

MACIEJ TURAŁA

ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE FINANSAMI JAKO INSTRUMENT REALIZACJI ZAMIERZEŃ ROZWOJOWYCH ŁODZI

Wstęp

Polska, podobnie jak większość współczesnych krajów wysoko rozwiniętych, zaadoptowała etatystyczno-technokratyczny¹ model samorządności, który zakłada obarczenie samorządów lokalnych szerokim zakresem zadań oraz stopniowe ich dodawanie. W takiej sytuacji bardzo istotne stają się kwestie zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów jednostkom samorządu terytorialnego (JST) oraz wykorzystania dostępnych funduszy w sposób możliwie najefektywniejszy. Znaczenia nabiera przede wszystkim sposób, w jaki poszczególne JST zarządzają swoimi finansami, w szczególności zaś, jak sporządzają budżet. Niniejsze opracowanie koncentruje się na drugiej z wymienionych kwestii, tj. na sposobach zapewniania właściwego podejścia do zarządzania finansami na szczeblu lokalnym.

1. Koncepcja zarządzania zintegrowanego

Wyłonione w 1990 r. organy samorządu terytorialnego, oprócz osobowości prawnej i praw majątkowych (gminom przekazano mienie komunalne, na które składały się składniki majątkowe, którymi dysponowały dawne rady narodowe lub podporządkowane im instytucje), otrzymały także znaczną niezależność finansową. Gospodarka finansowa gmin, jak również utworzonych w 1999 r. powiatów i województw samorządowych, opiera się na budżecie, co oznacza samodzielność zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatkowania uprzednio zgromadzonych środków.

¹ E. Denek: *Finanse publiczne*. Warszawa, 1997, s. 134-136.

Często jednak z ust samorządowców padały i ciągle jeszcze padają stwierdzenia typu „tyle samorządności, ile pieniędzy”. Wyrażają oni w ten sposób swe niezadowolenie z tego, że środki, jakimi dysponują, są niewspółmierne do zadań, jakie mają realizować. Spory w kwestii zakresu obowiązków samorządów i sposobu ich finansowania trwają z różnym nasileniem aż po dzień dzisiejszy. Celem opracowania nie jest stwierdzenie, która ze stron sporu ma rację, a która nie. Intencją autora jest natomiast zwrócenie uwagi na umiejętne zarządzanie finansami na szczeblu lokalnym. Odpowiednia konstrukcja budżetu i efektywne wykorzystanie dostępnych środków mogą bowiem zaowocować lepszym wywiązaniem się z powierzonych samorządom zadań oraz realizacją większej liczby projektów niż mogłoby się wydawać możliwe przy ograniczonym poziomie środków.

Z pomocą samorządom może przyjść koncepcja zintegrowanego zarządzania finansami JST. Podstawowym jego celem jest zapewnienie ekonomicznego wykorzystania środków wydawanych na działalność służącą realizacji celów wspólnoty. Powszechnie wiadomo, że dostępne środki są najefektywniej wykorzystywane w sektorze prywatnym. Dlatego też sektor finansów publicznych, w tym także jednostki samorządu terytorialnego, powinien wzorować się na rozwiązaniach przyjętych w skomercjalizowanych obszarach gospodarki. Zarządzanie gminami, powiatami, czy województwami samorządowymi, według metodologii zarządzania stosowanej w sektorze komercyjnym, wymaga jednak pozyskiwania dokładniejszych informacji, szczególnie finansowych, wykraczających poza ramy narzucone przez klasyfikację budżetową. Omówione w dalszej kolejności koncepcje budżetu zadaniowego (BZ) i budżetu celów i efektywności (BCE), a także powiązane z nimi dokumenty, tj. Wieloletnie Plany Finansowe (WPF) i Inwestycyjne (WPI), służą rozszerzeniu spektrum dostępnych zarządzającym informacji niezbędnych dla zintegrowanego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

2. Koncepcja Budżetu Zadaniowego i Budżetu Celów i Efektywności

Konieczność zmiany podejścia do procesu budżetowania w szczególności, a do zarządzania gminą i jej finansami w ogóle, wynika przede wszystkim z tego, że poprawa efektywności gospodarowania środkami jednostek samorządu terytorialnego wymaga znacznie bardziej precyzyjnego planowania działalności niż jest to możliwe przy zastosowaniu obec-

nie obowiązującej klasyfikacji budżetowej i opartego na niej tradycyjnego sposobu budżetowania. Obecna sytuacja jest bardzo niezadowolająca przede wszystkim ze względu na niedostateczną liczbę dostępnych ze sprawozdań informacji, które mogłyby służyć poprawie efektywności zarządzania finansami lub przeprowadzania analiz efektywności działań. Można ją poprawić zarówno przy zastosowaniu metodologii budżetu zadaniowego, jak i metodologii budżetu celów i efektywności.

Najogólniej ujmując, budżet zadaniowy to taki, w którym przypisanie wydatków do klasyfikacji budżetowej jest poprzedzone opracowaniem szczegółowych planów rzeczowo-finansowych, które mają zostać zrealizowane. Budżet w przekroju zadań przygotowuje się, aby w sposób dokładniejszy i pełniejszy powiązać ponoszone przez JST wydatki z uzyskiwanymi efektami. Z kolei budżet celów i efektywności to hierarchicznie zbudowany budżet zadaniowy, w ramach którego wyodrębnia się dwa poziomy szczegółowości planowanych zadań. Na poziomie bardziej ogólnym tworzy się tzw. programy, które grupują wiele usług i zadań oraz określają oczekiwaną zmianę stanu. Na poziomie szczegółowym natomiast tworzone są, podobnie jak w budżecie zadaniowym, konkretne zadania wraz z miarami stopnia ich realizacji. Oferuje on jeszcze większe możliwości w zakresie poprawy efektywności niż budżet zadaniowy.

Odpowiednia konstrukcja budżetu może znacznie podnieść efektywność podejmowanych działań, ponieważ jest on narzędziem integrującym wszystkie działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Budżet zadaniowy umożliwia²:

- zaplanowanie kosztów zadań, które mają być realizowane i podejmowanie prawidłowych decyzji o *outsourcingu* realizacji zadań;
- rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów i odniesienie ich do efektów działań;
- stosowanie w zarządzaniu miar innych niż finansowe.

Obie koncepcje sporządzania budżetów (tzn. BZ i BCE) są alternatywami w stosunku do tradycyjnego podejścia do budżetowania, opartego wyłącznie na klasyfikacji budżetowej. Dzięki nim budżet staje się bardziej przejrzysty i zrozumiały tak dla radnych, jak i dla mieszkańców, a ponadto zapewnia lepszą alokację środków i pełniejsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców³.

² M. Olczak: *Rola budżetu zadaniowego w zintegrowanym zarządzaniu gminą*. Materiały z konferencji *Zintegrowane zarządzanie efektywnością w gminie wyzwaniem XXI wieku*, która odbyła się 16 maja 2000 r. w Warszawie pod patronatem LGPP.

³ J. Szołno-Koguc: *Budżet zadaniowy – wprowadzenie*, [w:] *Gospodarka Finansowa* nr 8, 1999.

3. Różnice między tradycyjnym a prorozwojowym podejściem do budżetowania⁴

W tradycyjnym podejściu do budżetowania proces ten rozpoczyna się składaniem wniosków określających zapotrzebowanie na środki przez poszczególnych dysponentów. Rzadkością jest, aby wnioski takie określały konkretny rezultat, jaki ma być osiągnięty dzięki realizacji postulowanych wydatków. Na podstawie złożonych wniosków i dzięki analizie podziałów dokonywanych w latach ubiegłych skarbnik rozdziela środki między poszczególne działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej. Natomiast w podejściu prorozwojowym⁵ przypisuje się środki bezpośrednio dysponentom (BZ) lub programom (BCE). Następnie dyspenci (w metodologii BZ) opracowują zadania (czyli cel, zakres prac i przewidywany budżet zadania) wykorzystując przyznane im środki. W metodologii BCE natomiast koordynator programu opracowuje zadania, służące realizacji celów programu, i rozdziela przydzielone mu środki między poszczególnych dysponentów.

Planowanie prorozwojowe ma istotną przewagę nad planowaniem tradycyjnym, ponieważ:

- W podejściu tradycyjnym składanie wniosków z zapotrzebowaniem nie wymaga późniejszego wywiązania się z żadnych zobowiązań. Zwyczajową praktyką stało się składanie wniosków na większą ilość środków niż jest to potrzebne „tak na wszelki wypadek”. W podejściu prorozwojowym natomiast całe zapotrzebowanie na środki musi znaleźć pokrycie w określonych rezultatach.
- Praca osoby dokonującej podziału środków jest znacznie ułatwiona w przypadku stosowania podejścia prorozwojowego – decydent przydzielając środki zatwierdza jednocześnie listę zadań i rezultatów, które mają być dzięki tym środkom osiągnięte. Natomiast stosując podejście tradycyjne decydent nie wie tak naprawdę, co będzie zrobione za przydzielone pieniądze.
- W podejściu tradycyjnym zadania planowane są dopiero, gdy środki zostaną przyznane i zatwierdzone w budżecie, natomiast stosowanie

⁴ K. Pakoński: (red.), *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*. Warszawa, 2000, s. 21-26.

⁵ Przez podejście prorozwojowe rozumiem zarówno metodologię budżetowania zadaniowego (BZ), jak i metodologię budżetowania celów i efektywności (BCE). Jest to bowiem podejście, które opiera się na założeniu, że budżet jest wypadkową przyjętej przez gminę wizji oraz strategii rozwoju i niejako rocznym, szczegółowym planem postępowania, które zawiera tylko przełożenie zapisów strategii na konkretne działania.

- metodologii prorozwojowej oznacza, że podział środków następuje na podstawie analizy i oceny planów oraz przewidywanych rezultatów.
- Brak powiązania wydatków z określonymi celami w podejściu tradycyjnym umożliwia zaistnienie sytuacji, gdy pieniądze są wprowadzane zgodnie z planem wydatków, jednak w sposób nie gwarantujący osiągnięcia zadowalających zmian stanu. Natomiast podejście zadaniowe wymaga określenia mierników efektywności dla każdego zadania, dzięki czemu staje się możliwe kontrolowanie efektywności i stopnia realizacji celów, a co za tym idzie także racjonalności dokonywanych wydatków.
 - W podejściu tradycyjnym zadania realizowane są tak długo aż zabraknie środków, które zostały przeznaczone na ich realizację, podczas gdy podejście prorozwojowe wymaga, aby każde zadanie było rozliczane jako osobny projekt, dzięki czemu z góry wiadomo, jaki zakres prac zostanie wykonany.
 - W budżecie skonstruowanym metodą prorozwojową wskazane są osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań. Ponadto, załączone do opisu zadania, oczekiwane rezultaty i mierniki działalności pozwalają pracownikom poznać kryteria, według których będą oceniani. Obie te cechy sprawiają, że metodologia prorozwojowa korzystnie wpływa na motywację pracowników. Zalet tych nie ma podejście tradycyjne.

4. Wieloletnie Plany Inwestycyjne

Wieloletni Plan Inwestycyjny to „dokument końcowy działań selekcyjnych, które mają określić najważniejsze przedsięwzięcia możliwe do zrealizowania w wyznaczonym przedziale czasowym. Planowanie zakłada takie wykorzystanie nakładów rzeczowych i finansowych, które zapewni osiągnięcie określonych zamierzeń”⁶. Dzięki uwzględnieniu w WPI wszystkich projektów, które wymagają realizacji możliwa jest również koordynacja prac w czasie.

Dobrze opracowany WPI jest podstawowym warunkiem podniesienia wiarygodności samorządu w zakresie zamierzeń rozwojowych. Pozwala on samorządom lepiej zarządzać powierzonym im mieniem komunalnym, gdyż wymusza przeprowadzenie analizy stanu tego mienia. Ponadto WPI pozwala na przeprowadzenie analizy efektyw-

⁶ R. Stanek, D. Śmiatkowski. (red.), *Wieloletnie plany inwestycyjne*. Warszawa, 2001, s. 38.

ności inwestycji przez ujęcie wszystkich działań w wieloletniej perspektywie. Wiadomo bowiem, że wiele inwestycji przynosi rezultaty ze znacznym opóźnieniem, a brak narzędzi służących długookresowemu planowaniu uniemożliwia ich przewidywanie.

W aspekcie społecznym WPI pozwalają na zmniejszenie możliwości wpływania partykularnych interesów na działalność inwestycyjną samorządu, gdyż wszelkie przedsięwzięcia są analizowane pod kątem zgodności z dobrem publicznym. WPI może także służyć jako narzędzie informujące lokalną społeczność o kierunkach działalności inwestycyjnej władz lokalnych. Ponadto gminy mające Wieloletnie Plany Inwestycyjne stają się atrakcyjniejszym i bardziej wiarygodnym partnerem dla instytucji finansowych, jeśli chodzi o pozyskiwanie funduszy na finansowanie zaplanowanych inwestycji.

5. Wieloletnie Plany Finansowe

Wieloletni Plan Finansowy ma dwojaki charakter⁷. Po pierwsze, jest to kilkuletnia (5 do 10 lat) prognoza dotycząca wszystkich dochodów oraz wydatków gminy. Po drugie, jest to plan działania uwzględniający najbardziej efektywne projekty i wyznaczający alternatywne możliwości ich finansowania. Zastosowanie WPF przynosi wiele korzyści:

- umożliwia racjonalne wykorzystanie dostępnych środków;
- zwiększa wiarygodność finansową gminy, poprawia dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania i pozwala obniżyć koszt pozyskania kapitału;
- umożliwia urzeczywistnienie celów, koncepcji i zadań zawartych w strategii rozwoju JST przez zapewnienie źródeł ich finansowania;
- poprawia komunikację ze społecznością lokalną przez wprowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej (np. ankiety, zebrania informacyjne itp.).

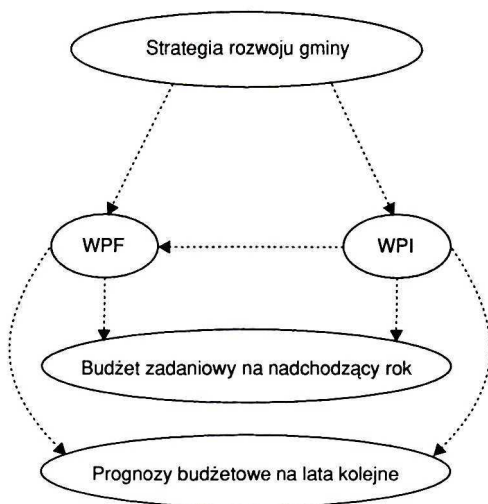
6. Budżet – klucz do zarządzania zintegrowanego

Strategia rozwoju gospodarczego, Wieloletnie Plany Inwestycyjne oraz Wieloletnie Plany Finansowe odgrywają istotną rolę w koncepcji zarządzania zintegrowanego i są niezbędne dla jej prawidłowego funk-

⁷ K. Cichocki, (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe – ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądź we właściwym czasie*. Warszawa, 2001, s. 10-23.

jonowania. Budżet natomiast pozwala na uporządkowanie postulatów płynących ze wszystkich tych dokumentów w ciągu roku. Zdaniem autora budżet najbardziej, spośród omawianych dokumentów, nadaje działaniom gminy wyraz celowości i racjonalności. Oczywiście, aby tak było, musi być przygotowany według odpowiednich zasad i procedur. Najbardziej odpowiednimi modelami budżetu, które pozwalają na pełne wykorzystanie możliwości stwarzanych przez opracowanie strategii rozwoju, WPI oraz WPF, są budżet zadaniowy bądź budżet celów i efektywności. Ich cechą charakterystyczną jest odejście od wskaźnikowej metody ustalania planowanych wydatków na rzecz ustalania ich rzeczywistych wielkości. Poza funkcją planowania i kontroli budżet zadaniowy pozwala gminie realizować także dwie dodatkowe funkcje⁸, zarządzania finansowego oraz komunikacji społecznej. Budżet skupia w sobie strategię rozwoju, troskę o efektywną działalność bieżącą oraz kwestie związane z zarządzaniem finansowym.

Umieszczenie budżetu względem opracowanych w gminie strategii rozwoju, WPI oraz WPF zaprezentowane jest na poniższym schemacie:



Ryc. 1. Miejsce budżetu w stosunku do pozostałych elementów w modelu zintegrowanego zarządzania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Zalewski, M. Ziółkowski, 1997, *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.

⁸ T. Domański: *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*. Warszawa, 1999, s. 125-127.

Z powyższego schematu wynika, że budżet jest krytyczny dla odpowiedniego zarządzania finansami gmin i zapewniania rozwoju lokalnego. Poprzestanie na sformułowaniu strategii rozwoju, nawet jeśli jest poparta wieloletnimi planami finansowymi, czy też inwestycyjnymi, nie przyniesie spodziewanych rezultatów, jeśli nie zaistnieje budżet, który obejmie wszystkie aspekty działalności gminy i pokieruje nimi, tak aby gmina rzeczywiście zaczęła przybliżać się do wytyczonej przez siebie wizji.

7. Wdrażanie koncepcji zarządzania zintegrowanego

Aby wdrożyć system zarządzania zintegrowanego, należy w gminie przeprowadzić wiele reform. Absolutnie niezbędne jest opracowanie strategii rozwoju, która będzie stanowiła podstawę do tworzonych później planów finansowych i inwestycyjnych. Kolejne kroki na drodze do zarządzania zintegrowanego powinny objąć stworzenie opisanych powyżej wieloletnich planów finansowych i inwestycyjnych, które są niezbędne dla dalszych prac nad zreformowaniem sposobu opracowywania budżetu. Następnym i jednocześnie najważniejszym, zdaniem autora, etapem wdrażania zarządzania zintegrowanego jest budżet, który skupia w sobie rezultaty pozostałych instrumentów zarządzania zintegrowanego oraz pozwala na wykorzystanie efektów cyklu poprawy efektywności.

Do tej pory niewiele polskich jednostek samorządu terytorialnego podjęło wyzwanie wprowadzenia w życie procedury budżetowania zadaniowego. Ciekawe jest to, że nie da się określić żadnej specyficznej grupy jednostek, które podjęły ten wysiłek. Są to bowiem jednostki bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem wielkości, jak i charakteru. Na jednym krańcu tego spektrum występują duże miasta, jak Kraków i Szczecin, natomiast na drugim niewielkie miasta, jak Mikołajki, czy Leżajsk, a nawet gminy wiejskie, np. Grudusk. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie jednostki zdecydowały się na pełne wprowadzenie metodologii budżetowania w układzie zadań. Część z nich zdecydowała się na stopniowe wdrażanie tej metodologii do kolejnych dziedzin działalności⁹.

Wdrożenie metodologii budżetowania prorozwojowego, czy to według metodologii budżetu zadaniowego, czy też budżetu celów

⁹ J. Szolno-Koguc: *Budżet zadaniowy – doświadczenia w zakresie wdrażania w polskich [w:] Rachunkowość Budżetowa nr 4, 2000.*

i efektywności, jest procesem bardzo złożonym i wymagającym wielkiego nakładu pracy. Jak już wspomniano możliwe jest wdrażanie kolejnych elementów, składających się na zintegrowane zarządzanie finansami lokalnymi, bez potrzeby implementacji całej metodologii jednocześnie. Zaletą jest rozłożenie wysiłku, jaki towarzyszy tego typu zmianom, na dłuższy okres i dlatego niektóre gminy, szczególnie te mniejsze, które nie dysponują wystarczającymi zasobami ludzkimi, mogą się na takie rozwiązanie zdecydować. Wadą jest jednak to, że poszczególne elementy zintegrowanego zarządzania finansami lokalnymi (czyli strategia rozwoju, wieloletni plan finansowy i inwestycyjny oraz budżet zadaniowy lub celów i efektywności) nie przynoszą tak znacznych korzyści indywidualnie, jak w przypadku ich kompleksowego wdrożenia.

Warunkiem koniecznym dla udanego wdrożenia tych nowatorskich metod jest silne poparcie ze strony władz miasta, czy też gminy. Jeśli projekt zastosowania metod prorozwojowego budżetowania oraz zarządzania finansami lokalnymi nie znajdzie u nich poparcia to z całą pewnością zakończy się niepowodzeniem, a jak wiadomo opór przed wszelkimi zmianami, w szczególności zaś tak dużymi, jest rzeczą powszechną. Jedyną metodą, która może skruszyć ten mur niechęci jest uświadamianie osobom, które dzierżą w swych rękach stery władzy w gminach i powiatach, że konstruowanie budżetów według zasad prorozwojowych oraz stosowanie się do wytycznych płynących z założeń zintegrowanego zarządzania finansami lokalnymi daje wymierne korzyści, dla których warto podjąć wzmożony wysiłek.

8. Zintegrowane zarządzanie finansami Łodzi

Przeprowadzona analiza teoretyczna jest ograniczona i skrócona. Zawarte w niej treści świadczą jednak o tym, że wdrażanie poszczególnych koncepcji składających się na zintegrowane zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego może przynieść samorządom wymierne korzyści. Poniżej zostały zaprezentowane pewne wskazówki i przykłady działań (nazwane ogólnie rekomendacjami), które zdaniem autora byłyby przydatne dla władz Łodzi w efektywniejszym zarządzaniu finansami miasta. Ponieważ Łódź jest wielkim miastem, ogromny jest również zakres prac, które należy wykonać, aby zarządzać Łodzią na podstawie założeń zarządzania zintegrowanego. Prace należy zacząć od przygotowania strategii roz-

woju miasta w perspektywie kilkunastu lat. Następnie, na jej podstawie należy przygotować wieloletnią prognozę finansów miasta oraz powiązany z nią wieloletni plan inwestycyjny. Dopiero gdy te wszystkie elementy będą prawidłowo funkcjonować powinno nastąpić wdrożenie prorozwojowej metodologii konstruowania budżetu. Inaczej bowiem wszelkie korzyści z niej płynące zostaną zaprzepaszczone, lub w najlepszym przypadku znacznie ograniczone.

8.1. Strategia rozwoju Łodzi – rekomendacje

W Łodzi trwają obecnie prace nad strategią rozwoju. Poniżej opisano kilka kwestii, które powinny zostać uwzględnione w jej zapisach, ponieważ są kluczowymi dla prawidłowego jej sformułowania.

Bardzo istotne jest sformułowanie wizji miasta na samym początku prac nad strategią. Nie musi być ona obszernym dokumentem. Wystarczy dosłownie kilka zdań, które zawrą w sobie wizerunek miasta, do jakiego władze, jak również mieszkańcy chcą dążyć w długim okresie. Podkreślić należy, że wszyscy zainteresowani przyszłością miasta, tzn. mieszkańcy, władze oraz pracownicy administracji, którzy będą decydować o tym czy wizja będzie mogła stać się rzeczywistością, czy też nie, powinni być zgodni co do jej treści. Jest to szczególnie istotne, gdyż sprawia, że ogólne cele wszystkich zainteresowanych są zbieżne, mimo że mogą występować między nimi różnice co do sposobów osiągnięcia tych celów.

Przykładowa wizja Łodzi może mieć następującą formę: „Łódź aspiruje do osiągnięcia statusu prężnego ośrodka ekonomicznego, koncentrującego się na nowoczesnych technologiach i usługach sektora informatycznego oraz imprezach targowych. Dzięki przyjaznemu nastawieniu władz lokalnych, szybkiej kolei łączącej nasze miasto z Warszawą, bliskości szlaków autostradowych przecinających Polskę na osiach północ-południe i wschód-zachód, a także prężnemu ośrodkowi akademickiemu i innym walorom infrastrukturalnym i środowiskowym Łódź będzie atrakcyjnym partnerem dla inwestorów, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Pragniemy również przeprowadzić rewitalizację obszarów śródmiejskich w celu unowocześnienia zabudowy, tak aby Łódź stała się nowoczesnym miastem, zachowując jednocześnie swe bogate tradycje i historię”.

Dopiero gdy tego typu deklaracja jest gotowa można przystąpić do tworzenia strategii rozwoju. Należy pamiętać, że ma ona za zadanie opisać aktualną sytuację miasta i wyznaczyć takie działania, które

w okresie kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu lat pozwolą na osiągnięcie uprzednio sformułowanej wizji, lub choćby na zbliżenie się do niej.

Zdiagnozowanie aktualnego stanu zasobów strukturalnych zlokalizowanych na terenie gminy oraz środowiska funkcjonalnego gminy jest równie istotne w pracach nad strategią, jak opracowanie wizji. Raport o stanie gminy, opisujący jej aktualną sytuację oraz wizja, która przedstawia przyszły, pożądany wizerunek miasta tworzą bowiem dwa punkty w czasie, które należy połączyć za pomocą odpowiednio opracowanych i wdrożonych programów działania. Strategiczne programy tego typu mają przedstawiać poszczególne obszary funkcjonowania miasta z perspektywy wynikających z wizji celów oraz sposobów ich osiągnięcia. Dlatego też każdy z tych programów powinien być wyposażony w deklarację wyniku oraz sposoby mierzenia stopnia, w jakim zaplanowane rezultaty zostały osiągnięte. Poniżej zaprezentowano krótką charakterystykę niektórych szczególnie ważnych programów, które powinny zostać uwzględnione w strategii rozwoju Łodzi.

8.2. Dostępność komunikacyjna

Zwiększenie dostępności komunikacyjnej miasta wiąże się z koniecznością ponoszenia ogromnych nakładów. Jednak jest to jeden z kluczowych elementów rozwoju miasta, mający wpływ przede wszystkim na postrzeganą przez inwestorów atrakcyjność lokalizacyjną Łodzi. W obszarze tym można wyróżnić trzy kluczowe programy, które wymagają realizacji.

Po pierwsze, jest to budowa, w pobliżu Łodzi, skrzyżowania autostrad, przecinających Polskę na osiach wschód-zachód oraz północ-południe i łączących nasz kraj z resztą Europy. Realizacja tej inwestycji nie leży wprawdzie w gestii władz miasta, gdyż jest to projekt o znaczeniu strategicznym dla całego kraju, jednak władze Łodzi powinny dokładać wszelkich starań, aby projekt został zrealizowany możliwie szybko, gdyż z jego realizacji płyną dla Łodzi znaczne korzyści i możliwości.

Jest oczywiste, że nowo wybudowane autostrady znacznie poprawią dostępność komunikacyjną miasta, a co za tym idzie również jego atrakcyjność w oczach inwestorów. Nie jest to jednak jedyna korzyść. Zwiększona dostępność komunikacyjna, zwłaszcza na osi wschód-zachód, umożliwi bowiem Łodzi rozwinięcie swej roli jako organizatora targów i pośrednika w handlu między Unią Europejską a leżącymi za wschodnimi granicami Polski ogromnymi rynkami zbytu: Rosją, Ukrainą czy nawet Białorusią.

Po drugie, bardzo trafnym pomysłem, który powinien bezwzględnie znaleźć się w strategii rozwoju Łodzi jest budowa szybkiego połączenia kolejowego między Łodzią a Warszawą, które skróciłoby czas podróży do ok. godziny. Zgodnie z podpisanym przez prezydentów Łodzi i Warszawy listem intencyjnym oba miasta będą współuczestniczyć w finansowaniu tego projektu. Inwestycja ta wydaje się być korzystna dla obu miast, choć najprawdopodobniej w początkowym okresie Łódź odniesie więcej korzyści. Dzięki realizacji tego projektu wzrośnie możliwość podejmowania pracy w Warszawie przez mieszkańców Łodzi. Oznacza to np., że wysoko wykwalifikowana siła robocza, która przynosi miastu znaczące korzyści z tytułu choćby płaconych podatków nie będzie migrować do Warszawy. Ponadto, w połączeniu z rewitalizacją obszaru okolic Dworca Fabrycznego i stworzeniem na tym obszarze centrum biznesu, z rozwiniętą infrastrukturą biurową i konferencyjną, szybka kolej może umożliwić Łodzi przejęcie części funkcji wspomagania biznesu od Warszawy, dzięki korzystnym relacjom kosztów.

Trzeci program, mający zwiększyć dostępność komunikacyjną Łodzi to rozwój działalności lotniska na Lublinku. Chodzi przede wszystkim o loty na trasach lokalnych do Krakowa, Szczecina, Gdańska czy Poznania. Warszawa celowo nie znalazła się w tej grupie miast, gdyż wraz z wybudowaniem szybkiej kolei rola połączeń lotniczych z Warszawą może stracić dość silnie na znaczeniu.

Podsumowując, należy stwierdzić, że budowa autostrad przebiegających w pobliżu Łodzi oraz szybkiej kolei łączącej Łódź z Warszawą stwarza szansę znacznego podniesienia dostępności komunikacyjnej Łodzi i jej atrakcyjności inwestycyjnej. Zdecydowanie najmniejsze znaczenie, spośród trzech przytoczonych projektów, ma ten związany z lotniskiem, gdyż szybka kolej oznacza także szybszy i łatwiejszy dostęp do lotniska na Okęciu.

8.3. Rozwój walorów infrastrukturalnych i środowiskowych

Działania podejmowane w ramach tego programu dążą do przeobrażenia Łodzi w miasto przyjazne dla swoich mieszkańców, jak i dla gości spoza Łodzi. Powinien on obejmować utrzymanie w nienaruszonym stanie zasobów środowiska naturalnego, w tym w szczególności parków i lasów znajdujących się na terenie Łodzi. Innym aspektem, który powinien zostać objęty strategią jest konieczność przeprowadzenia tzw. rewitalizacji obszarów śródmiejskich. Znaczna część zabudo-

wań w tym rejonie jest bowiem w złym stanie technicznym, który zagraża życiu i zdrowiu mieszkańców. Co więcej, zabudowania te wystawiają Łodzi negatywne świadectwo.

Rozwój walorów infrastrukturalnych może polegać także na innych działaniach, takich jak np. objęcie szczególną troską tzw. obszarów prestiżu miasta. Najbardziej charakterystycznymi obszarami, które można uznać za obszary prestiżu w Łodzi są ulica Piotrkowska (na odcinku od Placu Wolności do Alei Mickiewicza lub nawet do Bazyliki Archikatedralnej), rejon Dworca Fabrycznego, który jest najbardziej dostępnym obszarem Łodzi dla przyjezdnych z Warszawy, oraz kompleks fabryczny Księży Młyn.

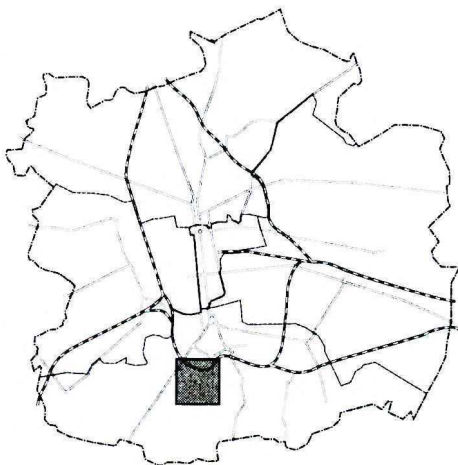
8.4. Rozwój i wspieranie ośrodka akademickiego

Wszechstronny i prężny ośrodek akademicki w Łodzi jest kolejnym obszarem, który powinien zostać objęty założeniami strategii rozwoju. Strategia musi dążyć do wzrostu jego rangi, co zapewni Łodzi dodatkową promocję i dostępność coraz lepiej wykszcolonej siły roboczej, ale powinna być realizowana we współpracy i z aktywnym udziałem świata nauki i sztuki. O tym, że warto zabiegać o umocnienie pozycji łódzkich uczelni świadczy ogromna wartość promocyjna, jaką zapewnia miastu łódzka „Filmówka”.

Przykładowym działaniem, jakie może podjąć miasto w celu podniesienia prestiżu łódzkich uczelni oraz promowania Łodzi wśród przyszłych kadr zagranicznych firm jest wspieranie wysiłków łódzkich uczelni w nawiązywaniu kontaktów naukowych z uczelniami działającymi w miastach partnerskich Łodzi. Chodzi przede wszystkim o podpisywanie umów, na mocy których studenci z innych krajów mogliby podejmować studia, a pracownicy naukowcy pracę na łódzkich uczelniach w ramach programów wymiany. Wzrost prestiżu uczelni uzyskany w ten sposób przełożyłby się bezpośrednio na wizerunek miasta i jego atrakcyjność inwestycyjną (szczególnie jeśli chodzi o atrakcyjność rynku pracy). Ponadto, osoby odwiedzające Łódź i mieszkające tu przez kilka miesięcy będą miały okazję poznania tego wspaniałego miasta i staną się ambasadorami Łodzi poza granicami Polski.

8.5. Funkcje ekonomiczne – targi i e-biznes

Kolejna grupa zagadnień objętych strategią powinna być poświęcona rozwojowi ekonomicznemu. Celem większości programów strategicz-



Ryc. 1. Położenie Rudy Pabianickiej

nostek urbanistycznych, Rudy Dolnej i Rudy Górnej, zajmujących południową i środkową część terenu Rudy Pabianickiej, których zagospodarowanie przestrzenne w końcu lat 80. Przedstawiono w tab. 1.

Analizując ówczesne formy użytkowania ziemi należy zauważyć, że obok terenów zabudowanych, zajętych zarówno przez budownictwo mieszkaniowe, jak i przemysłowe (36% ogólnej powierzchni), znaczny odsetek zajmowały użytki rolne (32,2%). Na obszarze najbardziej nas interesującym Rudy Dolnej i Górnej obejmowały one w obu jednostkach 330 ha na 461 ha leżących w granicach charakteryzowanej jednostki, z których 192 ha (52,5% ogólnej powierzchni) przypadało na Rudę

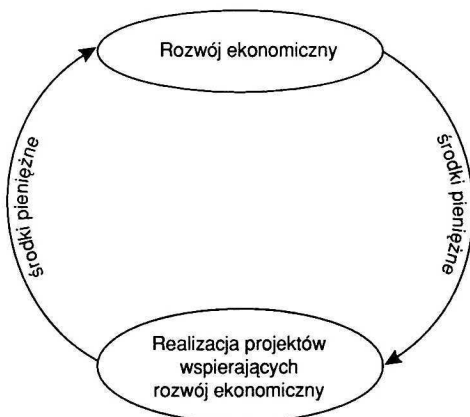
Tabela 1

Zagospodarowanie przestrzenne Rudy Pabianickiej w końcu lat 80. XX w.

Rodzaj użytkowania gruntów	Powierzchnia w ha	%
Tereny zabudowane	533	36,00
Tereny niezabudowane	106	7,20
Tereny komunikacyjne	176	11,90
Użytki rolne, nieużytki	477	32,20
Tereny zielone (lasy, zieleń miejska)	164	11,10
Grunty pod wodami	24	1,60
Ogółem	1480	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie NSP z grudnia 1988 r.

nych, czy to bezpośrednim, czy tylko pośrednim, jest wspieranie rozwoju ekonomicznego. Bez rozwoju niemożliwa jest bowiem realizacja tych projektów, natomiast aby rozwój był możliwy i miał odpowiednią dynamikę konieczne jest przeprowadzanie takich działań. Jest to swoiste koło zależności, w którym rozwój ekonomiczny i realizacja projektów, które go wspierają są dwoma wzajemnie napędzającymi się elementami (ryc. 2):



Ryc. 2. Koło zależności: wspieranie rozwoju – rozwój

Źródło: Opracowanie własne.

Istnieją przynajmniej dwa obszary aktywności gospodarczej, na których rozwój powinna postawić Łódź: organizacja imprez targowych oraz sektor usług informatycznych.

Łódź jest miastem, gdzie dostępna jest względnie tania, wszechstronnie wykształcona, także w kierunkach technicznych i informatycznych, siła robocza. Nie brakuje programistów, którzy zgodzą się pracować przez miesiąc za takie samo uposażenie, jakie niejednokrotnie otrzymują w ciągu tygodnia lub kilku dni słabiej przygotowani programiści np. w Londynie. W dobie postępującej komputeryzacji i informatyzacji życia gospodarczego, należy wykorzystać ten kapitał intelektualny przez promowanie rozwoju firm zajmujących się informatycznym wsparciem biznesu, oraz zachęcanie już istniejących potentatów tego rynku do inwestowania w rozwój swej działalności w Łodzi. Aktywna polityka promowania Łodzi wśród potencjalnych inwestorów oraz rozwój infrastruktury technicznej na potrzeby tego typu działalności powinny zaowocować wzrostem roli Łodzi jako centrum e-biznesu.

Co się zaś tyczy roli Łodzi jako organizatora targów, to wypada stwierdzić, że Łódź powinna wykorzystać swoją obecną pozycję jako punkt wyjścia do dalszego dynamicznego rozwoju imprez targowych. Obraniu roli organizatora targów krajowych, jak i międzynarodowych jako priorytetu strategicznego sprzyja m.in. planowana rozbudowa sieci autostrad oraz centralne położenie Łodzi w Polsce, jak również w Europie. Co więcej, istniejąca już infrastruktura i doświadczenie stanowią doskonały punkt wyjścia do dalszego rozwoju funkcji targowej.

9. Wieloletnie Plany Inwestycyjne i Finansowe – rekomendacje

Na podstawie strategii możliwe jest opracowanie Wieloletnich Planów Inwestycyjnych (WPI) oraz Wieloletnich Planów Finansowych (WPF). Aby prawidłowo sporządzić WPI należy najpierw przeprowadzić analizę stanu mienia komunalnego. Może wystarczyć sporządzony na etapie prac nad strategią raport o stanie gminy, jeśli prace nad przygotowaniem strategii były przeprowadzone należycie. Następnie, na podstawie założeń przyjętych w strategii, należy określić, jakie inwestycje będą konieczne do zrealizowania zapisów strategii. Należy przy tym uwzględnić wszystkie projekty, które będą realizowane w dającej się przewidzieć przyszłości (WPI powinien obejmować minimum 5 lat), nie tylko te, które będą realizowane w najbliższym roku budżetowym. Oznacza to, że również projekty, których początek realizacji jest przewidywany na moment oddalony o cztery czy pięć lat muszą zostać w całości uwzględnione w WPI. Obecnie w planie inwestycyjnym, jaki jest dołączony do uchwały budżetowej Łodzi można znaleźć informacje dotyczące tylko tych projektów, które będą realizowane w najbliższym roku budżetowym. Jest to jedno z podstawowych niedociągnięć, wymagających zmiany.

Gdy wszystkie projekty inwestycyjne są już spisane, sporządza się ich listę według znaczenia dla rozwoju gminy i realizacji zapisów strategii. Gdy ranking ten jest już gotowy, na podstawie analizy możliwości finansowych samorządu wybierane są projekty, które zostaną zrealizowane w kolejnych latach. Aby możliwe było przeprowadzenie takiej analizy i wybór działań w następnych latach objętych WPI konieczne jest sporządzenie WPF za taki sam okres.

Z powyższych rozważań wynika, że, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe muszą być sporządzane równolegle. Dobrze jest gdy przy-

gotowywaniem tych planów zajmują się te same osoby, które sporządzają budżet. Wszystkie te plany są bowiem powiązane ze sobą i zapisy każdego z nich zależą od zawartości pozostałych. W szczególności budżet jest pochodną zapisów WPI i WPF, a pośrednio także strategii. Co więcej, osoby już zajmujące się budżetem powinny mieć najmniej trudności z objęciem zwiększonego zakresu prac, gdyż są one wdrożone we wszelkie aktualne aspekty budżetowania i będzie im łatwiej połączyć nowe działania z obecnie wykonywanymi w spójną całość.

10. Budżet – rekomendacje

Łódź nie musi od razu przyjmować takiej czy innej koncepcji budżetowania w całości. Dla przykładu, fińskie Tampere (miasto partnerskie Łodzi) nie stosuje w pełni założeń budżetu zadaniowego, ani też budżetu celów i efektywności, jednak jest znacznie bliższe stosowaniu metod prorozwojowych. Poniżej wskazane zostaną kroki, które Łódź powinna podjąć, aby podobnie jak Tampere, móc skorzystać z zalet zwiększonej efektywności zarządzania finansami bez konieczności wdrażania całości określonej metodologii. Kroki te jednak, szczególnie w długim okresie, powinny prowadzić do pełnego wdrożenia koncepcji budżetowania zadaniowego lub nawet celów i efektywności, ponieważ dopiero pełne wdrożenie tych koncepcji nadaje zarządzaniu finansami charakter zintegrowany.

Jednym z aspektów działalności, który wymaga rozwinięcia i poprawy jest tzw. terytorialny *benchmarking*. W odniesieniu do procesu budżetowania *benchmarking* może służyć nie tylko zwiększaniu efektywności ponoszonych wydatków i skuteczności ściągania zaplanowanych dochodów, ale także jako narzędzie szeroko pojętej kontroli budżetowej, dokonywanej przez mieszkańców. Aby jednak *benchmarking* mógł spełniać tę funkcję należałoby sporządzać porównania w kategoriach nieco bardziej szczegółowych niż ma to obecnie miejsce. Ponadto w mieście wielkości Łodzi dobrym pomysłem jest także porównywanie poszczególnych delegatur Urzędu Miasta, tak aby doprowadzić m.in. do współzawodnictwa w zapewnieniu coraz większej efektywności. Drugą kwestią, związaną z *benchmarkingiem* jest konieczność podawania wyników porównań wraz z opisem metody ich przeprowadzania, do publicznej wiadomości. Praktycznie nieograniczone możliwości daje Internet, który jest zdecydowanie najtańszym i najwygodniejszym medium, za pomocą którego można dotrzeć do bardzo szerokiego grona mieszkańców. Poza

benchmarkingiem należy dokonać także innych zmian w procesie tworzenia i wykonywania budżetu.

Najważniejszym obszarem łódzkiego budżetu, w jakim konieczne są zmiany jest stworzenie warunków do przeprowadzania pomiaru efektywności wykorzystania środków. Jest to obszar najistotniejszy z punktu widzenia metodologii prorozwojowych, a który w Łodzi wymaga najdalej idących udoskonaleń procedury sporządzania budżetu i kontroli jego wykonania.

Ocenie długofalowej polityki Zarządu może służyć strategia, jednak ocena powinna być wykonywana także, a może przede wszystkim w okresach krótszych, w odniesieniu do wszystkich realizowanych zadań. W tym celu Zarząd powinien wyznaczyć osobę lub osoby, których zadaniem byłoby dokonywanie oceny zadań z perspektywy zgodności ich wykonania z założeniami oraz ich zgodności ze strategią. Każda z takich osób musi odpowiadać za szczegółowo określony zakres zadań.

Jednak samo wyznaczenie osób odpowiedzialnych za przeprowadzanie oceny działalności nie rozwiąże tego problemu, jeśli nie zostaną wyznaczone kryteria oceny w postaci planowanego zakresu działania i deklaracji wyniku dla każdego zadania z osobna. Dopiero na tej podstawie pracownicy dokonujący oceny mogą realizować powierzone im zadanie. Pracownicy ci powinni również dołożyć starań, aby w proces oceny włączyć mieszkańców, szczególnie przy ocenie stopnia, w jakim wykonanie zaplanowanych działań zdołało przyczynić się do osiągnięcia zamierzonej zmiany stanu rzeczywistego. W tym celu korzystna mogłaby się okazać wymiana poglądów i doświadczeń z kolegami z Tampere, gdzie mieszkańcy aktywnie współuczestniczą w dokonywaniu tego typu ocen.

Aby zadania były konstruowane w sposób, który umożliwiłby dokonywanie oceny ich realizacji, wymagana jest zmiana, przynajmniej częściowa, podejścia do budżetowania. Aby każde zadanie mogło zostać wyposażone w deklarację wyniku, cele, harmonogram i budżet realizacji konieczne jest zastosowanie w znacznie szerszym zakresie tzw. budżetowania od zera (tzw. *zero-based budgeting*), w miejsce dominującego obecnie budżetowania przyrostowego (tzw. *incremental budgeting*).

Budżetowanie od zera ułatwia dokonanie podziału strategicznych celów miasta na zadania szczegółowe i opracowanie dla każdego z nich budżetu, harmonogramu realizacji oraz mierników służących wykonaniu. Każde zadanie powinno być każdorazowo planowane, aby zapew-

nić ciągłą poprawę efektywności. Natomiast zaletą budżetowania przyrostowego jest wyłącznie prostota stosowania, polegająca na powielaniu decyzji, które zapadły rok lub nawet wiele lat wcześniej, bez względu na to czy były to decyzje słuszne i potrzebne, czy też nie.

Kolejna możliwość przybliżenia procedury sporządzania łódzkiego budżetu do założeń prorozwojowego konstruowania budżetu leży w zwiększeniu otwartości procesu budżetowego na mieszkańców. W tej kwestii nie trzeba szukać odległych, ani też wymyślać nowych rozwiązań – wykorzystanie ogromnych możliwości oferowanych przez współczesną technologię powinno zaowocować łatwiejszym dostępem do wszelkich informacji i dokumentów budżetowych. Przedstawione rekomendacje to tylko niezbędne zmiany, aby budżet Łodzi mógł stać się narzędziem wspierającym realizację strategii rozwoju w wieloletniej perspektywie i zapewnić efektywniejsze wykorzystanie środków. Przytoczone przykłady mają uzmysłwić, jak ogromny jest zakres koniecznych udoskonaleń.

Podsumowanie

Samorządy mają ograniczoną możliwość wpływania na wielkość swoich dochodów. Regułą jest sytuacja, w której potrzeby znacznie przewyższają możliwości jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego niezwykle istotne jest ustawiczne zwiększanie efektywności wykorzystania tych środków, które pozostają do dyspozycji samorządów. Taką właśnie możliwość daje koncepcja zintegrowanego zarządzania finansami JST.

Łódź jest przykładem miasta, w którym możliwe są, jak się wydaje, daleko idące zmiany w podejściu do zarządzania miejskimi finansami. Wdrożenie koncepcji zarządzania zintegrowanego w Łodzi wiązać się będzie ze stworzeniem strategii rozwoju miasta, powiązanej z wieloletnimi planami finansowymi i inwestycyjnymi. Idealna sytuacja nastąpi jednak dopiero w momencie gdy długookresowe zamierzenia będą przekładane na bieżące zadania za pomocą odpowiednio przygotowanego budżetu wspierającego efektywność – tj. budżetu zadaniowego lub budżetu celów i efektywności.

Należy mieć nadzieję, że reprezentanci Łódzian, wyłonieni w ostatnich wyborach samorządowych, okażą chęci i gotowość podjęcia wzmożonego wysiłku na rzecz poprawy sposobu zarządzania finansami miejskimi. Istnienie gotowych i sprawdzonych metodologii

oznacza bowiem, że tylko od postawy władz miasta będzie zależeć to czy Łódź będzie zarządzana w sposób nowoczesny, a przez to bardziej oszczędny i racjonalny, czy też nie.