



POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPLYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

Warszawa 2013

iBS PAN

**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

Seria: BADANIA SYSTEMOWE

Tom 71

**Redaktor naukowy:
Prof. dr hab. inż. Jakub Gutenbaum**

Warszawa 2013

Rada redakcyjna serii: BADANIA SYSTEMOWE

Prof. Olgierd Hryniewicz - przewodniczący

Prof. Jakub Gutenbaum – redaktor naczelny

Prof. Janusz Kacprzyk

Prof. Tadeusz Kaczorek

Prof. Roman Kulikowski

Prof. Marek Libura

Prof. Krzysztof Malinowski

Prof. Zbigniew Nahorski

Prof. Marek Niezgódka

Prof. Roman Słowiński

Prof. Jan Studziński

Prof. Stanisław Walukiewicz

Prof. Andrzej Weryński

Prof. Antoni Żochowski

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

**STANDARDY ZARZĄDZANIA DŁUGIEM
NA SZCZEBLU
LOKALNYM I REGIONALNYM
ORAZ ICH WPŁYW NA FINANSOWANIE
INFRASTRUKTURY**

Warszawa 2013

**Copyright © by Instytut Badań Systemowych PAN
Warszawa 2013**

Autorzy:

Michał Bitner,

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
mwbitner@uw.edu.pl

Krzysztof S. Cichocki

Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk
ul. Newelska 6, 01-447 Warszawa
Krzysztof.Cichocki@ibspan.waw.pl

Jacek Sierak

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa
jsiera@sgh.waw.pl

Recenzenci:

prof. dr hab. Kazimierz Pająk
dr Mirosław Czekał

Skład: Aneta M. Pielak

Wydawca:

Instytut Badań Systemowych
Polskiej Akademii Nauk
Newelska 6, 01-447 Warszawa
www.ibspan.waw.pl

ISSN 0208-8029

ISBN 83-894-7548-0

3. Wieloletnie planowanie finansowe.

(Krzysztof S. Cichocki)

3.1. Wpływ procedur w zakresie planowania i prognozowania finansowego na konstrukcję standardów zarządzania długiem

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego to ciągły proces planowania i prognozowania w perspektywie wieloletniej oraz rocznej, połączonej z podejmowaniem stosownych operacyjnych decyzji. Planowanie finansowe i prognozowanie jest ściśle powiązane ze strategią rozwoju JST, priorytetami formułowanymi w strategii oraz wyzwaniem, jakie stoją przed lokalną społecznością. Ciągłość procesów planowania i prognozowania wynika z charakteru prowadzonej działalności – ciągłości funkcjonowania JST oraz podległych jej jednostek organizacyjnych. Konieczność zapewnienia ciągłości wynika z kolei z wielu faktów, przede wszystkim z:

- konieczności realizacji działań, których okres realizacji przekracza jeden rok
- konieczności zapewnienia środków finansowych na kontynuację rozpoczętych zadań, przede wszystkim inwestycyjnych, o okresie realizacji przekraczających jeden rok
- zapewnienia środków finansowych na eksploatację obiektów, które powstały w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych i które niejednokrotnie eksploatuje się przez ponad 20 lat
- konieczności realizacji efektywnej gospodarki majątkiem JST – realizacji programu prywatyzacji oraz szacowania i rozważnej, planowej sprzedaży majątku trwałego
- zapewnienia środków finansowych na obsługę długu – na płatności odsetkowe, spłaty rat oraz zabezpieczenie zobowiązań gwarancyjnych (spłatę udzielonych poręczeń i gwarancji)
- istnienia wydatków obligatoryjnych - zdeterminowanych ustawami oraz (lub) zawartych w umowach długoterminowych (np. w Polsce - wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na subwencję równoważącą).

Planowanie roczne nie jest ani wystarczające, ani wystarczająco bezpieczne w zarządzaniu finansami JST oraz finansami państwa w dynamicznie zmieniającej

się rzeczywistości, szczególnie w okresach spowolnienia gospodarczego. Należy ocenić i oszacować finansowe skutki dzisiaj podejmowanych decyzji, skutki, które w ciągu wielu kolejnych lat będą oddziaływały na możliwości budżetowe i inwestycyjne JST. W budżecie rocznym bardzo ważne jest wyznaczenie części budżetu, którą trzeba przeznaczyć na działalność bieżącą (niezbędne wydatki bieżące) i na wydatki inwestycyjne (prorozwojowe), oraz podjąć odpowiednie działania (często z wyprzedzeniem wielu miesięcy) w celu zapewnienia finansowania ze źródeł zewnętrznych, w tym z długu. Podobnie należy postępować w kolejnych latach, w których trzeba realizować już podjęte zobowiązania, lub zobowiązania, które zostaną podjęte w bliskiej przyszłości, np. w okresie 3 lat po roku budżetowym.

Proces wieloletniego planowania finansowego doskonale prezentuje Shayne C. Kavanagh, 2007, w swojej książce, w której po pierwsze stwierdza, że wieloletni plan finansowy, to finansowanie przyszłości, a po drugie podaje wiele przykładów i tzw. dobrych praktyk w zakresie planowania finansowego, rozpowszechnionych w USA i Kanadzie. Ponadto stwierdza, że wieloletnie planowanie finansowe to jedyny „wymiar finansowy”, który pojawia się w procesach planowania na poziomie samorządu. Według rekomendacji stowarzyszenia specjalistów finansowych sektora publicznego: Government Finance Officers Association – GFOA (GFOA jest najpoważniejszym profesjonalnym stowarzyszeniem ds. finansów sektora publicznego w USA, którego opinie i zalecenia brane są pod uwagę zarówno przez agencje ratingowe jak i rząd USA), przyszłość należy kształtować (wpływać na nią) właśnie poprzez strategiczne planowanie, a niewskazane jest dopasowywanie do przyszłych wydarzeń (przygotowywanie się do tego, co może przynieść przyszłość). O roli planowania finansowego w planowaniu strategicznym i realizacji wizji społeczno-gospodarczych piszą Robert Kaplan i Dawid Norton, 1996. Strategia i wieloletni plan finansowy (WPF) mają umożliwiać zmniejszanie „luki” pomiędzy obecną sytuacją w JST, jej usługami i infrastrukturą, a wizją lokalnej społeczności – przyszłym poziomem usług oraz kształtem i stanem środowiska, w którym mieszkańcy tej społeczności będą żyli. Oczywiście konieczna jest pewna rozważa oraz wypracowanie równowagi pomiędzy wizją mieszkańców a środkami, które na realizację owej wizji i celów w niej sformułowanych mogą zostać zmobilizowane (patrz rekomendacja GFOA nt. praktyk budżetowych i tworzenia planów strategicznych, 2005).

Wieloletnie planowanie finansowe to relatywnie nowy model aktywnego wpływania na przyszłe wydarzenia – jest to metoda identyfikacji problemów o charakterze długoplanowym i kierowanie funduszy oraz zasobów do rozwiązywania tych problemów przez okres 5-10 lat. Jest to nowy model zarządzania finansami, który istotnie różni się od modelu poprzedniego, wykorzystywanego do połowy lat 90 dwudziestego wieku, przede wszystkim pełną analizą konsekwencji podejmowanych decyzji. Poprzedni model planowania

stosował mniej formalne podejście do planowania i podziału zasobów, starał się rozwiązywać problemy finansowe, które były ważne w krótkim okresie czasu. Wieloletnie planowanie finansowe łączy planowanie strategiczne i planowanie rocznego budżetu oraz uwzględnia wybrane zasady budżetowania zadaniowego, zarządzania zorientowanego na cele oraz wieloletniego planowania inwestycyjnego. Piszą o tym Barzelay i Campbell, 2003 oraz Cichocki, w Cichocki (red.), 2001, który na str. 15 i 16 omawia powiązanie WPF ze strategią rozwoju gminy i zarządzaniem długiem, a na str. 19-28 prezentuje i omawia WPF na tle zintegrowanego zarządzania JST. Stwierdza, że wieloletnie planowanie finansowe jest absolutnie niezbędne przy wdrażaniu strategii rozwoju gospodarczego JST, gdyż określa możliwości finansowania wieloletnich planów inwestycyjnych (programów i zadań), a tym samym strategicznych kierunków rozwoju JST. Możliwości te dobrze są szacowane poprzez ocenę zdolności kredytowej JST. Ocena zdolności kredytowej JST jest procesem identyfikującym mocne i słabe strony jej kondycji finansowej i ma na celu ustalenie, czy dana JST jest i będzie zdolna spłacać wszelkie długi i zobowiązania. Posiadanie zdolności kredytowej gwarantuje taką koordynację strumieni dochodów i płatności, która umożliwi dokonywanie wypłat wynikających ze wszystkich zobowiązań, zgodnie z terminem ich wymagalności. Cichocki wskazuje na rolę WPF w wykryciu obszarów działania o niskiej efektywności i proponuje wskaźniki efektywności zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie wybranych usług komunalnych, np. o niskim jednostkowym koszcie usługi. Proponuje także restrukturyzację usług (często prowadzącą do prywatyzacji) jako metodę podniesienia efektywności działania JST (patrz także Szymanowicz (red.), 2001). Cichocki, 2001, na str. 25-28 omawia sekwencję postępowania przy przygotowaniu WPF, która jest bardzo zbliżona do prezentowanej przez Kavanagh, 2007, oraz w rekomendacjach GFOA (WPF, 2008; WPI, 2007 oraz 2006a i 2006b).

Wieloletni plan finansowy obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych (np. w Polsce – wieloletnia prognoza finansowa [WPF] obejmuje okres właśnie czterech lat). Często zalecany jest dłuższy okres planowania, np. w Niemczech i Wielkiej Brytanii jest to okres minimum 4 lat, w Austrii – od 3 do 6 lat (patrz także *Mittelfristige Ergebnis und Finanzplanung*, par. 6, str. 938-941 w: *Neues Kommunales Finanzmanagement*, GemHVO NRW, 2009 oraz Enzinger, Papst, 2009), natomiast w USA – jest to okres pomiędzy 5 a 10 lat, czasami 20 lat. W Kanadzie, Kavanagh, 2007, i w Szwajcarii, (Schedler, Summermatter, 2009) okres planowania finansowego wynosi 3 lata. Ponadto, WPF obejmuje prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, którą często sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (Bitner, Cichocki, 2008, Krajewska, Jońca, 2012, ufp 2009). W zarządzaniu finansami JST niezbędne jest prognozowanie dochodów, wydatków (bieżących i inwestycyjnych), możliwości z zakresu przychodów i rozchodów oraz w szczególności długu. Kavanagh, 2007,

str. 53-58 opisuje przykład miasta San Clemente w Kalifornii (65 tys. mieszkańców), które opracowało dokładną 5-letnią prognozę finansową (WPF), a dodatkowo, 20-letni plan finansowy – analizę wpływu zaplanowanych wydatków, przede wszystkim inwestycyjnych, na koszt utrzymania (eksploatacji) wybudowanych obiektów infrastruktury oraz w celu analizy możliwości utrzymania równowagi budżetowej. W finansowym planie 20-letnim dochody były prognozowane w sposób mniej szczegółowy niż w planie 5-letnim. Na fakt innego, mniej szczegółowego podejścia do prognozowania w okresie dłuższym niż 4-5 lat zwracają uwagę także Krajewska, Jońca (2012). W rekomendacji GFOA z 2008 r. dotyczącej wieloletniego planowania finansowego i budżetu mówi się, że finansowe plany wieloletnie powinny być opracowywane na okres 5-10 lat, ale JST (miasta, powiaty) mogą wybrać dłuższy okres planowania finansowego. Ponadto, Osborn i Hutchinson, 2004, twierdzą, że wieloletni plan finansowy powinien być opracowany na okres co najmniej pięciu lat, natomiast zauważają, że wszystkie samorządy w USA, które z sukcesem zarządzały swoimi finansami, miały plany finansowe opracowane na okres co najmniej dziesięciu lat.

Agencje ratingowe - Fitch (2011), Moody's (2013), Standard&Poor's (2010), wypowiadają się dosyć ogólnie w sprawie okresu, na jaki powinna być opracowywana prognoza dochodów, wydatków oraz długu. Nie podają też szczegółowych zaleceń dotyczących wyglądu i formy prognozy. Na przykład Moody's (2013) w swoich zaleceniach w punkcie 4.1. (Risk control and financial framework. Quality of internal control and planning) stwierdza: „założenia do projekcji powinny być rozsądne (*prudent*) i zawierać konserwatywne projekcje uwzględniające zmienność przyszłych dochodów; należy wykorzystywać planowanie wieloletnie i coroczne monitorowanie prognoz. Jakość narzędzi używanych do planowania i eksperckich metod zarządzania powinna być solidna (*strong*) - opracowane prognozy powinny osiągać cele przyjęte w polityce fiskalnej lub je przewyższać (*exceed fiscal targets*)”. Zalecenia pozostałych agencji ratingowych są bardzo podobne do zacytowanej.

Bardzo ważnym elementem gospodarki finansowej JST jest odpowiednie zarządzanie majątkiem – umiejętne i rozsądne wykorzystanie majątku, poprzez jego prywatyzację (zwiększenie wartości), oraz sprzedaż, w celu zapewnienia równowagi budżetowej, lub zdobycia środków na finansowanie inwestycji o charakterze rozwojowym, w szczególności takich, które mogą być współfinansowane ze środków UE (patrz Practitioners' Guide to Capital Finance in Local Government, CIPFA, 2007). Pierwszym i podstawowym warunkiem prac nad wieloletnim programem prywatyzacji i sprzedaży majątku jest posiadanie wyceny majątku, która corocznie powinna być aktualizowana. Natomiast program ten winien być ściśle skoordynowany z wieloletnim programem inwestycyjnym, prognozami dochodów JST oraz jej polityką i strategią zarządzania długiem jednostki.

Ponadto, decyzje podjęte w roku budżetowym dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych w roku budżetowym i w roku następnym - ujętych w wieloletnim programie inwestycyjnym, pociągają za sobą, po pierwsze, konieczność zapewnienia środków na realizację zadań w roku budżetowym i na dokończenie tych zadań w roku następnym, a po drugie - skutkują koniecznością zapewnienia środków na eksploatację środków trwałych, które powstały w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych. Koszty eksploatacji obiektów infrastrukturalnych trzeba uwzględniać w budżecie przez wiele przyszłych lat, np. przez 30 lat w obszarze ochrony środowiska, 25 lat w obszarze infrastruktury drogowej (patrz Kavanagh, 2007, str. 137-138 i 141-142, która opisuje bardzo ciekawy przykład analizy wydatków inwestycyjnych w Palo Alto w Kalifornii; Vogt, 2004, str. 139, który mówi zarówno o konieczności wyceny majątku, jak i zabezpieczeniu środków na eksploatację infrastruktury; Casey, Mucha, 2008 oraz rekomendacje GFOA z roku 2010, 2007 i 2006 dotyczące wieloletniego planowania inwestycji oraz jego powiązania z rozwojem gospodarczym, 2011).

Na powiązanie wieloletniego planowania finansowego z wieloletnim planowaniem inwestycyjnym (WPI) oraz z rocznym budżetem wskazują polscy autorzy, np. Krajewska, Jońca, 2012, Krajewski S. Mackiewicz, Krajewski P., 2010, Salachna, 2010, Cichocki, 2001, 2010b, a także praktycy, twórcy wieloletnich prognoz finansowych (patrz np. Wieloletnia prognoza finansowa miasta stołecznego Warszawy na lata 2013-2042, kwiecień 2013).

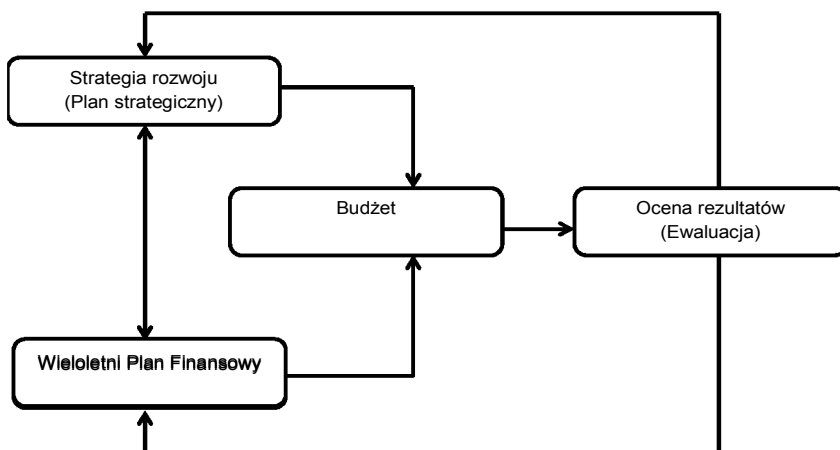
Plany wieloletnie powinny być oceniane i weryfikowane co roku. Także budżet roczny winien być dopasowany do realizacji programów i zadań, zdefiniowanych w strategii rozwoju JST. Wyniki budżetu i realizacja zawartych w nim zadań także podlegają ocenie (mówią o tym wytyczne agencji ratingowych). Tak więc wieloletni plan finansowy powstaje w wyniku procesu opracowywania wieloletnich prognoz finansowych i analizy różnych scenariuszy finansowania zadań, które służą osiągnięciu celów zawartych w strategii (Kavanagh, 2007 – na str. 187-191 omawia scenariusze dotyczące świadczenia usług, Vogt, 2004, str. 139 i 352-355, mówi o scenariuszach w kontekście alternatywnych programów inwestycyjnych, patrz także Cichocki 2010b oraz Cichocki (red.), 2001, str. 10).

Kavanagh, 2007, postrzega proces wzajemnych powiązań pomiędzy wieloletnim planowaniem – strategicznym i finansowym oraz rocznym budżetem w sposób pokazany na Diagramie 3.1. W bardzo podobny sposób zależności te dyskutował Cichocki w: Cichocki (red.), 2001 str. 13-18 oraz diagramy 2 i 3.

Diagram 3.1 wskazuje na niezwykle ważne powiązanie wieloletniego planowania, rocznego budżetu oraz strategii rozwoju gospodarczego. Wieloletnie planowanie finansowe jest absolutnie niezbędne przy wdrażaniu strategii rozwoju JST, skupia w sobie wszystkie najważniejsze obszary działalności JST, uwzględnia priorytety strategii rozwoju gospodarczego informując jednocześnie o możliwościach finansowania zaplanowanych programów i zadań inwestycyjnych

oraz programów świadczenia usług. A ponadto, co jest najważniejsze, pokazuje sposób finansowania zadań bieżących i wieloletnich ze środków własnych i zewnętrznych (także z długu), w każdym roku objętym planem, zapewniający płynność finansową i bezpieczeństwo finansowe w długim okresie. Większość autorów zaleca, aby wieloletnie plany finansowe były oceniane i weryfikowane corocznie przy okazji przygotowania nowego rocznego budżetu - Kavanagh, 2007, str. 25, Vogt, 2004, str. 139-141. W rekomendacji GFOA z 2008 r. dotyczącej wieloletniego planowania finansowego mówi się, że finansowe plany wieloletnie powinny być weryfikowane wtedy, kiedy to jest konieczne.

Diagram 3.1. Planowanie wieloletnie, budżet i ocena rezultatów planów wieloletnich



Źródło: Shayne C. Kavanagh, 2007, str. 8 (dodano połączenie zwrotne pomiędzy budżetem a oceną rezultatów, tym samym pomiędzy budżetem a planami wieloletnimi).

Przewidywania dotyczące przyszłych możliwości budżetowych JST oraz zmian, np. w obszarze globalnej gospodarki (w środowisku zewnętrznym), oraz w środowisku lokalnym, zawsze są obciążone niepewnością o wielorakim charakterze. Przykładowo, mogą być one związane z otrzymaniem środków z Unii Europejskiej na finansowanie zadań, solidnością kontrahentów JST, efektywnością przetargów publicznych, czy wreszcie rozwojem sytuacji gospodarczej w Europie i na świecie. Stopień oddziaływania tych niepewności, np. spowolnienia gospodarczego na budżety JST, przede wszystkim na dochody i możliwości inwestycyjne, jest wysoki. Niepewności (np. ryzyko uzyskania niższych dochodów) warto uwzględnić w przyszłych budżetach, ale także już obecnie, kilka lat przed spodziewaną obniżką dochodów, można im w sposób planowy przeciwdziałać (patrz rekomendacja GFOA nt. ryzyka, 2009). Tam, gdzie planowane wydatki, przy niższych dochodach powodują skutki, które w przyszłości mogą być nie do zaakceptowania (np. nadmierne zadłużenie, utrata

płynności), pojawia się ostrzegający sygnał. W chwili opracowywania wieloletniego planu finansowego jest dostatecznie dużo czasu, aby wprowadzić zmiany w planach inwestycyjnych i finansowych (przeciwdziałać zmniejszaniu się bazy podatkowej - a tym samym zwiększać potencjalne dochody i zmniejszać dług, usunąć mniej ważne zadanie inwestycyjne, zastosować rozwiązanie opcjonalne dotyczące usług) – na kilka lat przed wystąpieniem rzeczywistego zagrożenia, lub zanim problem stanie się bardzo groźny dla budżetu. Wieloletnie planowanie finansowe zwiększa świadomość decydentów dotyczącą wystąpienia przyszłych zagrożeń, ale także wskazuje na istnienie potencjalnych nowych rozwiązań i szans, o których istnieniu nie wiedzielibyśmy bez wieloletniego planowania (patrz Kavanagh, 2007, str. 7, 11 – która podaje przykład miasta Gresham w Oregon, USA, w którym po opracowaniu planu zmieniono czas realizacji niektórych programów inwestycyjnych w celu zmniejszenia zapotrzebowania na środki zewnętrzne (dług), Vogt, 2004, str. 139, 141, 338-340; Czekaj, 2010, str. 34-35, który mówi o istotnych innowacjach dotyczących polityki długu w mieście stołecznym Warszawie oraz Cichocki, Leithe, 2000, nr 6, str. 17-18.

Dodatkowo, jeżeli zadania inwestycyjne, ujęte w wieloletnim programie inwestycyjnym, były finansowane ze środków zwrotnych (długu), to przez kilka lub kilkanaście lat – do końca okresu zapadalności długu - trzeba w budżecie uwzględniać koszty obsługi długu (patrz rozdział 6). Prognoza długu należy do tych elementów WPF, które dają wyobrażenie o jakości wieloletniego planowania finansowego w jednostce samorządowej. Przede wszystkim prognoza musi obejmować wszystkie formy długu (Kavanagh, 2007, str. 145 oraz rozdział 5 niniejszej monografii). W przypadku, gdy prognoza kwoty długu obejmuje jedynie dług istniejący lub gdy jest sporządzana na okres np. krótszy niż 7 lat, świadczy to o nieefektywnym planowaniu wieloletnim. W szczególności, gdy prognoza obejmuje tylko dług istniejący, niemożliwe jest planowanie finansowania przyszłych zadań inwestycyjnych i sporządzenie wieloletniego planu inwestycyjnego, a tym samym i finansowego. W jednostkach samorządowych, w których prognoza kwoty długu obejmuje tylko dług istniejący, w zdecydowanej większości przypadków nie jest wykorzystywany poprawny metodologicznie system wieloletniego planowania finansowego, który obejmuje także wydatki inwestycyjne. W związku z tym wszystkie wieloletnie plany inwestycyjne, np. w Polsce (plany wydatków inwestycyjnych), przed wprowadzeniem obowiązku opracowywania wieloletniej prognozy finansowej począwszy od 2011 roku, stanowiące obowiązkowy składnik niektórych dokumentów planistycznych, miały w dużym stopniu charakter „listy życzeń”. Uchwalenie wieloletniego programu inwestycyjnego traktowano jako deklarację rady gminy o sposobie wydatkowania części środków budżetowych, która nie powodowała żadnych konsekwencji prawnych (Cichocki, 2004, Bitner, Cichocki, 2008). Gilowska i Misiąg, 1997 pisali: „Jednostka realizująca program nie zyskuje dzięki uchwaleniu WPI żadnych

dotatkowych praw, a w szczególności upoważnienia do zaciągania związanych z realizacją programu zobowiązań”.

Gdy okres finansowego planowania jest krótszy niż 7 lat i analizujemy wpływ zadłużenia, w szczególności spłaty rat i płatności odsetkowych w okresie 6 lat, to oznacza to na przykład, że zadania inwestycyjne zaplanowano na okres 3 lat (rok budżetowy i 2 lata następne), a zaciągnięty dług (w roku trzecim) ma co najwyżej trzyletni okres zapadalności (spłaty kredytu lub wykupu obligacji). Jest to sytuacja bardzo rzadka w dobie, gdy okres spłaty długu często przekracza 20 lat, a kredyty na okres 8-12 lat są bardzo częste. Wśród ponad 400 JST w Polsce, ankietowanych w drugiej połowie 2012 r., ponad 46% JST w roku 2011 (56% w r. 2010) zaciągało kredyty na okres 8-12 lat i dłużej, a ponad 41% JST (62% w r. 2010) na okres 4-7 lat. Prognoza długu na okres dłuższy niż 7 lat dla długu istniejącego i planowanego, stanowi miarę respektowania ustaleń w innych dokumentach wieloletnich, takich jak strategia, plan zagospodarowania przestrzennego, a przede wszystkim wieloletni plan finansowy.

Kavanagh, 2007, str. 147-149 omawia wskaźniki, dotyczące długu obecnego i planowanego do zaciągnięcia oraz zadłużenia w relacji do wyniku operacyjnego budżetu – wpływające na pozycję finansową JST, oraz długu do dochodu i majątku społeczności lokalnej - wpływające na jej obciążenie obecnie i w przyszłości (patrz także Stieglitz, 1998, oraz rekomendacja GFOA dotycząca „benchmarking” i możliwości zadłużania się, 2010).

Charakter i okres prognozy długu pozwala z większym prawdopodobieństwem wnioskować o jakości planowania wieloletniego, niż ewentualne wskaźniki nawiązujące wprost do terminów opracowywania wieloletnich planów inwestycyjnych i wydatków inwestycyjnych. Wynika to stąd, iż wiele jednostek samorządu terytorialnego, w których stosowane jest wieloletnie planowanie finansowe, obejmujące nierzadko okres kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat (w związku z koniecznością planowania spłat długu), uchwała wieloletnie plany inwestycyjne zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy - w krajach gdzie takie normy obowiązują. Przykładowo w Polsce, ustawa z dnia 27 08 2009 o finansach publicznych (ze zmianami) wymaga, aby do uchwały w sprawie WPF dołączyć wykaz przedsięwzięć wieloletnich, bieżących i inwestycyjnych, ale trwających nie krócej niż jeden rok. Wykaz tych przedsięwzięć stanowi podstawę do zaciągania zobowiązań wieloletnich i w fazie prac nad WPF ma ostrzegać i zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu. Jednakże, co warto podkreślić, w przyszłych latach wystąpi wiele zadań inwestycyjnych, także bieżących, na których finansowanie trzeba będzie zaciągnąć zobowiązania. Aby uwzględnić te zobowiązania JST musi w swojej prognozie wydatków bieżących (patrz Diagram 3.2) uwzględnić spłatę oprocentowania od długu zaciągniętego na finansowanie zadań nie znajdujących się w wykazie zadań wieloletnich, a także odpowiednie wydatki na te zadania. Ponadto, w bilansie trzeba dodatkowo uwzględnić przychody służące finansowaniu

tych zadań, oraz rozchody związane ze spłatą długu zaciągniętego na finansowanie tych zadań. Te dodatkowe wydatki bieżące trzeba będzie uwzględnić we wskaźniku ograniczającym koszty obsługi zadłużenia. Tak więc ustawa w zakresie planowania wieloletniego proponuje rozwiązania nierealistyczne i wymagające dodatkowej pracy od tych, którzy chcą rzetelnie i bezpiecznie planować swoje finanse. Podobnie jak pod poprzednią ustawą, część JST postąpi literalnie zgodnie z wymogami ustawy i przygotowuje swoje prognozy bez uwzględnienia finansowania zadań o czasie trwania krótszym niż jeden rok. Może to spowodować istotne zagrożenie płynności. Bardzo niepraktyczną definicję obowiązującego wykazu przedsięwzięć, załącznika do ufp, 2009, omawiają Krajewska, Jońca, 2012.

Warto zauważyć, że samorzady posiadają unikalną możliwość angażowania lokalnych społeczności oraz lokalnych instytucji – prywatnych i publicznych w budowanie modelu zmian w zakresie wieloletniego planowania oraz zarządzania infrastrukturą i szeroko rozumianymi usługami. Ma to ogromny wpływ na przejrzystość zarządzania finansami w podsektorze samorządowym oraz współuczestnictwo przedstawicieli lokalnych społeczności w podejmowaniu ważnych, strategicznych decyzji dotyczących tych społeczności (patrz rekomendacja GFOA nt. współuczestnictwa w planowaniu i przygotowaniu budżetu, 2009).

Wieloletni plan finansowy umożliwia urzeczywistnienie długookresowych celów, koncepcji i programów operacyjnych zawartych w strategii gminy i w strategiach sektorowych, poprzez zapewnienie źródeł ich finansowania przy jednoczesnym zabezpieczeniu finansowania statutowych zadań gminy (*Schroeder, 1996*). Wieloletni plan finansowy to – po pierwsze – kilkuletnia prognoza dochodów własnych i zewnętrznych, przychodów oraz wydatków inwestycyjnych i bieżących oraz rozchodów. Po drugie, wieloletni plan finansowy to określony plan działania związany z finansowaniem najbardziej efektywnych inwestycji, ujętych w Wieloletnim planie inwestycyjnym (WPI), z określoną kolejnością realizacji poszczególnych zadań i alternatywnymi scenariuszami ich finansowania (*Cichocki, str. 18-19 oraz 59-62 w: Cichocki (red.), 2001, Vogt, 2004, str. 12-15, Casey Joseph and Michael Mucha (Eds.), 2008*).

WPI jest narzędziem umożliwiającym usystematyzowanie procesu realizacji zadań inwestycyjnych planowanych np. w strategii rozwoju gospodarczego i społecznego JST. W WPI podany jest zakres rzeczowy zadań, czas ich wykonywania (kolejność realizacji), oraz przypisane są środki na realizację zadań w kolejnych latach np. w okresie 5-7 lat. Z tego punktu widzenia przygotowanie wieloletniego planu inwestycyjnego jest jednym z warunków powodzenia prac nad wieloletnim planem finansowym. *Cichocki i Leithe, 2000, nr 6*, pisali o określaniu potrzeb inwestycyjnych JST, metodach finansowania infrastruktury, ocenie zdolności kredytowej i zasobów finansowych (patrz także *Vogt, 2004, rozdz. 2 i 5*). WPF, łącznie z WPI określa zbliżoną do optymalnej, realistyczną ścieżkę

finansowania zadań inwestycyjnych zaplanowanych w JST. Ścieżkę tę można zdefiniować jako program realizacji zadań inwestycyjnych o maksymalnych sumarycznych wydatkach na inwestycje w danym okresie, które można zrealizować przy określonych kosztach związanych z pozyskaniem pożyczek i kredytów w taki sposób, aby zachowana była płynność finansowa budżetu (Cichocki, 2004, 2010a).

Zarówno w wieloletnim planie finansowym, jak i w wieloletnim planie inwestycyjnym kluczowe jest oszacowanie maksymalnego dopuszczalnego poziomu wydatków inwestycyjnych i długu w każdym kolejnym roku objętym prognozą. Dostyc często zdarza się, że wskutek zbyt wysokich wydatków inwestycyjnych i zbyt wysokiego długu zaciąganego w przeszłości przez JST, już po roku – a najpóźniej po dwóch latach – JST jest zmuszona znacznie ograniczyć poziom wydatków inwestycyjnych przez okres kilku kolejnych lat.

Wieloletni plan finansowy i Wieloletni plan inwestycyjny warto jest opracować w kilku wariantach (scenariuszach), z wariantową analizą możliwości finansowania zadań objętych planem, w okresie, co najmniej 7 lat (Cichocki, 2004, 2010 a i b), Bitner, Cichocki, 2008. *De facto* warto przedstawić np. trzy alternatywne scenariusze rozwoju lokalnego JST. Różnica pomiędzy poszczególnymi scenariuszami może polegać na przyjęciu odmiennych założeń dotyczących tempa wzrostu gospodarczego, tempa inflacji w gospodarce oraz szczególnych uwarunkowań lokalnych, a w związku z tym, różnego tempa wzrostu dochodów JST. Poszczególne scenariusze mogą różnić się między sobą ilością środków, które gmina potencjalnie otrzyma z Unii Europejskiej na realizację zadań inwestycyjnych. Można np. opracować WPF i WPI w trzech wariantach: optymistycznym, realistycznym, oraz w wariantcie ostrzegawczym (pesymistycznym), w którym uwzględnia się niesprzyjające warunki funkcjonowania samorządu (niższy wzrost gospodarczy kraju i regionu, niższe bezzwrotne środki zewnętrzne, niższe dochody majątkowe i z majątku). Dla wariantu optymistycznego przyjmuje się, że wszystkie czynniki wpływające na dochody i gospodarkę finansową JST są sprzyjające, a wzrost gospodarczy jest niezagrażony. Wariant realistyczny, który można nazwać bazowym, powinien odzwierciedlać najbardziej prawdopodobne zdarzenia i warunki z uwzględnieniem wpływu na sytuację budżetu zdarzeń nieoczekiwanych. Wyniki analiz wszystkich trzech wariantów powinny być dokładnie porównane w celu wykrycia ewentualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa budżetu i płynności finansowej.

Wyniki uzyskane w wariantcie ostrzegawczym mają służyć wykryciu limitów (ilościowych i czasowych) wpływających na utratę płynności i mogą być wykorzystane przy analizie ryzyka dotyczącego dochodów i płynności budżetu JST. W rekomendacji GFOA z 2008 r. dotyczącej wieloletniego planowania finansowego zaleca się opracowanie trzech wariantów wieloletniego planu finansowego: wariantu pesymistycznego, bazowego i optymistycznego. Vogt,

2004, zaleca opracowanie opcjonalnych scenariuszy prognozy finansowej ze względu na różnorodność potrzeb inwestycyjnych oraz alternatywne możliwości wykorzystania majątku trwałego. Krajewski i inni, 2010, zalecają opracowanie dwóch scenariuszy prognozy finansowej – bazowej i pesymistycznej (ostrzegawczej). W wariantcie bazowym spełnione będą wszystkie warunki bezpiecznego budżetu - jego płynność, ograniczenia dotyczące bezpiecznego długu (np. wynikające z regulacji ustawowych). Wariant ten będzie przedłożony organom nadzoru (np. RIO) do oceny. W wariantcie ostrzegawczym nie wszystkie wyliczone wskaźniki muszą osiągać wartości przewidziane w ustawie lub spełniać warunki zdefiniowane jako limity w stosownych rozporządzeniach. W tym wariantcie analizowane będą zagrożenia dla płynności finansowej budżetu. W rekomendacjach GFOA (2011) znajdujemy zalecenia dotyczące programów naprawczych w przypadku naruszenia równowagi budżetowej. W Niemczech, w nowych przepisach i zaleceniach dotyczących finansów publicznych istnieje wieloletnia procedura naprawcza (Haushaltsicherungskonzepte), patrz Neues Kommunales Finanzmanagement, GemHVO NRV (2009), par. 5.

WPF, razem z WPI, opracowany w kilku wariantach, ułatwia zarządzanie finansami w zmieniających się warunkach, dotyczących przede wszystkim wahań koniunktury i otoczenia gospodarczego, które wpływają na źródła przyszłych dochodów. Umożliwia także uwzględnienie niepewności związanych z otrzymaniem środków zewnętrznych, przede wszystkim środków z UE. Oszacowanie wpływu poszczególnych założeń dotyczących zdarzeń nieoczekiwanych, np. związanych z koniunkturą na budżet, jest możliwe przy wykorzystaniu metod statystycznych.

Wieloletni plan finansowy razem z WPI powinien być praktycznym narzędziem wspierającym zarządzanie gospodarką finansową JST, umożliwiać prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo finansów, minimalizację ryzyk budżetowych i finansowych oraz, poprzez jego stosowanie i szybką weryfikację, z wykorzystaniem systemów komputerowych zarządzania bazami danych, wzmacniać odporność na ryzyka zewnętrzne i ryzyka mające miejsce wewnątrz jednostki (Kavanagh, 2007, Kavanagh, Miranda, 2005, Krajewska, Jońca, 2012, Salomon, Guajardo, 2000, Cichocki (red), 2001, Bitner, Cichocki, 2008) oraz rekomendacje GFOA: wieloletnie planowanie finansowe; budżet, 2008, finansowanie przyszłości, 2007, oraz najlepsze przykłady praktyczne w budżetowaniu publicznym, NACSLB, 2009 oraz 1998.

Wartości przyjęte w wieloletnim planie finansowym i budżecie JST powinny być zgodne; wydatki inwestycyjne, w szczególności dla zadań wieloletnich, muszą być identyczne w obydwu dokumentach, także w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów musi występować pełna zgodność. Zmiana w budżecie powoduje zmiany w WPF i odwrotnie - weryfikacja WPF w konsekwencji prowadzi do zmian w budżecie. Pokazano to na Diagramie

3.1. WPI jest podstawą przygotowania części inwestycyjnej budżetu rocznego w kolejnych latach. Tylko zadania objęte WPI powinny znaleźć się w budżecie wydatków na dany rok. Jeżeli do budżetu wprowadzimy nowe zadanie, powinniśmy to uwzględnić w WPI oraz w wieloletnim planie finansowym i oba te plany zweryfikować w całym, przyszłym analizowanym okresie, a nie tylko w roku, w którym dokonaliśmy zmiany. Unifikacja oraz aktualizacja wielkości budżetowych i występujących w WPF jest bardzo ważna.

WPF oraz praca nad jego przygotowaniem umożliwia dyskusję nad celami i wizją lokalnych społeczności oraz nad sposobami finansowania programów i zadań, które do tej wizji doprowadzą. Jedną z bardzo ważnych form finansowania są zwrotne środki zewnętrzne.

Metody prognozowania przychodów i rozchodów oraz wydatków inwestycyjnych często powiązane są z wynikiem operacyjnym budżetu (nadwyżką operacyjną). Nadwyżka operacyjna, różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, określa wielkość środków budżetu, które w danym roku budżetowym mogą być przeznaczona na finansowanie inwestycji bez obciążania przyszłych budżetów kosztami obsługi długu. Wartość tej nadwyżki w relacji do dochodów stanowi podstawową miarę możliwości finansowania projektów prorozwojowych. Wielkość nadwyżki operacyjnej stanowi o kondycji finansowej JST i możliwościach jej potencjalnego rozwoju - gospodarczego i społecznego. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów wykorzystywany jest do oceny kondycji finansowej samorządów w wielu krajach OECD – w krajach UE oraz w USA i Kanadzie (rekomendacje GFOA, 2013 i 2012, Bitner, Cichocki, 2012a,b,c, Cichocki 2011, 2012a,b, Kavanagh, 2007, str. 169-171, Cichocki, Szpak, str. 68-90 w Cichocki (red), 2001, Czudec, Kata, 2013.). Wskaźnik nadwyżki operacyjnej do dochodów operacyjnych wykorzystują także agencje ratingowe, np., S&P, Moodys, Fitch, która przykładowo zaleca, aby wartość wskaźnika była wyższa od 15% (Fitch, 2011).

W rozdziale 2.5. pokazaliśmy, że poziom wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów w podsektorze samorządowym w nowych krajach członkowskich (nms) jest wyższy niż w krajach starej Unii (UE15), średnio o około pięć punktów procentowych, choć sytuacja w poszczególnych krajach jest zróżnicowana. W r. 2011 w krajach UE15 średnia wartość wskaźnika silnie spadała, a w latach 2010 i 2011 w Hiszpanii i Portugalii wystąpiły deficyty operacyjne. System finansów samorządowych w UE15 musi być zreformowany, rosnący dług podsektora samorządowego i całego sektora publicznego oraz malejąca nadwyżka operacyjna w krajach UE15 zwiastują dalsze zwiększenie zadłużenia podsektora i nieuchronny kryzys finansów samorządowych.

Do oceny kondycji finansowej JST oraz jej zdolności kredytowej wykorzystuje się także różnicę między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi. Określa ona wielkość środków budżetu, które w danym roku mogą być

przeznaczone na finansowanie inwestycji i obsługę długu. Wskaźnik tej nadwyżki *brutto* w relacji do dochodów stanowi podstawową miarę możliwości finansowania projektów inwestycyjnych przy danym indywidualnym obciążeniu JST wynikającym z zaciągniętego już długu. Ponadto, określa on możliwości przyszłych budżetów do zaciągania nowego długu (ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia).

Powyższe argumenty wskazują na potrzebę istnienia i tworzenia przez JST dokumentów finansowych o charakterze strategicznym. Rola tych dokumentów polega na umożliwieniu oceny potencjału JST w długim okresie czasu - w zakresie ustalenia przyszłego poziomu dochodów, niezbędnych wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych, z udziałem środków zwrotnych - w kolejnych latach po roku budżetowym przy zapewnieniu, że poziom długu będzie bezpieczny i w kolejnych latach będzie zapewniona płynność finansowa budżetu. W większości krajów warunki bezpiecznego zarządzania finansami i długiem obejmują funkcjonowanie złotej zasady finansów – zrównoważonego budżetu operacyjnego (wyniku, w budżetowaniu kasowym). Także w Polsce od 2010 roku obowiązuje zasada (art. 242 ufp), że w danym roku budżetowym, wydatki bieżące nie mogą przekroczyć dochodów bieżących powiększonych o nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych i wolne środki na rachunku bieżącym budżetu (wynikające z rozliczeń dotyczących długu emitowanego w latach poprzednich w części finansującej deficyt budżetu). Ponadto, w wielu krajach wprowadza się normy lub warunki ostrożnościowe dotyczące określania limitu wydatków JST na obsługę zadłużenia, na wysokość nominalnego zadłużenia (lub relację zadłużenia do dochodów); patrz rozdział 5. Warunki te są określane w ustawach, lub odpowiednich rozporządzeniach. Wskazane przy tym jest określenie, dla kolejnych lat, oprócz maksymalnego poziomu długu i kosztów obsługi zobowiązań (długu), także limitów dotyczących niezbędnego poziomu wydatków bieżących oraz maksymalnego poziomu wydatków inwestycyjnych, dla których JST jest w stanie utrzymać płynność finansową (CIPFA, 2007, Neues Kommunales Finanzmanagement, GemHVO NRV, 2009, par. 5, rekomendacje GFOA, 2011: procedury naprawcze oraz strona www.financialrecovery). Należy podkreślić, że wszystkie zaproponowane prognozy poziomu zadłużenia i dopuszczalnych, maksymalnych wydatków inwestycyjnych muszą być wyznaczane indywidualnie, przy uwzględnieniu specyfiki budżetu wybranej JST, jej potrzeb oraz jej zobowiązań dłużnych i struktury dochodów i wydatków.

Wieloletnie planowanie finansowe należy uznać za konieczne z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszym jest potrzeba określenia wielkości puli środków dostępnych na podstawowe dziedziny bieżącej działalności jednostki w latach przyszłych. Drugim powodem stosowania wieloletniego planowania finansowego jest konieczność dostosowania wielkości i harmonogramu wydatków inwestycyjnych oraz przepływów pieniężnych związanych z ich finansowaniem do wymogu zachowania zdolności płatniczej (płynności budżetu) JST w długim

terminie (Cichocki, str. 30 i 79-88 w: Cichocki (red.), 2001, Bitner, Cichocki, 2008, str. 11, 13). Określenie możliwości budżetowych w przyszłych latach jest absolutnie niezbędne ze względu realizację wieloletnich programów inwestycyjnych oraz programów unowocześniania i poprawy świadczenia usług, ściśle powiązanych z prognozowaniem przyszłego długu.

3.2. Wieloletnie planowanie finansowe w USA i Kanadzie

Proces związany z opracowaniem wieloletniego planowania finansowego może przebiegać na wiele sposobów. Ogólną koncepcję wieloletniego planowania finansowego, stosowanego w USA, przedstawiono na Diagramie 3.2, który jest zaczerpnięty z opracowania GFOA (patrz rekomendacja GFOA dotycząca wieloletniego planowania finansowego; Budżet, 2008). Diagram ten w bardzo dużej części bazuje na pomysłach Kavanagh, 2007, która na str. 30-31 opisuje proces planowania finansowego, oraz prezentuje schemat bardzo podobny do Diagramu 2.

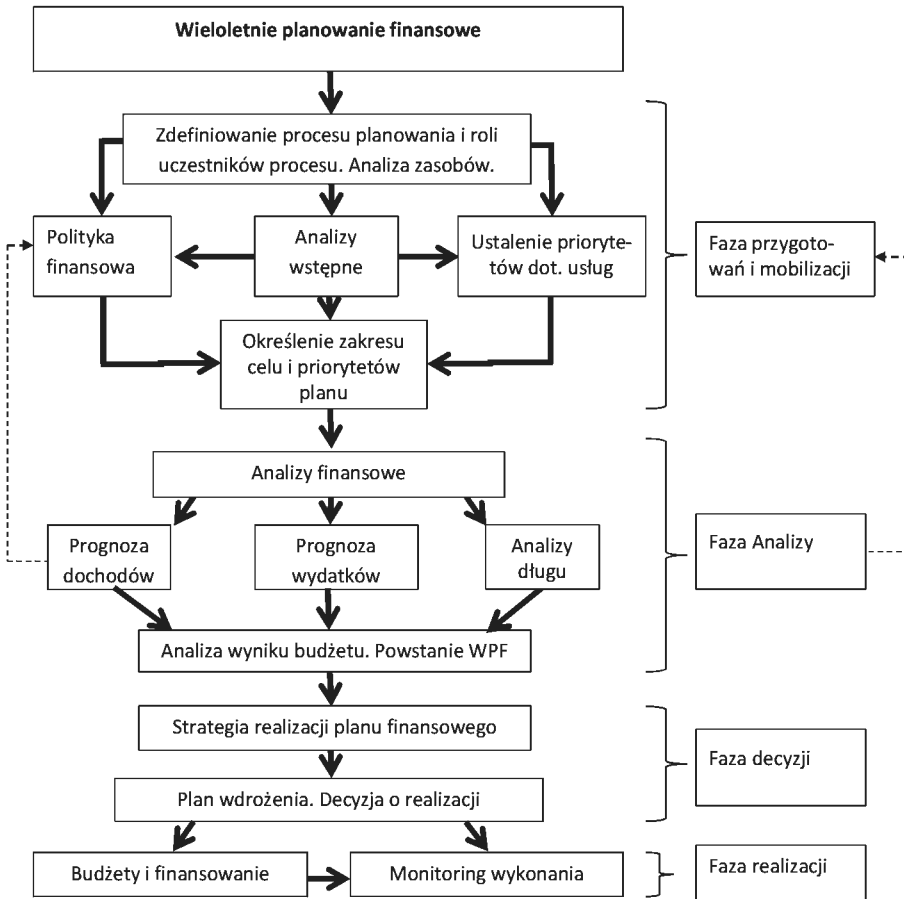
Proces przygotowania WPF trwa na ogół 9 miesięcy, a przez dodatkowe 3 miesiące jest połączony z pracami nad przygotowaniem budżetu (rok budżetowy w USA trwa od października do września następnego roku). Prace wstępne nad wieloletnim planem finansowym (WPF) zaczynają się na ogół w styczniu nowego roku kalendarzowego.

Proces planowania podzielono na cztery etapy: etap przygotowań i mobilizacji zasobów – ludzkich i materiałowych, w którym wykonuje się analizy wstępne, etap opracowywania analiz finansowych i prognoz (oraz opracowania ostatecznej postaci WPF), etap podejmowania decyzji o sposobie realizacji WPF (strategii realizacji) - na podstawie wykonanych analiz, oraz etap realizacji – w tym monitorowania procesu wdrożenia WPF. Na diagramie zabrakło oceny rezultatów opracowanego wieloletniego planu finansowego oraz sprzężeń zwrotnych pomiędzy rezultatami a odpowiednimi fazami prac nad WPF oraz rocznym budżetem, ale te sprzężenia pokazano na Diagramie 3.1.

W fazie analiz wstępnych ma miejsce określenie polityki finansowej, jej podstawowych kierunków i zdefiniowanie słabych i mocnych stron tej polityki (przykładowo, szybko rosnące zadłużenie, lub koszty obsługi zadłużenia, zmniejszające się dochody z podatków CIT, lub podatków od nieruchomości, rosnące tempo wydatków bieżących). Wykonywane są także wstępne analizy finansowe pozwalające oszacować alternatywne priorytety w zakresie świadczonych usług, oraz przeanalizować metody przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom, np. wpływu nowych technologii na ściągany podatek CIT i podatek od sprzedaży. Można także ustalić nowe preferencje dotyczące osób starszych (podatkowe, w obszarze komunikacji) mobilizujące ich do zwiększonej aktywności i konsumpcji.

Na Diagramie 3.2 zaznaczono, że w fazie analiz finansowych, po opracowaniu prognoz dochodów, wydatków oraz prognozy długu, następuje analiza wyniku finansowego budżetu. W tej fazie prac sprawdza się, czy dochody są stabilne i powtarzalne, czy można je przewidzieć i w związku z tym zapewnić

Diagram 3.2. Fazy wieloletniego planowania finansów w samorządach



Źródło: GFOA Best Practice, *Long-Term Financial Planning (BUDGET)*, 2008

finansowanie odpowiedniego poziomu usług. Ponadto, szacuje się dochody nadzwyczajne (transfery i dotacje) i dostosowuje wydatki bieżące do dochodów bieżących aby ocenić jak wysoka może być nadwyżka operacyjna oraz nadwyżka dochodów ogółem nad wydatkami bieżącymi, która zapewnia środki na finansowanie inwestycji i obsługę długu. Jeżeli wynik analizy budżetu okaże się niekorzystny – nie będzie zapewniona równowaga budżetu w okresie jednego roku lub dłuższym, albo płynność będzie zagrożona, to istnieje możliwość powrotu do

fazy przygotowań i mobilizacji oraz ponowne przeprowadzenie wstępnych analiz. Przeformułowane mogą być zakres i priorytety planowania, zakres świadczonych usług, a więc także może być przeformułowany cel WPF. Przerywane linie na Diagramie 3.2 wskazują na iteracyjny charakter powiązań pomiędzy fazą analiz a fazą mobilizacji zasobów i ustalania zakresu i priorytetów WPF. Przerywana linia łączy też etap prognozy dochodów i ustalania polityki finansowej - wskazuje istnienie sprzężenia zwrotnego oraz możliwość dokonania korekty wcześniej ustalonej polityki). Te dwie przerywane linie nie występują w rekomendacjach GFOA, 2008, natomiast wymienia je Kavanagh, 2007, str. 30 (patrz także Cichocki, 2001, który na str. 19 i 25 omawia funkcjonowanie tego sprzężenia zwrotnego). Przykładowo, malejące z czasem prognozowane dochody mogą prowadzić do zrewidowania polityki finansowej JST i prac nad tzw. portfelem dochodów, w którym uwzględnione zostaną nowe bodźce zwiększające dochody z wybranych źródeł, np. podatków, opłat, majątku.

W zakresie analizy długu Kavanagh, 2007, str. 145-160, stwierdza, że w wieloletnich analizach powinien być uwzględniony dług istniejący i dług planowany do zaciągnięcia. Podaje przykład około 20-letniej analizy długu dla miasta Edmonton, w Kanadzie oraz miasta Gresham, w stanie Oregon, USA, w których po pierwsze, przedstawiono trzy scenariusze polityki długu, zależnej od potrzeb inwestycyjnych, a po drugie, wymienia się zbiór wskaźników dotyczących długu, określa limity dla tych wskaźników i wylicza wartości wskaźników w kolejnych latach. Celem takiej analizy jest znalezienie najwcześniejszego roku (i kolejnych lat), w którym wartości wszystkich wskaźników znajdą się poniżej wcześniej określonych limitów. Kavanagh opisuje metodę ustalania tych limitów (benchmarków), które mają służyć bezpiecznemu zarządzaniu długiem. Korzysta z wyników pracy Mirandy, Picur z 2000 roku. W roku 2010 na bazie tych analiz powstały rekomendacje GFOA dotyczące stosowania metody „benchmarkingu” w analizie długu.

Wskaźniki najczęściej stosowane to: zadłużenie *netto* na głowę mieszkańca, zadłużenie w relacji do dochodu JST na głowę mieszkańca, koszty obsługi długu na głowę mieszkańca i w relacji do dochodu na głowę, dług *netto* w relacji do wartości gminnych nieruchomości (dotyczy to szczególnie JST silnie uzależnionych od dochodów z podatku od nieruchomości, chociaż autorka zastrzega, że wartość tego wskaźnika jest silnie uzależniona od lokalnej lub stanowej polityki podatkowej; patrz także rozdział 5). W zakresie obciążenia budżetu miasta długiem wymieniane są wskaźniki relacji długu do dochodów, relacji odsetek do dochodów operacyjnych, do wydatków operacyjnych oraz do dochodów ogółem.

Scenariusze formułuje się w zależności od przyjętej polityki inwestycyjnej i zadłużenia. Kavanagh, 2007, na str. 157-159 cytuje przykład miasta Edmonton w Ontario: scenariusz pierwszy, niskiego długu mówi o likwidacji 4% luki

inwestycyjnej (różnicy pomiędzy potrzebami a stanem obecnym – w obszarze infrastruktury i usług) i o limicie \$150 mln nowego długu w okresie 3 lat (dług ten w całości jest zabezpieczony dochodami podatkowymi); scenariusz drugi – realistyczny - to plan zaciągnięcia do \$500 mln nowego długu w okresie 10 lat i eliminacji 14% luki inwestycyjnej (spłata \$50 mln tego długu będzie pokryta z dochodów podatkowych). Trzeci scenariusz agresywnego zadłużania się polega na likwidacji 28% luki inwestycyjnej i ustanowieniu limitu \$1 mld nowego długu w okresie 15 lat. Zastosowanie trzeciego scenariusza wymaga realizacji projektów przynoszących wysokie dochody do budżetu.

Inne rekomendacje GFOA dotyczące okresu analizy długu i określania bezpiecznego długu omówiono w rozdziale 6.2.

Cichocki, Leithe, 1999 oraz Cichocki, 2000, podają kilka przykładów limitów zadłużenia stosowanych w wybranych miastach USA (przykładowo w Chesterfield, w stanie Missouri, zadłużenie z tytułu obligacji jest ograniczone do 10% wyceny gminnych nieruchomości – wynika to z prawa stanowego; natomiast w Eugene, w stanie Oregon, zadłużenie na głowę mieszkańca nie może przekroczyć 3% dochodu na głowę).

Cichocki 2010, proponuje metodę określania bezpiecznego poziomu długu poprzez zastosowanie modelu optymalizacyjnego, wykorzystując różne poziomy bezpieczeństwa przy wyznaczaniu tych limitów - w zależności od awersji do ryzyka określonej JST, stosowanie np. 15%, 20% lub 30% rezerwy w stosunku do maksymalnej wartości limitów wskaźnika długu do dochodów, lub kosztów obsługi długu do dochodów.

Dodatkowo, często prowadzona jest analiza terminów zapadalności długu, która służy ocenie płynności JST, ale wpływa także na ocenę obciążenia długiem. JST posiadające dług z bardzo krótkimi okresami zapadalności (mniej niż 2 lata) są znacznie bardziej podatne na ryzyko stopy procentowej, ponieważ większa część krótkoterminowego długu będzie wymagała refinansowania. W związku z tym zwiększa się prawdopodobieństwo (ryzyko) zmian stóp procentowych. Nie dotyczy to długu o stałej stopie procentowej. Ponadto, zdecydowana większość autorów, np.: Bitner, 2012b, DiNapoli, 2009, Casey, Mucha, 2008, Bitner, Cichocki, 2008, Kavanagh, 2007, Vogt, 2004, Cichocki, Kleimo, Ley, 2001, rekomendacje GFOA, 2007 (Budżet inwestycyjny), 2006 (WPI), podkreśla, że JST powinny wykorzystywać dług jedynie do finansowania wydatków majątkowych.

Odkrycie w fazie analizy, że w wybranym roku przyszłego okresu wystąpi nierównowaga (brak zbilansowania budżetu), w żadnym wypadku nie neguje wysiłku włożonego w analizy i opracowanie prognoz. Fakt powrotu do fazy mobilizacji zasobów (z fazy analiz) i powtórnego ustalania zakresu i priorytetów WPF jest elementem całego procesu planowania i nie może być traktowany jako porażka i stracony czas - ani na prace w fazie mobilizacji ani w fazie analiz. Jest to

raczej wynik pośredni (wartość dodana) procesu planowania, który umożliwia, wszystkim uczestnikom procesu planowania, stworzenie wieloletniego planu finansowego, który będzie spójny, ambitny i możliwy do zrealizowania. Często wykryty brak równowagi wynikający z niebilansowania w wybranych obszarach planowania finansowego, np. wydatków (bieżących lub inwestycyjnych) oraz długu stawia przed decydentami wyzwania dotyczące rozwiązania wykrytych problemów. W takim przypadku trzeba opracować nowe programy i strategie usunięcia nierównowagi oraz wdrożyć je w fazie realizacji.

GFOA przygotowało rekomendacje dotyczące postępowania naprawczego i metod bilansowania budżetu operacyjnego (funduszu głównego budżetu - general fund); jest to rekomendacja przygotowana wspólnie przez wydział Budżetu i CAFR w 2011 r. Także na swojej stronie Internetowej GFOA zamieszcza informacje nt procedury ratunkowej (www.gfoa.org/financialrecovery).

W ostatnim etapie „fazy analizy” oraz podczas „fazy decyzji” planiści oraz kierujący przygotowaniem WPF powinni mieć jasny obraz przebiegu realizacji planu – powinni wiedzieć, jak będą wdrażać i nadzorować realizację WPF (monitorować ją). Trzeba podkreślić, że faza analizy powinna być zamknięta po podjęciu decyzji o szczegółowych programach i strategiach dotyczących równoważenia poszczególnych obszarów zarządzania, tych w których wykryto nierównowagę. Programy bilansowania obszarów nierównowagi powinny być włączone do strategii realizacji WPF i jak najszybciej powinna być podjęta decyzja o realizacji planu. W ten sposób przechodzi się do fazy realizacji WPF.

Proces prac nad WPF jest silnie zintegrowany, skupia w sobie wszystkie najważniejsze obszary działalności JST, uwzględnia priorytety strategii rozwoju gospodarczego, w tym priorytety dotyczące rodzaju i jakości usług, zawiera informacje o budżecie operacyjnym (budżet funduszy) i inwestycyjnym, o dochodach i wydatkach, o polityce długu oraz o metodzie wdrożenia WPF, w tym o możliwościach finansowania zaplanowanych programów i zadań. Warto podkreślić wagę wstępnych analiz finansowych, wykonywanych w fazie przygotowań i mobilizacji. Wyniki tych analiz mogą wpłynąć na politykę finansową realizowaną w WPF oraz rodzaj i zakres świadczonych usług, ale najczęściej wpływają na cele i zakres całego WPF.

Kavanagh, 2007, podaje przykład procesu wieloletniego planowania finansowego w kilku miastach, między innymi w mieście Coral Springs (130 tys. mieszkańców), na Florydzie, w USA (str. 30-31), z którego wyraźnie wynika, że w ramach procesu wieloletniego planowania finansowego jednocześnie realizowane są w sposób zintegrowany tzw. „linie procesowe”: planowania strategicznego (PS), budżetu operacyjnego (BO), budżetu inwestycyjnego (BI – WPI) oraz strategii wdrożenia WPF (BP – ang. skrót od business plan).

Planowanie strategiczne powiązane jest z budżetem operacyjnym WPF poprzez cele strategiczne i operacyjne (dla tych celów są zdefiniowane odpowiednie wskaźniki), ze wskazaniem, jak te cele zostaną uwzględnione w BO, BI oraz w strategii wdrożenia. Prognozy dochodów i wydatków opracowane na okres 5 lat oraz prognozy długu, przez procesy „linii” BO trafiają do procesu „linii” analiz możliwości wdrożenia WPF i są ponownie analizowane przez różne wydziały opracowujące BO i BI w zakresie możliwości ich wdrożenia (w ramach „linii” BP). Są one także porównane z pierwotną wersją 5-letnich prognoz i uwzględniają opinie interesariuszy budżetu (rady miasta, mieszkańców, przedsiębiorstw). Poza wymienionymi czterema zintegrowanymi liniami procesów planowania, praktycznie, nie ma innych niezależnych procesów planistycznych – wszystkie są zintegrowane w wieloletnim planowaniu finansowym. Jak zauważa GFOA oraz Kavanagh, 2007, ostatnio (w XXI wieku) w JST bardzo wyraźnie się ukształtowała tendencja integracji wszystkich procesów („linii”) planowania.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej WPF opracowuje się zazwyczaj na okres 5-10 lat, czasami na okres dłuższy, np. 20 lat, a czasami opracowywane są dwa plany (przykładowo miasto San Clemente w Kalifornii opracowało plany, na okres 5 lat oraz na okres 20 lat). Rekomendacje GFOA z 2008 r. dotyczące wieloletniego planowania finansowego i budżetu zalecają okres 5-10 lat, ale stwierdza się w nich, że miasta i powiaty mogą wybrać dłuższy okres planowania finansowego. Warto podkreślić, że w Stanach Zjednoczonych samorządy obowiązuje prawo lokalne, uchwalone przez miasto lub powiat (*county*), GFOA pełni rolę profesjonalnego koordynatora, który z pomocą swoich specjalistów formułuje zalecenia, w zamierzeniach korzystne dla JST – pomocne w konfrontacji z rynkiem i współpracy z agencjami ratingowymi. Miarą jakości zarządzania finansowego JST, które obejmuje zdolność kredytową, możliwość finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych, zdolność utrzymania płynności i utrzymanie bilansu budżetu operacyjnego w długim okresie czasu, jest rating. To rating decyduje o kosztach obsługi długu i opinii o standingu finansowym danej JST. Samorządy w USA są głęboko przekonane o tym, że na rynku długu komunalnego obowiązuje dyscyplina rynkowa; dobrze zarządzane JST, posiadające rating inwestycyjny, mają dostęp do funduszy (obligacji, kredytu) na korzystniejszych warunkach niż JST źle zarządzane i posiadające gorszy rating (przekaz ustny w GFOA oraz w Arlington county i Fairfax city).

Wieloletnie badania GFOA wskazują także na istnienie trzech metod prac nad wieloletnim planowaniem finansowym. Metoda pierwsza polega na opracowywaniu WPF każdego roku od nowa – dosyć często stosowana przez miasta małe i średniej wielkości, takie jak np. Coral Springs. Druga metoda, nazywana epizodyczną (*episodic approach*), polega na opracowywaniu WPF raz na kilka lat i weryfikację planu wtedy, gdy staje się to konieczne, np. plan utraci aktualność - proponowane rozwiązania stają się nieaktualne, niedopasowane do rzeczywistej sytuacji, lub gdy wyznaczone kierunki działań (programy

inwestycyjne, preferencje dotyczące rodzaju i zakresu usług) i ukierunkowanie finansowania okazują się niewłaściwe. Trzecia metoda to metoda pośrednia, gdy WPF opracowuje się raz na kilka lat, ale weryfikacja i aktualizacja planu ma miejsce każdego roku (choć nie każdy element WPF podlega weryfikacji; niektóre elementy są weryfikowane np. co dwa lata – rekomendacja GFOA: WPF i budżet, 2008). Te dwie ostatnie metody częściej są stosowane przez duże miasta niż przez miasta małe i średniej wielkości (patrz Kavanagh, 2007, str. 66-78, która podaje bardzo ciekawy przykład miasta Edmonton, w stanie Alberta, w Kanadzie - 700 tys. mieszkańców). Proces przygotowania WPF w Edmonton można zaliczyć do drugiej kategorii epizodycznego planowania finansowego, z elementami kategorii trzeciej. Edmonton co roku weryfikuje swój WPF i kieruje środki do realizacji najbardziej efektywnych przedsięwzięć.

Bardzo ważne jest zapewnienie szerokiego dostępu do informacji o WPF - finansowych strategiach, bilansie budżetu i zamierzeniach w obszarze inwestycji i usług zawartych w WPF. Można zaprogramować proces współuczestnictwa radnych i mieszkańców w procesie wieloletniego planowania oraz uwzględnić ich wkład, inicjatywy i pomysły. Efektywna polityka informacyjna wymaga przygotowania oddzielnych dokumentów o rezultatach WPF i budżetu, a także organizowania odpowiednich spotkań. Doskonałym przykładem zaangażowania obywateli w proces wieloletniego planowania finansowego jest miasto Edmonton w Kanadzie. Proces planowania finansowego w Edmonton koncentruje się na roli i korzyściach mieszkańców i pozostałych interesariuszy, w odróżnieniu od procesu planowania w Coral Springs, w USA, w którym szczególną uwagę zwraca się na efektywność samego procesu planowania. W Edmonton, mieszkańcy i pracownicy etatowi zaangażowani w proces planowania byli ankietowani. Pytano ich czy są zadowoleni z przebiegu procesu wieloletniego planowania finansowego, jego rezultatów, oraz o sugestie dotyczące strategicznych decyzji, które poprawiłyby sytuację finansową miasta. Duża część tych propozycji była umieszczona, z komentarzem, na Internetowych stronach miasta. Na Diagramie 3.2 proces współuczestnictwa mieszkańców w przygotowaniu WPF nie jest bezpośrednio zaznaczony, lecz jest omawiany w rekomendacjach GFOA (WPF; Budżet, 2008, Współuczestnictwo publiczne w planowaniu, budżetowaniu i zarządzaniu; Budżet, 2009) oraz przez Kavanagh, 2007, str. 51-78.

Kavanagh, 2007, sporo uwagi poświęca modelowaniu ekonomicznemu - wykorzystaniu modeli matematycznych oraz nowoczesnych technologii w przygotowaniu prognoz, analizie długu i usprawnianiu prac nad WPF oraz przy zarządzaniu budżetem. Modelowanie ekonomiczne bezpośrednio nie wpływa np. na zwiększenie dochodów, ale może poprawić jakość prognozowania, a poprzez dokonanie porównań i analiz (historycznych trendów, geograficznych i przekrojowych) - ustalić pewne punkty odniesienia i kierunki pogłębionych analiz dotyczące wpływu wybranych czynników na poszczególne kategorie dochodów, wydatków bieżących oraz ustalanie limitu bezpiecznego długu. Porównania mogą

być lokalne, regionalne (stanowe) lub ogólnokrajowe. Mogą dotyczyć JST o podobnej liczbie ludności, podobnym położeniu geograficznym, podobnej strukturze usług; mogą to być także porównania sektorowe dotyczące np. transportu, komunikacji miejskiej czy zbiórki i utylizacji śmieci.

Wykorzystuje się różnorodne modele, przykładowo związane z demografią, w których porównuje się zatrudnienie w wybranych sektorach gospodarki i porównuje z identycznym zatrudnieniem w wybranym regionie, kraju, lub w innej JST. Mogą to być modele konstruowania portfela dochodów. Inne modele badają wpływ oddziaływania takich czynników jak zmiany w demografii, migracji mieszkańców i w wykorzystaniu ziemi (rolnicze, przemysłowe, usługowe) na dochody z różnych podatków – dochodowych, od sprzedaży i od nieruchomości - oraz z opłat. Stosowane są modele analizujące wpływ spreadu (różnicy) pomiędzy stopami procentowanymi krótko-terminowych i długoterminowych obligacji na koszty obsługi długu, pozwalające ustalić limity bezpiecznych wydatków inwestycyjnych i długu w kolejnych latach oraz wpływ zmiennych makroekonomicznych na dochody danej JST. Modele te mogą być bardzo zaawansowane i wykorzystywać np. sieci neuronowe, specjalizowane modele ekonometryczne, modele optymalizacyjne, lub modele „agentowej teorii ekonomicznej” (patrz np. Min Qi, 2001, Kavanagh, Miranda, (eds.), 2005, Welfe, 2008, Harris, Berkebile, 2008, Cichocki, 2010a, Deutscher Stadtetag, 2010).

Doświadczenia amerykańskie (Kavanagh, 2007, str. 110-112 i 117) wskazują na zróżnicowanie w zakresie wykorzystania technik modelowych w dużych i małych miastach. Małe miasta do opracowywania prognoz rzadko stosują zaawansowane technologie, w większym stopniu wykorzystują ekspertów i historyczne trendy. Duże znaczenie ma fakt, że małe JST często nie posiadają środków na profesjonalne badania i stosowanie zaawansowanych technik prognostycznych. Z drugiej strony w małych miejscowościach stosunkowo łatwo jest zidentyfikować najważniejsze zmienne, które w istotny sposób wpływają na prognozowane dochody. Relatywnie często stosowana jest prosta metoda regresji w celu odkrycia współzależności pomiędzy zmiennymi, lub bardzo prosta analiza wrażliwości - w celu zbadania wpływu wybranego czynnika na dochody, np. z określonych podatków. Duże miasta częściej stosują zaawansowane techniki prognozowania i analiz (specjalizowane modele). Miasta te mogą zatrudnić wykwalifikowanych specjalistów, aby prowadzili analizy w ramach swoich obowiązków, lub zlecić wykonanie specjalistycznych analiz i prognoz instytucjom, lub specjalistom zewnętrznym. Oczywiście, nie oznacza to, że duże miasta stosują tylko zaawansowane techniki i metody prognozowania i analiz. Stosują one także, podobnie jak małe aglomeracje, metody badania oddziaływania wybranych zmiennych na dochody z określonych podatków, proste metody ekonometryczne i badania historycznych trendów. Na przykład miasto Virginia Beach (Virginia) stosuje mieszane - zaawansowane metody prognozowania i analiz oraz proste

metody ekstrapolacji trendu. Do prognozowania niektórych kategorii dochodu wykorzystuje wyłącznie metodę trendu (Kavanagh, 2007, str. 125-127 i 212).

Bardzo ciekawe są informacje o współpracy miast i uniwersytetów oraz instytucji naukowych w USA. Na przykład miasto Mission Viejo w Kalifornii wykorzystuje prognozy opracowywane przez Stanowy Uniwersytet w Fullerton. Miasto Henderson, w Nowadzie, uzupełnia swoje prognozy o wskaźniki opracowywane przez stanowe centrum biznesu i badań ekonomicznych (CBER – Center for Business and Economic Research). CBER opracowuje ankiety, wśród przedsiębiorców i mieszkańców w południowej Nowadzie, na temat jakości lokalnych usług. Wyniki tych badań pozwalają miastu ustalić preferencje dotyczące usług i przygotować odpowiednie projekcje dotyczące polityki finansowej (patrz Diagram 3.2). Rekomendacje GFOA dotyczą korzyści z projektów wspierających rozwój ekonomiczny, 2010, oraz bodźców, które rozwój ekonomiczny wspierają, 2008.

W bardzo ważnej rekomendacji dotyczącej WPF, 2008, mówi się o ustalaniu głównych polityk finansowych, które wspólnie z etapem określania priorytetów w zakresie usług mają pomóc w ustaleniu celu i zakresu wieloletniego planu finansowego. Prace te, łącznie z analizami finansowymi i wykorzystaniem sprzężeń zwrotnych, pokazanych na Diagramie 3.2 kładą fundament pod ustalenia oraz wyniki WPF. Mają zapewnić strukturalną równowagę budżetu (na wiele lat) oraz ustalić podstawowe standardy dotyczące kierunków zarządzania finansami. Mają wspierać (finansowo i organizacyjnie) te istniejące polityki, które przynoszą JST korzyść – obecnie i w przyszłości oraz identyfikować nowe polityki, które będą korzystne dla finansów JST. Równocześnie w wyniku tych analiz powinny być zmieniane polityki, które są niekorzystne dla JST lub nie są niezbędne. Proces ustalania najważniejszych polityk finansowych powinien przebiegać z udziałem szerszego forum niż tylko wydziały finansowe i zarząd JST - powinien obejmować radę oraz przedstawicieli lokalnego społeczeństwa. Szerokie współuczestnictwo mieszkańców i przedstawicieli lokalnych jest także nieodzowne w fazie podejmowania decyzji o WPF. Oczywiście, to zarząd i kierownictwo JST musi zdecydować o postaci ostatecznych wyników analiz, które znajdują się w WPF, oraz o tym, które informacje zostaną uwzględnione w ostatecznej, publicznie dostępnej wersji planu. W rekomendacji podkreśla się rolę zbierania informacji potrzebnych do analiz i opracowania prognoz.

Autorzy rekomendacji podkreślają, że w celu osiągnięcia ostatecznego sukcesu planu, po decyzji o jego realizacji, muszą być zapewnione fundusze na realizację poszczególnych polityk i programów (celów) zaproponowanych w WPF. Wypracowane powinny być operacyjne strategie realizacji WPF dotyczące m. in. monitorowania wskaźników zaawansowania prac i wykorzystania środków. Autorzy tej rekomendacji (WPF 2008) polecają także inne rekomendacje opracowane przez GFOA: Prognozowania budżetu, 1999, stosowania polityk

finansowych, 2001, budżetowania zadaniowego zorientowanego na cele, 2002 i 2007, oraz finansowania przyszłych planów, 2007. Zarówno Kavanagh, 2007, jak i autorzy rekomendacji GFOA zalecają szczegółowe badanie określonych polityk oraz stopnia, w jakim te polityki znajdują odzwierciedlenie w zinstytucjonalizowanych praktykach.

W fazie ustalania i analizy wyniku budżetu (patrz Diagram 3.2), specjaliści GFOA przygotowali trzy rekomendacje, jedną w 2013 r. zatytułowaną „polityki strukturalnej równowagi budżetu” oraz dwie dodatkowe: bilansu (nadwyżki) budżetu operacyjnego, 2009, oraz procedury naprawczej - dochodzenia do równowagi budżetu bieżącego. Specjaliści GFOA zalecają, aby polityki finansowe były oparte na wskaźnikach, które wspierają opracowywanie realistycznych planów zrównoważonego budżetu operacyjnego. Szczególne znaczenie ma ocena stopnia przewidywalności dochodów i ich struktury - identyfikacja i dokładna ocena bieżących dochodów powtarzalnych, a w przypadku gdy część dochodów z danego źródła jest niepowtarzalna, a część powtarzalna – dokładne określenie, np. w procentach, części powtarzalnej. Powtarzalność dochodów na ogół zapewnia finansowanie odpowiedniego poziomu usług. Ważne jest, aby zidentyfikować te dochody, które nie są powtarzalne, ustalić proporcje dochodów powtarzalnych i niepowtarzalnych i zmienić te proporcje, jeżeli istnieje taka potrzeba. Przykładem dochodów powtarzalnych jest podatek od nieruchomości. W przypadku podatku od sprzedaży, gdy duża część wolumenu sprzedaży ulega zmianie, w szczególności, gdy ta sprzedaż przynosi duży przychód, powinna być uznana za dochód niepowtarzalny. Także dochody z tytułu opłat za zezwolenia budowlane trudno jest uznać za dochody powtarzalne.

Równie ważna jest powtarzalność i przewidywalność wydatków bieżących oraz ocena elastyczności tych wydatków, a zwłaszcza stopnia, w jakim możliwa jest ich redukcja w celu uwzględnienia niespodziewanych szoków zewnętrznych. Powtarzalnymi wydatkami są na ogół wynagrodzenia z pochodnymi, koszt surowców, lub koszty eksploatacji istniejącego majątku trwałego (GFCF). Zakup majątku, jego tworzenie (część powstaje co roku, część co kilka lat) uznaje się zazwyczaj za niepowtarzalne – patrz także rekomendacje GFOA, 2010 (Szacowanie i utrzymanie majątku trwałego). Zazwyczaj JST mają większą możliwość rezygnacji z wydatków niepowtarzalnych niż z wydatków powtarzalnych. W budżecie strukturalnie zrównoważonym dochody powtarzalne są równe wydatkom powtarzalnym.

GFOA zaleca także bardzo wnikliwe badanie możliwości i praktyk w zakresie tworzenia i wykorzystywania rezerw zabezpieczających nieprzewidziane fluktuacje dochodów i wydatków. Jeżeli rezerwy pozostają na wymaganym poziomie, np. poniżej określonych limitów, to mówimy, że JST zachowują budżet strukturalnie zrównoważony. Bardzo ważną rolę odgrywa,

podobnie jak w przypadku oceny finansów JST przez wszystkie międzynarodowe agencje ratingowe – wskaźnik nadwyżki operacyjnej do dochodów operacyjnych.

3.3. Wieloletnie planowanie finansowe w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii

Niemcy

W Niemczech, samorządy lokalne są zobligowane do sporządzania pięcioletnich planów finansowych, w których zawarty jest wynik budżetu operacyjnego (budżet wynikowy) oraz plan wydatków inwestycyjnych, przychodów i rozchodów (budżet finansowy i kapitałowy), tzw. „Ergebnis und Finanzplanung”, obejmujących rok, w którym przygotowujemy jest budżet, rok budżetowy oraz trzy lata następujące po tym roku. Plany te powinny zawierać zestawienie wydatków, w tym wydatków inwestycyjnych, i wskazywać źródła finansowania tych wydatków. Projekt uchwały w sprawie pięcioletniego planu finansowego zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia najpóźniej razem z projektem uchwały budżetowej.

Opracowywany przez JST pięcioletni plan finansowy jest podstawowym kryterium oceny zachowania trwałej zdolności do realizacji zadań JST – tzn. zachowywania równowagi budżetu wynikowego względnie generowania nadwyżki budżetu wynikowego.

W przypadku naruszenia równowagi budżetu wynikowego wprowadzany jest wieloletni program naprawczy (*Haushaltsicherungskonzepte*), omówiony w par. 5.3.2., Neues Kommunales Finanzmanagement, 2009. Jednostki samorządu terytorialnego, które podlegają procedurze naprawczej, zobowiązane są przygotować siedmioletni plan finansowy, w ramach którego muszą także przedstawić dokładny budżet na dwa lata. Plan siedmioletni obejmuje dwa okresy dwuletnie oraz trzy lata następujące po okresie dwuletniego budżetu.

W niektórych regionach (landach), Niemiec, np. w Badenii-Wirtembergii, Hesji, Nadrenii-Westfalii i Schlezwicku-Holsztynie przygotowuje się zarówno budżet jak i wieloletni plan finansowy w układzie kasowym oraz w układzie memoriałowym. Docelowo, zasada opracowania budżetu memoriałowego ma obowiązywać wszystkie landy.

Podstawą gospodarki finansowej gmin niemieckich są ogólne prawno-budżetowe zasady oszczędności i gospodarności (patrz *Neues Kommunales Finanzmanagement* (NKF), 2009). Wyrażają się one poprzez zachowanie trwałej zdolności JST do realizacji zadań (*dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde*) wynikającej z prawidłowej gospodarki budżetowej. Trwałą zdolność do realizacji zadań uznaje się za zapewnioną, gdy z prognoz budżetowych wynika, że JST będzie w stanie wykonywać istniejące zadania i zobowiązania, przy uwzględnieniu

wzrostu wydatków bieżących wskutek zrealizowania zaplanowanych inwestycji oraz przy założeniu starannego i gospodarnego zarządzania mieniem (NKF, 2009 oraz Krediterlass Thüringen, punkty 3.1-3.5). Ponadto, musi być zachowywana równowaga, względnie generowana jest nadwyżka budżetu wynikowego w każdym roku pięcioletniego planu finansowego opracowywanego przez JST. Zachowanie równowagi budżetu wynikowego w okresie planowania jest też warunkiem uzyskania zgody na zaciągnięcie długu przez JST. Jeśli równowaga budżetowa nie może zostać osiągnięta w okresie planowania, organ nadzoru może zgody odmówić albo udzielić jej pod warunkiem lub z poleceniem - nałożeniem na JST określonych obowiązków (Schwartzing, 2005). Równowaga budżetu wynikowego jest głównym, ale nie jedynym kryterium udzielania zezwoleń na zaciągnięcie zobowiązań. W niektórych krajach związkowych osiągnięcie równowagi budżetu wynikowego w każdym z lat objętych planowaniem średniookresowym (pięcioletnim) zwalnia JST z obowiązku uzyskania zezwolenia (przepis §95g ust. 6 GO Schleswig-Holstein).

W pięcioletnim planie finansowym uwzględnia się wycenę posiadanego przez JST majątku oraz odpowiedni program sprzedaży majątku, a w budżecie wynikowym uwzględnia się także koszty utrzymania istniejących i budowanych obiektów inwestycyjnych. Budżet finansowy i kapitałowy (odpowiednik WPI) jest przygotowywany na okres pięcioletni, przy czym przyjmuje się, że okres spłaty kredytu powinien zasadniczo odpowiadać okresowi ekonomicznej użyteczności finansowanych kredytem składników majątkowych (zaleca się porównywanie przeciętnego okresu spłaty kredytów z przeciętnym okresem ekonomicznej użyteczności aktywów, przede wszystkim majątku trwałego, finansowanych z kredytów). Ponadto, okólniki kredytowe miast w poszczególnych krajach związkowych zawierają zazwyczaj postanowienia zalecające, aby wysokość i terminy płatności rat uwzględniały odpisy amortyzacyjne od składników majątkowych¹.

Francja

We Francji nie funkcjonuje instytucja wieloletniego planowania finansowego. Obowiązuje konstytucyjna zasada swobodnego zarządzania w JST (*principe de libre administration des collectivités territoriales*). Przepis art. 72 francuskiej konstytucji stanowi, że z zastrzeżeniem warunków określonych przez ustawy, JST dysponują władzą regulacyjną dla wykonywania swoich kompetencji i w sposób swobodny zarządzają przez rady, jednakże, zasada ta nie wyklucza ograniczeń ustanawianych w drodze ustawy. Wieloletnie plany finansowe przygotowywane są wyjątkowo na potrzeby uzyskania ratingu.

Koszty finansowe (*les frais financiers*) – odsetki, prowizje, ewentualne dyskonto - ujmowane są w części bieżącej budżetu, natomiast spłata kapitału (raty) ujęta jest w części inwestycyjnej budżetu i powinna być pokryta ze środków własnych (*ressources propres*). Zgodnie z przepisem art. L. 1612-4 zasada ta

stanowi zasadniczy (teoretyczny) warunek równowagi budżetowej (*l'équilibre budgétaire*) JST.

Zasady finansowania władz lokalnych we Francji do momentu przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej (1982 r.), miały charakter centralny. Państwo zajmowało się finansowaniem władzy terytorialnej. W 1982 r. wprowadzono ustawę, która zasadniczo zmieniła sytuację władz terytorialnych. Obecnie finanse władz gminnych opierają się na budżecie przygotowanym przez mera i uchwalonym przez radę gminy. Budżet dzieli się na dwa główne dokumenty:

Budżet wstępny (*le budget primitif*) – stanowi wykaz dochodów i wydatków bieżących, oraz wydatków przeznaczonych na inwestycje. Uchwala się go na okres roku. Projekt ten upoważnia mera do rozporządzania wydatkami w ustalonych granicach i przyjmowania przewidzianych dochodów.

Budżet uzupełniający (*le budget supplémentaire*) – pełni funkcje wyrównawcze i uchwalany jest w ostatnim kwartale roku. Budżet ten uzupełnia budżet wstępny, który ma charakter szacunkowy.

Ważną rolę pełnią subwencje (ponad 30% budżetu), np. subwencja inwestycyjna (*dotation globale d'équipement – DGE*), przeznaczona na wydatki inwestycyjne gminy, rozdzielana według specjalnego algorytmu przez budżet centralny. Występują także subwencja na wydatki bieżące (w tym wyrównawcze) oraz subwencja na zadania zlecone.

Kontrolą finansów lokalnych zajmują się: regionalne izby obrachunkowe, które kontrolują budżet, zarządzanie długiem oraz sposób wydawania środków finansowych przeznaczonych na określone zadania, w tym na inwestycje publiczne, oraz tzw. księgowi wspólnot terytorialnych (*comptables public*) – funkcjonariusze państwowi mianowani przez ministra finansów. To oni są odpowiedzialni za realizacją budżetów wspólnot terytorialnych (czuwają nad zapewnieniem równowagi budżetu), mogą zawieszać płatności, gdy istnieje groźba ujemnego bilansu budżetowego. Mer i przewodniczący rady mogą odwołać się do regionalnej izby obrachunkowej. Każdy taki „księgowy” obsługuje około 10 samorządów lokalnych, a każdemu samorządowi podlega kilka jednostek. W związku z tym każdemu *comptable public* podlega co najmniej kilkunastu księgowych wykonawczych (*ordonnateur*). Taki sposób zarządzania finansami lokalnymi (za pomocą *comptables public* i *ordonnateurs*) wywodzi się jeszcze z czasów rewolucji francuskiej.

Obecnie, uprawnienia jednostek lokalnych polegają raczej na podejmowaniu działalności niż na wydawaniu decyzji, co w konsekwencji prowadzi do rozszerzenia nadzoru prawnego o kontrolę gospodarowania środkami pieniężnymi. Subwencje państwowe i dodatkowe „ograniczenia techniczne” wprowadzane przez ministerstwa ograniczają swobodę działania jednostek lokalnych. Subwencje

i dotacje państwowe w znacznym stopniu uzależniają społeczności lokalne od władz centralnych - będąc pomocą finansową, stały się równocześnie skutecznym narzędziem podporządkowania. Pomoc dla samorządów może zostać wstrzymana wobec braku realizacji działań, którym sprzyja władza centralna; jeśli władza uzna lokalne inicjatywy za niecelowe, może je swobodnie zablokować.

Wielka Brytania

Specyficzną cechą brytyjskiego komunalnego prawa budżetowego jest prawna reglamentacja poziomu i zasad dokonywania wydatków majątkowych (*capital expenditures*) przy pozostawieniu JST stosunkowo dużej swobody w zakresie dokonywania wydatków bieżących. Reglamentacja ta nazywana jest powszechnie systemem ograniczania wydatków kapitałowych (*local authority capital expenditure control system* – patrz Watt, 1982). System ograniczania wydatków majątkowych był często przedmiotem sporu między rządem i przedstawicielami samorządów i wynikał z głębokiego przekonania rządu (Departamentu Skarbu), że ma niezbywalne prawo wywierania wpływu na poziom wydatków sektora publicznego, w tym wydatków JST. Ponadto rząd wierzył i obecnie także jest przekonany, że istnieje potrzeba regulowania wydatków JST ze względu na konieczność realizacji odpowiedniej polityki gospodarczej. Ewolucję systemu, ze szczególnym uwzględnieniem długu i ograniczania zadłużenia omówiono w rozdziale 5.3.3.

Obecnie, w Wielkiej Brytanii funkcjonują Wytyczne Ostrożnościowe, opracowane przez profesjonalną organizację - Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (*The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) – CIPFA, 2007, które regulują zasady kształtowania przez JST programów inwestycyjnych i w ten sposób wspierają procesy planowania strategicznego. Zgodnie z Wytycznymi, JST powinna opracować rozsądne (*reasonable*) szacunki całkowitych wydatków inwestycyjnych, które planuje ponieść w nadchodzącym roku budżetowym oraz przynajmniej w dwóch następnych latach. Opracowanie przez JST planu inwestycyjnego, polegające na oszacowaniu wydatków inwestycyjnych odpowiadających definicji inwestycji przyjętej w przepisach prawa oraz w Wytycznych, jest punktem wyjścia obliczania wszelkich wskaźników dopuszczalności poziomu zadłużenia (*affordability*).

Wytyczne promują efektywne planowanie finansowe, które powinno obejmować m.in. analizę wariantów planów inwestycyjnych i ich finansowania. Sformułowano w nich ogólne warunki oceny ryzyka inwestycji, między innymi zalecono, aby w prognozach wydatków uwzględniać koszty operacyjne związane z oddawanymi do użytku inwestycjami oraz oceniać możliwości wykorzystania dochodów bieżących do finansowania inwestycji. Zalecono także szacowanie wpływu na potrzeby pożyczkowe przychodów, względnie oszczędności, uzyskiwanych dzięki inwestycjom finansowym. Dopuszczalne jest elastyczne

finansowanie inwestycji, zarówno ze źródeł zewnętrznych (*external borrowing*), jak i wewnętrznych (*internal resources*).

W ramach planowania finansowego JST powinna: (i) opracować prognozę odpowiednich pozycji dochodów bieżących i wydatków bieżących (odsetek od długu i inwestycji, wydatków związanych z utrzymaniem środków trwałych), przy przyjętym programie inwestycyjnym; (ii) opracować prognozę odpowiednich dochodów bieżących i wydatków bieżących przy założeniu wprowadzenia proponowanych zmian w programie inwestycyjnym; (iii) na podstawie różnicy między kwotami, wyliczonymi w (ii) oraz (i), ustalić wpływ proponowanych inwestycji na podatek lokalny. Obliczenie powinno być dokonane dla roku następnego oraz kolejnych dwóch lat (lub okresu dłuższego, jeśli jest to konieczne z punktu widzenia efektu decyzji inwestycyjnych).

Zgodnie z Wytycznymi Ostrożnościowymi, jednostka samorządowa ustala, dla nadchodzącego roku budżetowego oraz dwóch kolejnych lat autoryzowany limit całego długu zewnętrznego (*authorised limit* - par. 59), oraz innych zobowiązań długoterminowych, a także granicę operacyjną długu zewnętrznego (*operational boundary for total external debt* - par. 60), oba limity wyliczane są bez uwzględnienia inwestycji finansowych, odrębnie dla pożyczek (*borrowing*) oraz dla pozostałych zobowiązań długoterminowych.

Granica operacyjna – według Wytycznych - powinna pełnić funkcję ostrzegawczą, a jej przekroczenie powinno inicjować działania naprawcze. Ustalenie wysokości granicy operacyjnej powinno być przedmiotem ostrożnego osądu opartego na analizie ryzyka. Granica nie może być zbyt niska, ponieważ naruszana zbyt często przestałaby pełnić funkcję ostrzegawczą. Granica operacyjna powinna być niższa od limitu autoryzowanego, ponieważ wahania przepływów pieniężnych mogą prowadzić do okresowego naruszania granicy operacyjnej, nie mogą natomiast skutkować przekroczeniem limitu autoryzowanego. W każdym roku budżetowym określa się górny oraz dolny limit w odniesieniu do długu (opartego na stałej stopie procentowej) - w perspektywie dłuższej niż trzy lata, mianowicie dla okresów: od 24 miesięcy do 5 lat, od 5 do 10 lat oraz powyżej 10 lat. Ponadto, wyznacza się te limity dla okresów 12 miesięcy oraz od 12 do 24 miesięcy.

System regulacji dotyczący operacji kapitałowych jest dosyć skomplikowany, odpowiednie przepisy dotyczące ograniczania długu i wybrane zagadnienia w zakresie ograniczania inwestycji omówiono w rozdziale 5.3.3. Przykładowo, ważną rolę pełni tzw. całkowity wymóg kapitałowy (*capital financing requirement* – CFR), który jest miarą wyniku budżetu kapitałowego - deficytu (lub nadwyżki) na operacjach kapitałowych. Wytyczne nakazują ustalanie aktualnych wielkości CFR na podstawie bilansu JST na koniec następnego roku budżetowego oraz kolejnych dwóch lat.

3.4. Wieloletnie planowanie finansowe w Polsce

W Polsce funkcję WPF od 2010 roku pełni Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego (*WPF*) – Ustawa o finansach publicznych z 27 08 2009 r. (ufp): Dział V, rozdz. 2. W zamierzeniu ustawodawcy wieloletnia prognoza finansowa, poprzez wydłużenie obowiązkowego okresu planowania finansowego, ma zapewniać bezpieczeństwo finansowe JST oraz być praktycznym narzędziem minimalizacji ryzyka związanego z opracowaniem i realizacją budżetu w kolejnych latach.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, natomiast prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (Art. 227 ufp).

Ponadto, artykuł 226 ufp (punkt 1) stanowi, że Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu;
- 7) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w załączniku do uchwały (ust. 3), tzn. załączniku zawierającym zadania wieloletnie.

W wyżej wspomnianym załączniku do uchwały (zawierającym zadania wieloletnie) w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- 1) nazwę i cel;
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia;
- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe;
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach;
- 5) limit zobowiązań.

Relacja, o której mowa w art. 243 ufp dotyczy limitu wskaźnika obsługi długu i została omówiona w rozdziale 7.2.7. Maksymalna wartość tego wskaźnika definiowana jest następująco: kwota obsługi długu w relacji do planowanych dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej - z obliczonych dla ostatnich trzech lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszych o wydatki bieżące, w relacji do kwoty planowanych dochodów budżetu ogółem.

Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym wartość wskaźnika kosztów obsługi zadłużenia do dochodów przekroczy zdefiniowany wyżej limit, zależny od średniej wartości (za trzy lata poprzedzające rok budżetowy) wskaźnika wysokości nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku, mierzone w relacji do dochodów. Wskaźnik kosztów obsługi zadłużenia do dochodów, a więc także dochodów ogółem, dochodów bieżących i wydatków bieżących należy, zgodnie z nową ustawą, prognozować do końca okresu spłaty długu już zaciągniętego i zaplanowanego do zaciągnięcia.

W poprzedniej ustawie o finansach publicznych (z roku 2005), inne były regulacje prawne dotyczące zarówno wskaźnika obsługi zadłużenia, wskaźnika kwoty zadłużenia oraz programów wieloletnich. Wskaźniki dotyczące długu zdefiniowane w ustawie z 2005 r., jako sztywna część dochodów JST – odpowiednio 15% oraz 60%, omówiono w rozdziale 7.2. (wskaźniki obowiązujące do końca 2013 r.). W pełni należy się zgodzić z opinią, że nie są one efektywnym narzędziem rzetelnej oceny i kontroli zadłużenia JST, gdyż są jednakowe dla wszystkich JST i nie uwzględniają zróżnicowanego potencjału finansowego poszczególnych samorządów (patrz Jastrzębska, 2012). Zgodnie ze „starą” ustawą prognoza kwoty długu była jedynym dokumentem opracowywanym obowiązkowo, który miał związek ze strategicznym zarządzaniem zadłużeniem. Problem polegał jednak na tym, że ustawa nie precyzowała tego, czy prognoza ma dotyczyć wyłącznie spłaty długu istniejącego, czy ma obejmować również dług, którego zaciągnięcie planowane jest w latach przyszłych.

W zakresie programów wieloletnich (WPI) podstawowe regulacje prawne w starej ufp” zawierał art. 117, który zezwalał na uchwalenie wieloletnich programów inwestycyjnych w formie załącznika do uchwały budżetowej. Zgodnie z ust. 3 powyższego artykułu, do elementów WPI jako załącznika do uchwały budżetowej zaliczało się: nazwę programu i jego cel, zadania, które będą finansowane z budżetu JST, jednostkę organizacyjną realizującą lub koordynującą program, okres realizacji programu oraz łączne nakłady finansowe oraz wysokość wydatków w roku budżetowym i w dwóch kolejnych latach. Dokument dotyczący wieloletnich programów inwestycyjnych nie był obowiązkowy. Wieloletnie plany inwestycyjne stanowiące obowiązkowy składnik niektórych dokumentów

planistycznych, miały w dużym stopniu charakter „listy życzeń” (patrz także Cichocki, 2004). W załączniku do ustawy budżetowej jako planowane kwoty wydatków inwestycyjnych wpisywano tylko wydatki na okres 3 lat, tzn. wydatki w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach (tylko dla 3-letniego horyzontu planowania).

Okres, na jaki należy opracować wieloletnią prognozę finansową został zdefiniowany w cytowanym wyżej Art. 227 ufp z 2009 r. Takie sformułowanie wzbudziło wątpliwości i spowodowało wiele dyskusji w krajowym piśmiennictwie. Dyskusji nad długością okresu planowania finansowego (minimum 4 lata, ale do końca zaciągniętych i zaplanowanych do zaciągnięcia zobowiązań) towarzyszyły zazwyczaj rozważania dotyczące realizmu prognozy w długim okresie. Przykładowo, Kotlińska, Salachna, Szczubiał (2010) stwierdzili, że długi okres nie sprzyja realności jakiegokolwiek planowania i że najlepszym okresem dla prognoz finansowych sporządzanych w JST będzie okres 4 lat (minimalny okres zdefiniowany w ustawie). Ze stwierdzeniem takim można by było się zgodzić, jeżeli jako miarę realności przyjmiemy odległość rzeczywistych, wykonanych wielkości budżetu, np. dochodów (bieżących i majątkowych), wydatków (bieżących i inwestycyjnych) oraz długu od wielkości zaplanowanych. Jednakże nawet w tym przypadku należałoby precyzyjnie zdefiniować ww. miarę odległości i odpowiednio ją skwantyfikować. Z analizy sprawozdań finansowych JST wynika, że plany wydatków istotnie różniły się od wydatków rzeczywiście zrealizowanych, np. w latach 2009-2010 w wielu JST o więcej niż o 20%, a w indywidualnych przypadkach o ponad 30% (patrz tabela 11.2). Równocześnie, średnie wartości odchylenia od planowanych wydatków dla miast na prawach powiatu w latach 2009-2011 przekraczały 10%, a dla wszystkich JST w Polsce przekraczały plany o ponad 10% w r. 2009 i ponad 7,7% w r. 2010. Można np. zaryzykować hipotezę, że odchylenia te były konsekwencją braku rzetelnego planowania w długim okresie i nieodpowiedzialnego planowania wydatków na okres trzech lat (taki był wymóg prawny do końca 2010 roku).

Niezależnie od intencji ustawodawcy dotyczącej okresu wieloletniego planowania, warto zauważyć, że jednym z głównych celów prac i analiz nad wieloletnią prognozą finansową jest ocena długookresowej stabilności finansowej poszczególnej JST. Analiza ta ma na celu ocenę możliwości finansowania zadań inwestycyjnych, których rozmiary określono w dokumentach strategicznych, oraz wydatków bieżących, a także zbadanie kształtowania się płynności finansowej budżetu i zdolności do regulowania zaciągniętych zobowiązań. Dług, ale także dochody budżetowe, charakteryzują się dużą niepewnością i inercją. Nie jest możliwe w krótkim okresie zidentyfikowanie trendów, zdiagnozowanie słabych punktów struktury dochodów oraz sformułowanie i wdrożenie polityk finansowych, które umożliwiłyby zlikwidowanie wykrytych słabych stron. Dostosowanie wydatków (restrukturyzacja i ograniczenie wybranych wydatków) do nowych reguł fiskalnych, to także długotrwały proces. Błędy dotyczące np.

nadmiernego, w stosunku do możliwości, zaciągania długu kumulują się. Obserwujemy je widząc narastający wskaźnik obsługi długu i analizujemy możliwości budżetu w zakresie obsługi długu (wyznacznikiem tych możliwości jest wysokość nadwyżki operacyjnej). Analizując wielkość nadwyżki operacyjnej, poziom zadłużenia i kosztów obsługi długu oraz wielkość wydatków inwestycyjnych w okresie 13 lat (patrz rozdział 2) można zauważyć, że pewne zjawiska związane z załamaniem się finansów występują po okresie rozwoju i dobrej sytuacji budżetów JST – po okresie kilku, a nawet 10 lat. Przykładem może być Irlandia. Warto opracować prognozę na dłuższy okres, aby zdobyć wiedzę na temat struktury dochodów, dochodów powtarzalnych oraz zagrożeń związanych z realizacją określonych programów inwestycyjnych i programów świadczenia usług. Pełna wiedza o zachowaniu się budżetu w przyszłości da nam możliwość ukształtowania strukturalnej równowagi budżetu (równowagi pomiędzy powtarzalnymi i przewidywalnymi dochodami bieżącymi i powtarzalnymi wydatkami bieżącymi).

Ponadto, *WPF* będzie weryfikowana w sposób kroczący, co najmniej raz do roku. Z badań ankietowych wynika (patrz rozdział 11.3), że zdecydowana większość JST w Polsce (ponad 90%), weryfikuje *WPF* częściej niż 2-3 razy w roku. Nawet jednokrotna weryfikacja *WPF*, na przykład w połowie roku budżetowego, z powodu niemożności realizacji zadania inwestycyjnego, spowoduje zmiany w budżecie bieżącym, tzn. pierwszym roku *WPF* (usunięcie zadania i zmniejszenie przychodów o kredyt przeznaczony na realizację zadania). Zmiany nastąpią także w drugim roku *WPF*, gdy np. wprowadzimy do realizacji zadanie z roku bieżącego i zaciągniemy dodatkowy kredyt; spowoduje to zmiany dotyczące obsługi długu (oprocentowania) i najprawdopodobniej spłaty rat. Przyjmijmy, że kredyt został zaciągnięty tylko na 5 lat, tzn. zostanie spłacony w 7 roku *WPF*. W tak prostym przypadku zmiany wystąpiły w 7 kolejnych latach planowania i wszystkie są jak najbardziej rzeczywiste i realistyczne. Zadaniem JST jest w okresie tych 7 lat przeanalizować możliwości w zakresie dochodów i wydatków bieżących, tak, aby była możliwość spłaty długu w terminie. Jeżeli w którymkolwiek z lat okresu od 1 do 7 wystąpią jakieś trudności, to zmiana w roku budżetowym (pierwszym roku *WPF*) może spowodować zmiany w budżecie kolejnego 8-go, a także 9-go roku planowania finansów. Te zmiany trzeba przewidywać, najlepiej analizując różne, alternatywne rozwiązania.

Wydaje się, że jedną z sensownych interpretacji pojęcia „realizmu” prognozy jest obowiązek dołączenia do prognozy dokładnych objaśnień o przyjętych założeniach, które legły u podstaw procesu prognozowania oraz załączenia wartości dotyczących czy to wskaźników makroekonomicznych, czy też sprawdzonych strategii i kierunków przyjętych polityk finansowych, które wykorzystano przy konstruowaniu prognoz. Trzeba podkreślić, że w *WPF* należy podać metody wyliczania wartości wskaźników wykorzystywanych w planowanych politykach i strategiach. Im dokładniejszy jest opis założeń, tym bardziej

realistyczna może być prognoza. Sama konstrukcja założeń, a w szczególności wybór wskaźników pozostaje indywidualną sprawą każdej JST. Założenia, np. dotyczące akceptowalnego poziomu zadłużenia, poziomu wydatków na obsługę długu będą bardziej realistyczne w przypadku istnienia polityki zadłużenia (strategii zarządzania długiem), a więc dokumentu o charakterze strategicznym. Strategia zarządzania długiem w naturalny sposób stanowi punkt wyjścia przygotowania prognozy kwoty długu (w tym prognozy kształtowania się indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia), która stanowi część wieloletniej prognozy finansowej.

W Rozdziale 2 ufp, Art. 226. punkt 2a. stwierdza się: „Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1.”, tzn. w podanych powyżej punktach od 1) do 7) art. 226 ufp.

W sposób ciekawy o realizmie prognozy finansowej piszą Krajewski, Mackiewicz (2010) twierdząc, że prognoza jest realistyczna, jeżeli odzwierciedla pełną wiedzę o prognozowanym zjawisku dostępną w chwili przygotowania prognozy. Proponują metodologiczne oddzielenie wielkości prognozowanych od wielkości, które są przedmiotem planowania, a więc takich pozycji budżetu, których kierunki zmian i wielkości wynikają z zamierzonej polityki danej JST i pozostają pod jej znaczną kontrolą. Do wielkości, które są przedmiotem planowania można zaliczyć wieloletnie wydatki majątkowe (wymienione w *WPF*) oraz wydatki wynikające z podpisanych wieloletnich umów.

Do czynników które powodują, że prognoza staje się bardziej realistyczna można zaliczyć także stosowanie odpowiedniej metodologii prognozowania, o czym piszą Kavanagh, 2007, zalecenia GFOA, 1999 oraz Krajewska, Jońca, 2012. Pierwsze 4-7 lat prognozuje się na podstawie szczegółowych analiz i założeń, z dużą dokładnością, uwzględniając poszczególne źródła dochodów, wpływ sezonowości, krótkoterminowe trendy, w tym dokładne prognozy makroekonomiczne oraz szczegółowe priorytety w zakresie indywidualnych zadań. Dla lat bardziej odległych wykorzystujemy długoterminowe trendy, strukturę źródeł dochodów, priorytety wynikające z polityk i strategii długoterminowych oraz wnioski wynikające z zarządzania zidentyfikowanym ryzykiem. Celem zarządzania ryzykiem przy wieloletnim planowaniu finansowym jest albo usunięcie ryzyka, jego świadoma akceptacja (gdy według szacunku koszty usunięcia ryzyka są wyższe od przewidywanych szkód), albo minimalizacja skutków spowodowanych wystąpieniem danego ryzyka. Czekał, 2010, podkreśla wagę określania rodzajów ryzyka związanego z finansowaniem, a także ustalenia ich akceptowalnego poziomu i monitorowania przestrzegania tych poziomów. W szczególności zaleca obserwowanie, czy nie są przekraczane prawnie obowiązujące limity zadłużenia (patrz także zalecenia GFOA dotyczące ryzyka, 2009 i 2001).

Z pewnością nie jest realistyczne, ani rozsądne, przez kilka kolejnych lat realizowanie wydatków, przede wszystkim inwestycyjnych, przewyższających dochody. Może to prowadzić do utrwalenia się deficytu budżetowego i stałe narastanie długu, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach i utraty zdolności do obsługi długu z własnych środków operacyjnych. Rolowanie długu i utrzymanie wysokich wydatków prowadzi do tzw. spirali zadłużenia, a ta, z kolei, nieuchronnie powoduje konieczność cięcia wydatków, najpierw inwestycyjnych, a następnie operacyjnych, np. wynagrodzeń, a także diet dla radnych.

Jednym z narzędzi, które odpowiednio wykorzystane stanowi zabezpieczenie przed niespodziewanymi, niezaplanowanymi wydatkami są rezerwy budżetowe. Ich ustalenie, w odpowiedniej wysokości, może pomóc uniknąć nadmiernego zadłużenia i dodatkowych kosztów. Art. 222. ufp stanowi:

1. W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu.
2. W budżecie JST mogą być tworzone rezerwy celowe:
 - 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, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 (pochodzące z UE oraz nie podlegające zwrotowi środki z krajów EFTA);
 - 3) gdy odrębne ustawy tak stanowią.
3. Suma rezerw celowych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 3, nie może przekroczyć 5 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
4. Zarząd JST dokonuje podziału rezerw, o których mowa w ust. 1 i 2.

Ustawa o finansach publicznych z 27 08 2009 r. wprowadza zasadę równoważenia budżetu bieżącego. W artykule 242 ufp mówi się, że w danym roku budżetowym nie można dokonywać wydatków bieżących większych niż dochody bieżące, powiększone o nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych i wolne środki na rachunku bieżącym (wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w części finansującej deficyt budżetowy). Zasada ta obowiązuje w każdym kolejnym roku *WPF*. 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 JST (Art. 229 ufp). A więc zaciąganie długoterminowego długu jest dozwolone i celowe tylko w przypadku finansowania zadań inwestycyjnych, nie powinno służyć

finansowaniu zadań bieżących. W czasie roku budżetowego JST mogą zaciągać krótkoterminowy dług, który zostanie spłacony do końca roku budżetowego. Zasada ta jest bardzo zbliżona do tzw. złotej zasady finansów publicznych, którą omawia np. w Dafflon, 2002. Dafflon wierzy, podobnie jak kilku innych autorów, że zasada ta może być wystarczająca do zachowania strukturalnej równowagi budżetu w długim okresie czasu (niepotrzebne są dodatkowe formalne ograniczenia i limity dotyczące zaciągania długu). Obecnie prowadzone są w tym zakresie empiryczne badania w kantonach Szwajcarii.

Warto zwrócić uwagę na funkcję prognozowania, jaką pełni ono przy formułowaniu wniosków, które ostrzegają przed brakiem płynności lub nadmiernym zadłużeniem w przyszłych latach. W metodologii GFOA i opisywanej przez Kavanagh, 2007, nazywa się ją koniecznością korekty (lub weryfikacji) *WPF*, prowadzącej do realistycznej, zbilansowanej prognozy. W literaturze polskiej mówi się bezpośrednio o wariancie prognozy ostrzegawczej (Krajewski, Mackiewicz, 2010, str. 54, Cichocki, 2001, str. 25-26). Teorię prognoz ostrzegawczych opracował Hellwig, 1975, który proponował, aby stosować je w prognozach rozwoju całej gospodarki. Prognozy ostrzegawcze są ważnym elementem procesu prognozowania, umożliwiają formułowanie wniosków, które pomagają sformułować programy naprawcze i uniknąć istotnych kłopotów w przyszłości.

Przykładowo w Warszawie, w r. 2012 dochody z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych spadły o 37,3% w porównaniu z rokiem 2011, natomiast w r. 2009, spadły o 39% - w porównaniu z rokiem 2008. Sumaryczne dochody miasta z tytułu tego podatku stanowiły w roku 2012 tylko 48% dochodów z roku 2008. Podobnie było z dochodami z tytułu podatku od osób prawnych (CIT). Dochody spadały kolejno w r. 2009 o 11,7%, i w r. 2010 o dalsze 34,6% . Dochody miasta z tytułu podatku CIT w roku 2012 stanowiły 67,5% dochodów z podatku CIT z roku 2008. Dochody z podatków CIT i cywilnoprawnych silnie zmalały - baza podatkowa ich dotycząca uległa znacznemu zmniejszeniu. Gdyby w prognozach przyjąć, że w najbliższych latach dochody z tytułu CIT i umów cywilnoprawnych istotnie się nie zwiększą, Warszawa miałaby duże kłopoty z realizacją swoich zadań. Miasto w swoich prognozach zamierza zastosować system bodźców, które będą przeciwdziałać temu niekorzystnemu trendowi. Tendencja spadku dochodu z podatku CIT jest ogólnokrajowa.²

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej, przy czym uchwała w sprawie *WPF* musi być przyjęta w pierwszej kolejności. Ponadto, organ stanowiący JST nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do

zarządu JST (Art. 230). Ważne jest, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań: 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć; 2) 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 (Art. 228). Ponadto, w artykule 231 stwierdza się, że zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego JST, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia, a uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Zmian w *WPF*, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego (Art. 232).

Na koniec trzeba wspomnieć o stosowaniu nowoczesnych technologii i systemów komputerowych przy opracowywaniu wieloletnich prognoz finansowych. W dzisiejszych czasach, szczególnie w dużych miastach stosowanie zintegrowanych komputerowych systemów typu baza danych jest absolutnie niezbędne. Konieczne jest gromadzenie (co roku większej liczby) danych, na podstawie których wykonuje się analizy (np. w kolejnych latach wylicza się i porównuje różne wskaźniki finansowe, gospodarcze i demograficzne) oraz opracowuje się wielorakie prognozy. W czasie analiz wykonuje się oprócz głównych wariantów prognozy wiele prognoz pomocniczych - dla każdego roku oddzielnie i dla całego okresu planowania. Posiadanie takiego zintegrowanego systemu komputerowego umożliwia dokonywanie wielu obliczeń w krótkim czasie, możliwe są szybkie analizy, przeprowadzenie porównania wariantów, szybka weryfikacja *WPF* oraz doprowadzenie do zgodności wieloletniego planu finansowego i budżetu na bieżący rok. W zintegrowanym systemie komputerowym na ogół wydziela się bazę danych do opracowania *WPF* oraz oddzielny moduł bazy danych przeznaczony do prac nad bieżącym budżetem, który jest połączony z modułem systemu do opracowania *WPF*. O konieczności i użyteczności systemów komputerowych piszą Cichocki, 2001, str. 91-92, Kavanagh, Miranda, 2005, Kavanagh, 2007, str. 119-120, Krajewska, Jońca, str. 34-35.

Spis diagramów

Diagram 3.1. Planowanie wieloletnie, budżet i ocena rezultatów i realizacji wieloletnich planów	122
Diagram 3.2. Fazy wieloletniego planowania finansów w samorządach	131

Przypisy

¹ Zob. Krediterlass NRW, punkt 2.1.2; Krediterlass Schleswig-Holstein punkt 3.4.; VV Sachsen, punkt A I 3b).

² Przyjrzyjmy się podatnikom CIT w całym kraju. W r. 2011 było 357 067 podatników CIT. W tym: 352 406 przedsiębiorstw (98,69% oraz 4661 banków i pozostałych instytucji finansowych (1,31%). Ogółem przychód podatników CIT wyniósł 5 947 644 952 tys. zł, a koszty uzyskania przychodów 5 756 794 864 tys. zł, czyli dochód brutto stanowił 232 083 374 tys. zł. Zyskowność wyniosła około 4% wartości przychodu. Nominalna stawka podatkowa w tej grupie podatników wynosi od 2004 roku 19%, chociaż rzeczywista stawka efektywna to około 17,37% (poza kosztami są jeszcze dochody wolne i zwolnione, odliczenia od dochodu i odliczenia od podstawy opodatkowania, oraz odliczenia od podatku i obniżki podatku, a ponadto zwolnienia i ulgi podatkowe). W efekcie, w r. 2011 grupa podatników maleje z 357 067 do 136 591 (38,2%); w 2009 roku podatek CIT zapłaciło 36,6% ogółu podatników. Podatek dochodowy w 2011 roku stanowił około 0,53% przychodu podatników CIT (w roku 2009 – około 0,44%); W Polsce, podatek CIT w obecnej formie jest mało efektywny, bo zdecydowana większość go nie płaci. Trudno uwierzyć, że ponad 60% firm w Polsce nie osiąga rzeczywistej rentowności, która pozwoliłaby im zapłacić podatek. Dzięki różnym formom optymalizacji podatkowej, zgodnie z obowiązującym prawem (np. wiele firm zmienia nazwę po dwóch latach i ponownie korzysta ze zwolnienia z podatku dochodowego), firmy wykazują brak dochodów.

„Wprowadzenie wybieralnych władz lokalnych (JST) było jedną z najważniejszych reform w Polsce po 1989 r., zarówno w systemie politycznym, jak i gospodarczym. Praca skupia się na tym drugim aspekcie i ma charakter pionierski. Nikt dotąd nie omawiał tak szeroko i dogłębnie wieloletniego planowania finansowego i standardów zarządzania długiem przez władze lokalne. Autorzy analizują te problemy na tle wielu innych krajów. Przeprowadzają też badania wśród polskich JST. Formułują rygorystyczny i ważny praktycznie model efektywnego zarządzania ich długiem. Praca odznacza się wielką starannością i precyzją, zawiera wiele ważnych obserwacji i rekomendacji. Powinna ona stać się lekturą obowiązkową dla osób działających w JST i dla wszystkich zainteresowanych działaniem tego ważnego składnika naszego ustroju.”

Leszek Balcerowicz

Z recenzji

„Przeprowadzone badania, wyniki z nich uzyskane, porządkują i wypełniają na rynku wydawniczym lukę w zakresie zarządzania długiem w samorządach terytorialnych. Autorzy w sposób profesjonalny, kompetentny podjęli się - z dobrym skutkiem - zdefiniowania głównych przyczyn dyscypliny rynkowej na krajowym rynku instrumentów dłużnych JST. W wielowątkowym aspekcie przedstawili przyczyny utraty płynności finansowej przez JST w Polsce oraz wskazali na niedoskonałości prawne w tym względzie. Praca posiada duże walory naukowe, jak i pragmatyczne. Będzie ona cennym źródłem wiedzy dla studentów uczelni ekonomicznych, wydziałów prawa oraz samorządowców.”

Kazimierz Pająk

„Książka daje szerokie, przekrojowe i dogłębne merytoryczne spojrzenia na problematykę zarządzania długiem w jednostkach samorządowych w oparciu o doświadczenia innych krajów. Wyjątkowość tego podejścia dodatkowo wzbogaca uwzględnienie kluczowych przesłanek wpływających na wypracowanie standardów zarządzania dla praktyki polskiej.

Autorzy przedstawiają model efektywnego zarządzania długiem oraz rekomendacje, w których znajdują się sugestie zmian sposobu zarządzania finansami publicznymi tak w sferze instytucjonalnej, jak i regulacyjnej. Książka ta budzić będzie zainteresowanie środowisk akademickich, a także będzie cennym źródłem informacji dla praktyków w sektorze finansów publicznych.”

Mirosław Czekaj

ISSN 0208-8029
ISBN 83-894-7548-0

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

tel.: (+48) 22 3810246 / 22 3810277 / 22 3810241 / 22 3810273

e-mail: biblioteka@ibspan.waw.pl