

Politechnika Częstochowska

Justyna Łukomska-Szarek

**PLANOWANIE W ZARZĄDZANIU  
JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO**

Monografia



Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej

Częstochowa 2021

## **Recenzent**

Prof. dr hab. Alfreda Zachorowska

## **Redakcja**

Joanna Jasińska

## **Redakcja techniczna**

Marcin Pilarski

## **Projekt okładki**

Dorota Boratyńska

**ISBN 978-83-7193-831-3**

**e-ISBN 978-83-7193-832-0**

© Copyright by Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej  
Częstochowa 2021

---

Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 42-202 Częstochowa, al. Armii Krajowej 36 B  
redakcja tel. 34 325 04 80, dystrybucja tel. 34 325 03 93  
e-mail: [wydawnictwo@pcz.pl](mailto:wydawnictwo@pcz.pl), [www.wydawnictwo.pcz.pl](http://www.wydawnictwo.pcz.pl)

# Wstęp

Niezależnie od charakteru prowadzonej działalności współczesne podmioty gospodarcze nadal stoją przed dylematem właściwego wyboru stylu zarządzania. Decyzje te najczęściej są zdeterminowane przez przymus nadążania za licznymi wyzwaniami otoczenia, a co za tym idzie – niejednokrotnie determinują one możliwość dalszego funkcjonowania tych jednostek w systemie gospodarczym. Kwestia ta wydaje się szczególnie istotna w odniesieniu do zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego (JST), gdzie miejsce ma szeroko pojęty proces zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa i wspólnot lokalnych.

Sukcesywny rozwój zarządzania publicznego spowodował, że JST w Polsce stosują w procesie planowania swojej działalności różne narzędzia i techniki. Przebieg procesu zarządzania publicznego, zwłaszcza w zakresie zarządzania finansami lokalnymi, jest determinowany przez implementację odpowiednich rozwiązań w obszarze planowania i budżetowania zadań publicznych, a także ich kontroli. Ze względu na presję podążania za nowymi możliwościami rozwoju zarządzania publicznego samorządy sukcesywnie odchodzą od tradycyjnego sposobu zarządzania na rzecz upowszechniania bardziej nowoczesnych form, szczególnie w procesie planowania i budżetowania zadań publicznych. Odchodzenie od tradycyjnego sposobu zarządzania finansami w sektorze publicznym oraz propagowanie metod ukierunkowanych na planowanie wieloletnie, koncepcje strategiczne, kontrolę zarządczą, ideę nowego zarządzania publicznego, zarządzania partycypacyjnego są pojmowane jako warunek konieczny wobec podnoszenia efektywności działań i racjonalnego gospodarowania zasobami publicznymi.

Motyw przewodni niniejszej monografii sprowadza się zatem do ukazania genezy rozwoju określonych koncepcji zarządzania publicznego, w zakresie których ewoluowały na przestrzeni lat także modele planowania czy budżetowania JST. Głównym celem opracowania jest systematyka podstawowych pojęć dotyczących badanej problematyki, zważywszy, że w literaturze przedmiotu mało jest zwartych opracowań odnoszących się do tematyki planowania w procesie zarządzania działalnością JST. Tak postawiony cel pracy determinował układ poszczególnych pięciu rozdziałów opracowania.

Pierwszy rozdział zawiera wprowadzenie do obszaru badań. W rozdziale podjęto rozważania na temat procesu ewolucji modeli zarządzania publicznego, od administracji weberowskiej i państwa prawa, przez koncepcję *New Public Management*, do *Public and Local Governance* czy *Good Governance*. Na tle koncepcji zarządzania publicznego scharakteryzowano proces efektywnego zarządzania sferą publiczną.

W rozdziale drugim ukazano planowanie jako funkcję zarządzania działalnością jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie podjęto charakterystykę organizowania i kierowania samorządami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi, wskazano funkcje procesu zarządzania JST, ze szczególnym uwzględnieniem roli planowania i podejmowania decyzji przez te podmioty, a także systemu kontroli ich działań.

Rozdział trzeci traktuje o planowaniu w zarządzaniu finansami JST. Na tle miejsca finansów lokalnych w systemie finansów publicznych charakterystyce poddano pojęcie, funkcje, modele i style zarządzania finansami, tu w szczególności opisano tradycyjne, zadaniowe, zintegrowane oraz aktywne zarządzanie finansami JST. Rozważania tej części monografii kończy wieloletnia prognoza finansowa, jako istotne narzędzie warunkujące proces budżetowania i zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział czwarty poświęcono tematyce planowania budżetowego w procesie zarządzania działalnością bieżącą i majątkową jednostek samorządu terytorialnego. Zdefiniowano proces budżetowania w zarządzaniu finansami JST, w szczególności budżetowania tradycyjnego – liniowego, zadaniowego oraz partycypacyjnego. Na tle rozważań teoretycznych ocenie poddano plan i wykonanie zadań JST w obszarze działalności operacyjnej (bieżącej) oraz majątkowej w latach 2015-2019.

Rozdział piąty dotyczy planowania budżetowego w procesie zarządzania działalnością inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego. Obejmuje pojęcie i klasyfikację inwestycji, identyfikację i zakres zarządzania inwestycjami komunalnymi, a także rozważania na temat strategii inwestycyjnej oraz zarządzania strategicznego JST. Rozdział kończy syntetyczna ocena planu i wykonania zadań w obszarze działalności inwestycyjnej JST w latach 2015-2019.

Podjęte w niniejszej monografii rozważania nie wyczerpują w sposób znaczący zagadnień badanej problematyki, stanowią próbę systematyki charakteryzowanych pojęć, funkcji, zasad, klasyfikacji w oparciu o przegląd bogatej literatury przedmiotu. W rozdziałach czwartym i piątym oprócz części teoretycznej przedstawiono także badania empiryczne opracowane na podstawie sprawozdań zbiorczych z wykonania budżetów JST, raportów regionalnych izb rozrachunkowych (RIO) oraz Ministerstwa Finansów, a także danych statystycznych GUS.