



POLSKA AKADEMIA NAUK
Instytut Badań Systemowych

**ZARZĄDZANIE FINANSAMI I DŁUGIEM
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W PERSPEKTYWIE WIELOLETNIEJ**

Krzysztof S. Cichocki

Warszawa 2013



**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

**Seria: BADANIA SYSTEMOWE
Tom 74**

**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. Antoni Żochowski



**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

Krzysztof S. Cichocki

**ZARZĄDZANIE FINANSAMI I DŁUGIEM
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W PERSPEKTYWIE WIELOLETNIEJ**

Warszawa 2013

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

Autor:

Krzysztof S. Cichocki

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

Recenzenci:

prof dr hab. Kazimierz Pająk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

dr hab. Zbigniew Grzymała

Szkoła Główna Handlowa

Skład: Aneta M. Pielak

Wydawca:

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

ISSN 0208-8029
ISBN 83-894-7552-9

Streszczenie

W książce omówiono problematykę planowania i zarządzania finansami, inwestycjami i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego w długim okresie i zaproponowano wykorzystanie modeli matematycznych i komputerowych. Przedstawiono metodykę długoterminowej analizy finansów JST z wykorzystaniem tych modeli. Sformułowano dwie klasy modeli: optymalizacyjne z ograniczeniami, uwzględniające czasowe opóźnienia zmiennych oraz poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych. W modelach zapewnia się płynność finansową oraz uwzględnia warunki zapisane w ustawie o finansach publicznych (ufp) dotyczące limitowania kosztów obsługi długu i wydatków bieżących. Badano także możliwość wykorzystania w polskich warunkach tzw. złotej zasady zarządzania finansami. Podstawą sformułowanych modeli są przepływy finansowe budżetu JST i wieloletnie powiązania tych przepływów.

Rozwiązując model dla konkretnych JST pokazano, że warunki ufp dotyczące kosztów obsługi zadłużenia w obecnym kształcie, nie zabezpieczają przed rosnącym zadłużaniem się samorządów. Wskazano jak skutecznie zapobiegać wzrostowi zadłużenia. Zaprezentowano rozwiązania modeli - prognozy finansowe dla okresu 2014 – 2021, dla różnych postaci ograniczeń kosztów obsługi długu, poziomu długu oraz deficytu budżetowego. Z pomocą opracowanych modeli badano skutki różnych strategii finansowych w okresie ok. 10 lat oraz skutki stosowania alternatywnych zasad ograniczania kosztów obsługi długu.

Sformułowano model poszukiwania dopuszczalnych rozwiązań dla poziomu długu, wydatków inwestycyjnych oraz bieżących, który może służyć JST do praktycznego i szybkiego prognozowania podstawowych wielkości występujących w wieloletniej prognozie finansowej. Omówiono wskaźniki finansowe, które występują w ograniczeniach prezentowanych modeli oraz zbadano korelacje pomiędzy tymi wskaźnikami dla okresu 2004-2006 i 2007-2012 (nadwyżki operacyjnej, wolnych środków, zadłużenia i całkowitych kosztów obsługi długu – w relacji do dochodów ogółem, oraz wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków ogółem).

Omówiono literaturę dotyczącą wydatków, długu i deficytu podsektora samorządowego oraz stosowania reguł fiskalnych - ograniczeń nakładanych na dług i deficyt JST przez regulatora. Przedyskutowano zagadnienia dotyczące prognozowania dochodów i wydatków, zarządzania majątkiem i długiem oraz finansowania zadań inwestycyjnych. Zaprezentowano zagadnienia związane z ryzykiem występującym przy opracowywaniu wieloletnich prognoz finansowych. Omówiono powiązania wieloletniego planu finansowego i inwestycyjnego z budżetem jednorocznym i korzyści wynikające z przygotowania kilku wariantów planu. Przedyskutowano procedury prac nad wieloletnimi planami finansowymi stosowane w Kanadzie, USA i w Polsce.

Przedstawione modele mogą być wykorzystywane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego do zarządzania finansami w długim okresie oraz przy pracach nad wieloletnią prognozą finansową. Model optymalizacji finansów może być także wykorzystany przez decydentów na szczeblu rządowym - do zbadania skuteczności reguł fiskalnych dotyczących ograniczania długu i deficytu JST oraz całego podsektora samorządowego. Zaprezentowano wnioski i rekomendacje dotyczące usunięcia barier uniemożliwiających efektywne i bezpieczne funkcjonowanie JST jako inwestora i instytucji zapewniającej świadczenie usług dla lokalnych społeczności.

Streszczenie

W książce omówiono problematykę planowania i zarządzania finansami, inwestycjami i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego w długim okresie i zaproponowano wykorzystanie modeli matematycznych i komputerowych. Przedstawiono metodykę długoterminowej analizy finansów JST z wykorzystaniem tych modeli. Sformułowano dwie klasy modeli: optymalizacyjne z ograniczeniami, uwzględniające czasowe opóźnienia zmiennych oraz poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych. W modelach zapewnia się płynność finansową oraz uwzględnia warunki zapisane w ustawie o finansach publicznych (ufp) dotyczące limitowania kosztów obsługi długu i wydatków bieżących. Badano także możliwość wykorzystania w polskich warunkach tzw. złotej zasady zarządzania finansami. Podstawą sformułowanych modeli są przepływy finansowe budżetu JST i wieloletnie powiązania tych przepływów.

Rozwiązując model dla konkretnych JST pokazano, że warunki ufp dotyczące kosztów obsługi zadłużenia w obecnym kształcie, nie zabezpieczają przed rosnącym zadłużaniem się samorządów. Wskazano jak skutecznie zapobiegać wzrostowi zadłużenia. Zaprezentowano rozwiązania modeli - prognozy finansowe dla okresu 2014 – 2021, dla różnych postaci ograniczeń kosztów obsługi długu, poziomu długu oraz deficytu budżetowego. Z pomocą opracowanych modeli badano skutki różnych strategii finansowych w okresie ok. 10 lat oraz skutki stosowania alternatywnych zasad ograniczania kosztów obsługi długu.

Sformułowano model poszukiwania dopuszczalnych rozwiązań dla poziomu długu, wydatków inwestycyjnych oraz bieżących, który może służyć JST do praktycznego i szybkiego prognozowania podstawowych wielkości występujących w wieloletniej prognozie finansowej. Omówiono wskaźniki finansowe, które występują w ograniczeniach prezentowanych modeli oraz zbadano korelacje pomiędzy tymi wskaźnikami dla okresu 2004-2006 i 2007-2012 (nadwyżki operacyjnej, wolnych środków, zadłużenia i całkowitych kosztów obsługi długu – w relacji do dochodów ogółem, oraz wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków ogółem).

Omówiono literaturę dotyczącą wydatków, długu i deficytu podsektora samorządowego oraz stosowania reguł fiskalnych - ograniczeń nakładanych na dług i deficyt JST przez regulatora. Przedyskutowano zagadnienia dotyczące prognozowania dochodów i wydatków, zarządzania majątkiem i długiem oraz finansowania zadań inwestycyjnych. Zaprezentowano zagadnienia związane z ryzykiem występującym przy opracowywaniu wieloletnich prognoz finansowych. Omówiono powiązania wieloletniego planu finansowego i inwestycyjnego z budżetem jednorocznym i korzyści wynikające z przygotowania kilku wariantów planu. Przedyskutowano procedury prac nad wieloletnimi planami finansowymi stosowane w Kanadzie, USA i w Polsce.

Przedstawione modele mogą być wykorzystywane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego do zarządzania finansami w długim okresie oraz przy pracach nad wieloletnią prognozą finansową. Model optymalizacji finansów może być także wykorzystany przez decydentów na szczeblu rządowym - do zbadania skuteczności reguł fiskalnych dotyczących ograniczania długu i deficytu JST oraz całego podsektora samorządowego. Zaprezentowano wnioski i rekomendacje dotyczące usunięcia barier uniemożliwiających efektywne i bezpieczne funkcjonowanie JST jako inwestora i instytucji zapewniającej świadczenie usług dla lokalnych społeczności.

1. Wprowadzenie. Cel i przedmiot badań.

Wieloletnie planowanie finansowe oraz prognozowanie dochodów, wydatków i długu jest ściśle powiązane z lokalną strategią gospodarczego i społecznego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST). Formułowane w wieloletnim planie finansowym polityki finansowe, zgodne z priorytetami strategii, umożliwiają realizację strategicznych zamierzeń samorządów. Wieloletnie planowanie finansowe jest procesem ciągłym, niezbędnym do efektywnego zarządzania finansami i wspierania rozwoju gospodarczego. Ciągłość procesów planowania i prognozowania wynika z charakteru działalności JST – bezustannego funkcjonowania samorządu oraz podległych mu jednostek organizacyjnych. Wieloletnie planowanie finansowe należy uznać za niezbędne z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszym jest konieczność określenia, w okresie kilku lat, puli środków niezbędnych do finansowania podstawowych dziedzin bieżącej działalności jednostki samorządowej. Drugim jest potrzeba dostosowania wielkości i harmonogramu wydatków inwestycyjnych oraz przepływów pieniężnych związanych z ich finansowaniem do wymogu zachowania płynności finansowej budżetu. Ponadto, w pracach nad planami wieloletnimi, JST muszą przestrzegać przepisów prawa, zapisanych w kilku ustawach, np. w ustawie o dochodach JST oraz w ustawie o finansach publicznych (ufp), w której między innymi omówiono zasady przygotowania wieloletniej prognozy finansowej.

Motywacją autora do podjęcia tematyki zarządzania finansami JST w długim okresie z wykorzystaniem modeli matematycznych i komputerowych jest próba odpowiedzi na dwa główne pytania:

- jak planować finanse i zarządzać nimi przy pomocy różnego rodzaju modeli – matematycznych i komputerowych - aby uniknąć deficytu i zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu się JST;
- jak zaprojektować dla wszystkich jednostek w podsektorze samorządowym reguły fiskalne i mechanizmy funkcjonujące na poziomie lokalnym, aby jednostki samorządu terytorialnego mogły realizować swoje zadania, bieżące i inwestycyjne, oraz, aby zapobiec nadmiernym wydatkom i niekontrolowanemu zwiększaniu zadłużenia jednostek i całego podsektora.

Ponadto, po roku 2004 pojawiło się, wynikające z potrzeb, ważne dla Polski i grupy nowych członków UE, zadanie dotyczące pozyskania funduszy UE, w perspektywie do roku 2022, w celu zmniejszenia luki infrastrukturalnej i technologicznej pomiędzy krajami „starej” UE i „nowej” UE.

Przedmiotem badań opisanych w monografii jest problematyka planowania i zarządzania finansami, inwestycjami i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego w długim okresie. Jakość tego planowania, powiązana z planowaniem rocznym, może wywrzeć silny wpływ na poprawę jakości świadczonych usług dla lokalnych społeczności, w tym dużych aglomeracji.

W monografii zaproponowano i omówiono metodykę długoterminowej analizy finansów JST z wykorzystaniem modeli matematycznych. Sformułowano modele, których podstawą są przepływy finansowe budżetu JST i wieloletnie powiązania tych przepływów – międzyokresowe połączenia pomiędzy przepływami (opóźnienia czasowe). Wyjaśniono, jak w modelach ustalano cele wieloletniego planowania finansowego i jak te modele można wykorzystać w pracach nad wieloletnią prognozą finansową. Obowiązek jej przygotowania wynika z ustawy o finansach publicznych. Opracowano dokładny schemat przepływów finansowych budżetu JST korzystając z głównych zasad zarządzania finansami oraz z przepisów ufp. Schemat zaprezentowano w podrozdziale 4.3. Sformułowano odpowiednie modele matematyczne, rozpatrując ich dwie klasy: modele optymalizacyjne z ograniczeniami, w wersji tzw. dyskretnej, uwzględniające czasowe opóźnienia zmiennych modelu oraz model poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych. W obydwóch klasach modeli uwzględnia się warunek dotyczący zapewnienia płynności finansowej. Uwzględnia się w nich także warunki zapisane w ufp dotyczące limitowania kosztów obsługi zadłużenia i wydatków bieżących. W analizach dotyczących stosowania modeli optymalizacyjnych z ograniczeniami badano również ograniczenia dotyczące deficytu budżetowego oraz możliwość wykorzystania w polskich warunkach tzw. złotej zasady zarządzania finansami. Teoretyczne zagadnienia związane ze stosowaniem modeli optymalizacyjnych i poszukiwaniem rozwiązań dopuszczalnych omówiono w rozdziałach 4 i 5, a także 6, 7 oraz 8.

Skonstruowane modele, w zamierzeniu, mają być wykorzystywane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego do zarządzania finansami, w długim okresie. Mają pomagać w ustaleniu maksymalnych wydatków inwestycyjnych, które JST może realizować, także z wykorzystaniem długu, oraz maksymalnego poziomu długu, który będzie bezpieczny w długim okresie. Mają wspomagać prace nad wieloletnią prognozą finansową.

Równocześnie, skonstruowany model optymalizacji finansów może być wykorzystany przez decydentów na szczeblu rządowym oraz przez regulatora do zbadania skuteczności reguł fiskalnych dotyczących ograniczania długu i deficytu

poszczególnych JST. Może być także wykorzystany w dalszych badaniach dotyczących ograniczania długu i deficytu całego podsektora samorządowego. Stosując sformułowany model pokazano (rozdział 5.4.2.), że warunki ufp dotyczące kosztów obsługi zadłużenia, w obecnym kształcie, nie zabezpieczają przed rosnącym zadłużaniem się samorządów. Dotyczy to przede wszystkim JST dobrze zarządzanych, w których nadwyżka operacyjna będzie rosła. Ponadto, dla wielu JST warunki ufp (art. 243) stanowią zbędną barierę uniemożliwiającą efektywne wykorzystanie środków z UE w perspektywie 2014-2020.

W rozdziale 2 szczegółowo omówiono literaturę dotyczącą tematyki wydatków, długu i deficytu podsektora samorządowego oraz stosowania reguł fiskalnych - ograniczeń nakładanych na dług i deficyt jednostek samorządu terytorialnego przez regulatora. Umiejscowiono prowadzone badania na tle dostępnej literatury i podsumowano wyniki innych autorów zajmujących się relacjami podsektorów samorządowego i rządowego w obszarze zarządzania finansami oraz metodami ograniczania deficytu i długu w pojedynczych JST i w całym podsektorze samorządowym.

W rozdziale 3 omówiono zagadnienia związane z miejscem i rolą wieloletniego planowania w zarządzaniu finansami JST. Przedstawiono wyniki badań ankietowych dotyczące celu prac nad wieloletnią prognozą finansową i innych zagadnień związanych z planowaniem wieloletnim. Przedyskutowano zagadnienia dotyczące prognozowania dochodów i wydatków oraz związane z zarządzaniem majątkiem, finansowaniem zadań inwestycyjnych i zarządzaniem długiem. Zaprezentowano podstawowe zagadnienia związane z różnymi kategoriami ryzyka występującymi przy opracowywaniu wieloletnich prognoz finansowych i zaprezentowano powiązania wieloletniego planu finansowego i inwestycyjnego z budżetem jednorocznym. Ponadto, omówiono korzyści wynikające z przygotowania kilku wariantów prognoz finansowych.

W rozdziale 4 omówiono problematykę wykorzystania modeli do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w JST. Opisano schemat przepływów finansowych budżetu JST, który stanowi podstawę konstruowania modeli stosowanych w rozdziałach 5, 6, 7 i 8.

W rozdziałach 5 i 6 skonstruowano modele optymalizacji finansowej budżetu JST w długim okresie, w kilku wersjach, z alternatywnymi warunkami dotyczącymi poziomu zadłużenia i kosztów obsługi zadłużenia w każdym roku analizowanego okresu. Warunki te występują w modelu optymalizacji w postaci ograniczeń np. nierosnącego poziomu zadłużenia w kolejnych latach, lub wartości skumulowanego zadłużenia w całym badanym okresie. W modelu badano także możliwości ograniczania deficytu budżetowego – kwotowo i proporcjonalnie do poziomu dochodów ogółem. Na przykładzie kilku wybranych JST, korzystając z danych o wykonaniu budżetu w latach 2007-2012, przetestowano zaprojektowane

modele i sprawdzono możliwość osiągnięcia wskazanych przez JST celów zarządzania finansami w długim okresie. Skonstruowane modele mogą wspierać efektywne zarządzanie finansami JST w perspektywie co najmniej 8 lat. Zaproponowane do wykorzystania przez JST modele matematyczne są zgodne z dobrymi praktykami stosowanymi w krajach Europy Zachodniej i USA oraz z celami polskich samorządów. W analizach prowadzonych z wykorzystaniem skonstruowanych modeli uwzględniono wszystkie cele wymienione przez JST w ankietach. Z analizy ankiet nadesłanych w połowie 2012 roku przez ponad 130 polskich JST wynika, że około 44% badanych JST wskazało jako cel opracowywania wieloletniej prognozy finansowej (*WPF*)¹ uzyskanie jak najwyższych środków z UE i równocześnie maksymalizowanie inwestycji oraz zmniejszanie zadłużenia.

Zaprezentowano rozwiązania modeli - prognozy finansowe, dla okresu 2014 – 2021, dla różnych postaci ograniczeń na koszty obsługi długu, na bezpośredni poziom długu oraz na deficyt budżetowy, a także bez tych ograniczeń. Z pomocą opracowanych modeli badano skutki różnych strategii finansowych w okresie około 10 lat. W rozwiązaniach modeli określa się, dla każdego roku analizowanego okresu, maksymalne, możliwe do sfinansowania wydatki inwestycyjne z uwzględnieniem środków UE, oraz ustawowo dopuszczalne, bezpieczne poziomy długu, a także poziomy wydatków bieżących - poniżej limitów wyznaczonych przez przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 242). Dla każdego rozwiązania określa się harmonogram spłat nowo zaciągniętego długu, w celu ustalenia jaki harmonogram będzie najkorzystniejszy dla wybranej JST - zapewni spełnienie wszystkich warunków zawartych w ufp oraz uzyskanie jak najwyższych wydatków inwestycyjnych. W każdym analizowanym roku, w rozwiązaniach zapewniona jest płynność budżetu. W modelu optymalizacyjnym, w ograniczeniach, występują opóźnienia czasowe zmiennych modelu. Dotyczą one nadwyżki operacyjnej, sprzedaży majątku, dochodów ogółem i zadłużenia. Opóźnienia te uwzględnia się też w modelu poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych. Wyniki badań z wykorzystaniem modeli optymalizacyjnych i modeli poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych omówiono w rozdziałach 5, 6, 7 i 8 monografii, oraz w pracy K. S. Cichockiego, 2014, a także i w raporcie badawczym IBS PAN, nr RB 31/2013.

¹ Od roku 2011 JST w Polsce są zobowiązane przygotowywać wieloletnią prognozę finansową na okres czterech lat, rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata. Natomiast prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (patrz rozdział 10.2.). Skrót *WPF* jest wykorzystywany w tekście na oznaczenie wieloletniej prognozy finansowej, natomiast *WPF* oznacza wieloletni plan finansowy.

W podrozdziale 5.5.4 badano skutki stosowania alternatywnych zasad ograniczania całkowitych kosztów obsługi długu przez JST, pośrednio, także ograniczania wielkości długu. Porównano ograniczenia:

(1) zapisane w nowej, obowiązującej od 01 01 2014 r. ufp z 2009 r., która w wielu przypadkach jest bardziej restrykcyjna niż ustawa obowiązująca do końca roku 2013; zasada ta, zapisana w art. 243, silnie ogranicza wykorzystanie długu na finansowanie inwestycji, szczególnie w latach po okresie światowego kryzysu finansowego, w wyniku którego spadły dochody samorządów;

(2) zaproponowane przez autora reguły ograniczania kosztów obsługi długu; pozwalają one na wyższe zadłużenie tym JST, które aktualnie i w roku poprzedzającym rok budżetowy poprawiają operacyjny wynik finansowy, reprezentowany przez nadwyżkę operacyjną, oraz planują zwiększenie tej nadwyżki w przygoto-wywanym budżecie. Te JST są w stanie zapewnić płynność budżetu w przyszłych latach. Przedyskutowano zmiany formuły ograniczania całkowitych kosztów obsługi długu w relacji do dochodów ogółem, w tym zmiany zaproponowane przez Tartanus Oryszczak, 2014. Dane do obliczeń uzyskano z indywidualnych JST oraz z bazy danych Ministerstwa Finansów dla lat 2007-2012.

Zaproponowane, alternatywne do obowiązującej, zasady ograniczania kosztów obsługi długu dają szansę zaciągania długu, np. na wkład własny przy korzystaniu ze środków UE, tym JST, które jednorazowo, w ciągu ostatnich dwóch lat przed rokiem budżetowym, miały zły operacyjny wynik finansowy, np. ujemną nadwyżkę operacyjną, ale znacznie powiększyły tę nadwyżkę w latach następnych. Podkreślono konieczność poprawy zapisów dotyczących limitowania zadłużenia w zakresie refinansowania długu. Zaproponowano, aby w limicie na koszty obsługi długu dzielenie przez dochody ogółem zastąpić dzieleniem przez dochody bieżące.

W rozdziale 6 omówiono zagadnienia związane z wprowadzeniem do modelu dodatkowego ograniczenia na budżety poszczególnych JST, dotyczące ograniczania deficytu budżetowego – jako metody ograniczania zadłużenia podsektora samorządowego i sektora publicznego. Wskazano na nieefektywny i zbędny warunek nakładania na poszczególne JST ograniczenia na deficyt budżetowy w postaci kwotowej. Ograniczanie deficytu budżetowego powieła istniejące, zapisane w ustawie, warunki ograniczające sumaryczne koszty obsługi długu oraz warunki dotyczące poziomu wydatków bieżących, które nie powinny przekraczać dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową, jeżeli istnieje i tzw. wolne środki z lat poprzednich. Ograniczanie deficytu budżetowego proporcjonalnie do dochodów powinno być wprowadzane tylko wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne. Wprowadzenie limitu na poziom deficytu w postaci kwoty nominalnej jest wręcz szkodliwe dla JST i dla gospodarki - bardzo silnie wpływa na wydatki inwestycyjne, powoduje ich zmniejszenie, szczególnie w JST o wysokim budżecie (duże miasta).

W rozdziale 7 monografii przedyskutowano zachowanie się rozwiązań zmodyfikowanego modelu optymalizacyjnego, którego podstawą jest zastosowanie tzw. złotej zasady zarządzania finansami – przy zrównoważeniu budżetu bieżącego JST i zakazie finansowania z długu wydatków bieżących. Dług ma służyć wyłącznie finansowaniu inwestycji. W modelu nie uwzględnia się ani warunków ufp bezpośrednio ograniczających poziom zadłużenia, ani warunków na koszty obsługi długu. Wydaje się, że stosowanie wyłącznie złotej zasady przez polskie samorządy byłoby obecnie bardzo niebezpieczne. Przy niedostatecznej samodzielności finansowej JST w zakresie władztwa podatkowego i istniejącej, niedoskonałej procedurze ratunkowej dla jednostek samorządowych, które źle zarządzają finansami, stosowanie tylko i wyłącznie złotej zasady zarządzania finansami w wielu JST mogłoby doprowadzić do bardzo szybkiego wzrostu zadłużenia.

W rozdziale 8 monografii sformułowano model – algorytm poszukiwania dopuszczalnego obszaru rozwiązań dla poziomu długu, wydatków inwestycyjnych, spłat długu oraz wydatków bieżących, przy zastosowaniu warunków zapisanych w ufp oraz zapewnieniu płynności budżetu. Zaprezentowano procedurę poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych i dokładnie ją opisano. Algorytm jest opisany „krok po kroku”, i po oprogramowaniu modelu, może służyć JST do praktycznego i szybkiego prognozowania podstawowych wielkości występujących w wieloletniej prognozie finansowej.

W rozdziale 9 monografii porównano wyniki uzyskane w rozdziałach 5-8 w zakresie stosowania różnych postaci i form modeli matematycznych do planowania finansów w długim okresie. Przedyskutowano skutki stosowania różnych strategii w zakresie wieloletniej polityki finansowej JST. W szczególności, w rozdziale 9.3.1 przeanalizowano warunki dotyczące zadłużania się przez JST, jakie powinny być spełnione, w tym w ustawie o finansach publicznych, aby JST mogły realizować w okresie 2014-2022 zadania inwestycyjne, przy pełnym wykorzystaniu funduszy UE.

Pokazano, że istniejące przepisy ustawy o finansach publicznych (ufp) nie pełnią skutecznie swojej funkcji w zakresie ograniczania zadłużenia JST. Wiele JST może spełniać warunki dotyczące kosztów obsługi długu narzucone przez art. 243 ustawy od stycznia 2014 r., a mimo to w okresie 2014-2021 ich zadłużenie może zwiększyć się o 80%. W modelu zaproponowano warunki, które umożliwiają kontrolowanie zadłużenia w długim okresie.

Do r. 2020 priorytetem dla JST powinno być wykorzystanie środków UE na rozwój infrastruktury i innowacyjnej gospodarki. Zwiększenie zadłużenia podsektora samorządowego np. o jeden lub dwa punkty procentowe PKB nie powinno być problemem dla gospodarki, a może jej przynieść ogromne korzyści.

Należałoby przeprowadzić dodatkowe prace, aby efektywnie i w sposób zharmonizowany z całym sektorem publicznym sterować zadłużeniem podsektora samorządowego - wyznaczyć możliwe do zaakceptowania przez sektor publiczny zwiększenie zadłużenia podsektora samorządowego do roku 2022. Należałoby także zaktualizować bardzo pożyteczne analizy wykonane przez J. Sieraka i innych badaczy, 2013, dotyczące liczby JST, które w perspektywie 2014-2020 nie będą mogły skorzystać z długu na wkład własny przy ubieganiu się ośrodki z UE.

W rozdziale 10 monografii przedyskutowano procedury prac nad wieloletnimi planami finansowymi (WPF) stosowane w różnych krajach. Omówiono zagadnienia prognozowania dochodów i wydatków, finansowania inwestycji oraz wieloletniego planowania długu – na podstawie doświadczeń samorządów amerykańskich, kanadyjskich i niemieckich oraz organizacji profesjonalistów ds. finansów, np. Government Finance Officers Association (GFOA) w USA. Zaprezentowano najbardziej rozpowszechnione w skali międzynarodowej procedury prac nad WPF w Kanadzie, USA oraz w Polsce. Przedmiotem studiów były najbardziej prospołeczne doświadczenia kanadyjskie, oraz najbogatsze, szczególnie w obszarze rynku kapitałowego, doświadczenia samorządów w USA. Analizowano także doświadczenia belgijskie, niemieckie i szwajcarskie. Na podstawie literatury oraz bezpośrednich konsultacji przeanalizowano tzw. dobre praktyki a także aktualne prace w obszarze wieloletniego planowania finansów oraz dotyczące metod zarządzania finansami i długiem JST w ww. krajach Europy Zachodniej. Zaprezentowano także procedury stosowane w Polsce oraz zaproponowano procedurę prac nad WPF, która mogłaby być procedurą „modelową” dla JST w Polsce. Omówiono także podstawowe cechy i właściwości wieloletniego planowania finansowego.

Warto podkreślić, że podsektor samorządowy jest głównym inwestorem w sektorze publicznym. Wydatki inwestycyjne tego podsektora w Polsce w okresie 2007-2012 każdego roku przekraczały 50% wydatków inwestycyjnych sektora publicznego, a wyłączając inwestycje centralne związane z przygotowaniem do Euro 2012 wynosiły ponad 55%. Równocześnie, udział długu podsektora samorządowego w PKB w r. 2012, gdy był najwyższy, wynosił niecałe 4,5%, podczas, gdy udział długu sektora publicznego w PKB był równy ponad 55,5% (57% w roku 2013). W r. 2012 udział deficytu w PKB wynosił 0,26%, podczas gdy udział deficytu całego sektora publicznego w PKB wynosił 4% (4,3% w roku 2013). Aby móc wykorzystać ogromne środki z UE przeznaczone na lata 2014-2020, wiele JST będzie musiało się zadłużać w celu zapewnienia udziału własnego, który jest wymagany przy korzystaniu ze środków europejskich. Wiele z nich będzie jednak musiało zwiększyć swoje zadłużenie w porównaniu z rokiem 2013. W Polsce, sytuacja podsektora samorządowego jest relatywnie dobra na tle całej UE. To sektor centralny generuje ponad 94% długu (w nowych krajach UE – nms, ok. 90%) i około 90% deficytu sektora publicznego - w r. 2012 (podobnie jak

w krajach nms). Podsektor samorządowy nie jest zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych ani w Polsce, ani w UE. Potwierdza to także Vulovic w swoich badaniach z 2010 roku.

W rozdziale 11 monografii omówiono pięć podstawowych wskaźników finansowych, które występują w ograniczeniach prezentowanych modeli, oraz zbadano korelacje pomiędzy tymi wskaźnikami, oddzielnie dla okresu 2004-2006 i 2007-2012. Poziom zadłużenia oraz wolnych środków badano w danym roku i w roku poprzednim (z jednorocznym opóźnieniem). Wskaźniki dotyczyły: poziomu nadwyżki operacyjnej, wolnych środków, zadłużenia oraz całkowitych kosztów obsługi długu² – wszystkie w relacji do dochodów ogółem, a także wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków ogółem.

Wnioski i rekomendacje, omówiono w rozdziale 12 monografii. Dotyczą one przede wszystkim usunięcia zasadniczych barier, które uniemożliwiają efektywne i bezpieczne funkcjonowanie JST jako inwestora i instytucji zapewniającej świadczenie usług dla lokalnych społeczności.

Wstępne wyniki badań dotyczących wieloletniego planowania finansów JST były konsultowane w biurach skarbników oraz wydziałach zarządzania długiem w miastach Krakowie i Warszawie oraz za granicą. W Departamentach Długu oraz Budżetu w Ministerstwie Regionu w Brukseli, w Biurze Zarządzania Finansami w Paryżu, w Dyrekcjach Budżetu (Biurach Skarbnika), Dyrekcjach ds. Zarządzania Długiem oraz Finansowania Inwestycji miast Frankfurt nad Menem, Stuttgart i Bonn oraz w zarządzie banku Dexia. Przeprowadzono także konsultacje w Dyrekcji Biura Procedury Nadmiernego Deficytu Eurostatu, w Luxemburgu oraz na Uniwersytecie w Speyer, w Niemczech i na Uniwersytecie we Friburgu, w Szwajcarii. Konsultacje i rozmowy prowadzono także w USA, w Dyrekcji Government Finance Officers Association, w Waszyngtonie, Dyrekcji ds. Zarządzania Finansami i Długiem w hrabstwie Arlington (Arlington County) oraz z burmistrzem i skarbnikiem miasta Fairfax, pod Waszyngtonem.

Niniejsza monografia stanowi wynik badań prowadzonych przez autora w ramach grantu badawczego MNiSzW nr NN 113231339, Umowa nr 2313/B/H03/2010/39. Rozdziały 6.1 oraz 9.1. monografii opracowano w ramach prac statutowych Instytutu Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk.

Krzysztof S. Cichocki

² W tekście określenie całkowite koszty obsługi długu oznacza sumaryczne obciążenia budżetu związane z obsługą długu i obejmują odsetki, spłatę rat i wykup obligacji oraz poręczenia i gwarancje.

3. Wieloletnie planowanie w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego (JST)

3.1. Rola wieloletniego planowania w zarządzaniu finansami JST

Trudno przecenić rolę wieloletniego planowania w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego. Zarządzanie finansami miasta, a także przedsiębiorstwa, wymaga prognozowania i planowania w perspektywie wieloletniej. We wszystkich JST konieczne jest wykonywanie zadań, przede wszystkim inwestycyjnych, których okres realizacji przekracza jeden rok. Niezbędne jest świadome podejmowanie decyzji o liczbie zadań i ich sumarycznej wartości kosztorysowej w każdym roku - w perspektywie kilku, np. 5-7 lat. Decyzje finansowe podejmowane w danym roku pociągają za sobą skutki w kolejnych latach, np. dotyczące rozpoczęcia inwestycji, kontynuacji i dokończenia inwestycji już rozpoczętych, lub zaciągnięcia długu w celu finansowania zadań inwestycyjnych. W każdym roku konieczne jest zapewnienie środków finansowych na podejmowanie nowych i kontynuację rozpoczętych zadań inwestycyjnych. Niezbędne jest także zapewnienie środków finansowych na wydatki eksploatacyjne obiektów, które powstały w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych, a także zapewnienie funduszy na koszty obsługi długu i potencjalną spłatę udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji. Jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim duże miasta, podpisują także wieloletnie umowy dotyczące świadczenia usług, np. zakupu usług komunikacji miejskiej, z których wynikają zobowiązania płatności w przyszłych latach.

Wieloletnie planowanie wiąże się nierozłącznie z myśleniem perspektywnym oraz podejmowaniem decyzji skutkujących w długim terminie. Powinno ono być kształtowaniem przyszłości i wpływaniem na nią, a nie dopasowywaniem się do przyszłych wydarzeń (patrz Kavanagh, 2007, str. 10-14). Wieloletnie planowanie finansowe – proces przygotowania WPF, to model aktywnego wpływania na przyszłe wydarzenia – metoda identyfikacji problemów o charakterze długoplanowym i kierowanie funduszy oraz zasobów do rozwiązywania tych problemów przez okres 5-10 lat. Długoterminowe decyzje planistyczne powinny być zgodne ze strategią rozwoju danej jednostki samorządowej oraz powinny brać pod uwagę konkretne uwarunkowania lokalne i oczekiwania społeczności lokalnej. Konieczne jest uwzględnione oczekiwań

i preferencji lokalnych grup społecznych - mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, a także zarządu JST. Decyzje powinny być podejmowane w oparciu o wizję danej jednostki dotyczącą przyszłości (Cichocki, 2001, str.14, 18) oraz sformułowaną strategię działania. Decydenci muszą ocenić i oszacować finansowe skutki dzisiaj podejmowanych decyzji, które w ciągu wielu kolejnych lat będą oddziaływały na możliwości JST w zakresie finansowania inwestycji i zadań bieżących. Będą wpływały na standard i jakość życia mieszkańców gminy lub regionu¹. Przez strategię rozwoju jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć wizję funkcjonowania tej JST w przyszłości (Filipiak-Dylewska, 2002), lub plan wieloletniego rozwoju określony w perspektywie kilkunastu lat (Domański, 1999). Cichocki (2001, 2006), definiuje strategię jako wieloletni plan rozwoju gospodarczego i społecznego JST oraz plan finansowania tego rozwoju. Kaplan i Norton, 1996, piszą, że dokumenty wieloletniego planu finansowego oraz strategii JST 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 będą żyli (patrz także Cichocki, 2001).

Podejmowanie decyzji długoterminowych na ogół odbywa się z wykorzystaniem pewnych instrumentów i narzędzi, do których można zaliczyć: strategię – ogólną i dotyczącą poszczególnych dziedzin (edukacji, kultury, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, sportu i turystyki, transportu), wieloletni plan finansowy (WPF), wieloletni program inwestycyjny (WPI), studia wykonalności dla konkretnych projektów oraz systemy informatyczne. Wszystkie powyższe instrumenty usprawniają zarządzanie finansami.

Ważne jest także wypracowanie odpowiedniej procedury podejmowania decyzji długoterminowych i metod ich weryfikacji. Bardzo pomocne jest określenie zakresu decyzji długoterminowych i stworzenie dla nich pewnych ram formalnych. Mogą to być określone zwyczajowo tzw. dobre praktyki (np. w USA zalecenia Government Finance Officers Association – GFOA), lub normy prawne, np. zakres wieloletniej prognozy finansowej, do której przygotowania zobowiązane są obecnie polskie jednostki samorządu terytorialnego.

Wieloletni plan finansowy jest długoterminową prognozą dotyczącą źródeł finansowania wewnętrznego i zewnętrznego, przychodów zwrotnych, wydatków

¹ Działanie, które z perspektywy roku wydaje się nieopłacalne, w długim okresie może przynieść znaczne korzyści finansowe i organizacyjne. Bardzo intratne rozwiązanie krótkookresowe, po kilku latach, może okazać się niekorzystne finansowo, a nawet sprzeczne z interesem społecznym (patrz także Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska – Koczkodaj, 2006, str. 114).

bieżących i inwestycyjnych oraz rozchodów (Cichocki, 2001, str. 10). Jest to plan działania związany z finansowaniem najbardziej efektywnych inwestycji, określający kolejność realizacji poszczególnych zadań i alternatywne scenariusze ich finansowania. Inwestycje te wyłania się w procedurze wieloletniego programu inwestycyjnego. Przychody, to przede wszystkim środki zwrotne z długu oraz np. dochody z prywatyzacji, a także wolne środki z roku ubiegłego. Rozchody obejmują przede wszystkim spłatę długu.

WPF służy dokonaniu oceny możliwości finansowych JST (miasta, gminy, powiatu) w horyzoncie czasowym dłuższym niż przewiduje to roczny budżet. Umożliwia on:

- ocenę zdolności kredytowej JST i ustalenie warunków i zakresu możliwości do zaciągania długoterminowych zobowiązań
- ustalenie możliwości finansowania nowych zadań
- zweryfikowanie możliwości finansowania długoterminowych przedsięwzięć
- ustalenie limitów i szczegółowych parametrów, które są podstawą projektowania rocznych budżetów
- określenie środków na realizację najważniejszych zadań oraz programów, które są kluczowe z punktu widzenia możliwości osiągnięcia celów przyjętych w strategii
- ustalenie limitów (pułapów) dla zaciąganych zobowiązań w perspektywie kilku lat, w celu zachowania bezpieczeństwa budżetu
- nakreślenie perspektywy finansowej JST - określenie głównych polityk finansowych w długim horyzoncie czasowym
- zagwarantowanie jawności i przejrzystości zasad gospodarowania środkami finansowymi zarządzanymi przez JST
- stymulację operacyjnych działów JST do strategicznego myślenia - w horyzoncie dłuższym niż jeden rok, na ogół obejmującym okres 5-7 lat.

Zarządzanie finansami to ciągły proces planowania i prognozowania w perspektywie wieloletniej oraz rocznej i realizacja opracowanych planów w zmieniających się warunkach. W ramach powyższego procesu realizowane są priorytetowe zadania i programy formułowane w strategii rozwoju JST oraz podejmowane są decyzje operacyjne dotyczące planów rocznych (budżetu) i planów wieloletnich – dotyczących przede wszystkim priorytetowych zadań i programów inwestycyjnych. Wielkość wydatków inwestycyjnych nie może

jednak zaburzyć realizacji bieżących zadań statutowych i bezpieczeństwa finansowego JST, przede wszystkim płynności budżetu.

Ciągłość procesów planowania i prognozowania wynika z charakteru prowadzonej działalności samorządów – ciągłości funkcjonowania JST oraz podległych jej jednostek organizacyjnych. Konieczność zapewnienia ciągłości działania JST wynika przede wszystkim z:

- obowiązku realizacji działań, których okres realizacji przekracza jeden rok
- 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 20-30 lat
- realizacji zasad efektywnej gospodarki majątkiem JST – jego szacowania i aktualizacji wyceny oraz realizacji programu prywatyzacji i rozważnej, planowej sprzedaży majątku trwałego
- zapewnienia środków finansowych na obsługę długu – na płatności odsetkowe, spłaty rat oraz na potencjalne spłaty udzielonych poręczeń i gwarancji (zobowiązań gwarancyjnych)
- istnienia wydatków obligatoryjnych - zdeterminowanych ustawami oraz (lub) zawartych w umowach długoterminowych (np. w Polsce - wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na subwencję równoważącą, a także świadczenia usług dla mieszkańców, np. komunikacyjnych).

Jednostki samorządu terytorialnego powinny w sposób ciągły zarządzać swoimi finansami oraz majątkiem. Powinny opracować program prywatyzacji majątku, oszacować i uaktualniać jego wartość oraz, zgodnie z programem, realizować wieloletnią, rozważną sprzedaż majątku. Większość JST poszukuje źródeł dodatkowych dochodów oraz myśli o poprawie jakości usług dla mieszkańców. Wreszcie, co jest bardzo ważne, JST powinny prowadzić odpowiednią politykę zarządzania długiem, który może być, w rozważny i bezpieczny sposób, wykorzystany do finansowania zadań inwestycyjnych (Bitner, Cichocki, Sierak, 2013). Po zaciągnięciu zobowiązań, trzeba zapewnić w budżecie środki finansowe na obsługę długu – na płatności odsetkowe, spłaty rat oraz zabezpieczyć środki na potencjalne spłaty udzielonych poręczeń i gwarancji - zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Planowanie roczne nie jest wystarczające. Nie uwzględnia przyszłych zobowiązań i z tego powodu nie jest także wystarczająco bezpieczne. Nie uwzględnia bowiem przyszłych konsekwencji podejmowanych decyzji dotyczących np. spłaty rat lub wykupienia obligacji

w danej wielkości i określonym terminie. Ciągłe podejmowanie decyzji, przewidywanie ich skutków oraz weryfikacja decyzji są podstawą zarządzania finansami JST w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Ciągłość planowania finansowego i podejmowanie stosownych decyzji były bardzo ważne w okresie spowolnienia gospodarczego.

Wieloletnie planowanie finansowe to proces, w wyniku którego powstaje wieloletni plan finansowy oraz „model” zarządzania finansami. Model ten zmieniał się w ostatnich latach. Obecnie, w odróżnieniu od modelu stosowanego do połowy lat 90 dwudziestego wieku, obowiązuje pełna analiza konsekwencji podejmowanych decyzji. Wieloletnie planowanie finansowe jest absolutnie niezbędne przy wdrażaniu strategii rozwoju gospodarczego JST, gdyż umożliwia określenie zakresu finansowania wieloletnich planów inwestycyjnych i programów operacyjnych. Ich realizacja zapewnia osiągnięcie strategicznych celów rozwoju JST. WPF pełni także istotną rolę w wykrywaniu obszarów działania JST o niskiej efektywności (Cichocki, 2001 i 2013). Możliwości finansowe JST, weryfikowane każdego roku, szacuje się z pomocą procesu identyfikującego mocne i słabe strony kondycji finansowej i ustalenie, czy dana JST jest i będzie zdolna spłacać wszelkie zobowiązania, przede wszystkim długi. Ważne jest posiadanie wysokiej tzw. zdolności kredytowej, która gwarantuje taką koordynację strumieni dochodów i wydatków, w okresie kilku lat, że możliwe jest dokonywanie płatności wynikających ze wszystkich zobowiązań, zgodnie z terminem ich wymagalności. Posiadanie zdolności kredytowej jest wysoko cenione przez agencje ratingowe.

Na ogół, wieloletni plan finansowy obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Na przykład w Polsce, wieloletnia prognoza finansowa [*WPF*], która pełni rolę wieloletniego planu finansowego, obejmuje okres czterech lat, natomiast prognozę kwoty długu i jego spłaty, sporządza się do końca zapadalności zobowiązań, nie tylko na okres, na który planuje się zaciągnąć zobowiązania. Prognoza długu stanowi część *WPF*, patrz ustawa o finansach publicznych (ufp), 2009, z późniejszymi zmianami, a także Bitner, Cichocki, 2008, Krajewska, Jońca, 2012, Cichocki, 2010. W wielu krajach zalecany jest dłuższy okres planowania. W Niemczech i Wielkiej Brytanii wieloletni plan finansowy obejmuje okres minimum 4 lat (Mittelfristige Ergebnis und Finanzplanung, par. 6, str. 938-941 w: Neues Kommunales Finanzmanagement, GemHVO NRV, 2009, oraz CIPFA, 2007). W przypadku naruszenia równowagi budżetowej okres ten w Niemczech wynosi siedem lat. WPF w Austrii jest opracowywany na okres od 3 do 6 lat (Enzinger, Papst, 2009), w Kanadzie i Szwajcarii – na okres 3 lat (Schedler, Summermatter, 2009). Natomiast w USA wieloletni plan finansowy opracowuje się na okres pomiędzy 5 a 10 lat, a czasami nawet na okres 20-letni (Kavanagh, 2007). Miasta same wybierają okres planowania w zależności od potrzeb i własnego doświadczenia w zakresie planowania finansowego. Kavanagh, 2007, str. 53-58, opisuje przykład miasta San

Clemente w Kalifornii (65 tys. mieszkańców), które opracowało 5-letni plan finansowy (WPF), z dokładną prognozą finansową dochodów, wydatków bieżących i inwestycyjnych, oraz przychodów i rozchodów, przede wszystkim długu. Dodatkowo, San Clemente opracowało 20-letni plan finansowy – analizę wpływu zaplanowanych wydatków, przede wszystkim inwestycyjnych, na koszt eksploatacji wybudowanych obiektów infrastruktury oraz na zachowanie 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 i hrabstwa (*counties*) mogą wybrać dłuższy okres planowania finansowego. Osborn i Hutchinson, 2004, twierdzą, że wieloletni plan finansowy powinien być opracowany na okres co najmniej pięciu lat, oraz 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), Fitch Ratings (2013), 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 dotyczące okresu planowania finansowego są bardzo podobne do zacytowanej (patrz także Cichocki, str. 120, w: Bitner, Cichocki, Sierak, 2013).

W budżecie rocznym bardzo ważne jest wyznaczenie części budżetu, którą trzeba przeznaczyć na działalność bieżącą (niezbędne wydatki bieżące) i na wydatki inwestycyjne – prorozwojowe. W celu zapewnienia finansowania ze źródeł zewnętrznych, np. z długu należy podjąć odpowiednie działania, często z wielomiesięcznym wyprzedzeniem². Podobnie należy postępować w każdym

² Ze względów proceduralno – administracyjnych proces finansowania zadań inwestycyjnych cechuje duża inercja i zmienność. Pozyskiwanie środków w formie kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych wymaga podejmowania działań z kilkumiesię-

kolejnym roku całego okresu planowania, np. w okresie 7-10 przyszłych lat. Trzeba realizować już podjęte zobowiązania, oraz podejmować nowe zobowiązania, które będą realizowane w bardziej odległej przyszłości. Należy ocenić i oszacować finansowe skutki dzisiaj podejmowanych decyzji, które będą oddziaływały na możliwości budżetowe i inwestycyjne JST w ciągu wielu kolejnych lat.

Proces wieloletniego planowania finansowego szczegółowo omawia Shayne C. Kavanagh, 2007, w swojej książce, w której stwierdza, że wieloletni plan finansowy, to finansowanie przyszłości. Ponadto podaje wiele przykładów - tzw. dobrych praktyk w zakresie planowania finansowego, rozpowszechnionych w USA i Kanadzie. Wnioski zawarte w jej książce dotyczące wieloletniego planowania finansowego, w szczególności prognozowania dochodów, planowania wydatków inwestycyjnych oraz zarządzania długiem są zbieżne z zaleceniami amerykańskiego stowarzyszenia specjalistów finansowych sektora publicznego: Government Finance Officers Association³. Według rekomendacji GFOA przyszłość należy kształtować właśnie poprzez strategiczne planowanie oraz sprawdzanie finansowej wykonalności tych planów. Niewskazane jest dopasowywanie bieżących planów do przyszłych wydarzeń - przygotowywanie się do tego, co może przynieść przyszłość. W rozdziałach 5.2.2., 5.4.1., 5.4.2., 5.5.2. i 5.5.4. monografii pokazano, że analizując konkretne plany można wpływać na przyszłość – np. na wielkość wydatków inwestycyjnych, a więc na poziom i jakość infrastruktury. Z pewnością można dążyć do zmniejszenia dystansu pomiędzy poziomem infrastruktury i poziomem życia, w kraju takim jak Polska, a poziomem życia w krajach rozwiniętych. Robert Kaplan i Dawid Norton, 1996, piszą o roli planowania finansowego i planowania strategicznego w realizacji wizji społeczno-gospodarczych następująco: „Strategia i wieloletni plan finansowy 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 mogą zostać w danej JST zmobilizowane na realizację wizji - celów i programów w niej sformułowanych (patrz rekomendacje GFOA nt. Bilans strukturalny, 2013, WPI i rozwój

cznym wyprzedzeniem, często pod koniec roku poprzedzającego finansowany budżet. Uzyskanie środków z UE jest często możliwe po okresie przekraczającym jeden rok i nie zawsze starania kończą się sukcesem. Finansowanie rynkowe poprzez kredyt i emisje obligacji jest znacznie krótsze.

³ Government Finance Officers Association (GFOA) jest najpoważniejszym stowarzyszeniem grupującym profesjonalistów zajmujących się finansami sektora publicznego w USA, którego opinie i zalecenia brane są pod uwagę zarówno przez samorządy, agencje ratingowe oraz rząd USA.

gospodarczy, 2011, WPF, 2008, Strategia. Tworzenie planów strategicznych, 2005, oraz Wdrażanie polityki finansowej, 2001; także Cichocki, 2006, 2004 i 2001 oraz Cichocki, Opałka, 2005). 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).

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 przyszłych 5-10 lat. Jest to model zarządzania finansami, który istotnie różni się od modelu poprzedniego, wykorzystywanego do połowy lat 90 dwudziestego wieku. Poprzedni model planowania stosował mniej formalne podejście do planowania i podziału zasobów, starał się rozwiązywać problemy finansowe, które były ważne w krótkim okresie czasu. Obecnie, model planowania koncentruje się na długookresowych skutkach podejmowanych decyzji. W związku z tym w ramach WPF przeprowadza się pełną analizę finansów długookresowych i bieżących oraz bada się skutki finansowe podejmowanych decyzji. Wykorzystuje się także większą paletę metod i modeli formalnych: modele optymalizacyjne, stosowane w rozdz. 5, 6 i 7, teorię gier (Kornai, Maskin, Roland, 2003). Do modelowania procesów urbanizacyjnych i analizy wykorzystania terenów stosuje się teorię automatów komórkowych (Demirel i Cetin, 2010, Mantelas i inni, 2008) oraz sieci neuronowe (Kacprzyk i inni, 1999).

Wieloletnie planowanie finansowe łączy planowanie strategiczne i przygotowanie rocznego budżetu oraz uwzględnia wybrane zagadnienia budżetowania zadaniowego, zarządzania zorientowanego na cele, a także 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 WPF na tle zintegrowanego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. 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, jak wcześniej wspomniano, szacuje się zazwyczaj 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. Cichocki, 2001, 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; Finansowanie WPI, 2007 oraz Przygotowanie WPI, 2006 i WPI, 2006).

Warto wspomnieć o kilku funkcjach wieloletniego planowania finansowego, które są rzadko wymieniane w literaturze. Należą do nich:

- możliwość stosowania minimalizacji kosztów pozyskania długu oraz minimalizacji kosztów obsługi długu, w zależności od potrzeb inwestycyjnych, przy zapewnieniu płynności finansowej JST; WPF umożliwia doprecyzowanie momentu zaciągnięcia długu, jego wielkości i struktury spłaty, np. karencji długu;
- generowanie prognoz ostrzegawczych, wynikających z analizy budżetu w kolejnych latach oraz podjęcie, z wyprzedzeniem, działań zapobiegawczych wtedy, gdy jeszcze nie jest za późno i możliwe jest uniknięcie wykrytego zagrożenia;
- wyjaśnianie, poprzez odpowiednią prezentację WPF, celowości przygotowania alternatywnych scenariuszy planu finansowego i pokazania, że przy ograniczonych środkach finansowych i ustalonych w strategii preferencjach, pewnych zadań lub programów nie uda się zrealizować; wybrane zadania trzeba odłożyć na później lub w ogóle z nich zrezygnować (patrz rozdział 5.4. oraz Cichocki, 2006);
- poprawa jakości i efektywności zarządzania np. poprzez restrukturyzację lub prywatyzację usług komunalnych. Jest to możliwe dzięki analizie skutków finansowych polityk i preferencji ustalonych w WPF.

WPF, poprzez powiązanie środków finansowych z celami, badanie efektywności wydatkowania środków na poszczególne zadania oraz zharmonizowanie strumieni dochodów i wydatków, jest podstawowym narzędziem efektywnego zarządzania JST i zajmuje ważne miejsce w zintegrowanym systemie zarządzania (Vogt, 2004, Pakoński, 2001, Cichocki, 2001, Kaplan, Norton, 1996). Wieloletni oraz roczny plan finansowy powinien określać:

- a) niezbędny, racjonalny poziom wydatków bieżących zapewniający wykonanie wszystkich zadań statutowych samorządu lokalnego

-
- b) środki na realizację programów inwestycyjnych (a więc dochody majątkowe, nadwyżkę operacyjną, po uwzględnieniu kosztów obsługi zadłużenia, oraz przychody z prywatyzacji i środków zwrotnych)⁴
 - c) możliwości zadłużenia się danej JST (przede wszystkim górną pułap zadłużenia tej JST) przy przyjęciu najbardziej prawdopodobnych założeń co do warunków zaciągnięcia długu.

W analizie finansowej JST nie można opierać się na danych budżetu dotyczących tylko jednego roku. Konieczne jest przeanalizowanie budżetów z kilku kolejnych lat - z powodu zobowiązań do spłaty kredytu lub wykupu obligacji w latach przyszłych, nie ujętych w budżecie, a ściśle określonych np. w umowach kredytowych i w memorandach emisyjnych. Warto podkreślić, że w polskim systemie finansów publicznych obowiązuje, z nielicznymi wyjątkami, kasowe ujęcie budżetu. Za dochody i wydatki uznaje się rzeczywiste płatności dokonane w roku budżetowym niezależnie od tego jakiego okresu dotyczą i kiedy stały się wymagalne.

Szczególna rola wieloletniego planu finansowego polega na tym, że skupia on w sobie wszystkie najważniejsze obszary działalności JST. Jego posiadanie i sam proces prac nad WPF daje jednostkom samorządowym wielorakie korzyści.

Korzyści z wieloletniego planowania finansowego wynikają z funkcji, jakie pełni WPF. Wieloletnie planowanie finansowe:

- umożliwia racjonalne wykorzystanie zdobytych środków poprzez dokładne określenie potrzeb i możliwości finansowych
- zwiększa wiarygodność finansową gminy i umożliwia zdobycie tańszego pieniądza
- poprawia dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania i daje możliwość skorzystania ze środków zewnętrznych wtedy, gdy będą potrzebne
- poprawia efektywność zarządzania, urealnia WPI oraz pozwala uniknąć sytuacji braku środków w czasie realizacji wieloletnich zadań inwestycyjnych
- umożliwia wdrażanie strategii rozwoju JST

⁴ Dochody majątkowe obejmują przede wszystkim dotacje celowe na zadania inwestycyjne, w tym środki z UE i krajów EOG na dofinansowanie projektów oraz dochody ze sprzedaży majątku. Nadwyżka operacyjna definiowana jest jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Przychody obejmują środki z długu (kredyty i obligacje) oraz tak zwane wolne środki i nadwyżkę budżetową z roku ubiegłego, a także inne przychody, np. z prywatyzacji (patrz rozdziały 5 i 8).

- zmniejsza wpływ doraźnej polityki, niezwiązanej z efektywnością finansową, na decyzje dotyczące działalności gospodarczej; prowadzi to do podejmowania bardziej racjonalnych decyzji
- poprawia, poprzez skuteczną politykę informacyjną, komunikację ze społecznością lokalną; uspołecznia politykę kredytową i zarządzania długiem oraz proces wyboru inwestycji poprzez udostępnienie pełnej informacji o zadaniach inwestycyjnych, ich finansowaniu oraz planowanych kredytach.

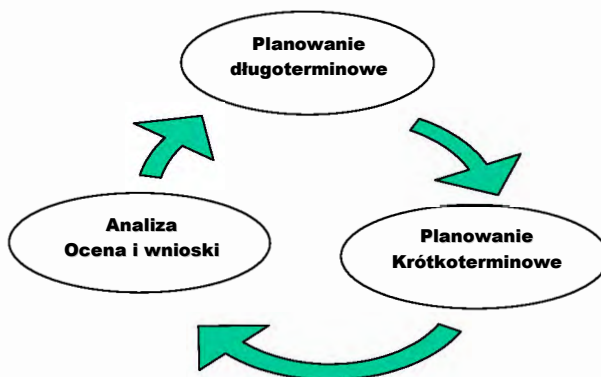
Bardzo ciekawe są wyniki badań ankietowych z ponad 130 polskich JST, które wypowiedziały się na temat celowości opracowywania wieloletniej prognozy finansowej i wszystkich zagadnień diskutowanych w tym rozdziale, związanych z wieloletnim planowaniem finansowym. Ankietowano jednostki, które aktywnie korzystają ze środków UE i są aktywnymi uczestnikami komunalnego rynku kapitałowego. Z analizy nadesłanych ankiet wynika, że ponad 34% badanych JST wskazało jako cel opracowywania wieloletniej prognozy finansowej (*WPF*) uzyskanie jak najwyższych środków z UE i równocześnie maksymalizowanie wydatków na inwestycje. JST planują w perspektywie najbliższych 8 lat maksymalizowanie wydatków na inwestycje i, jeżeli byłoby to konieczne i bezpieczne dla budżetu, zaciągałyby dług na finansowanie inwestycji, nawet powyżej limitów dotyczących zadłużenia, które zapisano w przepisach ufp. Dodatkowo, ponad 9% respondentów ankiety chciałoby uzyskać jak najwyższe środki z UE i równocześnie dążyć do zmniejszenia zadłużenia. Ponadto, 6% badanych JST wybrało jako cel maksymalizowanie wydatków na inwestycje, oraz zmniejszenie deficytu budżetowego. W sumie, około 26% ankietowanych JST wskazało łącznie na dwa, trzy, lub wszystkie cztery zaproponowane w ankiecie cele przygotowania *WPF*. Czwartym celem do wyboru było całkowite zlikwidowanie zadłużenia (wybrało je 5% JST). Z analizy odpowiedzi ankietowanych JST wynika, że 60% badanych JST dąży do uzyskania jak najwyższych środków z UE i równocześnie maksymalizowania wydatków na inwestycje oraz, przy okazji, do zmniejszenia zadłużenia lub deficytu budżetowego. Ciekawe jest to, że 5% respondentów uważa, iż powinna całkowicie zlikwidować zadłużenie, co może świadczyć o ich przekonaniu, że zadłużenie jest bardzo niebezpieczne i być może nie warto z pomocą długu finansować inwestycji. Warto podkreślić, że do likwidacji zadłużenia dążą samorzady w krajach takich, jak np. Szwajcaria, w których wypracowane nadwyżki operacyjne, na ogół, wystarczają na finansowanie lokalnych potrzeb inwestycyjnych. Potrzeby te są znacznie mniejsze niż w Polsce i w innych krajach, nowych członkach UE. Z analizy uzyskanych odpowiedzi można sądzić, iż duża część JST w Polsce (ponad 60%) ma istotne potrzeby inwestycyjne, a równocześnie w związku z tym ma duże potrzeby pożyczkowe (planuje zaciąganie długu w najbliższych latach), natomiast 6% ankietowanych nie potrafi sobie poradzić z deficytem budżetowym.

Na Diagramie 4.1. przedstawiono przepływy finansowe w budżecie JST i powiązania pomiędzy tymi przepływami i zasobami (majątkiem oraz zadłużeniem). Pokazano także sposób wyliczania środków na inwestycje w roku t , np. budżetowym, w zależności od stanu zasobów w roku poprzedzającym rok budżetowy, $t-1$.

3.2. Powiązanie wieloletniego planowania finansowego z wieloletnim planowaniem inwestycyjnym oraz z budżetem

Wzajemne powiązanie planów wieloletnich, przede wszystkim wieloletniego planu finansowego i strategii rozwoju, oraz budżetów jednorocznych jest bardzo ważne, ma służyć poprawie efektywności zarządzania w JST, a tym samym zarządzania finansami. Planowanie długoterminowe jest powiązane z planowaniem rocznym w sposób cykliczny. Wykonanie budżetu (planu rocznego) wpływa na planowanie długoterminowe poprzez uwzględnienie nowych wyników i uwarunkowań wynikających z analizy i oceny wykonania budżetu. W sposób uproszczony pokazano to na Diagramie 3.1.

Diagram 3.1. Cykliczne powiązanie planowania długoterminowego i krótkoterminowego



Źródło: Cichocki, 2001, str. 17.

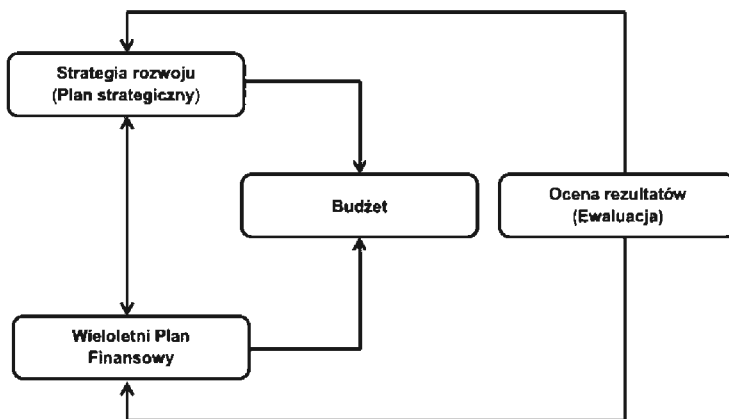
Z kolei strategia, czyli długoterminowy plan rozwoju JST, jest podstawą zarządzania. *Strategia* jest długoterminowym planem, a także koncepcją działania służącą osiągnięciu wyznaczonych celów. W strategii JST formułuje się główne

cele wieloletniego rozwoju gospodarczego. Te cele stanowią podstawę określania celów szczegółowych w poszczególnych dziedzinach działalności JST, takich jak na przykład lokalny rozwój gospodarczy, infrastruktura komunalna, usługi, sfera społeczna oraz ochrona dziedzictwa kultury i ochrona środowiska. Formułowane są strategie sektorowe JST i programy rozwoju. *Wieloletni plan finansowy* umożliwia urzeczywistnienie celów, programów i zadań zawartych w strategii JST i w strategiach sektorowych, poprzez zapewnienie źródeł ich finansowania, przy jednoczesnym zabezpieczeniu finansowania zadań statutowych i pełnym bezpieczeństwie kolumn budżetów.

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, 2010b, 2001, a także praktycy, twórcy wieloletnich prognoz finansowych (patrz np. Wieloletnia prognoza finansowa miasta stołecznego Warszawy na lata 2013-2042, kwiecień 2013, oraz projekt WPF na lata 2014-2042, 15 listopada 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 podlegają ocenie - mówią o tym wytyczne agencji ratingowych. W Polsce, wyniki budżetu są oceniane przez Ministerstwo Finansów oraz przez Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO). Nieliczne JST są oceniane przez agencje ratingowe.

Kavanagh 2007, postrzega proces wzajemnych powiązań pomiędzy wieloletnim planowaniem – strategicznym i finansowym oraz rocznym budżetem w sposób pokazany na Diagramie 3.2. Na Diagramie tym pokazano występujące powiązania (sprzężenia zwrotne) pomiędzy planem strategicznym a wieloletnim planem finansowym oraz oceną rezultatów, zarówno planu wieloletniego, jak i wyników dotyczących najważniejszych zadań i programów wynikających ze strategii. Pośrednio, ocena ta dotyczy także wykonania budżetu, gdyż dokonuje się poprzez ocenę planów wieloletnich. Tym samym, na Diagramie 3.2., wskazano na cykliczne powiązania, często przesunięte w czasie, pomiędzy strategią, planami wieloletnimi i budżetem rocznym.

Diagram 3.2. Planowanie wieloletnie, budżet i ocena rezultatów planów wieloletnich

Źródło: Shayne C. Kavanagh, 2007, str. 8

Na Diagramie 3.3. dodano połączenie zwrotne pomiędzy budżetem a WPF i strategią (poprzez WPF) oraz pomiędzy strategią i budżetem. Są to połączenia cykliczne. Ponadto, dodano połączenie pomiędzy budżetem a oceną rezultatów oraz pomiędzy WPF i oceną rezultatów. Ocena rezultatów dotyczy zarówno celów i wskaźników krótkoterminowych (cykl oceny budżetu), jak i celów długoterminowych (cykl oceny wskaźników WPF i strategii). Wskazano, że współzależność pomiędzy wieloletnim planowaniem finansowym a planem strategicznym wykorzystuje analizę i ocenę rezultatów przewidzianych zarówno w WPF jak i w budżecie. Ewaluacja budżetu i WPF decyduje o tym czy plan strategiczny pozostanie bez zmiany, czy jego niektóre cele i priorytety będą musiały być zmienione.

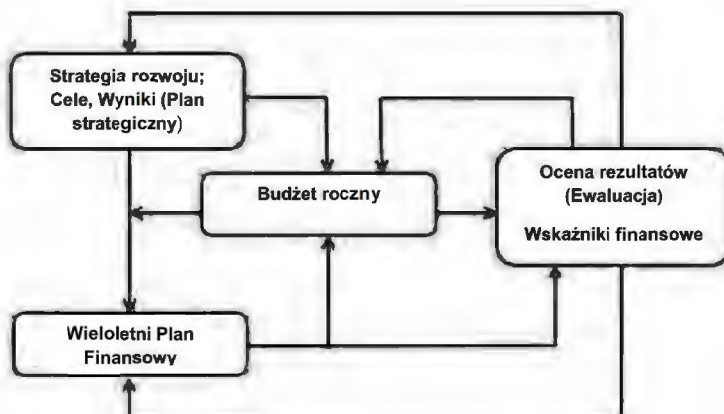
Zadaniem analiz prowadzonych w ramach WPF jest sprawdzenie czy możliwa jest realizacja wybranych celów, oraz uzyskanie założonych wartości mierników osiągnięcie celu. Analizy te powinny umożliwić sprawdzenie czy znajdują się odpowiednie fundusze, oraz czy będą one wystarczające, aby wybrane cele realizować. W wyniku analiz finansowych oraz analizy wykonania budżetu, np. w dwóch kolejnych latach, możliwe jest zrewidowanie celów strategii i zmiana wybranych celów.

Połączenie jednorocznego budżetu i wieloletniego planu finansowego jest bezpośrednie i natychmiastowe. Jakikolwiek zmiany w rocznym budżecie powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie wieloletnim i odwrotnie. Zmiany w planie wieloletnim powinny być uwzględnione w budżecie roku, którego dotyczą zmiany i we wszystkich kolejnych budżetach, na które dana zmiana w WPF będzie oddziaływała.

Ocena rezultatów i odpowiednich wskaźników finansowych ma dotyczyć budżetu oraz WPF (lub wieloletniej prognozy finansowej – WPF). Ocena ta wykonana przy wykorzystaniu wskaźników finansowych jest przekazywana do oceny zgodności tych wskaźników z miernikami realizacji celów strategicznych i wyników zapisanych w strategii celów szczegółowych i ważnych programów. Jeżeli z analiz finansowych budżetu i WPF wynika, że niektóre mierniki oraz cele w strategii powinny być zmienione, to należy je zmienić.

Diagram 3.3. 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 zadań inwestycyjnych oraz programów świadczenia usług. A ponadto, co jest najważniejsze, WPF pokazuje sposób finansowania zadań bieżących i wieloletnich ze środków własnych i zewnętrznych, także z długu, w każdym roku objętym planem. Dodatkowo, wieloletnie planowanie finansowe zapewnia płynność finansową budżetu i bezpieczeństwo finansowe w każdym roku analizowanego okresu, np. przez 10 lat.

Diagram 3.3. Planowanie wieloletnie i budżet; ocena rezultatów planów wieloletnich



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie Kavanagh, 2007, Cichocki, 2001, str. 12 i 16

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. Bitner i Cichocki, w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013, cytując wyniki badań ankietowych

przeprowadzonych wśród polskich JST podkreślają, że ponad 83% ankietowanych JST wskazało na bardzo częstą weryfikację WPF-u, na ogół przy każdej zmianie uchwały budżetowej. Wiele JST mówiło o około 12 weryfikacjach WPF rocznie. Jako podstawową przyczynę zmian uchwały i WPF-u wskazywano zmiany zadań inwestycyjnych oraz zmiany kosztów tych zadań. Tylko 5% JST stwierdziło, że WPF weryfikuje 2-3 razy w ciągu roku, natomiast ponad 9%, że wieloletnia prognoza finansowa jest weryfikowana 4-5 razy rocznie. Tylko 3% JST weryfikuje WPF jeden raz w roku. Wieloletnia prognoza finansowa nie powinna być zmieniana zbyt często.

W Polsce, ustawa o finansach publicznych nakłada wymóg uchwalania wieloletniej prognozy finansowej razem z budżetem. Prognoza ta jest następnie przedmiotem weryfikacji, zatwierdzenia przez Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO) oraz ostatecznego zatwierdzenia przez Radę lub Sejmik. Ma to miejsce zwykle w sierpniu roku na który uchwalany jest budżet.

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. Kavanagh, 2007, str. 7, 11, 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 (głównie dług), Vogt, 2004, str. 139, 141, oraz 338-340 wskazuje, że w wyniku analizy zdecydowano się na nowe rozwiązania technologiczne w obszarze świadczenia usług, natomiast Czekał, 2010, str. 34-35, mówi o znaczeniu istotnych innowacji dotyczących polityki długu w mieście stołecznym Warszawie. Cichocki, Leithe, 2000, nr 7, str. 17-18 dyskutują ciekawy przykład wykorzystania WPF - innowacyjną metodę corocznego szacowania kosztów odtworzeniowych infrastruktury, w perspektywie 40 lat, w mieście Shoreview w stanie Minnesota, USA – w celu ochrony ważnych obiektów infrastrukturalnych w mieście. Władze miasta, za zgodą mieszkańców, wprowadziły stopniowe podwyżki podatków i opłat na wiele lat przed wydaniem pieniędzy na konieczne inwestycje renowacyjne.

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 3.3. 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.

Bardzo ważne i ciekawe są prace wykonane pod kierownictwem Marka Dehoux, w Regionie Brukseli w Belgii. Dotyczą one współzależności budżetu kasowego i budżetu memoriałowego JST. Zaspół M. Dehoux, w roku 2012, opracował komputerowy model transformacji budżetu memoriałowego na kasowy dla Regionu Brukseli. Istnieje kilka ośrodków w Belgii, które chcą z tego modelu korzystać. Model zasługuje na to, żeby go upowszechnić w krajach Unii Europejskiej. Prace nad transformacją budżetu memoriałowego na kasowy podjęto także w niektórych landach niemieckich.

3.3. Zarządzanie majątkiem JST

Bardzo ważnym elementem gospodarki finansowej JST jest odpowiednie zarządzanie majątkiem – umiejętne i rozważne wykorzystanie majątku, jego prywatyzacja, która powinna prowadzić do zwiększenia wartości majątku, oraz sprzedaż majątku. Rozważna i zgodna z planem sprzedaż majątku odbywa się na ogół 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). Zarządzanie majątkiem odbywać się powinno w oparciu o wieloletni program, podobny do strategii JST, oraz być skoordynowane z wieloletnim planem finansowym. Podstawowym warunkiem prac nad wieloletnim programem prywatyzacji i sprzedaży majątku jest posiadanie wyceny majątku, która powinna być corocznie aktualizowana. Natomiast program prywatyzacji i program sprzedaży majątku (może to być jeden program) winny być ściśle skoordynowane z wieloletnim programem inwestycyjnym, prognozami dochodów JST oraz polityką finansową jednostki samorządu i jej strategią zarządzania długiem.

Ponadto, decyzje podjęte w roku budżetowym pociągają za sobą konieczność zapewnienia środków w kolejnych latach. Decyzje dotyczą realizacji zadań inwestycyjnych, w roku budżetowym i w latach następnych, które są ujęte w wieloletnim programie inwestycyjnym. Tak więc fundusze są potrzebne na realizację zadań w roku budżetowym i na dokończenie tych zadań w roku następnym, lub kolejnych latach. Ponadto, są one potrzebne w celu zapewnienia środków na eksploatację środków trwałych, które powstały w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych. Koszty eksploatacji obiektów infrastrukturalnych trzeba uwzględnić w budżecie przez wiele przyszłych lat, np. w Polsce przez 30 lat

w obszarze ochrony środowiska, 25 lat w obszarze infrastruktury drogowej (patrz wytyczne UE dotyczące studiów wykonalności na lata 2007-2013).

Kavanagh, 2007, na str. 141-143, opisuje bardzo ciekawy przykład wieloletniej analizy wydatków inwestycyjnych w Palo Alto w Kalifornii. Palo Alto posiada dziesięcioletni plan finansowy. Jako główny cel opracowania tego planu podaje równowagę wszelkich wykrytych w okresie 10 lat przypadków nierównowagi pomiędzy dochodami (ze wszystkich źródeł) a zaplanowanymi wydatkami. W tym celu po opracowaniu prognozy dochodów, analizuje szczegółowo wydatki bieżące w podziale na płace i pochodne oraz pozostałe wydatki bieżące. Prognoza płac jest oparta na trzyletnich porozumieniach i ustaleniach ze związkami zawodowymi oraz na standardach dotyczących płac w regionie, aby uniknąć utraty najlepszych pracowników wskutek arbitrażu płacowego. Prognozy pozostałych kosztów bazują na historycznych trendach, potrzebach miasta oraz danych regionalnych – wzroście gospodarczym i inflacji. Prognozy obejmujące wydatki majątkowe w WPF uwzględniają wydatki na nowe inwestycje oraz koszty eksploatacji istniejących obiektów, a także obiektów, które powstaną w wyniku nowych inwestycji. Miasto monitoruje amortyzację majątku trwałego i w prognozach przewiduje środki na remonty kapitalne i odnowę majątku. Dokładna analiza amortyzacji i odnowy majątku trwałego dokonywana jest w okresie trzydziestu lat, pomimo, że WPF opracowywany jest tylko na lat dziesięć. W ramach WPF, w budżetach ustanawiany jest tzw. „fundusz rezerwy infrastrukturalnej”, który jest wykorzystywany w przypadku, gdy w danym roku brakuje środków na zaplanowane wydatki związane z eksploatacją majątku. Godne uwagi jest to, że miasto wybiera do szczegółowej analizy najistotniejsze składniki wydatków. Przykładowo, 72% w pracowników Palo Alto jest zatrudnionych na podstawie umów ze związkami zawodowymi. Miasto przyjmuje, że ten wysoki udział jeszcze się zwiększy, przewiduje nawet powstanie nowych organizacji związkowych i odpowiednio zwiększa prognozowane koszty. Równocześnie prowadzi, jak przyznaje ciężkie, negocjacje ze związkami zawodowymi dotyczące kontraktów o zatrudnieniu. Ponadto, stosuje logiczną politykę powiązania dochodów i wydatków. Jeżeli przewiduje zmniejszenie dochodów z wybranego źródła, to stara się zmniejszyć wydatki, typowo z tym źródłem powiązane. Zmniejszenie wydatków inwestycyjnych jest automatyczne w przypadku niższych dochodów majątkowych.

Vogt, 2004, str. 139, mówi zarówno o konieczności wyceny majątku, jak i zabezpieczeniu środków na eksploatację infrastruktury. Potwierdzenie tego zalecenia można znaleźć w rekomendacjach GFOA: Szacowanie i utrzymanie majątku, 2010, Finansowanie WPI, 2007 i WPI, 2006, WPI i rozwój gospodarczy, 2011, w której omówiono również powiązanie wieloletniego planowania inwestycji z rozwojem gospodarczym. Także Casey, Mucha, 2008 twierdzą, że

uwzględnianie w WPF kosztów eksploatacji istniejących i mających powstać obiektów infrastrukturalnych jest absolutnie konieczne.

Ponad 120 polskich JST⁵ odpowiedziało na ankiety dotyczące WPF. W części ankiety dotyczącej zarządzania majątkiem pytano o posiadanie wieloletniego programu zarządzania majątkiem oraz planu sprzedaży i prywatyzacji majątku a także dokumentów zawierających wycenę posiadanego majątku. Na podstawie analizy ankiet można sformułować następujące wnioski. Ponad 25% respondentów odpowiedziało, że nie posiada ani wyceny majątku ani programu sprzedaży i prywatyzacji majątku. Ponad 25% w ogóle nie udzieliło odpowiedzi. Pozostałe ankietowane JST odpowiedziały następująco: ponad 13% JST stwierdziło, że posiada zarówno program sprzedaży jak i dokument z wyceną majątku, a ponad 7% JST odpowiedziało, że posiada tylko program sprzedaży majątku. Około 10% JST odpowiedziało, że posiada wycenę majątku i częściowy program sprzedaży, a ponad 12%, że posiada dokument z wyceną posiadanego majątku, nie podając żadnych dodatkowych wyjaśnień np. dotyczących formy i charakteru tego dokumentu. Te dwie odpowiedzi dotyczące „częściowego posiadania” wyceny majątku i programu sprzedaży uniemożliwiały klarowną interpretację uzyskanych wyników. Trudno bowiem interpretować posiadanie niezdefiniowanego, częściowego programu sprzedaży jako wieloletni program sprzedaży. Nie wiadomo także jak interpretować posiadanie częściowej wyceny majątku. Można jednak stwierdzić, że w Polsce program zarządzania majątkiem posiada około 15% JST.

Uwzględnienie kosztów eksploatacji zrealizowanych zadań inwestycyjnych w WPF oraz WPI jest bardzo ważne, gdyż umożliwia na etapie planowania, kilka lat przed zakończeniem prac nad zadaniem inwestycyjnym, poprawne zaplanowanie wydatków bieżących będących skutkiem zaplanowanych inwestycji. Jeżeli koszty te uwzględnia się dopiero w wydatkach bieżących budżetu roku, w którym dana inwestycja wchodzi do eksploatacji – jest już za późno. Szacowanie tych kosztów jest bardzo ważnym elementem polityki planowania wydatków bieżących. Na diagramach 4.1. oraz 3.4. widać, że koszty eksploatacji dodają się do wydatków bieżących i pomniejszają nadwyżkę operacyjną. Jeżeli zaplanuje się zbyt niskie koszty eksploatacji, to nadwyżka operacyjna może być nawet ujemna. Z analizy ponad 120 ankiet otrzymanych od miast na prawach powiatu, gmin, powiatów i województw wynika, że coraz większa liczba JST docenia wagę uwzględniania kosztów eksploatacji w przyszłych wydatkach bieżących pomimo formalnego braku obowiązku uwzględniania kosztów eksploatacji w wieloletniej prognozie finansowej. Spośród ankietowanych JST, 49% odpowiedziało że

⁵ Wśród ankietowanych były miasta na prawach powiatu, gminy wiejskie, powiaty oraz województwa. Ankiety przeprowadzono w czerwcu i lipcu 2013 roku.

uwzględnia koszty eksploatacji zrealizowanych zadań inwestycyjnych w wieloletniej prognozie finansowej, natomiast 36%, że nie uwzględnia tych kosztów. Około 13% JST, stosuje metodę dokładnego szacunku kosztów eksploatacji na podstawie istniejącego majątku trwałego i planowanych inwestycji. Większość badanych JST które uwzględniają przyszłe koszty eksploatacji majątku, uwzględnia je w uproszczony sposób: 30% JST nie podaje dokładnej metody, 30% JST wykorzystuje do prognozowania średnią kosztów eksploatacji wyliczoną za ostatnie 3-5 lat, natomiast około 6% wylicza te koszty jako określony procent przyrostu planowanych wydatków inwestycyjnych.

3.4. Finansowanie inwestycji; WPI

Samorządy lokalne na całym świecie, także w Polsce, posiadają ograniczone środki na rozwój i modernizację infrastruktury. Z tego powodu JST, które chcą się rozwijać i podnosić standard usług świadczonych na rzecz mieszkańców, starają się wypracować jak najwyższe fundusze z działalności operacyjnej oraz poszukują funduszy zewnętrznych. Fundusze te wykorzystywane są przede wszystkim na finansowanie inwestycyjnych zadań infrastrukturalnych. Jednostki samorządu inwestujące w rozbudowę infrastruktury, w przyszłości będą prężniejsze gospodarczo od innych. Wszystkie inwestycje, a przede wszystkim realizowane za pożyczone pieniądze, powinny przynieść korzyści mieszkańcom umożliwiając podniesienie poziomu usług i jakości życia. Ponadto, w wybranych przypadkach powstałe w wyniku inwestycji obiekty infrastrukturalne mogą być źródłem dochodów dla JST, głównie dla gmin, z opłat pobieranych za świadczone usługi. Na przykład dotyczy to zaopatrzenia w wodę, usług kanalizacyjnych oraz zbierania i utylizacji odpadów stałych, a także autostrad.

Środki przeznaczone przez JST na finansowanie inwestycji stanowią sumę dochodów majątkowych, nadwyżki operacyjnej oraz sumarycznych przychodów. Nie należy ich utożsamiać z wydatkami inwestycyjnymi. Środki te są wyższe od wydatków inwestycyjnych gdy w budżecie zaplanowano nadwyżkę, która może być przeznaczona na zwiększenie środków obrotowych bądź na finansowanie deficytu w przyszłym roku budżetowym. Jeżeli są one równe wydatkom inwestycyjnym, to budżet jest zbilansowany. Gdy środki są niższe od zaplanowanych wydatków inwestycyjnych, to w budżecie trzeba zaplanować dodatkowy deficyt, który musi zostać sfinansowany dodatkowym długiem - kredytem, pożyczką lub emisją papierów dłużnych. Przypadek taki występuje w dużej liczbie JST w Polsce, które poszukują środków zewnętrznych na realizację zadań infrastrukturalnych.

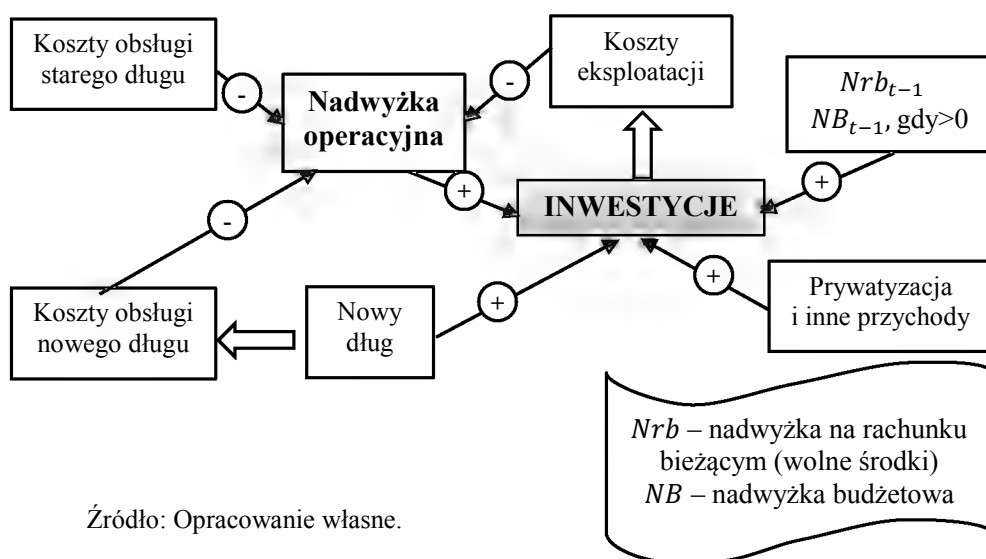
Jednostka samorządu terytorialnego dysponuje pulą dochodów, którą stanowią – kwota wypracowanej z beżacej działalności nadwyżki operacyjnej,

dochody majątkowe oraz kwota przychodów. Fundusze te można podzielić na wewnętrzne, czyli dochody ze sprzedaży majątku oraz przychody z prywatyzacji, oraz fundusze zewnętrzne.

Środki zewnętrzne mogą być bezzwrotne (dotacje na cele inwestycyjne, fundusze z UE i innych krajów OECD na finansowanie inwestycji), oraz zwrotne, pochodzące przede wszystkim z długu (kredyty, pożyczki i obligacje). Środki na realizację programów inwestycyjnych - dochody majątkowe, nadwyżka operacyjna, po uwzględnieniu kosztów obsługi istniejącego zadłużenia, oraz przychody z prywatyzacji i długu są ze sobą ściśle powiązane. Pokazano to na Diagramie 4.1. przedstawiającym przepływy finansowe JST.

Warto podkreślić, że o wysokości nadwyżki operacyjnej, która jest wewnętrznym źródłem finansowania inwestycji decydują zarówno dochody bieżące jak i wydatki bieżące. Wydatki bieżące (zarówno osobowe, jak i rzeczowe) są w znacznej mierze nieelastyczne, tzn. możliwości ich redukcji są bardzo ograniczone - wbrew powszechnie głoszonym hasłom zmniejszania wydatków i zwiększania oszczędności w sektorze publicznym. Wielkość kwot przeznaczanych na obsługę zadłużenia (na płatności odsetkowe) jest niemalże w ogóle nieelastyczna. Ich zmiana wymaga renegocjacji umów kredytowych. Nadwyżka operacyjna jest wyższa gdy rosną dochody bieżące. Nadwyżka maleje, gdy rośnie dług i w związku z tym rosną koszty obsługi długu, które zwiększają wydatki bieżące. Powiązania pomiędzy nadwyżką operacyjną a przychodami z długu i wysokością wydatków inwestycyjnych pokazano na Diagramie 3.4.

Diagram 3.4. Wykorzystanie nadwyżki operacyjnej i przychodów w finansowaniu inwestycji



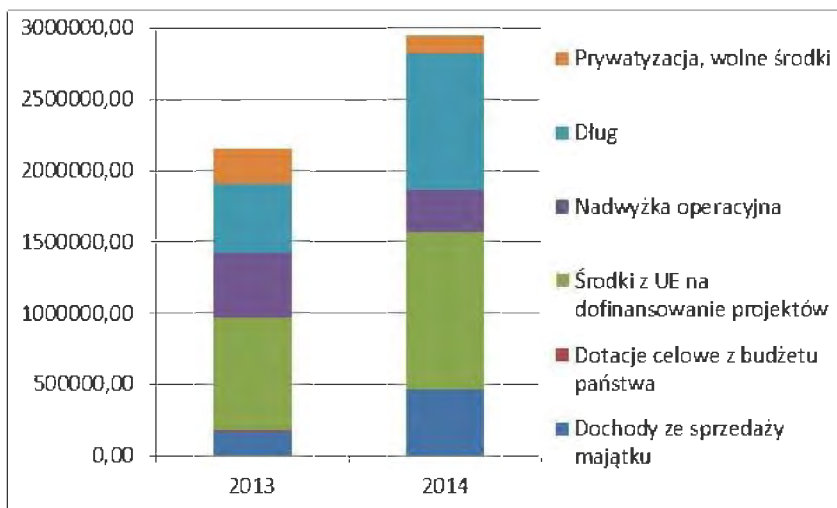
Źródło: Opracowanie własne.

Nowy dług generuje dodatkowe koszty obsługi długu. Fundusze wydatkowane na inwestycje generują koszty eksploatacji obiektów, które powstały w wyniku tych inwestycji. Tak więc nadwyżka operacyjna jest pomniejszona o koszty obsługi długu – starego, już istniejącego i nowego, który został zaciągnięty w roku t. Ponadto, wartość nadwyżki operacyjnej zmniejszają koszty eksploatacji obiektów infrastruktury, które są tym większe im wyższe są inwestycje w kolejnych latach.

Równocześnie, nowy dług powiększa pulę środków na finansowanie inwestycji, podobnie jak wynikowa wartość nadwyżki operacyjnej. Pulę środków na finansowanie inwestycji powiększają pozostałe przychody, np. z prywatyzacji oraz dodatkowe przychody – środki z nadwyżki budżetowej z roku ubiegłego (jeżeli wystąpiła) i wolne środki, nadwyżka na rachunku bieżącym pochodząca z rozliczeń pożyczek i kredytów z lat ubiegłych.

Na Diagramie 3.4. nie pokazano dochodów majątkowych, bardzo ważnego źródła finansowania inwestycji. Dochody majątkowe, w rozbiciu na dochody ze sprzedaży majątku, dotacje na cele inwestycyjne i fundusze z UE, pokazano na rysunku 3.1., wskazując wszystkie źródła finansowania inwestycji, na przykładzie miasta st. Warszawy w latach 2013 i 2014.

Rysunek 3.1. Źródła finansowania inwestycji



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta st. Warszawy; Budżet 2014, 15 grudnia 2013.

Wieloletni program inwestycyjny jest narzędziem systematyzującym proces realizacji zadań inwestycyjnych planowanych w strategii rozwoju gospodarczego i społecznego JST. W programie inwestycyjnym ustala się kolejność wykonywania zadań oraz ich zakres rzeczowy. Ustala się w nim także fundusze na realizację zadań w kolejnych latach np. w okresie 5-7 lat. Wieloletni program inwestycyjny, który jest częścią WPF, powinien być corocznie aktualizowany i podlegać ocenie i weryfikacji podobnie jak WPF i budżet (patrz Diagram 3.3.). WPI jest narzędziem planowania, ma charakter planu kroczącego i zawsze powinien obejmować okres 5-7 lat, tak, aby nie tracił swej aktualności. W ten sposób JST będą dysponowały programem inwestycyjnym i szczegółami dotyczącymi jego finansowania w okresie minimum pięciu lat.

Ważne jest, aby JST stale dysponowała aktualnym wykazem potrzeb w zakresie zadań inwestycyjnych. Źródłem informacji o kosztach inwestycji mogą być karty zadań inwestycyjnych opracowane na podstawie wniosków wynikających z oceny stanu usług publicznych oraz stanu technicznego i funkcjonalnego majątku komunalnego, a także studia wykonalności poszczególnych projektów (Stanek, Śmiałkowski, 2001, Cichocki, 2006). Ważniejsze zadania inwestycyjne identyfikowane są również w różnego rodzaju planach rozwoju społeczno – gospodarczego i przestrzennego, a także we wnioskach zgłoszonych przez radnych, mieszkańców, lokalne organizacje i podmioty gospodarcze. Wykaz ten powinien zawierać podstawowe dane o zadaniach inwestycyjnych oraz źródła ich finansowania w kolejnych latach prognozy. Warto zaproponować jego prowadzenie w formie rejestru z wykorzystaniem informatycznych baz danych. Uzupełnianie danych powinno się odbywać w sposób ciągły, zaś ich weryfikacja powinna następować corocznie, przy przygotowaniu budżetu.

Liczba przedstawionych wniosków inwestycyjnych oraz koszty ich wykonania zwykle przewyższają możliwości realizacyjne budżetu. Z tego powodu nie wszystkie zadania mogą znaleźć swoje miejsce w wieloletnim planie inwestycyjnym i wieloletnim planie finansowym. Ważnym etapem prac planistycznych powinno być określenie kolejności realizacji każdego zadania (jego rangi). Kolejność określa się przy zastosowaniu odpowiednio przygotowanego zestawu kryteriów. Ustalony w ten sposób ranking wnioskowanych zadań, nazywany często *listą zadań według priorytetów inwestycyjnych*, jest podstawą wyboru zadań do umieszczenia w WPI (Cichocki, 2006, str.18 i 2001, Cichocki, Opałka, 2005, Stanek, Śmiałkowski, 2001, Cichocki, Leithe, 2000).

Aby dokonać wyboru najważniejszych przedsięwzięć konieczne jest dysponowanie informacjami o wielkości nadwyżki operacyjnej oraz dochodów majątkowych, które mogą być przeznaczone na sfinansowanie realizacji planowanych zadań. Wielkość tych środków szacuje się w układzie rocznym, co ułatwia ich powiązanie z wielkością nakładów odzwierciedlających wstępnie

ustalony zakres rzeczowy WPI. Proces tego pierwszego przybliżenia nie powinien odbywać się w sposób tylko i wyłącznie wymuszony możliwościami finansowymi. Należy się kierować potrzebami JST określonymi w planie strategicznego rozwoju oraz optymalnym okresem realizacji poszczególnych etapów wszystkich przedsięwzięć wynikającym przede wszystkim z warunków technicznych. Pewne zadania można przesuwac w czasie. Przyjęta wielkość nakładów na wykonanie zadań ujętych we wstępnej wersji WPI skutkuje najczęściej koniecznością ponownego przeanalizowania możliwości finansowania zadań, w tym szczególnie z udziałem środków ze źródeł zewnętrznych, zarówno z dotacji jak i z długu.

Wieloletni program inwestycyjny, łącznie z WPF, wyznacza ramy finansowania zadań inwestycyjnych i podejmowania długoterminowych decyzji dotyczących planowania inwestycji i rozwoju gospodarczego. WPI powinien odzwierciedlać i stopniowo zaspakajać potrzeby w zakresie infrastruktury i usług JST. Powinien także być ściśle powiązany z programem zarządzania mieniem komunalnym – umożliwiać analizę stanu mienia oraz kosztów jego eksploatacji. Wieloletni program inwestycyjny jest narzędziem pozwalającym optymalnie wykorzystywać środki na inwestycje – w długim okresie czasu oraz w rocznym budżecie. Z tego powodu przygotowanie wieloletniego planu inwestycyjnego jest jednym z warunków powodzenia prac nad wieloletnim planem finansowym. Cichocki i Leithe, 2000, nr 6, pisali o zależności pomiędzy procesem planowania i finansowania inwestycji - określaniu potrzeb inwestycyjnych JST, metodach finansowania infrastruktury, ocenie zdolności kredytowej i zasobów finansowych (patrz także Vogt, 2004, rozdz. 2 i 5).

Wieloletni plan finansowy, łącznie z WPI, określa zbliżoną do optymalnej, realistyczną ścieżkę finansowania zadań inwestycyjnych zaplanowanych w JST, w kolejności ustalonej w wieloletnim planie inwestycyjnym. Ścieżkę tę można zdefiniować jako program realizacji zadań inwestycyjnych o maksymalnych, w danym okresie, sumarycznych wydatkach na inwestycje. Wydatki te można zrealizować przy określonych dochodach majątkowych oraz kosztach związanych z pozyskaniem pożyczek i kredytów w taki sposób, aby zachowana była płynność finansowa budżetu (Cichocki, 2004, 2010a). Zgodnie z wieloletnim planem finansowym realizowane wydatki, w tym wydatki inwestycyjne, gwarantują spełnienie warunków zapisanych w ufp dotyczących bilansowania wydatków bieżących oraz ograniczonych całkowitych kosztów obsługi długu.

Zarówno w wieloletnim planie finansowym, jak i w wieloletnim planie inwestycyjnym kluczowe jest oszacowanie dopuszczalnego poziomu wydatków inwestycyjnych w każdym kolejnym roku objętym prognozą. Będą one w WPI górną granicą dla wydatków inwestycyjnych, przewidzianych do poniesienia w kolejnych latach. Dostyc często zdarza się, że wskutek zbyt wysokich wydatków inwestycyjnych i zbyt wysokiego długu zaciąganego w przeszłości przez JST, już

po roku, najpóźniej po dwóch latach, JST jest zmuszona znacznie ograniczyć poziom wydatków inwestycyjnych przez okres kilku kolejnych lat (Cichocki, 2010, oraz 2004 i 2002).

Liczba zadań, a więc także i nakłady inwestycyjne mogą się zmniejszyć po ustaleniu puli środków dostępnych na finansowanie inwestycji, w tym dopuszczalnego, bezpiecznego poziomu długu, który JST może zaciągnąć w okresie prognozy. Realizowane będą te zadania, na które JST zdobędzie środki bez naruszenia bezpieczeństwa finansowego.

3.5. Zarządzanie długiem

Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego, tak samo jak wieloletnie planowanie finansowe, jest procesem. Polega ono na określeniu zdolności JST do zaciągania długu i możliwości jego spłaty - określeniu bezpiecznego dla JST poziomu zadłużenia oraz jak najefektywniejszego wykorzystania wszystkich form długu. Podstawowym elementem zarządzania długiem jest odpowiedź na pytanie czy wskazane jest korzystanie ze środków pożyczkowych. Dopiero, po pozytywnej decyzji dotyczącej zaciągnięcia długu, należy ustalić *ile pożyczyć, kiedy pożyczać i jaka powinna być struktura długu* (plan spłat, oprocentowanie, karencja). Zarządzanie długiem polega na dokonaniu wyboru najkorzystniejszej opcji pozyskania funduszy, takiej, która ma przewagę nad innymi opcjami, przede wszystkim pod względem kosztów. Wybrana opcja powinna być mniej kosztowna od innych opcji, ewentualnie powinna przynosić określone korzyści, np. przychody z inwestycji finansowanej z długu. Ponadto, spłaty długu (jego struktura) powinny być dopasowane do terminów, w których JST jest w stanie spłacać dług i zapewnić płynność budżetu, a ryzyka związane z wybraną formą długu i metodą finansowania powinny być niższe niż w innych przypadkach. Zarządzanie długiem obejmuje także efektywne monitorowanie terminów spłat wszystkich rat i odsetek, oraz przygotowywanie sprawozdań ze wszystkich bieżących i przyszłych zobowiązań dotyczących pożyczek, kredytów i obligacji.

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 rozdziały 5 i 10 w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013). W przypadku, gdy prognoza kwoty długu obejmuje jedynie dług istniejący lub gdy jest sporządzana na okres krótszy niż np. 7 lat, świadczy to o nieefektywnym planowaniu wieloletnim, w szczególności, niemożliwe jest wtedy planowanie finansowania przyszłych zadań inwestycyjnych. Jeżeli na przykład zadania inwestycyjne, zgodnie z ufp, zaplanowano na okres 4 lat (rok budżetowy i 3 lata

następne), a w roku czwartym, obowiązkowej w Polsce prognozy finansowej, zaciągnięto dług na finansowanie zadania inwestycyjnego, to przy 7-letniej prognozie ten dług może mieć co najwyżej dwuletni okres zapadalności. Spłata kredytu lub wykupu obligacji musiałaby mieć miejsce w szóstym roku okresu planowania. Jest to obecnie sytuacja bardzo rzadka. JST zaciągają dług na okres dłuższy niż trzy lata. Okres spłaty wielu długów często przekracza 10 lat, nierzadko 20 lat, a kredyty na okres 8-12 lat są bardzo częste.

Wśród ponad 400 jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, które odpowiedziały na ankietę w drugiej połowie 2012 r., ponad 46% JST w roku 2011 zaciągało kredyty na okres 8-12 lat i powyżej 12 lat (56% w r. 2010). Natomiast ponad 41% JST zaciągało kredyty na okres 4-7 lat (w roku 2010 było to 62%). W latach 2011 i 2010 około 90 % wszystkich JST zaciągało kredyty o dłuższym niż trzyletni okres zapadalności. Jeżeli zadania inwestycyjne, ujęte w wieloletnim programie inwestycyjnym, będą finansowane z długu, to przez kilka lub kilkanaście lat, do końca okresu zapadalności długu, trzeba w budżecie uwzględnić koszty obsługi długu. Taki obowiązek nakłada obecnie ufp na jednostki samorządu terytorialnego przy przygotowaniu wieloletniej prognozy finansowej. W Polsce wiele JST przygotowuje prognozy finansowe na bardzo długi okres, powyżej 30 lat (JST przygotowują *WPF* na okres 4 lat oraz do zakończenia zapadalności zobowiązań – na okres, na jaki wylicza się nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia (patrz także rozdz. 10.)). Są to na ogół duże miasta - Kraków, Warszawa, Wrocław, Siedlce, Szczecin. Inne duże miasta, takie jak Poznań, Białystok, Rzeszów opracowują prognozy finansowe na okres 20 - 29 lat. Większość miast na prawach powiatu opracowuje prognozy finansowe na okres kilkunastu 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.

Korzystanie ze środków kredytowych to z jednej strony przyspieszenie finansowania wybranych zadań, z drugiej, przesunięcie w czasie finansowania zadań i usług ze środków własnych budżetu. Równocześnie, poprzez odłożenie w czasie spłaty zadłużenia, ciężar opłaty za przyszłe usługi przeniesiony zostaje na osoby, które będą z tych usług korzystały w przyszłości. Proces przekazywania zobowiązań finansowych JST zarządowi następnej kadencji, a często następnemu pokoleniu jest bardzo ważny. Wymaga on zrozumienia i zaakceptowania celów i racjonalnych argumentów, które przemawiają za przejściem zobowiązań JST, łącznie z jej zadłużeniem. Z tego powodu w zarządzaniu długiem bardzo ważne jest przestrzeganie standardów i korzystanie z tzw. dobrych praktyk - wzorców

i zasad (patrz Bitner, Cichocki, rozdz. 10 i Cichocki rozdz. 11 w: Bitner, Cichocki, Sierak, 2013).

Standardy zarządzania długiem nie stanowią zazwyczaj sztywnych norm prawnych. Powstają w wyniku długotrwałego procesu kształtowania się określonych praktyk w zakresie zarządzania finansowego oraz oceny przydatności tych praktyk z punktu widzenia realizacji założonych celów. W wielu przypadkach dobre praktyki stają się normą zwyczajową, respektowaną przez jednostki władzy terytorialnej niezależnie od wymogów prawnych. Ponadto inwestorzy, zainteresowani nabywaniem różnych form długu JST, sami formułują standardy i dobre praktyki, które mają decydować o bezpieczeństwie tego długu. Decydującą rolę w zakresie oceny danych praktyk jako „dobrych” oraz istotną rolę w ich upowszechnieniu odgrywają organizacje profesjonalistów, w szczególności stowarzyszenia zrzeszające praktyków w obszarze finansów publicznych, związki jednostek samorządu terytorialnego oraz agencje ratingowe. Różnice między normami prawnymi a dobrymi praktykami w zakresie zarządzania finansowego mają często tylko formalny charakter. Przykładowo, brytyjska organizacja profesjonalna CIPFA formułuje zalecenia adresowane do JST pomimo braku prawnego mandatu w tej sferze, natomiast regulator nakazuje jednostkom władzy lokalnej respektowanie zaleceń CIPFA. Mają one zatem charakter tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Zalecenia formułowane przez amerykańską organizację specjalistów ds. finansów publicznych, Government Finance Officers' Association, w odróżnieniu od zaleceń CIPFA, nie są oficjalnie respektowane przez regulatora, są jednak powszechnie stosowane ze względu na solidne oparcie w teorii finansów i dostosowanie do oczekiwań inwestorów (popytowej strony rynku). GFOA pełni także ważną rolę w negocjacjach z agencjami ratingowymi, jako reprezentant interesów samorządów. Dobre praktyki promowane przez niemieckie organizacje jednostek samorządu terytorialnego powstają w wyniku współpracy z kredytodawcami. Okólniki wydawane przez organy nadzoru finansowego uwzględniają opinie formułowane przez organizacje kredytodawców, w szczególności Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB). Także w Polsce organizacje samorządowe takie jak Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz Związek Banków Polskich odgrywają ważną rolę w kształtowaniu reguł fiskalnych dotyczących długu.

Wpływ agencji ratingowych na praktyki zarządzania finansami oraz zarządzania długiem JST, jest szczególnie widoczny w krajach, w których decydujące znaczenie dla ograniczania dostępu jednostek samorządu terytorialnego do rynku kapitałowego mają mechanizmy dyscypliny rynkowej. Agencje stanowią ważny element infrastruktury komunalnego rynku kapitałowego w krajach o rozbudowanych normach prawnych ograniczających możliwości zaciągania i ustalania warunków zadłużenia (Foremny, 2011, Vulovic, 2010, Kehew, Matsukawa, Petersen, 2005, Freire, Petersen, 2004, Petersen, Cihfield, 2000).

Najbardziej znane agencje z bogatym i długim doświadczeniem na rynku amerykańskim obejmują swoją działalnością – zwłaszcza w ciągu ostatnich 20 lat – także jednostki władzy terytorialnej poza Stanami Zjednoczonymi. Ta międzynarodowa perspektywa jest źródłem zróżnicowanych systemów, reguł i praktyk w zakresie zarządzania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Skłania także do opracowywania zobiektywizowanych kryteriów i ocen wiarygodności kredytowej – opracowywania różnego rodzaju rankingów tych jednostek (patrz Bitner, rozdz. 6.4. w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013). Zarządzanie finansowe, w szczególności zarządzanie długiem, stanowi tylko jeden z czynników uwzględnianych przez agencje w procesie przyznawania ratingu, jednakże formułowane przez agencje metodyki określające kryteria ratingu jednostek władzy terytorialnej mają istotny wpływ na kształtowanie się w JST określonych praktyk zarządzania. Pośrednio stanowią istotne źródło generowania standardów zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego.

Polityka zarządzania długiem powinna obejmować wszystkie rodzaje długu zaciąganego przez JST. W USA są to: dług ogólny (dług, którego spłata obciąża dochody funduszu ogólnego) włączając w to także transakcje leasingu finansowego, obligacje przychodowe, pożyczki ze stanowych funduszy rewalwingowych i tzw. bond banks (State Revolving Loan Funds and Pools), instrumenty typu „hybrydowego” (np. dług spłacany z wyodrębnionych dochodów lub zabezpieczony w szczególny sposób). Powinna także regulować krótkookresowe pożyczki wynikające z potrzeb płynnościowych - patrz Kavanagh, 2007, oraz agencje ratingowe S&P, Fitch, Moodys. Polityka zarządzania długiem powinna umożliwiać ustalenie limitów lub akceptowalnych poziomów zadłużenia typu prawnego, finansowego i informacyjnego. Limity prawne mogą być określone w konstytucji lub ustawach (np. w USA – stanowych, poszczególnych landów w Niemczech), statutach JST, ewentualnie w uchwałach lub umowach wewnętrznych.

Limity konstruowane są zwykle jako wskaźniki dotyczące bezpośrednio poziomu długu, np. dług na mieszkańca, długu w relacji do dochodów, dług do podatkowej wartości nieruchomości, a ponadto dotyczą kosztów obsługi długu, np. koszt obsługi długu w relacji do dochodów (lub wydatków funduszu ogólnego - USA). Patrz Bitner, 2013a, Bitner, Cichocki, Sierak, 2013, Cichocki, Leithe, 2000, Tigue, 1998, Kurish, Tigue, 1993, oraz rekomendacje GFOA „Debt Policy Handbook”, 1994, Polityka długu. Ograniczanie poziomu długu, 1995). Limity dotyczące obligacji przychodowych obejmują zwykle wskaźnik kosztów obsługi długu (roczne koszty obsługi długu w relacji do przychodów zabezpieczających długi). Limity dotyczące długu krótkoterminowego dotyczą na ogół celów i okoliczności uzasadniających zaciągnięcie takiego długu oraz warunków dotyczących wielkości zadłużenia.

Ponadto, polityka zarządzania długiem powinna obejmować zasady strukturyzacji zadłużenia: określenie maksymalnego okresu zapadalności, przeciętnej zapadalności, preferencje dotyczące sposobu spłat rat („annuitetowe”, lub równe raty kapitałowe), formy długu - dług krajowy lub w walutach obcych, stosowanie opcji wcześniejszego wykupu z uwzględnieniem warunków rynkowych i potrzeb budżetu, stosowanie długu opartego na zmiennej lub stałej stopie procentowej. Powinna także obejmować dopuszczalne formy zabezpieczenia długu. W szczególności polityka długu powinna zawierać ustalenia dotyczące korzystania z instrumentów pochodnych: zasady nabywania instrumentów pochodnych (derywatów), warunki uzasadniające stosowanie derywatów, rodzaje derywatów dopuszczalnych i niedopuszczalnych, sposoby pomiaru, oceny i zarządzania ryzykiem (m.in. ryzykiem prawnym, ryzykiem kredytowym, ryzykiem przedwczesnego zakończenia umowy kredytowej, ryzykiem refinansowania). Polityka zarządzania długiem powinna także określać dopuszczalne praktyki w zakresie emisji długu, kryteria określenia sposobu sprzedaży (procedury zamówień: przetargu, sprzedaży negocjowanej). Powinna także określać warunki dotyczące ratingu (liczbę ratingów, sposób wyboru usługodawcy) oraz inne zasady bieżącego zarządzania długiem. W szczególności, w postanowieniach polityki długu ustala się zasady ewentualnego inwestowania przychodów stanowiących wolne środki, obowiązki informacyjne, gwarancje przestrzegania zgodności postępowania z prawem oraz zasady informowania inwestorów. Patrz Bitner, rozdz. 6 w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013.

Ważna jest także polityka informacyjna prowadzona przez JST w zakresie zarządzania długiem. Limity dla celów informacyjnych dotyczące publicznej polityki informacyjnej powinny określać:

- zadania, które mogą być finansowane z długu lub nie mogą być w ten sposób finansowane, Powinny także zawierać odniesienia do transakcji typu PPP
- rodzaje długów, które mogą lub nie mogą być emitowane
- cele związane z rozwojem gospodarczym JST oraz finansowaniem inwestycji z długu
- ewentualne zamierzenia dotyczące podniesienia opłat, lub podatków, w związku z zaciąganiem długiem na finansowanie określonej inwestycji.

Standardy zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego wynikają z tzw. dobrych praktyk samorządów w Kanadzie i USA, gdzie wykorzystanie długu przez samorządy do finansowania inwestycji jest najbardziej zaawansowane oraz w krajach UE, w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Norwegii i Szwajcarii.

System wzajemnie ze sobą połączonych standardów, określonych w dwóch obszarach zarządzania długiem, wieloletniego planowania oraz instytucjonalnych metod i narzędzi zarządzania omówiono w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013 (Bitner, Cichocki, rozdz. 10, patrz także Diagram 10.1.). Główną uwagę skupiono na relacjach pomiędzy poszczególnymi standardami i ocenie wykonania tych standardów przez JST. Zaprezentowano piętnaście następujących standardów.

1. Istnienie wieloletniego planu finansowego (WPF) oraz wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI) - na okres co najmniej 7 lat.
2. Uchwalanie wieloletniego planu finansowego i wieloletniego planu inwestycyjnego przez organ stanowiący (radę JST).
3. Opracowanie wieloletniego planu finansowego i wieloletniego planu inwestycyjnego w kilku wariantach, np. optymistycznym, bazowym i ostrzegawczym.
4. Istnienie prognozy długu na okres co najmniej 7 lat, obejmującej dług istniejący oraz dług planowany, najlepiej do końca okresu zapadalności zobowiązań.
5. Istnienie wyceny majątku oraz wieloletniego programu sprzedaży i prywatyzacji majątku.
6. Uwzględnianie w WPF oraz WPI kosztów eksploatacji zrealizowanych zadań inwestycyjnych.
7. Istnienie polityki zarządzania długiem.
8. Koncentracja kompetencji w zakresie zarządzania długiem.
9. Dokumentowanie procedur w zakresie zarządzania długiem i ryzykiem związanym z zaciąganiem długu w ramach kontroli zarządczej.
10. Jawność procesów związanych z zarządzaniem długiem.
11. Ograniczanie ryzyk związanych z zaciąganiem zadłużenia przez wykorzystywanie pochodnych instrumentów finansowych.
12. Posiadanie ratingu - zewnętrznej oceny ryzyka kredytowego JST.
13. Oparcie oceny ofert na efektywnym koszcie kredytu.
14. Stosowanie złotej zasady zarządzania finansami samorządowymi.

Standard numer 12 jest zdefiniowany jako dwuczęściowy, alternatywnie uwzględniający rating krajowy i międzynarodowy. Warto zauważyć, że 7 standardów (od 1 do 7) jest bezpośrednio związanych z wieloletnim planowaniem finansowym. Ponadto, 4 standardy (od 11 do 14) są pośrednio powiązane z planowaniem wieloletnim. Dla każdego standardu Bitner i Cichocki zdefiniowali kilka kryteriów wypełniania standardu (od dwóch do sześciu). Każdemu kryterium przypisano określoną liczbę punktów – od zera do dziesięciu. Wszystkie standardy omówiono dokładnie w rozdz. 10 monografii Bitner, Cichocki, Sierak, 2013.

Funkcje wieloletniego planowania finansowego, które wpływają na przestrzeganie standardów zarządzania długiem w tym obszarze są znane na rynku

międzynarodowym i są intuicyjnie klarowne, jednakże w polskiej praktyce nie są dostatecznie doceniane. Dotyczy to wpływu zaciągniętego długu na budżet (spłata rat i koszt odsetek w kolejnych latach całego okresu spłaty długu), wpływu eksploatacji wybudowanych obiektów na bieżące koszty budżetu oraz posiadania wieloletniego programu sprzedaży i prywatyzacji istniejącego i mającego powstać majątku JST. Program sprzedaży i prywatyzacji musi być poprzedzony wyceną majątku, a wycena powinna być metodycznie aktualizowana.

Cichocki, w rozdz. 11 powyższej monografii zaproponował model, z wykorzystaniem powyższych standardów, w celu dokonania kompleksowej oceny zarządzania długiem i finansami w jednostkach samorządu terytorialnego, oraz umożliwienia porównania JST i wybrania takich JST, które najlepiej zarządzają długiem. Zarówno ocena jak i ranking pokazują, w jakim stopniu jednostki samorządu stosują dobre praktyki, które z powodzeniem były stosowane przez wiodące samorządy krajów OECD oraz są zalecane przez organizacje zrzeszające specjalistów w obszarze zarządzania finansami samorządowymi. Zaproponowana metoda oceny JST jest zbliżona do metod wykorzystywanych przez międzynarodowe agencje ratingowe. Koncepcję modelu przedstawiono na Diagramie 11.1. w: Bitner, Cichocki, Sierak, 2013. Model składa się z dwóch etapów oceny zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego. W pierwszym etapie ocenie podlega wypełnianie przez JST piętnastu wymienionych standardów w obszarze zarządzania długiem. Standardy w obszarze organizacji i instytucjonalizacji zarządzania długiem mają w zamierzeniu wypełniać dwa cele: zwiększać kompetencje kredytobiorców (JST) i ich świadomość dotyczącą ryzyka związanego z zaciąganiem długu i obecnością na rynku kapitałowym, oraz wspierać wizerunek JST jako wiarygodnego partnera na rynku kapitałowym. Mają także kształtować wizerunek JST wśród mieszkańców, jako profesjonalnego uczestnika tego rynku. Mieszkańcy powinni być przekonani, że dług, zaciągnięty na finansowanie infrastruktury, lub poprawę usług, będzie dobrze służył im i przyszłym pokoleniom lokalnej społeczności. Zagadnienia współuczestnictwa mieszkańców w tworzeniu WPF omówiono w punkcie 3.9.

W drugim etapie oceniana jest za pomocą ilościowych wskaźników finansowych jakość wypełniania standardów, których stosowanie jest oceniane w pierwszym etapie. Oceniają one przede wszystkim jakość zarządzania finansami i gotówką oraz skuteczność zarządzania finansami mierzoną wartością udziału wydatków inwestycyjnych w całkowitych wydatkach JST. Stosowanie wszystkich sześciu ilościowych wskaźników modelu związanych z jakością wypełniania standardów dokładnie omówiono w rozdziale 11.2. w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013. Z pomocą zaproponowanego modelu oceniono 120 jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Dane do badań uzyskano z badań ankietowych przeprowadzonych wśród polskich JST uczestniczących w komunalnym rynku kapitałowym.

Standardy zarządzania długiem JST – w przeciwieństwie do zarządzania długiem Skarbu Państwa – nie były często przedmiotem kompleksowej analizy teoretycznej. Ważniejsze publikacje w tym zakresie koncentrują się na omawianiu roli zadłużenia w systemie finansowym samorządu terytorialnego oraz na ocenie bieżących regulacji prawnych dotyczących zarządzania długiem samorządów. Powszechne stosowanie standardów może doprowadzić do zwiększenia samodzielności finansowej, np. władztwa podatkowego, jednostek samorządu terytorialnego.

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. Podaje także przykłady wskaźników długu do dochodu i majątku społeczności lokalnej, które wpływają na obciążenie podatkowe mieszkańców, obecnie i w przyszłości (patrz także Stieglitz, 1998, rekomendacja GFOA dotycząca ustalania limitów, Benchmarking, 2010 oraz Cichocki, Leithe, 2000).

Charakter i okres prognozy długu często 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, które stosuje wieloletnie planowanie finansowe, obejmujące nierzadko okres kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat - w związku z koniecznością planowania spłat długu – robi to bardzo rzetelnie. Jednakże, wiele JST uchwała wieloletnie plany inwestycyjne zgodnie z literalnym brzmieniem obowiązującej ustawy. 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 JST. Jednakże, w przyszłych latach wystąpi wiele zadań inwestycyjnych realizowanych krócej niż jeden rok, także bieżących, na których finansowanie trzeba będzie zaciągnąć zobowiązania. Aby uwzględnić te zobowiązania JST musi w swojej prognozie wydatków bieżących (patrz Diagram 4.1. oraz rozdział 5.1.) uwzględnić spłatę oprocentowania od długu zaciągniętego na finansowanie zadań nie znajdujących się w wykazie zadań wieloletnich, a także uwzględnić inne 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 zadań o czasie realizacji krótszym niż jeden rok. Te dodatkowe wydatki bieżące trzeba uwzględnić we wskaźniku ograniczającym koszty obsługi zadłużenia. Udział zadań inwestycyjnych o czasie trwania poniżej jednego roku stanowi często bardzo istotną część sumarycznych wydatków inwestycyjnych.

Tak więc ustawa o finansach publicznych 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. Krajewska i Jońca, 2012, omawiają wady załącznika do *WPF* obejmującego wykaz przedsięwzięć, które należy w tym załączniku umieścić zgodnie z *ufp*, 2009. Zwracają uwagę na niepraktyczną definicję tych przedsięwzięć obejmującą wyłącznie zadania o czasie trwania powyżej jednego roku. Zmusza to jednostki samorządu terytorialnego do powtórnych wyliczeń w celu ustalenia limitów kosztów obsługi długu oraz limitów wydatków inwestycyjnych w kolejnych latach. JST muszą limity dla wydatków inwestycyjnych oraz długu wyznaczać precyzyjnie. Wykonują niepotrzebne wyliczenia tylko i wyłącznie na potrzeby wypełnienia ustawowego obowiązku.

Rozważne i ostrożne wykorzystanie kredytu i obligacji (źródeł rynku finansowego) może wydatnie zwiększyć możliwości JST w zakresie świadczenia usług, zarówno w bliższej jak i dalszej przyszłości. Powiększanie kapitału jest na ogół podstawą rozwoju. Efektywne jego wykorzystanie jest zadaniem wieloletniego planowania finansowego. Zaciągnięcie długu może służyć finansowaniu ważnych dla JST zadań. Może także być metodą minimalizacji kosztów. Czasami kredytowanie jest korzystniejsze niż korzystanie ze środków własnych. Ma to miejsce wtedy, gdy np. zysk z lokaty własnego kapitału jest wyższy od kosztów uzyskania kredytu. Zalety i wady emisji obligacji komunalnych i korzystania z kredytów przedyskutowano w Bitner, 1999, Cichocki, 2000.

3.6. Prognozowanie dochodów i wydatków

Prawidłowe zarządzanie finansami wymaga określania skutków bieżących decyzji w przyszłości. Dokładne określenie przyszłego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego jest zadaniem trudnym. Czynniki ograniczające możliwość trafnego przewidywania przyszłych dochodów i wydatków wynikają zarówno z niepewności związanej z przyszłą sytuacją makroekonomiczną oraz lokalną, jak i niedoskonałości w zakresie zarządzania JST. Do tych niedoskonałości należą np. brak polityki zarządzania długiem oraz jasno zdefiniowanych zasad polityki zarządzania mieniem komunalnym lub braku polityk sektorowych dotyczących usług. Czynniki ograniczające wynikają także z niedoskonałości metod prognozowania i planowania finansowego. Wspomniane trudności w przewidywaniu przyszłej sytuacji finansowej dotyczą wszystkich JST w Polsce.

Do przygotowania spójnej prognozy finansowej bardzo pomocne jest wcześniejsze opracowanie strategii rozwoju oraz polityk sektorowych (Cichocki, 2001, Vogt, 2004). Pożądana jest ścisła koordynacja prac nad przygotowaniem prognozy z pracami nad innymi planami, które są powiązane z finansami JST, w szczególności planem inwestycyjnym. Z założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej korzystać będą wszyscy planujący działalność bieżącą i inwestycyjną. Ważne dla JST jest istnienie potencjalnych możliwości wzrostu dochodów własnych związanych np. z dobrym systemem i organizacją lokalnej polityki podatkowej. Przykładowo, istotny jest wysoki udział dochodów podatkowych, o stabilnym charakterze, w dochodach ogółem (np. podatek od nieruchomości, podatek PIT) oraz wzrastająca skuteczność ściągальności podatków i opłat. Wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem świadczy o dużej samodzielności gminy w zakresie realizowania polityki finansowej i gospodarczej. Przy opracowywaniu prognoz ważne jest także myślenie perspektywiczne i stosowanie metod zarządzania dotyczących długiego okresu. Przykładowo, aktywność JST w zakresie wpływania na wielkość dochodów z majątku wymaga nie tylko stosowania maksymalnych stawek w zakresie dochodów z podatków lokalnych, zwłaszcza podatku od nieruchomości, ale także podjęcia długofalowych działań zmierzających do określenia polityki wykorzystania mienia np. dzierżawy lub sprzedaży mienia komunalnego. Opracowanie wieloletniego programu zarządzania i prywatyzacji majątku jest dla JST bardzo korzystne.

W zakresie poszukiwania nowych dochodów w ramach pozostałych źródeł, poza dochodami własnymi, występuje możliwość pozyskiwana różnego rodzaju dotacji ze źródeł pozabudżetowych, które służą przede wszystkim realizacji zadań inwestycyjnych. Ich pozyskanie jest uzależnione od charakteru i stopnia przygotowania zadań inwestycyjnych do realizacji. Niestety, pomimo dobrego przygotowania zadań i posiadania WPI oraz studiów wykonalności, nie można, z dużym prawdopodobieństwem, przewidzieć wielkości dochodów z dotacji. Z tego powodu założenia o wystąpieniu takich dochodów w budżecie JST nie mogą być przyjmowane jako pewne. Sugeruje się jednak alternatywne uwzględnianie tych dochodów w ujęciu wariantowym prognozy, np. w wariantach realistycznym i optymistycznym. W WPF uwzględnia się alternatywne prognozy dochodów i wydatków związane z różnymi scenariuszami realizacji zadań (Casey, Mucha (Eds.), 2008, Vogt, 2004, str. 12-15, Cichocki, str. 53-57 w: Cichocki (red.), 2001, Blom, Guajardo, 2001).

Prognozowanie dochodów jest bardziej sztuką niż metodą naukową. Przy pracy nad prognozami wykorzystuje się jednak ściśle określone zasady. Poniżej wymieniono warunki, które powinny być spełnione aby opracowane prognozy dochodów były trafne:

- dobre rozumienie systemu, który generuje dochody JST

- rozpoznanie i zrozumienie czynników, które miały wpływ na poszczególne źródła dochodów w latach poprzednich; identyfikacja dochodów powtarzalnych
- posiadanie aktualnej informacji o zachodzących procesach i oczekiwanych zmianach. Ważne jest dokonanie diagnozy stanu finansów i zidentyfikowanie czynników, które mogą ten stan zmienić
- umiejętne wykorzystanie własnego doświadczenia i intuicji.

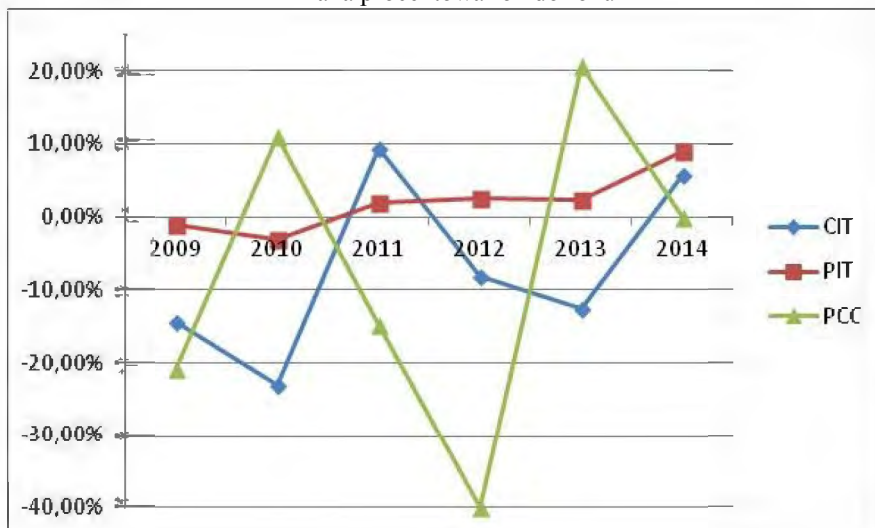
Matematyczne i statystyczne metody opracowywania precyzyjnych prognoz budżetu, nawet przygotowywane oddzielnie dla każdego ze źródeł dochodów, często zawodzą. Nie możemy uzyskać dokładnych prognoz jedynie poprzez statystyczną obróbkę danych. Dobre przygotowanie prognozy opiera się na dogłębnej analizie budżetu, umiejętnej ocenie sytuacji, realistycznych założeniach i zdrowym rozsądku. Uwzględnienie kilku wariantów prognoz jest przejawem takiego rozsądku. Ustalenie stabilnych, powtarzalnych dochodów i ich udziału w dochodach ogółem, jest także zasadniczym warunkiem trafnych prognoz.

Prognoza budżetu JST winna być opracowana w oparciu o przeprowadzoną analizę empiryczną sytuacji budżetowej tej JST za okres ostatnich kilku, np. 5 lat poprzedzających rok, w którym dokonuje się diagnozy i przygotowuje budżet. Analiza ta pozwala dostrzec pewne prawidłowości w zakresie kształtowania się wewnętrznej struktury budżetu, np. miasta, ujawnia też tendencje zmian. W latach 2008-2012 (także latach 90-tych) gospodarki wielu jednostek samorządowych znalazły się w nowej, złożonej sytuacji. Ogólnoświatowy kryzys gospodarczy, a w Polsce spowolnienie gospodarcze, przejawiały się obniżeniem dynamiki PKB, spowolnieniem rozwoju lokalnego, wzrostem stopy bezrobocia oraz ujawnieniem szeregu problemów społecznych. Kierunki i tempo rozwoju gospodarczego mają bezpośredni wpływ na przewidywane tempo lokalnego wzrostu gospodarczego i budżety jednostek samorządu terytorialnego. W wielu JST obniżyły się dochody, zwłaszcza z podatku od osób prawnych (CIT) i podatku od czynności cywilno-prawnych (PCC), a także zmalały dotacje z rządu centralnego (pokazano to przykładowo na rysunku 3.2 – dla miasta st. Warszawy).

W latach 2009 - 2013 dynamika zmian dochodów z podatków CIT oraz PCC była duża. Spadek dochodów z podatku CIT wynosił 14% w r. 2009, a w r. 2010 dochody te spadły o dalsze 23%, aby wzrosnąć o 10% w roku 2011 i ponownie spaść o 12,5% w roku 2013. Dochody z podatku PCC silnie malały w latach 2009 (o 21%), 2011 (o 15%), oraz 2012 (o 40%). W roku 2014 dochody z PCC mają się ustabilizować, natomiast z CIT – wzrosnąć o 5,7%. Dochody z podatku od osób

fizycznych (PIT), po nieznacznych spadkach w latach 2009, 2010 systematycznie rosną.⁶

Rysunek 3.2. Dynamika zmian dochodów z PIT, CIT i PCC, zmiana procentowa rok do roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta st. Warszawy⁷.

Na tym przykładzie widać, że aby trafnie przewidzieć dochody tylko z tych trzech źródeł podatkowych należy, po pierwsze dokładnie ocenić warunki zewnętrzne, a po drugie, mieć dokładną znajomość sytuacji lokalnej i posiadać duże doświadczenie w obszarze możliwości generowania przez miasto dochodów z tych źródeł. Ponadto trzeba znać dane z przeszłości o ściągłości powyższych podatków.

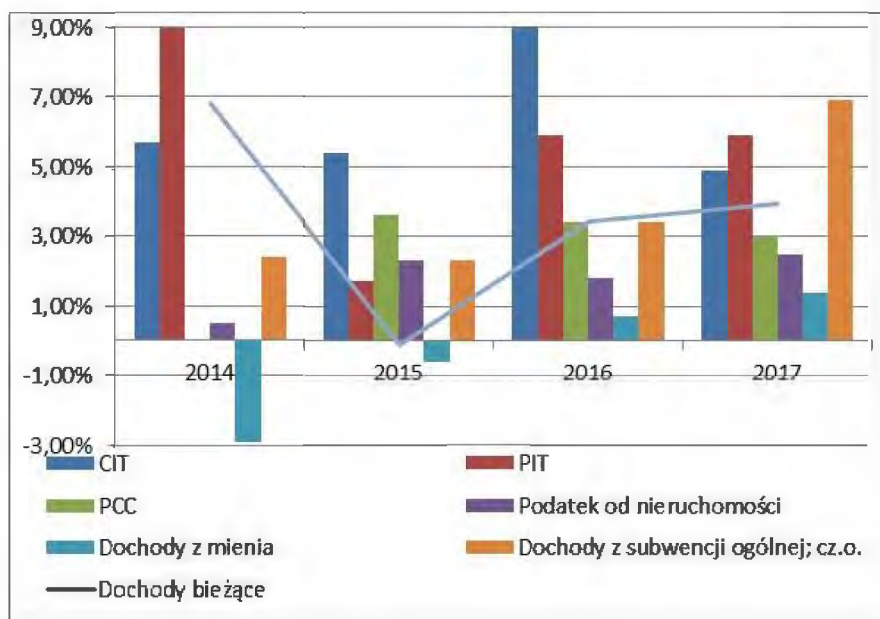
Ocena potencjału dochodowego JST polega na zidentyfikowaniu najważniejszych źródeł dochodów, oraz problemów utrudniających uzyskanie dochodów z poszczególnych źródeł. Prognoza dochodów powinna być przygo-

⁶ Zjawiska kryzysowe miały na szczęście charakter przejściowy i wystąpiły w momencie, gdy sytuacja finansowa JST oraz sytuacja gospodarki lokalnej były relatywnie dobre. Po okresie spadków, sytuacja gospodarcza Polski i podsektora samorządowego, jak się wydaje, ulegnie wyraźnej poprawie w latach 2014-2015. Poprawią się także finanse indywidualnych JST, zmniejszy się deficyt i ustabilizują dochody większości JST. Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi dochód gminy w postaci udziału w ogólnej kwocie podatku odprowadzanego z tego tytułu do budżetu państwa.

⁷ Budżet na rok 2014 (15 grudnia 2013) oraz *WPF* na lata 2014-2042 (15 listopada 2013).

towana dla każdego źródła dochodów oddzielnie. Najważniejszą pozycję w dochodach własnych JST stanowią dochody podatkowe, w tym przede wszystkim podatek PIT oraz od nieruchomości, a także dochody z subwencji ogólnej. Przykładowo, na rysunku 3.3. podano prognozowane tempo wzrostu dochodów bieżących z sześciu źródeł. Źródła te należy uzupełnić o co najmniej wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz wpływy z dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące.

Rysunek 3.3. Dynamika zmian dochodów z wybranych źródeł, zmiana procentowa rok do roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta st. Warszawy. Budżet na rok 2014, WPF na lata 2014-2042.

Zarządzający finansami w mieście st. Warszawie uznali, że tempo dochodów z tych źródeł zmienia się bardzo dynamicznie z roku na rok. W związku z tym przeprowadzili szczegółową analizę oczekiwanych wpływów w najbliższych trzech latach, tj. 2014-2016 i dokonali weryfikacji prognoz dochodów ze wszystkich źródeł. Skala zmian w tak krótkim okresie spowodowała konieczność weryfikacji części źródeł dochodów również w perspektywie obejmującej rok 2017 i lata następne. Warto podkreślić, że zawsze, gdy zmienia się prognozę na najbliższy rok (w budżecie), trzeba skorygować prognozę na lata następne i zmianami objąć okres dłuższy niż wymagany okres czteroletni.

W *WPF* miasta stołecznego Warszawy, listopad 2013, stwierdza się, że istnieją uzasadnione przesłanki do przyjęcia strategii polegającej na konserwatywnym prognozowaniu dochodów w roku 2014 i latach następnych. Oceniono, że w najbliższej perspektywie nie będzie warunków, by dochody z głównych źródeł (np. PCC i CIT) uzyskały realny poziom obserwowany w 2008 roku. Ponadto, duża zmienność czynników wpływających na wysokość dochodów majątkowych, w tym w szczególności brak stabilności na rynku nieruchomości, powoduje, że prognozowanie w oparciu o realizację dochodów uzyskanych w ostatnich kilku latach obarczone byłoby dużym ryzykiem. Okres od 2006 r. do 2008 r. charakteryzował się wyjątkowo korzystną koniunkturą, która kontrastuje z latami 2009-2013 kiedy wystąpiło załamanie dochodów ze sprzedaży lokali i nieruchomości oraz skorelowanych z nimi innych wpływów np. z PCC i CIT. Dotyczy to bardzo wielu miast w Polsce.

Po omówieniu uwarunkowań dotyczących sześciu wybranych źródeł dochodów bieżących, łatwiej jest zrozumieć prognozę tych dochodów na lata 2015-2017 przedstawioną w *WPF* m. st. Warszawy. Udziały dochodów z poszczególnych źródeł w dochodach bieżących są różne, przykładowo, udział PIT we własnych dochodach bieżących jest największy, wynosi 40,3% w r. 2013 (stanowi 34,5% dochodów ogółem) i 40,6% w r. 2014. Duży jest także udział subwencji ogólnej, w latach 2013 i 2014 wynosi odpowiednio 15,6% oraz 14,8% własnych dochodów bieżących. Udział CIT sięga 9% własnych dochodów bieżących. W związku z niskim tempem wzrostu dochodów z prezentowanych źródeł, spadkiem dochodów z mienia oraz spadkiem dotacji na cele bieżące, tempo zmian dochodów bieżących spada do zera w roku 2015 i jest równe 3,5%-4% w latach 2016 i 2017. Przewiduje się, że dotacje będą malały w kolejnych latach: 2014 (-3,9%), 2015 (-7,3%), 2017 (-7,2%).

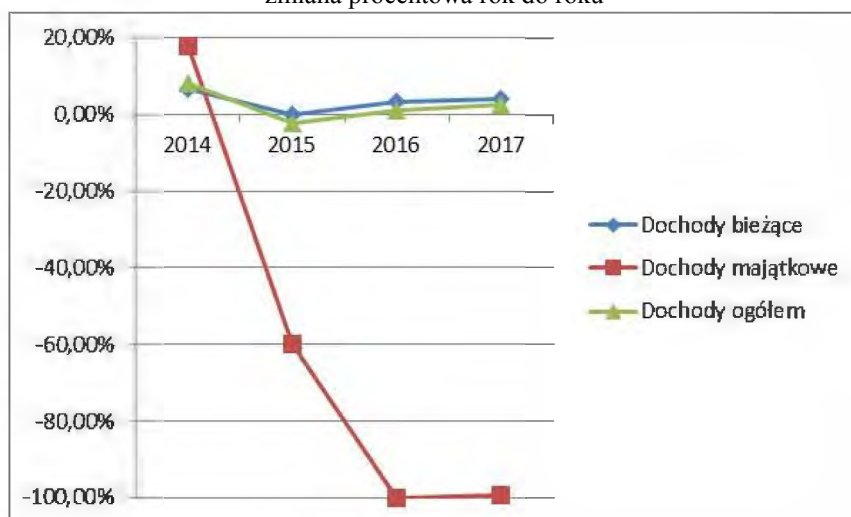
Przy konstruowaniu projektu *WPF* 2014-2042 nie dysponowano informacjami na temat budżetu środków europejskich w ramach kolejnej perspektywy finansowej⁸, a więc w prognozie dochodów bieżących, a także dochodów majątkowych nie uwzględniono wpływów, które potencjalnie będą przekazywane z budżetu Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Uwzględniono wyłącznie dochody przekazywane z budżetu UE w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 - z okresem wydatkowania do 2015 roku. W związku z tym prezentowane na rysunku 3.4. prognozowane tempo wzrostu dochodów majątkowych oraz dochodów ogółem można uznać za prognozę

⁸ Wszystkie JST w Polsce są w identycznej sytuacji. Z tego powodu warto jest przygotować co najmniej dwa, lub trzy scenariusze dochodów, które zależą od poziomu funduszy przekazywanych z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

zachowawczą (scenariusz zachowawczy), która stanowi dolną granicę tych dochodów.

Na rysunku 3.4. pokazano, że dochody ogółem maleją w roku 2015 o 2,3% w porównaniu z rokiem 2014, następnie rosną wolno o 1,1% w roku 2016 i o 2,5% w roku 2017. Wzrost ten wynika wyłącznie ze wzrostu dochodów bieżących, gdyż dochody majątkowe w latach 2016, 2017 są bliskie zeru – maleją o niemal 100%. Jest to scenariusz pesymistycznej prognozy dochodów majątkowych.

Rysunek 3.4. Dynamika zmian dochodów bieżących, majątkowych i ogółem, zmiana procentowa rok do roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta st. Warszawy. Budżet na rok 2014, WPF na lata 2014-2042.

W rozdziałach 5.2. i 5.4. pokazano scenariusz optymistycznej prognozy dochodów majątkowych oraz dochodów ogółem dla miasta st. Warszawy, z uwzględnieniem środków pochodzące ze źródeł zagranicznych. W kolejnych projektach WPF na lata 2015-2042 oraz 2016-2042, prognoza dochodów, po korektach uwzględniających środki z UE, będzie się zbliżać do prognozy dochodów przedstawionych w rozdziale 5.4., a być może dla wybranych lat okresu 2016-2022 będzie wyższa. Najprawdopodobniej, już w roku 2015, lub w końcu roku 2014, prognoza dochodów zostanie uzupełniona o środki pochodzące ze źródeł zagranicznych. Patrz także rysunki 3.5.-3.8.

W tabeli 3.1. pokazano podstawowe kategorie dochodów JST, z rozbiciem na dochody bieżące i majątkowe oraz dochody własne i zewnętrzne.

Tabela 3.1. Podstawowe kategorie dochodów JST.

DOCHODY OGÓŁEM = DOCHODY BIEŻĄCE + DOCHODY MAJĄTKOWE	
DOCHODY BIEŻĄCE	DOCHODY MAJĄTKOWE
A. DOCHODY WŁASNE	A. DOCHODY WŁASNE
I. Podatki i opłaty lokalne	I. Wpływ y ze sprzedaży lokal i nieruchomości
1. podatek od nieruchomości	
2. podatek od środków transportowych	
3. opłata targowa	
4. podatek rolny	
5. podatek leśny	
6. zaległości z podatków zniesionych	
II. Podatki pobierane przez urzędy skarbowe	II. Zbycie praw majątkow ych - sprzedaż udziałów w spółkach
1. podatek od czynności cywilnoprawnych	
2. podatek od spadków i darowizn	
3. podatek od dział. gosp. osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej	
III. Wpływ y z opłat	III. Wpływ y ze sprzedaży składników majątkow ych
1. opłata skarbow a	
2. opłata komunikacyjna	
3. opłata za w ydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholow ych	
4. opłata produktów a	
IV. Inne opłaty pobierane na podstawie odrębnych ustaw	IV. Wpływ y z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności
1. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	
2. Opłaty za zajęcie pasa drogow ego	
3. Renta planistyczna	
4. Opłaty adiacenckie	
5. Opłaty za licencje przewozowe	
V. Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państw a	V. Pozostałe środki finansowe na inwestycje
1. w podatku dochodowym od osób fizycznych	
2. w podatku dochodowym od osób prawnych	
VI. Dochody z mienia	
1. dochody z najmu i dzierżawy mienia	
2. opłaty za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości	
3. w pląty z zysku od przedsiębiorstw komunalnych	
4. dywidenda od spółek	
5. w pląty środków pozostałych po likwidacji przedsiębiorstw	
6. odsetki od środków na rachunkach bankowych	
VII. Dotacje z budżetów innych j.s.t.	
VIII. Pozostałe własne dochody bieżące	
1. sprzedaż biletów komunikacji miejskiej	
2. zwrot odpłatności za media	
3. dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.	
4. w pląty z pozostałych dochodów, opłat i podatków	
B. SUBWENCJE, DOTACJE, ŚRODKI Z UE	B. SUBWENCJE, DOTACJE, ŚRODKI Z UE
I. Subwencja ogólna	I. Środki na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów UE
1. część oświatowa	
2. część równoważąca	
II. Dotacje celowe z budżetu państwa	II. Dotacje celowe z budżetu państwa otrzymane na inwestycje
III. Dotacje z funduszy celowych	III. Wpływ y z tytułu pomocy finansowej między j.s.t
IV. Środki na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów UE	IV. Środki na inwestycje pozyskane z innych źródeł
	V. Uzupelnienie subwencji ogólnej
DOCHODY WŁASNE = DOCHODY WŁASNE BIEŻĄCE + DOCHODY WŁASNE MAJĄTKOWE	
DOCHODY OGÓŁEM = DOCHODY WŁASNE + SUBWENCJE, DOTACJE, ŚRODKI Z UE	

Przy pracach nad prognozą dochodów warto jest ustalić ogólną strukturę dochodów. Przykładowe założenia dotyczące struktury dochodów miasta na prawach powiatu przedstawiono w Tabeli 3.2.

Tabela 3.2. Przykładowa struktura dochodów miasta na prawach powiatu.

	Udział w dochodach ogółem			
	Plan		Realizacja	
	Rok budżetowy	Po 4 latach	Rok budżetowy	Po 4 latach
Dochodów własnych	≥ 74%	≥ 77%		
Dochodów zewnętrznych	≤ 26%	≤ 23%		
Dochodów bieżących	≤ 87%	≤ 80%		
Dochodów majątkowych	≥ 13%	≥ 20%		

Źródło: Opracowanie własne.

Przy konstruowaniu prognozy wydatków, równie ważna jak przy prognozie dochodów jest analiza ich struktury, z podziałem na wydatki inwestycyjne i bieżące. Pierwszym etapem w opracowywaniu prognozy wydatków JST, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, jest dokonanie rozdziału wydatków bieżących od inwestycyjnych. Prognoza wydatków bieżących obejmuje wszystkie koszty związane z wykonywaniem zadań własnych i zadań zleconych. Wiąże się ona z określeniem takiego poziomu wydatków, jaki musi być zachowany w celu wykonywania podstawowych funkcji i zadań JST. W przypadku wystąpienia trudności z finansowaniem zaplanowanych zadań, w pierwszej kolejności pokrywane będą niezbędne wydatki związane z obowiązkowymi zadaniami zleconymi. Przy prognozowaniu wydatków należy liczyć się z faktem, iż zapotrzebowanie na poszczególne usługi jednostki samorządu może w kolejnych latach wzrastać lub maleć w zależności od potrzeb zgłaszanych przez lokalną społeczność. Trzeba uwzględnić zmienny w czasie zakres potrzeb dostarczanych usług. Dotyczy to przede wszystkim usług, których dostarczenie jest obligatoryjnym obowiązkiem, nałożonym na samorząd i których ograniczenie może spowodować wystąpienie mieszkańców z roszczeniami prawnymi i finansowymi przeciw JST. Konieczne jest określenie dla kolejnych lat, objętych prognozą, kręgu usługobiorców i zakresu świadczeń, jakie będzie zobowiązana dostarczyć jednostka samorządu terytorialnego. Następnie trzeba ustalić, czy dostarczenie usług w żądanej ilości i zakresie będzie możliwe bez poniesienia przez JST dodatkowych obciążeń, takich jak np. zatrudnienie dodatkowych pracowników, rozbudowa lub modernizacja infrastruktury lub zwiększenie opłat.

Na wydatki bieżące, oprócz kosztów obsługi długu, składa się szereg pozycji z różnych dziedzin gospodarki JST. Należą do nich wydatki na:

gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, gospodarkę mieszkaniową, oświatę i wychowanie, edukacyjną opiekę wychowawczą, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, kulturę fizyczną, transport i łączność, turystykę, administrację publiczną, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, działalność usługową, a także różną działalność i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. Tempo wzrostu wydatków bieżących wynika przede wszystkim z tempa wzrostu wynagrodzeń w poszczególnych, ww. dziedzinach.

Przyjęcie dobrych założeń dla projekcji wydatków bieżących wymaga również dobrej znajomości struktury poszczególnych pozycji budżetowych oraz umiejętności przewidywania w zakresie kształtowania się wydatków w ramach poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej. Wymaga to wprowadzenia działań racjonalizujących wydatki bieżące i świadczenie usług, np. poprzez wykorzystanie budżetowania zadaniowego. Budżet zadaniowy może umożliwić zmniejszenie wydatków bieżących przy zachowaniu poziomu świadczenia usług. Może się jednak zdarzyć, że nadmierne, w ciągu kilku lat, wydatki bieżące zmuszą JST do okresowego obniżenia standardu świadczonych usług.

W odniesieniu do niektórych wydatków budżetowych próba przewidywania ich poziomu na lata kolejne musi wynikać z przyjętej polityki zarządzania JST, jednak w odniesieniu do wielu pozycji w poszczególnych działach można przyjąć współczynniki zmian powiązane z prognozowanymi parametrami makroekonomicznymi (stopa inflacji, tempo zmian PKB). Przyjęcie ostatecznego poziomu współczynników kształtujących wyniki projekcji finansowej oprócz doboru właściwego parametru makroekonomicznego wymaga również przeanalizowania lokalnych trendów historycznych oraz ewentualnych wskaźników korygujących kształtowanie się wydatków w kolejnych latach, dopasowanych do specyfiki każdej JST. W szczególnych przypadkach może to dotyczyć tzw. bazowych prognoz wydatków bieżących w wielu działach. Oddzielnie prognozowane będą kwoty obsługi długu oraz koszty eksploatacji majątku trwałego. Wysokość odsetek zależy od poziomu skumulowanego i nowo zaciągniętego długu, natomiast koszty eksploatacji majątku zależą od wielkości inwestycji i rodzaju obiektu jaki w wyniku tych inwestycji powstał.

Przyjmując tzw. bazę do projekcji wydatków bieżących dokonuje się zwykle podziału na wydatki: rzeczowe, osobowe i remontowe, które z kolei są analizowane dla poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej.

Dla potrzeb przygotowywania wielowariantowych prognoz wydatków bieżących warto wyodrębnić:

- niezbędne wydatki bieżące (wydatki rzeczowe i wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi)
- wydatki na niezbędne zadania remontowe
- wydatki na pozostałe zadania remontowe
- pozostałe zadania bieżące.

Prognozę budżetu JST opracowuje się w cenach bieżących. W pracach nad prognozą, zarówno wydatków bieżących jak i dochodów bieżących wykorzystuje się następujące czynniki:

- bieżąca sytuacja budżetu JST, np. miasta (diagnoza stanu obecnego);
- przewidywane tempo wzrostu Produktu Krajowego Brutto (PKB)
- przewidywane tempo wzrostu cen towarów i usług (stopa inflacji),
- przewidywane tempo wzrostu stóp procentowych
- przewidywane kierunki zmian poszczególnych źródeł dochodów budżetu JST i potencjału zmian wydatków bieżących.

Prognoza wydatków bieżących jest ściśle powiązana z prognozą dochodów. Nadmierny w stosunku do dochodów, wzrost wydatków bieżących może zwiastować kłopoty w przyszłości. Ważne jest współdziałanie w zakresie prognozowania dochodów i wydatków ze służbami, zajmującymi się opracowywaniem i aktualizacją Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, gdyż realizowane inwestycje będą wpływały na budżet bieżący, np. poprzez uzyskanie nowych wpływów z opłat oraz staną się źródłem dodatkowych wydatków po oddaniu inwestycji do eksploatacji.

Nieznieształcony obraz gospodarki finansowej JST uzyskamy analizując nie tylko dochody i wydatki, lecz także uwzględniając faktyczne przepływy gotówki pomiędzy gminą a innymi podmiotami. Do analizy należy włączyć przychody i rozchody. *Nadwyżka lub deficyt budżetu* nie daje pełnego obrazu kondycji finansowej JST w poszczególnych latach. Rzeczywisty wynik finansowy na koniec roku budżetowego jest różnicą wszystkich dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów JST. Uwzględnia on, w odróżnieniu od nadwyżki lub deficytu budżetowego, wszystkie faktyczne przepływy gotówkowe. Aby przekonać się jaka kwota pozostanie w kasie JST na koniec roku budżetowego należy wielkość nadwyżki operacyjnej pomniejszyć o koszty obsługi długu oraz wydatki inwestycyjne i spłatę należnych rat długu, a powiększyć o pozyskane środki pożyczkowe (z kredytu, obligacji), dochody majątkowe oraz przychody z prywatyzacji. Ponadto, należy do powyższej kwoty dodać nadwyżkę budżetową z roku ubiegłego, jeżeli nadwyżka wystąpiła i tzw. wolne środki na rachunku bieżącym z roku ubiegłego (rozliczenia kwot wyemitowanych papierów

wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, w części finansującej deficyt budżetu). Definicję wolnych środków omówiono w rozdziałach 5.1. oraz 8.1.

Metody prognozowania przychodów i rozchodów oraz wydatków inwestycyjnych są ściśle powiązane 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 inwestycyjnych. Przepływy pomiędzy przychodami a nadwyżką operacyjną pokazano na Diagramie 3.4.

Okres prognozy. Prognozy przygotowywane na pierwsze 4-5 lat powinny być bardzo szczegółowe, uwzględniać wszystkie źródła dochodów i dokładną, co najmniej działową strukturę wydatków. Opracowanie tej prognozy wymaga także stosowania wielu parametrów korygujących, uwzględniających lokalną specyfikę o charakterze często niezgodnym z założeniami makroekonomicznymi i tendencjami obserwowanymi w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Kavanagh, 2007, str. 124-125, Krajewska, Jońca, 2012.

Dla okresów wykraczających poza 5 lat, szczegółowość danych stanowiących podstawę prognoz może być mniejsza. Wynika to z założenia, iż w dłuższym okresie czasu posługiwanie się danymi syntetycznymi obarczone jest na ogół mniejszym błędem na skutek wzajemnego kompensowania się wielu indywidualnych tendencji. Taki sposób ustalenia prognozy pozwala zaoszczędzić wiele pracy, przyjmując, że dla okresu kilku – kilkunastu lat zachodzi istotna korelacja pomiędzy oczekiwanym wzrostem dochodów i wydatków oraz wielkościami makroekonomicznymi, takimi jak stopa inflacji i tempo wzrostu PKB. Zagadnienia te omawia się także w rozdziale 10 poświęconym procedurom prac nad wieloletnim planem finansowym i *WPF*.

Prognozy ostrzegawcze, są narzędziem wczesnego ostrzegania. Pewne warianty planu na przyszłe 5-10 lat uwiadcniają zagrożenia dla finansów JST, których można uniknąć, gdy zostaną odpowiednio wcześniej wykryte. Tam gdzie planowane wydatki powodują rezultaty finansowe, które w przyszłości mogą być nie do przyjęcia, np. konieczność nadmiernego zadłużenia, pojawia się sygnał ostrzegawczy. Zostawia to czas na wprowadzenie zmian w planach finansowych, na kilka lat przed wystąpieniem rzeczywistego zagrożenia. Można np. zmniejszyć wydatki inwestycyjne i obniżyć dług konieczny do finansowania inwestycji w danym roku. Można także przesunąć wydatki inwestycyjne na przyszły rok, lub rozłożyć je na kilka lat. Rozwiązaniem mogą być także odpowiednio wcześniej zaplanowane dodatkowe dochody, np. ze sprzedaży majątku lub dotacji. Ponadto,

racjonalizacja wydatków bieżących może prowadzić do obniżenia tych wydatków i wypracowania wyższej nadwyżki operacyjnej, która umożliwi sfinansowanie zaplanowanych inwestycji. Sygnały ostrzegawcze mobilizują JST do optymalizacji dochodów i wydatków w okresie kilku lat i umożliwiają osiągnięcie zaplanowanych celów. Jednoczesna i wieloletnia ocena wszystkich wewnętrznych zasobów i możliwych źródeł finansowania wewnętrznego i zewnętrznego w JST taką optymalizację umożliwia.

W Polsce obserwujemy różny poziom zamożności, oraz finansowego potencjału jednostek samorządowych. Różnice wynikają z odmiennej bazy podatkowej, gospodarczej i majątkowej JST oraz poziomu ekonomicznej i organizacyjnej efektywności funkcjonowania jednostek. Przykładowo, dla jednych JST limit ustawowych wskaźników jest poziomem bezpiecznym, dla innych zbliżenie się do tej granicy, nawet z 10 procentowym zapasem, może oznaczać finansową katastrofę. Problem wyznaczenia poziomu finansowego bezpieczeństwa gminy jest zadaniem zindywidualizowanym i konieczne jest jego dopasowanie do konkretnych warunków występujących w JST – jej potrzeb i specyfiki budżetu. Jej zobowiązań dłużnych, potencjału podatkowego, struktury dochodów i wydatków oraz kształtowania się nadwyżki operacyjnej w okresie kilku lat. Nie można porównywać się z innymi gminami czy powiatami o podobnej wielkości i np. leżących w tym samym regionie.

3.7. Wariantowość WPF – scenariusze prognozy

Wieloletni plan finansowy i Wieloletni plan inwestycyjny warto jest opracować w kilku wariantach (scenariuszach), z alternatywną analizą możliwości finansowania zadań objętych planem, w okresie, co najmniej 7 lat (Cichocki, 2004, 2010a, 2010b, 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 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). Wariant pesymistyczny może być także wariantem ostrzegawczym, gdyż istnieje duże prawdopodobieństwo, że wygeneruje prognozy ostrzegawcze. 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. Można celowo skonstruować wariant ostrzegawczy, aby analizować zagrożenia dla płynności finansowej budżetu.⁹

W wariancie optymistycznym przyjmuje się, że wszystkie czynniki wpływające na dochody i gospodarkę finansową JST są sprzyjające, a wzrost gospodarczy jest niezagrożony. Wariant realistyczny, który można nazwać bazowym, powinien odzwierciedlać najbardziej prawdopodobne zdarzenia i warunki, jednakże z uwzględnieniem wpływu na sytuację budżetu zdarzeń nieoczekiwanych. Wyniki analiz wszystkich trzech wariantów powinny być dokładnie porównane w celu wykrycia uwarunkowań, które np. sprawią, że wariant bazowy może stać się wariantem pesymistycznym. Ewentualne zagrożenia dla bezpieczeństwa budżetu i płynności finansowej mogą istnieć w wariancie bazowym, a także w wariancie optymistycznym.

W rekomendacji GFOA z 2008 r. dotyczącej wieloletniego planowania finansowego (WPF, 2008) 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). Zalecają, aby w wariancie bazowym spełnione były 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 wyniku analizy wariantu pesymistycznego prognozy finansowej i znalezieniu zagrożeń dla przyszłej płynności budżetu, możliwe jest zaplanowanie kroków, które należy podjąć, aby powrócić do bezpiecznego scenariusza *WPF*. Konsekwencją utraty płynności przez JST jest w wielu krajach obowiązek realizacji postępowania naprawczego (patrz Bitner, 2013b). W rekomendacjach GFOA (*Procedury naprawcze*, 2011) znajdujemy zalecenia dotyczące programów naprawczych w przypadku naruszenia równowagi budżetowej i utraty płynności¹⁰. Przewidują one zachowanie pewnej rezerwy w budżecie na wypadek

⁹ Model poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych opisany w rozdziale 8 służy do wykrywania zagrożeń po podjęciu decyzji dotyczącej wyboru wysokości nowego długu.

¹⁰ Trzeba podkreślić, że mówiąc o utracie płynności mam na myśli jej długotrwałą utratę polegającą na niemożności ponoszenia obligacyjnych wydatków przy braku możliwości uzyskania środków zewnętrznych, głównie długu. Nie chodzi tutaj o chwilowe zaburzenia utraty płynności wynikające z niedopasowania terminów ponoszenia wydatków oraz gromadzenia dochodów.

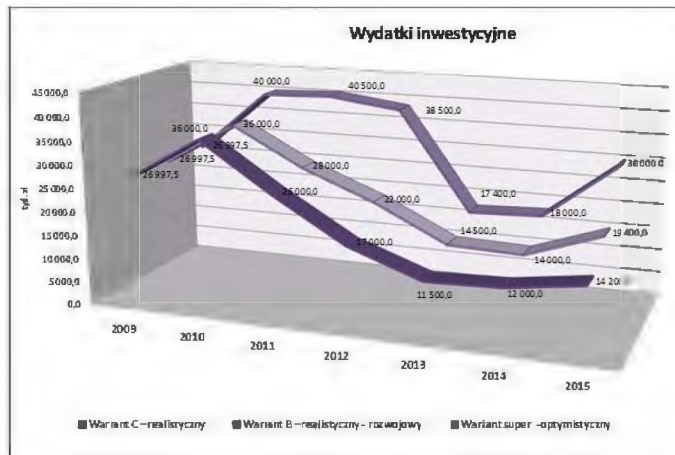
niespodziewanego spadku dochodów. GFOA sugeruje, aby te rezerwy były równe co najmniej dwumiesięcznym dochodom bieżącym (lub wydatkom bieżącym). Poziom tych rezerw jest ponad dwukrotnie wyższy niż zaleca to ustawa o finansach publicznych. W Polsce obowiązuje utrzymanie rezerwy celowej, w wysokości do 5% planowanych wydatków, oraz rezerwy ogólnej, w wysokości minimum 0,1% planowanych wydatków. W programie naprawczym określa się także jak długo rezerwy budżetowe będą wykorzystywane. Wymagany jest dokładny opis sposobu ograniczania wydatków oraz generowania nadwyżek operacyjnych, które doprowadzą, poprzez czasowe wykorzystanie rezerw, do zbilansowania budżetu. Zalecenia GFOA zobowiązują także JST, aby wskazały źródła dochodów, które będą wykorzystane w generowaniu nadwyżek, np. dodatkowe dochody z podatku od nieruchomości, lub dochodów z mienia i sprzedaży majątku. W USA program naprawczy trwa zazwyczaj od jednego do trzech lat.

Także w Niemczech, w nowych przepisach i zaleceniach dotyczących finansów publicznych istnieje wieloletnia procedura naprawcza (Haushaltsicherungskonzepte), patrz par. 5 w Neues Kommunales Finanzmanagement, GemHVO NRW, 2009.

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 na budżet, np. związanych z koniunkturą, jest możliwe przy wykorzystaniu metod statystycznych (Welfe, 2008).

Poniżej korzystając z opracowania Cichockiego, 2009, przedstawiono trzy scenariusze finansowania inwestycji zaplanowanych przez gminę na lata 2009 – 2015. Dla każdego roku tego okresu zaproponowano dopuszczalne poziomy wydatków inwestycyjnych i bezpiecznego długu, które gwarantują płynność finansową budżetu oraz wykonanie wszystkich zadań statutowych gminy. Ponadto, wszystkie zaproponowane poziomy maksymalnych wydatków inwestycyjnych i bezpiecznego długu zostały wyznaczone przy uwzględnieniu specyfiki budżetu gminy, z uwzględnieniem jej szczegółowych zobowiązań dłużnych.

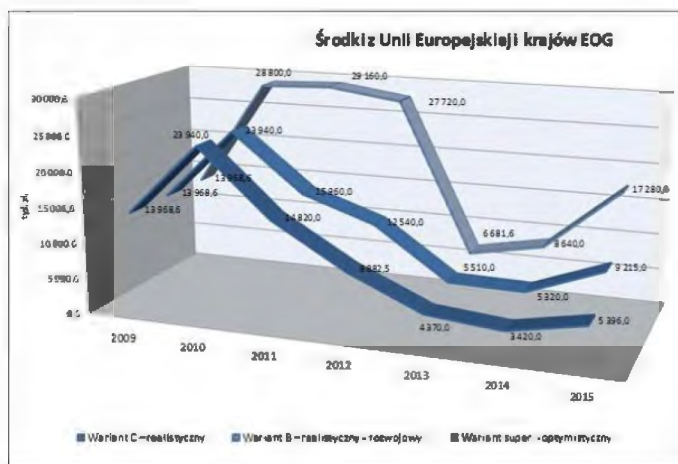
Rysunek 3.5. Porównanie limitów na wydatki inwestycyjne – dla 3 wariantów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta Łochowa.

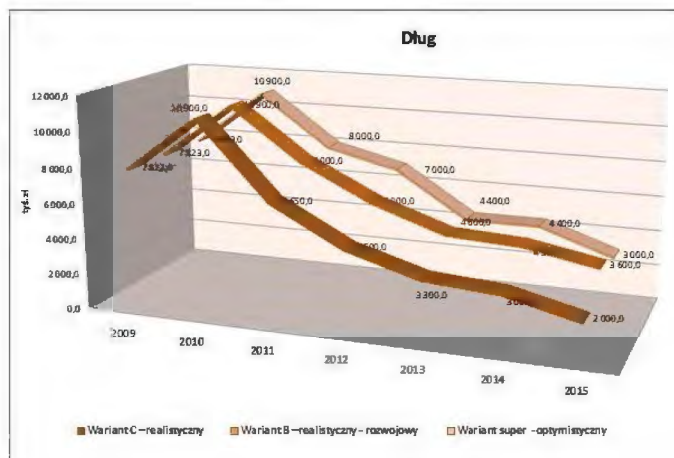
Górna granica wydatków inwestycyjnych, na które stać gminę jest wyznaczona przez tzw. wariant optymistyczny wieloletniego planu finansowego, oraz odpowiadający mu WPI – listę zadań, które mogą być sfinansowane. Zaciągnięty dług, jest konieczny do sfinansowania wszystkich zadań zaplanowanych w WPI, przede wszystkim do sfinansowania udziału własnego. Jest to dług bezpieczny, który z ponad 10% rezerwą zapewnia spełnienie wymogów ustawowych (w r. 2009 ustawy o limit kosztów obsługi długu wynosił 15% dochodów ogółem).

Rysunek 3.6. Środki z UE na finansowanie zadań z WPI – dla 3 wariantów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta Łochowa.

Rysunek 3.7. Porównanie długu na finansowanie WPI – dla 3 wariantów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta Łochowa.

W okresie 2009 – 2015 dochody budżetu bez środków z UE oraz łącznie ze środkami z UE systematycznie rosną. Tempo wzrostu dochodów bez środków z UE i bez dochodów „jednorazowych” wynosi w latach 2009 – 2015 około 5%, natomiast tempo wzrostu dochodów ogółem w analizowanym okresie jest wyższe, szczególnie w latach 2010-2012. Jest ono wystarczające, aby finansować wszystkie zaplanowane na ten okres zadania inwestycyjne włączone do WPI.

Rysunek 3.8. Porównanie wskaźnika zadłużenia do dochodów – dla 3 wariantów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych miasta Łochowa.

Wartość wskaźnika zadłużenia do dochodów ogółem, na którą ustawa o finansach publicznych nakładała limit 60%, jest dla wariantu realistycznego niższa niż 51%. W pozostałych latach, poza rokiem 2014, wartość wskaźnika jest niższa niż 43%, a jego wartość maleje po roku 2013 (w r. 2015 jest równa 34,5%). Koszty obsługi długu, dla wariantu optymistycznego, nie przekraczają 11,6%. Od roku 2013 wartość wskaźnika obsługi długu maleje i w r. 2015 wynosi 9,66%. W latach 2009-2012 wartość wskaźnika jest niższa niż 9%. Polityka dotycząca zarządzania długiem jest bezpieczna i zapewnia płynność budżetu. Wysokie planowane wydatki inwestycyjne wynikają z aktywności gminy i składania wniosków o finansowanie zadań z funduszy Unii Europejskiej i Funduszu Norweskiego.

Niestety, tylko około 20% polskich jednostek samorządu terytorialnego opracowuje więcej niż jeden scenariusz prognozy finansowej. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że większość badanych JST, ponad 75%, nigdy nie opracowywała wieloletniej prognozy finansowej (*WPF*), ani wieloletniego programu inwestycyjnego w więcej niż jednym wariancie i nie widzi takiej potrzeby. Tylko około 6% ankietowanych JST opracowuje *WPF* w dwóch wariantach (scenariuszach), a tylko 3,5% w trzech wariantach. Nieliczne JST stwierdziły, że w przypadku dużych rozbieżności pomiędzy kosztorysowym a faktycznym kosztem realizacji dużej inwestycji zmuszone są do rozpatrywania alternatywnych rozwiązań, które prowadzą do opracowania dwóch, lub trzech scenariuszy prognozy finansowej (na ten fakt zwracał uwagę Vogt, 2004). Warto podkreślić, iż część JST (około 3%), szczególnie te, których sytuacja finansowa wyraźnie się ostatnio pogorszyła i które zdały sobie sprawę z tego, że lata 2014 i 2015 będą dla nich trudne, dostrzega potrzebę przygotowania np. trzech scenariuszy prognozy finansowej.

WPF oraz praca nad przygotowaniem jego kilku scenariuszy umożliwiają dyskusję nad celami i wizją lokalnych społeczności oraz nad sposobami finansowania programów i zadań, które do tej wizji doprowadzą. W rozdziale 5, z wykorzystaniem skonstruowanego modelu, przedstawiono wyniki dotyczące opracowania różnych scenariuszy *WPF* - strategii finansowania inwestycji oraz polityki zadłużenia dla dwóch polskich miast.

3.8. Ryzyko związane z przygotowaniem *WPF* oraz budżetu

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 momencie prac nad wieloletnim planem finansowym jest dostatecznie dużo czasu, aby wprowadzić zmiany w planach inwestycyjnych i finansowych - przeciwdziałać zmniejszeniu 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.

W każdym projekcie, także w pracach nad *WPF*, występuje wiele czynników, z którymi łączy się ryzyko i niepewność. Źródłem ryzyka jest najczęściej niepewność, dotycząca wpływu czynników zewnętrznych na projekt oraz na dokładności oszacowań dokonanych podczas fazy planowania projektu. Efektami ryzyka mogą być:

- opóźnienie, czyli wydłużenie czasu realizacji projektu,
- zwiększenie jego kosztów (przekroczenie budżetu),
- niezadowalająca jakość wyniku projektu
- niemożliwość realizacji projektu.

Źródłami ryzyka jest najczęściej nieunikniona niepewność, co do dokładności oszacowań lub prognoz dokonanych podczas fazy planowania projektu. Przykładowo, gdy szpital zmienia system przyjęć pacjentów, wprowadzając specjalnie zaprojektowany system komputerowy, nie możemy być pewni, że koszty zostały oszacowane prawidłowo, skoro przed rozpoczęciem prac nie było wiadomo jaki system ma być zbudowany.

Przez zarządzanie ryzykiem należy rozumieć systematyczne działania polegające na zwiększeniu prawdopodobieństwa, że cele projektu zostaną osiągnięte i projekt odniesie sukces. Działania te składają się z trzech kroków:

- identyfikacji źródeł ryzyka,
- analizy poszczególnych ryzyk,

- wypracowania strategii odpowiedzi dla każdego zidentyfikowanego ryzyka.

Identyfikacja źródeł ryzyka

Krok ten ma na celu identyfikację źródeł najistotniejszych ryzyk w projekcie. Chcemy odkryć, co może być źródłem niepewności, co może się nie udać podczas realizacji poszczególnych działań projektu. Poniżej wymieniono cztery najczęściej stosowane techniki ułatwiające poszukiwanie źródeł ryzyka w projektach:

- Informacje od stron projektu. Strony projektu, to osoby pełniące najistotniejsze role w projekcie; są one dobrym i cennym źródłem informacji, gdyż każda ze stron ma inny punkt widzenia. Szef projektu, na przykład skarbnik JST, może zastosować dwa podejścia, aby wydobyć od stron informacje o możliwych ryzykach:
 - sesję burzy mózgów,
 - przeprowadzanie indywidualnych wywiadów.
- Wykorzystanie tak zwanych profili ryzyka, które są listami obszarów, w których mogą powstać ryzyka. W technice tej szef projektu rozmawia z osobami co do których sądzi, że posiadają wiedzę która pozwoli wskazać źródła niepewności. Nie musi się przy tym ograniczać do stron projektu, czy też członków zespołu projektowego, może sięgać po ekspertów wewnętrznych (wewnątrz JST, która realizuje projekt) lub zewnętrznych. Profile ryzyka spełniają rolę katalizatora, ułatwiającego odkrycie źródeł niepewności w projekcie. Lista profili ryzyka może być zorganizowana w ten sposób, iż jest podzielona na obszary, które z kolei zawierają pytania określające podobszary danego zagadnienia. To te pytania są właśnie katalizatorami. Każdy zespół projektowy może rozpatrzyć następujące pytania-katalizatory:
 - jakie jest doświadczenie członków zespołu?
 - czy pracowali już razem?
 - czy mogą pracować wspólnie, czy są oddaleni geograficznie?
 - jaki procent zespołu pracuje tylko nad projektem (*WPF*)?
- Nauka z historii. Istota tego podejścia polega na analizie innych, podobnych projektów. Warunkiem koniecznym jest oczywiście posiadanie informacji o podobnych projektach i o podobnej skali. Najpewniejszym źródłem tego rodzaju są własne notatki z zamknięcia podobnych projektów (jeśli realizowaliśmy tego typu projekty). Jeśli, na przykład, szefowaliśmy już wielu projektom opracowania *WPF*, lub *WPI* i prognoz budżetu, to zapewne doświadczenia z nich wyniesione będą cenne również przy identyfikacji źródeł ryzyk w pracach nad *WPF*.

- Skupienie się na ryzykach harmonogramu i budżetu. Technika analityczna, w której szef projektu analizuje harmonogram, skupiając się na elementach, które mogą wprowadzić niepewność. Mogą to być, na przykład, działania, których koszty lub czas trwania były podczas planowania bardzo trudne do oszacowania.

Podczas procesu identyfikacji ryzyk projektu podejście szefa jest negatywne, krytyczne. Celem jest bowiem ustalenie, wraz z innymi osobami, co może się nie udać podczas realizacji poszczególnych działań. Wyszukuje się czynniki, które potencjalnie mogłyby utrudnić realizację projektu – opracowanie *WPF*. Ponieważ szef projektu także zarządza zespołem ludzkim, to istotne jest aby po zakończeniu identyfikacji ryzyk zmienił strategię i zadbał o powrót do podejścia optymistycznego wśród osób zaangażowanych w prace nad projektem.

Analiza ryzyka

Mając zidentyfikowane najistotniejsze ryzyka projektu można przejść do etapu następnego, to jest ich dokładnej definicji i analizy. Celem tej analizy jest ilościowa ocena potencjalnych szkód dla projektu - jeśli dane ryzyko by się zmaterializowało. Zazwyczaj analiza każdego ze zidentyfikowanych ryzyk przebiega w trzech następujących krokach:

- Określenie konsekwencji niekorzystnego zdarzenia, jakie łączy się z danym ryzykiem. Na przykład, konsekwencją uszkodzenia specjalistycznej maszyny lub urządzenia, np. serwera z bazą danych, może być dodatkowy koszt, który przykładowo, może wynieść od 5 tysięcy do 15 tysięcy zł oraz opóźnienie w pracy wynoszące od 1 do 3 dni
- Określenie kilku możliwych scenariuszy przebiegu zdarzeń oraz przypisanie każdemu zdarzeniu wielkości szkody, mierzonej w zł., oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia
- Obliczenie wartości oczekiwanej szkody dla każdego ryzyka. Wartość oczekiwanej szkody dla danego ryzyka jest sumą (dla wszystkich przewidywanych scenariuszy) iloczynów wartości szkody związanej z danym scenariuszem i prawdopodobieństwa jego wystąpienia

W wyniku analizy otrzymujemy zatem wartość oczekiwaną szkody dla każdego z rozważanych ryzyk projektu.

Analiza ryzyka i wrażliwości projektu na ryzyko polega na identyfikacji czynników jakościowych i ilościowych ryzyka wybranego przedsięwzięcia oraz określeniu stopnia ich wpływu na przebieg realizacji projektu. Ponadto, badaniu podlega wrażliwość przedsięwzięcia na zmianę kluczowych zmiennych zewnętrznych. W przypadku czynników ilościowych przedmiotem analizy jest

potencjalny wpływ tych czynników na wewnętrzną efektywność oraz płynność finansową projektu. W przykładku prac nad *WPF* należałoby opracować grupę wskaźników mierzących efektywność przebiegu prac nad *WPF*.

Planowanie strategii odpowiedzi

Następny krok jest etapem najbardziej kreatywnym, gdyż polega na wymyśleniu – dla każdego z rozważanych ryzyk – strategii, która redukowałaby oczekiwaną szkodę.

Jeśli, na przykład, ryzyko polega na uszkodzeniu nowego, specjalistycznego serwera, to strategia może polegać na wynajęciu doświadczonego specjalisty od danej klasy serwerów (zamiast wykorzystania jednego z własnych informatyków, którzy mogą nie mieć doświadczenia z nowymi serwerami tej klasy). Efekty zastosowania tej strategii byłyby dwojakie:

- po pierwsze, zmniejszyłyby się prawdopodobieństwa niekorzystnych scenariuszy zdarzeń (awarii), a w konsekwencji zmalałaby także wartość oczekiwanej szkody
- po drugie, wzrosłyby koszty danego działania; koszt wynajęcia specjalisty z zewnątrz może być wysoki.

Jeśli zmniejszenie wartości oczekiwanej szkody byłoby większe niż wzrost kosztów, to zastosowanie rozważanej strategii będzie korzystne.

Można wyróżnić cztery podstawowe typy możliwych strategii odpowiedzi:

- Unikanie ryzyka. Strategia polegająca na rezygnacji z części projektu, zawierającej działanie, które wiąże się z danym ryzykiem. Rezygnacja z pewnych działań może spowodować, iż zmianie ulegnie zakres projektu. W takim przypadku powinien być zmieniony tzw. konspekt projektu, np. wytyczne dotyczące szczegółowości *WPF*, oraz uzyskana zgoda wszystkich stron, które te wytyczne parafowały.
- Strategia aktywnej odpowiedzi. Strategia polegająca na wynalezieniu sposobów na zmniejszenie wartości oczekiwanej szkody. Jak wspomniano wcześniej, każda tego typu strategia może nieść z sobą zwiększenie kosztów. Jeśli wzrost kosztów jest mniejszy niż koszt oczekiwanej szkody, to strategia jest warta zastosowania.
- Transfer ryzyka. Strategia ta polega na transferze ewentualnych konsekwencji niekorzystnych zdarzeń wiążących się z danym ryzykiem na kogoś innego. Typową strategią transferu jest wykupienie ubezpieczenia. W przypadku prac nad *WPF* można rozważyć zlecenie wykonania określonych prognoz, lub badań ankietowych instytucji zewnętrznej. Łączą się z tym dodatkowe koszty.

- Akceptacja ryzyka. Strategia ta oznacza, iż rozumiemy istotę danego ryzyka i jego konsekwencje, lecz nasza decyzja, to nie robienie niczego. Ta – na pierwszy rzut oka dość oryginalna – strategia jest stosowana zazwyczaj wówczas, gdy wartość oczekiwanej szkody jest niższa niż koszty jakiegokolwiek innej strategii, jaką jesteśmy w stanie opracować.

Należy pamiętać, że w większości przypadków zastosowanie strategii odpowiedzi na ryzyka powoduje konieczność zmiany harmonogramu projektu. Przyczyny mogą być wielorakie, na przykład zmiany oszacowań (kosztów lub czasów trwania), wprowadzenie nowych działań, lub rezygnacja z pewnych działań. Wynika stąd, że proces tworzenia finansalnego harmonogramu prac nad *WPF*, tak jak w przypadku każdego projektu, jest procesem iteracyjnym.

Przy pracach nad wieloletnią prognozą finansową budżetu JST występuje wiele kategorii ryzyka. Rozpatrzmy przykładowo tylko część ryzyk, które występują przy opracowaniu *WPF* - ryzyka związane z zarządzaniem długiem JST. Przypuśćmy, że analiza dotyczy dużego miasta i że ryzyka już zidentyfikowano. Omówione zostaną reakcje miasta na zidentyfikowane ryzyka. Zarządzanie długiem w perspektywie kilku lat będzie zmierzało do:

- Minimalizowania kosztów obsługi długu (płatności rat kapitałowych i odsetek) w długim okresie czasu – poprzez optymalny dobór instrumentów zarządzania długiem, ich struktury i terminów emisji. Przykładowo, zadłużenie walutowe nie powinno być większe niż 30% całości zadłużenia.
- Ograniczania ryzyka stopy procentowej poprzez dążenie do średnioterminowego utrzymania około 50% udziału w zadłużeniu finansowania o stałym oprocentowaniu ¹¹, lub finansowania pozwalającego na utrzymania oprocentowania na stabilnym poziomie w średnim okresie (dotyczy kredytów z MIF).
- Ograniczania ryzyka refinansowania:
 1. Ryzyko refinansowania w walucie krajowej obejmuje możliwość wykupu zapadającego długu oraz warunki na jakich jest on refinansowany (uwzględniając koszty obsługi nowego długu).

¹¹ Ryzyko stopy procentowej jest wyższe, gdy niższy jest tzw. wskaźnik ATR (*average time to refixing*), który jest miarą ryzyka stopy procentowej związanego z długiem. Im większy jest udział instrumentów o krótkiej zapadalności i zmiennym oprocentowaniu w całkowitym długu, tym wartość wskaźnika jest niższa. Wskaźnik ATR jest wyrażony w latach i mierzy długość przeciętnego okresu na jaki koszty obsługi długu są ustalone.

Podstawową miarą tego ryzyka jest średnia zapadalność, przy założeniu, że istniejące przepisy nie wprowadzają dodatkowego ryzyka.

2. Ryzyko kursowe i ryzyko refinansowania w walutach obcych z uwagi na wydłużenie okresu akcesji Polski do Unii Walutowej pozostanie aktualne i powinno być ograniczane.

- Ograniczania ryzyka płynności budżetu - utraty przez budżet zdolności do regulowania bieżących zobowiązań oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych. Niezbędnym działaniem będzie utrzymywanie stałego monitoringu systemu zarządzania płynnością (ustalenie średniego poziomu stanu rezerwy płynności na krótkie okresy planistyczne oraz zagwarantowanie odpowiednio wysokiego poziomu wolnych środków na rachunku bieżącym).
- Ograniczania ryzyka operacyjnego, związanego z prowadzeniem transakcji finansowych (przeływami finansowymi). Ryzyko to powinno być stopniowo ograniczane poprzez stosowanie odpowiednich procedur, nadzór i monitoring.
- Ograniczania ryzyka prawnego, polegającego na przyjęciu przez ustawodawcę dodatkowych reguł fiskalnych, np. bardziej rygorystycznych limitów obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego. Ryzyko to może być ograniczane przez ustalenie odpowiednich rezerw dotyczących ustawowych wskaźników finansowych.

W tabeli 3.3. podano przykładowe założenia dotyczące polityki długu JST

Tabela 3.3. Przykładowe założenia do polityki długu JST

	Cele		Realizacja		Odległość od celu	
	Rok budżetowy	Po 4 latach	Rok budżetowy	Po 4 latach	Rok budżetowy	Po 4 latach
Oprocentowanie						
stałe	≥ 50%	≥ 55%				
Zadłużenie w walucie zagranicznej	≤ 30%	≤ 25%				
Forma zadłużenia						
obligacje	ok. 50%	Dopasowane do finansowania zadań inwestycyjnych. Różnica ≤ 10%				
kredyty i pożyczki	ok. 50%					

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz wskaźnika ATR, przy analizie ryzyka stopy procentowej, do równomiernego rozkładu kosztów przyczynia się również kształtowanie równomiernego profilu zapadalności długu oraz dostosowywanie zasad księgowania kosztów obsługi długu, w ramach całego budżetu, do rzeczywistych ekonomicznych kosztów związanych z jego obsługą (tzw. ewidencja na bazie memoriałowej), której stosowanie według wytycznych UE jest przewidziane w reformie finansów publicznych. Patrz także Dehoux, 2012, Bitner, 2012a. oraz WPF miasta st. Warszawy na lata 2014-2042.

Bardzo ważne w analizie ryzyka jest także ustalenie rezerw celowych, w szczególności rezerw na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz dotyczących nieprzewidywanego zwiększenia zakresu zadań i ich finansowania. Poziom tych rezerw powinien wynikać z zaistniałej sytuacji w roku budżetowym, ewentualnie z realizacji wieloletniego programu naprawczego (patrz także punkt 3.7 w tym rozdziale). GFOA podaje w swoich zaleceniach, Procedury naprawcze, 2011, że ustalenie lub wypracowanie odpowiednich rezerw, np. w okresie trzyletnim jest podstawową procedurą programu naprawczego.

Istotną rolę w zmniejszeniu ryzyka związanego z zarządzaniem długiem jest przywrócenie priorytetu w wypracowaniu wysokiego poziomu nadwyżki operacyjnej (w wielu JST w odbudowie tego poziomu). Zdolność do uzyskiwania dodatknych wyników operacyjnych jest istotna z punktu widzenia możliwości inwestycyjnych JST oraz utrzymania wysokiego potencjału w zakresie absorpcji środków z UE. Ponadto, jak już podkreślano, poziom nadwyżki operacyjnej pośrednio wpływa na poziom wiarygodności kredytowej JST. Przekłada się na politykę długu – na możliwość zwiększenia bezpiecznego zadłużenia.

Można posłużyć się analizą na niższym poziomie prac nad WPF i rozważać ryzyka związane z indywidualnymi projektami inwestycyjnymi. Posłużę się prostym przykładem szacowania wrażliwości wyniku projektu na ilościowe zmienne w przypadku realizacji budowy kanalizacji i oczyszczalni ścieków. Przyjęto następujące założenia:

- analiza obejmuje „okres życia projektu”, czyli 30 lat od ukończenia inwestycji
- badaniu podlega wpływ zmiany danego czynnika na poziom przepływów pieniężnych *netto* w całym okresie życia projektu
- występuje niekorzystna zmiana każdego czynnika.

Analiza wrażliwości została przeprowadzona dla każdej z wybranych zmiennych z osobna przy założeniu, że pozostałe czynniki nie ulegają zmianie w stosunku do wariantu rekomendowanego. Podstawą analizy są: prognozowany dochód i zadłużenie budżetu gminy, prognozowane różnicowe przepływy

pieniężne związane z realizacją projektu inwestycyjnego polegającego na rozbudowie i modernizacji systemu odbioru i oczyszczania ścieków, który jest eksploatowany przez Zakład Gospodarki Komunalnej (ZGK) w gminie.

Ze względu na ujemną zaktualizowaną wartość bieżącą *netto* strumienia przepływów pieniężnych generowanych przez planowane przedsięwzięcie i niewielki wpływ analizowanych czynników ryzyka na NPV, celem przeprowadzonej analizy było przede wszystkim oszacowanie wpływu niekorzystnych zmian poszczególnych parametrów na poziom cen usług w zakresie oczyszczania ścieków świadczonych na rzecz gospodarstw domowych. Wpływ zmian analizowanych czynników ryzyka na wielkość NPV jest niewielki ze względu na przyjęte w analizie finansowej założenie dotyczące kształtowania cen i opłat za usługi w sposób wymagany przez przepisy prawa. Sposób ten ma umożliwiać uzyskiwanie uzasadnionych przychodów i eliminować możliwość generowania strat na działalności operacyjnej w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków.

Zidentyfikowano sześć następujących rodzajów ryzyka:

Ryzyko instytucjonalne i polityczne

Mogłyby być duże gdyby np. zmieniła się władza - mogłyby się wtedy zmienić WPF i WPI oraz preferencje w WPI. Reakcją JST jest kontynuowanie dotychczasowej pracy na rzecz mieszkańców.

Ryzyko odchylenia od planowanego wolumenu zużycia wody i ścieków

Efektom przedsięwzięcia ma być przyłączenie nowych osób do sieci kanalizacyjnej na obszarze gminy oraz związana z tym rozbudowa oczyszczalni ścieków. Badano wpływ zmian zużycia wody na cenę oczyszczania 1 m³ ścieków bytowych w poszczególnych latach oraz wartość bieżącą *netto* projektu. To ryzyko musi być zaakceptowane przez zarządzającego projektem.

Ryzyko wydłużenia terminów egzekwowania należności

Oddanie do eksploatacji obiektów powstałych w wyniku analizowanego projektu spowoduje wzrost kosztów operacyjnych ZGK. Niewielki wzrost NPV (spadek bezwzględnej wartości ujemnego NPV) wynika z niewielkiego obniżenia zapotrzebowania na kapitał obrotowy *netto*. Sposobem na zmniejszenie wartości oczekiwanej szkody jest umiarkowane zwiększanie stawek, poprzedzone odpowiednimi badaniami, np. ankietowymi oraz akcją informacyjną.

Ryzyko stopy procentowej

W związku z koniecznością zaciągnięcia kredytu na finansowanie części wkładu własnego gminy przeanalizowania wymaga wpływ zmian stopy procentowej na ceny jednostkowe usług oczyszczania ścieków oraz NPV. Wpływ

oprocentowania kredytu na cenę jest znaczący w okresie korzystania z kredytu i ponoszenia płatności odsetkowych. Wpływ tej pozycji kosztów finansowych na NPV jest natomiast bardzo mały i można go pominąć.

Ryzyko wzrostu pozostałych kosztów operacyjnych w ZGK

Największe „napięcie płynnościowe” ma miejsce w latach realizacji projektu. W okresie tym maksymalne akceptowalne odchylenie od planowanych kosztów wynosi np. 3,8%. Zarządzający projektem zdaje sobie sprawę z możliwości wystąpienia tego ryzyka i zostanie ono przez niego zaakceptowane.

Ryzyko zmniejszenia dochodów budżetu gminy. Można przeanalizować:

1. wpływ zmniejszenia PKB o jeden punkt procentowy przez okres najbliższych lat. Gmina zdaje sobie sprawę z możliwości wystąpienia ryzyka niższego tempa wzrostu PKB w okresie 2-3 lat, jednakże nie zagrazi to realizacji planowanej inwestycji
2. wpływ zmniejszenia środków z UE w wybranym roku. Zmniejszenie wysokości dofinansowania z UE spowoduje konieczność zaciągnięcia przez gminę dodatkowego kredytu oraz zmniejszenie finansowania innych zadań inwestycyjnych zaplanowanych na dany rok. Gmina jest świadoma powyższych zagrożeń i będzie ewentualnie musiała przesunąć realizację innych zadań na następne lata, przy okazji minimalizując koszty (straty).

Jeżeli gmina w danym roku w ogóle nie otrzyma z UE zaplanowanych środków na rozbudowę oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacji sanitarnej, to będzie zmuszona zaplanować realizację tego projektu w latach następnych, np. wydłużyć o 2 lata okres realizacji projektu.

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.

Główne przesłanki do tworzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej z pełnym wykorzystaniem narzędzi systemowych to:

- implementacja budżetu Miasta w zintegrowanym systemie informatycznym
- konieczność zapewnienia bezpieczeństwa budżetowego w zakresie planowania przedsięwzięć wieloletnich ujmowanych w wieloletniej prognozie finansowej, stanowiących podstawę do zaciągania zobowiązań wieloletnich.

Wieloletni plan finansowy razem z WPI powinien być praktycznym narzędziem wspierającym zarządzanie gospodarką finansową JST. WPF powinien umożliwiać prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo finansów, minimalizację ryzyk budżetowych i finansowych oraz, poprzez jego 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: WPF (Budżet), 2008, Finansowanie WPI, 2007, oraz prace NACSLB: Najlepsze przykłady praktyczne w budżetowaniu publicznym, 2009, oraz Budżetowanie, dobre praktyki, 1998.

Powyższe argumenty, także omówione w podrozdziałach 3.1-3.7, wskazują na potrzebę istnienia i tworzenia przez JST dokumentów finansowych o charakterze strategicznym. Takim dokumentem, oprócz strategii, jest WPF oraz *WPF*. Rola wieloletniego planu finansowego polega na umożliwieniu oceny potencjału JST w długim okresie czasu - przyszłego poziomu dochodów, niezbędnych wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych. Polega także na określeniu w kolejnych latach po roku budżetowym bezpiecznych limitów na poziom długu i wydatków inwestycyjnych, oraz zapewnieniu warunków gwarantujących, w każdym kolejnym roku, płynność finansową budżetu.

3.9. Współuczestnictwo mieszkańców w opracowaniu WPF

Samorządy posiadają unikalną możliwość angażowania lokalnych społeczności oraz lokalnych instytucji – prywatnych i publicznych w proces budowy modelu zmian w zakresie wieloletniego planowania oraz zarządzania infrastrukturą i szeroko rozumianymi usługami dla mieszkańców. 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). Mieszkańcy powinni współuczestniczyć w zmianach i budowaniu lepszej przyszłości.

Proces przygotowywania wieloletniego planu finansowego w Edmonton, w Kanadzie, jest doskonałym przykładem współuczestnictwa mieszkańców w tworzeniu budżetu miasta oraz wieloletnich prognoz dotyczących dochodów, wydatków i długu. Miasto daje mieszkańcom niepowtarzalną okazję do komentowania i recenzowania, na piśmie, pomysłów urzędników miasta, w tym w Internecie, na specjalnej stronie [www](#). Umożliwia im także formułowanie na

stronie Internetowej własnych pomysłów, które z kolei są opatrzone komentarzem przedstawicieli miasta. Bardzo wiele komentarzy dotyczy zakresu i jakości szeroko rozumianych usług, w obszarze technicznym i społecznym, oraz zabudowy przestrzennej i formy urbanistycznej miasta. Są to zresztą dwa z czterech głównych celów strategicznych formułowanych w pracach nad planami wieloletnimi.¹² Proces tworzenia WPF opisano w rozdziale 10. oraz pokazano na diagramach 10.1-10.6. Proces ten i jemu podobne dały początek tzw. budżetom obywatelskim, które pierwotnie były nazywane partycypacyjnymi.

W Polsce, już od blisko 15 lat, wiele JST stara się, aby mieszkańcy współuczestniczyli w procesie podejmowania decyzji dotyczących wieloletnich inwestycji (określenia preferencji inwestycyjnych, podziału środków pomiędzy infrastrukturę i usługi), zaciągania zobowiązań (limitów zadłużenia i poziomu ryzyka przy emisji długu), oraz dystrybucji środków publicznych na poszczególne sfery działalności lokalnej. Proces ten był i jest realizowany, z różnym powodzeniem, przez wiele organizacji, w tym pozarządowe, oraz reprezentantów mieszkańców w wybieralnych organach samorządowych, przede wszystkim w radach gminnych, starostwach powiatowych i sejmikach samorządowych. Trudno nie docenić roli jaką w tym względzie odegrał Program Partnerstwa dla Samorządu Terytorialnego (Local Government Partnership Program), realizowany w Polsce w latach 1998 – 2000. Program był finansowany przez USAID (Amerykańską Agencję ds. Rozwoju Międzynarodowego) – *de facto* Departament Stanu USA. Można przywołać przykłady bardzo ciekawych publikacji wydawnictwa Municipium, z lat 2000-2001, w których pracownicy programu i jego beneficjenci (45 polskich JST bezpośrednio współpracujących z programem oraz dodatkowo około 200 JST współpracujących w ograniczonym zakresie) prezentowało stosowne metodologie i dzieliło się wynikami swojej współpracy. Publikacje te, w których szeroko wykorzystywano doświadczenia międzynarodowe, przede wszystkim amerykańskie i brytyjskie, dotyczyły budżetu (Pakoński, red., 2001, oraz Stanek, Sypień, 2001), WPF i oceny zdolności kredytowej (Cichocki, 2001), WPI (Stanek, Śmiałkowski, red., 2001), Strategii rozwoju gospodarczego (Berman, 2000), Mieszkalnictwa komunalnego (Czyżewska, red., 2000), oraz Prywatyzacji zarządzania mieniem komunalnym (Tertelis, 2000), Restrukturyzacji przedsiębiorstw i usług komunalnych (Szymanowicz, 2001), oraz Komunikacji i współpracy sektorów w gminie (Wiktorowska, red., 2000).

Obecnie w Polsce rośnie popularność budżetu obywatelskiego. Już ponad 40 miast realizuje elementy tego budżetu – patrz J. Makowski, 2013; szef Instytutu

¹² W Edmontonie cele strategiczne są nazywane filarami („pillars”). W ramach WPF realizuje się strategię opartą o cztery filary („four pillar strategy”) – Kavannah, 2007, str. 70.

Obywatelskiego oraz redaktor naczelny „Instytutu Idei”. Budżet obywatelski jest procesem decyzyjnym, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danej JST (głównie miast). Mieszkańcy współdecydują o dystrybucji określonej puli środków (najczęściej od 0,5% do 1% budżetu). W ramach określonej kwoty tworzą własną strategię – z puli zadań zaoferowanych przez urząd wybierają określone zadania, lub sami definiują zadania - tworzą nowy kierunek rozwoju miasta, który jest owocem ich wspólnych decyzji. Urząd umożliwia wyrażenie opinii oraz składanie propozycji i opinii do protokołu a także ustala terminy spotkań konsultacyjnych. Budżet obywatelski z pewnością skutecznie zwiększa aktywność i współuczestnictwo mieszkańców w tworzeniu budżetu i planów wieloletnich, włącza ludzi do podejmowania decyzji z myślą o współtworzeniu i rozwoju ich miasta. Projekty wybierane przez mieszkańców najczęściej dotyczą remontów chodników i ulic, przebudowy parków miejskich, uruchomienia i rozbudowy bezpłatnej sieci WiFi, schronisk dla zwierząt, pomocy dla ubogich, np. banków żywności, hospicjum dla dzieci, oraz remontu, lub nowego projektu, tzw. Roweru Miejskiego np. w Łodzi i Warszawie.

12. Podsumowanie

Podstawowe zagadnienia zarządzania finansami JST

We wszystkich JST konieczne jest wykonywanie zadań, których okres realizacji przekracza jeden rok oraz zapewnienie środków finansowych na podejmowanie nowych i kontynuację rozpoczętych zadań inwestycyjnych. Niezbędne jest także zapewnienie środków finansowych na eksploatację obiektów, które powstały w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych. Ponadto, wielkość wydatków inwestycyjnych nie może w przyszłości zaburzyć realizacji bieżących zadań statutowych i bezpieczeństwa finansowego JST, przede wszystkim płynności budżetu. Podstawowymi zagadnieniami zarządzania finansami JST w długim okresie są:

- określenie, w latach przyszłych, puli środków niezbędnych do finansowania podstawowych dziedzin bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego
- planowanie finansów i zarządzanie nimi, aby realizować zadania statutowe, uniknąć deficytu i zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu się;
- dostosowanie wielkości i harmonogramu wydatków inwestycyjnych oraz przepływów pieniężnych związanych z ich finansowaniem do wymogu zachowania płynności finansowej budżetu;
- pozyskanie funduszy UE, w perspektywie do roku 2022 - w celu zmniejszenia luki infrastrukturalnej i technologicznej pomiędzy krajami „starej” UE i „nowej” UE – jest to ważne zadanie dla Polski i grupy nowych członków UE;
- wykorzystanie modeli matematycznych i komputerowych w celu efektywnego zarządzania finansami i długiem JST.

W monografii omówiono problematykę wieloletniego planowania finansowego oraz zarządzania finansami i długiem jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej. Po raz pierwszy w literaturze polskiej wykorzystano modele optymalizacyjne z ograniczeniami do analizy i prognozy finansów JST. Pokazano użyteczność stosowania metod i modeli optymalizacji wspierających zarządzanie w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy.

Sformułowano model matematyczny, w kilku wersjach, którego podstawą są wieloletnie przepływy finansowe budżetu JST. Zaprezentowano autorski schemat tych przepływów. Model, w zamierzeniu, ma być wykorzystywany przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego do zarządzania finansami w długim okresie, około 10 lat. Ma pomagać w ustaleniu maksymalnych wydatków inwestycyjnych, które JST może realizować, oraz maksymalnego poziomu długu, który będzie bezpieczny w roku budżetowym i w przyszłych latach. W modelu spełnione są warunki zapisane w ustawie o finansach publicznych (ufp) dotyczące wydatków bieżących oraz kosztów obsługi długu. Dług będzie bezpieczny, a odpowiednie wielkości nadwyżki operacyjnej i długu, powiązane z inwestycjami, zapewnią płynność budżetu w każdym roku analizowanego okresu. Równocześnie, model optymalizacji finansów może być wykorzystany przez decydentów na szczeblu rządowym oraz przez regulatora do zbadania skuteczności reguł fiskalnych zapisanych w ufp, dotyczących ograniczania długu i deficytu poszczególnych JST.

Rola wieloletniego planowania w zarządzaniu finansami

W monografii omówiono zagadnienia związane z miejscem i rolą wieloletniego planowania w zarządzaniu finansami JST. Opisano także korzyści wynikające z przygotowania kilku wariantów prognoz finansowych. Przedstawiono wyniki badań ankietowych dotyczące celu prac nad wieloletnią prognozą finansową i zagadnień związanych z planowaniem wieloletnim. Przedyskutowano problemy dotyczące prognozowania dochodów i wydatków oraz związane z zarządzaniem majątkiem, finansowaniem zadań inwestycyjnych i zarządzaniem długiem. Zaprezentowano podstawowe zagadnienia związane z różnymi kategoriami ryzyka występującymi przy opracowywaniu wieloletnich prognoz finansowych i zaprezentowano powiązania wieloletniego planu finansowego i inwestycyjnego z rocznym budżetem. Wykorzystano wieloletnie doświadczenia samorządów amerykańskich, niemieckich oraz polskich. Niezbędne jest świadome podejmowanie decyzji dotyczących budżetu bieżącego i wieloletniego - o liczbie zadań, sumarycznych kwotach, które można w kolejnych latach przeznaczyć na finansowanie inwestycji, oraz o wielkości długu, który można i warto zaciągnąć. Decyzje te, powinny uwzględniać mogące wystąpić w przyszłości zmiany warunków w danej JST i w jej otoczeniu.

Metodyka długoterminowej analizy finansów, stosowanie modeli matematycznych

Zaproponowano i omówiono metodykę długoterminowej analizy finansów JST z wykorzystaniem modeli matematycznych. Opracowano dokładny schemat przepływów finansowych budżetu JST w zgodzie z głównymi zasadami zarządzania finansami oraz z przepisami ufp. Stanowi on podstawę konstruowania

modeli prezentowanych w monografii. Sformułowano dwie klasy modeli matematycznych, w których zapewnia się płynność finansową i uwzględnia warunki zapisane w ufp:

- modele optymalizacyjne z ograniczeniami, w wersji tzw. dyskretnej, uwzględniające czasowe opóźnienia zmiennych modelu; umożliwiają one uzyskanie optymalnych wielkości limitów bezpiecznego długu i wydatków inwestycyjnych
- modele poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych, które znajdują się blisko optymalnych wielkości limitów, ale rozwiązania można uzyskać w krótkim czasie.

Wyjaśniono, jak w modelach ustalano cele wieloletniego planowania finansowego i jak te modele można wykorzystać w pracach nad wieloletnią prognozą finansową (obowiązek jej przygotowania wynika z ustawy o finansach publicznych). W analizach stosowania modeli optymalizacyjnych badano także model z ograniczaniem deficytu oraz model tzw. złotej zasady zarządzania finansami. Zagadnienia związane ze stosowaniem modeli optymalizacyjnych i poszukiwaniem rozwiązań dopuszczalnych omówiono w rozdziałach 4, 5, 6 oraz 8.

Model bazowy MI ma pomagać w ustaleniu maksymalnych wydatków inwestycyjnych, które JST może realizować, także z wykorzystaniem długu, oraz maksymalnego poziomu długu, który będzie bezpieczny w przyszłych latach. Dług, oraz inwestycje poniżej wyznaczonych limitów, w połączeniu z nadwyżką operacyjną mają zapewnić płynność budżetu w długim okresie. Spełnione muszą też być warunki dotyczące kosztów obsługi długu i wydatków bieżących zapisane w ufp. Model pomoże ustalić wielkość wydatków inwestycyjnych, które w przyszłości nie zaburzą realizacji bieżących zadań statutowych i bezpieczeństwa finansowego JST, przede wszystkim płynności budżetu.

Opisano praktyczny algorytm poszukiwania, dla kilkunastu lat, dopuszczalnych poziomów wydatków inwestycyjnych i nowo zaciąganego długu, które gwarantują płynność budżetu w każdym roku badanego okresu - rozdz. 8. Algorytm jest opisany „krok po kroku”, i po opracowaniu programu komputerowego może służyć JST do praktycznego i szybkiego prognozowania podstawowych wielkości występujących w wieloletniej prognozie finansowej.

Stosowanie modelu

Stosując model, w zależności od celu jaki postawi sobie JST, można badać różne warunki kontrolowania zadłużenia, np. w zależności od zadłużenia początkowego Z_0 . Można badać skutki zmniejszenia zadłużenia przykładowo o

30%, lub o 50% w okresie 8 lat. Wystarczy w modelu opisanym w rozdz. 5 przyjąć warunek ograniczający, że suma przyrostu długu netto w określonym czasie ma zmniejszyć się o 30%, lub o połowę zadłużenia początkowego Z_{t0} . Można przyjąć, warunek ograniczający sumaryczny dług, w PLN, jaki JST może zaciągnąć w analizowanym okresie (np. 2014 – 2021), lub warunki mówiące o procentowym zmniejszaniu zadłużenia w kolejnych latach zaproponowane w rozdz. 5, np. zależności (5.30) lub (5.31). Można zażądać, aby zadłużenie spadało o 10% rocznie; w okresie 7 lat umożliwi to zredukowanie poziomu zadłużenia początkowego o prawie 48%.

Ponadto pokazano, że stosowanie wyłącznie złotej zasady finansów przez wybrane polskie samorzady niewiele zwiększy ich zadłużenie w perspektywie 2014-2021 w porównaniu z modelem obecnie obowiązującym – nakładaniem ograniczenia na koszty obsługi długu (art. 243 ufp). Stosowanie złotej zasady, to usunięcie z modelu MI ograniczenia na koszty obsługi długu (5.15) oraz ograniczenia na poziom długu (np. 5.30).

Model umożliwia maksymalizację środków na finansowanie inwestycji, przy zastosowaniu ograniczeń obowiązujących w ustawie o finansach publicznych oraz zagwarantowaniu płynności budżetu. Z rozwiązania tego modelu wynika, że przy istniejących w ufp limitach (art. 243 i 242) zadłużenie może rosnąć. Dopiero wprowadzenie dodatkowego, bezpośredniego ograniczenia na sumaryczne zadłużenie, które nie może się zwiększać w kolejnych latach umożliwia kontrolowanie długu. Bez tego ograniczenia zadłużenie będzie mogło rosnąć.

Zaprezentowano rozwiązania modeli, dla okresu 2014 – 2021, dla różnych postaci ograniczeń nakładanych na koszty obsługi długu, bezpośredni poziom długu oraz na deficyt budżetowy. Z pomocą modeli badano skutki różnych strategii finansowych w okresie 9 lat. W rozwiązaniach modeli określa się, dla każdego roku analizowanego okresu, maksymalne, możliwe do sfinansowania wydatki inwestycyjne z uwzględnieniem środków UE, oraz ustawowo dopuszczalne, bezpieczne poziomy długu i wydatków bieżących - poniżej limitów wyznaczonych przez przepisy ustawy o finansach publicznych. Dla każdego rozwiązania określa się harmonogram spłat nowo zaciągniętego długu, w celu ustalenia jaki harmonogram spłat będzie najkorzystniejszy dla wybranej JST - zapewni spełnienie warunków zawartych w ufp przy uzyskaniu maksymalnych wydatków inwestycyjnych. W każdym analizowanym roku, w rozwiązaniach zapewniona jest płynność budżetu.

Model może być wykorzystywany w sposób kroczący. Każdego roku, lub częściej, będzie stosowany do ustalania prognozy na okres np. 8 lub 10 lat, przy aktualizowanych parametrach dotyczących stanu początkowego i prognoz wielkości egzogenicznych - zaktualizowanej polityki finansowej. Może być

wykorzystany do opracowania *WPF*, bardzo szybkiego przygotowania korekt w budżecie rocznym i wieloletnim – w *WPI* i *WPF* - do aktualizacji strategii, oraz przy występowaniu wszelkiego rodzaju zmian związanych np. z pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych z UE i z długu.

Procedury planowania

W monografii przedyskutowano procedury prac nad wieloletnimi planami finansowymi (*WPF*) stosowane w różnych krajach. Omówiono zagadnienia prognozowania dochodów i wydatków, finansowania inwestycji oraz wieloletniego planowania długu – na podstawie doświadczeń samorządów amerykańskich, kanadyjskich i niemieckich oraz organizacji profesjonalistów ds. finansów, np. Government Finance Officers Association (GFOA) w USA. Zaprezentowano najbardziej rozpowszechnione w skali międzynarodowej procedury prac nad *WPF* w Kanadzie, USA oraz w Polsce. Przedmiotem studiów były najbardziej prospołeczne doświadczenia kanadyjskie, oraz najbogatsze, szczególnie w obszarze rynku kapitałowego, doświadczenia samorządów w USA, a także doświadczenia belgijskie, niemieckie i szwajcarskie. Na podstawie literatury oraz bezpośrednich konsultacji przeanalizowano tzw. dobre praktyki a także aktualne prace w obszarze prac nad wieloletnim planowaniem finansów oraz dotyczące metod zarządzania finansami i długiem JST w ww. krajach Europy Zachodniej i w Polsce. Dokładnie opisano procedurę prac nad *WPF* w dużym mieście, w Edmonton, w Kanadzie oraz w amerykańskim mieście średniej wielkości - Coral Springs, na Florydzie. Zaproponowano docelową procedurę prac nad wieloletnią prognozą finansową na przykładzie miasta st. Warszawy, która mogłaby być wykorzystywana przez JST w Polsce. Procedury te oraz podstawowe cechy i właściwości wieloletniego planowania finansowego omówiono w rozdziałach 3 oraz 10 monografii.

Ograniczanie poziomu długu jako metoda zapobiegająca nadmiernemu zadłużaniu się i nadmiernym deficytom JST

Zbadano skutki stosowania alternatywnych, w stosunku do ustawowo obowiązującej, zasad ograniczania całkowitych kosztów obsługi długu przez JST (pośrednio, ograniczania także wielkości długu). Porównano te skutki i wskazano, że alternatywne zasady ograniczania kosztów obsługi długu dają szansę zaciągania długu (np. na wkład własny przy korzystaniu ze środków UE) tym JST, które jednorazowo, w ciągu ostatnich dwóch lat przed rokiem budżetowym, miały zły operacyjny wynik finansowy, np. ujemną nadwyżkę operacyjną, ale znacznie powiększyły tę nadwyżkę w latach następnych. Zaproponowano, aby w limicie na koszty obsługi długu dzielenie przez dochody ogółem zastąpić dzieleniem przez dochody bieżące. Zaproponowano ponadto, aby okres wyliczania średniej nadwyżki operacyjnej, która występuje w limicie zadłużenia przedłużyć do

minimum 5 lat, lub uwzględnić rok budżetowy. Podkreślono konieczność poprawy zapisów dotyczących limitowania zadłużenia w zakresie refinansowania długu.

Wskazano na nieefektywny i zbędny warunek nakładania na poszczególne JST ograniczenia na deficyt budżetowy, w formie kwotowej. Ograniczanie deficytu budżetowego proporcjonalnie do dochodów jest także w większości przypadków nieefektywne i powinna być stosowana tylko wtedy, gdy to jest absolutnie konieczne. Ograniczanie deficytu budżetowego powiela istniejące, zapisane w ustawie, warunki dotyczące limitowania sumarycznych kosztów obsługi długu oraz poziomu wydatków bieżących, które nie powinny przekraczać dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową, jeżeli istnieje, i tzw. wolne środki z lat poprzednich. Warunek ten zapewnia równowagę budżetu bieżącego. Równoważenie budżetu majątkowego wymaga kompleksowych działań wiążących zarządzanie długiem, majątkiem oraz deficytem.

Wskaźnik całkowitych kosztów obsługi długu do dochodów, obowiązujący polskie samorządy od stycznia 2014 r., nie ogranicza efektywnie wzrostu zadłużenia w długim okresie. Pokazano to w rozdz. 5 rozwiązując model optymalizacyjny, w okresie 2014-2021 dla dwóch miast reprezentatywnych dla dużych grup JST. Wartość wskaźnika całkowitych kosztów obsługi zadłużenia jest poniżej limitu ustalonego przez ustawę, maleje, a poziom zadłużenia dla małych miast szybko rośnie - o ponad 80% w analizowanym okresie (rys. 5.28), oraz nieznacznie rośnie w przypadku dużych miast (rys. 5.34.). W okresie 2014-2021 wskaźnik całkowitych kosztów obsługi długu do dochodów w wielu JST może pozostać poniżej limitu, natomiast ich zadłużenie może wzrosnąć o ponad 50% (wzrośnie także udział zadłużenia w dochodach). Zmiana definicji limitu, obowiązująca JST od stycznia 2014 r. nie jest ani skuteczna, ani efektywna. Ponad 200 JST nie będzie mogło skorzystać ze środków UE ze względu na limit ustalony w ufp (patrz Sierak i inni, 2013).

Możliwości wykorzystania modelu przez decydentów na szczeblu rządowym oraz przez regulatora

Model optymalizacji finansów może być wykorzystany przez decydentów na szczeblu rządowym oraz przez regulatora do zbadania skuteczności reguł fiskalnych dotyczących ograniczania długu i deficytu poszczególnych JST. Decydenci projektują reguły fiskalne i mechanizmy funkcjonujące na poziomie lokalnym dla wszystkich jednostek w podsektorze samorządowym. Podstawowy problem polega na tym, aby z jednej strony umożliwiać jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań lokalnych, przede wszystkim inwestycyjnych, z drugiej, zapobiegać nadmiernym wydatkom i niekontrolowanemu zwiększaniu zadłużenia. Szczebel rządowy interesuje deficyt i dług zarówno jednostek samorządu terytorialnego jak i całego podsektora samorządowego.

Stosując sformułowany model pokazano (rozdz. 5.4.), że warunki ufp opisujące regulę limitowania kosztów obsługi zadłużenia, w obecnym kształcie, nie zabezpieczają przed rosnącym zadłużaniem się samorządów. Dotyczy to przede wszystkim JST dobrze zarządzanych, w których nadwyżka operacyjna jest wysoka i będzie rosła. Ponadto, dla wielu JST warunki ufp stanowią zbędną barierę uniemożliwiającą efektywne wykorzystanie środków z UE.

Istnienie pewnych minimalnych reguł fiskalnych wspartych rozwiązaniami regulacyjnymi jest koniecznym warunkiem zapobiegania zjawiskom nadmiernego deficytu i długu oraz niewypłacalności JST na dużą skalę. Według niektórych autorów konieczne jest silne poczucie odpowiedzialności decydentów na poziomie lokalnym (organów JST) za dobrobyt lokalnej społeczności. Te tematy nie zostały jeszcze zbadane i nikt nie zaproponował dotychczas metodologii umożliwiających zbadanie odpowiedzialności lokalnych decydentów. Jednakże, aby przyjąć na siebie odpowiedzialność, decydenci na poziomie lokalnym powinni posiadać instrumenty, które pozwolą im samodzielnie rozwiązywać lokalne problemy finansowe - powinni mieć dużą samodzielność, np. w zakresie generowania dochodów. Samodzielność mogłaby przejawiać się udzielaniem JST większej swobody w określaniu własnych norm dotyczących długu i deficytu oraz wydatków inwestycyjnych, a także zwiększeniem władztwa podatkowego. Byłoby to możliwe tylko pod warunkiem istnienia jasno określonych zasad i procesów budżetowych, a także pod warunkiem, braku procedur wsparcia ze strony państwa w razie akumulacji nadmiernego deficytu i długu oraz niewypłacalności JST. Z zasady nie powinno być możliwości stosowania tzw. procedur ratunkowych typu „*bail out*”. Brak wsparcia udzielanego przez państwo w skrajnych przypadkach deficytu i zadłużenia JST musi być wyraźnie zdefiniowany w przepisach prawa. Jednostki samorządu terytorialnego muszą oczekiwać, że będą odpowiadały przed mieszkańcami i lokalnymi instytucjami za swoje decyzje dotyczące zadłużenia i wydatków. Natomiast rząd powinien wysłać, unormowany prawnie, jednoznaczny sygnał, że za lokalne decyzje, podjęte niezgodnie z istniejącymi zasadami nie będzie ponosił żadnej odpowiedzialności. Za złe zarządzanie finansami będzie wtedy groził JST nie tylko zarząd komisaryczny, ale przede wszystkim brak jakiegokolwiek poparcia mieszkańców. Powszechne powinno być przekonanie, że procedura ratunkowa będzie stosowana w absolutnie wyjątkowych przypadkach (w określonych prawnie, ekonomicznie i politycznie warunkach), a skrajnie nieodpowiedzialni decydenci będą natychmiast pozbawiani swoich funkcji. Ponadto, należałoby zbadać efektywność zaprojektowanych zasad i procesów budżetowych oraz potwierdzić je praktycznie, tzn., dać JST co najmniej 3 lata na stosowanie proponowanych zasad przed obowiązkiem ich wprowadzenia.

Na podstawie wyników badań cytowanych w literaturze przyjmuje się, że niska samodzielność finansowa powiązana jest z wyższymi deficytami i wyższym prawdopodobieństwem pomocy rządowej, tzn. stosowania procedury ratunkowej.

Natomiast jeżeli duża część dochodów pochodzi ze źródeł własnych JST, to może to być traktowane jako sygnał ze strony rządu centralnego, że jednostki samorządu terytorialnego muszą liczyć tylko na siebie. Wyniki te czasami łączy się z ograniczaniem limitów i reguł, które muszą być przestrzegane przez JST oraz ze zwiększaniem ich samodzielności (patrz rozdz. 2). Prowadzi to do stosowania złotej zasady finansów.

Obecnie, stosowanie wyłącznie złotej zasady przez polskie samorządy byłoby niebezpieczne. Przy niedostatecznej samodzielności finansowej JST w zakresie generowania dochodów i istniejącej, niedoskonałej procedurze ratunkowej dla jednostek samorządu terytorialnego, które źle zarządzają finansami, stosowanie tylko i wyłącznie złotej zasady zarządzania finansami w wielu JST mogłoby doprowadzić do bardzo szybkiego wzrostu zadłużenia. Przed rokiem 2020 raczej nie powinno się jej wprowadzać. Równocześnie zadłużenie podsektora samorządu terytorialnego mogłoby wzrosnąć w okresie 2015-2020, w celu wykorzystania funduszy UE na cele inwestycyjne. Należałoby w tym celu dokładnie oszacować możliwy wzrost zadłużenia podsektora oraz równocześnie zbadać możliwości obniżenia zadłużenia podsektora rządowego (centralnego) – np. poprzez zmniejszenie wydatków „sztywnych” skutkujących nadmiernymi, nieuzasadnionymi wydatkami bieżącymi.

Systemy komputerowe i zintegrowane bazy danych

Omówienie zagadnienia wykorzystania narzędzi informatycznych w zarządzaniu finansami JST oraz w przygotowaniach budżetu i wieloletniego planu finansowego wymagałoby oddzielnego opracowania, dużego rozdziału a nawet monografii. Zdecydowano się nie umieszczać w rozdziale 3. specjalnego podrozdziału poświęconego stosowaniu narzędzi informatycznych w zarządzaniu finansami JST. O konieczności tworzenia baz danych pisały Krajewska, Jońca, o specjalizowanych bazach danych pisali Czekaj i Sztandera (ewidencja księgową). Doskonała i mało wykorzystywana przez badaczy jest baza danych Ministerstwa Finansów (BESTiA), w której można znaleźć niemal wszystkie dane ze sprawozdań finansowych JST. Od 2012 roku na stronie Internetowej MF zamieszczane są także wieloletnie prognozy finansowe opracowywane corocznie przez JST. Gromadzenie danych oraz wyliczanie prostych wskaźników przez JST jest niezbędne. Bardzo przydatne jest też opracowywanie wariantowych prognoz budżetu. Jednakże obecnie to nie wystarcza, niezbędne są inteligentne bazy danych, w których możliwe będzie prowadzenie analiz i rozwiązywanie konkretnych, bardziej skomplikowanych problemów. Czekaj i Nawrocki podali przykład systemu, w którym ocenia się ryzyko związane z zadłużeniem. W rozdziale 5 i 7 tej monografii rozwiązywano zadania optymalizacji, w których można zmieniać cele polityki finansowej i warunki ograniczające np. dług – każdego roku, lub na koniec wybranego okresu. Użyteczna dla JST byłoby

opracowanie zunifikowanego systemu komputerowego wspomagającego prace nad *WPF*.

Konieczna jest współpraca informatyków i specjalistów od finansów oraz praktyków, np. skarbników JST, która doprowadziłaby w najbliższym czasie do powstania inteligentnych baz danych i zweryfikowania już stosowanych systemów informatycznych. Pojawiły się także pierwsze próby informatyków. Opracowano np. prosty system informatyczny dla JST, niestety, bez odpowiedniej współpracy specjalistów od finansów JST (Nowakowski, Zair). Opracowywanie wieloletnich planów finansowych, inwestycyjnych i strategii zarządzania długiem oraz stosowanie modeli komputerowych umożliwi szybsze opracowanie i weryfikację wieloletnich planów, np. *WPF* i *WPI*. Zwiększy także efektywność zarządzania finansami i umożliwi uniknięcie błędów nieskuteczności, które wystąpiły w związku z warunkami zapisanymi w art. 243 ufp.

Korzyści z analiz dotyczących korelacji podstawowych wskaźników finansowych

Omówiono pięć podstawowych wskaźników finansowych, które występują w ograniczeniach prezentowanych modeli, oraz zbadano korelacje pomiędzy tymi wskaźnikami, oddzielnie dla okresu 2004-2006 oraz 2007-2012. Poziom zadłużenia oraz wolnych środków badano w danym roku i w roku poprzednim, z jednorocznym opóźnieniem. Wskaźniki dotyczyły: poziomu nadwyżki operacyjnej, wolnych środków, zadłużenia oraz całkowitych kosztów obsługi długu – wszystkie w relacji do dochodów ogółem, a także wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków ogółem (rozdz. 11). Wyniki wskazują na odmienny charakter zachowania się JST w tych dwóch okresach. W okresie 2004-2006 obserwuje się masową mobilizację JST w staraniach o fundusze unijne, rosły wydatki inwestycyjne oraz udział w tych wydatkach funduszy z UE. Równocześnie efektywność zarządzania długiem w wielu JST była niska. W latach 2007-2012 najsilniejsza jest ujemna zależność średniej nadwyżki operacyjnej (za trzy lata wstecz) do dochodów, od poziomu zadłużenia w relacji do dochodów. Istotna jest korelacja pomiędzy poziomem środków z UE a udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Obserwuje się także ujemne korelacje pomiędzy zadłużeniem a nadwyżką na rachunku bieżącym (wolnymi środkami). Wskazano także różnice w zarządzaniu finansami pomiędzy dużymi miastami, a miastami mniejszymi.

Badając korelacje pomiędzy wybranymi wielkościami podsektora samorządowego w krajach UE można dojść do ważnych wniosków, np. że dług jest wykorzystywany na cele bieżące, a nie inwestycyjne. Przykładowo, w okresie 1999-2011, korelacja pomiędzy długiem a inwestycjami (GFCF) kształtowała się w Grecji na poziomie zerowym (0,08), w Portugalii była ujemna, a w Hiszpanii z

poziomu około 0,9 spadła do 0,56 w latach 2010 i 2011. Równocześnie współczynnik korelacji pomiędzy długiem a inwestycjami w samorządach Czech i Niemiec był wyższy od 0,99, dla Litwy i Słowenii wynosił powyżej 0,97, a w podsektorze samorządowym Polski i Norwegii – powyżej 0,96.

12.1. Wnioski

1. Wskaźnik całkowitych kosztów obsługi długu do dochodów, obowiązujący polskie samorzady od stycznia 2014 r., nie ogranicza efektywnie wzrostu zadłużenia w długim okresie. W latach 2014-2021, dla obydwu reprezentatywnych miast, typowych dla dużych grup JST, wartość wskaźnika kosztów obsługi zadłużenia jest poniżej limitu ustalonego przez ustawę, a poziom zadłużenia rośnie - nieznacznie w przypadku dużych miast (rys. 5.34.) i bardzo szybko w małych miastach, o 80% do roku 2021 (rys. 5.28).
2. Zmiana definicji limitu, obowiązująca JST od 01 stycznia 2014 r. nie jest ani skuteczna, ani efektywna. Wiele JST będzie zwiększało swoje zadłużenie zgodnie z przepisami prawa, wiele innych nie będzie mogło zaciągnąć długu aby skorzystać z funduszy UE, pomimo że w dużej części JST nie zagroziłoby to ich płynności finansowej (patrz Sierak i inni, 2013).
3. Sektor samorządowy potrzebuje więcej samodzielności w ustalaniu limitu poziomu długu oraz w zakresie władztwa podatkowego, gdyż zwiększa to współodpowiedzialność władz lokalnych za podejmowanie decyzji dotyczących rozwoju gospodarczego i podnosi efektywność kontroli dotyczącej zachowania równowagi i płynności budżetu.
4. Zadłużenie podsektora samorządowego i generowany przez niego deficyt nie stanowi zagrożenia dla stabilności fiskalnej sektora publicznego w większości badanych krajów - patrz rozdziały 6 oraz 9, a także Vulovic, 2010 oraz Foremny, 2011. Podobne wnioski można wyciągnąć z analizy porównawczej finansów samorządowych krajów UE - Bitner, Cichocki, 2012, oraz z analizy danych Eurostatu za lata 2012 i 2013 (rozd. 6. oraz Bitner, Cichocki, 2014).
5. Podsektor samorządowy jest głównym inwestorem w sektorze publicznym. Wydatki inwestycyjne tego podsektora w Polsce w okresie 2007-2012 każdego roku przekraczały 50% wydatków inwestycyjnych sektora publicznego, a wyłączając inwestycje centralne związane z przygotowaniem do Euro 2012 wynosiły ponad 55%. Równocześnie, udział długu podsektora samorządowego w PKB w r. 2012, gdy był najwyższy, wynosił niecałe 4,5%, podczas gdy udział sektora publicznego w PKB był równy 55,5% (57% w r. 2013). W r. 2012 udział deficytu podsektora samorządowego w PKB wynosił 0,26% (0,18% w r. 2013), podczas gdy udział całego sektora publicznego w PKB wynosił niemal 4% (4,32% w roku 2013).

6. W okresie 2014-2020, aby móc wykorzystać ogromne środki z UE, wiele JST będzie musiało się zadłużać w celu zapewnienia udziału własnego, który jest wymagany przy korzystaniu ze środków europejskich. Wiele z nich będzie musiało zwiększyć swoje zadłużenie w porównaniu z r. 2013. Konieczne są zmiany zapisów ustawy o finansach publicznych w zakresie definicji przedsięwzięć wieloletnich, limitowania kosztów obsługi długu oraz refinansowania długu (art. 243).
7. Reguła limitowania zadłużenia JST zapisana w ufp oraz przepisy dotyczące postępowania naprawczego wobec JST, które utraciły płynność i są nadmiernie zadłużone, nie są skuteczne. Nie stymulują wzrostu samodzielności finansowej JST. Wzrost zadłużenia JST powinien podlegać mechanizmowi kontroli i współodpowiedzialności JST przed mieszkańcami za decyzje podatkowe i za zaciąganie długu. Natomiast obecna zasada postępowania naprawczego jest postrzegana jako gwarancja państwa - przekonanie, że można się nadmiernie zadłużać bez ponoszenia konsekwencji takiego postępowania.

12.2. Postulaty

1. Wieloletnia prognoza finansowa powinna być opracowana w więcej niż w jednym wariantcie. Nie można przedstawiać *WPF* tylko w wersji pesymistycznej, w której do roku 2020 nie uwzględnia się w ogóle dochodów z funduszy UE. Należy normatywnie określić strukturę i minimalną zawartość wieloletniej prognozy finansowej oraz objaśnień do niej. W objaśnieniach powinien znaleźć się opis założeń przyjętych do prognozowania oraz wskazanie przyczyn zmian wielkości planowanych w stosunku do wielkości wynikających ze sprawozdania z wykonania budżetu roku poprzedniego oraz prognozy wykonania budżetu roku bieżącego. Wskazanie przyczyn zmian oraz ich opis powinny dotyczyć ważnych pozycji dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów majątkowych. Informacje te powinny obejmować także sposób uwzględniania w planach finansowych (*WPF* i w budżecie) kosztów eksploatacji zrealizowanych i planowanych do realizacji zadań inwestycyjnych.
2. Należy zreformować przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące ograniczenia kosztów obsługi zadłużenia. JST osiągające dobre wyniki finansowe, posiadające zrównoważony budżet operacyjny - wysoką nadwyżkę operacyjną i zachowaną płynność w długim okresie – powinny móc się zadłużać. Do roku 2020 nie obowiązywałby je art. 243 ustawy o finansach publicznych. Postulat ten przygotowuje polskie JST do działalności w nowych warunkach po roku 2020. Ponadto, konieczna jest zmiana zapisów dotyczących limitowania zadłużenia, w zakresie refinansowania długu oraz

określania (sposobu wyliczania) limitu całkowitych kosztów obsługi długu. Należy:

- wyeliminować wliczanie do limitu zadłużenia refinansowania długu przed terminem jego zapadalności, gdyż uniemożliwia to obniżenie kosztów obsługi długu. Trzeba umożliwić JST prowadzenie efektywnej i ekonomicznie uzasadnionej polityki zarządzania finansami i długiem

- w limicie dzielenie nadwyżki operacyjnej oraz kosztów obsługi długu przez dochody ogółem należy zastąpić dzieleniem przez dochody bieżące, aby wyeliminować wpływ nieregularnych, czasami przypadkowych zmian dochodów, np. dochodów majątkowych z UE

- wyliczanie średniej nadwyżki operacyjnej powinno się odbywać za okres dłuższy niż trzy lata, np. 7 lat, w celu uwzględnienia jednorocznych złych wyników, lub spadków dochodów spowodowanych kryzysem finansowym.

3. Należy urealnić planowanie finansowe poprzez ustanowienie obowiązku opracowywania oraz uchwalania programu sprzedaży i prywatyzacji majątku. Program taki powinien stanowić dokument o charakterze strategicznym. Powinien określać składniki majątku przeznaczone do sprzedaży w poszczególnych latach, przyczyny uzasadniające sprzedaż oraz warunki, na jakich sprzedaż lub prywatyzacja powinny być dokonywane.
4. Do r. 2020 priorytetem dla JST powinno być wykorzystanie środków UE na rozwój infrastruktury i innowacyjnej gospodarki. Zwiększenie zadłużenia podsektora samorządowego np. o 2 punkty procentowe PKB nie powinno być problemem dla gospodarki, zwiększy dług publiczny o mniej niż 0,2 punkta procentowego PKB, a może jej przynieść ogromne korzyści. Równocześnie należałoby doprowadzić do ograniczenia zadłużenia podsektora rządowego i wskazać sposoby jego realizacji. Trzeba przeprowadzić analizy, aby efektywnie i w sposób zharmonizowany z całym sektorem publicznym wyznaczyć możliwe do zaakceptowania przez sektor publiczny zwiększenie zadłużenia podsektora samorządowego do roku 2021. Należałoby także zaktualizować bardzo pożyteczne analizy wykonane przez J. Sieraka i innych badaczy, 2013, dotyczące liczby JST, które w perspektywie 2014-2020 nie będą mogły skorzystać z długu na wkład własny przy ubieganiu się o środki z UE.
5. Należałoby podjąć badania w Polsce i w innych krajach UE, przede wszystkim w nowych krajach członkowskich, w celu dokładnego zbadania, jaki model i jakie reguły ograniczania długu i deficytu podsektora samorządowego będą najlepiej funkcjonowały w danym kraju. Zasada zrównoważonego budżetu operacyjnego powinna stanowić podstawę zarządzania finansami oraz konstruowania ewentualnych ograniczeń dotyczących długu. Ważna będzie także wymiana doświadczeń pomiędzy krajami. Analizy wykonane przy pomocy modelu zaprezentowanego w

monografii wskazują, że obecne reguły nie funkcjonują efektywnie. Powinno się je szybko zmienić.

W Polsce konieczne jest połączenie modelu reguł fiskalnych oraz modelu samodzielności podatkowej. Trzeba zwiększyć samodzielność finansową JST, w szczególności zwiększyć zakres ich władztwa podatkowego. Po roku 2022, gdy skończą się możliwości korzystania ze środków UE, mechanizm kontroli lokalnej i współodpowiedzialność, przed mieszkańcami, za decyzje podatkowe i „rozwojowe” - zaciąganie długu i wysokie wydatki inwestycyjne – może przyczynić się do ograniczenia zadłużenia JST, pod warunkiem, że JST będą posiadały większą samodzielność finansową.

6. Konieczna jest zmiana przepisów i realizacji postępowania naprawczego wobec JST. Dotychczasową praktykę udzielania pożyczki wszystkim JST ubiegającym się o nią i podlegającym procedurze postępowania naprawczego, należy uzależnić od jakości przedstawionego programu naprawczego. Tym JST nie można udzielać pożyczki z budżetu państwa, lecz trzeba je czasowo zwolnić z obowiązku stosowania wskaźników ostrożnościowych. Obecna zasada jest postrzegana jako gwarancja państwa (*bail-out*), przekonanie, że można się nadmiernie zadłużać bez ponoszenia konsekwencji takiego postępowania. Zasada ta stanowi także jedną z głównych przeszkód rozwoju i funkcjonowania efektywnego rynku komunalnego.
7. W perspektywie trzech lat większość jednostek podsektora samorządowego powinna otrzymać więcej samodzielności w zakresie władztwa podatkowego, gdyż zwiększa to współodpowiedzialność władz lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju gospodarczego i podnosi efektywność kontroli dotyczącej zachowania równowagi i płynności budżetu. Należałoby wprowadzić dwuletni okres praktycznego wdrażania zaproponowanych rozwiązań oraz wykorzystać doświadczenia innych krajów, np. Szwajcarii. Nowe zasady i reguły fiskalne mogłyby wejść w życie od roku 2020.
8. Należy rozpocząć budowę inteligentnych baz danych, które będą wspierały jednostki samorządu terytorialnego w efektywnym zarządzaniu inwestycjami i długiem oraz budowaniu profesjonalnych i elastycznych wieloletnich prognoz finansowych. Bazy te powinny umożliwić analizy w całym podsektorze samorządowym oraz w sektorze publicznym w zakresie wyznaczeniem celów funkcjonowania JST i zdefiniowaniem reguł fiskalnych, które powinny je obowiązywać po roku 2020.

Podziękowania

Niniejsza monografia powstała w wyniku własnych badań autora, jednakże wiele rozmów i sugestii oraz wieloletnia współpraca z dr Michałem Bitnerem sprawiły, że wnikliwiej patrzyłem na badane zagadnienia. Wysoko cenię także konsultacje w kraju i za granicą, które pomogły ambitny program badawczy przybliżyć do praktyki gospodarczej.

Bardzo dziękuję recenzentom książki prof. Kazimierzowi Pająkowi oraz dr. hab. Zbigniewowi Grzymale za wnikliwą lekturę tekstu, ważne uwagi dotyczące struktury monografii oraz sugestie dotyczące praktycznych aspektów stosowania proponowanych przeze mnie modeli finansów samorządowych.

Chciałbym serdecznie podziękować Michałowi Bitnerowi za pomoc w analizie ankiet oraz Bartoszowi Cichockiemu za wstępne analizy związane z opracowaniem ankiet wysyłanych do polskich samorządów a także z wykorzystaniem oprogramowania SPSS.

Pragnę podziękować zagranicznym konsultantom, którzy z uwagą słuchali o koncepcjach wieloletniego planowania, komentowali uzyskane wstępne wyniki i bardzo wyczerpująco informowali o zarządzaniu finansami i długiem w samorządach Belgii, Francji, Niemiec i USA. Panu Dominique Outers, Dyrektorowi, Departamentu Długu oraz Markowi Dehoux, Dyrektorowi Budżetu w Ministerstwie Regionu Brukseli, w Belgii. Johnowi Verrinderowi, Dyrektorowi Biura Procedury Nadmiernego Deficytu, Eurostatu, w Luxemburgu za wielogodzinne spotkanie w gronie kilku osób i dyskusję na temat reguł fiskalnych, rachunkowości kasowej i memoriałowej oraz zarządzania długiem w samorządach.

Dziękuję Xavier Giorgi, Dyrektorowi Biura Zarządzania Finansami w mieście Paryżu, Guy Fialon, Viceprezesowi Regionalnej Izby Rachunkowej miasta Paryża, Charles Simonnet, Dyrektorowi Generalnemu ds Finansów i Budżetu Samorządów w Ministerstwie Finansów Francji oraz Ericowi Philip z Ministerstwa Finansów za wyczerpujące informacje dotyczące struktury i zarządzania finansami i długiem oraz nieformalnych procedur ostrożnościowych mających przeciwdziałać powstawaniu problemów finansowych JST we Francji.

Specjaliści ds finansów samorządów w banku Dexia: Isabelle Chatrie, Andre Boulanger, Geoffrey Sompayrac oraz Pierre Verot dokładnie omówili sytuację na rynku długu samorządowego we Francji i Belgii oraz przedstawili ocenę tej sytuacji z perspektywy banków.

Frank Zwinger Dyrektor Budżetu miasta Frankfurt nad Menem, Bernhardt Schwaderer, Dyrektor Budżetu oraz Franz Blahusch Dyrektor Zarządzający miasta Stuttgart, a także Hans Werner Thiemann i Carsten Buschman Dyrektorzy ds. Zarządzania Długiem i Finansami oraz Finansowania Inwestycji w mieście Bonn udzielili bardzo dokładnych informacji dotyczących zarządzania finansami i długiem oraz metod budżetowania w niemieckich jednostkach podsektora samorządowego, w szczególności miast: Frankfurt, Stuttgart i Bonn. Dziękuję za dyskusję na temat tworzenia budżetu oraz wieloletnich planów finansowych i inwestycyjnych, procesów zarządzania długiem oraz polityki długu, a także minimalizacji kosztów obsługi długu oraz wyceny majątku JST uwzględnianego w budżecie memoriałowym. Hans Joachim Soll, Dyrektor ds. Zarządzania Finansami w Ministerstwie Finansów Landu Hesji, w Wiesbaden, przekazał wyczerpujące informacje na temat nadzoru nad finansami miast w landach niemieckich, przede wszystkim w Hesji.

Dziękuję prof. Giseli Färber, Dyrektor Katedry Finansów Komunalnych i Ekonomii Sektora Publicznego Uniwersytetu w Speyer, oraz Dirk-owi Zeitz z ww. katedry za bardzo wnikliwe informacje i dyskusję na temat zarządzania finansami samorządów w Niemczech oraz stosowania złotej zasady finansów – także w kontekście porównań międzynarodowych. Jestem wdzięczny prof. Bernardowi Dafflonowi, Dyrektorowi Katedry Finansów Publicznych Uniwersytetu we Friburgu, w Szwajcarii, za korespondencyjną dyskusję na temat złotej zasady finansów i efektywności stosowania reguł fiskalnych i formalnych ograniczeń w zarządzaniu długiem samorządowym.

Za pomoc w zorganizowaniu spotkań w Belgii, Francji i Niemczech chciałbym podziękować: Ludwikowi Wdowikowi, Ministrowi, w Ambasadzie RP w Brukseli, Mirosławie Kachel-Pele, z Ambasady Polskiej w Paryżu i Tomaszowi Badowskiemu, Wicekonsulowi w Konsulacie Generalnym RP w Kolonii.

Susan A. Gaffney, Dyrektor w Government Finance Officers Association, w Waszyngtonie (organizacji koordynującej procesy zarządzania finansami miast i hrabstw w Stanach Zjednoczonych oraz współpracującej w imieniu samorządów z rządem federalnym i agencjami ratingowymi: Standards&Poors, Fitch, Moody's), Mark J. Schwartz, Dyrektor ds. Zarządzania Finansami oraz Jason Friess, Główny Specjalista ds. Zarządzania Finansami i Długiem w hrabstwie Arlington dokładnie zapoznali mnie z zagadnieniami zarządzania finansami i długiem, procedurami i metodami przygotowania budżetów – rocznego i wieloletniego, oraz finansowania inwestycji hrabstw i miast, a także z procedurą upadłościową JST praktykowaną w USA.

Robert L. Sisson, Burmistrz Fairfax City pod Waszyngtonem, oraz Jennie Tripoli skarbnik miasta Fairfax bardzo dokładnie omówili procedury i metody przygotowania budżetu (operacyjnego, inwestycyjnego i zadaniowego), zarządzania długiem i finansowania wieloletnich inwestycji. Wszyscy szeroko komentowali przygotowania samorządów amerykańskich do uzyskania ratingu.

Powyższe spotkania i dyskusje odbyłem wspólnie z dr Michałem Bitnerem.

Dziękuję recenzentom moich artykułów, publikowanych w latach 2010-2013, których uwagi umożliwiły poprawę prezentacji uzyskanych wyników. Bardzo dziękuję przedstawicielom JST w Polsce, niemal pięciuset respondentom ankiet, którzy szczegółowo informowali o pracach nad wieloletnią prognozą finansową, zaciągniętych długach oraz o metodach zarządzania finansami i długiem w swoich jednostkach. Dziękuję także wielu koleżankom i kolegom, którzy na seminariach i konferencjach, krajowych i zagranicznych twórczo dyskutowali o prezentowanych wynikach i stosowanych przeze mnie metodach. Ich uwagi w większości uwzględniłem w tekście monografii.

Anecie Pielak dziękuję za pomoc przy edytowaniu monografii.

Krzysztof S. Cichocki

Bibliografia

1. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1961), *State Constitutional and Statutory Restrictions on Local Government Debt*, Washington D.C.
2. Aldag R. J., Stearns T. M. (1991), *Management*, South-Western Publishing Co., Cincinnati, Dallas, Livermore.
3. Alesina A., Tabellini G.(1990), A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies*, Vol. 57, No. 3, str. 403–414.
4. Bahl, R.W., Linn, J.F. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, for the World Bank, Washington D.C.
5. Balassone, F., D. Franco and R. Giordano (2004), *Market Induced Fiscal Discipline: Is There a Fall-Back Solution for Rule-Failure?* mimeo, Banca d'Italia, Research Department.
6. Balcerowicz L. (2012), *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, ZYSK i S-ka, Warszawa.
7. Balcewicz A. (2000), Państwowy dług publiczny na tle obowiązujących przepisów prawnych, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 6.
8. Barlow J. (1981), The Rationale for the Control of Local Government Expenditure for the Purposes of Macro-Economic Management, *Local Government Studies*, May/June.
9. Barzelay M, Campbell C. (2003), *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
10. Bailey S., Asenova D., Hood J. (2012), The UK's prudential borrowing framework: professional discipline and control, *Local Government Studies*, Volume 38, Issue 2.
11. Bayoumi, T., Goldstein M., and Woglom G. (1995), Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from the U.S. States, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 27.
12. Berman N. (2000), *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Muncipium, Warszawa.

13. Besley S., Brigham E. F. (2008), *Essentials of Managerial Finance*, Thomson South-Western.
14. Bitner M. (1999), *Gmina na rynku kapitałowym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
15. Bitner M. (2009), *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 4.
16. Bitner M. (2012a), *Wpływ budżetowania memoriałowego na kształt i funkcjonowanie zasad budżetowych w prawie budżetowym jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 5.
17. Bitner M. (2012b), *Reguła deficytowa jako zasadniczy element złotej zasady finansów publicznych w jednostkach władzy terytorialnej – próba syntezy*, Samorząd Terytorialny nr 11.
18. Bitner M. (2013)a, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2.
19. Bitner M. (2013)b, *Postępowanie naprawcze w jednostkach samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne*, nr 4, str. 5-20, Warszawa.
20. Bitner M., Cichocki K. S., Sierak J., (2013), *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, Polska Akademia Nauk, Instytut Badań Systemowych, seria *Badania Systemowe*, nr 71, Warszawa.
21. Bitner M., Cichocki K. S. (2012)a, *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w okresie 1999-2010*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2.
22. Bitner M., Cichocki K. S. (2012)b, *Local government investment and debt in select OECD countries over 1999–2011*, raport IBS PAN, RB/49/2012, Warszawa.
23. Bitner M., Cichocki K. S. (2012)c, *Revenues and operating budgets of local government sector in EU countries, U.S. and Japan over 1999-2011*, raport IBS PAN, RB/50/2012, Warszawa.
24. Bitner M., K. S. Cichocki (2008), *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Raport monograficzny Ernst&Young, Warszawa; także: www.sprawnepanstwo.pl oraz wersja angielska: www.bettergovernment.pl
25. Bitner M., Cichocki K. S., *Jak zwiększyć wiarygodność finansowa samorządu*, str.10-13, *Gazeta Samorządu i Administracji*, Nr 9 (287), Warszawa, 2009

26. Bitner M., K. S. Cichocki (2014), Dyscyplina rynkowa jako metoda ograniczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, zgłoszony do druku.
27. Bitner M., K. S. Cichocki (2014), Local government investment debt and deficit in select OECD countries over 1999–2013, zgłoszony do druku.
28. Bitner M., K. S. Cichocki (2014), Revenues and operating budgets of local government sector in EU and other select countries over 1999-2013, zgłoszony do druku.
29. Bitner M., Kulesza M. (2011), Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Samorząd Terytorialny nr 7-8.
30. Blom B., Guajardo A. (2001), Revenues Analysis and Forecasting, GFOA, Chicago.
31. Blöchliger H., Charbit C., Campos J.M.P., Vammalle C. (2010), Sub-central Governments and the Economic Crisis, OECD Economic Department Working Papers, No. 752, OECD, Paris.
32. Blöchliger, H. and O. Petzold (2009), Taxes or Grants: Which Revenue Source for Sub-central Governments? *OECD Economics Department Working Papers*, No. 706, OECD, Paris.
33. Bolland S. (1979), Wstęp do nauki finansów, PWE, Warszawa.
34. Boogert G.H. i inni. (2005), *Regional Governments in France, Germany, Poland and Netherlands*, Rotterdam.
35. Borgdignon, M. (2006), Fiscal decentralization: How to harden the budget constraint. In E. F. Peter Wierts, Servaas Deroose, A. Turrini eds. *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, New York, Palgrave Macmillan, Chap. 6, 109–136.
36. Bozeman B., Straussman J. D. (1990), *Public Management Strategies*. Jossey-Bass, San Francisco.
37. Brzeziński J. (2008), Zobowiązania z tytułu poręczeń jako element długu publicznego w kontekście limitu 60% dochodów z ustawy o finansach publicznych oraz limitu 3/5 PKB z Konstytucji RP, *Finanse Komunalne*, nr 7–8.
38. Caselli F., Giovannini A., Lane T. (1998), Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries, Working Paper No. 55, IMF, Washington D.C.
39. Casey J., Mucha M. (red.), (2008), *Capital Project Planning and Evaluation*, Government Finance Officers Association, Washington D.C.

40. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) (2008), Practitioners' Guide to Capital Finance in Local Government, London.
41. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) (2007), The Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities. Fully Revised Guidance Notes for Practitioners, London.
42. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) (2010), Report on Prudential Borrowing Framework.
43. Chojna-Duch Elżbieta (2003), Polskie prawo finansowe - Finanse publiczne, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
44. Cichocki K. S. (2013), Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym, str. 39-66, w Kopiński A., Kowalik P. (red.), Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 321, Wrocław.
45. Cichocki K. S. (2011), Analiza możliwości zadłużania się przez samorządy w świetle nowej ustawy finansach publicznych, str. 597-610, w Bernaś B., Kopiński A. (red.), Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 158, Wrocław.
46. Cichocki K. S. (2010a), Improvement of Financial Management by Local Government; Computer Model Implementation, w: *Journal of Organizational Transformation and Social Change*, Vol.7, nr 2, pp. 211-237, London.
47. Cichocki K. S. (2010b), The role of long-term financial and investment planning for construction of local and regional economic development, *Geopolitical Studies*, vol 16, w: 20 Years of socio-economic transformations in countries of central and eastern Europe, an attempt of accounts (J. Kitowski - ed.), str. 445-469, Warszawa.
48. Cichocki K. S. (2009), Weryfikacja wieloletniego planu inwestycyjnego gminy Łochów - lata 2009-2015, sierpień 2009, Łochów.
49. Cichocki K. S., (2007), *Wykorzystanie systemów komputerowych do finansowania strategii rozwoju lokalnego*, wystąpienie konferencyjne; Konf. Zarządzanie finansami w Jednostkach Samorządu Terytorialnego, 17 maja 2007 r. Warszawa, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, FRZGiP RP.
50. Cichocki K. S., (2007), *Poradnik monograficzny dla specjalisty ds. przygotowania Studium wykonalności projektu inwestycyjnego*, Program *RENEWATOR*, finansowany przez program UE - *EQUAL*, Warszawa (także: raport IBS PAN: RB/37/2006, Warszawa).
51. Cichocki K. S., (2006), *Wieloletni Plan Inwestycyjny gminy Milicz na lata 2006 – 2013*, Warszawa.

52. Cichocki K. S. (2004), Wieloletnia perspektywa rozwoju z wykorzystaniem środków unijnych; ZPORR-Plan Rozwoju Lokalnego, nasz Rynek Kapitałowy, nr 12, str. 48-51.
53. Cichocki K. S. (2002)a, Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą się zadłużać?, nasz Rynek Kapitałowy, nr 12, str. 92-95.
54. Cichocki K. S., (2002)b, *Model określenia bezpiecznego poziomu zadłużenia gminy*, VI, str. 13 –26, w: Modelowanie i Optymalizacja, (J. Kacprzyk, J. Węglarz - Red, EXIT, Warszawa.
55. Cichocki K. (red.) (2001), Wieloletnie planowanie finansowe. Ocena zdolności kredytowej w gminie. Najtańszy pieniądz we właściwym czasie. Municipium, Warszawa.
56. Cichocki K. S. (2000), Dlaczego warto korzystać ze środków zewnętrznych i przygotowywać wieloletnie plany finansowe, w: materiały konferencji: Komunalny rynek kapitałowy jako źródło finansowania inwestycji – kredyt czy obligacje, Dębe, 23-24 lutego, 2000.
57. Cichocki K. S., Kleimo J., Ley J. (2001), Budgeting and Accounting Practices for Subsovereign Debt Issuers, pp. 341-357, in: International Comparative Issues in Government Accounting, (Aad Bac – ed.), Kluwer Academic Publishers, Boston.
58. Cichocki K.S., Bitner M. (2004), Will Polish Local Governments Absorb EU Funds for Support of Regional Development? RB/75/2004, IBS PAN, Warszawa.
59. Cichocki K., Leithie J. (2000), Finansowanie infrastruktury poprzez zaciąganie długu, Przegląd Samorządowy, cz. 1: nr 6, str. 16-20, cz. 2: nr 7 str. 13-18, Warszawa.
60. Cichocki K., Leithe J., (1999), *Gmina Financial Aid Indicators*, Local Government Partnership Program report, USAID, Warszawa.
61. Cichocki K. S., Opałka B., (2005), *Strategia Rozwoju Gminy Łochów, 2005–2020*; IBS PAN, RB/17/2005 oraz RB/18/2005, Warszawa. Cichocki K. S., Szapiro T., Computer Based Analysis of Transition of an Economy to Steady State Equilibrium, pp.175-191 in: Artificial Intelligence in Economics and Management, P. Ein –Dor (Ed.), Kluwer Academic Publisher, Boston, 1996.
63. Council of Europe Publishing , (1993), Borrowing by local and regional authorities, Study Series: Local and Regional Authorities in Europe, No. 47.
64. Council of Europe Publishing, (1996), Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness, Study Series: Local and regional authorities in Europe, No. 58.

65. Council of Europe Publishing, (2000), Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt, Study Series: Local and Regional Authorities in Europe, No. 71.
66. Council of Europe Publishing (2002), The Risks arising from local authorities' financial obligations, Strasbourg.
67. Cour des Comptes (2011), La gestion de la dette publique locale, Paris.
68. Czekaj M. (2010), Innowacje w zarządzaniu finansami metropolii na przykładzie Warszawy, *Finanse Komunalne*, nr 10, str. 24-41, Warszawa.
69. Czekaj M., Nawrocki B. (2012), Zastosowanie analizy szokowej (stress testing) zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego *Finanse Komunalne*, nr 10, str. 21-29, Warszawa.
70. Czekaj M., Sztandera P. (2012), Modelowanie procesów ewidencji księgowej m.st. Warszawy przy wykorzystaniu notacji BPMN, *Finanse Komunalne*, nr 3, str. 22-31, Warszawa.
71. Czudec Adam, Kata Ryszard (2013), Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne*, nr 5.
72. Czyżewska A. (red.), (2000), *Lokalne strategie mieszkaniowe*, Municipium, Warszawa.
73. Dafflon B. (red.) (2002), *Local Public Finance In Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar Publishing Ltd. Northampton, MA.
74. Dafflon B. (2010), Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline, Paper presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15.
75. Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i Casals, J., Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? national fiscal rules in the european union. *Economic Policy*, 23, 297–362.
76. De Cos P. H., Perez J. J. (2012), Sub-national debt in Spain: political economy issues and the role of fiscal rules and decentralization, Bank of Spain, preliminary version, November 2012.
77. de Grauwe P. (1997), *The Economics of Monetary Integration*, Oxford.
78. Dehoux M., (2012) – Budget of the Brussels Region, 2012, Ministry of the Brussels Capital Region, Brussels.
79. Demirel H., Cetin M. (2010), Modeling Urban Dynamics via Cellular Automata, ISPRS Archive, Vol XXXVIII, Part 4-8-2W9, Haifa, Israel.
80. Department of the Environment, Transport and the Regions (1998), *Local Government Finance. Modernising Local Government. Capital Finance*

- Paper, March , Annex B - Local government capital expenditure within public expenditure.
81. Deutscher Städtetag, Kommunales Zins und Schuldenmanagement, Köln (2010).
 82. Dietrichson J., Ellegård L. M. (2012), Assist or Desist? Conditional Bailouts and Fiscal Discipline in Local Governments, Working Paper No 24, Lund University, Department of Economics, School of Economics and Management.
 83. DiNapoli Thomas P. The New York State Comptroller (2009), Multi-Year Capital Planning, Local Government Management Guide, Albany
 84. Domański T. (1999), Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
 85. Drezgić S., Local Borrowing in Europe. Lessons for Croatia, <http://oliver.efri.hr/~euconf/2005/files/2ndsession/7thdrezgic.pdf>.
 86. Eadie D. C. (1989), Identifying and Managing Strategic Issues: From Design to Action. w: Rabin J., Miller G. J., Hildreth W. B., Dekker M. (red.), Handbook of Strategic Management., New York.
 87. Ehrhardt E., Brigham E. F. (2008), Corporate Finance: A Focused Approach, Thomson South-Western.
 88. Enzinger A., Papst M. (2009), Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden, Aufbau – Umsetzung - Analyse, Schriftenreihe (06/2009), Recht und Finanzen für Gemeinden, Wien.
 89. Fedorowicz Z (1998), Podstawy teorii finansów. Poltext, Warszawa.
 90. Filipiak B. (2011), Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne, Difin, Warszawa.
 91. Fitch Ratings (2013), Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Nowy wskaźnik długu hamuje inwestycje, ale wymusza poprawę wyników operacyjnych. www.fitchpolska.com.pl
 92. Fitch Ratings (2011), Raport, Warszawa
 93. Foremny D. (2011), Vertical aspects of sub-national deficits: the impact of fiscal rules and tax autonomy in European countries, University of Bonn, Center for European Integration Studies, Munich Personal RePEC Archive Paper No. 32998.
 94. Freire M., Petersen J. (red.) (2004), Subnational Capital Markets in Developing Countries: from theory to practice, World Bank and Oxford University Press.
 95. Gilowska Z., Mierzwa A., Misiąg W. (1997), Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce, IBnGR, Gdańsk.
 96. Ginsber-Geber A. (1977), Zarys polityki komunalnej, SGPiS, Warszawa.

-
97. Giugale M., Trillo F., H., Oliveira J. C. (2000), Subnational Borrowing and Debt Management, str. 237-259; w: Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico.
 98. Głębski A. Hipotetyczny limit poziomu spłat zadłużenia na 2010 r. w świetle ustawy o finansach publicznych (2010), *Finanse Komunalne* Nr 5, Warszawa.
 99. Goldstein M., Mathieson D., Lane T. (1991), Determinants and systemic consequences of international capital flows, Occasional Paper, No. 77, IMF, Washington D.C.
 100. Goodspeed T. J. (2002), Bailouts in a federation, *International Tax and Public Finance*, 9, 409-421.
 101. Griffin R. W. (1996), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
 102. Hallerberg, M., Strauch, R., von Hagen, J. (2009). *Fiscal governance in Europe*. New York, Cambridge University Press, 230.
 103. Hallerberg, M., Strauch, R., von Hagen, J. 2007. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23 (2), 338–359.
 104. Harris P., Berkebile R. (June 2008), A Financial Analyst's Toolkit: Analyzing the Fiscal Impacts of Economic Development Projects, *Government Finance Review*.
 105. Heinemann F. et al. (2008), Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der stetig steigenden Kassenkredite: Lösungsansätze und Handlungsoptionen im internationalen Vergleich. Forschungsprojekt für das Bundesministerium der Finanzen, Mannheim.
 106. Hellwig Zdzisław (1975), *Elementy rachunku prawdopodobieństwa i statystyki matematycznej*, wyd. 6, PWN, Warszawa.
 107. Hirschboeck, H. C. (1935), Municipal Current Expenses and the Debt Limit, *Marquette Law Review*, Vol. 19, No 2.
 108. Horne J. (1988), Criteria of external sustainability, Working Paper, No. 60, IMF, Washington D.C.
 109. Horne J. (1991), Indicators of fiscal sustainability, Working Paper, No. 5, IMF, Washington D.C.
 110. Jackowicz K. (2004), *Dyscyplina rynkowa w bankowości. Rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
 111. Jastrzębska M. (1999), *Zarządzanie finansami gmin - aspekty teoretyczne*, Wyd. UG, Gdańsk.

112. Jastrzębska M. (2006), Ograniczenia w zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań w państwach członkowskich Unii Europejskiej, *Finanse Komunalne* nr 6.
113. Jastrzębska M. (2009), *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
114. Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
115. Jastrzębska M. (2013), Polityka zarządzania ryzykiem jednostek samorządu terytorialnego - zasady zarządzania ryzykiem, *Finanse Komunalne*, 10/2013, str. 5-18.
116. Joseph, J. C. "Debt Issuance and Management: A Guide for Smaller Governments", Chicago, Illinois: Government Finance Officers Association, 1994;
117. Kacprzyk J., Francelin R., Gomide F. (1999), A neural network for fuzzy dynamic programming and its use in socio-economic regional development planning. In N. Kasabow, R. Kozma (Eds.), *Neuro-fuzzy techniques for intelligent information systems*. Physica Verlag, Heidelberg, 1999, str. 353-371.
118. Kaplan R. S., Norton D. P. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.
119. Kaplan R. S., Norton D. P. (2010), Wdrażanie strategii dla przewagi konkurencyjnej, Warszawa.
120. Kavanagh S. C. (2007), *Financing the Future: Long-Term Financial Planning for Local Government*; GFOA, Washington D.C.
121. Kavanagh S. C. i Miranda R. A., (Eds.), (2005), *Technologies for Government Transformation: ERP Systems and Beyond*, GFOA, Washington D.C.
122. Kawalec S., Gozdek M., Miskowiec A., (2012), Analiza dotycząca możliwych sposobów ograniczania zadłużenia i deficytu JST, *Opinia Capital Strategy*, 27 01 2012.
123. Kehew R., Matsukawa T., Petersen J. (2005), *Local Financing For Sub-Sovereign Infrastructure In Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques*, Discussion Paper No. 1, Infrastructure, Economics and Finance Department, World Bank.
124. Kopanska, A. i Levitas, T. (2004), *The Regulation and Development of the Subsovereign Debt Market in Poland: 1993–2002*. W: P. Swianiewicz, *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*. Budapest: Open Society Institute/LGI.
125. Kornai J., Maskin E., Roland G, (2003), Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41 (4), str. 1095-1136.

-
126. Kosek-Wojnar M. (1996), *Gmina na rynkach pożyczkowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
 127. Kożuch B., Markowski T. (red.) (2005), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, FWZ, Białystok.
 128. Kotlińska Janina, Joanna M. Salachna, Mariusz Szczubiał (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa*, *Finanse Komunalne*, nr 10; Dodatek Specjalny.
 129. Krajewska Marzanna, Aleksandra Jońca (2012), *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania gospodarką finansową JST – podsumowanie dwóch lat doświadczeń*, *Finanse Komunalne*, nr 11, str. 27-36.
 130. Krajewski Stefan, Michał Mackiewicz, Piotr Krajewski (2010), *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej - wybrane problemy metodologiczne*, *Finanse Komunalne*, nr 7-8, str. 51-56.
 131. Kurish J. B., Tigue P. (1993), *An Elected Official's Guide to Debt Issuance*, GFOA, Chicago IL.
 132. Lane T. (1992), *Market Discipline*, Working Paper, No. 42, IMF, Washington D.C.
 133. Lemmen, J. (1999), *Managing Government Default Risk in Federal States*, mimeo, Financial Markets Group, LSE.
 134. Leonard P. A. (1996), *Debt management*, w: Aronson J. R., Schwartz E. (red.), *Management Policies in Local Government Finance*, ICMA, Washington D.C.
 135. Liu L., Song Tan K. (2009), *Subnational Credit Ratings. A Comparative Review*, Policy Research Working Paper, No. 5013, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Economic Policy and Debt Department.
 136. Mantelas L. A., Prastacos P., Hatzichristos T. (2008), *Modeling Urban Growth using Fuzzy Cellular Automata*, materiały: 11th AGILE Int. Conference on Geographic Information Science, 2008, University of Girona, Spain.
 137. Marchewka-Bartkowiak K. (2003), *Zarządzanie długiem publicznym w krajach UE i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa.
 138. Michael C. (1996), *Brother, Can You Spare a Dime: Tax Increment Financing in Indiana*, *Indiana Law Journal*, vol. 71, No 2.
 139. Miranda R., Picur R. (2000), *Benchmarking and Measuring Debt Capacity*, GFOA, Chicago.

140. Miranda R., Picur R., Straley D. (1997), Elements of a Comprehensive Local Government Debt Policy, *Government Finance Review*, vol. 13, no. 5.
141. Misiąg W. (2005), Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego, w: Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych - uwarunkowania i instrumenty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin.
142. Modigliani F. (1986), Comment, *Scandinavian Journal of Economics* 1/1986.
143. Modigliani F., Jaffee D. F. (1969), A Theory and Test of Credit Rationing, *American Economic Review*, Vol.59, No. 5, str. 850-872.
144. Mucha Mike, "Fiscal Impact Analysis: How to Use It and What to Look Out for", *Government Finance Review*, October 2007.
145. Neues Kommunales Finanzmanagement, GemHVO NRW, 2009.
146. Nowakowski A., Zair A. (2011), Model systemu zarządzania inwestycjami w zintegrowanych systemach zarządzania na przykładzie systemu zarządzania inwestycjami dla jednostki samorządu terytorialnego, *Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny, Wydz. Informatyki, Szczecin*.
147. Nutt P. C., Backoff R. W. (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass, San Francisco.
148. Olson M. (1969), The Principle of Fiscal Equivalence. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review*, May.
149. Orłowski W.M. (2008), Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty, w: Perczyński P., Postuła M. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Publikacja Ministerstwa Finansów i Fundacji: Europejski Instytut Administracji Publicznej, Warszawa.
150. Osborn D., Hutchinson P. (2004), *The Price of Government, Getting the Results we Need in an Age of Permanent Fiscal Crises*, Basic Books, New York.
151. Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
152. Page H. (1985), *Local authority borrowing. Past, present and future*, George Allen and Unwin, London.
153. Pakoński K. (red.), (2001), *Budżet, Municipium*, Warszawa.

-
154. Petersen M., Rajan R. (1996), Trade credit: theories and evidence, NBER Working Paper No 5602.
 155. Petersen J., Cihfield J. B., (2000), Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies, World Bank.
 156. Petterson-Lidbom P. (2010), Dynamic commitment and the soft budget constraint: An empirical test. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (3), 154-179.
 157. Piotrowska-Marczak K., Uryszek T. (2009), Zarządzanie finansami publicznymi. Warszawa.
 158. Pisauro G. (2001), Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints, Working Paper No. 65, IMF, Washington D.C.
 159. Poniatowicz M. (2005), Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu), Białystok.
 160. Poniatowicz M., Salachna J. M., Perło D. (2010), Efektywne zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
 161. Rattsø J., (2002), Fiscal Controls in Europe: A Summary, w: B. Dafflon (red.), *Local Public Finance In Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar Publishing Ltd. Northampton MA.
 162. Rehm H., Tholen M., Matern-Rehm S. (2005), „Management der öffentlichen Schuld - Befund, Probleme, Perspektiven“ Deutscher Sparkassenverlag.
 163. Rodden J. A. (2002), The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 670-687.
 164. Rossi S. and B. Dafflon, 2002, "The theory of subnational balanced budget and debt control", w: B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar Publishing Ltd. Northampton MA.
 165. Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J. (2003), Zarządzanie finansami w gminach, w: Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
 166. Rundle J, (2009), *Formal fiscal rules and local government borrowing costs*, Part I of PH.D. thesis: Institutional Aspects and Fiscal Outcomes, George Mason University.
 167. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise

- im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
168. Sadowy M. (2003), Zarządzanie funkcjonowaniem infrastruktury komunalnej, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
 169. Salachna J. M. (red.-2010), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*. oddk, Gdańsk.
 170. Salachna J. M. (2011), Zmiany wieloletniej prognozy finansowej JST – problemy z interpretacją obowiązującej regulacji, nr 4, str.14-25, *Finanse Komunalne*, Warszawa.
 171. Salomon A. Guajardo and Rowan Miranda (2000), *An Elected Official's Guide to Revenue Forecasting*, GFOA, Washington D.C.
 172. Salomon A. Guajardo (2000), *An Elected Official's Guide to Multi-Year Budgeting*, GFOA, Washington D.C.
 173. Schedler Kuno, Lukas Summermatter (2009), Der Integrierte Aufgaben – und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz, *Der Moderne Staat-dms*, 2(2), S. 391-410.
 174. Schilling P.R., Griggs T. E., Ebert J., Wisconsin Municipal Debt Finance: an Outlook for the Eighties, *Marquette Law Review*, vol. 63, No 4.
 175. Schroeder L., Eaton K. (2010), Measuring Decentralization, in E. Connerley, K. Eaton, and P. Smoke (eds). *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, Boulder: Lynne Reinner Publishers.
 176. Schroeder L. (1996), Forecasting Local Revenues and Expenditures, in J. Richard Aronson and Eli Schwartz (eds.), *Management Policies in Local Government Finance* (4th edition). International City Management Association, Washington, D.C.
 177. Schwarting G. (2005), Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebiets-körperschaften in Deutschland, w: Genser B. (red.), *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 307, Berlin.
 178. Schwarting G. (2006), *Kommunales Kreditwesen: Haushaltsrechtliche Grundlagen - Schuldenmanagement - öffentlich-private Partnerschaften*, Berlin.
 179. Secrist H., Constitutional Restrictions on Municipal Debt, *Journal of Political Economy*, vol. 22, No 4.
 180. Sierak J, Bitner M, Gałązka A. Górniak R. (2013), Ocena możliwości realizacji przez JST programów współfinansowanych z Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

181. Singh R., Plekhanov A. (2005), How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence, Working Paper, No. 54, IMF, Washington D.C.
182. Sokolewicz W., Opinia z 5 maja 2005 r. do projektu ustawy o finansach publicznych dokument I1034-05-3, archiwum sejmowe.
183. Spiotto E. (2011), Field Hearing on the State of the Municipal Securities Market, Distressed Communities, Remarks of James E. Spiotto, U.S. Securities and Exchange Commission, July 29.
184. Stanek R., D. Smiałkowski (red.), (2001), Wieloletnie plany inwestycyjne, Municipium, Warszawa.
185. Stewart J. (1987), Developments in central-local relations in England and Wales, International Review of Administrative Sciences, December, vol. 53 no. 4.
186. Stiglitz J., Weiss A. (1981), Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, American Economic Review, Vol. 73, No. 3, s. 393-410.
187. Stiglitz J. (1998), Economics of Public Sector, Norton.
188. Summermatter Lukas, Kuno Schedler, Daniel Singer (2010), Integrierter Aufgaben – und Finanzplan als mittelfristiges Steuerunsinstrument, Reflexion, Grundlagen u. Konzepte, S. 911-928
189. Swianiewicz P. (2004), The Theory of Local Borrowing and the West-European Experience, w: P. Swianiewicz (red.), Local Government Borrowing: Risks and Rewards, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest.
190. Szapiro T. (1993), *Co decyduje o decyzji*, PWN, Warszawa.
191. Szczepański K. (2000), Zarządzanie długiem publicznym i rachunkowość narodowa, „Rachunkowość Budżetowa” nr 9.
192. Szymanowicz M. (red.), 2001, Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie, Municipium, Warszawa.
193. Tartanus-Oryszczak Marta (2013), Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty, *Finanse Komunalne*, 1-2/2014, s. 110-113, Warszawa.
194. Ter-Minassian T., Craig J. (1997), Control of Subnational Government Borrowing, w: T. Ter-Minassian (red.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington, D.C.
195. Ter-Minassian T. (1997), Decentralization and Macroeconomic Management, Working Paper, No. 155, IMF, Washington D.C.
196. Tertelis M., Restrukturyzacja zarządzania nieruchomościami komunalnymi, Municipium, Warszawa 2000.
197. Tigue P. (1998), A Guide for Preparing a Debt Policy, Government Finance Officers' Association, Washington, D. C.

198. United Cities and Local Governments (2010), *Local Government Finance: The Challenge of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*.
199. Vigneault M. (2006), Grants and soft budget constraints. In R. Boadway, A Shah (eds.), *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and Practice*. World Bank Publications, Chap. 5, 133-171.
200. Vogt A. John (2004), *Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments*, ICMA, Washington D.C.
201. Vulovic V., (2010), *The Effect of Sub-National Borrowing Control on Fiscal Sustainability: How to Regulate?*, Documents de Treball de l'IEB 2010/36, University of Barcelona, oraz draft of June 17, 2010, Georgia State University.
202. Walsh, R. E., Constitutional Debt Limitations of Wisconsin Municipalities: A Survey, *Marquette Law Review*, vol. 45, No 4.
203. Watt P. A. (1982), *The Control of Local Authority Capital Expenditure*, *Local Government Studies*, May/June.
204. Watt P. A. (2002), Local government capital expenditure control in England, w: B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*”, Edward Elgar.
205. Watt P. A., Fender J. (1999), Feasible changes in the UK controls on local government expenditure, *Public Money and Management*, Volume 19, Issue 3.
206. Welfe Aleksander (2008), *Ekonometria. Metody i ich zastosowania*, Warszawa.
207. Westerman Nicole, *Managing the Capital Planning Cycle: Best Practice Examples of Effective Capital Program Management (June 2004)*, *Government Finance Review*.
208. *Wieloletnia prognoza finansowa miasta stołecznego Warszawy na lata 2013-2042*, kwiecień 2013, Warszawa.
209. Wiktorowska A. (red.), *Komunikacja i współpraca sektorów w gminie*, Municipium, Warszawa 2000.
210. *Projekt Wieloletniej prognozy finansowa miasta stołecznego Warszawy na lata 2014-2042*, 15 listopada 2013, Warszawa.
211. Wiewióra M. (2009), „Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich”, *Materiały i Studia*, Zeszyt nr 239, NBP.
212. Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
213. Zalewski A. (1996), *Efektywność stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego*, w: *Decyzje strategiczne w gospodarce regionalnej*, I-BIS, Wrocław

Z recenzji

„Monografia ... jest jedną z najciekawszych pozycji naukowych, jakie miałem okazję przeczytać, dotyczącą zagadnień finansów samorządu terytorialnego. Rzeczowo relacjonuje możliwości zagospodarowania środków inwestycyjnych w perspektywie obecnego i przewidywanego długu jednostek samorządu terytorialnego.”

„Zaprezentowano model, który uwzględnia warunki ustawy o finansach publicznych i pokazano, rozwiązując model dla konkretnych jst, że przepisy ustawy nie zapobiegają przed wzrostem zadłużenia. Zaproponowano modyfikację modelu, z pomocą którego skutecznie ogranicza się zadłużenie.”

„Modele skonstruowane w rozdziale 5 są pierwszymi tego typu modelami w literaturze polskiej i mają duży potencjał w obszarze praktycznych zastosowań.”

„Jest wyjątkową publikacją o tak szerokim spojrzeniu na zarządzanie finansami jst.”

„Monografię rekomenduję jako wysokiej klasy materiał poznawczy zarówno w zakresie teoretycznym, jak i praktycznym.”

Dr hab. Zbigniew Grzymała, Prof. SGH

„(...) praca ... należy do grupy nielicznych w Polsce opracowań ujmujących całokształt zagadnień związanych z: gospodarką finansową jst na szczeblu lokalnym i regionalnym, zarządzaniem długiem oraz działalnością gospodarczą. Jest to nowe spojrzenie wynikające z dużego dorobku naukowego autora.”

„(...) autor zaproponował i omówił metodologię długoletniej analizy finansowej jst z wykorzystaniem modeli matematycznych”

„Ważnym osiągnięciem autora jest zaprezentowanie istotnych problemów polskiego, europejskiego oraz amerykańskiego samorządu terytorialnego związanych z finansami, długiem, inwestycjami i rozwojem oraz wypełnianiem przez jst zadań publicznych”.

„To świetna monografia (...) będzie ona cennym źródłem wiedzy dla studentów uczelni ekonomicznych, wydziałów prawa i samorządowców.”

Prof. zw. dr hab. Kazimierz Pająk, UE w Poznaniu

ISSN 0208-8029
ISBN 83-894-7552-9

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**
tel.: (+48) 22 3810246 / 22 3810277 / 22 3810241 / 22 3810273
e-mail: biblioteka@ibspan.waw.pl