecznego, ma wpływ kultura organizacyjna oraz doświadczenie nabyte w procesie socjalizacji decydenta.

W procesie podejmowania decyzji, choć można wyróżnić ostatecznego decydenta, istnieje szereg podmiotów, które na

różnym etapie i w różnym stopniu w nim współuczestniczą. Wkład podmiotu, który formalnie podjął decyzję, może okazać się niewielki. Zwrócił na to uwagę dekady temu H.A. Simon. Wśród podmiotów współuczestniczących w podejmowaniu decyzji istotną rolę odgrywają te, które na podstawie analizy informacji wyciągają wnioski i przekazują je dalej, nie przekazując już danych, z których te wnioski wynikają. Wnioski te są przyjmowane lub odrzucane, ale rzadko, a jak już to wyrywkowo można sprawdzić informacje na podstawie, których ww. wnioski sformułowano. W literaturze przedmiotu funkcjonuje pojęcie punktów absorpcji informacji oraz konstatacja, że wielkość, jak i umiejscowienie ww. punktów oddziałuje na podział wpływów w organizacji [Simon, 1982, s. 65, 373, March, Simon, 1964, s. 269] W świetle wyników badań można sformułować uogólnienie, że celem audytu, wspomagającego decydenta w procesie podejmowania decyzji, powinno być zapewnienie rzetelnego działania punktów absorpcji informacji w organizacjach samorządowych.

Decyzja powinna być racjonalna. Racjonalność w sensie metodologicznym oznacza postępowanie rozumne, według posiadanej wiedzy, a zatem zasobu informacji, któremu podmiot podejmujący decyzję powinien przypisać prawdopodobieństwo rzetelności [Kotarbiński, 1975, s. 134]. W praktyce, dokonany wybór nie musi odpowiadać kryteriom racjonalności właściwym dla wiedzy przyrodniczej, lecz może odpowiadać kryteriom wiedzy społecznej.

Organizacja realizuje tzw. wiązkę celów. Oznacza to, że choć powinna istnieć zgodność pomiędzy racjonalnością organizacyjną i indywidualną, to w praktyce mogą istnieć różnice. Władza może być wykorzystywana do interpretowania rzeczywistości tak, aby uzasadniała podjęcie decyzji nie mającej nic wspólnego z interesem ogółu. Na przykład jednym z celów organizacji samorządowej jest, jak najlepsze zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności. W tym celu należy dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty. Tymczasem, celem urzędnika gminy może być maksymalizacja własnego interesu kosztem interesu lokalnej społeczności. Moż-

na zatem sformułować uogólnienie, że decydenci samorządowi nie podejmują decyzji najbardziej racjonalnych, lecz decyzje ich zadowalające, a przyjęcie, że zarządzanie organizacją samorządową jest racjonalne jest irracjonalne, albowiem społeczne zachowania, w tym decydentów, bywają nieracjonalne [March, Simon, 1964, Blau, 1965]. Decyzje mogą charakteryzować się inkrementalizmem przejawiającym się niekonsekwencją, doraźnością, blokowaniem się interesów. Na przykład, w imię partykularnych interesów piekarza będącego jednocześnie radnym, może zostać podjęta decyzja o niemożności lokalizacji na danym terenie punktów usługowych i handlowych z uwagi na brak terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy na działalność handlową i usługową. W efekcie osoby mieszkające na danym obszarze będą zmuszone do korzystania z usług jedynej na tym terenie piekarni, co przyniesie pożytek finansowy piekarzowi. Decyzja, o której mowa wyżej, może być uzasadniona również względami ochrony środowiska. Uzmysławia to, że nie da się wykluczyć możliwości manipulacji argumentacją prawną w trakcie podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym. Warto nadmienić, iż polskie organy kontroli państwowej nie mogą badać celowości podjętej decyzji przez organy samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych. W omawianej sytuacji piekarza, kontrola dotyczyć będzie zgodności podejmowanych działań z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Taka kontrola będzie niczym innym niż legitymizacją podjętych wcześniej decyzji. W świetle wyników badań można sformułować uogólnienie, że partykularyzmowi podejmowanych decyzji sprzyja słabość kontroli procesu decyzyjnego.

Dekompozycja procesu decyzyjnego pozwala na wyróżnienie co najmniej czterech faz. W pierwszej fazie dochodzi do strukturyzacji problemu. Z punktu widzenia ontologii i epistemologii interesującym będzie pozyskanie odpowiedzi na pytania: kto, dlaczego i jak określa wagę problemu zarządzania, który powinien zostać rozwiązany? Inicjatywa może pochodzić od podmio-

tów wewnętrznych, jak też podmiotów zewnętrznych tj. partii politycznych, organizacji społecznych, mediów, grup interesu. Przyjmując model rynkowy w rozważaniach nad udziałem grup interesu w procesie strukturyzacji problemów należy zauważyć, iż mogą one monopolizować udział w tworzeniu polityki (wskazywaniu na problemy wymagające rozwiązania) dysponując nieporównywalnie większymi możliwościami finansowymi, poparciem politycznym, doradztwem prawnym, czy lobbyingiem. B.G. Peters wyróżnia trzy układy powiązań pomiędzy grupami interesu a administracją. W tak zwanym liberalnym korporatyzmie, pomimo przewagi, jaką mogą zyskać niektóre grupy interesu w kontaktach z administracją, istnieje możliwość przedstawienia swoich argumentów przez inne grupy interesu [Peters, 1999, s. 218]. W korporacyjnym układzie powiązań dochodzi do trwałych powiązań pomiędzy silnymi grupami interesu a administracją. Grupy interesu posiadają wpływ na bieg spraw publicznych (tj. na proces inicjowania procesu decyzyjnego, ale także na pozostałe jego etapy). W układzie wspólnot, jak stwierdza B.G. Peters, dominuje pluralistyczny układ tworzenia polityki, a wpływ na decydentów jest możliwy poprzez konflikt [Peters, 1999, s. 222-223].

W drugiej fazie procesu decyzyjnego, tj. na etapie przedstawienia propozycji rozwiązania problemu istnieje konieczność wyboru podmiotów uczestniczących w przygotowaniu propozycji rozwiązania problemu a także opracowania samej propozycji rozwiązania problemu, co sprowadza się do wyboru jednego z wielu wariantów. Również w tej fazie interesującym jest pozyskanie odpowiedzi na pytania: Według jakich kryteriów dokonano wyboru podmiotów uczestniczących w wyborze propozycji rozwiązania problemu?, Kto opracował te kryteria?, Jakimi kryteriami kierowano się przy wyborze jednego spośród pozostałych wariantów rozwiązania problemu?, Czy pozostałe, nie wybrane warianty nie były przygotowane jedynie po to, by legitymizować wybór określonego wariantu? Relacje pomiędzy podmiotami biorącymi udział w wyborze propozycji rozwiązania problemu

mogą posiadać charakter konsensualny, co oznacza, iż poprzez negocjacje z różnymi podmiotami dochodzi do podjęcia decyzji. Istnieje także niekonsensualny sposób podejmowania decyzji, a zatem taki, gdzie organizacje publiczne narzucają rozstrzygnięcia innym podmiotom życia publicznego.

W kolejnej fazie procesu decyzyjnego, tj. wprowadzenia decyzji w życie zauważyć należy, iż będą w nim uczestniczyć przede wszystkim wykonawcy, a nie decydenci. Istnieją dwa podstawowe podejścia do procesu implementacji decyzji. W podejściu pierwszym, zakłada się, że skuteczność implementacji wymaga kompleksowego kontrolowania procesu wdrażania decyzji w życie. Jednocześnie wyklucza się dowolność interpretacji decyzji przez podmioty biorące udział w jej implementacji. W drugim podejściu, zakłada się, że podmioty implementujące decyzje muszą mieć pewien zakres swobody interpretacyjnej, a decydent musi posiadać możliwość kontroli implementacji decyzji. Sposób tej kontroli powinien zostać określony już na etapie tworzenia decyzji (polityki). Postulat pełnej kontroli implementacji decyzji nie wydaje się możliwy do spełnienia. Na przeszkodzie stoją rozmiary administracji samorządowej i wielość zadań publicznych, a także koszty pełnej kontroli procesu implementacji. Decydenci są zatem zmuszeni przyznać wykonawcom decyzji pewien ustalony zakres uprawnień dyskrecjonalnych. Jednocześnie powinni zapewnić kontrolę wykonywania tych uprawnień. Również i w tej fazie procesu decyzyjnego grupy interesu mogą odgrywać istotną rolę. Wprowadzenie decyzji wbrew tym grupom może spowodować, iż zaistnieje niesprzyjająca atmosfera wokół implementacji decyzji. Ponadto grupy interesu mogą wpływać na wykonawców decyzji. W końcowej fazie procesu decyzyjnego dochodzi do oceny efektów implementacji decyzji. Decydent powinien posiadać aktualną i rzetelną wiedzę o zamierzonych i niezamierzonych skutkach swoich decyzji. Wiedza taka jest istotna, gdyż istnieje możliwość odejścia od decyzji, lub jej modyfikacji. Na tym etapie istnieje możliwość wpływania niezadowolonych grup interesu na proces tworzenia informacji. Mogą być na przykład wyolbrzy-

miane sporadyczne w istocie błędy, jakie towarzyszą implementacji decyzji, a pomijane pozytywne efekty podjętych decyzji. Powyższe nakazuje zwrócić uwagę na aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego.

Koncepcja ekonomizacji sektora publicznego, partnerstwa publiczno-prywatnego, obok zmian korzystnych mogą nieść zagrożenia, a wśród nich uprzedmiotowienie obywatela. Partycypacja obywateli w procesie podejmowania decyzji służy zaspokojeniu ich potrzeb. Szeroki udział obywateli w procesie podejmowania decyzji może jednak generować zjawiska negatywne, jak wypaczanie procesu decyzyjnego przez partykularne interesy wąskich grup (blokowanie decyzji pozwolenia na budowę). Współudział pracowników w procesie podejmowania decyzji może tworzyć konflikt pomiędzy decydentami a wykonawcami, gdyż partycypacja poszerza wiedzę i umiejętności. Należy również zauważyć, iż sposób realizowania zadań przez administrację zależy od kultury społeczeństwa, na przykład stopnia zaufania do innych, w tym państwa [Fukuyama, 1997, s. 270, Putnam, 1995].

II. Planowanie i realizacja finansów lokalnych

1. Zarys problematyki zarządzania strategicznego i planowania

Zarządzanie strategiczne wyznacza cele i wyodrębnia z otoczenia pole działania, tzw. domeny, ustala program działania organizacji samorządowej w ogólnych zarysach. Strategię zarządzania organizacją samorządową można zdefiniować, jako zespół dostosowanych do sytuacji tej organizacji oraz jej otoczenia sposobów osiągnięcia jej celów. Parafrazując znaną definicję zarządzania strategicznego, sformułowaną przez J. Lichtarskiego skonstatować należy, iż celem tzw. samorządowego zarządzania strategicznego jest generowanie i wybór takiej strategii, która określi najkorzystniejszą ścieżkę rozwoju organizacji samorządowej, a także ustalenie programów strategicznych umożliwiających przekształcenie strategii w działanie [Lichtarski (red.), 1999, s. 187]. Przy takim założeniu, zarządzanie operacyjne stanowi instrument wykonawczy założeń strategicznych. Wynik decyzji strategicznych staje się wejściem na poziom operacyjny, gdzie podejmowane są kolejne decyzje. Decyzje o charakterze strategicznym określają pole manewru na poziomie operacyjnym. W warunkach niepewności otoczenia i złożoności przedsięwzięć stosunek zarządzania strategicznego do operacyjnego nie może być postrzegany jako jednoznaczny związek przyczynowy między celami i środkami w ramach systemu hierarchicznego. Przełożenie planów strategicznych na plany operacyjne nie może być wyłącznie zabiegiem dezagregacji planów strategicznych. Należy analizować aktualność założeń strategicznych. Zarządzanie operacyjne, przy uwzględnieniu ww. stwierdzenia, spełnia nie tylko funkcję wykonawczą w stosunku do zarządzania strategicznego, ale też je racjonalizuje [Lichtarski (red.), 1999, s. 187-189]. Należy przypomnieć konstatację z poprzedniego rozdziału opracowa-

nia, że postulat o pozytywnym wpływie predeterminacji na organizację jest w literaturze przedmiotu kwestionowany. Organizację tworzą ludzie, którzy mają swoje interesy. Istnieje relatywizm dokonywanych wyborów, a próba ustalenia strategii może potęgować niepewność w wewnętrznych mechanizmach działania organizacji [Koźmiński, 2004, s. 38-39, Dobrowolski, 2017].

Definicje strategii przedstawiono poniżej [Griffin, 2017, Chandler, 1962, s. 13, Krajewski, Ritzman, 1990, s. 21, Hampton, 1986, s. 174-175; Porter, 1992, s. 14, Sudoł, 1999, s. 214, Jeżak, 1990, s. 14, Dobrowolski, 2008]:

Tabela 2. *Wybrane definicje strategii zarządzania*

Autor	Definicja strategii zarządzania
A.D. Chandler	Strategia to proces określania długofalowych celów i zamierzeń organizacji oraz przyjęcia kierunków działania, a także alokacji zasobów koniecznych dla zrealizowania tych celów.
J. Neumann, P. Morgenstern	Strategia to kompletny plan, który określa, jakie decyzje będą podjęte w każdej możliwej sytuacji.
C. Clausewitz	Strategia dotyczy stworzenia planu wojny, określenia poszczególnych kampanii wojennych oraz indywidualnych przedsięwzięć w ich ramach
P.F. Drucker	Strategia polega na przeanalizowaniu obecnej sytuacji i jej zmianie, jeżeli jest to konieczne.
H.A. Simon	Ciąg decyzji określających zachowanie w pewnych przedziałach czasu.
S. Tilles	Zbiór celów i głównych przedsięwzięć organizacyjnych.
D.R. Hampton	Strategia to ujednolicony, perspektywiczny i zintegrowany plan, poprzez który firma wiąże strategiczne korzyści z wyzwaniami środowiska i który daje pewność, że jej podstawowe cele zostaną osiągnięte, dzięki właściwemu ich zabezpieczeniu przez organizację.
J.B. Quinn	Sposób postępowania albo plan integrujący głów-

	ne cele, polityki i działania we wspólną całość.
R.W. Griffin	Dobrze pomyślana strategia obejmuje cztery podstawowe obszary – zasięg, dystrybucję zasobów, wyróżniającą kompetencję i synergię.
M.E. Porter	Kombinacja celów, do których firma zmierza i środków za pomocą, których stara się do nich dojść
L.J. Krajeński L.P. Ritzman	Proces wyznaczający misję organizacji, ostrzegający i dostosowujący ją do zmian w otoczeniu, a także identyfikujący jej charakterystyczne kompetencje.
S. Sudoł	Strategia to koncepcja działania w dłuższym horyzoncie czasowym, biorąca pod uwagę przewidywane zmiany w otoczeniu, a także przewidywane zmiany w zasobach i warunkach działania przedsiębiorstwa.
J. Jeżak	System pewnych wartości, przy pomocy których przedsiębiorstwo rozpoznaje, ocenia pojawiające się dla niego szanse i zagrożenia oraz zgodnie z którymi wybiera i podejmuje określone działania mające na celu zapewnienie mu długotrwałej egzystencji.
Z. Dobrowolski	Zespół dostosowanych do organizacji oraz jej otoczenia sposobów osiągnięcia określonych celów.

Źródło: opracowanie własne

Rodzaje strategii przedstawia poniższa tabela [Drucker, 1992, s. 224-269, Obłój, 1993, s. 34-40, Wawrzyniak, 1989, s. 78, Fabiańska, Rokita, 1986, s. 81, Koźmiński, Zawiślak, 1989, s. 42-44, Kreikebaum, 1996, s. 59, Grudzewski, Hejduk, 2001, s. 117, Penc, 1994, s. 168-176, Obłój, 1987, s. 22-23, Kiełczewski (red), 2000, s. 145, 1984, s. 246, Dobrowolski, 2008]:

Tabela 3. *Rodzaje strategii*

Kryterium dywersyfikacji	Rodzaje strategii
Sposób formułowania strategii	Strategia zamierzona i niezamierzona
Zakres działania objęty strategią	Ogólna i odcinkowa
Poziom zarządzania	Strategia firmy, biznesu, marketingu, finansowa, badań, rozwoju
Poziom rozwoju organizacji	Strategia wzrostu, stabilizacji, pauzy, postępowania z ostrożnością, zysku, strategia „bez zmian", „turnaround", uzależnienia się, likwidacji
Postawa organizacji wobec zmian w otoczeniu	Ofensywna i defensywna Czynne, antycypacyjne, bierne
Postawa wobec zmian w rynku i w produkcie	Penetracja rynku, rozwój rynku, rozwój produktu, dywersyfikacja
Postawa wobec konkurentów	Konkurencja w sektorze, strategia przeciw dostawcom, strategia przeciw odbiorcom, strategia jakości produktu, strategia cenowa, strategia jakości obsługi

Źródło: opracowanie własne

Na strategię działania składają się cztery elementy:

- domena działania, tj. obszar, w jakim działa i zamierza działać organizacja.
- strategiczna przewaga, tj. podjęcie takich działań, aby w ramach danej domeny być najbardziej atrakcyjnym dla interesariuszy,
- cele strategiczne,
- funkcjonalne programy działania.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa podstawowe modele zarządzania strategicznego: amerykański i japoński. Na przykład, prezentowany przez T.L. Wheelena i J.D. Hungera model zakłada, że:

- najpierw należy przeanalizować otoczenie,
- następnie należy sformułować strategię, w tym misję i cele podrzędne,
- w dalszej kolejności należy wdrożyć strategię,
- w końcu dokonać oceny i kontroli realizacji strategii [Wheelen, Hunger, 1989, s. 4, Gliński, Kuc, Szczepankowski, 1996, s. 101-102].

Japoński model zarządzania strategicznego opiera się na kulturze i filozofii konfucjanizmu i buddyzmu. Model zakłada: 1) planowanie i kontrolę; 2) partnerskie nastawienie pracowników, gotowych do wykonania każdej pracy niezbędnej dla organizacji; 3) wprowadzenie w życie doktryny ciągłego doskonalenia się – kaizen, która obejmuje m.in.: orientację na klienta, kompleksowe sterowanie jakością, koła jakości, dyscyplinę w miejscu pracy, automatyzację, poprawę produktywności, współpracą kierownika z pracownikiem [Gliński, Kuc, Szczepankowski, 1996, s. 104-110].

Wybrane definicje planowania ujęto w poniższej tabeli [Koźmiński, Piotrowski (red.), 2001, s. 179, Dobrowolski, 2008, Krzakiewicz (red), 1993, s. 51, Przybyła (red.), 2001, s. 115, Stoner, Wankel, 1992, s. 72, Barrow, Barrow, 1992, s. 12]:

Tabela 4. *Definicje planowania*

Autor	Definicja
K. Krzakiewicz	Ustalenie celów i sposobów ich osiągnięcia, na trafnie rozpoznanym układzie przyszłych warunków i środków.
J.A.F. Stoner, Ch. Wankel	Proces określania celów i sposobów ich realizacji.
A. Chrostowski, P. Szczepankowski	Planowanie polega na decydowaniu o podjęciu działań zorientowanych na wywołanie zjawisk, które by samoistnie nie zaistniały.
C. Barrow	Proces polegający na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach
R. McNamara	Systematyczne określanie celów oraz działań, które są niezbędne do ich osiągnięcia.
Z. Dobrowolski	Proces ustalania celów i sposobów ich osiągnięcia w określonych warunkach.

Źródło: opracowanie własne

Rodzaje planów przedstawiono poniżej:

Tabela 5. *Rodzaje planów*

Kryterium dywersyfikacji	Rodzaje planów
Podmiotowe	Jednostki organizacyjnej, zakładu, przedsiębiorstwa itp.
Przedmiotowe	Branżowe, sektorowe, ogólnogospodarcze
Pole planu	Wycinkowe, problemowe, kompleksowe
Charakter planu	Operacyjne, taktyczne, strategiczne
Formy planu	Deklaratywne, proceduralne
Horyzont czasowy	Krótkookresowe, średniookresowe, długookresowe

Źrodło: J. Gościński, *Sterowanie i planowanie. Ujęcie systemowe,* PWE Warszawa 1982, s. 191

W planowaniu należy przestrzegać następujących zasad:

- chronologicznej, według której wszystkie istotne działania muszą być poprzedzone planem, zaś tworzenie na „bieżąco" planów pod „wyniki" jest nieracjonalne,
- hierarchiczności planowania, według której z planów o szerokim zakresie rzeczowym i czasowym należy tworzyć plany o węższym zakresie rzeczowym i czasowym,
- uwzględnienia aktualnych i przewidywanych warunków, według której plan musi opierać się na analizie obecnych i przyszłych warunków działania,
- wykorzystania informacji innych podmiotów,
- odpowiedzialności naczelnego kierownictwa za odpowiedni poziom i znaczenie planowania. Oznacza to, że kierownictwo musi być świadome istoty funkcji planowania w procesie zarządzania. Nie może postrzegać planowania jako działania czysto formalnego,
- sprzężenia planowania z kontrolą. Planowanie pojmowane jako formułowanie celów i sposobów ich osiągnięcia musi być sprawdzane poprzez kontrolę. Kontrola pozwala na ustalenie, czy plany są właściwie określone, czy i w jakim stopniu plany są realizowane i przynoszą spodziewane rezultaty.

G. Steiner zidentyfikował pięć podstawowych wymiarów planowania: 1) przedmiot planu – określa obszary działania organizacji; 2) elementy planu, ogólne zasady funkcjonowania, określenie celu nadrzędnego i cząstkowych, analiza mocnych i słabych stron, itp.; 3) układ organizacyjny – ustalenie szczebla organizacji, dla którego opracowywany jest plan, wyznaczenie jednostek odpowiedzialnych za planowanie i wprowadzenie planu w życie; 4) cechy – znaczenie planu dla działania instytucji, racjonalność planu, elastyczność, spójność, jawność, forma jego sporządzenia, koszt opracowania itp.; 5) czas – na jaki jest opracowywany plan [Koźmiński, Piotrowski (red.), 2001, s. 183-184].

J. Koziński formułuje cechy dobrego planu. I tak: 1) plany powinny być ambitne, ale i wykonalne. Trafnie zauważa, iż skutkiem błędnego planowania jest niewłaściwa relacja efektów do wydatków; 2) plany powinny być racjonalne, co oznacza, że powinny być oparte na przesłankach ugruntowanych poznawczo (na wiedzy i doświadczeniu); 3) plany powinny być elastyczne, innymi słowy uwzględniać możliwość koniecznych zmian w trakcie ich realizacji; 4) plany powinny być spójne co do kierunków i sposobów ich realizacji; 5) plany powinny być operatywne. Oznacza to, że muszą uwzględniać rzeczywiste warunki realizacji. Muszą być tak sformułowane, by po zapoznaniu się z nimi można było niezwłocznie przejść do ich realizacji. W pojęciu tym mieści się inna cecha, mianowicie wykonalność i komunikatywność (zrozumiałość); 6) plany powinny być kompletne, zwięzłe [Koźmiński, Piotrowski (red.), 2001, s. 183-184, Klasik (red.), 1993, s. 28, Ackoff, 1981, Koontz, O'Donnell, 1969, Webber, 1984].

Wśród przyczyn niepowodzeń w planowaniu należy wyróżnić: 1) planowaniem zajmują się osoby, które nie mają doświadczenia w realizacji planowanych zadań. Może to prowadzić do błędnej alokacji zasobów, a wcześniej niewłaściwego określenia celów; 2) formalizacja planowania; 3) sporządzanie planów na podstawie błędnych danych; 4) ujęcie w planie zbyt wielu zmiennych, w wyniku czego plan jest zbyt skomplikowany i niewykonalny; 5) brak elastyczności działania [Stoner, Wankel, 1992, s. 81-83].

W zarządzaniu finansami lokalnymi można wykorzystać planowanie scenariuszowe, które polega na opracowaniu scenariuszy przyszłych zdarzeń jakie mogą wystąpić w organizacji i jego otoczeniu. Dzięki ustaleniu hipotetycznego ciągu wydarzeń istnieje możliwość przygotowania strategii działania. Istnieją scenariusze: eksploracyjne i antycypacyjne. Te pierwsze, stanowią opis możliwych zdarzeń, jakie zaistnieją w przyszłości z uwzględnieniem tendencji dominujących. Te drugie, określają, jakie zdarzenia nastąpią w przyszłości, jeśli wdroży się zakładane zmiany w funkcjonowaniu organizacji, prowadzące do zaistnienia

tych zdarzeń. Istnieją scenariusze krótkookresowe i długookresowe, przyszłości organizacji i przyszłości otoczenia [Bieniok (red.), 1999, Dobrowolski, 2008].

Opracowanie scenariuszy rozpoczyna się od: 1) określenia, jakie zagadnienie będzie przedmiotem scenariusza; 2) następnie należy dokonać diagnozy funkcjonowania organizacji w określonym otoczeniu; 3) w dalszej kolejności należy przeanalizować wszystkie czynniki jakie wpływają na funkcjonowanie organizacji; 4) ustalić jak może przebiegać ewolucja organizacji w określonym przedziale czasu; 5) opracować warianty przyszłego funkcjonowania organizacji [Ibidem]. Scenariusze organizacji mogą zakładać na przykład znaczne zmiany w działalności, m.in. w następstwie nowych regulacji prawnych lub zmiany umiarkowane. Scenariusz może zakładać ograniczenie lub nawet likwidację działalności. Scenariusz otoczenia dotyczy zmian, jakie zaistnieją u konkurentów, dostawców, otoczeniu prawnym, politycznym, jak zmiany technologiczne wpłyną na funkcjonowanie organizacji. Zwłaszcza te ostatnie mogą dramatycznie wpłynąć na istnienie organizacji. T. Kraśnicka trafnie zauważa, iż metody scenariuszowe dają szansę a jednocześnie zmuszają do przewidywania różnego rozwoju zdarzeń i analizy ich wpływu na zachowanie danej organizacji. Scenariusze przyszłości stanowią narzędzie formułowania celów strategicznych oraz podstawę wyboru strategii działania [Bieniok (red.), 1999, s. 15, Dobrowolski, 2008].

Typologia scenariuszy pozwala również na wyróżnienie scenariuszy: 1) optymistycznych - ustalenie tendencji, które wywierają największy pozytywny wpływ na organizację; 2) pesymistycznych - ustalenie tendencji, które wywierają największy negatywny wpływ na organizację; 3) najmniej prawdopodobnych – ustalenie tendencji zmian, które mają najmniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia oraz 4) najbardziej prawdopodobnych - ustalenie tendencji zmian, które mają największe prawdopodobieństwo wystąpienia, niezależnie od tego, czy zmiany te wpłyną pozytywnie lub negatywnie na funkcjonowanie organizacji [Ibidem]. Z pewnością planowanie scenariuszowe nie tylko pomaga

w wytyczaniu celów, ale też stymuluje proces zmian i tworzenia nowych koncepcji. Umożliwia również ustalenie mocnych i słabych stron organizacji oraz szans i zagrożeń. Należy jednak pamiętać, iż opracowanie scenariusza wymaga dużego doświadczenia w planowaniu i uwzględnienia szeregu czynników zarówno związanych z organizacją jak i otoczeniem. Scenariusze nie muszą się sprawdzić [Ibidem].

Wśród podstawowych metod analizy strategicznej należy z pewnością wymienić analizę SWOT (*Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats*), innymi słowy analizę silnych i słabych stron organizacji, możliwości i zagrożeń związanych z jej funkcjonowaniem. Podejście to pozwala na ustalenie, czym jest a czym powinna być organizacja w przyszłości, czy i jak osiągnąć zakładany stan. W planowaniu można wykorzystać badania operacyjne, które wykorzystują modele matematyczne i pozwalają na przeanalizowanie określonego zagadnienia związanego z funkcjonowaniem organizacji oraz ilościową ocenę rezultatów podjętych decyzji. [Jędrzejczyk, Kukuła, Skrzypek, Walkosz, 2000, s. 143-154, Dobrowolski, 2008]. Przy planowaniu przedsięwzięcia pomocnym narzędziem jest wykres H.L. Gantta. Istota tego wykresu polega na tym, że dla każdego zadania oszacowuje się czas realizacji i określa termin jego wykonania, niezbędny do zakończenia w ustalonym czasie całego projektu. Na wykresie zaznacza się daty zakończenia danego działania lub podjęcia jakiejś decyzji (tzw. kamienie milowe). W ten sposób oznacza się punkty kontrolne, w których można ustalić dotychczasową realizację przedsięwzięcia [Mikołajczyk, 1998, s. 283].

2. Normatywne uwarunkowania procesu planowania

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[51] politykę rozwoju definiuje się jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Definicja ta odnosi się zarówno do planowania strategicznego, jak i operacyjnego.

Przepisów ww. ustawy nie stosuje się do programów realizowanych z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, z wyłączeniem przepisów rozdziałów 1, 2, 2b i 7 oraz przepisów art. 14e, art. 14f, art. 14g ust. 1, 2 i 4, art. 14h, art. 14j i art. 141, a w przypadku programu realizowanego z wykorzystaniem środków: Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - także z wyłączeniem art. 14kc i art. 14kd; Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego - także z wyłączeniem art. 14ke i art. 14kf.

Politykę rozwoju prowadzą: Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne oraz samorząd powiatowy i gminny. W opracowaniu nie będą prezentowane szczegółowo wszystkie obowiązki i uprawnienia planistyczne ww. podmiotów. Zainteresowani znajdą szczegółowe informacje w przywołanej wyżej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Warto jednakże zwrócić uwagę, iż projekty strategii rozwoju podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. A zatem

[51] Dz. U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.

w praktyce mamy do czynienia z implementacją idei public governance.

Strategiami rozwoju są: 1) długookresowa strategia rozwoju kraju - dokument określający główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat, 2) średniookresowa strategia rozwoju kraju - dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4-10 lat, realizowany przez strategie rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej; 3) inne strategie rozwoju - dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych.

Długookresowa strategia rozwoju kraju określa w szczególności: główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju kraju, wynikające z procesów zachodzących wewnątrz kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym; kompleksową społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego, biorąc pod uwagę uwarunkowania wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Ustawodawca, zgodnie z zasadą elastyczności planowania przyjął, iż długookresowa strategia rozwoju kraju może zostać zaktualizowana w każdym terminie, jeżeli wymaga tego aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza kraju. Średniookresowa strategia rozwoju kraju zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej i przestrzennej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska; prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią; określenie celów strategicznych w okresie realizacji strategii w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym wraz z pożądanymi wskaźnikami ich realizacji; określenie kierunków polityki państwa

służących osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju; określenie obszarów strategicznej interwencji państwa, w tym obszarów problemowych; założenia systemu realizacji oraz ram finansowych. Także i ta strategia może być aktualizowania w każdym czasie w zależności od potrzeb. Wreszcie, tzw. inne strategie rozwoju, spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju, określają w szczególności: diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych i terytorialnych; prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią; określenie celów rozwoju, w tym kierunków interwencji, w zakresie objętym strategią wraz z pożądanymi wskaźnikami realizacji, z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych lub terytorialnych; systemy realizacji i ramy finansowe, przy czym systemy realizacji to warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii.

Przyjęcie strategii rozwoju następuje kolegialnie, w drodze uchwały albo przez Radę Ministrów albo przez sejmik województwa. W przypadku strategii samorządowych o charakterze regionalnym są nimi: krajowa strategia rozwoju regionalnego; strategia ponadregionalna; strategia rozwoju województwa. Projekty krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz strategii ponadregionalnych opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Oznacza to w praktyce znaczną ingerencję organu władzy wykonawczej w ustalenie kierunku rozwoju regionów. Krajowa strategia rozwoju regionalnego oraz strategie ponadregionalne są przyjmowane przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, na okres niewykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju. Krajowa strategia rozwoju regionalnego określa: uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego; politykę regionalną; zasady oraz mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych przez Radę Ministrów na poziomie

krajowym, z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie regionu.

Istotnym dokumentem planistycznym jest kontrakt terytorialny, który określa co najmniej: cele przewidziane do realizacji na terenie danego województwa; przedsięwzięcia priorytetowe i warunki ich realizacji; okres realizacji przedsięwzięć priorytetowych; oczekiwane rezultaty; źródła finansowania kontraktu; zakres i tryb sprawozdawczości z realizacji kontraktu; sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad jego realizacją; sposób i warunki weryfikacji realizacji przedsięwzięć priorytetowych. Kontrakt terytorialny określa ponadto wysokość, sposób i warunki dofinansowania programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowywanych przez zarząd województwa, oraz zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 217). Realizację kontraktu terytorialnego koordynuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, a ze strony samorządowej właściwy zarząd województwa. W celu realizacji zobowiązań wynikających z kontraktu terytorialnego zarząd województwa zawiera porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, zaangażowanymi w realizację jego postanowień, znajdującymi się na terenie województwa objętego kontraktem. Realizacja celów i przedsięwzięć priorytetowych mających istotne znaczenie dla rozwoju kraju i województwa, określonych w kontrakcie terytorialnym jest finansowana w szczególności ze środków programów oraz programów służących realizacji umowy partnerstwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym.

Na zakończenie tej części rozważań należy wspomnieć o polityce miejskiej. Stanowi ona zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast

i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Politykę tę prowadzi minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego na podstawie krajowej polityki miejskiej, która podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na 7 lat, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej oraz strategii rozwoju Unii Europejskiej, a także może podlegać aktualizacji w każdym czasie, jeżeli tego wymaga sytuacja społeczno-gospodarcza kraju.

Planowanie realizacji zadań i źródeł finansowania organizacji samorządowych zależy od formy tych podmiotów. Samorządowe jednostki budżetowe, a zatem jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą ich gospodarki jest plan dochodów i wydatków. W przypadku samorządowego zakładu budżetowego podstawą jego gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Warto przypomnieć, że samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego: dotacje podmiotowe, przedmiotowe; dotacje celowe na zadania bieżące oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, środki finansowe wynikające z rozliczenia podatku od towarów i usług (ich wysokość nie może być wyższa niż wynikająca z rozliczenia tego podatku związanego z tym zakładem). Należy również nadmienić, że samorządowy zakład budżetowy wpłaca do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, chyba że

organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej. Na przykład nadwyżka środków finansowych będzie przeznaczona na inwestycje, modernizację itp. W planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe jest zamknięty, określony w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Mogą to być zadania w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania, cmentarzy.

Sposób i tryb sporządzania planów finansowych, dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian, ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek

budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[52]. I tak, zarządy jednostek samorządu terytorialnego przekazują kierownikom podległych samorządowych jednostek budżetowych, w terminie określonym w art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (W terminie 7 dni od dnia przekazania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego), informacje o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej: 1) dochody - w szczegółowości określonej w art. 235 ww. ustawy; 2) wydatki - w szczegółowości określonej w art. 236 ww. ustawy - w celu opracowania projektów planów finansowych. Projekty planów finansowych sporządzane w szczegółowości dział, rozdział i paragraf, w których kwoty dochodów i wydatków są zgodne z projektem uchwały budżetowej, zatwierdzają kierownicy jednostek i przekazują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o których mowa wyżej, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Zarządy jednostek samorządu terytorialnego są zobligowane do analizy otrzymanych projektów planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej i w przypadku stwierdzenia różnic wprowadzają w nich odpowiednie zmiany, informując o ich dokonaniu kierowników samorządowych jednostek budżetowych, w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu planu finansowego, nie później jednak niż do dnia 27 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

Projekty planów finansowych jednostek budżetowych, w przypadku, gdy zachowana została zgodność z projektem uchwały budżetowej, zatwierdzone przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej oraz zweryfikowane w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu planu finansowego, nie później jednak niż do dnia 27 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, stanowią podstawę gospodarki finansowej samorządowej

[52] Dz. U. z 2015 r. poz. 1542

jednostki budżetowej w okresie od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego na podstawie informacji o kwotach dochodów i wydatków wynikających z uchwały budżetowej. Kierownicy samorządowych jednostek budżetowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych w uchwale budżetowej dostosowują projekty planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych do warunków określonych w uchwale budżetowej. Projekty planów dochodów, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych i wydatków z nich finansowanych są przekazywane przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej zarządowi jednostki samorządu terytorialnego nie później niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Plany dochodów, o których mowa w art. 223 ww. ustawy, ujęte w uchwale budżetowej stanowią prognozę gromadzonych dochodów, a w zakresie wydatków - nieprzekraczalny limit oraz stanowią podstawę gospodarki finansowej. Plany dochodów, o których mowa w art. 223 ww. ustawy, i wydatków z nich finansowanych utworzonych w ciągu roku budżetowego ujmowane są w uchwale budżetowej na najbliższej sesji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nie później jednak niż w ciągu trzech miesięcy od dnia ich utworzenia.

Przepisy cyt. wyżej rozporządzenia określają sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian. I tak, Zarząd jednostki samorządu terytorialnego zawiadamia samorządowe jednostki budżetowe o dokonanych zmianach planów dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu. Zawiadomienia te stanowią podstawę dokonania zmian w planach finansowych samorządowych jednostek budżetowych. Kierownicy samorządowych jednostek budżetowych mogą zatem dokonywać przeniesień planowanych wydatków w planach finansowych samorządowych jednostek budżetowych, w granicach upoważnień przyznanych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Dokonywanie

zmian w planach finansowych dochodów, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych i wydatków nimi finansowanych oraz zatwierdzenie zmian w tych planach następuje zgodnie z uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Kierownicy samorządowych jednostek budżetowych, w terminie 7 dni od dnia dokonania zmiany w planach finansowych, zawiadamiają zarząd o dokonanych zmianach. Odprowadzenie środków finansowych, o których mowa w art. 223 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, do budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest planowane w dziale i rozdziale właściwym dla rodzaju działalności określonym w przepisach o klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Sposób prowadzenia gospodarki finansowej samorządowych zakładów budżetowych, w tym sposób i tryb sporządzania planów finansowych jest następujący. Po pierwsze, samorządowy zakład budżetowy posiada odrębny rachunek bankowy, z którego można dokonywać wypłat do wysokości środków zgromadzonych na tym rachunku. Odsetki od środków własnych, z wyłączeniem dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgromadzonych na ww. rachunku stanowią przychody samorządowego zakładu budżetowego. W przypadku likwidacji samorządowego zakładu budżetowego, bank zamyka ww. rachunek i przekazuje środki finansowe, pozostałe po dokonaniu rozliczeń likwidacyjnych, na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zarządy jednostek samorządu terytorialnego przekazują kierownikom podległych samorządowych zakładów budżetowych, w terminie określonym w art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (w terminie 7 dni od dnia przekazania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego) informacje o kwotach przychodów i kosztów przyjętych w projekcie uchwały budżetowej (w szczegółowości określonej w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego) w celu opracowania projektów planów finansowych.

Projekty te, zapewniające zgodność kwot przychodów i kosztów z projektem uchwały budżetowej są zatwierdzane przez kierowników samorządowych zakładów budżetowych i przekazywane zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania od zarządu jednostki samorządu terytorialnego informacji o projekcie uchwały budżetowej, ale nie później niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Podobnie, jak w przypadku jednostek budżetowej, zarząd jednostki samorządu terytorialnego weryfikuje otrzymane projekty, a zweryfikowany projekt planu finansowego, sporządzony w szczegółowości: dział, rozdział i paragraf, stanowi podstawę gospodarki finansowej od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia uchwalenia uchwały budżetowej. A zatem w ramach nadzoru zarząd jednostki samorządu terytorialnego ingeruje w projekt planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego. W terminie 10 dni od dnia otrzymania, od zarządu jednostki samorządu terytorialnego, informacji o kwotach przychodów i kosztów zakładu oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu, kierownik samorządowego zakładu budżetowego dostosowuje do uchwały budżetowej plan finansowy zakładu i zatwierdza go.

Samorządowy zakład budżetowy stosuje w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości dla poszczególnych rodzajów przychodów i kosztów podziałki określone przez Ministra Finansów w przepisach o klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Kierownik samorządowego zakładu budżetowego może dokonywać zmian w planie finansowym zakładu budżetowego, w ciągu roku budżetowego, w przypadku i pod warunkami określonymi w art. 15 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, a zatem w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Inne przyczyny zmiany planu finansowego mogą być uwzględnione i dokonywane tylko po uprzednim

wprowadzeniu zmian w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku realizowania przez samorządowy zakład budżetowy niższych od zaplanowanych przychodów, realizacja odpowiednio niższych kosztów następuje bez konieczności dokonywania zmian planu finansowego. Nie wymaga dokonywania zmian planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego realizacja planu kosztów, polegająca na przeniesieniach pomiędzy paragrafami, przy uwzględnieniu ograniczeń określonych prawem.

Dotacje celowe udzielone samorządowemu zakładowi budżetowemu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być wykorzystywane wyłącznie na cele, na które zostały przyznane, a w części, w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowe zakłady budżetowe są zobowiązane do prowadzenia ewidencji kosztów realizacji inwestycji. Umożliwia to ustalenie źródeł finansowania inwestycji, wielkość zaangażowania środków, w tym otrzymanych z budżetu dotacji. Służy zatem przejrzystości finansów publicznych.

Nadmieniono wcześniej, iż samorządowy zakład budżetowy może posiadać nadwyżkę środków obrotowych. Rozliczenia samorządowego zakładu budżetowego z budżetem jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie są planowane w dziale i rozdziale właściwym dla przeważającego rodzaju działalności samorządowego zakładu budżetowego określonego w przepisach o klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Planowany stan środków obrotowych działalności samorządowego zakładu budżetowego na koniec roku nie może przekraczać 1/6 rocznych planowanych na rok następny kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Faktyczny stan środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego na koniec roku ustala się jako różnicę między sumą stanu środków obrotowych na początek roku i przychodów należnych związanych z prowadzoną działalnością a sumą opłaconych kosz-

tów, zobowiązań i nieponiesionych wydatków na inwestycje finansowane ze środków własnych, ujętych w zatwierdzonym planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego, z zastrzeżeniem, że dotacje celowe udzielone samorządowemu zakładowi budżetowemu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części, w jakiej nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W celu ustalenia wpłaty do budżetu z tytułu nadwyżki środków obrotowych do planowanego i faktycznego stanu środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego nie są zaliczane otrzymane darowizny pieniężne. Samorządowy zakład budżetowy planuje jako wpłatę do budżetu jednostki samorządu terytorialnego różnicę między sumą planowanych przychodów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na początek roku, a sumą planowanych kosztów, powiększonych o planowany stan środków obrotowych na koniec roku.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje samorządowym zakładom budżetowym dotacje przedmiotowe, w a w przypadku nowo tworzonego ww. zakładu może przyznać jednorazową dotację z budżetu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Kierownik samorządowego zakładu budżetowego przekazuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji w szczegółowości określonej przez zarząd. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości, wydaje decyzję o zwrocie dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa wyżej.

W przypadku samorządowych osób prawnych, a zatem kolejnej formy organizacyjnej działalności samorządowej podstawą gospodarki finansowej są plany finansowe, w których wyodrębnia się: przychody z prowadzonej działalności; dotacje z budżetu

państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego; koszty, w tym: wynagrodzenia i składki od nich naliczane, płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań, zakup towarów i usług. Oprócz przychodów i kosztów wyodrębnia się także: środki na wydatki majątkowe; środki przyznane innym podmiotom; stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku; stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego określono w art. 211-225 ustawy o finansach publicznych. Tak, jak budżet poszczególnych organizacji jest planem finansowym, tak i budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalanym przez organ stanowiący JST. Rokiem budżetowym jest zatem rok kalendarzowy, a podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Uchwała ta określa:

- łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych,
- kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych. W tym miejscu warto przypomnieć, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i

pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na ściśle określone cele, tj.: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa wyżej, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Ustawodawca stworzył również możliwość zaciągania przez JST pożyczek w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Jest to możliwe na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć ujętych w wieloletnich prognozach finansowych, tj. w ramach projektów lub zadań, w tym związanych z programami finansowanymi z udziałem środków UE, umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym,

- kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw,
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy,
- inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego działa, co jest oczywiste, w granicach określonych przez prawo, w tym wynikające z uchwał organu stanowiącego JST. Ustawodawca ustalił, że w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do: zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych oraz do dokonywania zmian w budżecie. W uchwale budżetowej określa się także wielkość i zakres dotacji podmiotowych, które mogą być udzielone z budżetu JST (o ile odrębne ustawy tak stanowią), dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowanych według stawek jednostkowych lub innych podmiotów, jeśli prawo tak stanowi. Stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się m.in.: zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt tego budżetu. Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi ze ściśle określonych źródeł, tj.: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; kredytów; pożyczek; prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych; wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. W praktyce, finansowanie deficytu nie zawsze jest zgodne z prawem. NIK ujawniła, że w przypadku przejściowych problemów z płynnością siedem spośród 11 kontrolowanych gmin województwa lubuskiego sięgało po wewnętrzne źródła finansowania będące w ich dyspozy-

cji (np. sumy depozytowe), które nie wiążą się z koniecznością poniesienia kosztów[53].

W planie finansowym mogą być ujęte również inne przedsięwzięcia od dotychczas wymienionych. Na przykład, pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Podstawą udzielenia tej pomocy jest umowa cywilnoprawna. Ponadto, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy cywilnoprawnej, która powinna określać: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, który nie może być dłuższy niż przewidują to przepisy ustawy o finansach publicznych.

Na etapie planowania budżetu JST należy przewidzieć, zgodnie z wymogiem elastyczności działania, możliwość wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych. Dlatego też tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Ponadto, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe na trzy grupy wydatków: 1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków UE; 3) gdy odrębne ustawy tak stanowią. Suma rezerw celowych,

[53] NIK, LZG.411.001.06.2015, Nr ewid. 11/2016/I/15/001/LZG [dostęp: 11.03.2017].

o których mowa w ww. punktach 1 i 3, nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. A zatem zasada ta nie obejmuje wydatków dofinansowanych ze środków UE.

Jak nadmieniono wcześniej jednostki budżetowe co do zasady odprowadzają wykonane dochody na rachunek dysponenta wyższego szczeble. Jednakże, samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności: ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej; z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej. Takie jednostki muszą być określone przez organ stanowiący JST, który ustala również źródła, z których dochody są gromadzone na ww. rachunku oraz przeznaczenie dochodów, z tym że dochody z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych. Wydatki z rachunku, o którym mowa wyżej mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego. Środki finansowe pozostające na rachunku, o którym wyżej, na dzień 31 grudnia roku budżetowego, podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku.

Oprócz rocznego planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów JST jednostki samorządu terytorialnego opracowują wieloletnie prognozy finansowe, obejmujące okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Podstawowym wymogiem tych prognoz jest ich realizm. Na przykład, prognozując dochody ze sprzedaży majątku należy uwzględnić historię takiej sprzedaży oraz sytuację otoczenia, która wpływa na wielkość transakcji. NIK ujawniła tymczasem przypadki niepokojącego manipulowania prognozami. I tak, w trzech spośród 11 kontrolowanych gmin województwa lubuskie-

go nie zachowano wymogu realizmu przygotowywanych wieloletnich prognoz finansowych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zawyżanie prognoz dochodów budżetowych pozwoliło na formalne spełnienie indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Dla przykładu, jedna z gmin w prognozie finansowej na lata 2014–2036 ujęła nierealistyczną prognozę dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku. Poczynając od 2014 r. w kolejnych latach przyjęto wpływy z tych dochodów w wysokości: 3 mln zł, 4 mln zł, 3,6 mln zł oraz 3 mln zł, podczas gdy dochody ze sprzedaży majątku w latach 2011–2013 kształtowały się na poziomie: 0,7 mln zł, 0,7 mln zł i 0,9 mln zł. Dodatkowo z planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2014–2016 wynikało, że dochody ze sprzedaży nieruchomości mają stanowić odpowiednio: 1,7 mln zł, 1,5 mln zł i 1,4 mln zł. Odnotować należy, iż wysokość tych dochodów bezpośrednio wpływała na wielkość obliczanego na ich podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia w poszczególnych latach. Prognozowanie większych dochodów pozwalało gminie na wykazanie, że planowane wskaźniki w kolejnych latach nie przekroczą wielkości dopuszczalnych. W trakcie kontroli NIK skorygowano wieloletnią prognozę finansową[54].

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty. Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. Ponadto

[54] NIK, LZG.411.001.06.2015, Nr ewid. 11/2016/I/15/001/LZG [dostęp: 11.03.2017].

prognozy sporządza się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia (wieloletniego programu, projektu lub zadania) zamieszczając dane m.in. o jednostce organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; okres realizacji i łączne nakłady finansowe; limity wydatków w poszczególnych latach; limit zobowiązań. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań: związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć; z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Należy przypomnieć, iż z zasad funkcjonowania JST wynika, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, tak jak w przypadku rocznego budżetu, należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej: regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania oraz przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

W procesie planowania finansów organizacji samorządowych regionalne izby obrachunkowe, będące organizacjami państwowymi, odgrywają szczególną rolę. Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej,

regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej w tym zakresie jednostka samorządu terytorialnego dokonuje takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a uchwałę, o której mowa wyżej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć nie później niż uchwałę budżetową. Dodać należy, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie. Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje regionalnej izbie obrachunkowej uchwały i zarządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a regionalna izba obrachunkowa przekazuje, w formie dokumentu elektronicznego, Ministrowi Finansów: projekty wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami opinii; wieloletnie prognozy finansowe wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych.

Nadmieniono wcześniej w niniejszym opracowaniu, iż inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały: budżetowej, o prowizorium budżetowym, o zmianie uchwały budżetowej - przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Rolą organu stanowiącego JST jest określenie, w formie uchwały, jaki powinien być tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Jakie powinny być: wymagana szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; wymogi dotyczące uzasadnie-

nia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Do podstawowych zasad tworzenia budżetu JST należy zaliczyć następujące:

- w planie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się, w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty dochodów bieżących i dochodów majątkowych według ich źródeł, w tym w szczególności z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków UE. Należy przypomnieć, że przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Z kolei do dochodów majątkowych zalicza się: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje; dochody ze sprzedaży majątku; dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wymieniona wyżej szczegółowość planu dochodów jest wymaganą przez ustawę o finansach publicznych (art. 235). Jednakże organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu dochodów budżetu, jeśli uzna to za stosowne,
- w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się co najmniej, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. W planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na: wydatki jednostek budżetowych, w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań; dotacje na zadania

bieżące; świadczenia na rzecz osób fizycznych; wydatki na programy finansowane z udziałem środków UE, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego; wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym; obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego. W planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków UE, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego; zakup i objęcie akcji i udziałów; wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Tak, jak w przypadku dochodów, tak i w przypadku wydatków, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu wydatków,

- w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją: zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami; zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej; zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
- zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej: organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej uzasadnienie do projektu

uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale o sporządzeniu projektu uchwały budżetowej,

- opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,
- uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego,
- do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,
- bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- w przypadku niepodjęcia do dnia 31 stycznia roku budżetowego uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa, w terminie do końca lutego roku budżetowego, ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Aktywna rola regionalnej izby obrachunkowej w kreowaniu budżetu JST przejawia się także w tym, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Taki program postępowania naprawczego uchwala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Co zawiera ten program? Przede wszystkim analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych. Ponadto, plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia finansowego oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, jak też przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, jedynie w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, pod warunkiem, że uzyskał on pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć wyłącznie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego po pierwsze nie może: podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych; udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego; udzielać poręczeń,

gwarancji i pożyczek; ponosić wydatków na promocję jednostki; tworzyć funduszu sołeckiego. Po drugie, ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Jeśli jednostka samorządu terytorialnego nie opracuje programu postępowania naprawczego lub program ten nie uzyska pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej, budżet JST ustala regionalna izba obrachunkowa, a relacje określone w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych nie muszą być zachowane. Budżet JST ustala regionalna izba obrachunkowa także w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. W takiej sytuacji budżet jednostki samorządu terytorialnego może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Należy przypomnieć, że tworzenie budżetu JST następuje w warunkach kreowanych przez państwo. W przypadku gdy Rada Ministrów uchwali projekt ustawy o prowizorium budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek zarządu, może podjąć uchwałę o prowizorium budżetowym jednostki samorządu terytorialnego na okres objęty prowizorium budżetowym.

W tej części opracowania należy odnieść się do kluczowych uwarunkowań budżetu JST określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. I tak, po pierwsze, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pochodzące z nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Po drugie, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę

budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Istnieje jednakże wyjątek w ww. zakresie. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków UE w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Po trzecie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym: 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 (jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej) oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych (na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi) wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji o planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych

o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Przy obliczaniu relacji, o których mowa wyżej dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a prezentowanego powyżej, nie stosuje się do: 1) spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE wraz z należnymi odsetkami; 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem; 3) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków UE - w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków; termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, przy realizacji zadań finansowanych ze środków UE. Ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków UE, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków UE, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania,

a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków UE obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.

Dodać również należy, że środków, o których mowa w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, ani świadczeń emitenta należnych obligatariuszom uprawnionym z obligacji przychodowych nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. I wreszcie, zgodnie z art. 244 ustawy o finansach publicznych do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego: 1) w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym; 2) w pozostałych przypadkach - w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem. Ponadto, łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

3. Normatywne uwarunkowania wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd, który sprawuje ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Istnieję terminy zawite w zakresie planowania i wykonania budżetu. Po pierwsze, w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Po drugie, jednostki te opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji od zarządu jednostki o której mowa wyżej, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia. Po trzecie, w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego: przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu; opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. Na tym etapie kreowania budżetu, jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego dostosowują projekty planów do uchwały budżetowej.

W przypadku urzędu jednostki samorządu terytorialnego, na przykład urzędu gminy, w planie finansowym ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjono-

waniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W planie tym ujmuje się także: dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych; dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego; pozostałe dotacje; wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, określone w odrębnych ustawach; płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych. Z kolei w planie finansowym wojewódzkiej jednostki budżetowej, innej niż urząd marszałkowski, mogą być ujmowane dotacje związane z realizacją programów operacyjnych.

Opracowanie przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego harmonogramu realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest fakultatywne. Jednak po opracowaniu takiego harmonogramu zarząd musi poinformować o nim podległe i nadzorowane jednostki. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę cywilnoprawną, która określa w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w ustawie o finansach publicznych.

Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. W przypadku podjęcia uchwały

o udzielenie dotacji niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Od kwot dotacji zwróconych po terminie nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminu zwrotu dotacji.

Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa wyżej. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się m.in. począwszy od dnia przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: 1) ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa; 2) pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych w

przepisach prawa i harmonogramie; 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; 4) zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego na: 10 dzień miesiąca - w terminie do 15 dnia danego miesiąca; 20 dzień miesiąca - w terminie do 25 dnia danego miesiąca. Pobrane do dnia 31 grudnia i nieprzekazane w terminach, o których mowa wyżej, dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami są przekazywane odpowiednio przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową - w terminie do dnia 8 stycznia roku następującego po roku budżetowym, a gdy ten dzień jest dniem wolnym od pracy - do pierwszego dnia roboczego po tym terminie. Dochody, o których nadmieniono powyżej, są przekazywane wraz z należnymi odsetkami: pobranymi od dłużników z tytułu nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochód budżetu państwa. Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód,

mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych.

Walorem sprawności działania jest elastyczność. Walor ten występuje także w przypadku wykonywania budżetu. Istotne jest aby najpierw dokonać zmiany planu a dopiero później dokonać odpowiednich wydatków zgodnie z planem. W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu: dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych; dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej; wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego został wyposażony w instrumenty przeciwdziałające nieprawidłowej realizacji budżetu. I tak, co do zasady, rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Jednakże, zgodnie z zasadą elastyczności działania, zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej. Odnoście rezerwy ogólnej, wydatki przenoszone z tej rezerwy nie mogą zwiększać planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne

przepisy nie stanowią inaczej. W przypadkach stwierdzenia: niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków, naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 ustawy o finansach publicznych, tj. zarząd jednostki samorządu terytorialnego może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. O podjętej decyzji zarząd jednostki samorządu terytorialnego zawiadamia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, utworzyć nową rezerwą celową na finansowanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków. Taka rezerwa nie może być przeznaczona na finansowanie wynagrodzeń i uposażeń.

Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. W gminie ww. czynności prawnych dokonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Skarbnik, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. W takim przypadku skarbnik powiadamia o tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i regionalną izbę obrachunkową.

Niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego co do zasady wygasają z upływem roku budżetowego. Jednakże, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydat-

ków, do których nie stosuje się ww. zasady oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, upływa 30 czerwca roku następnego. Środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W zakresie bankowej obsługi JST przepisy ustawy o finansach publicznych stanowią, że bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem jednostki samorządu terytorialnego a bankiem. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach lub w formie depozytu u Ministra Finansów. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, a zatem w sposób określony przez organ stanowiący JST, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Zatwierdzenie wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego przebiega w następującym trybie. Jednostki dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia: 31 lipca roku budżetowego - informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych; 28 lutego

roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczegółowości nie mniejszej niż w planie finansowym.

Z kolei, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia: informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze; informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych. Zakres i formę tych informacji określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego: sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczegółowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej; sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczegółowości nie mniejszej niż w planie finansowym; informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierającą: dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności, dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach; dane o zmianach w stanie mienia komunalnego; dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania oraz inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego. Sprawozdanie to zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku

budżetowym. W stosunku do dużych miast wprowadzono dodatkowe rozwiązanie służące zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego wspólnoty samorządowej. Mianowicie, roczne sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego, w której liczba mieszkańców, ustalona przez Główny Urząd Statystyczny, na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie, przekracza 150 tysięcy, podlega badaniu przez biegłego rewidenta. Sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu. Sprawozdanie powinno uwzględniać w szczególności: dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczegółowości określonej jak w uchwale budżetowej; zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE dokonane w trakcie roku budżetowego; stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zarząd przekazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku budżetowym. Komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania. Komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w ter-

minie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

Nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z ww. sprawozdaniami i opiniami oraz stanowiskiem komisji rewizyjnej. W razie wątpliwości organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do rzetelności opracowanych przez zarząd dokumentów, w zakresie określonym w ustawie o finansach publicznych.

Gospodarka środkami publicznymi przez organizacje samorządowe jest jawna. Oznacza to m.in.: jawność debaty budżetowej w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego; podawanie do publicznej wiadomości: kwot dotacji udzielanych z budżetu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych, jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego; podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących: zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację, zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych, zasad odpłatności za świadczone usługi; zapewnianie radnym danej jednostki samorządu terytorialnego dostępu do: dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych - z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych, informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej, sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni; udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych

została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych; udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych; podejmowanie, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwał organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi; podawanie do publicznej wiadomości treści planów działalności, sprawozdań z wykonania planów działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości w terminie: do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału w szczególności kwartalną informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, dane dotyczące wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w poprzednim roku budżetowym, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, kwoty dotacji otrzymanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz kwoty dotacji udzielonych innym jednostkom samorządu terytorialnego, wykaz udzielonych poręczeń i gwarancji, z wymienieniem podmiotów, których gwarancje i poręczenia dotyczą, wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej.

Jednostki sektora finansów publicznych, a zatem i organizacje samorządowe, prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Plany kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budże-

towych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej powinny uwzględniać, że: dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą; ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków; odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału; wyceny składników aktywów i pasywów wyrażonych w walutach obcych dokonuje się nie później niż na koniec kwartału.

Zasady gospodarowania środkami publicznymi przez organizacje samorządowe są następujące:

- jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Jednostki te mogą odstąpić od podejmowania w stosunku do zobowiązanego czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, jeżeli zachodzą przesłanki odstąpienia przez te jednostki od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: ustawie budżetowej; uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych,
- jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków,
- wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego

doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ponadto, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,

- jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- organizacje samorządowe nie mogą ze środków publicznych tworzyć fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach,
- jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ustawy o finansach publicznych,
- zarząd jednostki samorządu terytorialnego może ustalić dla podległych lub nadzorowanych jednostek dodatkowe ograniczenia zaciągania zobowiązań lub dokonywania wydatków,
- podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy,
- jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 2, 8 i 11 ustawy o finansach publicznych, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury oraz sa-

morządowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mogą dokonywać lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu: w skarbowych papierach wartościowych; w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego; na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; w formie depozytu u Ministra Finansów,

- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury oraz samorządowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mogą dokonywać lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu, także w formie depozytu u jednostki samorządu terytorialnego,
- jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, nie mogą posiadać, obejmować lub nabywać udziałów lub akcji w spółkach ani nabywać obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także udziałów w spółdzielniach, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej,
- ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych: dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości; wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit,
- w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce

samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem, że do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się przepisy art. 55-58 ustawy o finansach publicznych, z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego,

- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa wyżej w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. 1osoba fizyczna - zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6000 zł; osoba prawna - została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie; zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne; jednostka organi-

zacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji; zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny,

- środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego: kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie; należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego; wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych; wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych; wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych; należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności; należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe; dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw; pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa. Organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa wyżej, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek

województwa. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie. Organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze.

III. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Źródła dochodów JST oraz zasady ich ustalania i gromadzenia określają przepisy ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[55]. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne do których zalicza się m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych; subwencja ogólna; dotacje celowe z budżetu państwa. W związku z wejściem Polski do struktur UE w ustawie wprowadzono zmianę określając, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach prawa. Źródłami dochodów własnych gminy są po pierwsze wpływy z podatków takich, jak: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych.

Warto przypomnieć, iż podatek to pieniężne, przymusowe, ogólne, nieodpłatne i bezzwrotne świadczenie na rzecz państwa lub innych związków publicznoprawnych – samorządów, a ideałem byłoby, zgodnie z regułą edynburską, aby sytuacja podatnika po zapłaceniu podatku pozostawała prawie niezmieniona. Oczywiście sytuacja tzw. podatku neutralnego pozostaje jedynie w sferze nieosiągalnych postulatów podatników. Źródłami dochodów własnych gminy są po drugie wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej - w części określonej w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[56], a także innych

[55] Dz. U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.
[56] Dz. U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.

stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów prawa. Po trzecie, dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych. Po czwarte, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach prawa. Po piąte, 5 % 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. Po szóste, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość omawianego wyżej udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi co do zasady 39,34%, z zastrzeżeniem, że udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejsza się o liczbę punktów procentowych odpowiadających iloczynowi 3,81 punktu procentowego i wskaźnika obliczonego łącznie dla całego kraju, według następujących zasad: wskaźnik ustala się dzieląc liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. do domów pomocy społecznej, według stanu na dzień 30 czerwca roku bazowego (tj. roku poprzedzającego rok budżetowy), przez liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. Dla 2004 r. wskaźnik wynosi 0,95. Z kolei, wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%.

Źródłami dochodów własnych powiatu są: wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie od-

rębnych przepisów; dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych; dochody z majątku powiatu; spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5 % 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 powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu jest odmienna niż w przypadku gminy i wynosi 10,25%. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu, także jest odmienna niż w przypadku gminy i wynosi 1,40%, tj. ponad czterokrotnie mniej.

Źródłami dochodów własnych województwa są: dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych; dochody z majątku województwa; spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5 % 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 województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa; odsetki od środków finansowych gro-

madzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,60%. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%.

Subwencja ogólna, którą otrzymują JST składa się z następujących części: 1) w przypadku gmin i powiatów z wyrównawczej, równoważącej i oświatowej; 2) w przypadku województw: wyrównawczej, regionalnej i oświatowej. Środki z subwencji w przeciwieństwie do dotacji, które muszą być wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, są wydatkowane na cele określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na: zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami; zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej; usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych; finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych; realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych. W przypadku powiatu jego dochodami są dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań straży i inspekcji, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[57]. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być także środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów oraz dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

[57] Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.

oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów.

Zasady ustalania i gromadzenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego określono w sposób następujący. Po pierwsze, w przypadku gminy kwotę udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,3934 (z zastrzeżeniem, że udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejsza się o liczbę punktów procentowych odpowiadających iloczynowi 3,81 punktu procentowego i wskaźnika obliczonego łącznie dla całego kraju, według następujących zasad: wskaźnik ustala się dzieląc liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. do domów pomocy społecznej, według stanu na dzień 30 czerwca roku bazowego tj. roku poprzedzającego rok budżetowy, przez liczbę mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. Dla 2004 r. wskaźnik wynosi 0,95) i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy (rok poprzedzający rok budżetowy) podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

W przypadku powiatu, kwotę udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,1025 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku. W przypadku województwa, kwotę udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,0160 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze

województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

Wskaźniki, o których mowa wyżej, ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych zeznaniach podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznym obliczeniu podatku dokonanym przez płatników, według stanu na dzień 15 września roku bazowego.

Po drugie, w przypadku osób prawnych, ustawodawca zakłada, że jeżeli podatnik podatku dochodowego od osób prawnych posiada zakład (oddział) położony na obszarze jednostki samorządu terytorialnego innej niż właściwa dla jego siedziby, to część dochodu z tytułu udziału we wpływach z tego podatku jest przekazywana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na której obszarze znajduje się ten zakład (oddział), proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w nim osób na podstawie umowy o pracę, z zastrzeżeniem, że: w przypadku podatkowej grupy kapitałowej omawianą wyżej zasadę stosuje się odpowiednio do spółek wchodzących w skład podatkowej grupy kapitałowej oraz zakładów (oddziałów) tych spółek; W przypadku podatnika podatku dochodowego od osób prawnych, prowadzącego działalność poprzez położony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zakład zagraniczny, część dochodu z tytułu udziału we wpływach z tego podatku jest przekazywana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której wykonują prace, na podstawie umowy o pracę, osoby zatrudnione przez tego podatnika lub przez jego zagraniczny zakład, proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych przez niego lub ten zagraniczny zakład na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zakładem (oddziałem) w rozumieniu ustawy jest określone w umowie o pracę miejsce wykonywania pracy, położone na obszarze jednostki samorządu terytorialnego innej niż jednostka samorządu terytorialnego właściwa dla siedziby podatnika.

Po trzecie, podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych są obowiązani do sporządzania i przekazywania informacji składanych do urzędów skarbowych, zawierających wykaz zakła-

dów (oddziałów) oraz liczbę osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, świadczących pracę w poszczególnych zakładach (oddziałach) ze wskazaniem jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze są położone.

Po czwarte, nienależnie przekazaną jednostce samorządu terytorialnego kwotę z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, wynikającą z rozliczenia rocznego wpływów z podatku, potrąca się z bieżących wpływów należnych tej jednostce samorządu terytorialnego z tego tytułu w terminie 3 miesięcy następujących po miesiącu, w którym dokonano rozliczenia, chyba że jednostka dokonała zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty. W przypadku niedokonania potrącenia lub zwrotu, o których mowa wyżej, jednostka samorządu terytorialnego dokonuje zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty w sześciu kolejnych, równych ratach miesięcznych, poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym otrzymała w tej sprawie zawiadomienie naczelnika urzędu skarbowego. Odnotować należy, że w przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego nie dokona zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, naczelnik urzędu skarbowego – właściwego miejscowo, po upływie terminu płatności ostatniej z ww. rat wydaje decyzję, w której określa kwotę podlegającą zwrotowi. Do nienależnie otrzymanej kwoty stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[58], z wyłączeniem przepisów dotyczących umarzania zaległości podatkowych, z tym że odsetki za zwłokę nalicza się po upływie terminu płatności ostatniej z rat.

Po piąte, środki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe, są odprowadzane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego, z dwoma zastrzeżeniami. Mianowicie: 1) środki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we

[58] Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych podlegają przekazaniu z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na rachunki budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatek wpłynął na rachunek urzędu skarbowego, ale środki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych za miesiąc grudzień podlegają przekazaniu z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na rachunki budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego w następujący sposób: w terminie do dnia 20 grudnia roku budżetowego przekazuje się zaliczkę w wysokości 80% kwoty przekazanej, zgodnie z ust. 2, za miesiąc listopad roku budżetowego; w terminie do dnia 10 stycznia roku następnego przekazuje się kwotę stanowiącą różnicę między kwotą z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, który wpłynął na rachunek urzędu skarbowego w miesiącu grudniu, a kwotą zaliczki przekazanej JST; 2) w przypadku wydania postanowienia w sprawie zaliczenia nadpłaty lub zwrotu podatku na poczet zaległych lub bieżących zobowiązań podatkowych w trybie art. 76a § 1 cyt. wyżej ustawy Ordynacja podatkowa, termin odprowadzenia środków na rachunek JST jest liczony od dnia, w którym to postanowienie stało się ostateczne.

Naczelnik urzędu skarbowego jest zobowiązany do przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego, na wniosek przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, kwartalnych informacje o stanie i terminach realizacji dochodów, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe. Jeżeli dochody pobrane przez urzędy skarbowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego nie zostaną przekazane terminowo, jednostce samorządu terytorialnego przysługują odsetki w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, z tym, że odsetki takie nie przysługują, jeżeli urząd skarbowy nie przekazał dochodów jednostce samorządu terytorialnego terminowo z powodu niezłożenia przez podatnika podatku dochodo-

wego od osób prawnych informacji zawierających wykaz zakładów (oddziałów) oraz liczbę osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, świadczących pracę w poszczególnych zakładach (oddziałach) ze wskazaniem jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze są położone.

W zakresie wpływów z opłaty skarbowej postanowiono, że opłata ta uiszczana gotówką jest wpłacana na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma siedzibę podmiot, który dokonał czynności urzędowej albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie, z zastrzeżeniem, że jeżeli podmiotem, który dokonał czynności urzędowej albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub upoważniony przez niego podmiot, wpływy z opłaty skarbowej uiszczanej gotówką są wpłacane na rachunek budżetu tej gminy. W pozostałych przypadkach opłaty są wpłacane na rachunek budżetu gminy, na obszarze której jest położony właściwy miejscowo organ podatkowy.

W ustawie określono również szczegółowo sposób przekazywania wpływów z podatku od spadków i darowizn, jak też z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych. Zainteresowanych szczegółowymi uregulowaniami w tym zakresie odsyłam do przepisów ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie udzielania ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego, a także zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru tych należności postanowiono, że zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Na postanowienie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulg nie przysługuje zażalenie. Konsekwencją takiego zapisu, jest uzależnienie działań administracji podatkowej od zgody organu wykonawczego JST. Mianowicie, w przypadku pobieranych przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody jednostek samorządu

terytorialnego, naczelnik tego urzędu może umarzać, odraczać termin zapłaty lub rozkładać na raty należności oraz zwalniać płatnika z obowiązku pobrania bądź ograniczać pobór należności wyłącznie za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

W zakresie ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego postanowiono m.in., że kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa budżetowa. Przewidziano, iż cześć podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, zwany dalej "wskaźnikiem G", jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, zwanego dalej "wskaźnikiem Gg", przy czym przez dochody podatkowe rozumie się łączne dochody z tytułu: podatku od nieruchomości; podatku rolnego; podatku leśnego; podatku od środków transportowych; podatku od czynności cywilnoprawnych; podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, a także z wpływów z opłaty skarbowej; wpływów z opłaty eksploatacyjnej; udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych; udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, tzw. „G" oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3 ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy. Wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin tzw. „Gg" oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3 ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju.

Wysokość należnej gminie kwoty podstawowej oblicza się dla gmin, w których: 1) wskaźnik G jest równy lub niższy od 40%

wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę liczby stanowiącej 99% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G oraz liczby stanowiącej 41,97% wskaźnika Gg; 2) wskaźnik G jest wyższy od 40% i nie wyższy od 75% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą sumę liczby stanowiącej 83% różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G oraz liczby stanowiącej 12,92% wskaźnika Gg; 2) wskaźnik G jest wyższy od 75% i niższy od 92% wskaźnika Gg - mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez liczbę stanowiącą 76% różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G.

Z kolei, kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej oblicza się jako iloczyn: 17% wskaźnika Gg, liczby mieszkańców gminy oraz ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju. Należy nadmienić, że Jeżeli w gminie, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju, wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg, gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej.

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin określonych w art. 29 ustawy o dochodach gmin (gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą: 1) 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest nie większy niż 200% wskaźnika Gg; 2) 10% wskaźnika Gg, powiększoną o 25% nadwyżki wskaźnika G ponad 200% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 200% i nie większy niż 300% wskaźnika Gg; 3) 35% wskaźnika Gg, powiększoną o 30% nadwyżki wskaźnika G ponad 300% wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest

większy niż 300% wskaźnika Gg) oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach gmin (jeżeli w gminie, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju, wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg, gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Kwota uzupełniająca, której wysokość oblicza się jako iloczyn: 17% wskaźnika Gg, liczby mieszkańców gminy, ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju, zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin).

Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów stanowi suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje powiat, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie, zwany dalej "wskaźnikiem P", jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów, zwany dalej "wskaźnikiem Pp". Przez dochody podatkowe rozumie się łączne dochody z tytułu: udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych; udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Wskaźnik P oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu. Wskaźnik Pp oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

Wysokość należnej powiatowi kwoty podstawowej ustala się mnożąc liczbę stanowiącą 90% różnicy między wskaźnikiem Pp a wskaźnikiem P przez liczbę mieszkańców danego powiatu. Kwotę uzupełniającą otrzymuje powiat, w którym wskaźnik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju, zwany dalej "wskaźnikiem B", jest wyższy od 1,10. Wysokość należnej powiatowi kwoty uzupełniającej oblicza się: 1) dla powiatów, w których wskaźnik B

jest nie większy niż 1,25 - mnożąc różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,10 przez liczbę stanowiącą 10% wskaźnika Pp i przez liczbę mieszkańców tego powiatu; 2) dla powiatów, w których wskaźnik B jest większy niż 1,25 i nie większy niż 1,40 - mnożąc różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,25 przez liczbę stanowiącą 25% wskaźnika Pp, powiększoną o 1,50% wskaźnika Pp, i przez liczbę mieszkańców tego powiatu; 3) dla powiatów, w których wskaźnik B jest większy niż 1,40 - mnożąc różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,40 przez liczbę stanowiącą 40% wskaźnika Pp, powiększoną o 5,25% wskaźnika Pp, i przez liczbę mieszkańców tego powiatu.

Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw stanowi suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, zwany dalej "wskaźnikiem W", jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw, zwany dalej "wskaźnikiem Ww". Przez dochody podatkowe rozumie się łączne dochody z tytułu: udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych; udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Wskaźnik W oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa. Wskaźnik Ww oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju. Wysokość należnej województwu kwoty podstawowej ustala się mnożąc liczbę stanowiącą 72% różnicy między wskaźnikiem Ww a wskaźnikiem W przez liczbę mieszkańców województwa.

Kwotę uzupełniającą otrzymuje województwo, w którym wskaźnik W jest niższy od 125% wskaźnika Ww i liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów. Wysokość kwoty uzupełniającej należnej województwu oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 9% wskaźnika Ww przez przeliczeniową liczbę mieszkańców, ustalo-

ną dla województw o liczbie mieszkańców: 1) nie większej niż 2 miliony - jako sumę 2 milionów mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 1 miliona; 2) większej niż 2 miliony, ale nie większej niż 2,5 miliona - jako sumę 2,5 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów; 3) większej niż 2,5 miliona, ale nie większej niż 3 miliony - jako sumę 2,75 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 miliona. Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla danego województwa nie może być wyższa niż kwota stanowiąca różnicę pomiędzy kwotą ustaloną jako iloczyn 125% wskaźnika Ww i liczby mieszkańców tego województwa a dochodami podatkowymi za rok poprzedzający rok bazowy.

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Od kwoty tej odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Do podziału części oświatowej subwencji ogólnej przyjmuje się dane zgromadzone w bazie danych systemu informacji oświatowej, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej[59] .

Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej określono następująco. Minister właściwy do spraw finansów publicznych jest zobowiązany do poinformowania właściwych jednostek samorządu terytorialnego o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie

[59] Dz. U. z 2016 r. poz. 1927 ze zm.

dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych - w terminie do dnia 15 października roku bazowego. Informuje także o: rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej - w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej; zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji; środkach wynikających z podziału rezerw, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach gmin.

Jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych od kwoty subwencji przekazanej nieterminowo z dwoma zastrzeżeniami. Mianowicie, w przypadku zmiany banku prowadzącego obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub zmiany numeru rachunku bankowego do obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do przekazania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w terminie 30 dni przed dniem zamknięcia rachunku funkcjonującego przed zmianą, informacji o nowym rachunku bankowym. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie dopełni ww. obowiązku, jednostce samorządu terytorialnego nie przysługują odsetki.

Jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat przewidzianych przepisami art. 29, art. 30 i art. 70a ustawy o dochodach JST na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem art. 91 ww. ustawy. Od kwot niewpłaconych w tym terminie nalicza się odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym. Mogą również otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury. Oprócz tych dotacji jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych: z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek

oświatowych; związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej; związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego; realizowanych w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych jednostce samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej; związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży a także sportu osób niepełnosprawnych; w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych oraz w pozostałych przypadkach, o których mowa w odrębnych przepisach - na zasadach w nich określonych.

Dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych co do zasady mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, która otrzymała dotację na realizację zadań własnych nie przeznaczyła w danym roku budżetowym na realizację zadania objętego dofinansowaniem, środków własnych w wysokości co najmniej 50% planowanych wydatków na jego realizację, jest obowiązana zwrócić kwotę dotacji w wysokości ustalonej jako różnica między kwotą otrzymanej dotacji a wysokością wydatków poniesionych ze środków własnych.

Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia. Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje

od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Wysokość takiego dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji.

Z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych. Dotacje mogą być udzielane również na budowę mieszkań komunalnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.

Źródłami dochodów związków metropolitalnych są: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego; składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego; dochody uzyskiwane przez metropolitalne jednostki budżetowe oraz wpłaty od metropolitalnych zakładów budżetowych; dochody z majątku związku metropolitalnego; spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego; odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetu państwa; dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

W praktyce, działalność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze jest w pełni prawidłowa. Na przykład,

Najwyższa Izba Kontroli wykazała, iż ze skontrolowanych, w ramach tematu P/15/014 pn. wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową, 14 jednostek samorządu terytorialnego 11 korzystało z operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisja obligacji, ponieważ ich sytuacja finansowa uniemożliwiała uzyskanie finansowania bankowego. Takie działanie pozwalało im na obejście mechanizmów ostrożnościowych ustalonych w ustawie o finansach publicznych w celu przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu. Wynikało to z tego, że zadłużenie z tytułu tych operacji nie musiało być wykazywane w sprawozdawczości budżetowej. Jednakże korzystanie z pozabankowych operacji finansowych w dziewięciu samorządach wiązało się z koniecznością ponoszenia kosztów istotnie przewyższających koszty rynkowe, co zostało przez NIK ocenione negatywnie po względem gospodarności. Ponoszeniu nadmiernych kosztów sprzyjał brak konieczności stosowania konkurencyjnego trybu wyboru pozabankowych instytucji finansowych oraz zaniechanie analiz warunków, na jakich miały być zawarte umowy, w odniesieniu do warunków rynkowych. Skutkiem tego było pogorszenie sytuacji finansowej samorządów, a w skrajnych przypadkach popadnięcie w tzw. pętlę zadłużenia. W dziewięciu samorządach oceniono negatywnie legalność trybu uzyskiwania finansowania. Ocena wynikała m.in. z naruszenia przepisów w zakresie podejmowania uchwał budżetowych oraz naruszeń przepisów Prawo zamówień publicznych, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Naruszone zostały także przepisy ustawy o finansach publicznych m.in. w zakresie udzielenia pełnomocnictwa bankom do dysponowania rachunkiem bankowym. Osiem samorządów nie przedstawiało w sprawozdaniach o stanie zobowiązań pełnej informacji o zadłużeniu i wydatkach związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe, co zniekształcało obraz ich sytuacji finansowej. Należy odnotować, że zaniżanie wielkości zadłużenia powoduje, że po-

mimo niespełnienia przez jst wymogów wyrażonych wskaźnikami ostrożnościowymi przewidzianymi w ustawie o finansach publicznych, zwiększają one swoje zobowiązania. Wykazanie prawidłowej wartości długu spowodowałoby, że JST nie dotrzymałyby ustawowego limitu zadłużenia, co miałoby wpływ na ocenę wieloletniej prognozy finansowej przez RIO i na ewentualną decyzję o konieczności dostosowania budżetu do obowiązujących limitów zadłużenia. Błędy w ewidencji księgowej w sześciu JST były jednym z powodów wykazywania w sprawozdawczości budżetowej nierzetelnych informacji dotyczących operacji finansowych. Stwierdzono także wykazywanie wartości zobowiązań w kwotach niezgodnych z ewidencją księgową, w tym niewykazywanie operacji niestandardowych oraz niestosowanie postanowień instrukcji wypełniania sprawozdań. NIK trafnie zauważyła, że zakres niestandardowych operacji finansowych wykorzystywanych przez samorządy był powiązany z ich sytuacją finansową. Im była ona trudniejsza, tym większy był zakres i skala stosowanych niestandardowych operacji finansowych. Presja na wykorzystywanie takich operacji może ulec zwiększeniu w przypadku chęci dalszego wykorzystania środków Unii Europejskiej. Stanowiły one istotne wsparcie rozwoju JST, a w szczególności umożliwiały likwidowanie opóźnień w rozwoju infrastruktury gospodarczej. Jednak znaczna część samorządów nie ma realnych możliwości wygospodarowania w swoich budżetach nadwyżek finansowych, a ich sytuacja ekonomiczna nie daje możliwości skorzystania ze standardowych form finansowania zewnętrznego. W tej sytuacji prawdopodobnie jeszcze większa będzie ich skłonność do zwiększenia wykorzystania niestandardowych operacji finansowych oferowanych przede wszystkim przez pozabankowe instytucje finansowe.

NIK zauważyła również, iż niestandardowe operacje finansowe są legalne, jednak kreują ryzyka związane z powstaniem „ukrytych" zobowiązań długoterminowych. Wynika to z faktu, że operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia, a więc ich wykorzystanie prowadzi do powstania długu, który nie

podlega rygorom ostrożnościowym. W konsekwencji sytuacja ekonomiczna jst będzie odbiegać, de facto będzie gorsza, od wynikającej z oficjalnych danych. Zwiększenie wykorzystania operacji niestandardowych będzie groźne dla sytuacji finansowej jst także z tego powodu, że koszty z nimi związane są zazwyczaj istotnie wyższe od kosztów obsługi kredytów i pożyczek bankowych lub wykupu obligacji. W konsekwencji będą pogłębiać pogorszenie sytuacji finansowej. W świetle ustaleń kontroli NIK zasadna wydaje się być uwaga, że wykorzystanie niestandardowych operacji finansowych, które nie podlegają wyraźnym ograniczeniom ustawowym prowadzi do osłabienia funkcji ostrożnościowych regulacji i mechanizmów prawnych, wprowadzonych od 2014 r. przepisami ustawy o finansach publicznych. W szczególności ograniczeniu ulega znaczenie relacji ostrożnościowych kształtowanych przez indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), zdefiniowany w art. 243 ufp. Szersze wykorzystanie operacji niestandardowych spowoduje, że współczynnik ten nie będzie rzetelnie odzwierciedlał sytuacji finansowej JST, a tym samym nie będzie skutecznie pełnił roli zabezpieczenia przed nadmiernym zadłużeniem się samorządów. Uwaga NIK nie odnosiła się do wyeliminowania możliwości korzystania przez JST z pozabankowych instytucji finansowych, lecz do wzmocnienia mechanizmów zapobiegających niekontrolowanemu wzrostowi zadłużenia JST. Dlatego też, zdaniem NIK, Minister Finansów powinien przygotować propozycję zmian zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST z art. 243 ufp w zakresie: 1) uwzględnienia przy obliczaniu IWZ z art. 243 ufp szeregu zobowiązań, które powodują ponoszenie kosztów ich spłaty i obsługi. Dotyczy to umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W szczególności przy operacji leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej, odkupienie nieruchomości, jak i spłaty

odpowiednio rat leasingowych i czynszu dzierżawnego powinny być traktowane (po prawej stronie wzoru) jako wydatki bieżące (a nie wydatki majątkowe), co utrudniłoby poprawę wskaźnika z art. 243 ufp i niekontrolowane narastanie zadłużenia JST. Wszystkie powyższe operacje powinny także być traktowane jako tytuł dłużny i powinny być włączone do ustawowego katalogu tytułów dłużnych. Wyeliminowałoby to wątpliwości co do zakresu tej kategorii i zapewniło regionalnym izbom obrachunkowym możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych; 2) zmiany zakresu czasowego danych wykorzystywanych do wyliczenia IWZ. Bazowanie w wyliczeniu na danych według planu na koniec III kwartału jest bardziej podatne na manipulacje, niż wyliczenie wskaźnika na podstawie danych, np. z lat poprzedzających rok budżetowy. Ponadto wydłużenie okresu uwzględnianego przy obliczaniu IWZ pozwoliłoby na ograniczenie wpływu zdarzeń jednorazowych na kształtowanie tego wskaźnika; 3) skorygowania sposobu obliczania IWZ, poprzez uwzględnianie w mianowniku relacji po obu stronach wzoru dochodów bieżących w miejsce dochodów ogółem. Pozwoliłoby to na odniesienie w tym wskaźniku relacji zadłużenia do dochodów powtarzalnych, w tym wpływów z podatków i opłat, dotacji z budżetu państwa. Dochody majątkowe, jako składowa dochodów ogółem, nie stanowią powtarzalnego źródła dochodów i po zakończeniu projektu mogą się zmniejszyć w roku następnym, co powoduje wzrost wskaźnika zadłużenia. Opcjonalnym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie z prawej strony wzoru dochodów planowanych ze sprzedaży majątku lub uwzględnienie ich w ww. wskaźniku w wieloletniej prognozie finansowej dopiero po zrealizowanej transakcji. Manipulacja dochodami majątkowymi poprzez zawyżenie ich w planowanym budżecie JST w stosunku do rzeczywistej realizacji, wpływa istotnie na poprawę IWZ; 4) modyfikacji wzoru określonego w art. 243 ust.1 ufp, poprzez wyłączenie z prawej strony wzoru z mianownika – dochodów otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, jak również wyłączenie z licznika – dochodów bieżących z UE i wydatków bieżących pokry-

tych tymi środkami. Będzie to podwyższało dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia samorządów i korzystnie oddziaływało na dalsze wykorzystanie funduszy unijnych w nowej perspektywie.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zarekomendowała wprowadzenie następujących rozwiązań: 1) ograniczenie przy konstrukcji budżetu JST relacji zawartej w art. 242 ufp, tj. możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki – art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). Dotychczasowe dopuszczenie uwzględnienia tych środków przy kalkulacji tej relacji, prowadzi do łamania zasady zakazującej angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. To może być przesłanką determinującą decyzje jednostek samorządowych o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywanie jedynie na finansowanie deficytu; 2) wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie zaciągania przez samorządy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych. Wzrost zadłużenia JST z wykorzystaniem niestandardowych operacji finansowych powinien podlegać takim samym procedurom, jakie obowiązują samorządy przy zaciąganiu kredytów lub pożyczki na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 ufp, łącznie z obowiązkiem zasięgania opinii RIO dotyczącej możliwości spłaty takiego zobowiązania. Dodatkowo, w celu poprawy bezpieczeństwa finansowego JST i zapewnienia pełnej jawności działań, organ wykonawczy samorządu powinien przedstawić analizę ekonomiczną takiej operacji. W celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz sporządzanych sprawozdań finansowych należy nałożyć na samorządy obowiązek ujawniania zobowiązań długoterminowych będących wynikiem niestandardowych operacji finansowych w notach do sprawozdań finansowych, co umożliwiłoby ich weryfikację przez RIO; 3) rozważenia przywrócenia wskaźnika limitującego poziom

długu uznawanego przez ustawodawcę za racjonalny. Po likwidacji ustawowego limitu (60%) ograniczającego poziom długu określonego w art. 170 ust 1 ufp z 2005 r., zauważalne jest angażowanie się JST w operacje finansowe, prowadzące do nadmiernego wzrostu zadłużenia. W kontrolowanych dwóch jednostkach relacja ta z art. 170 ufp wzrosła w 2014 r. odpowiednio do 269% i 284%, a w dwóch przekroczyła 100%; 4) rozważenie zasadności rozszerzenia zapisu w art. 264 ufp o umożliwienie samorządom otwierania rachunków budżetu JST w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków JST na rachunku w upadłym banku. Rozwiązanie takie ograniczone byłoby tylko do sytuacji wskazującej na pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, np. ustanowienia w nim zarządu komisarycznego. Obecnie JST nie ma możliwości prowadzenia wielu rachunków bankowej obsługi budżetu, gdyż zgodnie z treścią tego przepisu, bankową obsługę budżetu JST wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych; 5) Najwyższa Izba Kontroli, mając świadomość relacji między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, w świetle ustaleń kontroli dotyczących efektywności gospodarki finansowej JST, uważa, co w literaturze naukowej było wskazywane od dawna, za zasadne przeanalizowanie możliwości wzmocnienia uprawnień kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych poprzez stosowanie w kontroli samorządów kryterium gospodarności[60].

[60] https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/014/ [dostęp: 04.05.2017].

IV. Normatywne uwarunkowania gospodarki nieruchomościami

Jednym ze znaczących źródeł wpływów finansowych do budżetu JST stanowi gospodarka nieruchomościami samorządowymi. Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego, podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości, pierwokupu nieruchomości, wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wyceny nieruchomości oraz działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami określają przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[61]. Wśród podstawowych rozwiązań należy wymienić następujące. Nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Nieruchomość może być także przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Nieruchomość może być przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel

[61] Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.

darowizna podlega odwołaniu. Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być przedmiotem wkładu niepieniężnego (aportu) wnoszonego do spółki.

W przypadku nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ich sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jest to zrozumiałe, gdyż celem nadrzędnym w tym wypadku jest ochrona dziedzictwa narodowego.

Nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa mogą być sprzedawane jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż ich wartość rynkowa lub oddawane tym jednostkom w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności jednostek samorządu terytorialnego mogą być sprzedawane Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż wartość rynkowa nieruchomości albo oddawane im w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty. Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości mogą być przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami, bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości. Powyższe rozwiązanie stosuje się również w razie zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność, a także zamiany praw użytkowania wieczystego dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między

tymi jednostkami. Zawarcie umów w ww. sprawach wymaga uprzedniej zgody wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, z wyłączeniem czynności prawnych, dokonywanych przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa albo zgody odpowiednio rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Powyższe rozwiązanie w zakresie dopłaty stosuje się odpowiednio w przypadku zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność nieruchomości, a także wzajemnej zamiany praw użytkowania wieczystego. Rozwiązanie w zakresie dopłaty stosuje się odpowiednio do zamiany udziałów we współwłasności lub we współużytkowaniu wieczystym nieruchomości.

Państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nabywają nieruchomości - na własność lub w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa, a samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej - na własność lub w użytkowanie wieczyste odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nabycia przez państwową jednostkę organizacyjną prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, prawo to wygasa. Rozwiązanie to stosuje się również w przypadku nabycia przez samorządową jednostkę organizacyjną prawa użytkowania wieczystego ustanowionego

na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego.

Nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością. Ustawa określa przypadki, w których gospodarowanie nieruchomościami wymaga porozumienia z odpowiednimi instytucjami. I tak, sprzedaż nieruchomości, oddawanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę, jeżeli są położone na obszarach: terenów górniczych - wymaga, w razie braku planu miejscowego, porozumienia z organem właściwym do udzielania koncesji na wydobywanie kopalin; parków narodowych - wymaga porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego; graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa - wymaga porozumienia z właściwym w tych sprawach naczelnym organem administracji rządowej. W odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, w razie: sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę - na obszarze pasa technicznego; sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste - na obszarze pasa ochronnego.

Gospodarowanie nieruchomościami wymaga ich właściwego zinwentaryzowania w zasobie nieruchomości. Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gospodarowanie wymaga oczywiście sporządzenia planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości,

w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Plany wykorzystania zasobu sporządzane są na okres 3 lat i zawierają m.in. zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Rzetelna ewidencja w tym zakresie sprzyja prognozie, która jest częścią ww. planu, dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości. Plan wykorzystania zasobu zawiera także program zagospodarowania nieruchomości zasobu. Określenie wartości nieruchomości dokonywane przez rzeczoznawców majątkowym wyłonionych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

Do powiatowego zasobu nieruchomości, którym gospodaruje Zarząd powiatu należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu. Do wojewódzkiego zasobu nieruchomości, którym gospodaruje Zarząd województwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego województwa. Granice między nieruchomościami nabywanymi na własność Skarbu Państwa lub na własność jednostki samorządu terytorialnego przyjmuje się według istniejącego stanu prawnego, a jeżeli stanu takiego nie można stwierdzić, według stanu uwidocznionego w katastrze nieruchomości.

Sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej jest decyzją o charakterze strategicznym i wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialne-

go. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. Celem rozwiązań wprowadzonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest zapewnienie przejrzystości procesu zbywania majątku oraz takich warunków, aby uzyskać najkorzystniejszą cenę sprzedaży. Możliwe jest to przez wydłużenie ekspozycji nieruchomości oraz formułę przetargową. I tak, sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, gdy zachodzą okoliczności wymienione w cyt. wyżej ustawie. Warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Natomiast warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą. Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy. W umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste, oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości. Jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z tej nieruchomości można nałożyć, w razie potrzeby, na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie. Postanowienia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dotyczące sposobu korzystania z tej nieruchomości podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej.

Oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Co do zasady, nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Istnieją

jednakże dwa zastrzeżenia. Mianowicie, nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa może być sprzedana użytkownikowi wieczystemu za zgodą wojewody. Po drugie, w odniesieniu do nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste przeniesienie własności tej nieruchomości, w drodze umowy, między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego może nastąpić za powiadomieniem jej użytkownika wieczystego.

Użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu. W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje. Właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. W razie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu ustalonego w umowie zwraca się sumę opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego. Opłaty podlegają waloryzacji. Maksymalna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi nie może przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy.

W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, co do zasady, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących trzech warunków. Po pierwsze, przysługuje jej roszczenie o nabycie nieru-

chomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu. Po drugie, jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu. Po trzecie, jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. W przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu, stosuje się kolejność wymienioną powyżej. Warto odnotować, że zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

Ekspozycji nieruchomości, a zatem takiemu poinformowaniu potencjalnych nabywców, aby ich grono było jak największe służy przepis art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami. I tak, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Ustawodawca two-

rzy zatem obowiązek informowania potencjalnych nabywców przy wykorzystaniu kilku instrumentów przekazu danych. Obowiązek informacyjny o którym mowa wyżej nie dotyczy oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy. Natomiast wykaz sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W wykazie określa się odpowiednio: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię i opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób oraz termin jej zagospodarowania, cenę nieruchomości, wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę, termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustanawianie odrębnej własności lokali w domach wielolokalowych, wchodzących w skład nieruchomości, następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Jak podano wcześniej, co do zasady nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli m.in.: jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu; zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami, zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny; sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego; przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części

nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości; ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji; jest zbywana na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której terenie jest położona; przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości; jest zbywana na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej; jest sprzedawana partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym ww. ustawą; jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących; jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie terminalu lub inwestycję towarzyszącą zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu; jest zbywana na rzecz inwestora realizującego strategiczną inwestycję w zakresie sieci przesyłowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez

podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki. Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego lub użytkownikiem nieruchomości jest stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.

Przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów dotyczących wykazu nieruchomości podanych wcześniej w niniejszej publikacji. W ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów. Ogłoszenie o przetargu wywiesza się w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o ogłoszeniu przetargu podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Przed ogłoszeniem o przetargu rozpatruje się wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku,

informacji o nieruchomości, której ten wniosek dotyczy, nie zamieszcza się w ogłoszeniu o przetargu.

Jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu. Jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu. W przypadku zachowania ww. terminów właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste.

Obowiązują następujące formy przetargu: ustny nieograniczony, ustny ograniczony, pisemny nieograniczony lub pisemny ograniczony. Przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny. Przetarg pisemny ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty, co nie wyklucza także uzyskania najwyższej ceny. Przetarg ograniczony organizuje się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób. O zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator. Przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli nikt nie przystąpił do przetargu ustnego lub żaden z uczestników nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą albo jeżeli w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta lub żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej, a także jeżeli komisja przetargowa stwierdziła, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu. Uczestnik przetargu może, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu ustnego lub doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego, zaskarżyć czynności związane z przeprowadzeniem przetargu do wojewody,

jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości Skarbu Państwa, albo do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości stanowiących własność tej jednostki.

Organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu, o którym mowa wyżej, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o tym uprawnieniu.

Kolejną formą gospodarowania nieruchomościami jest trwały zarząd. To forma prawna władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd. Jednakże Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. Wracając jednakże do ogólnych rozwiązań w zakresie trwałego zarządu. A zatem jednostka organizacyjna ma prawo w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania; zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego; oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawiera-

na na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Jednostka organizacyjna ma prawo wypowiedzenia, za zgodą organu nadzorującego, każdej umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części, obciążających nieruchomość objętą trwałym zarządem, z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego - odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Trwały zarząd ustanawia się na czas nieoznaczony lub czas oznaczony. Z wnioskiem o ustanowienie trwałego zarządu występuje jednostka organizacyjna. Trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji, która powinna zawierać: nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której jest ustanawiany trwały zarząd; oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości; powierzchnię oraz opis nieruchomości; przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd; termin zagospodarowania nieruchomości; cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu, jeżeli trwały zarząd ustanawiany jest odpłatnie; możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu, jeżeli trwały zarząd ustanawiany jest odpłatnie; czas, na który trwały zarząd został ustanowiony. W przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu można nałożyć, w miarę potrzeby, na jednostkę organizacyjną obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej

nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w decyzji.

Objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Trwały zarząd wygasa z upływem okresu, na który został ustanowiony, albo na skutek wydania decyzji właściwego organu o jego wygaśnięciu. Właściwy organ może z urzędu wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości lub jej części w razie stwierdzenia m.in., że: nieruchomość nie została zagospodarowana zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu; sposób korzystania z nieruchomości pogarsza stan środowiska w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub mieniu; przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym uległo zmianie, która nie pozwala na dalsze wykorzystywanie nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, a jednostka organizacyjna nie ma możliwości zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości; nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu. Wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, jeżeli nieruchomość, w stosunku do której wygasł trwały zarząd, była wynajęta, wydzierżawiona lub użyczona.

Wojewoda lub minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może z urzędu wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości lub jej części. Jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd może zgłosić właściwemu organowi wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu tego zarządu do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. Złożenie wniosku powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną. Właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, na wniosek jednostki organizacyjnej, po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia

tego wniosku. Wydanie nieruchomości następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

W umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Jeżeli sposób zagospodarowania nieruchomości gruntowej polega na jej zabudowie, ustala się termin rozpoczęcia lub termin zakończenia zabudowy. Za rozpoczęcie zabudowy uważa się wybudowanie fundamentów, a za zakończenie zabudowy wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym. W razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej właściwy organ może wyznaczyć termin dodatkowy lub ustalić dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego w wysokości 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, po bezskutecznym upływie terminu jej zagospodarowania, ustalonego w umowie lub decyzji. Za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu w drodze decyzji o dalsze 10% tej wartości. Obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat rocznych powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po bezskutecznym upływie terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej ustalonych w umowie lub decyzji. Opłaty za dany rok wnosi się w terminie do dnia 31 marca każdego roku.

Cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości określonej w operacie szacunkowym. Cena lokalu, oznaczonego jako przedmiot odrębnej własności, obejmuje lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi, w rozumieniu ustawy o własności lokali oraz udział w nieruchomości wspólnej. Procedura ustalania wartości nieruchomości jest szczególnie narażona na wystąpienie nieprawidłowości m.in. rachunkowych polegających na stosowaniu wzorów, w których stosuje się iloczyn liczb całkowitych i procentów, błędne numery działek lub ich powierzchni, porównuje się działki o różnym przeznaczony w planie zagospodarowania terenu itp.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się następujące zasady ustalania cen: cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości; cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości; cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu; jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem, że jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy przepisów prawa, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Przepisy określone w art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazują na przypadki, gdy właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny nieruchomości na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. Na przykład taka sytuacja może wystąpić, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, przy czym zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Istnieją odstępstwa od ww. zasady, w przypadku m.in. zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego lub zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa.

Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bez-

przetargowej lub w drodze rokowań może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie. Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej można rozłożyć na oprocentowane raty. Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Właściwy organ, na wniosek użytkownika wieczystego złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, może ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego. Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej. Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynosi: za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej - 0,3% ceny; za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i mu-

zeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych - 0,3% ceny; za nieruchomości gruntowe na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową - 0,3% ceny; za nieruchomości gruntowe oddane na cele rolne - 1% ceny; za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową - 1% ceny; za nieruchomości gruntowe na działalność turystyczną - 2% ceny; za pozostałe nieruchomości gruntowe - 3% ceny; Jeżeli nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste na więcej niż jeden cel, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się dla tego celu, który w umowie o oddanie w użytkowanie wieczyste został określony jako podstawowy.

Opłaty z tytułu trwałego zarządu ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości. Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość została oddana, i wynosi: za nieruchomości oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej - 0,1% ceny; za nieruchomości oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych, działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, a także na siedziby organów władzy i administracji publicznej niewymienionych w art. 60 ust. 1 - 0,3% ceny; za pozostałe nieruchomości - 1% ceny; Nie pobiera się opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwały zarząd pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne oraz rezerwaty przyrody; Jeżeli nieruchomość oddana w trwały zarząd jest wykorzystywana na więcej niż jeden cel, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się dla tego celu, który w decyzji o oddaniu w trwały zarząd został określony jako podstawowy.

W praktyce, nie zawsze JST przestrzega przepisów prawa gospodarując swoim majątkiem. I tak na przykład, w trakcie jednej z kontroli działalności JST NIK negatywnie oceniła działalność gminy wskazując na przykłady niezgodnych z prawem, nierzetelnych i niegospodarnych decyzji dotyczących majątku gminy, które spowodowały szkodę majątkową w kwocie kilku milionów złotych, udzielenia zamówień publicznych z naruszeniem prawa, nierzetelnego zlecania i rozliczania inwestycji oraz remontów, błędów w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym gminy, nieprawidłowego nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek z udziałem mienia komunalnego. I tak m.in. ujawniono, że umyślnie prowadzono działania w celu zaniżenia wartości nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży poprzez przerobienie operatów szacunkowych, na podstawie których ustalano ich cenę wywoławczą. Szkoda majątkowa gminy powstała w wyniku nieprawidłowej sprzedaży 30 nieruchomości wyniosła co najmniej 3 mln zł, co odpowiadało prawie jednej trzeciej ogółu wpływów uzyskanych ze sprzedaży majątku gminnego w okresie czterech lat. Sprzedaż jednej z nieruchomości prowadzono w taki sposób, aby nabywcami zostali dotychczasowi dzierżawcy. W celu doprowadzenia do braku zainteresowania kupnem nieruchomości, w ogłoszeniach o sprzedaży zawarto nierzetelne zapisy o konieczności zwrotu dzierżawcom poniesionych przez nich nakładów na modernizację i utrzymanie gminnych obiektów[62].

W trakcie innej kontroli Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania starostów (prezydentów miast) w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, prowadzone w większości kontrolowanych starostw z naruszeniem kryteriów rzetelności, gospodarności i legalności. Ocenę taką uzasadniały następujące nieprawidłowości: 1) niepodejmowanie windykacji lub opieszałe prowadzenie postępowań windykacyjnych, co powodowało m.in. sukcesywny wzrost zaległości oraz przedawnianie się części należności (w siedmiu spośród 12 kontrolowanych starostw, działania win-

[62] https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/08/005/lzg/ [dostęp: 20.08.2009].

dykacyjne oceniono negatywnie, jako prowadzone nierzetelnie, ponieważ ograniczały się one do wystawiania wezwań do zapłaty zaległości po upływie od 3 do 23 miesięcy po terminie płatności. Nie kierowano natomiast spraw na drogę egzekucyjną lub czynności te prowadzono opieszale); 2) niedokonywanie systematycznych aktualizacji wartości nieruchomości i wysokości opłat za ich użytkowanie, co przy rosnących cenach rynkowych nieruchomości niekorzystnie wpływało na poziom dochodów budżetu państwa i powiatów; 3) pobieranie przez starostwa przypadających dla nich udziałów w dochodach w zaniżonej wysokości; 4) nieewidencjonowanie należnych odsetek albo wykazywanie w ewidencji tylko odsetek od należności zapłaconej, bez dokonywania kwartalnych przypisów odsetek od pozostałych należności; 5) nieaktualizowanie stanu zaległości o należności przedawnione i nieściągalne. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pod względem kryteriów rzetelności i legalności oceniła natomiast prowadzenie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, procedury stosowane przy udostępnianiu i sprzedaży tych nieruchomości, a także – mimo stwierdzonych uchybień – terminowość odprowadzania objętych kontrolą dochodów na rachunek budżetu państwa. Sprawozdania z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, z wyjątkiem jednej z jednostek – sporządzone zostały rzetelnie[63].

[63] https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/10/150/LLO/ [dostęp: 29.04.2017]

V. Partnerstwo Publiczno-Prywatne

Organizacje samorządowe funkcjonujące we współczesnym, turbulentnym otoczeniu, konkurując o zasoby mogą skutecznie realizować swoje cele nawet przy niewystarczających nakładach finansowych m.in. poprzez współdziałanie z pozostałymi organizacjami[64]. Współdziałanie (partnerstwo) publiczno-prywatne jest instrumentem współpracy pomiędzy organizacjami należącymi do różnych sektorów w zakresie realizacji zadań publicznych. Owa współpraca organizacji publicznych, ukierunkowanych na realizację interesu publicznego, a także organizacji spoza sektora finansów publicznych, których jednym z celów jest uzyskanie zysku z prowadzonej działalności gospodarczej, od lat jest realizowana w różnych krajach, m.in. w USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, Niemczech. Polskie doświadczenia w zakresie współdziałania publiczno-prywatnego nadal są niewielkie, choć podstawy prawne określające jego zasady pojawiły się prawie dwadzieścia lat temu.

W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, iż przyczynę współpracy międzyorganizacyjnej generuje potrzeba osiągania celów organizacyjnych w turbulentnym otoczeniu. B. Gomes-Casseres, J. Child, D. Faulkner, B. Barringer, J. Harrison, J.W. Selsky, B. Parker zauważają, iż organizacje współpracują ze sobą ze względu na brak określonych zasobów, których samodzielnie w określonym czasie i w miejscu nie są w stanie pozyskać [Selsky, Parker, 2005, s. 851, 859], a także, jak stwierdzają J. Andriof, S. Waddock, , J.W. Selsky, B. Parker, w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej . S. Linder postrzega współdziałanie publiczno-prywatne jako narzędzie polityki państwa, sposób przenoszenia na podmioty prywatne ryzyka realizacji zadań publicznych

[64] Wykorzystano: Z. Dobrowolski, *Zdolność organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego* „Zarządzanie Publiczne" zeszyty naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2 (26) 2014, s. 137-147.

w warunkach niezrównoważonego budżetu. Niektórzy z badaczy (D. Osborne, T. Gaebler, Z. Dobrowolski) zauważają, iż wpisuje się ono w koncepcję nowego zarządzania publicznego [Selsky, Parker, 2005, s. 851, 859]. Pojawiają się i takie uwagi, iż oprócz outsourcingu zadań publicznych, współdziałanie publiczno-prywatne jest swoistą prywatyzacją zadań państwa [Faranak, 2004, s. 89]. Wyrażany jest także pogląd (J. Dixon, R. Dogan, A. Kouzmin), iż udział podmiotów prywatnych w realizacji przedsięwzięć publicznych wynika z przekonania interesariuszy, iż przedsiębiorstwa powinny w większym stopniu angażować się w sprawy publiczne. Z pewnością zachowania altruistyczne mogą leżeć u podstaw decyzji o zaangażowaniu się podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych, jednakże w warunkach konkurencji na dostawy dóbr i usług finansowanych ze środków publicznych, budowanie relacji z decydentami, poprzez udział we wspólnych zadaniach, może być przydatne podczas ubiegania się o przyszłe zamówienia publiczne. Nie da się wykluczyć, że może to być zatem element strategii przewagi konkurencyjnej, w której wykorzystuje się także inne rozwiązania, na przykład tzw. odpowiedzialnego społecznie biznesu.

Z punktu widzenia podmiotów publicznych, współdziałanie publiczno-prywatne stwarza możliwość zaangażowania dodatkowych środków finansowych partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia, co może prowadzić do ograniczenia wydatków budżetowych. Zdaniem Komisji Europejskiej sprzyja także lepszej identyfikacji potrzeb i optymalnemu wykorzystaniu zasobów [European Commission Directorate General Regional Policy, 2003, s. 4, 41]. Powyższy postulat nie musi być spełniony. Współdziałanie publiczno-prywatne nie musi prowadzić do innowacyjności [Richter, 2004, s. 43]. Przeciwnie, może katalizować patologie organizacyjne w sektorze publicznym. Ponadto rozpatrywanie pozytywnych efektów współdziałania publiczno-prywatnego wyłącznie poprzez pryzmat krótkoterminowych rezultatów ekonomicznych wydaje się być zbyt dużym uproszczeniem. Choć w krótkim okresie czasu może wpłynąć na redukcję

wydatków budżetowych, to w okresie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat koszty związane z realizacją wspólnego przedsięwzięcia mogą być większe niż pierwotnie zakładano. Zamortyzowana inwestycja może wymagać znacznych nakładów finansowych w celu odtworzenia środka trwałego.

Optymistycznie zakłada się, że interakcje pomiędzy podmiotami współdziałania publiczno-prywatnego prowadzą do obopólnych korzyści. Takie założenie wydaje się zbyt optymistyczne. Po pierwsze, współdziałanie publiczno-prywatne może być instrumentem wykorzystywanym do przejęcia majątku publicznego, co wykazała zresztą kontrola NIK. Po drugie, może być wykorzystywane do budowania wpływów wśród decydentów, skutkujących naruszeniem zasad uczciwej konkurencji (podmiot prywatny może umyślnie ponosić pewne straty przy realizacji wspólnego przedsięwzięcia po to, by w późniejszym okresie wygrywać przetargi dzięki „innemu traktowaniu" przez decydenta). Może prowadzić do zawłaszczenia regulacji [Richter, 2004, s. 46]. Ponadto, podmiot prywatny może wykorzystywać realizację przedsięwzięcia w ramach współdziałania publiczno-prywatnego w celu prania pieniędzy (Z. Dobrowolski). Zagrożenie jest realne, choć brak jest dostatecznych badań w tym zakresie, potwierdzających skalę tego zjawiska.

W Polsce, koncepcja współdziałania publiczno-prywatnego, nazwanego partnerstwem publiczno-prywatnym, pojawiła się na początku transformacji ustrojowo-gospodarczej, a jej podstawy prawne określono początkowo w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, a następnie w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, w której określono zasady udzielania koncesji na roboty budowlane. W dniu 28 lipca 2005 r. uchwalono ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, którą zastąpiono ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[65]. Definicję partnerstwa publiczno-prywatnego w ujęciu przedmiotowym określa artykuł 1 ust. 2 ustawy. Przed-

[65] Dz. U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.

miotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Podmiotem publicznym, według założeń ustawodawcy, jest jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a także osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w przepisie art. 2 ustawy, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: 1) finansują ją w ponad 50 %; 2) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji; 3) sprawują nadzór nad organem zarządzającym; 4) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego; 5) związki podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt. 1 ustawy. Z kolei partnerem prywatnym, według ustawodawcy, jest przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny.

W szerszym ujęciu partnerstwo publiczno-prywatne postrzega T. Bovaird. Jest to współdziałanie podmiotów publicznych z pozostałymi podmiotami, oparte na wzajemnych zobowiązaniach [Bovaird, 2004, s. 200]. Definicja ta wykracza poza przyjęte w polskiej ustawie pojmowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako współdziałania pomiędzy pomiotami publicznymi i przedsiębiorcami. Partnerem współdziałania mogą bowiem być także organizacje pozarządowe.

W Polskiej literaturze, partnerstwo publiczno-prywatne jest rozumiane jako współdziałanie między organizacją publiczną i organizacją nastawioną na kreowanie zysku, polegające na długoterminowym angażowaniu się prywatnych inwestorów w realizację inwestycji publicznych na zasadach pozwalających lepiej realizować cele publiczne, a jednocześnie gwarantujących osiąganie zysku przez przedsiębiorstwo [Zysnarski, 2003, s. 9-11]. Definicja ta ma, jak zauważa Z. Dobrowolski, charakter deklaratywny. Nie zawsze współdziałanie publiczno-prywatne pozwala lepiej realizować cele publiczne. Definicja zawęża także współ-

działanie do realizowania inwestycji, co nie jest w pełni zasadne. Wspólne przedsięwzięcie, zgodnie z art. 2 pkt. 4 ustawy, może polegać na realizacji inwestycji. Jednakże może obejmować również remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub realizację innych świadczeń połączonych z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Rozważenia wymaga także samo pojęcie partnerstwa. Pojęcie to oznacza równe traktowanie siebie nawzajem[66]. Podmioty publiczne określają kryteria wyboru ofert i dokonują wyboru partnerów prywatnych a także, zgodnie z art. 8 ustawy, mają prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Trudno zatem nazywać to partnerstwem, którego cechą jest równość stron. W podjętej próbie konceptualizacji pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego Z. Dobrowolski definiuje to zjawisko, jako dobrowolne współdziałanie podmiotu publicznego oraz innego podmiotu nienależącego do sektora finansów publicznych, opartego na wzajemnych zobowiązaniach. Oczywiście podmioty współdziałania dążą do osiągnięcia określonego celu.

O ile podział zadań nie budzi wątpliwości – w przypadku podmiotów publicznych powinien zmierzać do aktywnego włączenia się w realizację przedsięwzięć, a nie tylko ograniczenia działalności do odbioru zadań wykonanych przez prywatnego partnera, o tyle doprecyzowania wymaga pojęcie ryzyka, tym bardziej, iż ustawa go nie definiuje. Ryzyko, jak podano w niniejszym opracowaniu, definiowane jest m.in. jako sytuacja, w której dostępność poszczególnych możliwości i związane z każdą z nich potencjalne korzyści i koszty są znane tylko z pewnym szacunkowym prawdopodobieństwem [Griffin, 2004, s. 285]. Ryzyko można także zdefiniować jako stopień niepewności co do sposo-

[66] http://sjp.pwn.pl/slowniki/partnerstwo.html [dostęp: 12.03.2017].

bu określenia celów, ich realizacji oraz oceny. Wśród rodzajów ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach współdziałania publiczno-prywatnego należy wymienić ryzyko inwestycyjne, w tym ryzyko rozpoczęcia i prowadzenia działalności. Na poziom ww. ryzyka wpływają czynniki polityczne, na przykład, brak zainteresowania obecnych i przyszłych decydentów implementowaniem w praktyce idei współdziałania publiczno-prywatnego. Na poziom ryzyka inwestycyjnego wpływają także czynniki ekonomiczne, a wśród nich wielkość PKB, deficytu budżetowego, wysokość stóp procentowych, poziom inflacji i bezrobocia, kursy walut. Wśród czynników prawnych wymienić należy wymienić: częstotliwość i nieprzewidywalność zmian przepisów prawnych, poziom przejrzystości systemu prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów podatkowych oraz prawa pracy. Istotne znaczenie mają także przepisy określające wymagania w zakresie ochrony środowiska, w tym wynikające z konieczności implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań prawnych przyjętych w Unii Europejskiej. Na ryzyko inwestycyjne wpływają czynniki infrastrukturalne, a wśród nich infrastruktura komunikacyjna, zgodność planów sieci energetycznych, wodnych, kanalizacyjnych z rzeczywistym ich rozmieszczeniem. Równie istotne są czynniki społeczne takie, jak m.in. wykształcenie i umiejętności pracowników, ich mobilność, zdolność do podejmowania decyzji, stosunek lokalnych społeczności do inwestorów, który w skrajnych przypadkach może przejawiać się brakiem społecznej akceptacji dla planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Kolejna grupa czynników wpływających na poziom ryzyka inwestycyjnego to możliwość wyboru nierzetelnego partnera, zastosowanie nieprawidłowych rozwiązań projektowych, niewłaściwej technologii. Dostarczenie zakontraktowanej ilości usług może być niemożliwie, na przykład z powodu zdarzeń pogodowych. Usługi mogą być świadczone poniżej ustalonej jakości. Niestabilność popytu w szczególności wynikająca z pojawienia się konkurencji, zmiany cen, niestabilność poboru opłat także może wpływać na poziom ww. ryzyka. Ryzyko strategiczne

wynika z niedostosowania strategii do warunków otoczenia lub zmian zachodzących wewnątrz organizacji. Ryzyko właścicieli obrazuje wpływ realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego na ryzyko zainwestowanego przez właścicieli kapitału [Leksykon Zarządzania, 2004, s. 503-505; Skoczyński, 2011, s.1-5]. Powyższą typologię należy uzupełnić o ryzyko korupcji (pojmowanej jako wykorzystanie zaufania interesariuszy dla własnych korzyści), która może wystąpić na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia w ramach współdziałania publiczno-prywatnego.

Przedmiotem współdziałania publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia przez podmiot publiczny i partnera prywatnego, dla którego jednym z celów jest osiągnięcie maksymalnego zysku. W takich warunkach prawidłowe współdziałanie wymaga precyzyjnego określenia praw i obowiązków w umowach. Równe istotne są także instytucje nieformalne, równowaga i ład instytucjonalny. Warunkiem współdziałania publiczno-prywatnego jest zaufanie pomiędzy podmiotem publicznym, partnerem prywatnym i społecznością. Determinuje ono gotowość interesariuszy do współpracy. Podmioty publiczne powinny swoimi działaniami kreować zaufanie publiczne. Przejrzystość działań, uwzględnienie wymogów wynikających z ustawy o finansach publicznych, dokonywanie oceny wspólnych przedsięwzięć nie tylko poprzez pryzmat rachunku ekonomicznego, ale także z punktu widzenia interesu publicznego oraz rozliczalność decydentów, są warunkami sine qua non kreowania zaufania publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli opublikowała wyniki kontroli podmiotów publicznych , które inicjowały i podejmowały działania w ramach współdziałania publiczno-prywatnego, w tym wielu jednostek samorządu terytorialnego. Choć kontrola dotyczyła głównie formalnych aspektów współdziałania publiczno-prywatnego i nie objęła wszystkich realizowanych umów, to na podstawie jej wyników można sformułować uogólnienie, iż w przeciwieństwie do organizacji państwowych, część gmin nie była należycie przygotowana do realizacji zadań w ramach

współdziałania publiczno-prywatnego [Najwyższa Izba Kontroli, 2012]. I tak na przykład, wskutek błędów na etapie formalizowania zasad współpracy, jedna z gmin została wspólnikiem mniejszościowym w spółce, przez co miała ograniczony wpływ na jej działalność oraz utraciła kontrolę nad majątkiem gminnym, który wniosła do spółki w postaci aportu. W kolejnym przypadku, na partnera przedsięwzięcia wybrano podmiot niedysponujący odpowiednimi środkami finansowymi i doświadczeniem. Ponadto bezzasadnie wypłacono koncesjonariuszowi kwotę 7,6 mln zł na opracowanie koncepcji architektoniczno-przestrzennej i projektu budowlanego. W innym przypadku, władze samorządowe uzasadniały brak realizacji przedsięwzięcia w ramach współdziałania publiczno-prywatnego niewielkim potencjałem ekonomicznym partnerów prywatnych, dla których kilkudziesięcioletni okres związania się umowami z gminą był postrzegany jako nadmiernie ryzykowny[67]. Tymczasem niewielkie zainteresowanie przedsiębiorców wynikało z ich trafnej oceny nienależytego przygotowania się gminy do realizacji planowanej inwestycji. Teren przewidziany przez gminę na przedsięwzięcie inwestycyjne był nieprzydatny z punktu widzenia partnera prywatnego, a ponadto nieuregulowany pozostawał jego stan prawny [Najwyższa Izba Kontroli, 2012]. W świetle powyższych ustaleń kontroli NIK należy sformułować uogólnienie, iż niektóre gminy nie w pełni ustaliły ryzyko własnej działalności, w tym w ramach kontroli zarządczej.

Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój współdziałania publiczno-prywatnego w Polsce stanowiła przedmiot badań prowadzonych m.in. przez Fundację Instytut Partnerstwa Publiczno - Prywatnego oraz Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz. Z badań ankietowych wynika, iż jedną z głównych przyczyn niskiego zaangażowania organizacji publicznych we współdziałanie publiczno-prywatne był brak środków finansowych. Wskazywano także na nieprzygotowanie do tego

[67] https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/051/ [dostęp: 29.04.2017].

typu przedsięwzięć, wynikające z braku odpowiednich kwalifikacji pracowników organizacji publicznych. W niektórych przypadkach argumentem przemawiającym za niepodejmowaniem działań w ramach współdziałania publiczno-prywatnego była obawa przed kontrolą instytucjonalną [FIPPP, KDGCiK, 2013, s. 105]. Ujawniono przekonanie o oportunizmie stron kontraktu, który wskazywał O.E. Williamson. W istocie, formuła współdziałania z partnerami prywatnymi nie była postrzegana jako szansa na wzbogacenie doświadczeń w zakresie zarządzania o rozwiązania przyjęte w sektorze prywatnym, lecz głównie jako narzędzie pozyskania środków finansowych na lokalne przedsięwzięcia.

Niepełną znajomość procedury, szans i zagrożeń płynących ze współdziałania publiczno-prywatnego może zniwelować lepszy dostęp zarówno przedstawicieli organizacji publicznych jak i partnerów prywatnych do informacji o zasadach współdziałania. Warto zastanowić się nad opracowaniem i opublikowaniem standardów, dobrych praktyk, wzorów postępowania w ramach współdziałania publiczno-prywatnego, precyzyjnego określenia ryzyka korupcji. Tego typu przedsięwzięcia oraz przejrzystość, rozliczalność decyzji, powinny skutecznie niwelować obawy przed wspólną realizacją zadań [FIPPP, KDGCiK, 2013].

VI. Gospodarka komunalna i inne zadania samorządowe

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej określają przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[68]. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Ustawodawca zatem przewiduje inne formy prowadzenia tej gospodarki. Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy cywilnoprawnej mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[69] oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów: ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[70]; ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych[71]; ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[72]; ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[73]; ustawy z dnia 21 października

[68] Dz. U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.
[69] Dz. U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.
[70] Dz. U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.
[71] Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.
[72] Dz. U. z 2016 r. poz. 1817.
[73] Dz. U. z 2016 r. poz. 1867 ze zm.

2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi[74]. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

Co do zasady, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, jak też o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Rzecz jasna wysokość cen i opłat musi uwzględniać koszty realizacji zadań ale również kondycję finansową lokalnych społeczności. Uprawnienia organów stanowiących JST, przedstawione powyżej, mogą być powierzone organom wykonawczym tych jednostek w drodze stosownych uchwał.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez samorządowe zakłady budżetowe ale tylko w zakresie realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej. Działalność wykraczająca poza ten zakres wymaga innej formy prowadzenia gospodarki komunalnej, tj. spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca przewiduje możliwość tworzenia przez JST spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych, a także możliwość przystępowania do takich spółek przez JST, a zatem nie muszą to być spółki ze 100 % udziałem (akcjami) JST. Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Ustawa o gospodarce komunalnej jednoznacznie określa okoliczności, gdy poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich. Muszą być łącznie spełnione następujące warunki. Po pierwsze, istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Po drugie, występujące w gminie bezrobocie w znacz-

[74] Dz. U. poz. 1920.

nym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki prawa handlowego na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa. Samorząd powiatowy nie może tworzyć spółek prawa handlowego.

W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza, do których stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Kadencja członka rady nadzorczej w spółkach z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego trwa 3 lata. Podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego lub komunalną osobę prawną w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, która spełnia wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym[75], z wyłączeniem posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spół-

[75] Dz. U. poz. 2259.

ek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Członków zarządu spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego powołuje i odwołuje rada nadzorcza. Podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego lub komunalną osobę prawną w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom, jest obowiązany podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, wymogów jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, określonych w art. 22 ustawy zasadach zarządzania mieniem państwowym. Przedstawiony powyżej przepis art. 10a ustawy o gospodarce komunalnej stosuje się także do spółek zależnych od spółek określonych w tym przepisie, w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 Kodeksu spółek handlowych, z tym że do członków rady nadzorczej spółki zależnej, reprezentujących w tej spółce spółkę z udziałem jednostki samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio przepis art. 19 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, z wyłączeniem posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

Do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz przepisy Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem przepisów ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Do zbycia akcji i udziałów w spółkach, o których mowa w art. 9, stosuje się odpowiednio przepisy art. 11-16 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Akcje i udziały w spółkach zbywa przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym zgodę na zbycie akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego wyraża organ stanowiący tej jednostki. W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia

wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek samorządu terytorialnego.

Spółka określa w regulaminie zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez nią, a także swoje obowiązki wobec odbiorców usług. Regulamin ten oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek.

Ustawa o gospodarce komunalnej określa także sposób przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji. W takim przypadku, przedsiębiorstwa te ulegają z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa. Jeżeli przepisy ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo komunalne, bez względu na charakter prawny tych stosunków.

Na zakończenie tej części opracowania należy wskazać na ustawowe rozwiązania w zakresie likwidacji jednej z form prowadzenia gospodarki komunalnej. Mianowicie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, zdecydować o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji. Mienie pozostałe po likwidacji samorządowego zakładu budżetowego może być także wniesione do zawiązanej przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Czynności związane z likwidacją samorządowego zakładu budżetowego wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Składniki mienia samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę stają się majątkiem spółki, a prawo zarządu gruntem samorządowego zakładu budżetowego

przekształconego w spółkę staje się prawem użytkowania wieczystego spółki. Spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością samorządowego zakładu budżetowego.

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw dotyczących, m.in. usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku. W miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacji zbiorczej jest z pewnych względów niemożliwa przepisy prawa, w tym ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszczają zastosowanie indywidualnych rozwiązań dotyczących gospodarki ściekowej. Polska nie dysponuje bogatymi zasobami wody pitnej. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera skuteczne wykorzystywanie tych zasobów oraz ochrona wód przed zanieczyszczeniami. Tymczasem, na przykład badania wód podziemnych prowadzone na terenie województwa lubuskiego w ramach monitoringu krajowego wykazały, że w 2015 r. dobry stan chemiczny stwierdzono w 70% badanych wód, natomiast słaby stan chemiczny w przypadku 30% ogółu badanych wód. W odniesieniu do 2014 r. w jednym punkcie pomiarowym odnotowano poprawę jakości wody (z klasy II na klasę I, tj. bardzo dobrej jakości). Pogorszenie jakości wystąpiło również w jednym punkcie pomiarowym. W pozostałych punktach jakość wód nie zmieniła się[76]. Jedną z przyczyn braku wielu ujęć wody o bardzo dobrej jakości jest niedorozwój sieci kanalizacyjnej mimo, iż w latach 2005-2015 poniesiono na ten cel znaczne nakłady finansowe a przyrost długości sieci kanalizacyjnej na obszarach wiejskich sięgał w niektórych województwach ponad dwieście punktów procentowych. Choć odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej w latach 2005–2015 zwiększył się w Polsce z 59,2% do 69,7% (wzrost o 10,5 punktów pro-

[76] WIOŚ, *Stan środowiska w województwie lubuskim w latach 2013-2015*, Zielona Góra 2016, s. 121-123. http://www.zgora.pios.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Raport_2016-www-18012017.pdf [dostęp: 15.02.2017].

centowych), to dysproporcje między miastami i wsią pozostały. O ile w miastach z sieci korzystało 89,8% ogółu ludności (wzrost o 5,0 punktów procentowych), to na obszarach wiejskich 39,2% (wzrost o 20,4 punktów procentowych)[77]. W przypadku niewystarczająco rozwiniętych obszarów pod względem infrastruktury kanalizacyjnej część mieszkańców powinna korzystać z przydomowych systemów do odprowadzania lub oczyszczania ścieków. Są to głównie zbiorniki bezodpływowe i przydomowe oczyszczalnie ścieków. W Polsce w 2015 r. funkcjonowało 2.339 tys. takich urządzeń, z czego około 91% stanowiły zbiorniki bezodpływowe. Większość, bo prawie 85% przydomowych urządzeń do odprowadzania nieczystości, zlokalizowanych było na obszarach wiejskich. Znajdowało się tam około 84% ogółu zbiorników bezodpływowych i około 92% ogólnej liczby przydomowych oczyszczalni ścieków[78].

Na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywają określone obowiązki: 1) zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji stacji zlewnych; 2) prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych; 2) uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie; 3) sprawowanie nadzoru nad realizacją obowiązków ciążących na właścicielach nieruchomości; 4) uchwalenie górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych; 5) organizowanie opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów z przedsiębiorcą posiadającym stosowne zezwolenie; 6) wydawanie zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz prowadzenie ewidencji wydanych i cofniętych zezwoleń; 7) weryfikacja skła-

[77] GUS, *Infrastruktura komunalna w 2015 r.,* Warszawa 2016, s. 13 – 16.
[78] GUS, *Infrastruktura komunalna w 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 17-19. http://zielonagora.stat.gov.pl/files/gfx/zielonagora/pl/defaultstronaopisowa/1078/1/1/r2016dz_ix_pp.pdf [dostęp: 15.02.12017].

danych sprawozdań przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; 8) sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa przez mieszkańców gminy.

Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a także zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi określają przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Kierunki rozwoju sieci są ustalane przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 ustawy). Stosownie do art. 15 ust. 1 ww. ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, którego obowiązek opracowania – zgodnie z art. 21 ust. 1 ww. ustawy – spoczywa na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym. Zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienie należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków stanowi obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Przedsiębiorstwo to jest jednocześnie obowiązane do prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody oraz kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych, a także kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych.

Na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wymagane jest uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w drodze decyzji administracyjnej, co oznacza możliwość jej zaskarżenia zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego. Organ wykonawczy gminy jest zobowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia, a rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwala regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (regulamin ten jest aktem prawa miejscowego). Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym m.in. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na jeden rok na podstawie analizy przychodów oraz kosztów. Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Ewidencja księgowa przedsiębiorstwa powinna w szczególności umożliwiać: wydzielenie kosztów stałych i zmiennych, przychodów związanych z poszczególnymi rodzajami działalności jednostki wodociągowo-kanalizacyjnej, a także w odniesieniu do poszczególnych taryf, ustalenie kosztów związanych z działalnością inwestycyjną w poprzednim roku obrachunkowym, dokonanie alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług. Do wniosku o zatwierdzenie taryf jednostka wodociągowo-kanalizacyjna dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Organ wykonawczy

gminy zobowiązano do weryfikacji taryf. Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami prawa. Rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę tę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Stosownie do art. 17 oraz art. 18 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[79], Burmistrz w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza projekt gminnego programu ochrony środowiska (podlega zaopiniowaniu przez zarząd powiatu), który następnie uchwala rada gminy. Program ten powinien określać w szczególności cele i priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do ich osiągnięcia, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Z wykonania programu Burmistrz sporządza co 2 lata raport, który przedstawia Radzie Gminy.

[79] Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

VII. Kontrola zarządcza i audyt w organizacjach samorządowych

Z zarządzaniem finansami lokalnymi nierozerwalnie związana jest kontrola zarządcza. Zainteresowanych szczegółową analizą zagadnienia odsyłam m.in. do opracowania poświęconego temu zagadnieniu opublikowanemu przez Instytut Spraw Publicznych UJ w 2017 r. [Dobrowolski, 2017]. W tym miejscu nadmienić należy, iż kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza definiowana jest jako proces, służący zapewnieniu, iż zasoby są pozyskiwane oraz wykorzystywane w taki sposób, aby skutecznie i efektywnie osiągać cele organizacji [Anthony, 1965]. Proces ten wpływa na zachowania, a szerzej kulturę organizacyjną [Flamholtz et al., 1985]. Ułatwia współpracę pomiędzy pracownikami oraz jednostkami organizacyjnymi [Ouchi, 1979, Flamholtz, 1983]. Z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej kontrola zarządcza wpływa zarówno na instytucje formalne jak i nieformalne, w tym zwyczaje, artefakty [Ouchi, 1979]. Dostrzegany jest także wpływ kontroli zarządczej na empowerment a zatem proces angażowania pracowników w podejmowanie decyzji, jak też kreowania poczucia odpowiedzialności za losy organizacji [Otley, 1994, Simons, 1995]. Kontrola zarządcza powinna kreować zaufanie publiczne (Z. Dobrowolski).

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in.: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji; zarządzania ryzykiem, co ma szczególne znaczenie w sytuacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na szczeblu samorządowym należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego a także kierownika jednostki. Minister Finansów został zobowiązany do określenia w formie komunikatu i ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów, standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodnych z międzynarodowymi standardami, w tym opublikowanymi przez INTOSAI.

Zanim zostaną przedstawione prawne rozwiązania w zakresie audytu, kontroli i nadzoru nad działalności organizacji samorządowych należy odnieść się do kwestii terminologicznych. Pojęcie „kontrolowanie", z którym można spotkać się w języku potocznym ale także w publicystyce, piśmiennictwie naukowym, oznacza zwykle porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym [Dobrowolski, 2008, s. 235]. Celem kontroli oczywiście jest nie tylko porównanie ww. stanów, ale także ocena z uwzględnieniem walorów sprawności i w przypadku działania powtarzalnego wprowadzenie modyfikacji w odniesieniu do celu lub poszczególnych członów działania; jest to proces sprawdzenia, czy działanie rzeczywiste jest zgodne z działaniem planowanym, mierzenie postępu w realizacji celów i podjęcie działań korygujących w przypadku odchyleń od planu [Pszczołowski, 1978, Stoner, Wankel, 1992, s. 457-458, Kuc, 2001].

W polskiej literaturze przedmiotu funkcjonują definicje kontroli w znaczeniu funkcjonalnym (*audit*), co oznacza badanie polegające na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym oraz dokonanie jego oceny. „W znaczeniu zarządczym (*control*) jest to przyjęty system zarządzania (procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy) służący do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte. Proces dzięki któremu zarządza się określonymi działaniami" [NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. 2005, s. 32]. W rozumieniu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji

Kontroli Państwowej (*International Organization of Supreme Audit Institution* – INTOSAI) audyt (*audit*) jest wewnętrzną lub zewnętrzną kontrolą instytucjonalną, natomiast pojęcie kontrola wewnętrzna - *internal control* oznacza kontrolę funkcjonalną [NIK, 2000, s. 73-77].

Kontrolowanie stanowi etap nieodłączny działania zorganizowanego, na co zwrócił uwagę nie tylko H. Le Chatelier ale także K. Adamiecki wskazując na cztery etapy tego działania: analizę, plan, wykonanie i kontrolę. Kontrola jest wymieniana w cyklu działania zorganizowanego jako ostatni etap tego działania, a także jako ostatnia funkcja zarządzania. Kontrola, jak zauważa B.R. Kuc, pełni funkcję poznawczo-dostosowawczą w procesie zarządzania [Kuc, 2005, s. 17].

Kontrolowanie jest obok planowania, organizowania i motywowania funkcją zarządzania. Pomiędzy funkcją kontrolowania i pozostałymi funkcjami zarządzania istnieje następujący związek: 1) z funkcją planowania - kontrola służy sprawdzeniu, czy i jak jest realizowany plan. Pojawia się tutaj zadanie kontroli polegające na dostarczeniu danych umożliwiających dostatecznie wczesne korygowanie celów określonych w planach, zgodnie z wymaganiami stawianymi przez zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, czy przy opracowaniu planu wykorzystano rzetelne dane; 2) z funkcją organizowania - identyfikacja i analiza poziomu zorganizowania instytucji pozwala na dokonywanie niezbędnych korekt w podziale zadań, uprawnień i odpowiedzialności między poszczególne składowe instytucji, porównanie socjogramu z organigramem; 3) funkcją motywowania - związek kontroli z motywacją polega na diagnozowaniu poziomu oddziaływania czynników mających zapewnić zgodność zachowań z oczekiwaniami. Ustalenie, czy przyjęte rozwiązania w zakresie motywowania pracowników są m.in. legalne, rzetelne, skuteczne, oszczędne, celowe [Dobrowolski, 2017].

Zgodnie z art. 272 ufp audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i

zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce. Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Audyt wewnętrzny prowadzi się również w jednostkach sektora finansów publicznych, których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego.

Audyt wewnętrzny prowadzi: audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo usługodawca niezatrudniony w jednostce, zwany dalej "usługodawcą". W jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Wieloosobowe lub jednoosobowe komórki audytu wewnętrznego tworzy się w urzędzie JST. Działalnością wieloosobowej komórki audytu wewnętrznego kieruje audytor wewnętrzny, zwany dalej "kierownikiem komórki audytu wewnętrznego".Do audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednoosobowej komórce audytu wewnętrznego przepisy ustawy dotyczące kierownika komórki audytu wewnętrznego stosuje się odpowiednio.

W jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony, na podstawie umowy zawartej na okres co najmniej roku, przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.

Audytor wewnętrzny ma prawo wstępu do pomieszczeń jednostki oraz wglądu do wszelkich dokumentów, informacji i danych oraz do innych materiałów związanych z funkcjonowaniem jednostki, w tym utrwalonych na elektronicznych nośnikach danych, jak również do sporządzania ich kopii, odpisów, wycią-

gów, zestawień lub wydruków, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Pracownicy jednostki są obowiązani udzielać informacji i wyjaśnień, a także sporządzać i potwierdzać kopie, odpisy, wyciągi lub zestawienia. Audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego, zwanego dalej "planem audytu" lub poza planem. Do końca roku kierownik komórki audytu wewnętrznego w porozumieniu z kierownikiem jednostki przygotowuje na podstawie analizy ryzyka plan audytu na następny rok. Kierownik komórki audytu wewnętrznego, przeprowadzając analizę ryzyka, bierze pod uwagę w szczególności zadania wynikające z planu działalności.

Do przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego, w tym w jej jednostkach organizacyjnych, audytora wewnętrznego zatrudnionego w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego upoważnia odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy do przeprowadzenia audytu wewnętrznego konieczne jest dokonanie czynności w jednostce podległej lub nadzorowanej, kierownik jednostki nadrzędnej lub nadzorującej może upoważnić audytora wewnętrznego zatrudnionego w tej jednostce do ich dokonania.

Oprócz audytu wewnętrznego, organizacje samorządowe są kontrolowane przez instytucje kontrolne. Znaczenie Najwyższej Izby Kontroli dla organizacji samorządowych otoczenia można ustalić analizując funkcje realizowane przez te organ. Podstawową funkcją naczelnego organu kontroli państwowej jest kontrola. O tym, w jaki sposób jest ona realizowana decydują przepisy normujące działanie instytucji kontrolnej, określające jej pozycję ustrojową i zakres kompetencji kontrolnych, procedurę i kryteria kontroli. Efekty kontroli zależą nie tylko od samego organu kontroli, ale również od działań podejmowanych w następstwie kontroli przez inne organy, na przykład przez organy ścigania. NIK przeprowadza kontrolę po to, by ustalić stan faktyczny, ujawnić nieprawidłowości w badanej działalności, ustalić przyczyny i

skutki tych nieprawidłowości, a także przedstawić propozycje wyeliminowania nieprawidłowości w przyszłej działalności jednostek kontrolowanych. NIK przedstawiając decydentom i opinii publicznej, w sposób rzetelny i obiektywny wyniki kontroli, wpływa na działalność instytucji wykorzystujących środki publiczne poprzez propagowanie postawy poszanowania prawa, odpowiedzialności i rozliczalności, idei przejrzystości życia publicznego. Wyniki kontroli utwierdzają decydentów, że dysponują rzetelnymi danymi o stanie finansowym jednostek sektora publicznego. NIK analizuje, czy jednostki stosują najlepsze rozwiązania księgowe. Oznacza to nie tylko kontroluje przestrzeganie zasad rachunkowości, ale też wskazuje kierunki poprawy sposobu księgowania. Zgodnie ze standardami INTOSAI, zadaniem naczelnych organów kontroli państwowej do jakich zalicza się NIK jest: (1) udzielenie ciału ustawodawczemu i innemu decydentowi niezależnego potwierdzenia odnośnie oszczędnego, wydajnego i skutecznego wdrożenia jego polityki; (2) Udzielenie ciału ustawodawczemu i innemu decydentowi niezależnego potwierdzenia odnośnie wiarygodności wskaźników lub oświadczeń dotyczących wykonywania zadań publikowanych przez kontrolowaną jednostkę; (3) Identyfikacja obszarów o słabym poziomie wykonywania zadań i udzielenie wsparcia kontrolowanej jednostce a także rządowi w poprawie działania z punktu widzenia oszczędności, wydajności oraz skuteczności; (4) Identyfikacja przykładów mogących stanowić wzory najlepszych zasad postępowania.

W warunkach demokracji i gospodarki wolnorynkowej celem kontroli NIK jest więc nie tylko ustalenie legalności i rzetelności realizacji finansów publicznych, ale także ustalenie, czy i w jakim zakresie instytucje publiczne oszczędnie i wydajnie wykonują zadania na rzecz społeczeństwa, jaka była skuteczność w osiągnięciu założonych celów, czy działalność państwa jest transparentna, jaka jest jakość usług publicznych, czy obywatele są traktowani przez organy państwa w jednakowy sposób. NIK nie ocenia natomiast celowości realizacji zadań przez JST niezależnie od

tego, czy są finansowane ze środków własnych, czy dotacji z budżetu państwa. Organ kontroli parlamentarnej oddziałuje na działalność państwa poprzez wskazywanie na możliwości poprawy sposobu gospodarowania środkami publicznymi, informowanie decydentów i społeczeństwa o sposobie wykonania zadań publicznych, wspieranie decydentów w stanowieniu prawa. Wśród pozostałych funkcji kontroli państwowej należy wymienić funkcję informacyjną, której znaczenie, z punktu widzenia naczelnych organów kontroli państwowej, jest wiodące. Funkcja ta przesądza o celowości kontroli. Celem NIK jest przekazanie decydentom i społeczeństwu informacji o faktycznej realizacji zadań i wykonaniu budżetu, a także działalności organu kontroli. Wyniki kontroli mogą inspirować do działań prawotwórczych (np. wnioski *de lege ferenda*). Publikowanie informacji o sposobie wykonania usług publicznych, ujawnianie tych informacji opinii publicznej, podnosi poziom wiedzy obywateli na temat funkcjonowania różnych sfer życia publicznego. W ten sposób organ parlamentarnej kontroli państwowej realizuje również funkcję edukacyjną. Naczelny organ kontroli państwowej jest łącznikiem pomiędzy rodzajami władzy państwowej. Jest ogniwem partycypacyjnym, za pośrednictwem, którego administracja samorządowa może uczestniczyć w tworzeniu programów, przekazując swoje uwagi na temat dotychczasowych rozwiązań (m.in. poprzez wyjaśnienia udzielane w toku kontroli). Wprawdzie uwagi takie może zebrać rząd, a za jego pośrednictwem parlament, jednakże włączenie w proces gromadzenia informacji organu niezależnego od władzy wykonawczej, który nie posiada uprawnień nadzorczych, sprzyja bezstronnemu informowaniu decydentów o problemach państwa. Działalność naczelnego organu kontroli państwowej sprzyja demokratyzacji sektora publicznego. Prawo ujawniania opinii publicznej wyników kontroli jest ograniczone ochroną interesów państwa i jednostki kontrolowanej.

Funkcje kontrolna, informacyjna, łączą się z funkcją prewencyjną. Celem jest nie dopuszczenie do nieprawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Media spełniają istotną rolę w

realizacji funkcji prewencyjnej kontroli państwowej. Upowszechniając ustalenia kontroli oraz przekazując wiadomości na temat funkcjonowania naczelnego organu kontroli państwowej kształtują publiczny wizerunek tego organu.

Z ustrojowej pozycji Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej wynika możliwość oddziaływania na inne organy, działające w ramach władzy wykonawczej, które wykonują zadania kontrolne. Zgodnie z art. 12 ustawy o NIK, organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej o samorządzie terytorialnym, współpracują z NIK i są zobowiązane do: (1) udostępnienia NIK na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez ten organy; (2) przeprowadzenia określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK; (3) przeprowadzenia kontroli doraźnych na zlecenie NIK. Powyższe uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli nie dotyczą pozarządowych i poza samorządowych organów kontroli. Na przykład artykuł ten nie ma zastosowania do Państwowej Inspekcji Pracy.

Funkcja represyjna jest kolejną funkcją kontroli państwowej. Osoby odpowiedzialne za powstanie nieprawidłowości ponoszą określone sankcje. W przypadku organu kontroli nie posiadającego uprawnień jurysdykcyjnych, środki władcze wobec kontrolowanych jednostek przysługują organom nadzoru. Wobec osób odpowiedzialnych za uchybienia, określone przepisami prawa sankcje dyscyplinarne, czy służbowe może wyciągnąć kierownik jednostki kontrolowanej, a wobec kierownika jego przełożony. Instytucja kontroli informując opinię publiczną i decydentów o wynikach kontroli posiada możliwość domagania się nałożenia sankcji na osoby odpowiedzialne za powstanie nieprawidłowości. Oprócz omówionych wyżej funkcji można wymienić jeszcze jedną, mianowicie funkcję doradczą. Polega ona na przekazywaniu otoczeniu informacji, które przyjmują postać opinii, wskazówek i nie mają charakteru wiążącego dla tych, którym są udzielane.

Kolejną organizacją państwową – państwową jednostką budżetową, posiadającą uprawnienia kontrolne wobec jednostek samorządu terytorialnego jest regionalna izba obrachunkowa,

której działalność określają przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[80]. Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór ten obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Izba dysponuje jeszcze jednym uprawnieniem. Mianowicie, w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego, Izba obligatoryjnie ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Innym przypadkiem, gdy Izba przejmuje uprawnienia JST jest sytuacja, gdy ustala ona budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych w przypadku niezachowania przez tę jednostkę zasad określonych w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Przepisy o których mowa wyżej stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego. Należy odnotować, że Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa wyżej kolegium Izby a zatem

[80] Dz. U. z 2016 r., poz. 561

organ RIO orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części budżet lub jego część dotknięte nieważnością ustala kolegium izby. Wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawiesza bieg 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, na okres nie dłuższy niż 30 dni.

Oprócz działalności nadzorczej Izby dokonują także kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych następujących jednostek: jednostek samorządu terytorialnego; związków metropolitalnych; związków międzygminnych; stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów; związków powiatów; związków powiatowo-gminnych; stowarzyszeń powiatów; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym zadaniem Izby jest opracowywanie raportów, analiz i opinii w sprawach określonych ustawami, co jest szczególnie przydatne z punktu widzenia planowania i wykonania budżetu państwa. Wreszcie, Izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, a w takim przypadku dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa.

Izba kontroluje gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa wyżej na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, do-

konywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Ustawa nakłada na Izbę obowiązek przeprowadzenia co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Izby mogą również przeprowadzać kontrolę: 1) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego - na wniosek jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków; 2) jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych - na wniosek organów administracji rządowej, agencji lub funduszy celowych w przypadku przekazania środków publicznych na rzecz tych podmiotów.

Ustawodawca wyszczególnia wśród zadań kontrolnych w odrębnym artykule jedno, mianowicie RIO kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej. Kryterium tej kontroli stanowi zatem rzetelność, jak i legalność. W art. 10 RIO wskazano na dodatkowy obowiązek informacyjny prezesa Izby. Mianowicie, informację o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych prezes Izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków.

Z kolei, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. W tym przypadku, organ RIO - Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin

oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu. Po przyjęciu raportu przez kolegium prezes izby przekazuje raport organom: stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium w odrębnej uchwale oddala zastrzeżenia lub je uwzględnia i zmienia raport. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym. Powyższe obowiązki informacyjne realizuje się odpowiednio w przypadku związków jednostek samorządu terytorialnego, z tym że raport przekazuje się także organom jednostek należących do związku.

Do zadań izby należy ponadto: 1) wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych; 2) wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego; 3) wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; 4) wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami; 5) wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium; 6) rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami; 7) rozpatrywanie innych spraw określonych w odrębnych ustawach; 8)udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o RIO (tj. jednostek samorządu terytorialnego, związ-

ków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego) w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych; 9) wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych; 10) wydawanie opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem. W razie powtarzającego się naruszania przez izbę prawa, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej może rozwiązać kolegium izby, określając jednocześnie termin nie dłuższy niż 3 miesiące - dla powołania kolegium w nowym składzie. Rozwiązanie kolegium jest równoznaczne z odwołaniem prezesa i zastępcy prezesa izby.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[81] Wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem, że kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności: 1) dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań; 2) za-

[81] Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

pewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach; 3) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; 4) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw.

Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Sytuacjami nadzwyczajnymi, o których mowa wyżej są również sytuacje kryzysowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[82]. Polecenia Wojewody nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych lub innych tajemnic prawnie chronionych wojewoda ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej w województwie przez organy administracji rządo-

[82] Dz. U. z 2017 r. poz. 209

wej, a także przez organy samorządu terytorialnego w zakresie zadań przejętych na podstawie porozumienia lub zadań zleconych.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego, według art. 14 ust. 2 ww. ustawy, należy m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej; współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego.

Na zakończenie tej części analizy działalności kontrolnej organów państwa należy wskazać na przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[83]. Zgodnie z art. 95 tejże ustawy jednostki samorządu terytorialnego podlegają audytowi obejmującym ocenę gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz ocenę gospodarowania środkami publicznymi innymi niż wyżej wymienione, z wyłączeniem badania celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego.

[83] Dz. U. z 2016 r. poz. 1947

VIII. Motywowanie w organizacjach samorządowych

1. Kierowanie pracownikami organizacji samorządowych

Zanim przedstawione zostaną teorie motywacji i sposoby modyfikowania zachowania pracowników samorządowych należy poświęcić uwagę kierownikom różnego szczebla, gdyż oprócz wzajemnych relacji pomiędzy pracownikami, które mogą stanowić przyczynę braku motywacji do pracy, relacja kierownik-pracownik jest tą, która może stanowić źródło sukcesów lub niepowodzeń organizacji[84].

Osoba kierująca zespołem ludzkim, organizacją (kierownik) ma do spełnienia określone role. W ocenie H. Mintzberga można wyróżnić następujące role kierownika [Mintzberg, 1975, Stoner, Wankel, 1992, s. 37]:

- Interpersonalną (reprezentant, przywódca, łącznik).
- Informacyjną (monitorujący, rozdzielający informacje, rzecznik).
- Decyzyjną (przedsiębiorca, przeciwdziałający zakłóceniom, rozdzielający zasoby, negocjator).

W ramach roli interpersonalnej można wyróżnić rolę reprezentacyjną. Polega ona na kreowaniu właściwego klimatu kontaktów wewnątrz i na zewnątrz organizacji, promowaniu pozytywnego obrazu organizacji. Rola przywódcy polega na wytyczeniu celów, mobilizacji zespołu do ich osiągnięcia, stworzenia zespołowi organizacyjnych i materialnych warunków działania. Rola łącznika polega na ułatwianiu i organizowaniu kontaktów ważnych dla prawidłowego funkcjonowania firmy. Monitorowanie polega na poszukiwaniu informacji tak w otoczeniu jak i wewnątrz organizacji. Warto pamiętać, iż nie można zarządzać nie posiadając informacji. A zatem kierownictwo organizacji musi być bardzo

[84] W tej części opracowania wykorzystano; Z. Dobrowolski, *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, PWSZ, Sulechów 2008.

dobrze poinformowane o wszystkich istotnych dla organizacji sprawach. Ów monitoring dotyczy także prawidłowości przebiegu informacji w zespołach i pomiędzy nimi. Zakłócenia w przepływie informacji, w tym nierówności w dostępie do informacji powoduje, iż ci przed którymi informacje się zataja czują się manipulowani i oszukiwani, a to rodzi nie tylko frustrację ale i agresję oraz chęć działania „na swój rachunek", w skrajnych przypadkach, nawet wbrew interesom organizacji. Występując w roli rzecznika kierownik informuje organizacji o jej sprawach. Rola przedsiębiorcy polega na wprowadzaniu nowych rozwiązań, podejmowaniu decyzji, w tym obarczonych ryzykiem. Rola przeciwdziałającego zakłóceniom polega na niwelowaniu wszelkich sporów zagrażających prawidłowemu funkcjonowaniu organizacji [Koźmiński, Piotrowski (red.), 2001, s. 68-70].

Pełnienie funkcji kierownika wymaga posiadania pewnych cech: odporności na zmęczenie fizyczne, zdolności do koncentracji i podzielności uwagi, szybkiego reagowania, umiejętności radzenia sobie ze stresem, czy obiektywnej analizy zagadnień. Badania własne, którymi objęto 10 kierowników urzędów gmin wykazały, iż wśród ww. cech największą wagę przywiązywano do umiejętności radzenia sobie ze stresem. Przy czym co czwarty z badanych przyznał, że takowej umiejętności, jego/jej zdaniem, nie posiada. Wśród pozostałych umiejętności wymieniono zdolność słuchania innych, co jest istotne zważywszy na potrzebę dobierania właściwych sposobów motywowania określonych osób. Zarządzanie wymaga kwalifikacji intelektualnych. A zatem umiejętności szybkiego uczenia się, poznawania nowych zagadnień, opanowania nowych umiejętności.

J.S. Livingstone identyfikuje cechy charakteryzujące skutecznych kierowników:

- potrzeba kierowania – tylko człowiek, który chce wpłynąć na wyniki działalności innych i który z tego czerpie zadowolenie, ma szansę być skutecznym kierownikiem,
- potrzeba władzy – dobry kierownik odczuwa potrzebę wywierania wpływu na innych. Wykorzystuje do tego nie

autorytet zajmowanego stanowiska, lecz swoją wiedzę i umiejętności,

- zdolność empatii – skuteczny kierownik rozumie i umie postępować z często nieujawnianymi emocjonalnymi reakcjami innych członków organizacji. Jest to potrzebne do pozyskania ich współpracy [Stoner, Wankel, 1992, s. 42].

J. Kotter wymienia cechy skutecznych kierowników:

- troszczą się o to, by ich działania były zgodne z oczekiwaniami innych,
- tonują władzę dojrzałością i opanowaniem, co oznacza, że unikają impulsywnego jej demonstrowania i odrzucają taktykę zbędnej szorstkości wobec otoczenia [Stoner, Wankel, 1992, s. 262]. Analiza odpowiedzi pracowników 10 urzędów gmin (badaniami objęto 50 urzędników) wykazała, że żaden z ich kierowników nie odrzucił, w ich ocenie, w relacji z pracownikami taktyki szorstkości wobec otoczenia. Powodowało to nieporozumienia i zbędny, zdaniem badanych, stres towarzyszący realizacji codziennych obowiązków.

Wśród stylów kierowania, w literaturze wymienia się: autokratyczny, konsultatywny, partycypacyjny i bierny. Styl autokratyczny charakteryzuje się wysokim poziomem zaangażowania kierownika w pracę podległego zespołu. Kierownik w istotnym zakresie interweniuje w przebieg pracy swoich pracowników. Ustala zadania dla zespołu, wpływa na sposób ich wykonania. Ustala terminy realizacji zadania i kontroluje realizację zadania, na bieżąco korygując kierunki i sposoby wykonania zadania. Omawiany styl kierowania jest realizowany przez kierownika, którego ludzie interesują tyle, na ile mogą wpłynąć na sposób wykonania zadania. Podwładni są traktowani przedmiotowo działania zespołowego. Zakłada, że do osiągnięcia sprawności w wykonaniu zadania wystarczy posłuszeństwo, dyspozycyjność i

biegłość wykonawcza podwładnych oraz wysoki poziom zaangażowania w pracę przełożonego. Wspomniany wyżej kierownik nie liczy na twórcze postawy swoich podwładnych. Natomiast jest przekonany o konieczności stosowania kar w przypadku stwierdzenia niesubordynacji podwładnych. Badacze wskazują, że tego typu styl kierowania jest wskazany w sytuacji, gdy poziom dojrzałości pracowników jest niski. Są oni bierni. Ponadto jest przydatny w początkowej fazie kierowania, gdy nowozatrudnieni uczą się pracy, procedur, przepisów. Gdy oczekują zaangażowania i pomocy kierownika. Kierowanie autokratyczne nie jest wskazane, gdy organizacja ma wypracowany system reagowania na sytuacje powtarzalne, a kwalifikacje pracowników i ich motywacja są właściwe z punktu widzenia współdziałania grupy i osiągania sprawności w organizacji [Czermiński, Czerska, Nogalski, Rutka, Apanowicz, 2001, s. 127-134].

Styl konsultatywny polega na działaniu kierownika zmierzającym do włączenia podwładnych w proces organizowania ich pracy, przy zachowaniu przełożonego do ostatecznego decydowania o sposobie, miejscu i czasie realizacji przez nich zadań. Kierownik wychodzi z założenia, że pracowników należy traktować nie jak partnerów, lecz jak konsultantów, gdyż pracownicy nie są skłonni do ponoszenia współodpowiedzialności za losy zespołu w którym uczestniczą. Taki styl kierowania jest wskazany, gdy podwładni potrafią już realizować znaczną część postawionych im zadań bez konieczności stałego nadzoru przełożonego. Zdolni są do analizy sposobów realizacji zadań, ale ich kwalifikacje nie są równe kwalifikacjom kierownika. Styl konsultatywny nie sprawdza się w sytuacji, gdy kwalifikacje podwładnych dorównują lub przewyższają kwalifikacje przełożonego, a ponadto stworzono system odpowiedzialności grupy za wyniki pracy [Ibidem].

Styl partycypacyjny charakteryzuje się wysokim poziomem zaangażowania się kierownika w sprawy podległego mu zespołu. Owe zaangażowanie nie ma charakteru władczego. Kierownik koncentruje się na postawach pracowników i stosunkach między-

ludzkich. Poświęca mało czasu kontroli sposobu wykonania zadania, a skupia uwagę na końcowych wynikach pracy podwładnych. Warunkiem powodzenia kierowania partycypacyjnego jest wysoki poziom kwalifikacji pracowników, poziomu moralnego i prowadzenie motywacji nakierowanej na promowanie działań o charakterze kreatywnym. Styl ten nie będzie sprawdzał się w sytuacji, gdy cele pracowników będą sprzeczne z celami organizacji. Z kolei styl bierny charakteryzuje się niskim poziomem bezpośredniego zaangażowania się kierownika w pracę podległego zespołu. Kierownik ogranicza się do ustalenia granic działania zespołu oraz form ponoszenia odpowiedzialności. Angażuje się w pracę podwładnych na ich wniosek lub w przypadku naruszenia norm i zasad obowiązujących w organizacji. Jego zadaniem wówczas jest przywrócenie warunków niezbędnych do działania zgodnego z normami i zasadami [Czermiński, Czerska, Nogalski, Rutka, Apanowicz, 2001, s. 127-134]. W praktyce, w działalności organizacji samorządowych, jak wynika z badań własnych przeprowadzonych w latach 1992-2013 w 30 urzędach gmin dostrzega się łączone style kierowania. Konieczność realizacji zadań i przestrzegania terminów zawitych określonych przepisami prawa skłania kierowników średniego szczebla do preferowania stylu autokratyczno-konsultatywnego.

W. Kieżun, za J.A. Brownem, formułuje inny podział kierowników wyróżniając autokratów: surowych, życzliwych i nieudolnych oraz laissez-faire. Z kolei R. Likert wyróżnia style kierowania: autokratyczny, autokratyczny życzliwy, konsultacyjny i partycypacyjny. R. Tannenbaum i W.H. Schmidt wyróżniają siedem stylów kierowania biorąc pod uwagę sposób podejmowania decyzji kierowniczych: 1) kierownik decyduje i ogłasza decyzję; 2) kierownik przekonuje podwładnych o słuszności swojej decyzji; 3) kierownik przedstawia pomysły i zachęca do pytań; 4) kierownik przedstawia decyzje i podkreśla, że mogą zmienić się; 5) kierownik przedstawia zagadnienie, uzyskuje opinię od podwładnych i decyduje; 6) kierownik określa zakres, w jakim podwładni mogą decydować i wzywa ich aby decydowali; 7) kierownik ze-

zwala podwładnym działać w granicach określonych przez swojego przełożonego. Z kolei G.S. Sargie klasyfikuje style kierowania biorąc pod uwagę cechy osobowościowe: 1) osobisty – styl egocentryczny. Kierownik jest wymagający, żąda dyscypliny, zmienny w nastrojach, przeświadczony o swojej nieomylności, tytan pracy, rozsadzany przez energię i osobistą przedsiębiorczość; 2) impulsywny – odmiana stylu osobistego. Jest to osoba o emocjonalnej, impulsywnej naturze. Jest kreatywny, ale nie konsekwentny; 3) bezosobowy – nie angażuje się emocjonalnie, jest racjonalny i powściągliwy, ściśle określa podział kompetencji, przy podejmowaniu decyzji uwzględnia opinię doradców; 4) styl zbiorowy – kierownik jest osobą z grupy, życzliwy, lubiący dyskusje; 5) styl spokojny – preferuje ład i spokój, kieruje się rozwagą a nie odwagą, podejmuje decyzje przy ograniczonej kolegialności [Kieżun, 1997, s. 155-161].

W.J. Redlin wyróżnia dwa style kierowania: elastyczny (tolerancja w sytuacjach niejasnych, swoboda w sytuacjach nieokreślonych, brak dogmatycznego podejścia, altruizm, niewrażliwość na uroki władzy) oraz impulsywny (niezdecydowanie, uzależnienie od innych, brak własnego zdania, łatwość ulegania wrażeniom). R. Blake i J.S. Moutoun, biorąc pod uwagę zainteresowanie kierownika sprawami ludzkimi oraz wykonaniem zadań, wyróżniają takie style kierowania, jak: anemiczny, klub społeczny (niewielkie zainteresowanie sprawami zawodowymi, natomiast dbałość o jak najlepsze stosunki międzyludzkie), autokratyczny, pośredni, pracy zespołowej [Ibidem].

J. Zieleniewski wyróżnił styl autokratyczny oraz styl polegający na stawianiu zadań całościowych, pozostawiając dużo swobody, co do sposobu wykonania zadania. Skrajnym stylem jest kierowanie przez doradzanie, gdzie pozostawia się podwładnemu pełną swobodę decyzji co do zadań i sposobów ich wykonania ale też pełną odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Według J. Kurnala istnieje styl dyrektywny polegający na silnym podkreśleniu formalnego czynnika hierarchii organizacyjnej oraz roli kontroli w sprawdzaniu, czy system norm jest przestrzegany

oraz styl integratywny polegający na stosowaniu bodźców pobudzających siły integrujące i uzyskaniu akceptacji pracowników dla realizacji celów. W końcu, W. Kieżun wymienia styl racjonalno-demokratyczny, który określa jako kult fachowości, ładu organizacyjnego, korzystania z partycypacji celem zapewnienia sprawności w działaniu, działania wg założenia, że każdy działa z maksymalną samodzielnością, w ramach ustalonego zakresu. Z kolei styl autorytatywno-kolegialny, choć w nazwie zawarta jest sprzeczność, tylko w założeniach oparty jest o partycypację. Pomimo istnienia kolegialnych rozwiązań, jak narady, konferencje, decyzje i tak podejmuje dyrektor kierując się swoją oceną i wchodząc w zakres kompetencji niższych ogniw. Choć, jak zauważa W. Kieżun, stylem preferowanym jest styl demokratyczny, relatywizm jego skuteczności jest mocno podkreślany przez wielu autorów [Ibidem].

Z. Dobrowolski wskazuje na trzy style kierowania, które można dostrzec w działalności organizacji samorządowych: 1) racjonalny normatywnie, gdzie wychodzi się z założenia, że każdy z pracowników działa samodzielnie w granicach prawa i zakresu powierzonych zadań, autokratyczno-konsultatywny, gdzie pewien zakres konsultacji jest wykorzystywany do legitymizowania działań, ale jednocześnie decyzje ostateczne podejmuje kierownik.

Warto też na marginesie zauważyć, że na styl kierowania wpływa szereg zmiennych, a ich waga wymaga każdorazowego ustalenia w odniesieniu do konkretnego kierownika i jednostki organizacyjnej. Za zmienne interweniujące wpływające na relatywizm stylu kierowania zwracali uwagę W. Kieżun oraz Z. Dobrowolski [Kieżun, 1997, s. 164, Dobrowolski, 2017a].

Interesujący model relatywizmu stylu kierowania, z perspektywy praktyki zarządzania, zbudował F. Fiedler. Zakłada on, że w sytuacji niekorzystnej (na przykład stosunki przełożony-podwładny są złe, kierownik ma niewielki poziom autorytetu) najlepszy jest styl zorientowany na zadania. W sytuacji, gdy stosunki przełożony – podwładny są bardzo dobre, zadania przygo-

towywane są precyzyjnie, a kierownik cieszy się wysokim autorytetem także najlepszy jest styl zorientowany na zadania. Natomiast w sytuacji, gdy stosunki przełożony – podwładny są dobre, zadania przygotowywane są średnio, a kierownik cieszy się dostatecznym autorytetem najlepszy jest styl zorientowany na stosunki ludzkie [Kieżun, 1997, s. 166-167].

Często pozostaje nierozwiązany problem, czy w organizacji samorządowej mamy do czynienia z przywódcą, jakim jest polityk, wygrywający wybory samorządowe i obejmujący stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta, czy też jest to nadal kierownik, a nie przywódca. Rzecz jasna odpowiedź na to pytanie nie będzie miała charakteru uniwersalnego. Przywództwo to zdolność osiągania rezultatów za pośrednictwem grupy ludzi. Tym samym jest także kierowanie. Kierownik to osoba, która zleca wykonanie zadania i egzekwuje jego realizację. Kierownik wykorzystuje swoją władzę. Przywódca wyzwala reakcje dobrowolne [Griffin, 1996, s. 492]. Przywódca polityczny stając się kierownikiem urzędu w zakresie wykonywania zadań samorządowych może być tylko kierownikiem, nie zaś przywódcą. Trudno bowiem dostrzec w pracownikach urzędów dobrowolnych reakcji i podejmowania zadań z własnej inicjatywy. Przeciwnie, w związku z systemem rejestracji spraw i ich przydziału oraz zawitych terminów ustawowych jest to wręcz niemożliwe.

Dla potrzeb dydaktycznych należy wspomnieć, iż R.A. Webber wyróżnił cztery wymiary przywództwa: (1) wspieranie – działanie sprzyjające powstaniu u podwładnych poczucia własnej wartości; (2) ułatwianie współdziałania; (3) wzbudzanie entuzjazmu pracy dla organizacji; (4) ułatwianie działań. Wśród rodzajów przywództwa można wyróżnić: transakcyjne i transformacyjne. Przywództwo transakcyjne polega na ciągłym rozpoznawaniu, wywieraniu wpływu i spełnianiu zmieniających się oczekiwań podwładnych. Przywództwo transformacyjne polega na mobilizowaniu ludzi do zmierzania w wyznaczonym kierunku i wprowadzenia zmian niezbędnych do realizacji wizji [Webber, 1984, s. 179].

2. Kultura organizacyjna

Pojęcie kultury można rozpatrywać w znaczeniu antropologicznym. W znaczeniu zinternacjonalizowanym – kultura oznacza przyswojenie wzorów i modeli normatywnych lub wartości i przejawia się w zachowaniu ludzi. W znaczeniu normatywno-aksjologicznym kultura to normy, reguły i wartości oddzielone od ludzkich działań. W znaczeniu przedmiotowym kultura to przedmioty i wytwory stanowiące rezultat ludzkich działań. We współczesnym rozumieniu, niektórzy z badaczy postrzegają kulturę jako wytwór zbiorowości ludzkich. Według M. Kostery kultura nie jest tworem natury. Otrzymujemy ją w darze od innych, którzy wcześniej od nas byli uczestnikami kultury [Kostera, 1994, s. 12]. To prawda, że kulturę otrzymujemy w darze od innych. Warto jednak pamiętać, że kultura podlega ciągłym przeobrażeniom. Także środowisko naturalne w pewien sposób oddziałuje na kulturę ludzi.

B. Nogalski, za K. Zimniewiczem zauważa, iż przyczyny zainteresowania się kulturą organizacyjną są wynikiem zmian jakie zaszły w otoczeniu organizacji. Sukces Japonii zwrócił uwagę badaczy na organizacje japońskie, a przede wszystkim na dbałość o system norm i wartości pracowników. Ustalono wówczas, że istnieje związek pomiędzy kulturą organizacyjną a efektywnością działania. Ponadto zdano sobie sprawę, że każda organizacja ma określony, charakterystyczny dla niej system wartości, zwany kulturą organizacji, który stanowi jądro działalności organizacji, z którego wynikają niemal wszystkie posunięcia strategiczne [Zimniewicz, 1999, s. 297]. Cz. Sikorski zauważa, iż kulturę organizacyjną należy traktować w aspekcie zinternalizowanym, a więc zajmować się normami i systemami wartości, które stają się stymulatorami określonych zachowań [Sikorski, 1986, s. 16]. Kultura organizacyjna jest kategorią społeczną. Oznacza to, że zachowania ludzi w organizacji są podporządkowane pewnym wspólnym

wzorcom i modelom [Czermiński, et al., 2001, s. 585-608]. J. Zieleniewski stwierdza, że kulturę organizacyjną należy mierzyć stopniem, w jakim hierarchia podporządkowania celów odzwierciedla się w świadomości i działaniu członków organizacji. E. Pietkiewicz stwierdza, że kultura organizacyjna oznacza właściwy klimat organizacyjny i sposób zarządzania, system zachęt, stosunki międzyludzkie [Kałużny, Pietkiewicz, 1993, s. 47]. W ocenie Z. Dobrowolskiego kultura organizacyjna to zbiór norm wartości, które stymulują i regulują zachowanie członków organizacji, istotne dla realizacji określonego celu [Dobrowolski, 2008]. W przeciwieństwie do znaczenia normatywno-aksjologicznym, cyt. wyżej autor nie oddziela norm i wartości od ludzkich działań. Z kolei według M. Bratnickiego, R. Krysia i J. Stachowicza kultura organizacyjna to podzielane znaczenia, symbole, rytuały, schematy poznawcze nieustannie formowane i przekształcane w miarę, jak organizacja stara się zrównoważyć wymogi zachowania wewnętrznej spoistości z potrzebami reakcji wykrywanymi w otoczeniu. Kultura ta obejmuje wzorce kategoryzowania rzeczywistości, schematy decyzyjne kategoryzujące zjawiska, procedury ignorowania lub interpretowania anomalii mogących naruszyć użytkowany układ odniesienia [Bratnicki, Kryś, Stachowicz, 1988, s. 67].

W skład kultury organizacyjnej wchodzą: założenia, normy i wartości oraz tzw. artefakty, tj. sztuczne twory kultury – mity (pewność, niepewność zatrudnienia itp.), legendy, ceremonie, rytuały, sztuka, technologia, przedmioty materialne (wnętrza instytucji, stonowane kolory, obrazy na ścianach itd., sposób ubierania się członków organizacji). Normy i wartości, trwalsze od artefaktów są trudniejsze do zaobserwowania. Wyróżnia się normy i wartości deklarowane (na przykład kodeks etyczny, regulamin) i normy i wartości przestrzegane, które nie muszą być zbieżne z tymi pierwszymi. Sytuacja w której członkowie organizacji przyzwalają na rozbieżność pomiędzy normami i wartościami deklarowanymi a przestrzeganymi ułatwia wystąpienie zjawisk patologicznych w organizacjach [Dobrowolski, 2017a].

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na pozytywny wpływ kultury organizacyjnej na funkcjonowanie organizacji:

- umożliwia zrozumienie misji i strategii organizacji,
- umożliwia integrację uczestników i porozumienie, co do tego, jak i przy pomocy jakich zasobów można i należy działać,
- oferuje uczestnikom jednolite sposoby pomiaru i kryteria oceny realizacji zakładanych celów,
- umożliwia dokonywanie zmian i ułatwia określanie sposobów doskonalenia organizacji [Czermiński et. al, 2001, s. 585-608].

W zakresie wewnętrznej integracji, która jest niezbędna by organizacja mogła realizować strategię kultura organizacyjna:

- oferuje wspólny język i aparat pojęciowy, co ułatwia porozumiewanie się a zatem i integrację,
- definiuje granice grupy, kryteria przyjęcia i odrzucenia,
- wyznacza zasady władzy. Określa jak można osiągnąć władzę, jak ją utrzymywać, wykorzystywać i okazywać,
- sprzyja zaspokajaniu potrzeb bezpieczeństwa i zawiera kryteria nagradzania oraz karania [Ibidem].

Kultura organizacyjna uzależniona jest od wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Ma na nią wpływ kultura danego kraju, normy i wartości ludzi tworzących organizację, forma własności, stosowane technologie, zakres działania organizacji, wiek, historia i wielkość organizacji. W starej i dużej organizacji może występować o wiele silniejsza tendencja do konserwatyzmu niż w organizacjach młodych i niewielkich. Tam, gdzie przeważa styl autokratyczny w kierowaniu kultura organizacyjna jest skoncentrowana wokół takich wartości, jak dyscyplina, posłuszeństwo, lojalność. Styl partnerski w kierowaniu preferuje kulturę otwartą, samodzielność i odpowiedzialność pracowników. Starsi pracownicy wnoszą do organizacji takie wartości, jak tradycja, bezpie-

czeństwo i spokój. Młodzi – dynamikę, więcej skłonności do ryzyka, otwartość poglądów i skłonność do zmian [Ibidem].

Istota organizacji wynika z kulturowej orientacji. Podzielany wspólnie przez pracowników system wartości wyznacza zbieżność interesów organizacji z interesami pracowników i określa stosunek do otoczenia. T. Deal i A. Kennedy zdefiniowali cztery typy kultur organizacyjnych. Kultura „macho" – organizacja działa według hasła „pokaż mi górę, a zdobędę ją". Organizacja preferuje młodych, przebojowych, zdolnych do podejmowania ryzyka ludzi. Ceni się sukces. Sukces oznacza poważanie, dobrobyt, władzę, jest więc entuzjastycznie świętowany. Niepowodzenia są bezlitośnie obnażane. Język w komunikacji jest niekonwencjonalny, a nawet zwulgaryzowany by podkreślić twardość i zdecydowanie. Kultura „krótka mowa, twarda gra" – organizacja preferuje pracowników, którzy oddają się pracy bez reszty. Ceniona jest aktywność, zaś osoby spokojne są niemile widziane. Preferowana jest bezkonfliktowość i współpraca w zespole. Kultura „stawianie na firmę" jest oparta na spokoju, zaufaniu do porządku i racjonalności działania. Ideałem pracownika jest osoba stateczna, dojrzała i racjonalna. Kariera jest stopniowa i przebiega po szczeblach organizacyjnych. Okazywanie emocji nie jest dobrze widziane. Osoby starsze mają swoich podopiecznych, których przygotowują do objęcia po nich schedy. W organizacji dużą wagę przywiązuje się do narad. Kultura „proces" oparta jest na stabilności i świadomości celu. Zespół do dokładnie informowany, czego się od niego oczekuje. Zadania są rozdzielanie. Istotne są symbole związane ze stanowiskiem – większy lub samodzielny pokój, sposób bycia, wynagrodzenie. W niektórych organizacjach nawet usytuowanie pracowników na poszczególnych piętrach ma podkreślać przynależność do poszczególnych stanowisk. Taka kultura nie jest podatna na zmiany [Ibidem, Deal, Kennedy, 2000].

Na organizację wpływa przyjęty system wartości. Ch. Handy wyróżnia cztery systemy wartości organizacji: 1) orientacja na władzę; 2) orientacja na rolę; 3) orientacja na zadania; 4) orien-

tacja na osobę [Bratnicki, Kryś, Stachowicz, 1988, s. 83]. W kulturze władzy znaczenie ludzi jest niewielkie. W organizacji panuje współzawodnictwo interpersonalne. Istnieje wysoka niepewność co do przyszłości i brak wewnętrznego zaangażowania. Kreatywność jest zwrócona na dyskredytowanie innych pracowników. Także w kulturze roli znaczenie ludzi jest niewielkie. Ludzie są traktowani jako wykonawcy określonych zadań. Brak jest sposobności do wyrażania emocji. Kreatywność nie jest mile widziana. Możliwość intelektualnego rozwoju jest niewielka. W kulturze zadaniowej, tak jak i kulturze – orientacji na osoby, znaczenie ludzi jest znaczne. W kulturze zadaniowej panuje komunikacja nieformalna, wspólne zadania i cele generują silne więzi emocjonalne pomiędzy pracownikami i zaangażowanie. Kreatywność jest doceniana. W orientacji na osoby praca jest dostosowana do preferencji pracowników. Istnieje duże zaangażowanie pracowników, którzy są zorientowani na samorealizację. W organizacji zachęca się pracowników do szkoleń i wprowadzania nowych rozwiązań [Czermiński, et al., 2001, s. 597].

Wymienione wyżej typy kultury organizacyjnej wpływają na sposób zarządzania. W kulturze władzy przywódca określa wartości i cele realizowane przez organizację. Nie dostrzega potrzeby formalizowania struktur i reguł działania, formalnego definiowania ról i kompetencji poszczególnych pracowników. Pracownicy muszą być zorientowani na źródło władzy. Lojalni podwładni korzystają ze wspaniałomyślności swojego przełożonego. Najwyższą wartością w organizacji jest dominacja i kontrola. W kulturze roli przywódca jest zazwyczaj biurokratą, preferuje zarządzanie przez procedury, oparte na logice i racjonalności. Kierownictwo wyznacza zadania i zajmuje się ich koordynacją. Wartością jest racjonalność i uporządkowanie, sumienność i lojalność. W kulturze zadania zespoły ludzi mają uprawnienia do podejmowania decyzji. Preferowane jest działanie szybkie i skuteczne. Najwyższą wartością jest osiąganie celów będących wynikiem pracy zespołów. W kulturze osoby zarządzanie ukierunkowane jest na stworzenie warunków współpracy, klimatu akceptacji

i otwartości procesów decyzyjnych. Najwyższą wartością w tym typie kultury jest służenie potrzebom innych członków organizacji. Prezentowane wyżej typy kultury wpływają również na komunikację. Otóż w kulturze władzy polecenia płyną z góry w dół piramidowej struktury władzy. W odwrotną stronę płyną informacje. W kulturze roli przepływ informacji jest obustronny, choć istnieją określone procedury porozumiewania się. Kultura zadania wymaga nieformalnego czasami komunikowania się. Wynika to ze sposobu realizacji zadania, które wymaga współpracy. W kulturze osoby przepływ informacji opiera się na dobrowolnych kontaktach nawiązywanych w celach współpracy, uczenia się, wzajemnego poparcia [Czermiński, et al., 2001, s. 597-603].

W zależności od typu kultury inaczej postrzegana jest rola kontroli. W kulturze władzy centrum sprawuje kontrolę przez wyznaczone osoby a także przez kierownictwo. Realizacji celów towarzyszą nagrody i kary. Kultura roli kładzie nacisk na wzmacnianie procedur i standardów. Badana jest realizacja planów. Efekty płynące z wykonania zadania to główne ustalenie kontroli w kulturze zadania. Natomiast kultura osoby charakteryzuje się najmniej sformalizowanym sposobem kontrolowania. W kulturze władzy egzekwuje się wymagania pod groźbą kary i nadziei na otrzymanie nagrody. Stopień zadowolenia pracowników zależy od zajmowanego miejsca w hierarchii. Pracownicy znajdujący się blisko centrum decyzyjnego są nagradzani za zaangażowanie, lojalność. Pracownicy wykonawczy, z niższego szczebla w hierarchii są postrzegani jako niewyczerpany zasób, łatwy do pozyskania. Pozycja tych pracowników w organizacji jest niepewna. W kulturze roli ścieżka awansu jest określona przez przyjęte procedury. Przestrzeganie reguł jest nagradzane. W kulturze zadania pracownicy są uświadamiani, że ich osobisty wkład ma znaczenie dla osiągnięcia celu organizacji. W kulturze osoby samorealizacja jednostek jest główną siłą ich działalności [Ibidem].

Typ kultury ma wpływ na schemat organizacyjny. Orientacja na władzę wymusza scentralizowaną strukturę piramidalną. Organizacja zorientowana na rolę charakteryzuje się strukturą zde-

centralizowaną o strukturze poziomej. Organizacja zorientowana na zadania posiada strukturę organizacyjną najczęściej macierzową. Komórki zadaniowe są tworzone by zrealizować określone cele. Organizacja o orientacji na osobę nie posiada wyraźnej struktury organizacyjnej. Schemat takiej organizacji przedstawia się za pomocą grona [Ibidem].

3. Sposoby modyfikowania zachowania pracowników organizacji samorządowych

Współczesne organizacje samorządowe funkcjonują w warunkach zmieniającego się otoczenia, charakteryzującego się rosnącymi wymaganiami odbiorców usług, zmiennością rozwiązań prawnych, politycznych i społecznych uwarunkowań, zmianami technologicznymi, koniecznością funkcjonowania w warunkach wielokulturowości. Konstatacja ta brzmi jak banał, jest często powtarzana w opracowaniach naukowych. Jest jednakże faktem. Jednym z najważniejszych warunków skutecznego działania organizacji samorządowej jest zaangażowany personel, tzn. taki, który łatwo adaptuje się do zmian, jest wysoko wykwalifikowany, posiada silną motywację, wyraża gotowość doskonalenia się, potrafi pracować zespołowo. Stanowi on wtedy strategiczny zasób, a zarządzanie nim jest równie ważne, jak gospodarowanie środkami finansowymi. Jak zauważa A. Pocztowski, tym, co wyróżnia organizację odnoszącą sukces spośród innych są wysoko umotywowane, zaangażowane i kompetentne kierownictwo oraz pracownicy [Pocztowski, 1998, s. 7-8].

Motywowanie pracowników samorządowych polega na wpływaniu na postawy i ich zachowania za pośrednictwem określonych bodźców, które przekształcają się w motywy działania uruchamiające jego aktywność. Stwarza się zachęty i sytuacje przymusowe (nakazy, kary). Wśród podejść do motywacji można wyróżnić: 1) rezultatowe, które uznaje motywację za stan napięcia (chęć działania) wywołany motywem; 2) czynnościowe, które traktuje motywację jako proces świadomego i celowego oddziaływania na zachowania innych ludzi poprzez wywoływanie u nich chęci działania [Czermiński et al., 2001, s. 295-296]. Podstawowym celem motywacji jest osiągnięcie zachowania podwładnych zgodnego z wolą kierującego. Celem motywacji jest pobudzenie pracowników do: 1) realizacji powierzonych zadań na poziomie akceptowanym przez organizację; 2) dodatkowego wysiłku po-

zwalającego przekraczać zadania pod względem ilości i jakości; 3) poszanowania wartości uznanych przez organizację za cenne, a które tworzą jej zasoby kulturowe (solidność, terminowość, dyscyplina pracy); 4) rozwoju osobowego i zawodowego, podejmowania trudniejszych, bardziej odpowiedzialnych zadań [Ibidem].

Aby zrealizować cel motywacji należy dysponować możliwie najszerszym zakresem środków motywacyjnych oraz świadomie je stosować, znając warunki ich skutecznego stosowania [Jasiński, 1998, s. 16]. A. Pocztowski identyfikuje w procesie motywowania następujące etapy: 1) uświadomienie potrzeb; 2) rozpoznanie warunków i możliwości ich zaspokojenia; 3) podjęcie działań ukierunkowanych na osiągnięcie celu; 4) osiągnięcie określonego poziomu wykonania zadań; 5) uzyskanie nagrody lub kary, a zatem zaspokojenie lub nie zaspokojenie potrzeb; 6) ocena stopnia zaspokojenia potrzeb, co prowadzi do rozbudzenia nowych potrzeb lub modyfikacji istniejących [Pocztowski, 2007, s. 203].

Teorie motywacji, które należy przybliżyć m.in. dla studentów, można podzielić na dwie zasadnicze grupy: 1) teorie motywowania od strony treści, w których podkreśla się znaczenie czynników powodujących określone postępowanie człowieka; 2) teorie motywowania od strony procesu, które określają, w jaki sposób i przez jakie czynniki osoby są motywowane [Pocztowski, 2007, Dobrowolski, 2008]. Wśród teorii motywacji należy wymienić teorię treści, której przedstawicielami byli m.in.: A. Maslow, D. McGregor, F. Herzberg, D. McClelland. W teorii tej podkreśla się znaczenie zrozumienia czynników wewnętrznych, które powodują, że człowiek postępuje w określony sposób. Zgodnie z tą teorią ludzie mają wewnętrzne potrzeby i postępują tak, by je zaspokoić. Wspomniane wyżej potrzeby można podzielić na dwojakiego rodzaju: (1) chęć posiadania środków niezbędnych do życia; (2) chęć posiadania środków, jaka rodzi się z porównania własnego stanu posiadania ze stanem innych osób [Stoner, Wankel, 1992, s. 362-364, Richards, Greenlaw, 1966].

Zastosowanie w praktyce kierowania organizacjami samorządowymi teorii treści polega na uzyskaniu i wykorzystaniu informacji o potrzebach swoich pracowników, które mogą ich stymulować do pracy. Warto jednak pamiętać, iż możliwość przewidzenia reakcji pracownika na zmianę stopnia zaspokojenia potrzeb nie jest łatwa. Potrzeby ludzi są funkcją wielu zmiennych, w tym czasu, czynnika kulturowego. Nie wszyscy reagują w ten sam sposób na zaspokojenie lub niepokojenie swoich potrzeb.

F. Herzberg, które badania na podstawie badań ustalił w teorii czynników motywacji i higieny, iż podstawowymi czynnikami motywującymi pracowników są: uznanie za dobrze wykonane zadanie, poczucie odpowiedzialności za zadania i jego realizacja, możliwość osobistego rozwoju, charakter pracy. Natomiast czynniki higieny, jak: warunki pracy, stosunki międzyludzkie w obrębie grupy pracowniczej, status pracownika w zakładzie pracy, polityka i procedury w przedsiębiorstwie, sprawiedliwość ocen i wynagradzania, bezpieczeństwo pracy są niezbędne, ale niewystarczające. Ich niedobór może wywołać stan niezadowolenia, ale ich istnienie nie zwiększa sprawności działania. F. Herzberg zakłada, iż wynagrodzenie częściej wywołuje niezadowolenie lub jest traktowane jako zasłużone i należne [Armstrong, 2002, s. 114, Sajkiewicz, 2000, s. 204-205].

Zauważyć należy, że teoria dwuczynnikowa spotkała się z krytyką środowiska naukowego. Wskazywano m.in. na wynik badań miał wpływ sposób zadawania pytań przez osoby przeprowadzające wywiady, a także, że wątpliwości budzi zbyt mała wielkość próby (200 osób) i homogeniczność respondentów, a zatem fakt, że reprezentowali de facto dwie grupy zawodowe. Wskazywano także, że przypisywanie sobie sukcesów oraz poszukiwanie winnych niepowodzeń to naturalne zjawisko wynikające ze sposobu postrzegania świata przez ludzi. Trudno jednak nie dostrzec faktu, że sam fakt wyodrębnienia wspomnianych wyżej czynników jest pewnym wkładem w rozwój nauki. W świetle badań własnych 10 urzędów gmin potwierdzić należy konstatację, że wysokość otrzymywanego wynagrodzenia po pewnym

czasie zatrudnienia pracownika częściej wywołuje niezadowolenie lub jest traktowane jako zasłużone i należne niż wywołuje wdzięczność i stanowi silny bodziec motywacyjny do codziennej wzmożonej aktywności zawodowej.

A. Maslov zidentyfikował w swojej teorii potrzeb pięć następujących poziomów potrzeb: fizjologiczne, bezpieczeństwa, społeczne, psychologiczne, samorealizacji. Potrzeby fizjologiczne związane są z prawidłowym funkcjonowaniem organizmu ludzkiego. Potrzeby bezpieczeństwa obejmują zarówno dążenie do bezpieczeństwa osobistego (przed na przykład wojną, napadem), jak i socjalnego (na przykład obawa przed utratą pracy). Człowiek koncentruje uwagę na zapewnieniu stabilności, porządku i sprawiedliwości oraz eliminowaniu zagrożeń. Potrzeby społeczne obejmują chęć przynależności do grupy, bycia akceptowanym i kochanym. W grupie potrzeb psychologicznych Maslov wyróżnił: społeczne uznanie i prestiż, osiągnięcia i szacunek dla samego siebie, władzę i autonomię (dążąc do władzy jednocześnie człowiek chce zachować swoją niezależność od władzy innych. Nie zawsze uznanie innych osób jest wystarczające. Stąd też podejmowane są działania uznane za przydatne z punktu widzenia poczucia własnej wartości). Zaspokojenie potrzeby samorealizacji daje jednostce motywację wewnętrzną. Człowiek pragnie stać się tym, kim chce być. Dlatego też do pełni szczęścia człowiekowi potrzebna jest szansa rozwoju własnej osobowości [Ibidem, Gick, Tarczyńska, 1999, s. 36, Czerminski et al., 2001, s. 309-311].

C.P. Aldefer w teorii ERG zakłada, że zaspokojenie potrzeb niższych uaktywnia potrzeby wyższe. Nie zaspokojenie potrzeb wyższych potęguje odczuwanie potrzeb niższych. W końcu cyt. autor zauważa, iż zaspokojenie potrzeb potęguje ich wzrost. C.P. Alderfer dzieli potrzeby ludzkie na trzy grupy i zauważa, że choć istnieją poziomy potrzeb, to jednak spełnienie potrzeb niższego rzędu nie jest warunkiem *sine qua non* pojawienia się potrzeb wyższego rzędu. Natomiast ludzkie działanie może być wywołane jednocześnie przez kilka potrzeb. Cyt. autor wyróżnia następujące potrzeby: egzystencji (*existence* – E), na które składają się

potrzeby fizjologiczne i bezpieczeństwa materialnego, kontaktów (*relatedness* – R), na które składają się potrzeby bezpieczeństwa psychologicznego, kontaktów społecznych, potrzeby przynależności i uznania, rozwoju osobistego (*growth* – G), na które składają się potrzeby zachowania własnej autonomii, wartości, siły, doskonalenia się, wykorzystania umiejętności i zdolności, rozwijania potencjału intelektualnego [Czermiński et al., 2001, s. 309].

W przeciwieństwie do teorii Maslova, która zakłada, iż spełnienie określonych potrzeb powoduje, że jednostka przechodzi na kolejny poziom potrzeb, teoria ERG zakłada, że nie zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu spowoduje, że osoba będzie poszukiwać sposobu zaspokojenia potrzeb niższego rzędu. Na przykład pracownik, któremu utrudnia się spełnienie potrzeb rozwoju i samorealizacji może zacząć poszukiwać spełnienia potrzeb materialnych, a zatem działać w celu osiągnięcia, jak największych korzyści materialnych [Czermiński, et al., 2001, Dobrowolski, 2008].

D.C. McClelland w swojej teorii wyróżnił trzy rodzaje potrzeb: potrzebę przynależności, utrzymywania kontaktów społecznych, uzyskania aprobaty innych. Pracownicy z rozbudzoną potrzebą przynależności najlepiej pracują w zespole i oczekują wzajemnego wsparcia oraz szczerej oceny swojej pracy. Źle się czują w roli lidera, potrzebę władzy, a zatem wpływania na innych i ich kontrolowania. W ujęciu negatywnym realizacja tej potrzeby prowadzić będzie chęci do wykazania swojej wyższości nad innymi. W ujęciu pozytywnym, realizacja ww. potrzeby może prowadzić do budowy zespołu nastawionego na osiąganie sukcesów, potrzebę osiągnięć, realizacji swoich koncepcji, czynienia czegoś lepiej niż dotychczas, przejmowania odpowiedzialności za wykonanie zadania, korzystania z pomocy jedynie w sytuacjach absolutnie koniecznych [Czermiński, et al., 2001, s. 307-308, Dobrowolski, 2008].

Teorie procesu określają, w jaki sposób i przez jakie cele poszczególne osoby są motywowane. Podstawą tej teorii jest przyjęcie, że to oczekiwania generują sposób postępowania. Na przy-

kład, jeśli pracownik przewiduje, że dotrzymanie terminu przyniesie za sobą pochwałę przełożonych a nie dotrzymanie terminu ich niezadowolenie, to jeśli pracownik woli pochwały od nagan, będzie dążył do terminowego wykonania zadania. Jeśli pracownik nie będzie oczekiwał, że dotrzymanie terminu niesie za sobą pochwały, nie będzie zmotywowany do terminowej realizacji zadania. Teoria procesu wiąże się z takimi nazwiskami jak: H.J. Leavit, L.W. Porter, E.E. Lawler, czy V.H. Vroom. Podstawą teorii oczekiwań V.H. Vromma jest przyjęcie założenia, że ludzie wybierają wariant zachowania biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo uzyskania pożądanego dla siebie rezultatu. Według tej teorii, pracownika motywują do pracy nie tylko aktualne potrzeby, ale także prawdopodobieństwo zmiany aktualnego stopnia ich zaspokojenia. Poziom motywacji warunkuje poziom podjętego wysiłku. Wielkość wysiłku wpływa na osiągnięty wynik. Jednakże powyższa zależność nie jest wprost proporcjonalna, gdyż jest uzależniona od kwalifikacji pracownika oraz warunków działania. Osiągnięte przez pracownika wyniki powinny stanowić podstawę zastosowania bodźców (zastosowanie odpowiednich bodźców jest utrudnione w przypadku pracy zespołowej, gdzie trudniej jest określić rzeczywisty wkład pojedynczego pracownika w efekt uzyskany przez zespół). Zastosowany przez kierownika bodziec wpływa na zmianę stopnia zaspokojenia potrzeb pracownika. Kształtuje podejście pracownika do przyszłych działań. Na przykład pracownik rozczarowany brakiem oczekiwanych bodźców zniechęci się do podejmowania większego wysiłku w przyszłości [Czermiński, et al., 2001, s. 302-303, Dobrowolski, 2008].

Biorąc pod uwagę teorię oczekiwań kierownicy organizacji samorządowych powinni pamiętać, że: 1) siła motywacji zależy od wartości zachęty związanej ze skuteczną realizacją danego zadania. Kwestia ta jest trudna do zrealizowania w praktyce, gdyż wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi od wynagrodzeń stanowią wielkość określoną w budżecie i poddaną ścisłej kontroli. W praktyce bardzo trudno jest wygospodarować środki finansowe na dodatkowe nagrody. Nie oznacza to, że nie można

zastosować innych bodźców, na przykład oddelegowania pracownika do udziału w szkoleniu, stażu, konferencji, w tym zagranicznej. Rzecz jasna wszystko zależy od możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego; 2) pracownik będzie podejmował takie działania, które będą najbardziej skuteczne w zaspokojeniu potrzeb; 3) siła motywacji zależy od subiektywnie odczuwanej ważności danej potrzeby. Nie dla wszystkich wysokość wynagrodzenia jest jedynym czynnikiem motywującym do działania [Dobrowolski, 2008, Penc, 1996, s. 163].

Według teorii sprawiedliwości J.S. Adamsa, pracownicy organizacji samorządowych poszukują równowagi – „sprawiedliwości" pomiędzy nakładem pracy dla organizacji a gratyfikacją. Przy czym następuje porównanie traktowania siebie z traktowaniem innych pracowników przez kierownika. J.S. Adams zakładał, że istnieją dwie formy sprawiedliwości: 1) dystrybutywna, związana z nagradzaniem pracowników odpowiednio od wkładu ich pracy, uzyskiwanych efektów oraz w porównaniu z innymi; 2) proceduralna, związana z działaniem instytucji w takich obszarach, jak: oceny kwalifikacyjne, awans, dyscyplina pracy [Dobrowolski, 2008, Armstrong, 2002, s. 118].

Podsumowując dotychczasowe rozważania poświęcone teorii procesu, inaczej oczekiwań można stwierdzić, że: zaspokojenie jednych oczekiwań rozbudza nowe. Pracownicy motywują się do pracy nie tylko dlatego, że chcą zrealizować swoje bieżące potrzeby, ale również dlatego, że oczekują, iż może nastąpić zmiana aktualnego zakresu zaspokajania potrzeb. Poziom motywacji warunkuje poziom podjętego wysiłku, a wysiłek wpływa na wynik działania, jednak na powyższą zależność oddziałują warunki działania (warunki motywacyjne) oraz możliwości działania, w tym zakres posiadanych umiejętności, wiedzy. Osiągnięte wyniki są podstawą zastosowania określonych bodźców, jednak na powyższą zależność ma wpływ ocena działania dokonywana przez przełożonego. Ocena ta może być subiektywna, co wynika z niemożności ustalenia wkładu pracownika w osiągnięty wynik, gdy jest on rezultatem pracy zespołowej, lub dlatego, że pracownik nie

jest lubiany (lub wręcz przeciwnie) przez swojego przełożonego. Zastosowany bodziec wpływa na zmianę stanu zaspokojenia potrzeb. Bodziec wpływa na określoną przez pracownika gradację bodźców i kształtuje jego postawę wobec przyszłych działań [Dobrowolski, 2008, Czermiński et al., 2001].

Teoria wzmocnienia, której zwolennikiem był B.F. Skinner, określana także, jako teoria modyfikacji zachowań, zakłada, że ludzie postępują w określony sposób, ponieważ nauczyli się w przeszłości, że pewne zachowania wiążą się z przyjemnymi efektami a inne nie. Ponieważ ludzie nie lubią kar, będą unikać zachowań o przykrych konsekwencjach. Wśród sposobów modyfikowania zachowań można wymienić: pozytywne wzmocnienie (nagradzanie), wzmocnienie negatywne (karanie), wzmocnienie obojętne (wygaszenie poprzez brak konsekwencji). Wzmocnienie pozytywne następuje poprzez pożądane i korzystne konsekwencje zachowania, które zwiększają szanse wystąpienia poprzedzającego je zachowania w podobnych warunkach w przyszłości. Korzystne konsekwencje zachowania mogą mieć znaczenie biologiczne, na przykład dostęp do pożywienia i wody, lub znaczenie wtórne, gdy nabierają wartości w procesie społecznego uczenia się jednostki (awans, poważanie, uczucie, posiadanie pieniędzy). W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, iż wzmocnienia pozytywne są najbardziej skuteczne w umacnianiu pożądanych wzorców zachowań. Wzmocnienie negatywne polega na zastosowaniu negatywnych konsekwencji po niepożądanym zachowaniu (np. kary pieniężne, odebranie przywilejów, odrzucenie przez grupę). Wzmocnienia negatywne nie eliminują negatywnych zachowań, lecz je tłumią przez określony czas. Wzmocnienie obojętne skupia się na zmniejszaniu prawdopodobieństwa reakcji niepożądanych. Prowadzi do wygaszania zachowań niepodlegających nagradzaniu [Dobrowolski, 2008, Czermiński et al., 2001, s. 298-300].

Warto przytoczyć sformułowane przez E.L. Thorndike prawo efektu, które zakłada, iż powtarza się zachowania, które dążą do zdobycia: nagrody, przyjemności, aprobaty, satysfakcji. Unika się:

kary, bólu, dezaprobaty, sytuacji braku satysfakcji. W. Clay Hamner ustalił sześć reguł stosowania techniki modyfikowania zachowań, które można wykorzystać w działalności organizacji samorządowej:

- nie nagradzać wszystkich pracowników jednakowo. Równe nagrody dla wszystkich wzmacniają słabe lub przeciętne wyniki, a ignorują wybitne,
- brak reakcji może modyfikować zachowanie. Na przykład brak pochwały dla podwładnego, który wykonał dobrze zadanie może spowodować, że następnym razem wyniki jego działania będą gorsze,
- ustalić normę efektywności. Innymi słowy określenie co pracownik ma uczynić, by otrzymać nagrodę,
- wykazanie pracownikom co robią źle. Jeśli pracownik nie otrzymał nagrody i nie poinformowano go dlaczego, wówczas nie będzie wiedział do końca jakie zachowanie kierownik uważa za niepożądane. Pracownik może uznać, że jest traktowany niesprawiedliwie,
- nie udzielać kary w obecności innych. Publiczna nagana upokarza pracownika i może wywołać niechęć pozostałych pracowników do kierownika,
- postępować sprawiedliwie. Należy dawać nagrody takie, na jakie pracownicy zasługują [Ibidem].

E. Lock w teorii ustalania celów wskazuje na potrzebę udziału pracownika w procesie ustalania jego celów, a także powiązania gratyfikacji ze stopniem osiągnięcia celu [Dobrowolski, 2008, Armstrong, 2002, s. 116, Griffin, 1999, s. 479].

W tej części pracy należy również wspomnieć o teoriach uzależniających sposób motywowania pracowników od cech osobowych pracowników. I tak, D. McGregor w teorii X zakładał m.in., iż przeciętny człowiek jest mało ambitny i unika odpowiedzialności, wobec czego woli być kierowany i zmuszany do pracy. Z kolei w teorii Y stwierdził, że praca jest potrzebą

naturalną człowieka jak odpoczynek i zabawa. Ludzie są skłonni do podejmowania z własnej inicjatywy trudnych zadań i przyjmowania za nie odpowiedzialności. W. Ouchi w teorii Z założył, że powinny istnieć: entuzjazm w pracy na wszystkich szczeblach, zaufanie pomiędzy kierownikami a pracownikami, pokora i bezinteresowność w działaniach na rzecz swojej firmy. M. Czerska przedstawia typologię pracowników, w której kryterium klasyfikacji stanowi podejście do wykonywanej pracy. Tzw. „człowiek ekonomiczny" traktuje pracę, jako obcą jego naturze. Dostrzega w niej jedynie źródło zarobku, więc kieruje się w swoim postępowaniu maksymą „dobrze mi płać". Pracownik dokładnie kalkuluje relację pomiędzy wysiłkiem a efektem pracy. „Człowiek społeczny" postrzega pracę jako konieczność, jednak zwraca uwagę na stosunki w zakładzie pracy. Dobre stosunki pracy mogą rekompensować mu nie zrealizowanie innych oczekiwań. „Człowiek samorealizujący się" postrzega pracę jako źródło sukcesu. Pracownik posiadający w zakładzie pracy warunki do samorealizowania się będzie wykonywać dodatkowe czynności a nie tylko powierzone zadania. W końcu „człowiek totalny" wyznacza sobie różne cele, a praca jest jednym z nich [Czermiński, et at., 2001, s. 318-319].

Z. Dobrowolski identyfikuje w działalności organizacji samorządowych trzy grupy pracowników. Tzw. „pracownik ideowiec" traktuje pracę, jako obowiązek wobec lokalnej społeczności, chce rozwoju wspólnoty samorządowej. Chętnie podejmuje się dodatkowych zadań, jest kreatywny. Pracownik „z selekcji negatywnej" dostrzega w pracy jedynie źródło zarobku lub źródło kontaktów, które można wykorzystać dla własnej korzyści. Tego typu pracownik kalkuluje relację pomiędzy wysiłkiem a efektem pracy. Nie wykazuje inicjatywy. Pracownik „urzędnik" nie traktuje swojej pracy jako źródła samorealizacji, lecz przyjęte wartości nakazują mu wykonywać ją zgodnie z oczekiwaniami przełożonych.

Do kształtowania motywów zachowań podwładnych kierownicy organizacji samorządowych mogą stosować

następujące narzędzia motywacyjne: 1) perswazję, której zadaniem jest kształtowanie postaw i nawyków podwładnych, wpływających na motywy ich postępowania. O sile perswazji decyduje wiarygodność nadawcy. Ta z kolei zależy m.in. od pozytywnej oceny intencji nadawcy przez odbiorcę perswazji a także komunikatywności i szybkości przekazywania treści; 2) stwarzanie odpowiednich warunków motywacyjnych, które sprawią, że wykonanie pracy nie będzie odczuwanie jako przykre doświadczenie. Warunki motywacyjne według F. Herzberga to warunki ekonomiczne, w tym wysokość wynagrodzenia wypłacanego pracownikom, co w warunkach jednostek samorządu terytorialnego jest bodźcem ściśle limitowanym [Czermiński et al., 2001, s. 297, Dobrowolski, 2008]. Warto jednakże zwrócić uwagę na warunki społeczne, w tym stosunki międzyludzkie, warunki fizyczne, porządek organizacyjny, w tym dostęp do kierownika. Tu nie trzeba ponosić znacznych nakładów finansowych. M. Czerska zauważa, iż poprawa warunków motywacyjnych powyżej poziomu uznanego za należny nie wyzwala dodatkowej energii u podwładnych, gdyż nie widzą oni związku swoich indywidualnych wysiłków z ww. poprawą warunków. Pogorszenie warunków poniżej poziomu zaakceptowanego przez podwładnych wywołuje natomiast u pracowników poczucie dyskomfortu i obniża motywację [Czermiński, et al., 2001, s. 323]. W świetle dotychczas prowadzonych rozważań u czytelnika niniejszego opracowania może rodzić się pytanie o sens poprawy warunków motywacyjnych. Otóż należy pamiętać, iż poziom tych warunków decyduje o tym, jakie osoby będą zainteresowane podjęciem pracy a także jej kontynuowaniem. Stąd można sformułować uogólnienie, że warunki motywacyjne mają znaczenie z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi; 3) bodźce, kształtujące stopień zaspokojenia potrzeb pracowników w zależności od poziomu organizacyjnego zachowania się ludzi [Dobrowolski, 2008, Czermiński, et al., 2001, s. 297]. Bodźce to środki

stosowane przez kierownika po wykonaniu zadania przez podwładnych. Istnieją bodźce pozytywne (nagrody) oraz bodźce negatywne (kary). Zastosowanie bodźców pozytywnych motywuje do większego wysiłku, sprzyja podejmowaniu ryzyka, sprzyja samokontroli pracowników. Wykorzystanie bodźców negatywnych rodzi pewne konsekwencje: 1) skłania podwładnych do zachowań na najniższym oczekiwanym przez organizację poziomie; 2) powoduje konieczność zwiększenia nadzoru, gdyż bodźce będą skuteczne, gdy istnieje zagrożenie ich zastosowania; 3) powoduje, że pracownicy unikają odpowiedzialności [Dobrowolski, 2008, Czermiński, et al., 2001].

Wynagrodzenie za pracę jest czynnikiem motywującym pracownika do działania. Celem systemu wynagrodzeń pojmowanego jako zbiór wzajemnie powiązanych składników wynagrodzeń jest m.in.: pozyskanie pracowników pożądanych przez organizację, zatrzymanie w zakładzie pracy pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu, kreowanie i utrwalanie zachowań pożądanych przez pracodawcę, zapłata za pracę w określonych warunkach [ibidem].

Znaczenie wynagrodzenia, jako bodźca motywacyjnego według różnych autorów przedstawiono poniżej:

Tabela 6. *Znaczenie wynagrodzenia*

Autor:	Znaczenie wynagrodzenia:
Adams	Wynagrodzenie jest jedną z najważniejszych miar, jaką ludzie stosują do oceny własnej sytuacji w porównaniu z innymi osobami o podobnym statusie. Stosownie do oceny własnej pozycji ludzie dozują swój wysiłek wkładany w pracę. „Jaka pozycja taka praca”.
Aldorfer	Zbyt niskie wynagrodzenie będzie powodować frustrację pracownika. Będzie podejmował działania dla zwiększenia wynagrodzenia, niekoniecznie zgodnie z celami organizacji. Dopiero wystarczający poziom

	wynagrodzenia skłoni pracownika do własnego rozwoju, lojalności wobec przedsiębiorstwa.
Dobrowolski	Jeden z najważniejszych motywatorów, który po pewnym czasie osłabia się i może działać demotywująco.
Herzberg	Wynagrodzenie jeśli jest niskie to prowadzi do braku satysfakcji z pracy.
Maslow	Wynagrodzenie jest elastycznie stosowanym motywatorem, który zaspokaja wiele potrzeb.
McClelland	Dla osób odczuwających potrzeby osiągnięć wynagrodzenie jest rodzajem sprzężenia zwrotnego (zapłata za osiągnięcia). Dla osób odczuwających potrzeby afiliacji wynagrodzenie jest pochodną stopnia osiągania wspólnych celów. Dla osób odczuwających potrzebę władzy wynagrodzenie jest pochodną osiągniętej przez nich pozycji w instytucji.
Vroom	Jeżeli jakiś podmiot jest przekonany, że wzrost sprawności wykonania zadań doprowadzi do wzrostu jego wynagrodzenia, to stwarza się sytuacja motywująca. Podmiot ten dokona oceny wzrostu swojego wysiłku w sprawność działania i przyrostu swojego wynagrodzenia. Stosownie do tej oceny pracownik albo zdecyduje się na zwiększenie swojego wysiłku albo na jego minimalizację.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Przybyła (red.), 2001, s. 272, Dobrowolski, 2008.

W skład systemu wynagrodzeń w organizacjach samorządowych, do których należy także zaliczyć spółki komunalne, wcho-

dzą: 1) wynagrodzenie pieniężne, w tym płace (stała i zmienna: premie, nagrody, dodatki), udziały wynikające z posiadania części własności (akcje, udziały), udziały w zyskach; 2) świadczenia dodatkowe, w tym m.in. samochód służbowy, prywatny parking, opłaty za mieszkanie, dopłaty lub sfinansowanie wydatków na rekreację i wypoczynek, ubezpieczenia pracownicze, dodatkowy urlop. Płace spełniają pewne funkcje: motywacyjną, dochodową, kosztową, społeczną, rynkową (przyciąga atrakcyjnych kandydatów, ale jest wyznaczona przez poziom popytu i podaży). Płace składają się z części stałej i zmiennej. Część stała płacy określana jest w umowie o pracę w postaci określonej kwoty. Natomiast zmienny składnik płac ma motywować pracownika do dodatkowego, pożądanego przez pracodawcę wysiłku. Aby ten cel został osiągnięty niezbędne jest powiązanie płacy ruchomej z osiągnięciami. W przypadku urzędów gmin, starostw, urzędów marszałkowskich powiązanie płacy ruchomej z osiągnięciami jest ograniczone budżetem przyjętym uchwałą budżetową. W przypadku pracownika spółki z udziałem JST, możliwość nabycia udziałów przez pracownika zmienia jego pozycję w zakładzie pracy. Nadal jest pracownikiem, ale i współudziałowcem, a zatem współwłaścicielem przedsiębiorstwa. Nie wydaje się jednakże, aby pracownicy otrzymujący niewielkie udziały i podejmujący działań w celu ich zwiększenia, zmienili swoją optykę i zaczęli myśleć poprzez pryzmat pracodawcy a nie pracownika. Należy stwierdzić, iż widoczne skutki posiadania udziałów są rozłożone w czasie i zależą od tego, czy przedsiębiorstwo wygenerowało zysk. Na to z kolei indywidualny posiadacz niewielkiej ilości akcji nie ma zbyt wielkiego wpływu. Oddziaływanie motywacyjne nastąpi w przypadku posiadania dużych udziałów. Oprócz wymienionych słabości są i dodatnie strony udziałów. Na przykład zachęcają do oszczędności i inwestycji, sprzyjają integracji interesów kierownictwa z pracownikami będącymi jednocześnie udziałowcami. Negatywną stroną takiego rozwiązania mogą być konflikty w relacjach kierownik – pracownik, w szczególności, gdy kierownik nie jest udziałowcem [Dobrowolski, 2008].

Niewątpliwie wysokość wynagrodzenia stanowi istotny czynnik motywacyjny. Takim czynnikiem są także socjalne świadczenia pracownicze. Jednak dotychczasowe formy świadczeń oferowanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, jakże często ograniczające się do przygotowania świątecznych paczek ze słodyczami dla dzieci pracowników lub przyznania bonów towarowych po uprzednim ustaleniu wysokości dochodów przypadających na członka rodziny, stają się co raz mniej atrakcyjne. Nie dość, że pracownik nie ma żadnego wyboru, co utwierdza go w przekonaniu, że jego głos nic się nie liczy to jeszcze karze tych, którzy z racji większych dochodów otrzymują bony towarowe o mniejszej wartości. Tymczasem świadczenia pozapłacowe mają na celu zintegrowanie pracownika z pracodawcą, wytworzenia w nim przekonania, że jest doceniany, a zakład pracy, w którym spędza osiem, a jakże często znacznie więcej godzin, jest miejscem o niepowtarzalnym charakterze. Dobrym rozwiązaniem jest pozostawienie swobody pracownikom w wyborze świadczeń, których rodzaj i wartość określa pracodawca. Przed wprowadzeniem w życie powyższego rozwiązania zwanego systemem kafeteryjnym należy przeprowadzić analizę potrzeb pracowników, określić kryteria korzystania ze świadczeń i stworzyć pakiet świadczeń [Dobrowolski, 2008, Anisimowicz, Strózik-Rytowska, 2006].

Zalety systemu świadczeń pozapłacowych można przeanalizować z dwóch punktów widzenia. Dla pracodawcy zalety te wydają się być następujące: 1) budowanie pozytywnego wizerunku zakładu pracy; 2) tworzenie trwalszych relacji z pracownikami i zwiększenia stopnia ich identyfikacji z zakładem pracy. Dla pracownika z kolei zalety są następujące: 1) możliwość dostosowania wyboru świadczeń do swoich potrzeb; 2) korzystanie z gotowych rozwiązań [Dobrowolski, 2008.

Do oferowanych świadczeń pozapłacowych zalicza się w szczególności: bony, talony na towary i usługi realizowane w różnych punktach handlowych i usługowych, opiekę medyczną dla pracowników i ich rodzin, dofinansowanie zajęć sportowych,

dofinansowanie urlopów pracowników i ich rodzin, wykup imprez kulturalno-rozrywkowych, prezenty okolicznościowe, wykup ubezpieczenia na życie i indywidualnych programów emerytalnych, dofinansowanie żłobka i przedszkola dla dzieci pracowników [Dobrowolski, 2008, Fidzińska N., Rosa M., 2002]

Na konstrukcję systemu wynagrodzeń wpływają uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne zwane determinantami systemu wynagrodzeń. Do zewnętrznych determinant zaliczyć należy m.in. system prawny, sytuację budżetową państwa, JST, gospodarczą, która wpływa na rynek pracy. Natomiast wśród uwarunkowań wewnętrznych wymienić należy m.in. specyfikę i warunki procesu pracy, cele systemu wynagrodzeń. Warto zauważyć, iż indywidualne wynagrodzenie pracownika zależy od charakteru realizowanych zadań, ich trudności, zakresu wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonania zadania, efektów pracy, w tym m.in. jakości, terminowości wykonania zadań, oszczędności i skuteczności w realizacji [Dobrowolski, 2008, Czermiński et. al., 2001].

Wysokość wynagrodzenia za pracę, istotnego czynnika motywującego pracowników, powinna być uzależniona od wyników pracy. Oceny kwalifikacyjne powinny być brane pod uwagę przy planowaniu corocznych podwyżek wynagrodzeń, planowaniu nagród oraz przy awansowaniu pracowników. Pracownicy powinni być poddawani co najmniej raz w roku ocenie kwalifikacyjnej mającej na celu wszechstronną ocenę przydatności pracownika do pracy. Ocena, jak trafnie zauważa M. Czerska, powinna być wyrażona w formie pisemnej i stanowić wynik wartościowania cech osobowych, zachowań i efektów pracy, poprzez porównanie wymienionych wielkości z normami przyjętymi dla określonych stanowisk [Czermiński, et. al., 2001, s. 357, Dobrowolski, 2008]. A. Pocztowski wymienia trzy podstawowe grupy celów oceniania: 1) cele organizacyjne, tj. wykorzystanie wyników oceny dla kształtowania polityki personalnej; 2) cele informacyjne, tj. dostarczanie kierownikom danych o tym, jak pracują ich podwładni, a pracownikom informacji o zakresie spełnienia oczeki-

wań przełożonych; 3) cele motywacyjne, tj. kształtowanie pożądanych postaw, zachowań, wyników [Pocztowski, 1998, s. 143, Jurkowski, 2000, s. 130-131].

Oceny pracowników stanowią narzędzie motywacji, gdyż zaspokajają potrzebę bycia ocenianym, modyfikują zachowania i postawy w kierunku akceptowanym przez zakład pracy, skłaniają pracownika do rozwoju osobistego, sprostania oczekiwaniom przełożonych. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej powinno być ustalenie sposobu wykonywania obowiązków służbowych. Ustaleń w przedmiotowym zakresie można dokonać w szczególności na podstawie dokumentów opracowanych przez pracownika oraz jego akt osobowych. Przedmiotem oceny mogą być: postawa i zachowanie pracownika. Do kryteriów ocen zalicza się: kwalifikacyjne, efektywnościowe, behawioralne i osobowościowe. Kryterium kwalifikacyjne jest pomocne przy ocenie wiedzy i umiejętności pracownika, w tym znajomości języków obcych. Kryteria efektywnościowe są pomocne przy ocenie wykonanej pracy, jej terminowości. Kryteria behawioralne są pomocne przy ocenie zachowania pracowników. Na przykład pod uwagę może być brana: sumienność, systematyczność, obiektywizm, lojalność, umiejętność współpracy w zespole, łatwość nawiązywania kontaktów, przestrzeganie zasad etyki. Kryteria osobowościowe są pomocne przy ocenie pewnych cech pracownika istotnych z punktu widzenia wykonywanej pracy. Na przykład umiejętność syntezy [Dobrowolski, 2008, Pocztowski, 1998]. Pracownicy powinni być oceniani, według co najmniej pięciopunktowej skali. Na przykład: wybitny, bardzo dobry, dobry, dostateczny, niedostateczny. Przyjęcie trzystopniowej skali nie zachęca pracowników do poprawy sposobu wykonywania obowiązków służbowych. Pięciostopniowa lub sześciostopniowa skala ocen pozwala lepiej zwymiarować pracownika, jednakże pod warunkiem, iż przy ocenianiu stosowane są zrozumiałe, precyzyjne kryteria uzasadniające przyznanie określonej oceny [ibidem].

Okresowa ocena kwalifikacyjna powinna być dokonywana jest na piśmie przez osoby sprawujące bieżący nadzór nad wyko-

nywaniem zadań przez pracownika. Oceniający powinni wykazywać się umiejętnością precyzyjnego formułowania uzasadnienia dokonanej oceny, łatwością komunikowania się, w tym wykorzystywania sprzężenia zwrotnego. Pracownikowi powinno przysługiwać prawo pisemnego ustosunkowania się do przedstawionej mu negatywnej oceny kwalifikacyjnej i wniesienia zastrzeżeń [Ibidem].

Omawiając zagadnienie ocenia pracowników nie sposób nie wspomnieć o tzw. efekcie aureoli. Otóż istnieje tendencja do bardzo dobrego oceniania pracowników ze względu na jakąś jedną cechę. Na przykład pracownik lubiany, tryskający humorem, może uzyskać wyższą ocenę od tej, na jaką faktycznie zasługuje. By tego uniknąć można wprowadzić zasadę oceniania pracowników przez grupę oceniających i obowiązek stosowania precyzyjnych kryteriów oceny. Wśród innych błędów oceniania pracowników należy wymienić: 1) efekt kontaktu, polegający na formułowaniu oceny tym bardziej pozytywnej, im częstszy jest kontakt ocenianego z ocenianym; 2) efekt hierarchii, polegający na zawyżaniu oceny osobom znajdującym się wyżej w hierarchii zawodowej; 3) tendencyjność, gdzie sympatia lub niechęć do pracownika przenosi się na wynik oceny; 4) efekt projekcji, polegający na ocenianiu lepiej pracowników o podobnych cechach do cech posiadanych przez oceniającego; 5) efekt powiązania, tj. przenoszenie na ocenianego cech innych osób, z którymi wiąże się ocenianego; 6) uleganie stereotypom; 7) efekt uśredniania, polegający na tym, że niezależnie od osiągnięć ocenianego, z góry wiadomo, że nie może uzyskać określonej oceny. Również obawa przed zajęciem stanowiska kierowniczego przez pracownika może stanowić powód obniżenia oceny [Ibidem].

Jakie warunki powinni być zatem spełnione, by oceny pracowników stanowiły efektywne narzędzie motywacji niematerialnej? A. Pocztowski identyfikuje następujące warunki efektywności oceny jako narzędzia motywacji niematerialnej:

- ocenianie musi mieć charakter celowy i powszechny. Ocenie muszą podlegać wszyscy pracownicy, a wyniki ocen muszą być wykorzystane dla realizacji celów instytucji,
- ocenianie powinno mieć charakter stały, cykliczny,
- kryteria oceny powinny być jednoznaczne i obiektywne,
- powinna istnieć możliwość dostosowania kryteriów i technik oceniania do konkretnej sytuacji,
- kryteria oceny powinny odnosić się do zachowań, które są możliwe do modyfikacji,
- oceniany powinien być zaznajamiany przed ocenę z jej celami i kryteriami, a po ocenie z uzyskanymi wynikami. Oceniany powinien posiadać prawo do ustosunkowania się do oceny,
- system ocen powinien być prosty, zrozumiały dla ocenianych i łatwy w posługiwaniu się nim przez oceniających [Pocztowski, 1998, s. 149].

Oprócz wynagrodzenia istotną rolę w motywowaniu odgrywa wyrażenie uznania – pozytywnej oceny wysiłku włożonego w pracę oraz uzyskanych dokonań. Uznanie może być wyrażone poprzez formalne pochwały, dyplomy, listy gratulacyjne, podanie do wiadomości w zakładowym informatorze osiągnięć pracownika, słowne podziękowanie za dobrze wykonaną pracę udzielone podczas narady w obecności innych pracowników. Siła motywacyjna form uznania wynika z tego, iż wpływają one na wzrost zaangażowania pracownika i poczucia własnej wartości, sprzyjają zacieśnieniu więzi pomiędzy pracownikiem a kierownikiem, zachęcają innych pracowników do działania [Porzeczek, 1999, s. 25]. Oczywiście uznanie powinno być skorelowane z innymi bodźcami, a przede wszystkim szczere. Gratulacje wyrażane przez kierownika z zaciśniętymi ustami, który składa je w obecności przełożonego, a po jego wyjeździe szykanuje pracownika, nie stanowią rzeczywistego uznania [Dobrowolski, 2008].

Awans w toku pracy pojmowany jako uzyskanie przez pracownika wyższej pozycji w organizacji, stanowi pewnego rodzaju nagrodę i jest czynnikiem motywującym. Istnieją następujące rodzaje awansów: 1) kwalifikacyjny, co oznacza uzyskiwanie wyż-

szego stopnia kwalifikacji formalnych; 2) awans materialny; 3) awans specjalistyczny, polegający na przydzielaniu trudniejszych zadań; 4) awans w hierarchii służbowej, zwany awansem hierarchicznym, najbardziej ceniony przez pracowników, jak wynika z badań własnych przeprowadzonych w 10 urzędach gmin.

Awans pracownika w hierarchii służbowej dokonany w prawidłowy sposób ma motywacyjne znaczenie: 1) zaspokaja potrzebę uznania; 2) zwiększa inicjatywę i chęć doskonalenia swoich umiejętności; 3) wzmacnia motywację innych pracowników i tworzy proefektywnościową kulturę organizacji. Awans przeprowadzony w sposób nieprawidłowy, w oparciu o układy, nieformalne powiązania, choć zaspokaja potrzebę uznania osoby objętej awansem i wpływa na postawy pracowników, to przede wszystkim zniechęca innych pracowników do wykazywania inicjatywy [Dobrowolski, 2008, Czermiński, et. al., 2001].

Wśród podejść do awansu pracowników w hierarchii służbowej w literaturze przedmiotu można wymienić następujące: 1) podejście „niewidzialnej ręki". Organizacja nie wykorzystuje kreowania kariery jako narzędzia motywacji. Oznacza to, że każdy pracownik sam walczy o swoją pozycję w organizacji; 2) podejście „poszukiwacza pereł", które opiera się na założeniu, że w każdej organizacji istnieje grupa osób, w które warto inwestować; 3) podejście „planowania karier", które polega na dążeniu do pogodzenia potrzeb i możliwości organizacji z indywidualnymi planami kariery poszczególnych pracowników; 4) podejście „według miejsca zamieszkania", gdzie o stanowisku decydują możliwości zamieszkania w miejscowości, w której zlokalizowany jest zakład pracy. Jest to zauważalne podejście w przypadku społeczeństwa mało mobilnego, w sytuacji dysproporcji pomiędzy oferowaną kwotą wynagrodzenia, a cenami zakupu lub wynajmu mieszkań; 5) podejście „mierny, ale wierny". Polega na awansowaniu pracowników posiadających takie wykształcenie, które nie pozwala na znalezienie innej pracy z tak wysokim wynagrodzeniem, jak na zajmowanym stanowisku. Taka osoba awansowania na wyższe stanowisko nie będzie stwarzała żadnych problemów

kierownictwu wyższego szczebla. Jednocześnie będzie utrudniała awans swoim podwładnym w obawie, że mogą stanowić w przyszłości zagrożenie [Dobrowolski, 2008, Czermiński, et al., 2001, s. 359].

J. Penc formułuje wytyczne awansowania w hierarchii służbowej, m.in.: 1) należy ustalić ścisłe kryteria awansowania i poinformować o tym pracowników; 2) późniejszą politykę awansów prowadzić według ustalonych kryteriów; 3) kryteria awansowania powinny mieć charakter stabilny w dłuższym okresie czasu [Penc, 1996, s. 24].

Na zakończenie tej części opracowania należy zwrócić uwagę wytyczne skutecznego stosowania bodźców, w tym na zagadnienie niezadowolenia pracowników z pracy. Jako punkt wyjścia do rozważań posłuży model rozbieżności zaproponowany przez E. Lawlera. Cyt. autor zauważa, iż pracownik porównuje oczekiwany bodziec, czyli taki, jakiego spodziewa się w związku z wykonywaną pracą, z bodźcem faktycznie uzyskanym. Bodziec oczekiwany wyznaczają następujące czynniki: osobisty wkład pracy, postrzeganie stopnia trudności pracy, dotychczasowy status i doświadczenia, porównanie z innymi pracownikami.

Bodziec faktyczny oceniany jest w kontekście poziomu bodźców w przeszłości (im silniejsze były poprzednie bodźce, tym bodźce teraźniejsze wydają się słabsze). Jest on także oceniany z bodźcami osób porównywalnych. Dodać należy, że zawsze ocena bodźca faktycznego ma charakter subiektywny i jest uwarunkowana poziomem aspiracji pracownika oraz stopniem jego obiektywizmu. Jeśli z porównania bodźca oczekiwanego z bodźcem faktycznym wynika, że są one równe, pracownik odczuje zadowolenie z pracy. Gdy bodziec faktyczny będzie większy od oczekiwanego pracownik również odczuje zadowolenie. Natomiast w sytuacji, gdy nie zasłużył na taką gratyfikację może odczuwać skrępowanie. Oczywiście odczucia pracownika wynikają z jego systemu wartości. W sytuacji, gdy bodziec oczekiwany będzie przewyższał bodziec faktyczny pracownik będzie niezadowolony z pracy [Dobrowolski, 2008, Czermiński, et al., 2001, s. 366-368].

Choć niezadowolenie z pracy jest odczuwane przez określonego pracownika, konsekwencje tego niezadowolenia mogą być odczuwane przez organizację. Pracownik może zacząć kwestionować cele organizacji, podważać zasadność decyzji kierowniczych, negatywnie nastawiać do kierownika innych pracowników. H. Steinmann i G. Schreyogg zwrócili uwagę na konsekwencje zadowolenia i niezadowolenia z pracy: wraz ze wzrostem niezadowolenia wzrasta poziom fluktuacji, im wyższe zadowolenie z pracy tym niższy poziom absencji (2-3 dniowych), wraz ze wzrostem zadowolenia zwiększa się zainteresowanie pracą, która jest wykonywana dokładniej i z większą uwagą, zadowolenie z pracy wpływa na zadowolenie z życia, wraz ze wzrostem poczucia deprywacji (stanu rozdrażnienia z tego powodu, że nie posiada się tego, co posiadają inni, a czego się pragnie i co uważa się za należne) wzrasta poziom agresji i alienacji, nie ma korelacji pomiędzy wzrostem zadowolenia a wzrostem wydajności. Teoria oczekiwań wskazuje, że wzrost wydajności nastąpi w przyszłości wtedy, gdy wcześniej jej wzrost spowodował wzrost zadowolenia [Steinmann, Schreyogg, 1995, s. 254-255, 420-423].

Przy stosowaniu bodźców należy przestrzegać pewnych wytycznych, służących zapewnieniu skuteczności ich działania. Wytyczne stosowania bodźców, opracowane na podstawie przeglądu literatury przedstawiła M. Czerska. Zestaw wytycznych, uzupełniony o wyniki badań własnych autora niniejszego opracowania przedstawiono poniżej:

- kierownicy powinni dobrze rozpoznać oczekiwane przez pracowników bodźce oraz stworzyć zrozumiałe, jednoznaczne kryteria, dzięki którym pracownik sam będzie mógł ustalić, że faktyczny bodziec wynika z wkładu pracy pracownika i nie jest warunkowany subiektywnymi decyzjami przełożonego,
- należy oczekiwać od pracowników tego co najlepsze,
- należy dostosować bodźce do oczekiwań podwładnych,

- bodźce powinny być powiązane z celami organizacji i skłaniać podwładnych do działań pożądanych dla organizacji,
- należy powiązać bodźce z zachowaniem podwładnych i unikać sytuacji nierównego nagradzania pracowników za wykonanie tych samych zadań. Nagradzanie pracowników słabszych oznacza wzmocnienie wyników słabszych i sprzyja obniżaniu wysiłku całego zespołu, katalizuje zjawisko niepożądane, jakim jest absencja,
- należy dotrzymywać obietnic,
- należy stosować bodźce bezpośrednio po działaniu,
- należy zapewnić, aby system motywowania był zrozumiały i znany oraz zaakceptowany przez pracowników,
- należy przestrzegać ustalonych reguł,
- należy być sprawiedliwym,
- należy stosować bodźce za efekty, ale za te na, które pracownik miał wpływ [Dobrowolski, 2008, Borkowska, 1985, s. 18-20, Webber, 1990, s. 93-95, Penc, 1996, s. 211-213, Czermiński et al., 2001, s.364-368].

Na zakończenie tej części niniejszego podręcznika powrócę raz jeszcze do rozważań W. Kieżuna poświęconych socjotechnikom motywacyjnym. Cyt. autor wyróżnia socjotechnikę pierwszego stopnia, do której zalicza system nakazów, zakazów, sformalizowanych w określonych aktach normatywnych i systemach bodźców oraz socjotechnikę drugiego stopnia, a zatem wytwarzanie u pracowników pożądanych motywacji lub cech osobowości. Ta druga dłużej oddziałuje, jednak na jej efekty należy długo czekać. Obie socjotechniki należy, zdaniem ww. autora, stosować łącznie. W. Kieżun wymienia cztery mechanizmy nabywania nowych postaw: autonomizację, naśladownictwo, ocenę społeczną oraz autorytet. Autonomizacja oznacza, że regularne karanie lub nagradzanie określonych zachowań powoduje, iż stają się one po pewnym czasie celem samym w sobie. Wykonanie zadania dokładnie po pewnym czasie staje się źródłem samoistnej satysfak-

cji. Wśród socjotechnik autonomizacji autor wymienia oparte na potrzebach finansowych, społecznych – na przykład potrzeba akceptacji, funkcjonalnych – wykorzystywanie ludzkiego dążenia do poznania, działania, samorealizacji. Autor zauważa, iż gdy sytuacja pracownika ustala się na jednym poziomie następuje spadek motywacji. Innymi słowy pracownik, który osiągnął jakiś pułap w swojej karierze zawodowej i ma świadomość, że już więcej nie osiągnie będzie coraz mniej zmotywowany do pracy. Aby temu przeciwdziałać należy podwyższać wymagania a jednocześnie zapewnić przyrost odpowiednich wartości. Cyt. autor przytacza sformułowane przez X. Gliszczyńską podejście do motywacji socjotechnicznej wynikające z odmiennego postrzegania tej samej rzeczywistości w zakładzie pracy przez przełożonych i podwładnych [Kieżun, 1997, s. 178-183]. Również badania własne potwierdzają, iż istnieje takie zjawisko.

W. Kieżun wskazuje, iż kierownictwo powinno: 1) uświadomić pracownikom swoje wymagania wobec nich; 2) zapewnić informację zwrotną o wykonywanej pracy, systematycznie oceniać pracowników i informować ich o tej ocenie; 3) kształtowanie systemu, który przeciwdziała cwaniactwu, nieuczciwości. Naśladownictwo polega na kształtowaniu określonych wzorców na zasadzie przykładu godnego naśladowania prezentowanego w środkach masowego przekazu. Kolejną grupą środków motywacyjnych są socjotechniki oparte na kształtowaniu zadowolenia z pracy (potrzeba uwagi, oceny, uznania, wyróżnienia, awansu, bezpieczeństwa, niezależności, wykonywania tego co jest interesujące) [Kieżun, 1997, s. 180-181].

4. Planowanie, organizacja i ocena szkoleń w organizacjach samorządowych

Jednym z rozwiązań pozwalającym na dostosowanie się organizacji samorządowej do przemian w otoczeniu jest ciągłe doskonalenie swoich pracowników oraz podejmowanie działań zmierzających do zamiany wiedzy ukrytej w jawną. R. Garrat trafnie skonstatował, że organizacja może przeżyć tylko wówczas, gdy uczy się szybciej niż zmienia się otoczenie [Dobrowolski, 2008, Garrat, 1986, s. 10]. W przypadku organizacji samorządowych należy dodać, że nie tyle chodzi o przeżycie, co o jak najlepszą realizację zadań publicznych.

Jeszcze całkiem niedawno szkolenie pojmowano, jako kształcenie, dokształcanie kogoś w określonej dziedzinie, zwykle w trybie skróconym, na kursach, poprzez cykl wykładów z jakiegoś przedmiotu [Mały Słownik Języka Polskiego, 1969, s. 801]. Definicja ta zakładała statyczny, a jednocześnie pobieżny charakter szkolenia. W kulturze brytyjskiej szkolenie definiowane jest, jako systematyczne kształtowanie postaw, wiedzy, umiejętności i zachowań potrzebnych jednostce do właściwego wykonania danego zadania lub pracy [Dobrowolski, 2008]. W powyższej definicji zwrócić należy uwagę na sformułowanie „systematyczne kształtowanie" co może oznaczać konieczność prowadzenia szkolenia w cyklu zorganizowanym obejmującym analizowanie, planowanie, realizowanie i kontrolę (ocenę) wyników szkolenia. W definicji amerykańskiej, szkolenie to wszelkie zainicjowane przez organizację procedury, których celem jest wspomaganie uczenia się jej członków, a zatem i zwiększanie ich wkładu w efektywność organizacji. W ocenie P. Bramleya, definicja ta wskazuje na konieczność spojrzenia na szkolenie w kontekście organizacyjnym i uwzględnienia faktu podziału odpowiedzialności między organizację i jej członków [Hinrichs, 1976, Bramley, 2001, s. 13]. Pojęcie szkolenia można zdefiniować również jako ogół celowych i systematycznych działań, występujących w danej

organizacji, skierowanych na poszerzanie lub wyposażenie potencjału pracy w nowe elementy, niezbędne z punktu widzenia bieżących i przyszłych potrzeb tej organizacji [Pocztowski, 1998, s. 225].

Cele szkolenia, które zmierzają do uzupełnienia potencjału pracy o określone elementy wiedzy zawodowej, umiejętności praktyczne oraz określone postawy, muszą wynikać z przyjętej strategii rozwoju organizacji. Przekazywanie wiedzy zawodowej może obejmować zarówno treści ogólne, dotyczące na przykład zakresu zadań przypisanych do wykonania jednostce organizacyjnej jak i treści specjalistyczne, odnoszące się do sposobów spełniania określonych funkcji. Przedmiotem szkolenia może być doskonalenie umiejętności w zakresie organizowanie pracy, komunikowania, myślenia koncepcyjnego, pracy zespołowej, praktycznego wykorzystywania narzędzi pracy, na przykład programów informatycznych. Kształtowanie postaw i zachowań pracowników polegać może na przykład na uczeniu ich tolerancji wobec osób o odmiennych poglądach, rasie, wyznaniu, na rozwijaniu poszanowania wobec kolegów, przełożonych, podwładnych oraz rzeczowych i finansowych zasobów jednostki organizacyjnej. Tak pojmowane szkolenie nie może być przeprowadzane okazjonalnie, zwłaszcza gdy kierownictwo ujawniło nieprawidłowości w działalności instytucji, lecz musi wynikać z przyjętej strategii w sferze zasobów ludzkich instytucji. Szkolenie powinno stanowić logiczną konsekwencję antycypacji zmian w otoczeniu [Ibidem].

W niektórych organizacjach publicznych, jak na przykład w U.S. General Accounting Office obowiązek szkolenia wynika z przyjętych standardów działania - Generally Accepted Government Auditing Standards – GAGAS. Jeden z tych standardów nakłada wymóg szkolenia pracowników. Każdy pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne jest zobowiązany do uczestniczenia w okresie dwóch lat w co najmniej 80 godzinach szkolenia, przy czym w co najmniej 20 godzinach w pierwszym roku. Szkolenia mogą obejmować takie zagadnienia, jak metodyka kontroli, księgowość, ocena kontroli wewnętrznej,

zarządzanie, statystyka, administracja publiczna, inżynieria przemysłowa, ekonomia, nauki społeczne, informatyka [Dobrowolski, 2004].

Szkolenie, zdaniem Z. Dobrowolskiego, powinno być systematycznym, procesem, a nie wyciąganiem wniosków z przypadkowych doświadczeń. Sama organizacja szkolenia powinna obejmować pięć głównych działań [Dobrowolski, 2008]:

- identyfikacja potrzeb szkoleniowych,
- opracowanie planu szkoleń,
- organizowanie szkolenia według planu,
- przeprowadzenie szkolenia,
- ocenę przebiegu i efektów szkoleń, przy czym ocena ta stanowi punkt wyjścia dla organizowania nowych szkoleń.

W zależności od konkretnych celów szkoleniowych, szkolenia można podzielić na trzy rodzaje. Pierwsze, to szkolenia przygotowujące i wprowadzające, które mają na celu wyposażenie nowo przyjmowanych pracowników w określoną wiedze i umiejętności, których nie można uzyskać w pozazakładowych instytucjach systemu edukacji. Przykład takiego szkolenia stanowi aplikacja kontrolerska. Drugi rodzaj, to szkolenie dostosowawcze, które polega na pogłębianiu i rozszerzaniu istniejących elementów wiedzy zawodowej, umiejętności oraz postaw pracowniczych. Trzecim rodzajem szkolenia jest szkolenie zmieniające profil potencjału pracy, które można określić także mianem przekwalifikowania zawodowego. Inny podział zakłada szkolenia na stanowisku pracy oraz poza stanowiskiem pracy [Pocztowski, 1998, s. 226-228].

Szkolenia mogą być organizowane zgodnie z modelem szkolenia indywidualnego lub modelem tzw. zwiększonej aktywności. Początki szkolenia indywidualnego można odnaleźć w nauce rzemiosła, która polegała na tym, że młody pracownik przez kilka lat uczył się wykonywania określonych czynności naśladując swojego mistrza. W szkoleniu tego rodzaju nacisk jest położony na kształcenie jednostki, na nauczanie użytecznych umiejętności

i na ich stosowanie w praktyce. Założeniem szkoleń indywidualnych jest poprawa wydajności w działaniu jednostki organizacyjnej poprzez zmiany w wydajności poszczególnych pracowników. Jeżeli informacje lub umiejętności przekazywane podczas szkolenia dokładnie odpowiadają danej pracy, taki model szkolenia jest właściwy.

Pracownicy nie działają jednakże w próżni organizacyjnej, lecz wchodzą w skład organizacji, która posiada określone cele priorytety, politykę, strukturę i przyjęte sposoby działania, klimat organizacyjny (wzajemne relacje międzyludzkie, cenione postawy np. indywidualizm), system wynagradzania itp. Osoba, która odbyła szkolenie i dostrzega potrzebę dokonania zmian w organizacji nie posiada wpływu na te czynniki i nie ma możliwości ich zmiany. W efekcie dochodzi do frustracji pracowników, co może w konsekwencji prowadzić nawet do obniżenia jakości pracy. Zrozumienie tego faktu jest istotne, by zrozumieć dlaczego niektóre doskonale przeprowadzone szkolenia nie przynoszą pożądanych efektów [Dobrowolski, 2008, Bramley, 2001, s. 49-54]. Poprawa efektów pracy jest procesem złożonym. By doprowadzić do zmiany zachowania jednostki w miejscu pracy, często trzeba dokonać zmian wielu czynników występujących w otoczeniu. P. Bramley proponuje zastosowanie modelu opartego na wzroście efektywności, gdzie poprawa efektywności organizacji stanowi punkt wyjściowy szkolenia [Ibidem].

Kierownictwo organizacji powinno uzyskać informację, czy osiągnięto założone cele szkolenia i jaka była relacja efektów do poniesionych nakładów. Nie wystarczy jedynie ustalenie, czy szkolenie było dobrze przeprowadzone, opierając się na subiektywnych odczuciach jego uczestników bądź obserwatorów. Trzeba zbadać osiągnięte wyniki i ocenić, czy działalność szkoleniowa warta była finansowania, zgodnie z zasadami dokonywania wydatków publicznych [Bramley, 2001, s. 12, Dobrowolski, 2008].

Tymczasem szkolenia choć dobrze zorganizowane mogą nie przynieść spodziewanych rezultatów w postaci poprawy funkcjonowania organizacji samorządowej. Jedną z głównych przeszkód

w osiągnięciu skuteczności szkolenia jest traktowanie działalności szkoleniowej przez kierownictwo i jako wakacji na koszt gminy, niepotrzebnej lub „niestety koniecznej" (bo tak chcą przełożeni wyższego szczebla) przerwy w bieżącej działalności, a nie jako partnera w osiąganiu lepszych wyników. Szkolenie nie jest postrzegane jako narzędzie służące przekazaniu pracownikom określonej wiedzy i umiejętności. Nie sprzyja skuteczności szkoleń zajmowanie się działalnością szkoleniową przez przypadkowe osoby, nie posiadające zresztą odpowiednich kwalifikacji w tym zakresie, a także, gdy sukces ich pracy jest mierzony liczbą i rodzajem oferowanych szkoleń, liczbą uczestników szkolenia lub zdolnością zorganizowania znacznej liczby szkoleń przy stosunkowo niewielkich nakładach finansowych [Dobrowolski, 2008]. Również przyporządkowanie organizacyjne osób odpowiedzialnych za szkolenia może być źródłem niepowodzenia działalności szkoleniowej. Mowa tu o sytuacji, gdy osoby odpowiedzialne za taką działalność nie są podległe bezpośrednio naczelnemu kierownictwu podejmującemu strategiczne decyzje, lecz kierownictwu średniego szczebla, które często postrzega szkolenia „jako przerwy w pracy". Trudno w takiej sytuacji podejmować „niezależne" decyzje w sprawach szkoleń. Błędem jest brak analiz wpływu działalności szkoleniowej na wyniki osiągane przez jednostkę organizacyjną. Błędem jest brak należytego lub niewielkie rozpoznanie rzeczywistych potrzeb pracowników lub organizacji samorządowej. Brak dowodów, że wywarło ono pozytywny wpływ na wyniki działalności organizacji prowadzi do redukcji wydatków na szkolenia, gdyż kierownictwo upewnia się w przekonaniu, że nie jest ono niczym innym, niż sponsorowanym wypoczynkiem dla pracowników. Błąd stanowi wysyłanie na szkolenia pracowników, którzy w danej chwili są wolni od bieżących obowiązków służbowych. W konsekwencji, gdy zakładane rezultaty szkolenia nie są osiągane, pracownik nie wykorzystuje zdobytych umiejętności w praktyce, szkolenie jest postrzegane jako nieudane, a odpowiedzialnością za taki stan rzeczy obarczani są wyłącznie organizatorzy szkolenia. Tymczasem odpowie-

dzialność taka powinna spoczywać również na przełożonych szkolonych osób, którzy muszą zidentyfikować pracowników rzeczywiście wymagających szkolenia i czuwać nad stworzeniem warunków sprzyjających wykorzystaniu w praktyce nabytej wiedzy i umiejętności [Bramley, 2001, Dobrowolski, 2008, Pocztowski, 1998].

Co należy zatem uczynić, by szkolenie było skuteczne? Skuteczność szkolenia wymaga powiązania jego celów z potrzebami organizacji: finansowymi (ograniczenie wydatków, zwiększenie dochodów); koniecznością poprawy sposobu wykonywania zadań; poprawy wizerunku. Odpowiedzialność za wyniki szkolenia nie może spoczywać wyłącznie na organizatorach szkoleń, lecz także na kierownictwie organizacji samorządowych. Do zadań osób odpowiedzialnych za działalność szkoleniową powinno należeć gromadzenie informacji o rezultatach szkolenia, a wcześniej identyfikacja potrzeb szkoleniowych, jak też czynników utrudniających osiąganie dobrych wyników w działalności, których nie można wyeliminować poprzez szkolenie pracowników, takich jak na przykład brak odpowiedniego wyposażenia, patologie organizacyjne, niewłaściwe regulacje [Dobrowolski, 2008].

Potrzeby szkoleniowe wynikają z różnych przyczyn. Pierwsza, to konieczność rozwiązania określonych problemów. Na przykład wyeliminowania wysokiego poziomu błędów w decyzjach administracyjnych. W takiej sytuacji należy w szczególności ustalić [Ibidem]:

- czy zaistniały problem jest skutkiem braku odpowiedniej wiedzy, umiejętności, czy też odpowiedniego wyposażenia, nieadekwatności stosowanych procedur do wymogów otoczenia?
- czy zaistniały problem jest na tyle poważny by jego rozwiązaniu poświęcić czas i zasoby ludzkie?

Druga przyczyna szkolenia może wynikać z konieczności wyjścia naprzeciw przyszłym problemom. Na przykład przyjęcie nowych pracowników, wprowadzanie nowych regulacji prawnych, meto-

dyki pracy, nowego oprogramowania komputerowego, może warunkować potrzebę zorganizowania szkolenia. Do pytań na jakie powinni udzielić odpowiedzi można zaliczyć w szczególności [Ibidem]:

- z jakimi problemami może mieć do czynienia organizacja samorządowa?
- jakie mogą być następstwa przewidywanych zmian otoczenia?
- czy pracownicy, którzy zetkną się z problemami powinni odbyć szkolenia?

Przyczyna organizowania szkoleń może wynikać także z konieczności wydatkowania całości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie organizacji. Na działalność szkoleniową mogą być przeznaczone dodatkowe, nie planowane wcześniej środki pieniężne, które należy wydatkować. Taka determinanta potrzeb szkoleniowych nie jest właściwa. Szkolenie może być organizowane z uwagi na chęć utrzymania lub podniesienia pewnego poziomu pracy lub z uwagi na wprowadzenie zmian w działalności organizacji. W końcu obowiązek przeprowadzenia szkolenia może wynikać z określonych przepisów prawa [Ibidem].

Identyfikacja potrzeb szkoleniowych wiąże się z koniecznością ustalenia priorytetów uwzględniających interesy różnych jednostek organizacyjnych organizacji samorządowej oraz jej celów jako całości. Zdaniem W. McGehee i P.W. Thayera, potrzeby szkoleniowe powinno się analizować na trzech poziomach: - organizacji, stanowiska i pracownika. Natomiast wyniki szkolenia należy rozpatrywać wspólnie, by informacje zdobywane na każdym z ww. poziomów uzupełniały luki na ogólnej liście potrzeb szkoleniowych [Bramley, 2001, s. 55]. Analiza na poziomie organizacji uwzględnia między innymi cele organizacji, plan działalności, analizę ewentualnych zmian w otoczeniu w ciągu najbliższych kilku lat [Ibidem]. W. McGehee i P.W. Thayer podkreślają, że w analizie potrzeb szkoleniowych organizacji należy zwrócić uwagę

na następujące zagadnienia, często banalne, lecz właśnie przez ową banalność pomijane:

- cele organizacji to zarazem cele poszczególnych tworzących ją działów i stanowisk,
- zarządzanie zasobami ludzkimi uwzględnia luki w niezbędnych kwalifikacjach, spowodowane awansem i rotacją oraz przechodzeniem pracowników na rentę lub emeryturę. W planowaniu szkoleń należy zatem wziąć to pod uwagę,
- umiejętności pracowników należą do cennych zasobów organizacji. Szkolenia mają służyć utrzymaniu i wzbogacaniu tych zasobów. Należy przewidzieć, jakie nowe umiejętności będą potrzebne w przyszłości,
- potrzeby szkoleniowe można określić nie tylko analizując przebieg pracy, ale także na podstawie obserwacji „klimatu organizacyjnego" (zwolnienia chorobowe, rotacja i absencja pracowników, ich postawy, skargi),
- szkolenia mogą pomóc w poprawie efektywności organizacji,
- przygotowując plan szkoleń, należy poznać opinie kierowników średniego szczebla [Bramley, 2001, s. 56].

Analiza na poziomie stanowiska pracy pozwala określić, jaką wiedzą i umiejętnościami powinien dysponować pracownik zajmujący dane stanowisko. Analiza indywidualna dotyczy sposobu wykonania poszczególnych zadań i efektywności pracy określonych pracowników [Dobrowolski, 2008, Bramley, 2001, s. 55]. Identyfikacja potrzeb szkoleniowych w kontekście organizacyjnym wymaga podjęcia następujących działań: 1) należy ustalić różne aspekty efektywności organizacji - wszyscy badani mają za zadanie podać przykłady wyjątkowo dobrego i wyjątkowo złego funkcjonowania organizacji samorządowej, opisać te zdarzenia, uzasadnić dlaczego ocenili je jako „dobre" lub „złe" oraz określić ich wpływ na organizację; 2) ustalić priorytety kierownictwa. Należy uzyskać informację, czy szkolenia prowadzone w obecnej formie są zgodne z oczekiwaniami kierownictwa, czy też według nich wskazana byłaby inna forma zajęć; 3) należy dokonać pod-

sumowania zebranych informacji i ustalić, czy i jakie szkolenia mogą się przyczynić do poprawy efektywności pracy na określonych stanowiskach. Wnioski należy przekazać kierownictwu wyższego szczebla, uzgodnić cele szkoleniowe oraz uzyskać akceptację dla przeprowadzenia szkolenia [Dobrowolski, 2008, Bramley, 2001, s. 56-59].

W planowaniu szkoleń służących poprawie efektywności instytucji może dopomóc europejski model kompleksowego zarządzania jakością, który opisuje dziewięć obszarów uznanych za istotne dla sukcesu każdej organizacji. Są to:

- przywództwo (rola kierownictwa w motywowaniu pracowników do poprawy efektywności),
- polityka i strategia (kompleksowe zarządzanie jakością, określanie, rozpowszechnianie, wdrażanie, weryfikowanie i doskonalenie polityki i strategii),
- zarządzanie zasobami ludzkimi (pełne wykorzystanie potencjału pracowników w procesie poprawy efektywności),
- zasoby (optymalizacja wykorzystania zasobów finansowych, informacyjnych, rzeczowych),
- procesy (określanie, weryfikacja i poprawa zarówno kluczowych, jak i pomocniczych procesów w organizacji),
- zadowolenie zewnętrzne (opinia interesariuszy o działalności organizacji),
- zadowolenie wewnętrzne (sposoby zaspokajania potrzeb i oczekiwań pracowników organizacji),
- wpływ społeczny (wizerunek organizacji),
- finansowe wyniki działalności (wyniki osiągnięte a planowane) [Ibidem].

Systematyczna weryfikacja wszystkich wymienionych aspektów funkcjonowania organizacji samorządowej pozwala zidentyfikować obszary wymagające wprowadzenia określonych usprawnień. Na tej podstawie można wytyczyć konkretne cele i przeprowadzić odpowiednie szkolenie, które ułatwi ich osiągnięcie [Ibidem].

Identyfikacja potrzeb szkoleniowych na poziomie stanowiska pracy wymaga poznania zadania związanego z danym stanowiskiem, sposobu jego wykonywania i wymaganych umiejętności. W zbieraniu danych można wykorzystywać opis stanowisk pracy, technikę polegającą na obserwacji sposobu wykonywania pracy przez pracownika lub tylko pewnych czynności związanych z danym zadaniem. Zaleca się także przeprowadzanie rozmów pracownikiem i jego bezpośrednim przełożonym. Celem analizy potrzeb szkoleniowych na poziomie indywidualnym jest porównanie wyników rzeczywiście osiąganych na danym stanowisku z oczekiwanymi. Program szkoleniowy powinien być zatem tak opracowany, by umożliwić wypełnienie luki między wynikami osiąganymi a wymaganymi. Do sposobów określania indywidualnych potrzeb szkoleniowych można zaliczyć [Ibidem]:

- ocenę wyników wskazującą na słabe i dobre rezultaty pracy pracownika,
- obserwację pracy, ustalenie zakresu wiedzy i umiejętności wymaganych w danej pracy.
- uzyskanie informacji w drodze wywiadu lub przy wykorzystaniu kwestionariuszy [Bramley, 2001, s. 61].

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że niezadawalające wyniki pracy nie muszą wskazywać na potrzebę objęcia pracownika lub pracowników szkoleniem. Na zachowanie pracownika i jego wyniki pracy wpływa wiele czynników, jak umiejętności, kultura pracy, struktura organizacyjna, sposoby motywowania [Dobrowolski, 2008, Bramley, 2001, s. 62, Mager, Pipe, 1970]. Niezależnie od tego, jakie czynniki warunkują przeprowadzenie szkolenia, w pierwszej kolejności należy zidentyfikować potrzeby organizacji i powiązać je z celami szkolenia. Szkolenie powinno być zatem postrzegane jako systematyczna działalność, która pozwala na grupowanie czynności szkoleniowych w logiczne, dające się zarządzać etapy, a także na planowanie szkolenia bezpośrednio związanego z potrzebami jednostki i jej pracowników.

Jak już nadmieniono wcześniej, w zorganizowanym cyklu szkolenia wyodrębnia się pięć etapów. Pierwszym z nich jest etap identyfikacji potrzeb szkoleniowych w trakcie, którego ustala się, czy szkolenie jest rzeczywiście potrzebne, a jeśli tak to jaka wiedza i umiejętności są niezbędne by należycie wykonać określone zadanie. W trakcie tego etapu gromadzone są i analizowane informacje dotyczące potrzeb organizacji, wyników pracy i otoczenia. Analiza zmierza do ustalenia zależności pomiędzy słabymi wynikami pracy i efektywnością organizacji jako całości. Należy pamiętać, że efekt działalności organizacji zależy od wielu różnorodnych czynników. Jednym z podstawowych są wiedza, umiejętności, postawy i zaangażowanie pracowników. Mogą oni nie posiadać dostatecznej wiedzy, wystarczających umiejętności do wykonania zadania. W takiej sytuacji przeprowadzenie szkolenia jest najlepszym lekarstwem na zaistniały problem. Funkcjonowanie organizacji samorządowej w otoczeniu wywołuje stałe interakcje pomiędzy podsystemami organizacji oraz otoczeniem. Może to być przyczyną sytuacji konfliktowych wychodzących swoim zasięgiem poza problemy natury typowo organizacyjnej. Brak adekwatnego do rodzaju wykonywanej pracy wyposażenia lub wyposażenie w przestarzały sprzęt może być źródłem słabych wyników pracy. Pracownicy mogą nie wiedzieć, iż wykonują określone czynności poniżej wymaganych standardów. Przyjęte procedury mogą utrudniać osiągnięcie korzystnych wyników pracy itd. Osoby odpowiedzialne za działalność szkoleniową w organizacji samorządowej powinny analizować czynniki wpływające na wyniki działalności tej organizacji i wskazać kierownictwu na istniejące przeszkody w osiąganiu zakładanych wyników [Dobrowolski, 2008].

Jeśli ustalono, że poprawa wyników działalności organizacji samorządowej może być następstwem objęcia pracowników szkoleniem, należy przeprowadzić analizę zadania. Ma ona na celu zidentyfikowanie czynności, które muszą być zrealizowane przez pracowników w celu wykonania zadania, ponadto ustalenie wymaganej wiedzy i umiejętności. Przedmiotem analizy może

być na przykład zespół czynności, jakie pracownik urzędu gminy musi wykonać , aby wydzierżawić gminną nieruchomości, jego wiedzy i umiejętności. W ten sposób dochodzi do ujawnienia wszelkich rozbieżności, bowiem czynności faktycznie wykonywane są porównywane z czynnościami, które powinny być realizowane. Te użyteczne informacje mogą być pozyskiwane w drodze wywiadu, ankiety. Często pomocna jest również analiza istniejącej dokumentacji, lub obserwacja pracowników podczas wykonywania czynności. Niezależnie od tego jaka technika zostanie wykorzystana, celem nadrzędnym jest określenie stanu oczekiwanego i aktualnego oraz ujawnienie wszelkich rozbieżności w tym zakresie [Dobrowolski, 2008].

Precyzyjne określenie poszczególnych czynności, składających się na zadanie, wymaganej wiedzy i umiejętności, przed opracowaniem programu szkolenia jest kluczem do jego sukcesu a zatem przydatności dla organizacji. Należy także pamiętać o tym, że już na etapie analizy zadania powinno się zaplanować sposób oceny skuteczności szkolenia. Chociaż ocena taka będzie miała miejsce dopiero po przeprowadzeniu szkolenia, istotne jest aby już na tym etapie uzyskać materiały porównawcze i w konsekwencji zmierzyć wyniki przed i po zakończeniu szkolenia [Dobrowolski, 2008]. Warto w tym miejscu wspomnieć, choć zagadnienie to będzie szczegółowo prezentowane w dalszej części książki, iż ocena szkolenia, według D. Kirkpatricka, powinna się odbywać na różnych poziomach i obejmuje:

- poziom reakcji, na którym celem oceny jest poznanie reakcji uczestników szkolenia na temat jego treści, stosowanych technik nauczania,
- poziom wiedzy, na którym celem oceny jest sprawdzenie stopnia przyswojenia treści szkolenia przez jego uczestników,
- poziom zastosowania nauki w praktyce, zwany również poziomem zachowań, na którym celem oceny jest sprawdzenie czy i w jakim stopniu nowo nabyta wiedza i umiejętności są stosowane w praktycznym działaniu. Taką ocenę można przeprowadzić po upływie od 3 do 6 miesięcy od zakończenia

szkolenia. Należy przy tym pamiętać, że analizując zastosowanie w praktyce nabytej wiedzy i umiejętności należy brać pod uwagę wykorzystanie ich po zakończeniu szkoleniu i po pewnym czasie. Może bowiem zaistnieć sytuacja, iż uczestnicy szkolenia bezpośrednio po powrocie ze szkolenia wykorzystują z powodzeniem zdobytą wiedzę i umiejętności. Jednakże w dłuższej perspektywie czasu już nie. Sytuacja taka nie jest niezwykła. Przyzwyczajenia biorą górę i uczestnicy szkolenie nie zachęcani do stałego wykorzystywania zdobytych umiejętności i wiedzy powoli zaczynają powracać do starych nawyków,

- czwarty poziom jaki identyfikuje D. Kirkpatrick, to wpływ szkolenia na wyniki działalności instytucji, zwany również poziomem organizacji [Dobrowolski, 2008, Kirkpatrick, 2006].

Ustalenie, czy i w jakim zakresie wniosek o przeprowadzenie szkolenia odpowiada potrzebom organizacji samorządowej jest istotne. Jeśli takiego związku nie ma należy rozważyć celowość przeprowadzenia szkolenia, aby nie marnować zasobów. Wspomniano wcześniej, że istotnym etapem szkolenia, po zidentyfikowaniu potrzeb szkoleniowych, jest ustalenie sekwencji czynności, które prowadzą do wykonania zadania. Na przykład uzyskanie wyjaśnień może być traktowane jako zadanie, ale także jako czynność wykonywana przez pracownika samorządowego w toku postępowania administracyjnego. Należy zatem nie tylko ustalić poszczególne czynności składające się na zadanie, ale także cel zadania, warunki jego wykonania, standardy – prawidłowy sposób wykonania i kryteria oceny wykonania zadania. Warunki w jakich zadania są realizowane mogą obejmować wyposażenie, miejsce wykonywania czynności, uczestnictwo innych pracowników itp. Na przykład, warunkami niezbędnymi do uzyskania ustnych wyjaśnień są: obecność udzielającego wyjaśnień, komputer, maszyna do pisania lub kartka papieru i długopis, akta sprawy, itp. Jeśli zadaniem będzie weryfikacja każdej pozycji w bilansie, to warunkami wykonania tego zadania będą m.in. dostęp do

danych księgowych. Standardem wykonania zadania może być: realizacja poszczególnych czynności zgodnie z zaleceniami określonymi w standardach, normach prawnych. Takie działania, jak zauważa Z. Dobrowolski, zmierzają do ustalenia tzw. celu działalności [Dobrowolski, 2008].

Po ustaleniu sekwencji czynności należy zidentyfikować wiedzę i umiejętności konieczne do wykonania określonego zadania. Warto w tym miejscu odnotować, że nie chodzi o wymienianie takich podstawowych umiejętności, jak czytanie, pisanie, liczenie, lecz o uwzględnienie tych, które są niezbędne do wykonania określonego zadania (w sprawach spornych ostateczna decyzja powinna należeć do kierownictwa). Należy także zidentyfikować czynności o kluczowym znaczeniu dla wykonania całego zadania. Przy identyfikacji można wziąć pod uwagę kilka czynników. Na przykład udział procentowy czasu poświęconego wykonaniu określonej czynności w stosunku do czasu przeznaczonego na wykonanie całego zadania, lub skutki niewłaściwej realizacji określonej czynności dla powodzenia całego zadania. Jeśli zatem ostatni z wymienionych czynników zostanie uznany za kryterium wyboru przedmiotu szkolenia, będzie ono dotyczyło czynności, której złe wykonanie ma negatywne konsekwencje dla realizacji zadania jako całości. Czynnikiem branym pod uwagę może być także dopuszczalne opóźnienie w wykonaniu zadania (które czynności muszą być zrealizowane w ściśle określonym czasie). Inny czynnik to częstotliwość wykonywania określonej czynności. Czynnik ten jest istotny, bowiem nawet w sytuacji, gdy konsekwencje niewłaściwego wykonania określonej czynności będą duże, a tolerancja opóźnień w ich realizacji jest niewielka, to czynność może być uznana za nieistotną, gdyż jest rzadko wykonywana. Trudność w opanowaniu czynności to kolejny czynnik, który powinien być brany pod uwagę [Dobrowolski, 2008].

Pomocnym narzędziem przy ustalaniu priorytetów szkolenia jest uwzględnienie trzech czynników: stopnia trudności, znaczenia określonej czynności w wykonaniu całego zadania i częstotliwości realizacji określonej czynności. Na podstawie obserwacji

określonych czynności, zadań, posiłkując się opinią doświadczonych pracowników instytucji, należy ocenić każdą czynność lub zadanie używając pięciopunktowej skali. Trudność i złożoność każdej czynności / zadania, jest oceniana w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że zadanie / czynność jest proste i rutynowe a 5 że jest złożone i trudne. W skali od 1 do 5 oceniana jest również częstotliwość wykonania czynności / zadania. Jeden oznacza, że czynność / zadanie jest wykonywane sporadycznie, a 5 że realizowane co najmniej raz dziennie. Po przeprowadzeniu oceny, każdej czynności / zadaniu przypisywany jest trzycyfrowy kod. Na przykład symbol 555 oznacza, że dana czynność jest bardzo złożona, niezwykle istotna z punktu widzenia wykonania większego zadania. Czynność jest wykonywana co najmniej raz dziennie [Dobrowolski, 2008].

W przypadku, gdy programy szkoleniowe zostały już opracowane należy (biorąc pod uwagę możliwość ich poprawy w przyszłości) ocenić ważność poszczególnych tematów szkolenia. I.L. Goldstein proponuje metodę badania zależności między wymaganiami związanymi z wykonywaniem zadań na określonym stanowisku, a czasem jaki poświęca się tym wymaganiom w trakcie szkolenia. Badanie polega na tym, iż uczestnicy szkolenia dokonują oceny ważności określonych aspektów wiedzy, umiejętności i postaw oraz stopnia trudności w ich opanowaniu. Następnie ustala się jaki czas przeznaczono w trakcie szkolenia na najważniejsze zagadnienia wytypowane przez jego uczestników [Bramley, 2001, s. 59, Goldstein, 1992]. Wydaje się jednak, że stosując ww. metodę należy wziąć pod uwagę, iż oceny uczestników szkolenia są subiektywne. Ponadto ocena może być inna, gdy uczestnikami szkolenia są pracownicy z pewnym stażem pracy inna zaś, gdy w szkoleniu biorą udział nowo przyjęci. R.H. Faley i E. Sandstrom sugerują przeprowadzanie oceny trafności programu szkoleniowego przy użyciu kwestionariusza służącego analizie danego stanowiska pracy [Bramley, 2001, s. 56-61].

Zakończenie analizy zadania pozwala na kontynuowanie działań planistycznych. Najistotniejszą częścią tego etapu szkole-

nia jest formułowanie celów szkoleniowych, które wyraźnie powinny korespondować z celami działalności ustalonymi na etapie identyfikacji potrzeb szkoleniowych. Różnica między wspomnianymi wyżej celami polega na tym, że cele działalności określają zadania do wykonania, a cele szkolenia co należy wykonać, aby zrealizować zakładany plan szkolenia. Wychodząc z założenia, iż cele szkolenia odpowiadają celom działalności, istnieje duże prawdopodobieństwo, iż kursanci osiągając cele szkolenia będą potrafili wykorzystać zdobytą wiedzę i umiejętności w praktyce. Oprócz określenia celów szkoleniowych na etapie planowania identyfikuje się metody szkoleniowe i środki techniczne (audio-video itp.) niezbędne do przeprowadzenia szkolenia. W końcu przygotowuje ogólny plan każdej sesji szkoleniowej, który przedstawia cele szkolenia, kluczowe zagadnienia szkoleniowe, metodykę szkolenia, plan godzinowy zajęć, wymagania dotyczące wyposażenia, w końcu sposoby oceny szkolenia [Dobrowolski, 2008].

Właściwe opracowanie celów szkoleniowych jest istotne z punktu widzenia powodzenia szkolenia. Trafnie dostrzegają to E.A. Locke i G.P. Latham stwierdzając na podstawie szczegółowych badań, iż osoby którym określono ambitne cele pracują wydajniej od tych, których cele nie są ambitne. Stwierdzają także, iż sprecyzowane cele stanowią lepszą motywację niż cele ogólne, a wykorzystanie motywacji uczestników szkolenia wymaga zrozumienia celów programu szkoleniowego i uznania ich za własne [Dobrowolski, 2008, Locke, Latham, 1990]. Określenie celów szkoleniowych wymaga podjęcia wielu istotnych decyzji już na początku planowania szkolenia. Analiza zadania pozwala na identyfikację wymaganych umiejętności i wiedzy. Szkolenie jest jednak „o jeden krok od realnego świata", uczestnicy szkolenia wyłączeni z codziennych obowiązków zawodowych i rodzinnych mogą skupić się na nauce. Istnieją zatem określone warunki sprzyjające szkoleniu. Z tych też względów istotne jest by podczas szkolenia jak najbardziej odwzorowywać świat realny. Na przykład do ćwiczeń wykorzystywać prawdziwe dane księgowe.

Wśród celów szkoleniowych wyróżnia się : 1) cele poznawcze - wykonanie jakiejś czynności wymaga określonej wiedzy; 2) cele psychomotoryczne - na przykład umycie samochodu wymaga podjęcie szeregu skoordynowanych czynności; 3) cele oddziaływania - podróżowanie samochodem wymaga nie tylko umiejętności kierowania pojazdem ale również troski o bezpieczeństwo swoje i innych, przewidywania określonych zachowań użytkowników dróg [Dobrowolski, 2008]. Należy wyróżnić cztery elementy składowe celów szkoleniowych tj. warunki wykonania zadania, przedmiot zadania, wymagany sposób wykonania zadania oraz sposób oceny realizacji zadania [Ibidem].

Po ustaleniu celów szkoleniowych należy, na etapie planowania, dokonać wyboru najwłaściwszej dla realizacji określonego celu szkoleniowego metody szkoleniowej (wykład, dyskusja grupowa, ćwiczenia, pokaz, itp.). Bierze pod uwagę następujące czynniki: charakterystykę uczestników szkolenia (nowo przyjęci, lub doświadczeni pracownicy), czas przeznaczony na szkolenie, dostępność kadry wykładowej, możliwość wyposażenia w określony sprzęt. Uwzględnia ponadto formułę według której czas przeznaczony na zajęcia teoretyczne powinien stanowić 30 % ogółu szkolenia, ćwiczenia 60 %, zaś czas przeznaczony na ocenę szkolenia 10% ogółu szkolenia [Dobrowolski, 2008].

Przy planowaniu szkolenia, a zatem i formułowaniu celów szkoleniowych należy uwzględnić oczywisty, choć często zapominany fakt, że ludzie uczą się w różny sposób, a osoby w starszym wieku przyswajają materiał szkoleniowy łatwiej, gdy widzą możliwość wykorzystania wiedzy w praktyce [Knowles, 1980]. D.A. Kolb sformułował cykl zdobywania wiedzy i umiejętności przez osoby dorosłe poprzez doświadczenia [Kolb, 1984]. Zajęcia szkoleniowe powinny odbywać się w takiej kolejności, która pozwala na wykorzystanie różnych stylów uczenia się oraz sprzyja przyswajaniu całości programu. Aby osiągnąć pożądany cel, konieczne jest wzbudzenie aktywności uczącego się w ciągu całego cyklu. Osoba ucząca się powinna zaangażować się w konkretne doświadczenie, a następnie należy skłonić ją do zebrania refleksji

dotyczących tego doświadczenia. Następnie trzeba pomóc jej połączyć spostrzeżenia dotyczące tego doświadczenia w logiczną całość, dopiero potem dać możliwość czynnego eksperymentowania. Ten ostatni etap umożliwia uczestnikom szkolenia sprawdzenie sformułowanych wcześniej teorii. Postępując w ten sposób, mogą nauczyć się podejmowania określonych decyzji i rozwiązywania problemów [Dobrowolski, 2008, Bramley, 2001, s. 70].

Na etapie organizowania szkolenia opracowuje się materiały szkoleniowe. W niektórych przypadkach może to oznaczać adaptację już istniejących materiałów z pewną ich modyfikacją do określonych warunków. W innych, opracowanie własnych materiałów szkoleniowych. Prezentując zagadnienia organizacji szkolenia należy wspomnieć o determinantach transferu wiedzy i umiejętności, bowiem wykorzystanie zdobytej wiedzy i umiejętności w praktyce świadczy o powodzeniu szkolenia. Choć na pozór wydaje się, że transfer nie powinien nastręczać trudności, w rzeczywistości jest inaczej. Zapewnienie transferu wymaga spełnienia kilku warunków. Po pierwsze, należy wzbudzić w pracowniku chęć wypróbowania nowych umiejętności w praktyce. Innymi słowy zainicjować transfer. W tym celu, zdaniem T.T. Baldwina i J.K. Forda należy położyć nacisk na wytyczanie celów i tworzenie planów działania [Bramley, 2001, s. 77, Dobrowolski, 2008, Baldwin, Ford, 1988, s. 42, 331-342]. Ci sami autorzy proponują również organizowanie i przeprowadzanie przed zorganizowaniem szkolenia spotkań wyjaśniających jego cele i wspieranie kursantów po odbyciu szkolenia [Ibidem]. I.L. Goldstein wskazuje na potrzebę zdobywanie poparcia kierownictwa dla organizowanych szkoleń oraz przygotowanie planu szkolenia opartego na intensywnym nauczaniu [Bramley, 2001, s. 77]. E.J. Mathieu zwraca uwagę na konieczność wzmacnianie u szkolonych poczucia własnej skuteczności w działaniu [Bramley, 2001, s. 77, Mathieu, 1993, s. 125-147].

Aby utrzymać transfer (po jego zainicjowaniu) należy położyć nacisk na: 1) okresowe powtarzanie szkoleń i ponowne ucze-

nie się, zapobieganie powrotom do zachowań sprzed szkolenia, stosowanie nagród zewnętrznych; 2) wzmacnianie poczucia własnej skuteczności u osób szkolonych, co ułatwia utrzymanie transferu mimo rozczarowań [Dobrowolski, 2008, Bramley, 2001, s. 77, Adams, 1987, s. 1, 41-74].

Aby zapewnić tzw. bliski transfer, który ma miejsce wówczas, gdy sytuacje w pracy są ściśle określone i mogą być dokładnie odtworzone podczas szkolenia, należy położyć nacisk na stworzenie takiego szkolenia, w trakcie którego można osiągnąć maksymalne podobieństwo ćwiczeń do realiów pracy [Ibidem]. I.L. Goldstein wskazuje na potrzebę wiernego odtworzenia podczas szkolenia warunków psychologicznych panujących w pracy, tak aby kursanci uznali sytuację szkoleniową za bardzo podobną do sytuacji w miejscu pracy. Zwraca też uwagę na konieczność intensywnego uczenia się procedur [Bramley, 2001, s. 77]. Aby zapewnić z kolei tzw. transfer daleki - kiedy konieczne jest zastosowanie zdobytej wiedzy i umiejętności w różnych sytuacjach, a zatem nie tylko prezentowanych podczas szkolenia, należy położyć nacisk na poznawanie ogólnych zasad, analizowanie różnych wariantów sytuacji, stosowanie zdobytej wiedzy i umiejętności w nowych sytuacjach [Dobrowolski, 2008, Bramley, 2001, s. 78].

Zachowanie nowych umiejętności jest trudne z dwóch powodów. Po pierwsze, chęci powrotu do starych nawyków. Po drugie, z uwagi na upływ czasu między szkoleniem a zastosowaniem zdobytych umiejętności w praktyce. S.K. Wetzel, P.J. Konoske i W.E. Montague zauważają, że znajomość procedur jest zapominana w ciągu zaledwie kilku tygodni, podobnie jak nabyta wiedza. Dlatego tak ważne jest ich zastosowanie w praktyce (najlepiej w okresie do trzech miesięcy po odbyciu szkolenia) [Bramley, 2001, s. 78, Wetzel et al., 1983].

Po przeprowadzeniu szkolenia według wcześniej przygotowanego planu należy dokonać oceny szkolenia. Ten etap, choć końcowy w relacji do etapu identyfikacji potrzeb szkoleniowych

jest do niego bardzo podobny. Tu też należy zgromadzić informacje przy wykorzystaniu technik obserwacji, wywiadu, ankiety.

IX. Metody i techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania w organizacjach samorządowych

Przed prezentacją metod rozwiązywania problemów zarządzania należy odnieść się do kwestii terminologicznych. Pod pojęciem metody rozumie się racjonalne, systematyczne postępowanie, które wykorzystuje się do zrobienia czegoś. T. Kotarbiński definiuje metodę jako sposób systematycznie stosowany, przy czym sposób oznacza tok jakiegoś działania, a zatem skład i układ jego stadiów [Kotarbiński, 1981, s. 524]. A.K. Koźmiński, A.M. Zawiślak definiują metodą jako uświadomiony i uporządkowany sposób działania złożonego, powtarzalny z racji swojej skuteczności [Koźmiński, Zawiślak, 1982, s. 51]. Metoda badawcza to sposób postępowania, zaś technika to czynność przeznaczona do specjalnego celu, elementu, okresu. Wśród technik można wyróżnić: obserwację, techniki socjometryczne, wywiad, badanie dokumentów, ankietowanie. Narzędzia badawcze to przedmioty, instrumenty, urządzenia techniczne, aparatura pomiarowe służące do realizacji technik badawczych. A zatem jeśli technika badawcza to czynność, to narzędzie to instrument służący do rejestracji danych.

W dyscyplinie nauki o zarządzaniu metodologię należy rozumieć, jako zestaw dyrektyw badawczych wynikających z przyjętych założeń teoretycznych, sposób formułowania, uzasadniania i sprawdzania twierdzeń. Metodologia w znaczeniu pragmatycznym pojmowana jest jako nauka o metodach działalności naukowej i stosowanych procedurach badawczych. W znaczeniu apragmatycznym to nauka o wytworach nauki w postaci pojęć, twierdzeń, teorii i praw naukowych. Metodologia ogólna zajmuje się sposobami uzasadniania twierdzeń, metodami konstrukcji systemów naukowych, ogólnymi pojęciami metodologicznymi

i metodami stosowanymi w nauce. Metodologia szczegółowa zajmuje się metodami postępowania badawczego w obrębie poszczególnych dziedzin lub dyscyplin naukowych. Procedura badawcza to zespół dyrektyw określających sekwencję poszczególnych etapów badań, połączeń metod i różnych technik oraz narzędzi badawczych. Istnieją procedury: diagnostyczna i eksperymentalna. Ta pierwsza polega na ustaleniu istniejącego stanu rzeczy i przyczyn tego stanu. Natomiast w procedurze eksperymentalnej bada się określony wycinek rzeczywistości wywołując lub zmieniając badane zjawisko poprzez wprowadzenie do niego jakiegoś czynnika i obserwowaniu zmian zachodzących pod jego wpływem. Procedura operacyjna polega na przygotowaniu danych w celu podjęcia na ich podstawie określonych decyzji. Procedura ewaluacyjna polega na badaniu programów działania oraz efektów uzyskanych w wyniku ich wprowadzenia. Procedura korelacyjna zmierza do wyznaczenia współzależności i współzmienności zjawisk [Czermiński, et al., 2001, s. 22-25, 34-37, 45-47].

Techniki organizatorskie to składnik metod zarządzania służących analizowaniu i rozwiązywaniu problemów zarządzania. Metoda organizatorska stanowi usystematyzowane postępowanie, oparte na naukowych zasadach badawczych, które ma na celu rozwiązywanie problemów zarządzania dla instytucji istniejących lub projektowanych. Osiągnięcie tego celu ułatwia stosowanie różnych technik organizatorskich. Techniki organizatorskie są więc określonymi wzorcami postępowania na które składają się: (1) instrument badawczy w postaci modelu graficznego (np. karty, wykresy), modelu fizycznego (np. makiety), modelu matematycznego; (2) sposób wykorzystania instrumentu badawczego w celu realizacji założeń metody. Wśród cech technik organizatorskich można wymienić: różnorodność, otwartość, co oznacza, że mogą być zmieniane, powtarzalność, czyli uporządkowana forma i wielokrotność zastosowań. Do typowych technik organizatorskich można zaliczyć: badanie metod pracy, kwalifikowanie pracy [Mikołajczyk, 1998, s. 39-40].

Wśród podejść służących rozwiązaniu problemów w zarządzaniu organizacjami samorządowymi można wyróżnić dwa podstawowe: podejście opisowo-ulepszające i funkcjonalno-wzorujące. Podejście opisowo-ulepszające to takie, w którym najważniejsza jest rejestracja stanu faktycznego, który jest poddawany krytycznej analizie i ocenie w celu zaprojektowania wariantów usprawnień. Podejście to zwane jest metodą diagnostyczną. Metoda diagnostyczna opiera się na założeniu, iż organizację samorządową można usprawnić tylko w drodze identyfikacji, diagnozy i oceny stanu istniejącego, wykryciu wszelkich nieprawidłowości oraz zaprojektowaniu i wdrożeniu niezbędnych usprawnień. Procedura rozpoczyna się od określenia celu i przedmiotu badania. Ogólnym celem jest zawsze poprawa zarządzania. Celem szczegółowym jest udoskonalenie struktury, realizacji zadań, funkcji [Dobrowolski, 2008].

W procesie wyboru przedmiotu badania należy brać pod uwagę kryteria: ekonomiczne, techniczne, społeczne, środowiskowe. Następnym etapem, po określeniu celu i przedmiotu badania, jest rejestracja stanu faktycznego. Rejestracja stanu faktycznego następuje w drodze: obserwacji, wywiadu, ankiety, analizy dokumentacji, rejestracja stanu przy wykorzystaniu fotografii, filmu itp., zapis graficzny: karty, wykresu (obiegu dokumentów). Następnym, trzecim etapem jest ocena i analiza stanu faktycznego a w dalszej kolejności wybór wariantu optymalnego. Narzędziem ułatwiającym generowanie pomysłów są techniki heurystyczne. W trakcie czwartego etapu - wyboru rozwiązania optymalnego, wg określonych wcześniej kryteriów (celowość, możliwości realizacyjne, ekonomiczność, bezpieczeństwo pracy, warunki pracy, ochrona środowiska, itp.) dochodzi do poszukiwania źródeł usprawnienia organizacji w obszarze pięciu podstawowych sposobów (kierunków, możliwości) doskonalenia organizacji, tj.: eliminacja, zamiana, łączenie, dzielenie, upraszczanie. W trakcie procesu poszukiwania wyboru najlepszych rozwiązań należy dokonać syntezy całościowych wariantów usprawnień. Wybór wariantu powinien odbywać się dwuetapowo: se-

lekcja wstępna i selekcja ostateczna. Ostatnia faza w metodzie diagnostycznej to faza wdrożenia projektu w życie i kontrola realizacji [Mikołajczyk, 1998, s. 26-74].

Podejście funkcjonalno-wzorujące to takie w którym opis stanu faktycznego zastępuje się projektowaniem stanu idealnego a następnie identyfikuje sposoby zaadoptowania stanu idealnego do istniejących warunków i możliwości realizacyjnych. Tryb procedury obejmuje następujące etapy [Bieniok (red.), 1997, s. 79-87]:

- określenie celu i funkcji projektowanego systemu oraz wynikających z tego zadań,
- opracowanie koncepcji systemu idealnego,
- pozyskanie informacji o rzeczywistych warunkach, ograniczeniach, które uniemożliwiają wdrożenie systemu idealnego,
- projektowanie wariantów kompromisowych przez modyfikację, wymianę elementów nierealnych tkwiących w systemie idealnym na elementy realne, zdeterminowane istniejącymi w rzeczywistości warunkami i ograniczeniami,
- wybór optymalnego (zalecanego) wariantu projektowanego systemu,
- szczegółowe zaprojektowanie systemu,
- analiza składników zaprojektowanego systemu i ich weryfikacja,
- testowanie i weryfikacja systemu,
- analiza efektów funkcjonowania systemu.

A.K. Koźmiński i K.Obłój wyróżniają obok podejść: opisowo-wyjaśniającego oraz diagnostyczno-projektowego również modelowanie. Uznają modelowanie za specyficzny schemat postępowania badawczego, będący pochodną analizy systemowej. Modelowanie to abstrakcyjne przedstawianie rzeczywistości. W praktyce organizatorskiej wywodzącej się z badania pracy stosowano przede wszystkim modele graficzne w postaci kart

i wykresów, modele fizyczne (makiety płaskie i przestrzenne), wykorzystywanie m.in. do projektowania rozmieszczenia stanowisk pracy oraz modele opisowe i matematyczne [Mikołajczyk, 1998, s. 52-53, 115, Koźmiński, Obłój, 1989, s. 59, 66].

Modele statyczne to schemat organizacyjny, regulaminy, zakresy działania, podstawy prawne, jak i przestrzenne rozmieszczenie środków pracy i ludzi, modele zbiorów informacji (katalogi, indeksy, zasady prowadzenia i przechowania dokumentacji). Modele dynamiczne to powiązania funkcjonalne, procesy informacyjno-decyzyjne, system komunikowania, instrukcje i przebiegi czynności, dokumentów. W praktyce projektowania modele mogą przybierać różne formy. Można wyróżnić: 1) modele myślowe utrwalane w pamięci pracowników, będące rezultatem długoletniego nawyku (zwyczaju) realizowania określonych zadań i tradycyjnych powiązań pomiędzy komórkami organizacyjnymi; 2) modele opisowe przedstawione w postaci instrukcji organizacyjnych; 3) modele graficzne; 4) teoretyczne modele matematyczne oraz modele symulacyjne [Mikołajczyk, 1998, s. 115-117].

Teoria decyzji (TD) realizuje funkcje: idiograficzną, ekplanacyjną i predykcyjną poznania zachowań złożonych systemów składających się z ludzi i przedmiotów. Jej celem jest dostarczenie informacji, na których można opierać decyzje. Ma zastosowanie nie tylko w sektorze prywatnym, ale również w sektorze publicznym. Rozwiązanie problemu przy zastosowaniu TD składa się z pięciu podstawowych etapów [Stoner, Wankel, 1992, s. 144, 147-149]:

- diagnozy problemu (zidentyfikowanie: jakie są główne składniki sytuacji problemowej?, czy przewidywane korzyści uzasadniają koszty badania? Czy celem powinno być rozwiązanie optymalne, czy też rozwiązanie kompromisowe?).
- formułowania problemu (zidentyfikowanie kryteriów, którym ma odpowiadać proponowane rozwiązanie, usta-

lenie, jakie aspekty problemu nie są pod kontrolą kierownika),

- kreacji modelu (opracowanie wzorów matematycznych, wyrażających wzajemne zależności pomiędzy elementami problemu),
- analizy modelu (zmiana wartości zmiennych modelu, aż do uzyskania rozwiązania, które jest najlepsze z punktu widzenia przyjętych wcześniej kryteriów).
- wdrożenia rozwiązania.

Jedną z metod rozwiązywania problemów jest analiza wartości. Wyjście od funkcji stanowi logiczną konsekwencję przyjęcia za oczywiste, że organizacja musi się dostosować do potrzeb otoczenia. Tylko klient decyduje o potrzebie istnienia jakiegoś rozwiązania. Przemiany w otoczeniu wywołują określone potrzeby odbiorcy a to z kolei wymaga od organizacji: zrozumienia tych potrzeb i jak najlepszego ich spełnienia [Dobrowolski, 2008]. Twórca metody, L.D. Miles wskazał na potrzebę analizowania funkcji danego rozwiązania, jak też kosztów związanych z ich realizacją. Analiza wartości z uwagi na potrzebę analizowania funkcjonalności określonych rozwiązań pracy zespołowej w toku postępowania badawczego i zapewnienie jego interdyscyplinarnego charakteru oraz wykorzystania technik heurystycznych aktywizujących twórcze myślenie. Analizę wartości można zdefiniować jako metodę służącą obniżeniu kosztów wytwarzania rozwiązania poprzez ustalenie określonej jego funkcjonalności, przy najmniejszych kosztach, bez obniżenia jakości wytworzenia. Analiza wartości jest zorganizowaną metodą badawczą mającą na celu ustalenie możliwości obniżenia kosztu wytworzenia produktu, przy równoczesnym zachowaniu lub poprawie jego jakości. Odnosząc się do zastosowania analizy wartości w administracji można tą metodę zdefiniować, jako zorganizowaną metodę badawczą, mającą na celu ustalenie możliwości obniżenia wydatków ponoszonych na osiąganie zakładanego celu, przy równoczesnym zachowaniu lub poprawie jakości działania służącego do

osiągania celu [Dobrowolski, 2008, Mikołajczyk, 1998, Gabrusewicz, et al., 1981, Crum, 1973, Bieniok, 1977]. Metoda polega na krytycznej ocenie i analizie funkcji badanego rozwiązania oraz na twórczym poszukiwaniu takich rozwiązań, które co najmniej równie dobrze spełniają wszystkie funkcje niezbędne, przy możliwie najniższych kosztach. Z punktu widzenia organizacji samorządowej funkcją w analizie wartości jest możliwość realizacji przez organizację lub jej składową część określonego zadania. W analizie wartości chodzi o zbadanie zasadności istnienia zadania lub organizacji w ich dotychczasowej konstrukcji w odniesieniu do spełnianych przez nie funkcji oraz ich kosztów. Badanie kosztów spełnienia funkcji zamiast kosztów funkcjonowania organizacji może prowadzić do analizy, której celem jest przyjęcie rozwiązania mogącego najtaniej i najlepiej spełniać zakładane funkcje [Ibidem].

W analizie wartości odpowiadamy na następujące pytania: 1) Jakie funkcje spełnia organizacja samorządowa z punktu widzenia jej klienta?; 2) W jaki sposób można zaprojektować przy mniejszych nakładach lepsze i tańsze warianty jej funkcjonowania, odrzucając dotychczasowe rozwiązania? 3) W jaki sposób można zapewnić spełnienie funkcji przy minimalnych kosztach?

Wartość organizacji w analizie wartości nie jest utożsamiana z niezbędnym nakładem pracy potrzebnym do jej stworzenia i funkcjonowania. Wartością jest najniższy koszt spełnienia określonych funkcji. A zatem z punktu widzenia analizy wartości organizacja samorządowa będzie posiadała tym większą wartość, im w większym stopniu będzie zaspokajała potrzeby użytkowników a zarazem będzie się charakteryzowała niewielkim kosztem własnym [Ibidem].

Funkcjonalne podejście w analizie wartości składa się z etapów: 1) określenie przedmiotu badania; 2) określenie funkcji; 3) ustalenie zakresu zrealizowanych funkcji; 4) analiza funkcji; 5) ustalenie niezbędnych funkcji; 6) twórcze poszukiwanie rozwiązania problemu; 7) zaprojektowanie nowego rozwiązania.

L.D. Miles określił metodykę postępowania w analizie wartości w trzech punktach. Mianowicie: 1) zidentyfikowanie funkcji, 2) analiza i ocena poszczególnych funkcji w aspekcie ich kosztów, 3) poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie spełnienia funkcji [Ibidem].

W rozwiązywaniu problemów zarządzania w organizacji samorządowej oprócz ww. analizy wartości można wykorzystać badanie metod pracy pozwalające na systematyczne rozpatrywanie czynników oddziałujących na wydajność procesów w celu ich ulepszenia. Za Z. Mikołajczyk, metodę tę można zdefiniować, jako systematyczne rejestrowanie, analizowanie i krytyczną ocenę istniejących lub proponowanych sposobów wykonania pracy oraz zaprojektowanie i wprowadzenie w życie metod ł bardziej efektywnych [Mikołajczyk, 1998, s. 133]. Schemat postępowania uwzględniający sprzężenie zwrotne zawiera takie etapy, jak: ustalenie celu i przedmiotu badania; zarejestrowanie stanu istniejącego, analiza stanu istniejącego, zaprojektowanie nowej metody, wprowadzenie jej w życie i weryfikacja założeń [Mreła, 1979, Mikołajczyk, 1998, s. 134-158]. Do podstawowych metod badania pracy można zaliczyć: fotografię dnia roboczego, harmonogram Adamieckiego, kryteria Bedaux, marketing wewnętrzny, metodę obserwacji migawkowych, metodę chronometrażu, metodę prowadzenia zebrań, metodę UMEWAP-85, metodę Stiegersa-Reeda [Martyniak, 1999].

Przedmiotem udoskonaleń w organizacji samorządowej może być jej struktura organizacyjna. Doskonalenie tej struktury to proces świadomej, opartej na wynikach badań diagnostycznych
i prac projektowych, zmiany istniejącej struktury organizacyjnej w sposób, który umożliwia dostosowanie jej do wymogów otoczenia. Celem zmian jest uzyskanie sprawności funkcjonowania organizacji [Stabryła (red.), 1991]. Warto zaznaczyć, że struktura może być postrzegana jako schemat organizacyjny, a podział uprawnień, czynności i

odpowiedzialności czy, jak przyjmuje się w ramach nurtu krytycznego, graficzne określenie sfery władzy i związanej z nią dominacji. Struktura wskazuje na relacje i sieć komunikacyjną. Może być także pojmowana jako mechanizm koordynacji, w którym każdy z członków organizacji ma określoną rolę i status oraz wyznaczone procedury działania. Struktura jednakże to nie tylko określone funkcje i sposoby działania [Mikołajczyk, 1998, s. 219-221].

Postępowanie badawcze, którego celem jest racjonalizowanie struktur rozpoczyna się od analizy i diagnozy struktury organizacyjnej. Oczywiście postępowanie badawcze może być prowadzone z różnych punktów widzenia, choćby biorąc pod uwagę przedstawiony wyżej sposób pojmowania struktury. A. Nalepka dostrzega siedem podstawowych zadań diagnostycznych w odniesieniu do struktury organizacyjnej: 1) klasyfikacja celów i funkcji systemu – z punktu widzenia sposobu ustalania celów i ich adekwatności do oczekiwań, zaspokojenia potrzeb; 2) dobór rzeczowych składników systemu i prawidłowości utworzenia komórek organizacyjnych – z punktu widzenia prawidłowości przyjęcia grupowania celów cząstkowych w zakresy działania, dostosowania do możliwości ludzi realizujących zadania, elastyczności zakresów działania, relacji pomiędzy zadaniami, uprawnieniami i odpowiedzialnością; 3) grupowanie stanowisk w jednostki organizacyjne – prawidłowość kryteriów, ich łączenia, stabilność zakresów i zadań, elastyczność sposobów ich realizacji, adekwatność zasobów do zadań; 4) zależności funkcjonalne – informacyjne sprzężenia zwrotne, dostosowanie przepływu informacji do zadań jednostek, komórek organizacyjnych, stanowisk pracy, integracja systemu informacyjno-decyzyjnego, organy doradcze – sposób ich powoływania i funkcjonowania; 5) zależności hierarchiczne i organizacyjne członów kierowniczych – przestrzeganie zasady jedności rozkazodawstwa, dostosowanie specjalizacji i zadań organów kierowniczych do działania podległych jednostek,

oszczędność w rozbudowie aparatu kierowniczego, wykorzystanie zdolności kierowania; 6) rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych i podziału zakresu odpowiedzialności – odległość pomiędzy miejscem powstawiania problemu a miejscem jego rozwiązywania, delegowanie uprawnień decyzyjnych, jednoznaczność zadań i odpowiedzialności stanowisk kierowniczych; 7) formalizacja budowy systemu – kompletność, aktualność dokumentacji organizacyjnej, zgodność tej dokumentacji z przepisami prawa, stopień formalizacji działań, rozbieżności pomiędzy formalną i rzeczywistą strukturą organizacyjną, procedury sporządzania i aktualizacji dokumentacji organizacyjnej [Stabryła (red.), 1991, s. 156-157, Mikołajczyk, 1998, s. 225-226].

Analiza, czy istnieją, a jeśli tak to, jakie i dlaczego rozbieżności pomiędzy formalną i rzeczywistą strukturą organizacyjną pozwala na ujawnienie przyczyn nieprawidłowości lub podjęcia decyzji o zmianie struktury, jeśli okaże się, że rzeczywiste, nieformalne powiązania przynoszą pozytywne skutki dla organizacji samorządowej. A zatem należy porównać socjogram z organigramem. Schemat organizacyjny (*organigram*) to model graficzny przedstawiający podział instytucji na komórki i ich podporządkowanie oraz powiązania. Stanowiąc podstawowy składnik dokumentacji posiada większe znaczenie niż wynika to z ilustracyjnej funkcji wykresu. W istocie bowiem za jego pomocą przedstawiony jest formalny podział władzy i odpowiedzialności w instytucji. Ponieważ podział ten może nie być respektowany istotne jest ustalenie, czy istnieją różnice pomiędzy formalnym podziałem władzy i wynikającymi z nich więziami organizacyjnymi a rzeczywistym układem stosunków. *Socjogram* – odzwierciedla praktykę codziennego funkcjonowania organizacji, która kształtuje się w sposób spontaniczny w rezultacie różnych dostosowań: funkcji stanowisk pracy, wpływu osobowości, przyzwyczajeń, zachowań poszczególnych członków organizacji itp. Ustalić to można poprzez obserwację

bezpośrednią, wywiady, ankietę. W efekcie można wysnuć szereg wniosków dotyczących:

- zakresu znajomości i respektowania oficjalnej dokumentacji organizacyjnej przez pracowników.
- panujących stosunków międzyludzkich, sytuacji konfliktowych, respektowania zamiast ustalonych norm postępowania – powiązań kumoterskich, przywilejów, nepotyzmu,
- powiązań poziomych pomiędzy poszczególnymi komórkami,
- możliwości usprawnień, bowiem spontaniczne powiązania mogą być bardziej odpowiednie niż narzucone,
- rzeczywistego przywództwa [Mikołajczyk, 1998, s. 227-230].

Oprócz struktur organizacyjnych przedmiotem badania jest sposób pozyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji, które stanowią element integrujący funkcje instytucji. Potrzeby informacyjne i komunikację są uwarunkowane m.in. charakterem struktury organizacyjnej.

Badania tworzenia i obiegu informacji rozpoczynają się od ustalenia celu, jakiemu informacje służą. Dla zracjonalizowania organizacji pracy w sferze zarządu organizacją samorządową, należy ustalić, jakie decyzje kierownicze zależą od informacji. Jakie działania podjęto w wyniku pozyskania tych informacji. W praktyce można spotkać się z dwoma podejściami: a) dążeniem do tworzenia jak największej liczby danych opisowych i statystycznych, którego punktem wyjścia jest przekonanie, że im większym zakresem informacji się dysponuje, tym większa istnieje możliwość ich przetworzenia i analizy; b) maksymalne ograniczenie informacji ze względu na koszt ich tworzenia i przekazywania. Tu z kolei istnieje zagrożenie utraty informacji ważnych dla kierownictwa. Owe zagrożenie może wynikać z nieprecyzyjności danych, czy też niedostosowania danych do potrzeb i oczekiwań odbiorców, czy w końcu celowego zmieniania zakresu informacji lub ich fałszowania. Kolejnym zagadnieniem, jakie należy wziąć pod uwagę jest zakres zgodności pomiędzy potrze-

bą wykorzystania informacji a momentem ich przekazywania. Rozbieżności, jakie w tym obszarze mogą być ujawnione, mieć swoje źródło nie tylko w niewłaściwej strukturze organizacyjnej, ale w stosunkach międzyludzkich (niechęć między ludźmi itp.), nieumiejętnego korzystania ze sprzętu informatycznego, co może wynikać z niedostosowania kwalifikacji kadry do potrzeb instrumentalizacji zarządzania. Nie można również pominąć kwestii komplementarności komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej, a zatem procesu, w którym członkowie organizacji komunikując się między sobą w ramach wykonywania swoich zadań, stają się nośnikami informacji i podmiotami komunikowania z otoczeniem. Członkowie organizacji komunikując się z otoczeniem, np. z klientami, przekazują obraz instytucji, w której pracują. Zagadnienie to, choć znane od lat, wydaje się w dalszym ciągu niedoceniane w Polsce (złośliwa kasjerka w punkcie przyjmowania opłat samorządowych jest w stanie zburzyć dobry wizerunek Urzędu Gminy). Oprócz wspomnianej wyżej komunikacji zewnętrznej operacyjnej, istnieje także komunikacja zewnętrzna strategiczna uczestnicząca – na przykład udział członka danego urzędu w komisji ministerstwa. Choć taki kontakt nie musi wpływać na bieżącą sytuację urzędu, może być pomocny w określonych sytuacjach w przyszłości (tworzenie pozytywnych skojarzeń w pamięci decydentów) oraz komunikacja zewnętrzna strategiczna obserwująca – najwcześniejsze uzyskiwanie informacji o działaniach innych podmiotów, zmianach prawnych, technicznych i innych [Dobrowolski, 2008, Mikołajczyk , 1998, s. 230-244].

Celem badań może być również badanie organizacji pracy wewnątrz komórek organizacyjnych, po to by podnieść efektywność działalności biurowej. Reasumując, po analizie struktur i sposobu tworzenia, przepływu i przekazywania informacji następuje badanie organizacji pracy wewnątrz komórek organizacyjnych. Pierwszym działaniem, jakie należy podjąć w ramach tego badania jest ustalenie symptomów niewłaściwej sytuacji, co pozwala na określenie dalszego toku postępowania. Na przykład

symptomem niewłaściwego działania może być przekroczona terminowość postępowania, wąskie gardła w przepływie informacji itp. Badając pracę biurową zwraca się uwagę na: sposób gromadzenia dokumentów, przetwarzanie informacji, rejestrowanie i przechowywanie dokumentów (np. czy można do nich dotrzeć w jak najkrótszym czasie?), czy rozmieszczenie poszczególnych stanowisk pracy sprzyja racjonalnemu przepływowi informacji, czy stanowiska pracy są właściwie obciążone [Ibidem].

Racjonalizując obieg dokumentów należy uwzględnić następujące zagadnienia: 1) czas obiegu dokumentów powinien być jak najkrótszy; 2) efektywność działania możliwie najwyższa; 3) liczba punktów zatrzymań na trasie obiegu dokumentów powinna być jak najmniejsza; 4) czas oczekiwania na załatwienie sprawy jak najkrótszy a odległość pomiędzy punktami zatrzymań możliwie skrócona; 5) praca na każdym stanowisku powinna być zminimalizowana, co oznacza, iż należy unikać powtarzania tych samych czynności, przygotowywania tych samych informacji, niektóre dane mogą być przetwarzane przez programy informatyczne itp. Istotnym czynnikiem związanym z obiegiem dokumentów jest czas załatwienia sprawy. Oblicza się go dzieląc czas opracowania dokumentu przez sumę czasu przemieszczenia dokumentu i czasu postoju [Ibidem].

Badając organizację pracy biurowej należy pamiętać, iż celem jest nie tylko usprawnienie pracy poszczególnych stanowisk, ale także funkcjonowania organizacji jako całości. Zwracając na powyższe uwagę T. Bentley dostrzega konieczność ustalenia, które z czynności mają kluczowe znaczenia dla funkcjonowania organizacji. Pozwala to na skoncentrowaniu się na tych czynnościach i możliwościach poprawy ich efektywności. Z kolei ujawnienie czynności o drugorzędnym znaczeniu pozwala na ich zastępowanie lub łączenie z innymi czynnościami, jeśli jest to możliwe, lub ich eliminowanie, gdy okaże się, że są to czynności zbędne [Bentley (red.), 1984, s. 219].

Zdiagnozowanie problemów zarządzania w organizacji samorządowej wymaga rzetelnej, kompleksowej rejestracji stanu

istniejącego. Odbywa się to przy wykorzystaniu techniki obserwacji, analizy dokumentacji, wywiadu, ankiety. Zarówno w metodzie diagnostycznej jak i innych metodach należy zebrać informacje o funkcjonowaniu organizacji. Spójrzmy zatem na podstawowe techniki zbierania informacji. Pierwszą techniką, na którą należy zwrócić uwagę jest obserwacja. Można wyróżnić jej dwa podstawowe rodzaje: pasywną oraz aktywną. Podczas tej pierwszej obserwujący pozostaje na uboczu określonego procesu, zdarzeń, w drugiej metodzie odwrotnie. W trzeciej technice zwanej samoobserwacją obserwujący nie uczestniczy bezpośrednio w obserwacji procesów lecz zachęca do dokumentowania wykonywanych czynności. Technika ta jest szczególnie przydatna w badaniu organizacji oraz znaczącego czynnika wiążącego podstawowe elementy składowe organizacji, jaki stanowi informacja i sposoby jej przekazywania. Badanie przepływu informacji w czasie i przestrzeni możliwe jest poprzez dołączenie do dokumentu formularza – karty obiegu dokumentu, na którym pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych badanej instytucji odnotowują dane dotyczące przemieszczeń dokumentu, czasu opracowywania, oczekiwania. Technika ta można służyć do badania podejmowanych czynności, choćby poprzez odnotowanie rodzaju i liczby analizowanych dokumentów niezbędnych do opracowania innego dokumentu. Omawiana technika jest korzystna nie tylko z punku widzenia liczby dokumentów, jakie można przeanalizować w krótkim okresie czasu, ale również stosunkowo niewielkiego kosztu badania. Wśród słabości omawianej techniki można wymienić subiektywizm rejestrującego, mniejszą wiarygodność danych poprzez brak kontroli nad rzetelnością zapisów. Do przedstawienia w graficzny sposób obiegu dokumentów mogą być wykorzystane wykresy obiegu dokumentu, które ilustrują poszczególne fazy poddawania dokumentu określonym operacjom w związku z przejściem pomiędzy poszczególnymi stanowiskami pracy [Mikołajczyk, 1998, Dobrowolski, 2008].

Obserwacja pasywna może być stosowana, gdy jej celem jest ustalenie przestrzegania obowiązujących procedur, interakcji pomiędzy pracownikami jednostki lub innymi osobami, oględzin rzeczy. Wśród zalet tej techniki można wymienić jej prostotę, natomiast wśród słabości możliwość zmiany wyniku obserwacji poprzez dostosowanie zachowań obserwowanych do hipotetycznych wymogów obserwującego. Obserwacja aktywna nazywana też obserwacją bezpośrednią uczestniczącą polega na włączeniu członka zespołu badawczego, w działalność jednostki i wykonywaniu operacji możliwych do realizacji bez specjalistycznego szkolenia. W omawianej technice można wyróżnić dwa typy działań. Po pierwsze obserwacja ukryta, gdzie członek zespołu wykonuje wspomniane wyżej operacje nie informując o przynależności do zespołu badawczego oraz obserwację jawną, gdzie obserwator informuje obserwowanych kim jest. Stosowanie obserwacji ukrytej nasuwa wątpliwości natury moralnej, oraz może stwarzać problemy w opublikowaniu wyników obserwacji. Natomiast słabością obserwacji jawnej jest możliwość zmiany zachowań przez obserwowanych [Ibidem]. W literaturze przedmiotu wyróżnia się także obserwację ciągłą polegającą na rejestracji wszystkich czynności, rzeczy, stosowaną w badaniu metod pracy, w przypadku zamkniętego cyklu pracy, oraz obserwacje migawkowe (*snap reading method*) dostarczające informacje mniej precyzyjne, ale obejmujące dużą zbiorowość. Badania migawkowe należą do technik gromadzenia informacji o stanie faktycznym w drodze obserwacji bezpośrednich. Metodę tą można z powodzeniem wykorzystywać zarówno w fazie diagnozy, w której oddają nieocenione usługi jako technika badań rozpoznawczych oraz w fazie wdrażania i oceny funkcjonowania nowego rozwiązania jako narzędzie jego kontroli. Badania migawkowe stanowią ponadto jedną z podstawowych technik badania czasu pracy. Istota obserwacji migawkowych sprowadza się do zastąpienia badań ciągłych badaniami cząstkowymi [Ibidem].

Obserwacja jest dobrą techniką ustalania posiadanych przez pracowników umiejętności na przykład w zakresie obsługi pro-

gramów informatycznych. Zebrane informacje o poziomie umiejętności pracowników, przestrzegania określonych standardów stanowią punkt wyjścia przy opracowywaniu planu podniesienia dotychczasowych umiejętności kadry pracowniczej i w rezultacie dokonania reorganizacji pracy. Technikę graficznej prezentacji wyników obserwacji aktualnych umiejętności obsługi narzędzi informatycznych, stanowi karta kompetencji [Mikołajczyk, 1998, s. 1555-156]. Poniżej przedstawiono przykład karty kompetencji:

Tabela 7. *Karta kompetencji*

Nazwisko i imię pracownika	Znajomość programów informatycznych:			
	Program A	Program B	Program C	Program D
	X	X	X	X
	1/X	O	X	O
	O	O	X	O
	1/X	1/X	X	O

Źródło: opracowanie własne

gdzie :

Pełna znajomość obsługi programu informatycznego - X

Częściowa znajomość obsługi programu informatycznego - 1/X

Brak znajomości obsługi programu informatycznego - O

Podstawowym zadaniem organizowania pracy jest takie ustalenie kolejności, czasu trwania i umiejscowienia w przestrzeni poszczególnych czynności, aby praca przebiegała bez przeszkód, w sposób planowy i efektywny. Organizowanie może mieć charakter statyczny, gdy analizowana jest i racjonalizowana struktura organizacyjna lub charakter dynamiczny, gdy analizowany jest przebieg procesu pracy. Warto pamiętać, iż przemieszczanie się klienta, dokumentu pomiędzy stanowiskami pracy jest uzależniona od rozplanowania tych stanowisk, umiejscowienia wind itp. Do ustalenie stanu istniejącego oraz do zaprojektowania przebiegu procesu pracy i rozmieszczenia stanowisk pracy można wykorzystać m.in. wykresy przebiegu i tablice krzyżowe

przemieszczeń [Dobrowolski, 2008, Mikołajczyk, 1998, s. 144-151].

Niezbędne informacje można uzyskać w drodze wywiadu. Technika ta, tak jak inne badania jakościowe jest wykorzystywana dla pogłębienia posiadanych już informacji o istotnych zagadnieniach i współzależnościach zjawisk, a w przypadku badania złożonych zagadnień nie analizowanych wcześniej, do zdefiniowania roli podmiotów współuczestniczących w wykonywaniu zadań, ustalenia opinii co do przyczyn powstania nieprawidłowości i to zarówno wewnętrznych, jak i mających swoje źródło w otoczeniu. Stopień subiektywności ocen odnoszących się do przyczyn zaistnienia nieprawidłowości może być bardzo wysoki i wiązać się z chęcią przeniesienia odpowiedzialności na inne osoby lub czynniki obiektywne. Dlatego też ważne jest by skonfrontować informacje pozyskane w drodze wywiadu z innymi źródłami informacji. H. Savall i V. Zardet trafnie zauważają, iż należy dążyć do ograniczenia subiektywizmu poprzez: 1) prowadzenie rozmowy na ten sam temat z kilkoma osobami; 2) oprócz wywiadu, zgromadzić informacje z innych źródeł, co odpowiada dobrze znanej w naukach o zarządzaniu koncepcji triangulacji danych; 3) systematycznie określać wartość informacji niezbędnych do ustalenia wymiernych następstw dysfunkcji; 4) oddzielać informacje pewne od prawdopodobnych [Dobrowolski, 2008, Kownacki-Rymmel-Syska, 1982, Savall, Zardet, 1989].

Można wyróżnić szereg odmian wywiadu (w literaturze socjologicznej wymienia się m.in. wywiad diagnostyczny, terapeutyczny, partnerski). Jedną z odmian wywiadu stanowi wywiad swobodny – zbliżony do naturalnej rozmowy, ale prowadzony zgodnie z założonym celem i według opracowanego wcześniej planu. Wywiad uporządkowany, przeprowadzany osobiście lub telefonicznie, stosowany wówczas, gdy ważne jest by uzyskać odpowiedzi na te same pytania od ustalonej liczby respondentów [Dobrowolski, 2008]. Inną odmianą wywiadu jest wywiad częściowo uporządkowany, w którym pytania formułowane są w ten sposób, iż respondenci udzielają odpowiedzi na przygoto-

wane pytania oraz są proszeni o przedstawienie swoich spostrzeżeń. Przeprowadzony wywiad powinien być udokumentowany. W notatce należy przedstawić dane osobowe uczestników wywiadu, cel, czas i miejsce wywiadu, wyjaśnić sposób wyboru respondentów. Celem wywiadu szczegółowego jest pozyskanie informacji poprzez formułowanie pytań o charakterze otwartym. Respondenci są zachęcani do przedstawienia swoich spostrzeżeń, odczuć, doświadczeń. Można wyróżnić trzy rodzaje szczegółowego wywiadu: wywiad nieformalny, wywiad częściowo usystematyzowany, uporządkowany wywiad otwarto – zamknięty. U podstaw wywiadu nieformalnego leży założenie, że powinien on przyjąć postać naturalnej rozmowy i interakcji pomiędzy respondentem a badającym. Badający powinien jednak zdefiniować przed przeprowadzeniem wywiadu co najmniej cele jakie zamierza osiągnąć przeprowadzając wywiad. Na przykład „ pod koniec wywiadu uzyskam informacje o oczekiwaniach respondenta odnośnie szkolenia". Tak sformułowany cel wywiadu zapewnia elastyczność w działaniu i umożliwia dogłębne przeanalizowanie opinii i ocen respondenta w przedmiocie badania. Z drugiej strony pozyskiwanie informacji w ten sposób stwarza możliwość przekazania przez respondenta szeregu często różnych tematycznie informacji, które mogą być trudne do przeanalizowania choćby z punktu widzenia czasu. Taka forma wywiadu wymaga ponadto od badającego dobrych umiejętności w zakresie komunikowania się, w tym równoczesnego słuchania, zapisywania i analizowania pozyskanych informacji [Ibidem].

Cechą charakterystyczną wywiadu częściowo usystematyzowanego jest przygotowanie przed wywiadem listy tematów, które będą omawiane z respondentem. Jednakże sam sposób formułowania pytań leży w gestii pytającego. A zatem pytania nie są ściśle określone na etapie przygotowania wywiadu. Zaletą tej techniki jest uporządkowanie tematu badania przy równoczesnym zapewnieniu swobody w zakresie zadawanych pytań, co pozwala na skupienie uwagi na przedmiocie badania a nie na formie wywiadu. Ponadto stwarza możliwość kontrolowania

czasu rozmowy. Uporządkowany wywiad otwarto – zamknięty w swoim założeniu jest zbliżony do wywiadu uporządkowanego. Każdemu z respondentów zadawane jest to samo pytanie przy użyciu tych samych słów (tak jak w wywiadzie uporządkowanym), jednakże główna różnica pomiędzy omawianymi wyżej rodzajami wywiadów polega na tym, iż w wywiadzie otwarto – zamkniętym w większości stosuje się pytania otwarte, opisowe. Wśród zalet tej techniki można wymienić możliwość kontrolowania czasu wywiadu oraz łatwość analizowania odpowiedzi. Podstawową słabością tej techniki jest natomiast jej sformalizowanie, które może stwarzać barierę pomiędzy badającym i respondentem i uniemożliwiać pozyskanie szeregu informacji [Ibidem].

Wywiad grupowy stanowi technikę uzyskiwania w krótkim czasie informacji równocześnie od kilku respondentów. Można wyróżnić wywiad grupowy określony oraz wywiad grupowy nieokreślony. W tym drugim pozwala się uczestnikom na swobodną dyskusję przy niewielkim udziale moderatora lub konsultanta. Natomiast wywiad określony cechuje zadawanie uczestnikom dyskusji przygotowanych wcześniej pytań. W omawianej technice należy pamiętać o zapewnieniu kontaktu wzrokowego. W tym celu należy posadzić uczestników wywiadu przy stołach ustawionych w koło lub podkowę. Należy dążyć do zapewnienia swobody wypowiedzi. Cel ten można osiągnąć poprzez gruntowne wyjaśnienie przyczyn i sposobu prowadzenia wywiadu, zagwarantowania anonimowości odpowiedzi w przypadku, gdy uczestnicy będą o to wnosić. Jeśli uczestnicy, jak to wynika z obserwacji moderatora nie są spontaniczni w wyrażaniu swoich poglądów, należy zachęcić każdego z nich do przedstawienia się i krótkiej prezentacji swoich poglądów na tematy będące przedmiotem spotkania. Należy zwrócić uwagę na dobór uczestników wywiadu grupowego i ich liczbę. Powodzenie wywiadu zależy w dużej mierze od właściwego doboru moderatora. Jego cechy osobiste, w tym umiejętności komunikowania się i współżycia grupowego, ale także wiek, płeć i wykształcenie w znacznym stopniu mogą oddziaływać na rezultat wywiadu grupowego [Ibidem].

Do gromadzenia informacji można wykorzystać ankiety zawierające pytania zamknięte (twierdzące lub przeczące) lub mieszane tj. zawierające pytania zamknięte i opisowe (opisz, przedstaw...). Ze względu na sposób zbierania informacji ankiety dzieli się na: ankiety wypełniane przez osobę badaną lub przez ankietera. Przy badaniu dużej zbiorowości można wykorzystać ankiety listowe, a więc przesyłane pocztą do respondenta z prośbą o wypełnienie według załączonej instrukcji i odesłanie na adres przeprowadzającego badanie. Przyjmując, jako kryterium klasyfikacji sposób przesyłania ankiety można także wyróżnić ankiety informatyczne, przesyłane pocztą elektroniczną oraz ankiety telefaksowe. Ankieta audytoryjna polega na zebraniu respondentów w jednym miejscu, wyjaśnieniu celu badań i wręczenie ankiety z prośbą o wypełnienie. Cechą badań ankietowych jest anonimowość. Na etapie opracowania ankiet należy ustalić, jakie wnioski będzie można wyciągnąć na podstawie ich analizy. Wybór rodzaju ankiety zależy od potrzeb, jednakże należy pamiętać, iż w przypadku pytań otwartych trudno będzie uogólnić wyniki, gdyż odpowiedzi na pytania opisowe mogą być różne. Przygotowane projekty ankiet powinny być przesłane do kilku wytypowanych przyszłych odbiorców z wnioskiem o ich ocenę. Takie testowanie pozwala na wyeliminowanie pytań niezrozumiałych, wieloznacznych. Ankieta powinna być zrozumiała, zwięzła, zgodna z poziomem odpowiadającego. Ankiety są wykorzystywane w dwojaki sposób. Po pierwsze służą do gromadzenia informacji, które wynikają z określonych dokumentów i są możliwe do sprawdzenia w zakresie rzetelności. W przypadku, gdy osoba udzielająca odpowiedzi, pomimo braki takiego obowiązku, potwierdza podpisem zgodność informacji ze stanem faktycznym, ankieta nabiera cech dokumentu. Po drugie, ankiety wykorzystywane są w celu uzupełnienia informacji, zwłaszcza tych o charakterze społecznym. Przy ich wykorzystaniu można rozpoznać mechanizmy i przyczyny nieprawidłowości w organizacji pracy. Ich zaletą jest możliwość ilościowego sumowania wyników, a tym samym syntetycznego sposobu prezentacji różnych problemów

będących przedmiotem badań. Zaletą jest także stosunkowo niski koszt badań. Warto jednakże pamiętać, iż metodzie ankietowej istnieje możliwość uzyskania nie tylko subiektywnych, ale i nierzetelnych odpowiedzi. Dlatego też informacja pozyskana w badaniach ankietowych powinna być zweryfikowana w inny sposób (wywiad, analiza dokumentacji, obserwacje) [Dobrowolski, 2008].

Źródło informacji stanowią dokumenty. W przypadku ogólnej diagnozy organizacyjnej dane pozyskane z dokumentów stanowią podstawę do zapoznania się z organizacją, jej funkcjonowaniem i wynikami działalności. W badaniu metod pracy analiza dokumentacji uzupełnia informacje zebrane w toku obserwacji i wywiadów. Zebrane informacje stanowią podstawę nie tylko oceny istniejącej sytuacji, ale punkt wyjścia dla propozycji zmian w projekcie organizacji pracy i sposobach jej wykonywania [Mikołajczyk, 1998, s. 159].

Przeanalizowanie całości badanej populacji w przypadku, gdy obejmuje ona dużą liczbę pozycji jest nieekonomiczne a ponadto pochłania zbyt dużo czasu przewidzianego na badanie w stosunku do spodziewanych efektów. Wychodząc naprzeciw konieczności zgromadzenia istotnych i dostatecznych dowodów dla sformułowania wniosków a jednocześnie spełnienia wymogu ekonomiczności badań przyjęto, że w drodze doboru próby i jej analizy można uzyskać istotne wyniki a następnie dokonać ich ekstrapolacji. Nie jest celem niniejszego opracowania przedstawianie teorii statystycznego doboru próby do badań oraz szczegółowe analizowanie poszczególnych technik próbkowania. Stąd też zaprezentowane zostaną podstawowe informacje w tym zakresie. Podstawową kwestią jest dokładne określenie populacji z punktu widzenia celu badania oraz przyjęcie *a priori*, że populacja musi być jednorodna. Na przykład w gminnych ośrodkach pomocy społecznej populację mogą stanowić jedynie beneficjenci pomocy społecznej lub wszyscy pracownicy tych ośrodków. Trzeba określić, co lub kto będzie stanowił populację. Na etapie planowania ustala się sposób pozyskania pozycji z populacji, a

zatem z kart, spisów, plików komputerowych itd. Różnice pomiędzy rozmiarami populacji będącej przedmiotem zainteresowania a rozmiarami populacji możliwymi do zbadania będą stanowiły lukę. Aby zachować jednorodność populacji z której zostanie wylosowana próba do badań należy, jeśli zachodzi taka potrzeba, dokonać stratyfikacji, a zatem podziału populacji na mniejsze populacje – podgrupy o znanej liczbie elementów, jednorodnych według wcześniej przyjętych założeń. Precyzję stanowi wyrażona procentowo lub wartościowo wielkość dopuszczalnego błędu. Jest ona określana także jako błąd tolerowany lub granica błędu. Standardowa dewiacja jest miarą rozkładu wartości w stosunku do ich średniej. Przyjmuje się także, że na podstawie badania wybranej losowo próby można uzyskać 95 % pewność uzyskania wyniku, który jest adekwatny dla całej badanej populacji Innymi słowy występuje 5 % ryzyko, że wszystkie możliwe próby nie będą reprezentatywne dla całej populacji [Dobrowolski, 2008, Scheaffer, Mendenhall, Ott, 1990].

Próbkowanie wyrywkowe stanowi podstawową technikę statystycznego wyboru próby do badań. Zapewnia, że każda pozycja z populacji posiada tę samą szansę wyboru do badania. Próbkowanie warstwowe stanowi technikę statystycznego doboru próby z populacji niejednorodnych i zapewnia, że różne podgrupy wchodzące w skład populacji są „reprezentowane" w próbie. W tym celu populacja jest dzielona na grupy (warstwy) jednorodne z punktu widzenia przyjętych kryteriów na przykład zróżnicowanie regionalne, różne grupy wiekowe, dane księgowe pochodzące z różnych źródeł itd. Liczba warstw (*strata*) na które dzielona jest populacja jest uzależniona od przyjętych kryteriów oceny jednorodności populacji. Zakłada się, że warstwy nie muszą posiadać tej samej wielkości. Po ustaleniu warstw próbkowanie z każdej z nich odbywa się tak jak przy wykorzystaniu techniki przypadkowego próbkowania. Kolejną technikę statystycznego doboru próby do badań stanowi próbkowanie ogniskowe, którego zaletą jest możliwość wyboru prób z odrębnych populacji zróżnicowanych choćby geograficznie. W takiej sytuacji technika

próbkowania ogniskowego jest tańsza niż próbkowania warstwowego, bowiem najpierw losowana jest przypadkowo populacja a później badane są wszystkie znajdujące się w niej pozycje. Próbkowanie jednostek pieniężnych stanowi technikę statystycznego doboru próby, gdzie pozycje zawarte w podsystemach o większej wartości mają większą szansę wyboru do badań, niż pozycje z mniejszych podsystemów. Metodyka badania zakłada ustalenie łącznej wartości populacji stanowiącej sumę podsystemów, ustalenie interwału, wybranie losowo pierwszej pozycji próby a następnie przy użyciu interwału następnych [Ibidem].

Pozyskane informacje należy przeanalizować. Wśród sposobów analizowania informacji należy wymienić analizę zawartości (*content analysis*). Według R.P. Webera analiza zawartości stanowi systematyczną procedurę badawczą informacji tekstowych pozwalającą na wyciągnięcie wniosków poznawczych [Weber, 1990, s. 9-12]. Analiza zawartości polega na klasyfikacji wyrazów zawartych w tekście według kilku przyjętych wcześniej założeń. Technika pozwala na wyszukiwanie nieścisłości w zapisach poszczególnych dokumentów. Przykład na zastosowanie analizy zawartości stanowi kontrola amerykańskiego organu parlamentarnej kontroli państwowej, której wyniki przedstawiono w raporcie zatytułowanym *Student Loans : Direct Loans Could Save Billions in First 5 Years With Proper Implementation*. Przy użyciu wspomnianej metody kontrolerzy analizowali zapisy z wywiadu grupowego, podczas którego omawiano problemy z wprowadzaniem w życie programu pożyczek dla studentów. Opinie respondentów w tym przedmiocie były różne, niemniej jednak wyszczególniono zbieżne opinie a następnie ustalono przyczyny nieprawidłowości [GAO, 1996, s. 14-29, Dobrowolski, 2008].

Wśród sposobów analizowania informacji jakościowych można wyróżnić technikę – tabele danych (*Qualitative Data Matrices*). Na przykład zestawienie ustaleń wynikających z obserwacji w tabeli, według przyjętego wcześniej schematu grupowania informacji. Kolejnym sposobem jest analiza chronologiczna (*Chronological Analysis*), która polega na ustalaniu zależności

pomiędzy poszczególnymi zdarzeniami, związków przyczynowo-skutkowych w określonym czasie. W technice - rachuby częstości (*Frequency Counts*) dane jakościowe mogą być przetwarzane na liczbowe poprzez określenie częstości występowania danego zjawiska. Podejście to może być użyteczne na przykład przy określaniu jakości świadczonych usług publicznych lub porównywaniu, w jaki sposób wykonywana praca spełnia założenia określone w instrukcjach [Dobrowolski, 2008, NAO, 1999, s. 53-58].

Zakończenie

Przeprowadzone badania służą realizacji funkcji idiograficznej, eksplanacyjnej i prognostycznej poznania naukowego. Zrealizowano zakładane cele oraz zidentyfikowano problemy badawcze wymagające rozwiązania. Sformułowano autorskie, oryginalne definicje dotyczące zarządzania finansami lokalnymi. Zidentyfikowano i przedstawiono luki w regulacjach dotyczących planowania lub wykonaniu budżetu samorządowego. Przedstawiono przykłady nieprawidłowości w gospodarce nieruchomościami oraz partnerstwie publiczno-prywatnym. Ich prezentacja służy realizacji funkcji prewencyjnej niniejszego opracowania. Zidentyfikowano i sformułowano kierunkowe propozycje rozwiązania problemów kontroli zarządczej w organizacjach samorządowych. Przedstawiono sposoby modyfikowania zachowania pracowników organizacji samorządowych, a także zaproponowano wprowadzenie skutecznego i efektywnego procesu szkolenia pracowników samorządowych. Ponadto wskazano metody i techniki organizatorskie rozwiązywania problemów zarządzania w organizacjach samorządowych.

Przeanalizowano organizację samorządową w ujęciu paradygmatu neopozytywistyczno-funkcjonalistyczno-systemowego, interpretatywno-symbolicznego oraz radykalnego strukturalizmu. Wśród podstawowych problemów ontologicznych wymieniono: czym jest organizacja samorządowa?; jakie są składniki organizacji samorządowej?; na czym polega zarządzanie organizacjami samorządowymi?

W dalszej części opracowania stwierdzono, że brak jest dostatecznych analiz, w jaki sposób potencjalni pracownicy dokonują wyboru przyszłego pracodawcy samorządowego? Brak jest również dostatecznych badań pozwalających na potwierdzenie lub negację założenia, że w organizacjach samorządowych występuje zjawisko negatywnej selekcji, a zatem do trafiają do nich

ci, który nie mogą sobie dać rady w sektorze prywatnym lub nie posiadają kwalifikacji do wykonywania zawodów prawniczych.

Stwierdzono, że w mechanizmach funkcjonowania organizacji samorządowych dominującą rolę odgrywa administracja rządowa. Możliwości dokonywania wyborów przez jednostki samorządu terytorialnego są zawężone w wyniku ograniczenia swobody decyzyjnej przez organy administracji rządowej. Należy podjąć dyskusję, czy zasadny jest podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zlecone i własne. Stwierdzono również, że zarówno granice zasady samodzielności samorządu terytorialnego, jak i kontroli jego działalności są ograniczone, ale zakres nadzoru nad działalnością samorządową zwiększa się.

Sprawność działania organizacji samorządowej zdefiniowano, jako kompleks, spójny zbiór układów elementów wszystkich i tylko tych, które mają związek ze świadomie lub podświadomie zamierzonymi wynikami zachowania tworów biologicznych i pozostałych, ukształtowany w sposób optymalny, tj. taki, który w zasadzie powinien zabezpieczyć możliwie najlepsze, z uwagi na określone warunki i kryteria osiągnięcie postawionych celów.

Wizerunek organizacji samorządowej zdefiniowano, jako subiektywne wyobrażenie o tej organizacji i lub jej usługach, podzielane przez określoną grupę społeczną, które wpływa na decyzje inwestorów oraz wyborców władz samorządowych. Sformułowano uogólnienie, że patologia organizacji samorządowej to wynik takich oddziaływań, które negatywnie wpływają na, uznane przez większość interesariuszy, prawidłowe funkcjonowanie organizacji. Koherentną definicją z prezentowaną powyżej jest ta, która uznaje patologię organizacyjną za dysfunkcjonalność organizacji, przejawiającą się niedostosowaniem sposobu zorganizowania oraz rezultatów działania do potrzeb ludzkich w określonym przedziale czasu

Sformułowano uogólnienie, że asymetria informacji może prowadzić do deformacji w rachunku ekonomicznym podmiotów transakcji i do nieefektywnej alokacji zasobów. Działaniem ograniczającym możliwość wystąpienia takiej sytuacji jest dezinter-

mediacja, jak też despacjalizacja informacji. Zastosowanie Internetu jako narzędzia informacyjnego, choć ułatwia przepływ informacji, może stanowić narzędzie zorganizowanego oddziaływania na opinię publiczną poprzez internetowe smerfy, e- blending oraz e-structuring.

Stwierdzono, że decydenci samorządowi nie podejmują decyzji najbardziej racjonalnych, lecz decyzje ich zadowalające, a przyjęcie, że zarządzanie organizacją samorządową jest racjonalne nie jest prawidłowe, gdyż społeczne zachowania, w tym decydentów, bywają nieracjonalne. Partykularyzmowi podejmowanych decyzji sprzyja słabość kontroli procesu decyzyjnego. Z punktu widzenia ontologii i epistemologii interesującym jest uzyskanie odpowiedzi na pytania: kto, dlaczego i jak określa wagę problemu zarządzania, który powinien zostać rozwiązany?

Sformułowano uogólnienie, że celem audytu, wspomagającego decydenta w procesie podejmowania decyzji, powinno być zapewnienie rzetelnego działania punktów absorpcji informacji w organizacjach samorządowych.

Strategię zarządzania organizacją samorządową zdefiniowano, jako zespół dostosowanych do sytuacji tej organizacji oraz jej otoczenia sposobów osiągnięcia jej celów. Celem samorządowego zarządzania strategicznego jest generowanie i wybór takiej strategii, która określi najkorzystniejszą ścieżkę rozwoju organizacji samorządowej, a także ustalenie programów strategicznych umożliwiających przekształcenie strategii w działanie.

Wykaz tabel

Tabela 1. Rodzaje celów organizacji samorządowych
Tabela 2. Wybrane definicje strategii zarządzania
Tabela 3. Rodzaje strategii
Tabela 4. Definicje planowania
Tabela 5. Rodzaje planów
Tabela 6. Znaczenie wynagrodzenia
Tabela 7. Karta kompetencji

Bibliografia

Ackoff R.L. (1981), *Zasady planowania w korporacjach*, PWE, Warszawa.

Adams J.A. (1987), *Historical review and appraisal of research on the learning, retention and transfer of human motor skills*, „Psychological Bulletin" nr 101.

Anisimowicz D., Strózik-Rytowska M. (2006), *Menu motywacyjne czyli kafeteryjne systemy świadczeń pozafinansowych*, „Personel" nr 8.

Anthony R. N. (1965), *Planning and Control Systems: Framework for Analysis*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston.

Armstrong M. (2002), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Baldwin T.T., Ford J.K. (1988), *Tranfer of training: A review and directions for future research*, „Personnel Psychology" nr. 41.

Barrow C., Barrow P. (1992), *Business Plan*, Wydawnictwo Businessman, Warszawa.

Baza projektów hybrydowych 2007-2013, (2014), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa

Bentley T. (red.) (1984), *The Management Services Handbook*, HR&W, London.

Bieniok H. (1977), *Analiza wartości jako metoda naukowej racjonalizacji*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Katowice.

Bieniok H. (red.) (1997), *Metody sprawnego zarządzania*, Placet AW, Warszawa

Bieniok H. (red.) (1999), *Metody sprawnego zarządzania*, Placet, Warszawa.

Black S. (2006), *Public relations*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Blau P. (1965), *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, New York.
Bolesta –Kukułka K. (2003), *Socjologia ogólna,* UW, Warszawa.
Borkowska S. (1985), *System motywowania w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa.
Bovaird T., (2004), *Public-private partnerships: From contested concepts to prevalent practice*, "International Review of Administrative Sciences" 70(2)
Bramley P. (2001), *Ocena efektywności szkoleń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków
Bratnicki M., Kryś R., Stachowicz J. (1988), *Kultura organizacyjna przedsiębiorstw*, PAN, Ossolineum, Warszawa.
Budzyński W. (2002), *Wizerunek firmy. Kreowanie, zarządzenie, efekty*, Poltext, Warszawa.
CBOS (2014), *Komunikat z badań. Oceny instytucji publicznych nr 36/2014*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
Chandler A.D. (1962), *Strategy and Structure. Chapters in History of the American Enterprise*, Cambridge, Boston.
Chodubski A.J. (2005), *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
Crum L.A. (1973), *Analiza wartości. Poszukiwanie optymalnej wartości*, PWE, Warszawa.
Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Apanowicz J. (2001), *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń.
Dahrendorf R. (1993), *Nowoczesny konflikt społeczny,* Czytelnik, Warszawa.
Dasgupta P. (1988), *Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, New York.
Deal T.E. Kennedy A.A. (2000), *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Persus Books Publishing.
Dobrowolski Z. (2004), *Kontrola wydatków publicznych w*

systemie demokracji amerykańskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
Dobrowolski Z. (2005), *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, PWSZ, Sulechów.
Dobrowolski Z. (2008), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod,* PWSZ, Sulechów.
Dobrowolski Z. (2014), *Trust, Corruption and Fraud* [w:] Kożuch B., Dobrowolski Z, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.
Dobrowolski Z. (2015), *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski, *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Difin, Warszawa.
Dobrowolski Z. (2017), *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, ISP UJ, Kraków.
Dobrowolski Z. (2017a), *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies,* Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.
Drucker P. (1992), *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.
Dudek-Mańkowska S. (2011), *Wizerunek Warszawy w działaniach promocyjnych władz lokalnych i świadomości społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
Europejski Trybunał Obrachunkowy (2014), *Stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie sprawozdania Komisji na temat środków zwalczania korupcji*, ETO, Luxembourg.
Fabiańska K., Rokita J. (1986), *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
Faranak M. (2004), *Public-private partnerships: The trojan horse of neoliberal development*, "Journal of Planning Education and Research" 24(1)
Fidzińska N., Rosa M. (2002), *Płacowe menu, czyli kafete-*

ryjne systemy wynagrodzeń, „Personel i Zarządzanie", nr 17.
Flamholtz E. G., Das T. K., Tsui A. S. (1985), *Toward an Integrative Framework of Organizational Control, Accounting*, "Organizations and Society", Vol. 10, No. 1.
Flamholtz, E. G. (1983), *Accounting, Budgeting and Control Systems in Their Organizational Context: Theoretical and Empirical Perspectives, Accounting*, "Organizations and Society" , Vol. 8, No. 2.
Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa.
Gabrusewicz W., Hamrol M., Kurtys E., Sobolewski H. (1981), *Zarys analizy wartości*, Wydawnictwo AE, Poznań.
GAO (1996), *Content Analysis: A Methodology for Structuring and Analyzing Written Material*, Washington D.C.
GAO, *Student Loans : Direct Loans Could Save Billions in First 5 Years With Proper Implementation*, GAO/ HRD-93-27, Washington D.C.
Garrat R. (1986), *The learning organization*, Fontana, London.
Gick A., Tarczyńska M. (1999), *Motywowanie pracowników*, PWE, Warszawa.
Gliński B., Kuc B.R., Szczepankowski P. (1996), *Zarządzanie strategiczne*, Key Text, Warszawa.
Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej, (2005), NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.
Goldstein I.L. (1992), *Training in work organizations* [w:] M.D. Dunnette, M.L. Hough, *Handbook of Industrial and Organization Psychology*, Consulting Psychologists Press, wyd.2, Palo Alto.
Gołębiowski T. (2001), *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Difin, Warszawa.
Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A. (1989), *Metody takso-*

nomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno – gospodarczych, PWN, Warszawa.
Griffin R.W. (1996), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
Griffin R.W. (1999), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
Griffin R.W. (2017), *Podstawy zarządzania organizacjami,* PWN, Warszawa.
Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (2001), *Projektowanie systemów zarządzania*, Difin, Warszawa.
Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M. (2007), *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Difin, Warszawa.
Guidelines for Successful Public-Private-Partnership, (2003), European Commission Directorate General Regional Policy, Bruksela.
GUS (2016), *Infrastruktura komunalna w 2015 r.*, Warszawa.
Hampton D.R. (1986), *Management*, McGraw-Hill Book Co., New York.
Hinrichs J.R. (1976), *Personnel Training*, RandMcNally, Chicago.
Jasiński Z. (red) (1998), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Placet, Warszawa.
Jeżak J. (1990), *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Jędrzejczyk Z., Kukuła K., Skrzypek J., Walkosz A. (2000), *Badania operacyjne w przykładach i zadaniach*, PWN, Warszawa.
Juchnowicz M. (2000), *Systemy wynagradzania* [w:] A. Sajkiewicz (red.) *Zasoby ludzkie w firmie*, Poltext, Warszawa.
Jurkowski R. (2000), *Zarządzanie personelem. Proces kadrowy i jego prawne aspekty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Kałużny K., Pietkiewicz E. (1993), *Bankowcy i dobre obyczaje*, PWE Warszawa.
Kiełczewski S. (red) (2000), *Zarządzanie strategiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
Kieżun W. (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, SGH, Warszawa.
Kirkpatrick D. L., Kirkpatrick, J. D. (2006), *Evaluating training programs: The four levels*, Berrett-Koehler, San Francisco.
Klasik A. (red.) (1993), *Planowanie strategiczne*, PWE, Warszawa.
Knecht Z. (2006), *Public relations w administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa.
Knowles M. (1980), *The Modern Practice of Adult Education*, Cambridge Books, New York.
Kolb D.A. (1984), *Experiental Learning*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York.
Koontz H., O'Donnell C. (1969), *Zasady zarządzania*, PWN, Warszawa.
Kostera M. (1994), *Zarządzanie personelem*, PWE Warszawa.
Kostera M. (red.) (2015), *Metody badawcze w zarządzaniu humanistycznym,* Wydawnictwo Akademickie SEDNO, Warszawa.
Kotarbiński T. (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.
Kowalski T. (2015), *Kształtowanie wizerunku urzędu samorządu terytorialnego jako pracodawcy na przykładzie województwa lubuskiego,* WZiKS UJ, Kraków (praca doktorska).
Kozielecki J. (1975), *Psychologiczna teoria decyzji*, PWN, Warszawa.
Koźmiński A.K. (2004), *Zarządzanie w warunkach niepewności*, PWN, Warszawa.

Koźmiński A.K., Obłój K. (1989), *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, PWE, Warszawa.
Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.) (2001), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
Koźmiński A.K., Zawiślak A.M. (1982), *Pewność i gra – wstęp do zachowań organizacyjnych*, PWE, Warszawa.
Kożuch B. (2011), *Nauka o organizacji*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
Krajewski L.J., Ritzman L.P. (1990), *Operations Management. Strategy and Analysis*, Addison – Wesley Publishing Co., New York.
Kreikebaum H. (1996), *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa.
Kuc B.R. (1987), *Kontrola w systemie zarządzania*, PWE, Warszawa.
Kuc B.R. (2001), *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa.
Kuc B.R. (2005), *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa.
Laszczak M. (1999), *Patologie w organizacji*, WPSB, Kraków.
Leksykon Zarządzania (2004), Difin, Warszawa.
Lichtarski J. (red.) (1999), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo AE, Wrocław.
Lindblom Ch. (1959), *The Science of Muddling Through*, "Public Administration Review" vol. 19.
Lippman W. (1998), *Public opinion, Transaction Publishers*, New Brunswick, London.
Listwan T., Witkowski S. (2008), *Kompetencje a sukces zarządzania organizacją,* Difin, Warszawa.
Locke E.A., Latham G.P. (1990), *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Prentice –Hall, Englewood Cliffs, New York.
Mager R.F., Pipe P. (1970), *Analysing Performance Problems*, Fearon, California.

Mały Słownik Języka Polskiego (1969), PWN, Warszawa.
March J.G., Simon H.A. (1964), *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa.
Martyniak, Z. (1999), *Metody organizacji i zarządzania*, AE, Kraków.
Mathieu J.E. (1993), *Individual and situational influences on the development of self-efficacy: Implications for training effectiveness*, „Personnel Psychology" nr 46.
McAllister D.J. (1995), *Affect and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations*, "Academy of Management Journal", nr 38.
Merton R.K. (1982), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa.
Mikołajczyk Z. (1998), *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, PWN, Warszawa.
Mintzberg H. (1975), *The Manager's Job: Folklore and Fact*, "Harvard Business Review" VII-VIII
Mintzberg H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, The Free Press, New York.
Mreła H. (1979), *Metody badania pracy*, PWE, Warszawa.
NAO (1999), *Getting Beneath the Surface*, London
Niedzielska H. (1972), *Ryzyko a niepewność,* Zeszyty Naukowe SGPiS, nr 7, Warszawa.
Nowak S. (1970), *Metodologia badań socjologicznych*, PWN, Warszawa.
Obłój K. (1987), *Strategie przetrwania organizacji*, PWN, Warszawa.
Obłój K. (1993), *Strategia sukcesu firmy*, PWE, Warszawa.
Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, (2013), Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno - Prywatnego oraz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz, Warszawa.
Otley, D. T. (1994), *Management Control in Contemporary*

Organizations: Towards a Wider Framework, "Management Accounting Research", Vol. 5, Issue 3-4.
Ouchi, W. G. (1979), *A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms*, "Management Science" Vol. 25, No. 9.
Penc J. (1994), *Strategie zarządzania. Perspektywiczne myślenie. Systemowe działanie*, AW Placet, Warszawa.
Penc J. (1996), *Motywowanie w zarządzaniu*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków.
Peters B.G. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Pierścionek Z. (1996), *Strategie rozwoju firmy*, PWN, Warszawa.
Pocztowski A. (1998), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Antykwa, Kraków.
Pocztowski A. (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa.
Podgórecki A. (red.) (1974), *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji,* KiW.
Porter M.E. (1992), *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE Warszawa.
Porzeczek L. (1999), *Żeby inni chcieli chcieć czyli, jak wpływać na motywację pracowników*, „Personel" nr 4.
Przybyła M. (red.) (2001), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, AE Wrocław.
Pszczołowski T. (1976), *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*, wyd. V, Warszawa.
Pszczołowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.
Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
Richards M.D., Greenlaw P.S. (1966), *Management decision making*, Homewoood, Illinois.
Richter J., (2004), *Public-private partnerships for health:*

A trend with no alternatives?, "Development" 47(2)
Sadowski W. (1969), *Teoria podejmowania decyzji. Wstęp do badań operacyjnych*, PWE, Warszawa.
Sajkiewicz A. (2000), *Zasoby ludzkie w firmie*, Poltext, Warszawa.
Savall H., Zardet V. (1989), *Maitriser les couts et les performance caches*, Economica, Paris.
Scheaffer R.L., Mendenhall W., Ott L. (1990), *Elementary Survey Sampling*, Duxbury Press.
Kownacki S., Rummel-Syska Z. (1982), *Metody socjopsychologiczne*, PWE, Warszawa.
Selsky J.W., Parker B., (2005), *Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice*, "Journal of Management" 31(6)
Sidor – Rządkowska M. (2006), *Kompetencyjne systemy ocen pracowników*, Polska Oficyna Ekonomiczna.
Sikorski Cz. (1986), *Sztuka kierowania – szkice o kulturze organizacyjnej*, IWZZ, Warszawa.
Simon H.A. (1982), *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, PWE, Warszawa.
Simons R. (1995), *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press, Boston.
Skoczyński T., (2011), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Lex
Stabryła A. (red.) (1991), *Doskonalenie struktury organizacyjnej*, PWE, Warszawa.
Standardy kontroli INTOSAI (2000), NIK, Warszawa.
Staniszewska K. (2013), *Ochrona wizerunku – aspekty prawne* [w:] A. Waszkiewicz (red.), *Obszary badań wizerunku*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
Steinmann H., Schreyogg G. (1995), *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
Stelmach W. (2010), *Władza i kierowanie. Teorie i prakty-*

ki biurokracji, Placet, Warszawa.
Stoner J.A., Ch. Wankel Ch. (1992), *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
Sudoł S. (1999), *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, TOiNK Toruń
The World Bank (1999), *Korupcja w Polsce : Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, The World Bank, Warszawa.
The World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington D.C.
Wawrzyniak B. (1989), *Polityka strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
Webber R. A. (1984), *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa.
Webber R.A. (1984), *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa.
Webber R.A. (1990), *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa.
Weber R.P. (1990), *Basic Content Analysis*, Calif : Sage, Newbury Park
Wetzel S.K., Konoske P.J. Montague W.E. (1983), *Estimating Skills Loss Through a Navy Technical Pipeline*, Navy Personnel Research and Development Center, San Diego.
Wheelen T.L., Hunger J.D. (1989), *Strategic Management and Business Policy*, Reading Mass, Addison- Wesley.
Wojnicka E. (1990), *Prawo do wizerunku w ustawodawstwie polskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej", Kraków.
Zieleniewski J. (1967), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa.
Zimniewicz K. (1999), *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE Warszawa.

Zysnarski J., (2003), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk.

www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/unia-europejska [dostęp: 06.07.2014].
http://jmf.wzr.pl/pim/2012_4_2_9.pdf [dostęp: 01.01.2014].
http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10 [dostęp: 06.07. 2014].
http://sjp.pwn.pl/slowniki/partnerstwo.html [dostęp: 12.03.2017].
WIOŚ, Stan środowiska w województwie lubuskim w latach 2013-2015, Zielona Góra 2016, s. 121-123.
http://www.zgora.pios.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Raport_2016-www-18012017.pdf [dostęp: 15.02.2017].
http://zielonagora.stat.gov.pl/files/gfx/zielonagora/pl/defaultstronaopisowa/1078/1/1/r2016dz_ix_pp.pdf [dostęp: 15.02.12017].

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 605 ze zm.).
Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 113, poz. 770.).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1542).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68).

Uchwała nr 37 Rada Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 (M.P. poz. 299).
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.)
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1167 ze zm.)
Ustawa 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561)
Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2031 ze zm.),
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.)
Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.),
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.)
Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1927 ze zm.)
Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1438).
Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 ze zm.)
Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U., poz. 2259).
Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947)
Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych (Dz. U. Nr 2, poz. 17 ze zm.),
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 ze zm.)
Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.),
Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-

prywatnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.)
Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1491 ze zm.),
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.)
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1448 ze zm.).
Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 282 ze zm.),
Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1169).
Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U., poz. 1920).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.).
Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 207 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1255).
Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.).
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 209).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r., poz. 700 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2046).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.).
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390).
Ustawa z dnia 29 maja 1957 r. o uregulowaniu spraw własności niektórych nieruchomości nierolniczych na Ziemiach Odzyskanych i na terenach b. W.M. Gdańska (Dz. U. Nr 31, poz. 137 ze zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).
Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087).
Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016, poz. 486 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki

rozwoju (Dz. U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2016 r., poz. 40).
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne. (Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1393 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.).
Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1460).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.).
Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1392 ze zm.).
Ustawa z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.).
Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (MP Nr 93, poz. 953).