

*dr Jarosław Hermaszewski*  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

## ANALIZA SKUTECZNOŚCI DECYZJI STRATEGICZNYCH LIDERÓW ROZWOJU LOKALNEGO. ZARYS KONCEPCJI

### Streszczenie

Podjęcie decyzji strategicznych jest wyznacznikiem sprawności zarządzania każdej organizacji. Specyfika samorządów terytorialnych i podział władzy na organ stanowiący i wykonawczy powodują, że swoboda decyzyjności jest mocno ograniczona. Skuteczny lider lokalny stara się podejmować takie decyzje, których efekty są związane z jasno wyznaczonym kierunkiem rozwoju gminy, przy ciągłym podwyższaniu jakości życia jej mieszkańców.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, decyzje strategiczne, lider lokalny

### Summary

#### **Analysis of the Effectiveness of Strategic Decisions of Local Leaders. Outline of the Concept**

Strategic decision making is a determinant of the efficiency of management of any organization. The specificity of local government and the separation of powers: executive decision-making authority, causes that freedom of discretion is very limited. Effective local leader tries to make such decisions, whose effects are associated with a clearly marked direction of commune development, with continuous increasing of quality of life of its inhabitants.

**Keywords:** public management, strategic decisions, the local leader

### Wprowadzenie

Zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach w polskich gminach, wpisują się w europejskie trendy przeobrażania administracji samorządowej. Należy się zgodzić z Witoldem Kieżunem [Kieżun, 2005], który stwierdza, że nowoczesny model zarządzania publicznego wyraźnie nawiązuje do nowych paradygmatów współ-

czesnych teorii organizacji i zarządzania, afirmuje również intelektualny charakter pracy w administracji wymagający inteligentnej przedsiębiorczości funkcjonariusza, nawet na wykonawczym operacyjnym stanowisku. Nieefektywność tradycyjnego zarządzania publicznego [Supernat, 2004], określanego mianem „konsumpcji społecznej”, spowodowała poszukiwanie bardziej efektywnych form sprawowania władzy lokalnej. Upowszechnił się pogląd [Kozuch, 2008: 15], że podstawę trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek stanowią umiejętności tworzenia nowych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych, technicznych i społecznych, a także zdolność kształtowania i efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich. Są to specyficzne umiejętności, których posiadanie jest związane z procesem decyzyjnym. Jak twierdzi Józef Penc [Penc, 2007: 158], decydowanie powinno polegać na wypracowaniu możliwych rozwiązań problemu, dokonaniu wyboru najlepszego rozwiązania, a następnie przekształceniu tego rozwiązania w decyzję, tę zaś w skuteczne działanie. Takie postępowanie jest „sztuką” podejmowania decyzji, którą Maciej Ramus i Piotr Szczepankowski [Ramus, Szczepankowski, 2000: 89] nazywają „mistrzostwem”. Mistrzostwem w procesie administracyjnym, jak twierdzi Herbert Alexander Simon [Simon, 2007: 26–27], jest odpowiedni podział pracy pomiędzy personel operacyjny a nadzorczy. Koordynacja, fachowość i odpowiedzialność stają się kluczowe dla sprawnie działającej administracji.

Celem rozważań w niniejszym artykule jest zaprezentowanie wyników wstępnych badań prowadzonych przez autora na temat efektów podejmowania decyzji przez liderów lokalnych. Wywołane w tytule określenie „liderów rozwoju lokalnego” jest celowym sformułowaniem, odróżniającym tych prawdziwych liderów (menedżerów miejskich) od tych, którzy są tylko liderami formalnymi. Lider rozwoju lokalnego to osoba podejmująca decyzje menedżerskie, czyli takie, które, jak twierdzi Krystyna Bolesta-Kukułka [Bolesta-Kukułka, 2003: 43], wyróżniają: aspekt poznawczy (określają możliwe rozwiązania), aspekt aksjologiczny (wartościują dostępne rozwiązania i dokonują wyboru najlepszego) oraz aspekt wolicjonalny (czyli postanowienie realizacyjne). Na potrzeby niniejszego artykułu liderem rozwoju lokalnego nazwiemy osobę cechującą się charyzmą, wysokim poziomem skuteczności w działaniu (wysoka pozycja w rankingach gmin) oraz utrzymującym się na wysokim poziomie poparciem społecznym. Te trzy cechy są przedmiotem analizy wybranych liderów, służącej określeniu wzorca skutecznej w działaniu jednostki. Taki „wzór szefa” zgodnie z opiniami analityków z Andersen Consulting [Mroziwski, 2005: 26] to model przyszłego menedżera, który będzie kierować przedsiębiorstwem nie za pomocą rozkazów i ścisłej kontroli, lecz poprzez wewnętrzną siłę oraz wartości przekazywanych idei. Aby stać się menedżerem doskonałym, należy – jak twierdzi Andrzej Koźmiński [Koźmiński, 2000: 70–71] – posiadać pewne cechy psychofizyczne, specyficzną motywację, chęć, umiejętność i ochotę oddziaływania na innych ludzi oraz pewne kwalifikacje intelektualne.

W celu realizacji zamierzeń określonych w tytule artykułu w strukturze pracy uwzględniono między innymi wprowadzenie w tematykę nowoczesnego zarzą-

dziania publicznego, określenie kryteriów doboru próby badawczej oraz w końcowej części artykułu przedstawiono, zawężone do wybranych gmin, wnioski z prowadzonych badań. Niniejszy artykuł stanowi jedynie fragment szerszych badań, których pełne dane liczbowe będą prezentowane w osobnej publikacji.

Używane w literaturze przedmiotu określenie „from local government to local governance” oznacza, że sprawowanie władzy lokalnej ewoluuje z biernego nastawienia jedynie na zaspokajanie potrzeb społecznych i sprawowania funkcji administracyjnej do aktywnej postawy opartej na budowaniu szerokich powiązań z różnymi aktorami. Takie zarządzanie, według Petera Johna [John, 2001: 9], jest elastycznym modelem podejmowania decyzji na podstawie luźnych sieci powiązań. Dodaje on, że decyzje publiczne bazują mniej na hierarchicznie zorganizowanej biurokracji, a bardziej na długoterminowych relacjach kluczowych osób znajdujących się w otoczeniu samorządu terytorialnego. Jak zauważa Jerzy Hausner [Hausner, 2008: 403], governance znaczeniowo jest bliższe określeniu „współzrządzenie” lub „koordynacja”. Tak rozumiane nowoczesne podejście do zarządzania wymaga zmiany w sposobie myślenia poszczególnych liderów lokalnych. Można się zgodzić z Michałem Kuleszą [Kulesza, 2005: 10], który wysuwa daleko idące stwierdzenie, że obok „politycznego” burmistrza i rady trzeba nam profesjonalnego menedżera miejskiego (dyrektora miasta). I taką szansę wykreowania nowoczesnego modelu burmistrza stworzyły wybory bezpośrednie wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Ostatnie dziesięciolecie polskiej administracji samorządowej, zwłaszcza gminnej, to okres zwiększonej odpowiedzialności wójtów za podejmowane działania rozwojowe w danym samorządzie terytorialnym. Odpowiedzialność ta jest związana z jednej strony z tym, że od 2002 roku wójt, burmistrz i prezydent stanowią jednoosobowy organ wykonawczy gminy, a z drugiej strony z coraz większą presją społeczną na podnoszenie standardów życia społeczności lokalnej. O tym, że zarządzanie w samorządzie terytorialnym poprawia się, świadczą stale rosnące oceny władz lokalnych, które na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat wzrosły z 53% ocen pozytywnych (w marcu 2003 roku) do 69% (w styczniu 2011 roku). Posiadanie wyjątkowych umiejętności zarządzania gminą to nie tylko przygotowanie merytoryczne liderów lokalnych, to także specyficzne cechy charakteru predysponujące daną osobę do sprawowania władzy lokalnej w sposób sprawny i skuteczny (na przykład charyzma), a także grupa czynników instytucjonalno-systemowych (na przykład prawne umocowanie władztwa, przynależność do partii politycznych, kultura polityczna) [Swianiewicz, Klimska, 2003: 18].

## Kryteria doboru próby badawczej i dokumentów źródłowych

Przedmiot badań został ograniczony do wybranych jednostek samorządu terytorialnego, które łącznie spełniają postawione przez badającego progi graniczne. Ograniczenia przedmiotu badań to:

- jednostki administracyjne,
- zasięg terytorialny,
- ograniczenia formalne.

Ograniczenia co do jednostek administracyjnych dotyczą jednostek samorządu terytorialnego, które mają jednoosobowy organ wykonawczy, tj. samorząd gminny. Wśród samorządów gminnych wyróżniono:

- gminy wiejskie, małe jednostki samorządu terytorialnego – reprezentowane przez wójtów,
- gminy miejsko-wiejskie oraz gminy miejskie, średniej wielkości jednostki samorządowe – reprezentowane przez burmistrzów,
- duże miasta, a w szczególności miasta należące do Unii Metropolii Polskich – reprezentowane przez prezydentów.

Ograniczenie zasięgu terytorialnego dotyczy gmin zlokalizowanych w zachodniej i centralnej części Polski, należących do trzech województw: dolnośląskiego, lubuskiego, wielkopolskiego. Dodatkowym ograniczeniem dla tej grupy jest wybór po jednym przedstawicielu gmin, w ramach kategorii administracyjnej, cechujących się najlepszymi wskaźnikami zarządzania gminą (ograniczenie formalne). Wyjątek stanowią duże miasta, które zostały wybrane do badań według innych kryteriów.

Ograniczenia formalne dotyczą trzech aspektów:

- stałości sprawowania władzy,
- jakości zarządzania gminą,
- wysokiego poparcia.

Staość sprawowanej władzy jest mierzona uzyskaniem mandatu wójta, burmistrza czy prezydenta w trzech kolejnych bezpośrednich wyborach samorządowych, tj. w 2002, w 2006 i w 2010 roku.

Jakość zarządzania gminą miała najważniejsze znaczenie w doborze próby. Jako punkt odniesienia do oceny jakości zarządzania przyjęto ranking samorządów prowadzony przez „Rzeczpospolitą” i ogłoszony w 2010 roku. Do próby wybrano te samorzady, które osiągnęły najlepszy wynik w rankingu spośród gmin z danego województwa, przy uwzględnieniu kolejnego kryterium, tj. utrzymującego się poparcia społecznego.

Natomiast wśród dużych miast kryterium decydującym o wyborze było umieszczenie ich na trzech pierwszych miejscach rankingu jako miast z najwyższymi notami za zarządzanie.

Należy dodać, że liderzy lokalni zarządzający najwyżej notowanymi miastami zachowują stałe, wysokie poparcie społeczne. Wysokie poparcie jest mierzone wyborem poszczególnych wójtów, burmistrzów i prezydentów w pierwszej turze wyborów (w każdym roku), z małymi wyjątkami.

Na podstawie przeprowadzonej kwerendy danych wyróżniono: trzy gminy wiejskie, trzy gminy miejskie/miejsko-wiejskie (tabela 1) oraz trzy duże miasta.

Tabela 1.

## Gminy wytypowane do analiz

Gmina	Typ gminy	Województwo	Liczba mieszkańców	Miejsce w rankingu	Miejsce wśród gmin z województwa
1	2	3	4	5	6
Świdnica	wiejska	lubuskie	6,1 tys.	4	1
Duszynki	wiejska	wielkopolskie	8,3 tys.	12	1
Męcinka	wiejska	dolnośląskie	4,8 tys.	31	2
Kórnik	miejsko-wiejska	wielkopolskie	19,4 tys.	1	1
Dzierżonów	miejska	dolnośląskie	34,3 tys.	4	1
Witnica	miejsko-wiejska	lubuskie	13,0 tys.	26	2
Miasto	Województwo	Liczba mieszkańców	Ocena jakości gminy		
			Suma punktów	Za sytuację finansową	Za zarządzanie
1	2	3	4	5	6
Wrocław	dolnośląskie	632,2 tys.	3	1	1
Poznań	wielkopolskie	557,3 tys.	1	1	2
Gdańsk	pomorskie	455,6 tys.	4	2	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie rankingu „Rzeczpospolitej”, <http://www.rp.pl/temat/508722.html> (dostęp: 18.07.2011).

Jak można wyczytać z powyższego zestawienia, dwie gminy nie są najwyższymi ocenianymi gminami spośród gmin danego województwa, jednakże te lepiej ocenione nie spełniały kryterium stałości sprawowania władzy. Chodzi o gminę wiejską Sulików oraz gminę miejsko-wiejską Krosno Odrzańskie, gdzie ten sam wójt/burmistrz nie sprawował funkcji przez trzy ostatnie kadencje.

Mając na uwadze ograniczone ramy artykułu, w poniższej prezentacji dokonano jedynie analizy dokumentów finansowych trzech dużych miast wraz z próbą odniesienia sytuacji finansowej do decyzji strategicznych liderów lokalnych.

Po wyborze do analiz samorządów charakteryzujących się specyficznymi cechami dokonano wyboru materiału źródłowego i dokumentów potwierdzających realizację podstawowych zadań samorządowych.

Podstawowym źródłem informacji dla badań wstępnych stały się sprawozdania z wykonania budżetów poszczególnych gmin. Analiza sprawozdań budżetowych była wielowymiarowa. Analizowano głównie wykonanie budżetów za lata 2003–2009, dokonano porównania uchwał budżetowych i ich zmian w trakcie roku budżetowego, przeanalizowano wieloletnie plany inwestycyjne, wieloletnie prognozy finansowe. Sprawozdania z wykonania budżetów pozyskano ze stron internetowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zamieszczonych w zakładce Biuletyn Informacji Publicznej oraz ze stron regionalnych izb obrachunkowych danych województw.

Dla celów niniejszej pracy zaprezentowano wnioski z analiz wybranych wskaźników oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W pracach analitycznych wykorzystano zestawy wskaźników corocznie przygotowywanych przez Ministerstwo Finansów. Pierwszy zestaw wskaźników został opracowany na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2004–2006. Łącznie zdefiniowano dwadzieścia siedem wskaźników w następujących grupach:

- wskaźniki zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych,
- wskaźniki na mieszkańca,
- wskaźniki budżetowe,
- wskaźniki dochodów,
- wskaźniki wydatków,
- wskaźniki zadłużenia,
- wskaźniki zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów grupy III.

Druga edycja raportu dotyczącego publikacji wskaźników służących do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego dotyczyła lat 2005–2007. Podobnie jak w pierwszej edycji, dane źródłowe do obliczenia wskaźników były zaczerpnięte ze sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005–2007. W identycznym układzie grupowania zdefiniowano łącznie dwadzieścia pięć wskaźników. Zrezygnowano z wyliczenia dwóch wskaźników, tj.:

- wskaźnika relacji nadwyżki operacyjnej do zobowiązań ogółem,
- wskaźnika relacji nadwyżki operacyjnej do obsługi zadłużenia.

Trzecia i czwarta edycja raportu to układ dwudziestu wskaźników według trzech grup:

- wskaźniki budżetowe,
- wskaźniki na mieszkańca,
- wskaźniki zobowiązań według tytułów dłużnych.

Trzecia edycja raportu bazowała na sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2008, natomiast czwarta edycja obejmowała okres 2007–2009.

Należy dodać, że opracowany zestaw wskaźników był przygotowany zgodnie z obowiązującą klasyfikacją dochodów i wydatków określoną w *Rozporządzeniu Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków ze źródeł zagranicznych*. Ponadto podział dochodów i wydatków na bieżące i majątkowe był dokonany zgodnie z regulacjami Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

## Wnioski z analiz wskaźników finansowych wybranych gmin

Wśród wskaźników finansowych przyjętych do analizy znalazły się:

- wskaźnik wielkości dochodów budżetowych, z podziałem na dochody bieżące i majątkowe,

- wskaźnik wielkości wydatków budżetowych, z podziałem na wydatki bieżące oraz majątkowe,
- wskaźnik wielkości nadwyżki/deficytu budżetowego,
- wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

Dokonując analiz kształtowania się dochodów i wydatków budżetowych, zwrócono również uwagę na zmiany w planach finansowych, jakie nastąpiły w trakcie realizacji budżetu. Ocena intensywności tych zmian oraz ich głębokości może świadczyć albo o mocnej pozycji lidera lokalnego, albo o jego większym uzależnieniu od decyzji Rady jako organu uchwałodawczego. Przyjęto założenie, że silnej pozycji lidera towarzyszą mniejsze zmiany w budżecie. Osoba prezydenta miasta, jako jednoosobowego organu wykonawczego, odpowiada za całość realizacji budżetu – zarówno za jego planowanie, jak i wykonanie. Przygotowanie projektu budżetu należy do kompetencji organu wykonawczego, stąd też wnioskuje się, że częste zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego mogą być między innymi wynikiem presji radnych co do innego kształtowania się poszczególnych wartości. Oczywiście jest to, że budżet jest „organizmem żywym” i w trakcie roku budżetowego może wystąpić wiele okoliczności powodujących konieczność dokonywania zmian, jednakże, jak pokazuje praktyka, większość zmian jest wywołana szeregiem kompromisów na linii: organ wykonawczy – organ uchwałodawczy.

Analizując wielkości dochodów poszczególnych miast za lata 2003–2009, można zauważyć różnice pomiędzy dochodami planowanymi (uchwała budżetowa – przeważnie koniec roku poprzedzającego rok budżetowy) a tymi ostatecznie zapisanymi w planach budżetu (plan budżetu na dzień 31 grudnia każdego roku). Odchylenia pomiędzy poszczególnymi wartościami wynoszą od –12% (Wrocław, 2009 rok) do +17% (Gdańsk, 2006 rok).

Po przeanalizowaniu wszystkich wartości pojawiają się następujące wnioski:

- Budżet Wrocławia wykazuje w pierwszym okresie niewielką zmienność w planach dochodów, natomiast w ostatnich latach wyraźną weryfikację ich zbyt wysokich wartości.
- Budżet Poznania wykazuje raczej stały i niezmienny poziom planowanych dochodów.
- Budżet Gdańska to znaczna weryfikacja planów w pierwszym okresie, następnie tendencja do niedoszacowania budżetu (na etapie jego uchwalania), a w końcowych latach powrót do zwiększonej ostrożności w planowaniu.

Analizując wydatki budżetowe, zwrócono uwagę na różnice pomiędzy wielkościami zapisanymi w uchwale budżetowej a tymi faktycznie poniesionymi. Należy zauważyć, że w większości przypadków wydatki faktycznie poniesione są niższe niż te zaplanowane w uchwale budżetowej. Jednak ciekawsze do analizy jest to, jak głębokie są to różnice.

Z pewnym uogólnieniem można stwierdzić, że im większe są odchylenia, tym system planowania strategicznego jest słabszy. Wnioski są następujące:

- W przypadku budżetu Wrocławia można zauważyć raczej stale występujące wykonanie wydatków poniżej zakładanych wartości zapisanych w uchwale budżetowej. Biorąc pod uwagę fakt, że dochody w latach



2004–2007 były wykonane powyżej wartości zaplanowanych w uchwale budżetowej, oznaczać to może, że procesy inwestycyjne nie mogły być do końca finansowane tylko z tych dochodów.

- W przypadku budżetu Poznania można zauważyć, że wydatki zrealizowane są zawsze niższe niż te planowane w uchwale budżetowej. Zestawiając to ze zmianami dochodów, można dostrzec korelację polegającą na tym, że w miarę realizowania lepszych wyników po stronie dochodów (na przykład lata 2007–2008) wydatki były bliżej 100% wykonania w stosunku do zapisów uchwały budżetowej. Przy niedoszacowaniu dochodów w 2006 roku na poziomie ok. 10% również wydatki zostały zrealizowane na podobnym poziomie poniżej zapisów planowanych.
- W przypadku budżetu Gdańska można zauważyć, że wartości planowane w uchwale budżetowej niewiele różnią się od tych faktycznie wykonanych (w latach 2004–2008 poniżej 5%). Zestawiając to z dochodami, można zaobserwować ściśle powiązanie, tj. niedoszacowanie dochodów ma swoje skutki w niższym wykonaniu wydatków (szczególnie w 2003 i 2009 roku).

Należy dodać, że we wszystkich przypadkach (poza jedną sytuacją, tj. Gdańsk w 2004 roku) wykonanie wydatków nie przekraczało wartości zapisanej w uchwale budżetowej i bez znaczenia dla tej sytuacji był fakt pozyskania w trakcie roku dochodów wyższych od tych planowanych na początku roku budżetowego. Może to oznaczać, że zwiększone wpływy do budżetów były przekazywane na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych.

Analizując kształtowanie się dochodów i wydatków ogółem, a w szczególności dynamikę zmian w okresie 2004–2009, można poczynić następujące spostrzeżenia:

- Dynamika zmian dochodów i wydatków Wrocławia wykazuje zmienną tendencję w analizowanym okresie. W 2004 roku dużej dynamice zmian dochodów towarzyszyła niska dynamika zmian wydatków, od 2005 do 2008 roku dynamika zmian dochodów wyraźnie zmalała (nawet osiągając wartość ujemną w 2008 roku), natomiast bardzo szybko zaczęły przyrastać wielkości wydatków budżetowych (z 10,7% w roku 2005/2004 do 20,7% w roku 2008/2007). Od 2009 roku można zaobserwować zmianę trendu polegającą na przyroście dynamiki dochodów oraz spadku dynamiki wydatków.
- Dynamika zmian dochodów i wydatków Poznania wykazuje spadek dynamiki dochodów w latach 2004–2006, jednorazowy wzrost dynamiki w 2007 roku oraz kolejny spadek w latach 2008–2009. Jednorazowy wzrost dynamiki dochodów w 2007 roku (z 4,6% w roku 2006/2005 do 28,2% w roku 2007/2006) był wynikiem przesunięcia się przekazania środków finansowych związanych z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności (d. ISPA). Jeżeli chodzi o analizę dynamiki wydatków, to należy zauważyć stały trend wzrostowy (z 3,4% w roku 2004/2003 do 15,8% w roku 2009/2008).



- Dynamika zmian dochodów i wydatków Gdańska wykazuje dużą korelację zmian dochodów i wydatków. Należy jednak zauważyć, że w latach 2005–2009 dynamika wydatków była stale wyższa niż dochodów. Dodatkowo dynamika dochodów od 2004 roku wykazuje dość wysoką tendencję spadkową (z 32,7% w roku 2004/2003 do 0,9% w roku 2009/2008).

Analizując wartości rzeczywiste wykonania dochodów i wydatków budżetowych w latach 2003–2009, można z kolei wysunąć następujące wnioski:

- Budżet Wrocławia charakteryzuje się wzrostem zarówno dochodów, jak i wydatków. Przy niewielkim deficycie budżetu w 2003 roku w kolejnych latach, w wyniku dynamicznego przyrostu dochodów (duży udział dochodów majątkowych: w 2006 roku – 22,6%, a w 2007 roku – 19,2% w dochodach ogółem), występowała nadwyżka budżetowa. Jednakże od 2007 roku (po wyborach samorządowych) obserwuje się zmianę polityki finansowej, w przypadku której gwałtowny wzrost wydatków budżetowych wymagał dodatkowego zasilania finansowego (w postaci kredytów i pożyczek). Niepokojące może być zjawisko drastycznie zwiększającego się deficytu w latach 2008–2009 (odpowiednio 21,8 i 32,1% w stosunku do dochodów ogółem). Można to częściowo tłumaczyć spadkiem dochodów majątkowych (13,0 i 13,8% kolejno w latach 2008–2009).
- Budżet Poznania charakteryzuje się bardziej zrównoważonym bilansem. Mimo wystąpienia stosunkowo wysokiego deficytu w 2003 roku (11,3% w stosunku do dochodów ogółem) w kolejnych latach był on bardziej zrównoważony, z tendencją zmienną (w latach 2004–2006 niewielki deficyt, w latach 2007–2008 niewielka nadwyżka, w 2009 roku ponownie deficyt). Ciekawe jest to, że najwyższy udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem wystąpił w 2006 roku (21,6%), kiedy wystąpił również najwyższy deficyt budżetowy (7,5% do dochodów ogółem). Należy również zwrócić uwagę na ostatni analizowany rok, w którym deficyt był największy (337,8 mln zł, tj. 14,2% w stosunku do dochodów ogółem). Można to tłumaczyć (częściowo) tym, że planowane dochody (w uchwale budżetowej) nie zostały zrealizowane o kwotę 156,6 mln zł.
- Budżet Gdańska wykazuje trend spadkowy w relacji dochodów do wydatków. Z wyraźnej nadwyżki w 2004 roku (11,4% w stosunku do dochodów ogółem) w kolejnych latach nadwyżka zmniejszała się, a od 2008 roku pogłębiał się deficyt budżetowy (w 2008 roku – 6,4%, w 2009 roku – 15,6% w stosunku do dochodów ogółem). Może to oznaczać, że po okresie ostrożnej polityki budżetowej samorząd, dostrzegając szanse rozwojowe, bardziej zdecydowanie realizował politykę wydatkową (w latach 2007–2009 przyrost dochodów jedynie o 57,4 mln zł, natomiast wydatki w tym samym okresie wzrosły o 335,8 mln zł).

Na koniec należy również zwrócić uwagę na strukturę wydatków. O ile w każdym samorządzie w ostatnim okresie pojawiał się deficyt budżetowy, o tyle w żadnym przypadku nie oznacza to złej polityki wydatkowej. Analizując udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, można znaleźć uzasadnienie dla pogłębiających się deficytów. Kolejno wnioski są następujące:

- Wrocław konsekwentnie realizuje politykę inwestycyjną, stale utrzymując na wysokim poziomie udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (dynamika wydatków majątkowych średnio na poziomie 34% [!] w analizowanym okresie). We wszystkich analizowanych latach udział ten jest wyższy niż przeciętny udział dla polskich miast na prawach powiatu powyżej 200 tys. mieszkańców. Należy również zauważyć, że w analizowanym okresie wielkość wydatków majątkowych wzrosła ponadpięciokrotnie, a w latach największego deficytu budżetowego (tj. 2008 i 2009) udział deficytu w wydatkach majątkowych stanowił odpowiednio 53 i 67%.
- Poznań również konsekwentnie przeznacza coraz większe środki finansowe na realizację szeregu inwestycji. W analizowanym okresie wartość przeznaczonych środków na inwestycje wzrosła prawie czterokrotnie (378%, 2009/2003). Polityka inwestycyjna Poznania wydaje się ostrożniejsza niż Wrocławia. Mimo stale występującego deficytu budżetowego Poznania (z wyjątkiem lat 2007 i 2008) przyrost wydatków majątkowych jest dostosowany do możliwości finansowych. Przy dużej dynamice wzrostu wydatków majątkowych w latach 2003–2006, w latach 2007–2009 nastąpiło wyraźnie wyhamowanie, co koreluje z poziomem dochodów budżetowych ogółem.
- Gdańsk, przy nadwyżce budżetowej w latach 2003–2006, swój udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem utrzymywał w przedziale 14–17%. Już w 2006 roku nastąpił wyraźny wzrost udziału wydatków majątkowych, a od 2007 roku udział ten utrzymuje się na poziomie 23–24%. Może to oznaczać, że zrównoważona polityka budżetowa Gdańska ustąpiła odważniejszej polityce inwestycyjnej, która jest w fazie dynamicznego rozwoju.

Zestawiając wnioski w aspekcie charakterystyki poszczególnych prezydentów, można zauważyć, że:

- Prezydent Wrocławia w początkowym okresie sprawowania władzy prowadził ostrożną politykę finansową opartą na realnych możliwościach budżetowe. Planowanie dochodów było zachowawcze (wykonanie wyższe niż plany), a wydatki nie przekraczały planów z uchwał budżetowych. Finansowanie wydatków majątkowych było realizowane w dużej części ze sprzedaży majątku gminnego. Rok wyborczy 2006 był rokiem przełomowym, po którym nastąpiła bardziej zdecydowana postawa planistyczna. Determinacja do realizacji szerokiego frontu inwestycji ukierunkowała budżet, kosztem głębokiego deficytu budżetowego. Rekordowe wydatki na inwestycje, przy pogłębiającym się deficycie budżetowym, mogą świadczyć o silnej pozycji prezydenta jako gospodarza miasta. Potwierdzeniem właściwego kierunku działania były wybory samorządowe w 2010 roku, w których prezydent Wrocławia otrzymał poparcie wynoszące ponad 71%. Jednak przy poparciu wynoszącym 84% w 2006 roku można mieć wrażenie, że społeczeństwo było zaniepokojone nadmiernym wysiłkiem finansowym budżetu miasta.

- Prezydent Poznania wykazuje dużą precyzję w planowaniu zarówno dochodów, jak i wydatków. Niewielkie zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego mogą świadczyć o wysokim wyczuciu zdolności budżetowych Poznania. Z pewnością wpływ na to ma duże doświadczenie samorządowe prezydenta (od 1992 roku w zarządzie miasta, a od 1998 roku niezmiennie prezydent miasta). Znając potrzeby inwestycyjne miasta, prezydent Poznania realizuje stały wysoki współczynnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (średnio 23%). Nie obserwuje się zwiększonej dynamiki wydatków majątkowych, co może świadczyć o wysokim poczuciu odpowiedzialności za równowagę budżetową i nadmierne zadłużanie się.
- Prezydent Gdańska w latach 2003–2009 wykazywał postawę otwartą na zmiany w budżecie po stronie dochodów, przy jednoczesnej dyscyplinie wydatkowej. Zmiany w planach dochodów mogą świadczyć o dużej ostrożności planowania i jednocześnie o dużej aktywności w pozyskiwaniu nowych źródeł dochodów. Należy dodać, że zwiększonym wpływom dochodów w trakcie roku nie towarzyszyły zwiększone wydatki. Można jednak zauważyć pewną zmianę postawy z zachowawczej na zdecydowaną. Obserwowany od 2007 roku wzrost wydatków majątkowych zaczął skutkować pojawianiem się deficytu budżetowego. Z pewnością zaistniałe szanse pozyskiwania funduszy unijnych miały istotny wpływ na tę zmianę postawy.

## Podsumowanie

Proces podejmowania decyzji w samorządzie terytorialnym jest bardzo ważnym aktem polegającym między innymi na wyborze optymalnych wariantów rozwojowych. Szczególnie ważne jest to w przypadku decyzji realizujących cele społecznie użyteczne [Dylewski, 2007: 74]. Jak można zauważyć w literaturze przedmiotu, procesy decyzyjne w organizacjach biznesowych są szeroko opisywane. Jednak specyfika samorządu terytorialnego wymaga głębszej analizy tego procesu. Nie wchodząc w szczegóły samego procesu decyzyjnego, można jednoznacznie stwierdzić, że dla społeczno-gospodarczego rozwoju gmin i jego dostosowań do wymagań współczesnej gospodarki rynkowej niezbędne są decyzje strategiczne. Jeżeli decyzją nazywamy [Urbańczyk, 1997: 48] akt wyboru jednego wariantu rozwiązania lub działania spośród wielu możliwych w danej sytuacji, to o tym wyborze ostatecznie decyduje człowiek. Pomimo podziału władzy w samorządzie gminnym pomiędzy organ wykonawczy i uchwałodawczy za wszelkie decyzje (szczególnie te strategiczne) odpowiada wójt, burmistrz i prezydent. Stąd też można uogólnić stwierdzenie, że dokonana analiza sprawozdań finansowych i wnioski z niej płynące przedstawiają charakterystykę prezydenta odpowiedzialnego za politykę rozwojową miasta.

W podsumowaniu i określeniu wzorca lidera rozwoju lokalnego posłużono się typologią stylów kierowania zaproponowaną przez Daniela Golemana

[Mroziewski, 2005: 70], który w grupie osobowościowo-sytuacyjnych stylów kierowania wyróżnił style: nakazowy, autorytatywny, partnerski, demokratyczny, pedantyczny i trenerski. Należy zauważyć, że postawy analizowanych liderów lokalnych ewoluowały, co wiąże się z tym, że nie można im przypisać jednego stylu kierowania. Najbardziej stabilny w kierowaniu był prezydent Poznania. Z pełnym rozpoznaniem potencjału swojego miasta, jako wizjoner, od początku wykazywał styl partnerski. Jest to związane z jego wieloletnią pracą w tym samym urzędzie i prawdopodobnie, w większości, z tym samym zespołem. Niemniej jednak wszyscy (w części również prezydent Poznania) docelowo plasują się w stylu autorytatywnym. Każdy z analizowanych prezydentów ma jasną wizję rozwoju swojego miasta, jest pewny siebie i swojego poparcia. Pomimo że realizacji celów rozwojowych towarzyszy zadłużanie miast, potrafią oni mobilizować ludzi do zwiększonego wysiłku celem wysokich osiągnięć rozwojowych. Prezydent Wrocławia w pierwszym okresie sprawowania władzy lokalnej wykazywał demokratyczny styl kierowania oparty na szerokich konsultacjach kierunków rozwoju. Po pojawieniu się wielu możliwości pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania wydatków budżetowych jego postawa mocno ewoluowała do postawy zdecydowanej. Prezydent Gdańska w zasadzie w całym analizowanym okresie wykazywał postawy charakterystyczne dla stylu demokratycznego. Zmiany w budżecie w trakcie roku budżetowego oraz poszukiwanie możliwości unijnego wsparcia wydatków inwestycyjnych świadczą o partycypacyjnym podejściu do decyzji. Ta postawa w końcowym okresie ulegała zmianom na rzecz bardziej zdecydowanej postawy, nawet kosztem znacznego zadłużania miasta.

Resumując – czy można stwierdzić, która postawa lidera lokalnego jest bardziej pożądana? Z pewnością nie. A jakie cechy są decydujące w kontekście skuteczności działania? Z pewnością doświadczenie, charyzma, wysoka inteligencja i chęć robienia tego, co się lubi. Takie cechy mają wszyscy trzej prezydenci.

## Literatura

- Bolesta-Kukułka K. (2003), *Decyzje menedżerskie*, Warszawa.
- Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London.
- Kieżun W. (2005), *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex”, nr (III) 1.
- Koźmiński A.K. (2000), *Menedżer doskonały*, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Koźuch B. (2008), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa.
- Kulesza M. (2005), *Słowo wstępne do drugiego wydania polskiego*, [w:] D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Mroziewski M. (2005), *Style kierowania i zarządzania*, Warszawa.

- Penc J. (2007), *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Warszawa.
- Ramus M.J., Szczepankowski P. (2000), *Umiejętność podejmowania decyzji*, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Simon H.A. (2007), *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, wyd. IV, Gliwice.
- Supernat J. (2004), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 23–26 maja 2004 r., Rzeszów.
- Swianiewicz P., Klimska U. (2003), *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(14).
- Urbańczyk U. (1997), *Metody analizy sytuacji finansowej*, Szczecin.
- [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_2011.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2011.php) (dostęp: 18.08.2011).
- [http://www.studreg.uw.edu.pl/pdf/sril\\_4\\_2003/swian\\_4\\_2003.pdf](http://www.studreg.uw.edu.pl/pdf/sril_4_2003/swian_4_2003.pdf) (dostęp: 18.08.2011).
- <http://www.supernat.pl/referaty.html> (dostęp: 18.08.2011).
- [http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex\\_012005.htm](http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex_012005.htm) (dostęp: 4.05.2012).