



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.

10. Procedury wieloletniego planowania finansowego

10.1. Opis procedur - na przykładzie stosowanych w USA i Kanadzie

Proces związany z opracowaniem wieloletniego planowania finansowego może przebiegać na wiele sposobów. Procedury prac nad wieloletnim planem finansowym (WPF) zostaną omówione na przykładzie praktyk stosowanych w Kanadzie i USA. Ogólną koncepcję stosowanych w USA prac nad wieloletnim planowaniem finansowym przedstawiono na Diagramie 10.1. Jest to koncepcja zaczerpnięta z opracowania GFOA (patrz rekomendacja GFOA dotycząca wieloletniego planowania finansowego; WPF (Budżet), 2008. Diagram ten w bardzo dużej części bazuje na pomyśle Kavanagh, 2007, która na str. 30-31 opisuje proces planowania finansowego, oraz prezentuje schemat podobny do Diagramu 10.1. Podobne koncepcje były prezentowane wcześniej w Polsce, w latach 1999-2000, przez pracowników programu LGPP USAID (patrz Cichocki, 2001, Stanek, Śmiałkowski, 2000)¹. Propozycje opisane przez powyższych polskich autorów były oparte na doświadczeniach amerykańskich. W Kanadzie, prace nad wieloletnim planowaniem finansowym przebiegają podobnie, przy czym dużo większe jest współuczestnictwo mieszkańców – począwszy od pierwszej fazy planowania. Proces stosowany w jednym z miast kanadyjskich pokazano na Diagramie 10.2.

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

Proces planowania składa się z czterech etapów (faz):

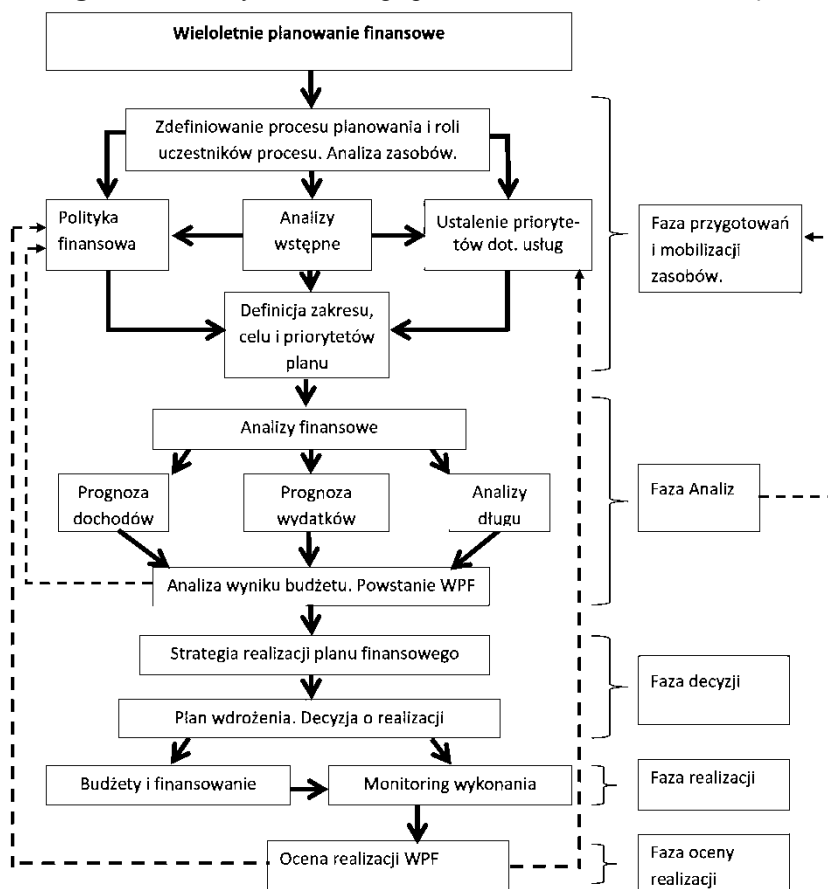
- prac przygotowawczych i mobilizacji zasobów – ludzkich, materiałowych oraz finansowych; w tym etapie wykonuje się analizy wstępne i pierwsze

¹ LGPP – Local Government Partnership Program, Program Partnerstwa dla samorządów. Program był realizowany w Polsce, w latach 1998-2000, i był finansowany przez Amerykańską Agencję ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID).

oszacowania kosztów - zasobów finansowych niezbędnych do realizacji zaplanowanych zadań

- opracowywania analiz finansowych i prognoz; w tym etapie opracowuje się prognozy dochodów, wydatków, oraz ocenia się poziom długu, który trzeba będzie zaciągnąć – powstają ramy dla finalnej postaci WPF, ustala się priorytety dotyczące polityki finansowej
- podejmowania decyzji o sposobie realizacji WPF; powstaje strategia realizacji wieloletniego planu - na podstawie wykonanych analiz
- realizacji wieloletniego planu – w tym monitorowania procesu wdrożenia WPF.

Diagram 10.1. Fazy wieloletniego planowania finansów w samorządach



Źródło: GFOA WPF, 2008; linie przerywane oraz ocena realizacji – K. S. Cichocki

Na oryginalnym diagramie zabrakło etapu oceny rezultatów opracowanego wieloletniego planu finansowego (realizacji WPF), który pokazano na Diagramie

10.1. Zabrakło także sprzężeń zwrotnych pomiędzy rezultatami wstępnych analiz oraz realizacji WPF a odpowiednimi fazami prac nad WPF i budżetem. Po ocenie prognoz i wyniku rocznego budżetu, można z fazy analiz wrócić do ustalania priorytetów i polityki finansowej. Parametry strategii rozwoju muszą być zgodne z priorytetami dotyczącymi usług i ustaloną polityką finansową JST. Te sprzężenia zaznaczono linią przerywaną na Diagramie 10.1. oraz pokazano na Diagramie 3.2.

W fazie analiz wstępnych ma miejsce określenie polityki finansowej, jej podstawowych kierunków oraz zdefiniowanie słabych i mocnych stron tej polityki. Na przykład, do słabych stron należą szybko rosnące zadłużenie i koszty obsługi zadłużenia, zmniejszające się dochody z podatków CIT, podatku od czynności cywilno-prawnych (PCC), lub podatków od nieruchomości oraz rosnące tempo wydatków bieżących. Do mocnych stron można zaliczyć rosnące wpływy z podatków oraz mocną pozycję na rynku kapitałowym (wysoki rating). Wykonywane są także wstępne analizy finansowe pozwalające oszacować alternatywne priorytety w zakresie świadczonych usług, np. w obszarze komunikacji, utrzymania bezpieczeństwa oraz czystości w mieście. Analizuje się i opracowuje metody przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom, np. wpływowi nowych technologii na poziom ściąganego podatku CIT i podatku od sprzedaży (*sales tax*). Można także ustalić nowe preferencje np. dotyczące osób starszych (w zakresie podatków, w obszarze komunikacji, korzystania z dóbr kultury) mobilizujące ich do zwiększonej aktywności i konsumpcji.

Na Diagramie 10.1. zaznaczono, że w fazie analiz finansowych, po opracowaniu prognoz dochodów i wydatków oraz prognozy długu i kosztów jego obsługi, następuje analiza wyniku finansowego budżetu. W tej fazie prac sprawdza się, czy dochody są stabilne i powtarzalne, czy można je przewidzieć i w związku z tym zapewnić finansowanie odpowiedniego poziomu usług. Ponadto, szacuje się dochody nadzwyczajne (np. transfery i dotacje) i dostosowuje wydatki bieżące do dochodów bieżących, aby ocenić jak wysoka może być nadwyżka operacyjna oraz nadwyżka dochodów ogółem nad wydatkami bieżącymi, która zapewnia środki na finansowanie inwestycji i obsługę długu. Jeżeli wynik analizy budżetu okaże się niekorzystny – nie będzie zapewniona równowaga budżetu operacyjnego w okresie jednego roku lub dłuższym, albo płynność będzie zagrożona, to istnieje możliwość powrotu do fazy przygotowań i ponowne przeprowadzenie wstępnych analiz. W takim przypadku przeformułowane mogą być zarówno zakres jak i priorytety planowania formułowane w WPF, np. zakres świadczonych usług. Może być także przeformułowany cel wieloletniego planowania finansowego.

Przerywane linie na Diagramie 10.1. wskazują na iteracyjny charakter powiązań pomiędzy fazą analiz a fazą mobilizacji zasobów i ustalania zakresu i priorytetów WPF. Przerywana linia łączy też etap analizy wyników - prognozy dochodów, wydatków i długu - z ustalaniem polityki finansowej i priorytetów

w zakresie usług. Wskazuje ona istnienie sprzężenia zwrotnego oraz możliwość dokonania korekty wcześniej ustalonej polityki. Te dwie przerywane linie nie występują w rekomendacjach GFOA, 2008, natomiast omawia je Kavanagh, 2007, str. 30 oraz Cichocki, 2001, który na str. 19 i 25 wyjaśnia funkcjonowanie tego sprzężenia zwrotnego i podkreśla możliwość weryfikacji pierwotnie sformułowanego zakresu i priorytetów WPF po opracowaniu prognozy dochodów i wydatków oraz analizie długu. Ponadto, na Diagramie 10.1. autor wprowadza piątą, dodatkową, fazę oceny realizacji WPF, która nie występuje ani w GFOA, 2008, ani u Kavanagh, 2007. Jest ona połączona z fazą ustalania polityki finansowej i priorytetów dotyczących usług. Każdego roku, po ocenie WPF, istnieje możliwość przeformułowania pierwotnej polityki finansowej. Przykładowo, malejące z czasem prognozowane dochody mogą prowadzić do zrewidowania polityki finansowej JST i prac nad tzw. portfelem dochodów, w którym uwzględnione zostaną nowe bodźce zwiększające dochody z wybranych źródeł, np. wybranych podatków, opłat, dochodów z mienia lub ze sprzedaży majątku (patrz także Cichocki, rozdz. 3, w: Bitner, Cichocki, Sierak, 2013). Zazwyczaj, zmiana polityki ma miejsce co kilka lat.

Odkrycie w fazie analizy, że w wybranym roku analizowanego okresu wystąpi nierównowaga (brak zbilansowania budżetu), w żadnym wypadku nie neguje wysiłku włożonego w analizy i opracowanie prognoz. Fakt powrotu do fazy mobilizacji zasobów (z fazy analiz) i powtórnego ustalania zakresu i priorytetów WPF jest elementem całego procesu planowania i nie może być traktowany jako porażka i stracony czas - ani na prace w fazie mobilizacji zasobów ani w fazie analiz. Jest to wartość dodana procesowi planowania, który umożliwia, wszystkim uczestnikom procesu planowania, stworzenie wieloletniego planu finansowego, który będzie spójny, ambitny i możliwy do zrealizowania. Często wykryty brak równowagi wynikający z niezbilansowania w wybranych obszarach planowania finansowego, np. wydatków bieżących lub inwestycyjnych oraz długu stawia przed decydentami wyzwania dotyczące rozwiązania wykrytych problemów. W takim przypadku trzeba opracować nowe programy i strategie usunięcia nierównowagi oraz wdrożyć je w fazie realizacji. Między innymi z tego powodu dodano (w porównaniu z zaleceniami GFOA) na Diagramie 10.1. fazę oceny realizacji WPF i możliwość weryfikacji polityki finansowej. Tak może się zdarzyć, gdy wskaźniki zaplanowane do wykonania w WPF nie mogły być zrealizowane w budżecie jednego roku, lub w budżetach kolejnych dwóch lat. Stosowanie sprzężeń zwrotnych, zaznaczonych liniami przerywanymi, jest wynikiem pośrednim procesu planowania.

W zakresie analizy długu Kavanagh, 2007, str. 145-160, stwierdza, że w wieloletnich analizach powinien być uwzględniony dług istniejący i dług

planowany do zaciągnięcia². Podaje przykład około 20-letniej analizy długu dla miasta Edmonton, w stanie Ontario w Kanadzie oraz miasta Gresham, w stanie Oregon, w USA, w których przedstawiono trzy scenariusze polityki długu, zależnej od potrzeb inwestycyjnych. Kavanagh wymienia zbiór wskaźników dotyczących długu, określa limity dla tych wskaźników i wylicza wartości wskaźników w kolejnych latach. Celem takiej analizy jest znalezienie najwcześniejszego roku, w którym wartości wszystkich wskaźników znajdą się poniżej wcześniej określonych limitów. Limity te są ustalane przez zarząd i skarbnika miasta. Kavanagh opisuje metodę ustalania tych limitów (benchmarków), które mają służyć bezpiecznemu zarządzaniu długiem. Korzysta także z wyników pracy M. Picur z 2000 roku. Wskaźniki najczęściej stosowane to:

- zadłużenie *netto* na głowę mieszkańca
- zadłużenie w relacji do dochodu JST na głowę mieszkańca
- koszty obsługi długu na głowę mieszkańca i w relacji do dochodu na głowę
- dług *netto* w relacji do wartości gminnych nieruchomości; wskaźnik ten dotyczy szczególnie JST, których budżety są silnie uzależnione od dochodów z podatku od nieruchomości, chociaż autorka zastrzega, że wartość tego wskaźnika zależy od lokalnej lub stanowej polityki podatkowej; patrz także rozdz. 5 w: Bitner, Cichocki, Sierak, 2013.

W zakresie obciążenia długiem budżetu miasta, wymieniane są następujące wskaźniki:

- długu w relacji do dochodów
- odsetek w relacji do dochodów operacyjnych, do wydatków operacyjnych oraz do dochodów ogółem.

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

W roku 2010 na bazie tych analiz powstały rekomendacje GFOA dotyczące stosowania metody „benchmarkingu”, formułowania scenariuszy odniesienia w analizie długu, Benchmarking, 2010. Scenariusze takie formułuje się w zależności od przyjętej polityki inwestycyjnej i zadłużenia. Kavanagh, 2007, na str. 157-159 cytuje przykład miasta Edmonton, w którym opracowano trzy scenariusze (na ich umieszczenie w WPF wymagana była zgoda mieszkańców):

² Patrz także Bitner, Cichocki, 2008.

- scenariusz pierwszy, niskiego długu, mówi o likwidacji 4% luki inwestycyjnej (różnicy pomiędzy potrzebami a stanem aktualnym w obszarze infrastruktury i usług) i równocześnie, o limicie \$150 mln nowego długu w okresie 3 lat. Dług ten w całości jest zabezpieczony dochodami podatkowymi.
- scenariusz drugi, nazwany realistycznym, to plan zaciągnięcia do \$500 mln nowego długu w okresie 10 lat i eliminacji 14% luki inwestycyjnej (spłata \$50 mln tego długu będzie pokryta z dochodów podatkowych).
- trzeci scenariusz agresywnego zadłużania się polega na likwidacji 28% luki inwestycyjnej i ustanowieniu limitu \$1 mld nowego długu w okresie 15 lat. Zastosowanie trzeciego scenariusza wymaga realizacji dodatkowych projektów przynoszących wysokie dochody do budżetu.

Cichocki, 2010, oraz 2013 proponuje metodę określania bezpiecznego poziomu długu poprzez zastosowanie modelu optymalizacyjnego, wykorzystując różne poziomy bezpieczeństwa przy wyznaczaniu tych limitów, w zależności od awersji do ryzyka określonej JST. Proponuje stosowanie np. 15%, 20% lub 30% rezerwy w stosunku do maksymalnej wartości limitów wskaźnika długu do dochodów, lub kosztów obsługi długu do dochodów. Ten sposób wyznaczania indywidualnego limitu dla JST może być sformułowany przy rozwiązywaniu modeli MI oraz MII sformułowanych w rozdziale 5. Na przykład w zależności 5.15. (ograniczenie kosztów obsługi długu sformułowane w ufp, art. 243) można przyjąć po prawej stronie nierówności 10% lub 15% rezerwę – pomnożyć prawą stronę przez 0,9, lub 0,85.

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

Inne rekomendacje GFOA dotyczące okresu analizy długu i określania bezpiecznego długu omówiono w rozdz. 6.2. w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013. GFOA przygotowało także rekomendacje dotyczące postępowania naprawczego i metod bilansowania budżetu operacyjnego (funduszu głównego budżetu - *general fund*); jest to rekomendacja przygotowana wspólnie przez wydział Budżetu i CAFR

w 2011 r. Także na swojej stronie Internetowej (www.gfoa.org/financialrecovery) GFOA zamieszcza informacje nt procedury ratunkowej. Procedurę tą omówiono w rozdz. 3. 7.

W ostatnim etapie „fazy analizy” oraz na wstępnym etapie „fazy decyzji” powstaje finalny plan wdrożenia WPF. Planiści oraz kierujący przygotowaniem WPF powinni mieć jasny obraz przebiegu realizacji planu – powinni wiedzieć, jak będą wdrażać oraz nadzorować realizację WPF. Trzeba podkreślić, że faza analizy powinna być zamknięta po podjęciu decyzji o kształcie WPF - po ustaleniu szczegółowych programów i strategii dotyczących równoważenia obszarów zarządzania, w których wykryto nierównowagę. Programy bilansowania obszarów nierównowagi powinny być włączone do strategii realizacji WPF natychmiast po ustaleniu kształtu WPF. Decyzja o realizacji planu powinna być podjęta jak najszybciej. Po podjęciu tej decyzji przechodzi się do fazy, w której opracowuje się strategię realizacji WPF.

Proces prac nad WPF jest silnie zintegrowany, skupia w sobie wszystkie najważniejsze obszary działalności JST, uwzględnia priorytety strategii rozwoju gospodarczego oraz priorytety dotyczące rodzaju i jakości usług, zawiera informacje o budżecie operacyjnym (budżecie funduszy) i inwestycyjnym (WPI). Zawiera także informacje o dochodach i wydatkach, w tym o możliwościach finansowania zaplanowanych programów i zadań, o polityce długu i zarządzaniu długiem oraz o metodzie wdrożenia WPF. Moim zdaniem taki właśnie – zintegrowany - powinien być proces prac nad WPF w Polsce (obecnie *WPF*) oraz sam wieloletni plan finansowy. Warto podkreślić wagę wstępnych analiz finansowych, wykonywanych w fazie przygotowań i mobilizacji. Wyniki tych analiz mogą wpłynąć na politykę finansową realizowaną w WPF oraz rodzaj i zakres świadczonych usług. Prace te prowadzone w konsultacji z mieszkańcami, bardzo często wpływają także na cele i zakres całego WPF.

Kavanagh, 2007 (str. 30-31), podaje przykład procesu wieloletniego planowania finansowego w kilku miastach, między innymi w mieście Coral Springs (130 tyś. mieszkańców), na Florydzie, w USA, z którego wyraźnie wynika, że w ramach procesu wieloletniego planowania finansowego jednocześnie realizowane są w sposób zintegrowany tzw. „linie procesowe”. Wymienia cztery takie linie: planowania strategicznego (PS), budżetu operacyjnego (BO), budżetu inwestycyjnego (BI, któremu odpowiada WPI) oraz strategii wdrożenia WPF (BP – ang. skrót od *business plan*). Na Diagramie 10.3., na którym pokazano proces prac nad WPF w Coral Springs, przedstawiono te cztery linie procesowe.

Planowanie strategiczne powiązane jest z budżetem operacyjnym WPF poprzez cele strategiczne i operacyjne (dla tych celów są zdefiniowane odpowiednie wskaźniki), ze wskazaniem, jak te cele zostaną uwzględnione

w budżetach operacyjnym i inwestycyjnym oraz w strategii wdrożenia WPF. Integracja BO oraz BI ma miejsce w procesie tworzenia budżetu operacyjnego oraz planu wdrożenia WPF. Propozycja WPI, razem z wymogami dotyczącymi finansowania zadań „przychodzi” do analiz wykonywanych w BO oraz w BP z działu inwestycji. Prognozy dochodów i wydatków opracowane na okres 5 lat oraz prognozy długu, przez procesy „linii” BO trafiają do procesu „linii” analiz możliwości wdrożenia WPF i są ponownie analizowane przez różne wydziały opracowujące BO i BI w zakresie możliwości ich wdrożenia (w ramach „linii” BP). Są one także porównane z pierwotną wersją 5-letnich prognoz i uwzględniają opinie interesariuszy budżetu (rady miasta, mieszkańców, przedsiębiorstw, innych organizacji). Cichocki, w swojej propozycji procesu opracowania WPF, na Diagramie 10.6. pokazuje bezpośrednie połączenie pomiędzy wstępną analizą możliwości wdrożenia WPF a oceną możliwości wdrożenia WPF wykonaną przez poszczególne wydziały urzędu miasta. Z Diagramu 10.3. widać, że w procedurze prac nad WPF ważną rolę odgrywają wydziały urzędu miasta. To w urzędzie, w czasie spotkań dyrektorów zarządzających wydziałami z merem miasta dyskutowane są potrzeby w zakresie dochodów i wydatków oraz metody wdrożenia WPF. W wyniku tych spotkań ustala się finalną propozycję budżetu oraz wieloletniego planu finansowego. Rada miejska dyskutuje nad przedłożonymi dokumentami i je zatwierdza. Uzgodnienia mają miejsce na posiedzeniach rady. W końcowej fazie procesu tworzenia WPF, już w nowym roku budżetowym, powstają stosowne raporty, kwartalny i roczny, publikowane w ogólnie dostępnych biuletynach.

W praktyce amerykańskiej, w zarządzaniu finansami samorządowymi, nie ma innych niezależnych procesów planistycznych poza wymienionymi czterema zintegrowanymi liniami procesów planowania – wszystkie są zintegrowane w wieloletnim planowaniu finansowym: „ostatnio (w XXI wieku – K. S. Cichocki) w JST bardzo wyraźnie ukształtowała się tendencja integracji wszystkich procesów planowania (linii planowania)” – patrz Diagram 10.3. Tak twierdzą amerykańscy specjaliści z GFOA: *Budżet operacyjny – prezentacja, 2012; Prezentacja WPF i WPI, 2008, oraz Kavanagh, 2007.*

W tekście tego rozdziału wprowadzam pewne weryfikacje do procesu opracowanego przez Kavanagh i pokazanego na Diagramie 10.3. Na Diagramie 10.6. pokazano, że w celu umożliwienia weryfikacji WPF, co do którego nie ma konsensusu w czasie posiedzenia rady, konieczne jest bezpośrednie zwrotne połączenie pomiędzy posiedzeniem rady i dyskusją nad planami, a ustalaniem budżetu i WPI przez odpowiednie wydziały – w celu finalnego zatwierdzenia budżetu i WPF. Konieczne jest także przekazanie informacji o WPI komórce zajmującej się majątkiem trwałym, w celu uwzględnienia zapisanych w budżecie ustaleń dotyczących WPI w weryfikacji stanu majątku trwałego oraz oszacowaniu jego aktualnej wartości.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wieloletni plan finansowy opracowuje się zazwyczaj na okres 5-10 lat, czasami na okres dłuższy, np. 20 lat, a czasami opracowywane są dwa plany. Przykładowo miasto San Clemente w Kalifornii opracowało wieloletnie plany finansowe na okres 5 lat oraz na okres 20 lat. Rekomendacje GFOA z 2008 r. dotyczące wieloletniego planowania finansowego i budżetu zalecają okres 5-10 lat, ale stwierdza się w nich, że miasta i powiaty mogą wybrać dłuższy okres planowania finansowego. Warto podkreślić, że w Stanach Zjednoczonych samorządy obowiązuje prawo lokalne, uchwalone przez miasto lub hrabstwo (*county*). GFOA pełni rolę profesjonalnego koordynatora, który z pomocą swoich specjalistów formułuje zalecenia, korzystne dla JST, oraz pomocne w konfrontacji z rynkiem – ułatwiające pozyskanie funduszy na rynku kapitałowym. GFOA współpracuje także z JST i reprezentuje je w negocjacjach z agencjami ratingowymi. Miarą jakości zarządzania finansowego JST, która obejmuje zdolność kredytową, możliwość finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych, zdolność utrzymania płynności i bilansu budżetu operacyjnego w długim okresie, jest tzw. standing finansowy. Ten standing finansowy jest oceniany przez agencje ratingowe. W USA to rating decyduje o kosztach obsługi długu i opinii o standingu finansowym danej JST. Samorządy w USA są głęboko przekonane o tym, że na rynku długu komunalnego obowiązuje dyscyplina rynkowa. Dobrze zarządzane JST, posiadające rating inwestycyjny i dobry standing finansowy, mają dostęp do funduszy (obligacji, kredytu) na korzystniejszych warunkach niż źle zarządzane JST posiadające gorszy rating. Rynek komunalny, wspierany przez działalność agencji ratingowych, decyduje o koszcie pozyskania na rynku pieniądza przez poszczególne JST. Ta opinia wynika z literatury oraz z bezpośrednich przekazów zarządu GFOA, merów, skarbników i dyrektorów ds. zarządzania długiem w hrabstwie Arlington i w mieście Fairfax (patrz Podziękowania).

Wieloletnie badania GFOA wskazują na istnienie dwóch głównych metod prac nad wieloletnim planowaniem finansowym. Metoda pierwsza polega na opracowywaniu WPF każdego roku od nowa – jest dosyć często stosowana przez miasta małe i średniej wielkości, takie jak np. Coral Springs lub San Clemente w USA. Druga metoda, nazywana częściową, lub epizodyczną (*episodic approach*), polega na opracowywaniu WPF raz na kilka lat i weryfikacji planu wtedy, gdy staje się to konieczne, np. gdy plan utraci aktualność. Przykładowo, gdy wystąpi niedopasowanie zakresu usług do rzeczywistej sytuacji, lub gdy wyznaczone kierunki działań i proponowane rozwiązania, np. dotyczące dużych programów inwestycyjnych, stają się nieaktualne lub niewłaściwe. Dotyczy to także rodzaju i zakresu usług oraz preferencji i ukierunkowania finansowania odpowiednich zadań ub programów.

Stosowany jest także trzeci, pośredni sposób prac nad WPF, który jest odmianą wersji drugiej. Wieloletni plan finansowy opracowuje się raz na kilka lat,

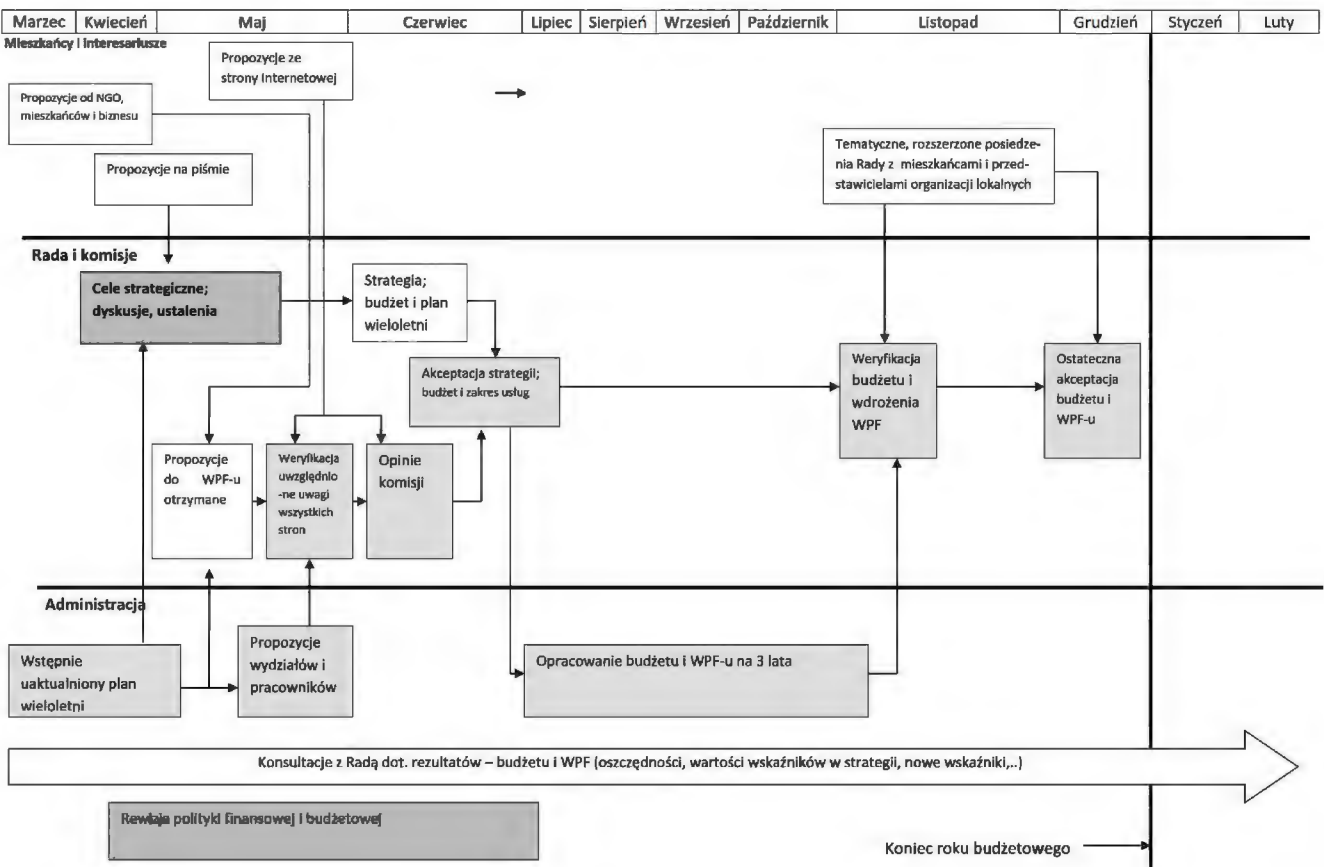
ale weryfikacja i aktualizacja planu ma miejsce każdego roku, chociaż nie każdy element WPF podlega weryfikacji. Niektóre elementy WPF są weryfikowane np. co dwa lata (rekomendacja GFOA: WPF i budżet, 2008). Metoda druga, w obu wersjach, jest stosowana przede wszystkim przez duże miasta, natomiast metoda pierwsza jest stosowana częściej przez miasta małe i średniej wielkości (Kavanagh, 2007, str. 66-78).

Na Diagramie 10.3. proces współuczestnictwa mieszkańców w przygotowaniu WPF nie jest bezpośrednio zaznaczony, lecz jest omawiany w rekomendacjach GFOA (WPF; Budżet, 2008; Współuczestnictwo publiczne w planowaniu, budżetowaniu i zarządzaniu; Budżet, 2009) oraz przez Kavanagh, 2007, str. 51-78. W USA, proces współuczestnictwa mieszkańców w tworzeniu WPF, chociaż silniej rozwinięty niż w Europie, jest bardziej ograniczony niż w Kanadzie.

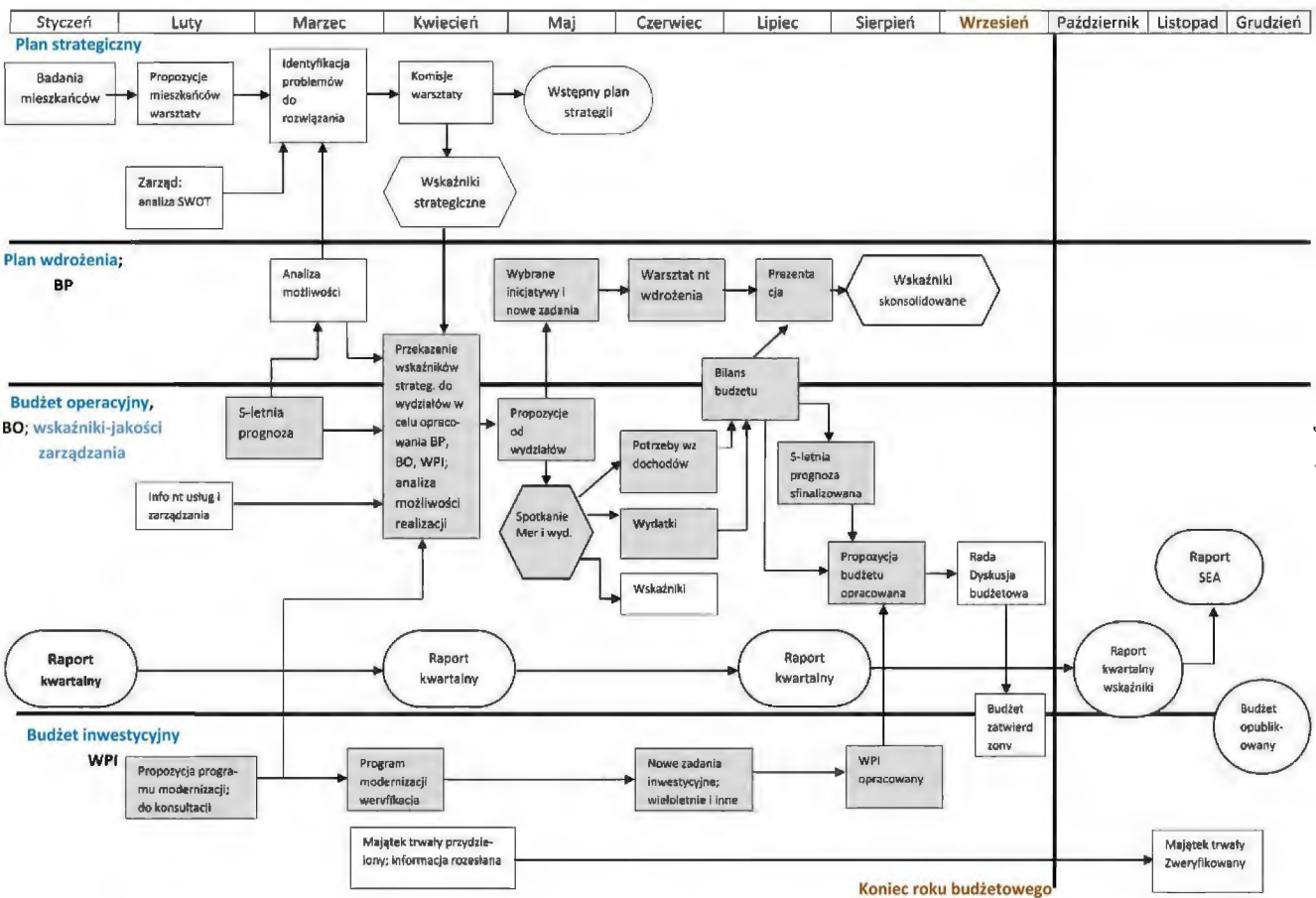
Współuczestnictwa mieszkańców w tworzeniu WPF pokazano na przykładzie miasta Edmonton, w stanie Alberta, w Kanadzie, o liczbie mieszkańców ponad 700 tyś. Proces przygotowania WPF w Edmonton można zaliczyć do drugiej metody epizodycznego planowania finansowego. Znajdziemy tam elementy kategorii drugiej oraz kategorii trzeciej – corocznej weryfikacji planu. Edmonton co roku weryfikuje swój wieloletni plan finansowy i kieruje środki na realizację najbardziej efektywnych przedsięwzięć. W wyniku powszechnych i efektywnych konsultacji społecznych częściej niż miasto Coral Springs może zmieniać preferencje dotyczące rodzaju i zakresu usług, lub wprowadzać nowe przedsięwzięcia i usługi, pomimo, że liczba mieszkańców i budżet są znacznie większe. Bardzo ważne w Edmonton jest zapewnienie szerokiego dostępu do informacji o WPF - finansowych strategiach, bilansie budżetu i zamierzeniach w obszarze inwestycji i usług zawartych w wieloletnim planie finansowym.

Na Diagramie 10.2. przedstawiono proces prac nad wieloletnim planem finansowym w Edmonton.

Diagram 10.2. Proces prac nad WPF: Edmonton, Alberta, Kanada



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Kavanagh, 2007, str. 68.



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Kavanagh, 2007, str. 60.

W Edmonton można mówić o zaprogramowanym procesie współuczestnictwa radnych i mieszkańców w metodyce wieloletniego planowania. Uwzględnia się w niej wkład, inicjatywy i pomysły mieszkańców, radnych, urzędników oraz innych przedstawicieli różnych grup interesów w mieście. Efektywna polityka informacyjna wymaga przygotowania oddzielnych dokumentów o rezultatach WPF i budżetu, a także organizowania odpowiednich spotkań konsultacyjnych i informacyjnych. Miasto Edmonton w Kanadzie jest doskonałym przykładem zaangażowania obywateli w proces wieloletniego planowania finansowego. W Edmonton, zarówno mieszkańcy jak i pracownicy etatowi urzędu miasta są wspólnie zaangażowani w proces planowania. Są ankietowani, a odpowiedzi i propozycje zawarte w ankietach są analizowane i w jednej z form (Internet, bezpośrednia dyskusja) udzielane są albo odpowiedzi na pytania, lub podawane są sposoby rozwiązania powstałych problemów. Zarówno mieszkańcy jak i pracownicy urzędu miasta są także proszeni o sugestie dotyczące strategicznych decyzji, które poprawiłyby sytuację finansową miasta. Duża część tych propozycji jest umieszczona, z komentarzem, na Internetowych stronach miasta. Pytania w ankietach dotyczą również zadowolenia mieszkańców i urzędników z przebiegu procesu wieloletniego planowania finansowego oraz jego rezultatów.

W Edmonton, punktem wyjścia do prac nad WPF-em, które rozpoczynają się w marcu każdego roku są:

- plan wieloletni z roku poprzedniego oraz wstępnie uaktualniona wersja WPF
- ustalone uprzednio cztery cele strategiczne WPF (cele te, nazywane filarami (*pillars*) ustalane są raz na kilka lat
- propozycje do zmian w WPF oraz w budżecie – złożone przez mieszkańców, NGO, z sektora biznesu oraz od pracowników i kierowników poszczególnych wydziałów i biur urzędu miasta.

Warto wspomnieć, że radni miejscy są wspierani i konsultowani przez urzędników w zakresie prac i rozwiązań zawartych w uaktualnionej wersji WPF z roku poprzedniego. Wydziały i biura urzędu miasta przekazują radnym propozycje dotyczące tej zaktualizowanej wersji WPF. W kolejnych latach prac nad WPF, gdy nie ustala się strategicznych kierunków polityki finansowej, prace koncentrują się zazwyczaj na jednym wybranym kierunku strategicznym, np. dotyczącym infrastruktury. Pozostałe kierunki strategiczne nie ulegają wtedy zmianie.

W mieście przyjmuje się, że proces planowania strategicznego ma miejsce raz na kilka lat. Wtedy ustala się cele strategiczne oraz poszczególne, działowe strategie dotyczące polityki budżetowej. Ustaleń strategicznych nie zmienia się w kolejnych latach. Natomiast możliwe jest zastąpienie niektórych celów innymi, w szczególności celów działowych, lub usunięcie niektórych celów, gdy okazuje się,

że nie były one odpowiednio wybrane i w określonych okolicznościach nie mogły być realizowane. Po usunięciu tych celów, nie funkcjonują one w WPF. W Edmonton, cele strategiczne są definiowane w czterech głównych obszarach (tzw. filarach WPF):

- 1) Strategii rozwoju regionalnego
- 2) Polityki finansowej – długookresowej i krótkookresowej
- 3) Strategii emisji długu i zarządzania długiem
- 4) Formy urbanistycznej miasta i planowania przestrzennego.

Proces planowania finansowego w Edmonton koncentruje się na roli i korzyściach mieszkańców oraz pozostałych interesariuszy (biznesu, organizacji pozarządowych, innych organizacji reprezentujących grupy mieszkańców), w odróżnieniu od procesu planowania finansowego w miastach amerykańskich, np. w Coral Springs (Floryda), w San Clemente (Kalifornia), w których szczególną uwagę zwraca się na efektywność samego procesu planowania. Poszczególnych linii procesów planowania oraz integracji tych czterech linii procesowych (Diagram 10.3).

Kavanagh, 2007, sporo uwagi poświęca modelowaniu ekonomicznemu - wykorzystaniu modeli matematycznych oraz nowoczesnych technologii w przygotowaniu prognoz, przy analizie długu i usprawnianiu prac nad WPF oraz w zarządzaniu budżetem. Modelowanie ekonomiczne bezpośrednio nie wpływa na zwiększenie dochodów, ale może poprawić jakość prognozowania i pośrednio przyczynić się do wzrostu dochodów oraz zmniejszenia wydatków bieżących, np. kosztów obsługi długu. Modelowanie jest idealną metodą wykrywania zagrożeń i generowania prognoz ostrzegawczych. Ponadto, poprzez analizy historycznych trendów, geograficznych i przekrojowych, oraz dokonanie porównań, można z pomocą modelowania ekonomicznego ustalić kierunki pogłębionych analiz dotyczące wpływu wybranych czynników na poszczególne kategorie dochodów i wydatków - bieżących i majątkowych. Można także znaleźć punkty odniesienia np. dla długu i ustalić limit bezpiecznego długu dla danej JST. Porównania mogą być lokalne, regionalne (stanowe) lub ogólnokrajowe. Mogą dotyczyć JST o podobnej liczbie ludności, podobnym położeniu geograficznym, podobnej strukturze usług; mogą to być także porównania sektorowe dotyczące np. transportu, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków, lub zbiórki i utylizacji śmieci.

Przy pracy nad WPF można wykorzystywać różnorodne modele. Część z nich omówiono w rozdziałach 2. oraz 4. W monografii Kavanagh, 2007, pracy Kavanagh, Miranda (eds.), 2005, oraz w zaleceniach GFOA (Wykorzystanie technologii, 2011), omawia się przede wszystkim modele wspomagające opracowanie prognoz dochodów i wydatków. Nie wspomina się o modelach optymalizacyjnych (patrz rozdział 5 niniejszej monografii oraz Cichocki, 2010a),

modelach wykorzystujących sieci neuronowe (Min Qi, 2001, Kacprzyk i inni, 1999), lub modelach wykorzystujących „teorię ekonomicznych agentów”, automatów komórkowych i innych (Demirel, Cetin, 2010, Harris, Berkebile, 2008).

Doświadczenia amerykańskie (Kavanagh, 2007, str. 110-112 i 117) wskazują na zróżnicowanie w zakresie wykorzystania technik modelowych w dużych i małych miastach. Małe miasta do opracowywania prognoz rzadko stosują zaawansowane technologie, w większym stopniu wykorzystują ekspertów i historyczne trendy. Duże znaczenie ma fakt, że małe JST często nie posiadają środków na profesjonalne badania i stosowanie zaawansowanych technik prognostycznych. Z drugiej strony w małych miejscowościach stosunkowo łatwo jest zidentyfikować najważniejsze zmienne, które w istotny sposób wpływają na prognozowane dochody. Relatywnie często stosowana jest prosta metoda regresji w celu odkrycia współzależności pomiędzy zmiennymi, lub bardzo prosta analiza wrażliwości - w celu zbadania wpływu wybranego czynnika na dochody, np. z określonych podatków. Duże miasta częściej stosują zaawansowane techniki prognozowania i analiz oraz specjalizowane modele. Miasta te mogą zatrudnić wykwalifikowanych specjalistów, aby prowadzili analizy w ramach swoich obowiązków, lub zlecić wykonanie specjalistycznych analiz i prognoz instytucjom, lub specjalistom zewnętrznym. Oczywiście, nie oznacza to, że duże miasta stosują tylko zaawansowane techniki i metody prognozowania i analiz, a małe miasta ich nie stosują. Duże miasta wykorzystują także, podobnie jak małe aglomeracje, metody badania oddziaływania wybranych zmiennych na dochody z określonych podatków, proste metody ekonometryczne i badania historycznych trendów. Na przykład miasto Virginia Beach (Virginia, USA) stosuje mieszane - zaawansowane metody prognozowania i analiz oraz proste metody ekstrapolacji trendu. Do prognozowania niektórych kategorii dochodów wykorzystuje wyłącznie metodę trendu (Kavanagh, 2007, str. 125-127 i 212). Jak wspomniano w rozdz. 3.6. przy opracowaniu prognoz, równie ważne jest stosowanie modeli jak i doświadczenie opracowującego prognozy oraz znajomość lokalnej sytuacji gospodarczej - wzięcie pod uwagę wszystkich potencjalnych czynników mających wpływ na przyszłe dochody lub wydatki.

W USA rozwija się współpraca pomiędzy miastami i uniwersytetami oraz instytucjami naukowymi. Na przykład miasto Mission Viejo w Kalifornii wykorzystuje prognozy opracowywane przez Stanowy Uniwersytet w Fullerton. Miasto Henderson, w Nowadzie, uzupełnia swoje prognozy o wskaźniki opracowywane przez stanowe centrum biznesu i badań ekonomicznych (CBER).³ CBER opracowuje ankiety, wśród przedsiębiorców i mieszkańców w południowej Nowadzie, na temat jakości lokalnych usług. Wyniki tych badań pozwalają miastu ustalić preferencje dotyczące usług i przygotować odpowiednie projekcje

³ CBER - Center for Business and Economic Research.

dotyczące polityki finansowej (patrz Diagram 10.1.). Rekomendacje GFOA dotyczą korzyści z projektów wspierających rozwój ekonomiczny (Rozwój gospodarczy, 2010) oraz bodźców, które rozwój gospodarczy wspierają (Bodźce rozwoju gospodarczego, 2008).

W bardzo ważnej rekomendacji dotyczącej WPF, WPF, 2008, mówi się o ustalaniu głównych polityk finansowych, które wspólnie z etapem określania priorytetów w zakresie usług mają pomóc w ustaleniu celu i zakresu wieloletniego planu finansowego. Prace te, łącznie z analizami finansowymi i wykorzystaniem wprowadzonych przez K.S. Cichockiego sprzężeń zwrotnych, pokazanych na Diagramie 10.1. kładą fundament pod ustalenia oraz wyniki WPF. Polityki finansowe mają zapewnić strukturalną równowagę budżetu w długim okresie oraz ustalić podstawowe kierunki zarządzania finansami. Mają wspierać, finansowo i organizacyjnie, te istniejące polityki, które przynoszą JST korzyść – obecnie i w przyszłości oraz identyfikować nowe polityki, które będą korzystne dla finansów JST. Równocześnie w wyniku analiz, w tym analizy wyniku budżetu, powinny być zmieniane polityki, które są niekorzystne dla JST lub nie są niezbędne. Proces ustalania najważniejszych polityk finansowych powinien przebiegać z udziałem szerszego forum niż tylko wydziały finansowe i zarząd JST - powinien obejmować radę oraz przedstawicieli lokalnego społeczeństwa. Szerokie współuczestnictwo mieszkańców i przedstawicieli lokalnych jest także nieodzowne w fazie podejmowania decyzji o WPF. Oczywiście, to zarząd i kierownictwo JST musi zdecydować o postaci ostatecznych wyników analiz, które znajdują się w WPF, oraz o tym, które informacje zostaną uwzględnione w ostatecznej, publicznie dostępnej wersji planu. W rekomendacji WPF, 2008 podkreśla się rolę metod gromadzenia oraz przechowywania informacji potrzebnych do analiz i opracowania prognoz – w zależności od wielkości JST i prowadzonej przez nią polityki finansowej.

Autorzy rekomendacji podkreślają, że w celu osiągnięcia ostatecznego sukcesu planu, po decyzji o jego realizacji, muszą być zapewnione fundusze na realizację poszczególnych polityk i programów oraz celów zaproponowanych w WPF. Wypracowane powinny być operacyjne strategie realizacji WPF dotyczące m. in. monitorowania wskaźników zaawansowania prac i wykorzystania środków. Autorzy tej rekomendacji (WPF, 2008) polecają także inne rekomendacje opracowane przez GFOA: Prognozowanie budżetu, 1999, Wdrażanie polityk finansowych, 2001, Zarządzanie poprzez cele, 2002 i 2007 (zawierające zalecenia dotyczące budżetowania zadaniowego zorientowanego na cele) oraz Finansowanie WPI (zadań w planie inwestycyjnym), 2007. Zarówno Kavanagh, 2007, jak i autorzy rekomendacji GFOA zalecają szczegółowe badanie określonych polityk oraz stopnia, w jakim te polityki znajdują odzwierciedlenie w zinstytucjonalizowanych praktykach.

W fazie ustalania i analizy wyniku budżetu (patrz Diagram 10.1.), specjaliści GFOA przygotowali trzy rekomendacje. Jedną, zatytułowaną Bilans strukturalny, 2013, dotyczącą strukturalnego równoważenia budżetu, oraz dwie dodatkowe: Bilans budżetu operacyjnego, 2009, poświęconą generowaniu nadwyżki operacyjnej, oraz Procedury naprawcze, 2011, w której omawiane są zagadnienia dochodzenia do równowagi budżetu bieżącego. Specjaliści GFOA zalecają, aby polityki finansowe były oparte na wskaźnikach, których wykorzystanie wspiera opracowywanie realistycznych planów zrównoważonego budżetu operacyjnego. Szczególne znaczenie ma ocena stopnia przewidywalności dochodów i ich struktury - identyfikacja i dokładna ocena bieżących dochodów powtarzalnych, a w przypadku gdy część dochodów z danego źródła jest niepowtarzalna, a część powtarzalna – dokładne określenie, np. w procentach, części powtarzalnej. Powtarzalność dochodów na ogół zapewnia finansowanie odpowiedniego poziomu usług – pewien poziom gwarantowanych wydatków bieżących. Przykładem dochodów powtarzalnych jest podatek od nieruchomości. Ważne jest, aby zidentyfikować także dochody, które nie są powtarzalne, ustalić proporcje dochodów powtarzalnych i niepowtarzalnych i zmienić te proporcje, jeżeli istnieje taka potrzeba. W przypadku podatku od sprzedaży, gdy duża część wolumenu sprzedaży ulega zmianie, w szczególności, gdy ta sprzedaż przynosi duży przychód, to nie powinien on być uznany za dochód powtarzalny. Także dochody z tytułu opłat za zezwolenia budowlane trudno jest uznać za dochody powtarzalne.

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

Bardzo ważną rolę przy ocenie finansów JST odgrywa stabilny, lub rosnący wskaźnik nadwyżki operacyjnej do dochodów operacyjnych. Wszystkie międzynarodowe agencje ratingowe wysoko oceniają utrzymanie przez JST wysokiego wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów. GFOA zaleca także bardzo wnikliwe badanie możliwości i praktyk w zakresie tworzenia i wykorzystywania rezerw zabezpieczających nieprzewidziane fluktuacje dochodów i wydatków. Jeżeli rezerwy pozostają na wymaganym poziomie, np. blisko określonych limitów, to mówimy, że takie JST zachowują budżet strukturalnie zrównoważony.

10.2. Procedury wieloletniego planowania finansowego stosowane w Polsce

W Polsce funkcję WPF od 2010 roku pełni Wieloletnia prognoza finansowa (*WPF*) jednostki samorządu terytorialnego – Ustawa o finansach publicznych z 27 08 2009 r. (ufp): Dział V, rozdz. 2.⁴ W zamierzeniu ustawodawcy wieloletnia prognoza finansowa, poprzez wydłużenie obowiązkowego okresu planowania finansowego do minimum 4 lat, ma zapewniać bezpieczeństwo finansowe JST oraz być praktycznym narzędziem minimalizacji ryzyka związanego z opracowaniem i realizacją budżetu w kolejnych latach. *WPF* ustala możliwości finansowania nowych zadań w perspektywie 4 letniej oraz stanowi podstawę podejmowania decyzji dotyczących długoterminowych zobowiązań. W *WPF* wyznacza się limity dla zaciąganych zobowiązań wieloletnich, które są podstawą projektowania budżetów rocznych w kolejnych latach.

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

Ponadto, art. 226 ufp. ust. 1 stanowi, że Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

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

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami.

W wyżej wspomnianym załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zawierającym wykaz zadań wieloletnich, zwanych przedsięwzięciami, określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

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

Relacja, o której mowa w art. 243 ufp, pt 6, dotyczy limitu wskaźnika kosztów obsługi długu i została omówiona w rozdziałach 5.5.3. i 5.5.5. Maksymalna wartość tego wskaźnika definiowana jest następująco: kwota obsługi długu w relacji do planowanych dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej – z obliczonych dla ostatnich trzech lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszych o wydatki bieżące, w relacji do kwoty planowanych dochodów budżetu ogółem.⁵

Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym wartość wskaźnika kosztów obsługi zadłużenia do dochodów przekroczy zdefiniowany wyżej limit, zależny od średniej wartości nadwyżki operacyjnej, wyliczonej za trzy lata poprzedzające rok budżetowy. Wskaźnik kosztów obsługi zadłużenia do dochodów, a więc także dochodów ogółem,

⁵ W poprzedniej ustawie o finansach publicznych z roku 2005, inne były regulacje dotyczące zarówno wskaźnika kosztów obsługi zadłużenia, oraz programów wieloletnich. Wskaźniki dotyczące długu, obowiązujące do końca 2013 r., zdefiniowano w ustawie jako sztywną część dochodów JST – odpowiednio 15% dochodów dla kosztów obsługi zadłużenia oraz 60% dochodów dla wskaźnika kwoty zadłużenia. Omówiono je w rozdz. 7.2. w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013. Nie były one efektywnym narzędziem rzetelnej oceny i kontroli zadłużenia JST, gdyż były jednakowe dla wszystkich JST i nie uwzględniały zróżnicowanego potencjału finansowego poszczególnych samorządów (Jastrzębska, 2012). W zakresie programów wieloletnich podstawowe regulacje prawne w starej ufp zawierał art. 117, który zezwalał na uchwalenie wieloletnich programów inwestycyjnych (WPI) w formie załącznika do uchwały budżetowej. Planowano kwoty wydatków inwestycyjnych na okres 3 lat, w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach. Dokument ten nie był obowiązkowy. Wieloletnie plany inwestycyjne stanowiące obowiązkowy składnik niektórych dokumentów planistycznych, miały w dużym stopniu charakter „listy życzeń”. Patrz Cichocki, 2004 oraz Gilowska, Mierzwa, Misiąg, 1997.

dochodów bieżących i wydatków bieżących oraz sprzedaż majątku należy, zgodnie z nową ustawą, prognozować do końca okresu spłaty długu już zaciągniętego i zaplanowanego do zaciągnięcia.

Okres, na jaki należy opracować wieloletnią prognozę finansową został zdefiniowany w art. 227 ufp z 2009 r. Takie sformułowanie wzbudziło wątpliwości i spowodowało wiele dyskusji w krajowym piśmiennictwie. Dyskusji nad długością okresu planowania finansowego towarzyszyły zazwyczaj rozważania dotyczące realizmu prognozy w długim okresie. Przykładowo, Kotlińska, Salachna, Szczubiał (2010) stwierdzili, że długi okres nie sprzyja realności jakiegokolwiek planowania i że najlepszym okresem dla prognoz finansowych sporządzanych w JST będzie okres 4 lat – minimalny okres zdefiniowany w ustawie. Można by było zgodzić się z takim stwierdzeniem, pod warunkiem, że jako miarę realności przyjmujemy porównywalną odległość rzeczywistych, wykonanych wielkości budżetu od wielkości zaplanowanych, np. dochodów (bieżących i majątkowych), wydatków (bieżących i inwestycyjnych) oraz długu. Jednakże nawet w tym przypadku należałoby precyzyjnie zdefiniować miarę odległości pomiędzy wielkościami planowanymi i wykonanymi oraz odpowiednio ją skwantyfikować, uwzględniając specyfikę dochodów, wydatków i długu. Odległości poszczególnych zmiennych trzeba by rzetelnie porównać. Z analizy sprawozdań finansowych JST wynika, że plany wydatków istotnie różniły się od wydatków rzeczywiście zrealizowanych, np. w latach 2009-2010 w wielu JST o więcej niż o 20%, a w indywidualnych przypadkach o ponad 30% (patrz tabela 11.2. w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013 oraz rozdz. 11.2.). W rozdz. 11.2. zaproponowano pewną miarę odległości wielkości planowanych od wykonanych, ale miary te były inne dla dochodów i wydatków, inne dla długu oraz wydatków inwestycyjnych. Ponadto, średnie wartości odchyień wykonanych od planowanych np. wydatków były w latach 2009-2011 inne dla miast na prawach powiatu (mpp) niż dla wszystkich JST ogółem. Dla mpp, odchylenia przekraczały 10%, a dla wszystkich JST w Polsce przekraczały np. w r. 2010 7,7%. Można zaryzykować hipotezę, że odchylenia te były konsekwencją braku rzetelnego planowania w długim okresie i nieodpowiedzialnego planowania wydatków na okres trzech lat, bez badania skutków tych wydatków na dług oraz wydatki w latach następnym. Weryfikacja *WPF*, w wielu przypadkach, wynika tylko i wyłącznie z bieżących potrzeb - odbywa się w sposób nieprofesjonalny.

Warto zauważyć, że jednym z głównych celów prac i analiz dotyczących wieloletniej prognozy finansowej jest ocena długookresowej stabilności finansowej poszczególnej JST. Analiza ta ma na celu ocenę możliwości finansowania zadań inwestycyjnych, których koszty określono w dokumentach strategicznych, oraz rzetelne oszacowanie wydatków bieżących. W ocenie tej trzeba zapewnić płynność finansową budżetu i zbadać zdolność do regulowania zaciągniętych zobowiązań. Dług, ale także dochody budżetowe, charakteryzują się dużą niepewnością i

inercją. Nie jest możliwe w krótkim okresie zidentyfikowanie trendów, zdiagnozowanie słabych punktów struktury dochodów oraz sformułowanie i wdrożenie polityk finansowych, które umożliwiłyby zlikwidowanie wykrytych słabych stron struktury dochodów i wydatków bieżących. Wymaga to niejednokrotnie restrukturyzacji i ograniczenia wybranych wydatków, wprowadzenia bodźców w celu uruchomienia, lub podtrzymania, wybranych źródeł dochodów, w szczególności dochodów powtarzalnych. Dostosowanie wydatków do dochodów i obowiązujących reguł fiskalnych to długotrwały proces. Ponadto, błędy dotyczące np. nadmiernego, w stosunku do możliwości, zaciągania długu kumulują się. Należy obserwować narastający wskaźnik obsługi długu i analizować możliwości budżetu w zakresie obsługi długu. Trzeba zbadać kształtowanie się nadwyżki operacyjnej w długim okresie, dłuższym niż 4 lata. Analizując wielkość nadwyżki operacyjnej, poziom zadłużenia i kosztów obsługi długu oraz wielkość wydatków inwestycyjnych można zauważyć, że pewne zjawiska związane z załamaniem się finansów występują po okresie rozwoju i dobrej sytuacji budżetów JST – po okresie kilku lat (patrz rozdział 5). Warto opracować prognozę na dłuższy okres, aby zdobyć wiedzę na temat struktury dochodów, dochodów powtarzalnych oraz zagrożeń związanych z realizacją dochodów, określonych programów inwestycyjnych i programów świadczenia usług. Pełna wiedza o zachowaniu się budżetu w przyszłości da nam możliwość ukształtowania strukturalnej równowagi budżetu - równowagi pomiędzy powtarzalnymi i przewidywalnymi dochodami bieżącymi i powtarzalnymi wydatkami bieżącymi. Wieloletnia analiza finansów wyznacza także kierunki potencjalnych zmian.

Wieloletnia, około dziesięcioletnia prognoza będzie weryfikowana w sposób kroczący, co najmniej raz do roku. Nawet jednokrotna weryfikacja *WPF*, na przykład w roku następnym po roku budżetowym, z powodu niemożności realizacji zadania inwestycyjnego *ZI*, spowoduje zmiany w budżecie tego roku, tzn. drugiego roku *WPF*. Rozpatrzmy sytuację, kiedy rokiem budżetowym jest rok 2014; budżet na ten rok oraz *WPF* na lata 2014-2017 przygotowuje się w listopadzie 2013 r. Hipotetyczna zmiana, nieotrzymanie funduszy z UE, ma miejsce w roku 2015, drugim roku *WPF*. Wobec tego usuwa się z *WPI* oraz budżetu na rok 2015 zadanie *ZI*, a także zmniejsza się przychody o kredyt przeznaczony na realizację zadania *ZI*, lub na udział własny. Zmiany nastąpią także w trzecim roku *WPF*, roku 2016, gdy np. wprowadzimy do realizacji zadanie z roku 2015 i zaciągniemy dodatkowy kredyt. Zwiększą się przychody, np. niezbędne na udział własny, ponadto, jeżeli zostanie zaciągnięty dług, spowoduje to zmiany dotyczące obsługi długu – jego oprocentowania w r. 2016 i latach następnych oraz spłaty rat począwszy od roku 2017. Przyjmijmy, że kredyt został zaciągnięty tylko na 5 lat, tzn. zostanie on całkowicie spłacony w roku 2021, w 8 roku *WPF*. W tak prostym przypadku jednej weryfikacji *WPF* w roku 2015 zmiany wystąpiły w 7 kolejnych latach planowania i wszystkie są jak najbardziej

rzeczywiste i realistyczne. Gdyby zmiana nastąpiła w roku 2017, prezentowana analiza wydłużyłaby się o dwa lata, do roku 2023. Ponadto, obecnie, dług jest zaciągany przez JST na okres dłuższy niż 5 lat. Wskazują na to wyniki ankietowe wśród ponad 400 JST w Polsce (patrz rozdz. 9. w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013). *WPF* jest weryfikowany częściej niż raz w roku. Z badań ankietowych wynika (patrz także rozdział 11.3., w Bitner, Cichocki, Sierak, 2013), że zdecydowana większość JST w Polsce (ponad 90%), weryfikuje *WPF* częściej niż 2-3 razy w roku. Bez około 10 letniego planu finansowego nie da się analizować ważnych, rzeczywistych zmian w finansach JST.

Zadaniem JST w okresie najbliższych 8 lat (2014-2021) jest przeanalizowanie potencjału w zakresie pozyskania dochodów i „obowiązków” w zakresie wydatków bieżących, tak, aby była możliwość spłaty długu w terminie. Jeżeli w którymkolwiek z lat okresu od 1 do 8 wystąpią jakieś trudności, to zmiana w roku następnym po budżetowym (drugim roku *WPF*) może spowodować zmiany w budżecie kolejnego 9-go, a także 10-go roku planowania finansów. Te zmiany trzeba przewidywać, najlepiej analizując różne, alternatywne rozwiązania.

Ponadto, wydaje się, że jedną z sensownych interpretacji pojęcia „realizmu” prognozy jest obowiązek dołączenia do prognozy dokładnych objaśnień o przyjętych założeniach, które wykorzystano w prognozowaniu oraz załączenia wartości wskaźników makroekonomicznych wykorzystywanych w prognozach, a także przyjętych polityk finansowych, które wykorzystano przy konstruowaniu prognoz. Trzeba podkreślić, że w *WPF* należy także opisać metody wyliczenia wartości wskaźników wykorzystywanych w planowanych politykach i strategiach. Im dokładniejszy jest opis założeń i stosowanych metod, tym bardziej realistyczna może być prognoza. Konstrukcja założeń oraz wybór wskaźników pozostaje indywidualną sprawą każdej JST. Założenia, np. dotyczące akceptowalnego poziomu zadłużenia, poziomu wydatków na obsługę długu będą bardziej realistyczne w przypadku istnienia polityki zadłużenia oraz strategii zarządzania długiem - dokumentów o charakterze strategicznym. Strategia zarządzania długiem w naturalny sposób stanowi punkt wyjścia do przygotowania prognozy kwoty długu oraz określenia wartości indywidualnego wskaźnika kosztów obsługi zadłużenia w kolejnych latach. Wskaźnik ten jest częścią wieloletniej prognozy finansowej.⁶ Wykorzystanie w prognozie strategii zarządzania majątkiem jest także niezwykle ważnym elementem określania celów i polityki finansowej.

⁶ W rozdziale 2 ufp, art. 226. punkt 2a. stwierdza się: „Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1.” (patrz punkty 1) - 7) powyżej).

Do czynników które powodują, że prognoza staje się bardziej realistyczna można zaliczyć także stosowanie odpowiedniej metodologii prognozowania, o czym piszą Kavanagh, 2007, zalecenia GFOA, 1999 oraz Krajewska, Jońca, 2012. Pierwsze 4-7 lat prognozuje się na podstawie szczegółowych analiz i założeń, z dużą dokładnością, uwzględniając poszczególne źródła dochodów, wpływ sezonowości, krótkoterminowe trendy, w tym dokładne prognozy makroekonomiczne oraz szczegółowe priorytety w zakresie indywidualnych zadań (patrz także rozdz. 3.6.). Dla lat bardziej odległych wykorzystuje się długoterminowe trendy, strukturę źródeł dochodów, priorytety wynikające z polityk i strategii długoterminowych oraz wnioski wynikające z zarządzania zidentyfikowanym ryzykiem. Celem zarządzania ryzykiem przy wieloletnim planowaniu finansowym jest albo usunięcie ryzyka, jego świadoma akceptacja (gdy według szacunku koszty usunięcia ryzyka są wyższe od przewidywanych szkód), albo minimalizacja skutków spowodowanych wystąpieniem danego ryzyka (patrz rozdz. 3.8.). Czekał, 2010, omawia wagę określania rodzajów ryzyka oraz zarządzania ryzykiem związanym z finansowaniem zadań. Podkreśla także, jak ważne jest ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyka, np. stopy procentowej, finansowania w walucie zagranicznej i okresu zapadalności. Bardzo ważne jest monitorowanie przestrzegania tych ustalonych poziomów ryzyka. Czekał w szczególności zaleca obserwowanie, czy nie są przekraczane prawnie obowiązujące limity zadłużenia (patrz także zalecenia GFOA dotyczące ryzyka, Rzytko, 2009 i Zarządzanie ryzykiem, 2001).

Realizowanie przez kilka kolejnych lat wydatków, przede wszystkim inwestycyjnych, przewyższających dochody nie jest rozsądne, nie jest też realistyczne. Może prowadzić do utrwalenia się deficytu budżetowego i stałego narastania długu, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach i utraty zdolności do obsługi długu ze środków własnych. Rolowanie długu, spłacanie starego długu z pomocą nowego długu, i utrzymanie wysokich wydatków prowadzi do tzw. spirali zadłużenia. Spirala zadłużenia nieuchronnie powoduje konieczność cięcia wydatków, najpierw inwestycyjnych, a następnie operacyjnych, np. wynagrodzeń, lub diet dla radnych.

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

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

- 1) W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu.
- 2) W budżecie JST mogą być tworzone rezerwy celowe:
 - na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego
 - na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 (pochodzące z UE oraz nie podlegające zwrotowi środki z krajów EFTA)
 - gdy odrębne ustawy tak stanowią.
- 3) Suma rezerw celowych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 3, nie może przekroczyć 5 % wydatków budżetu JST.
- 4) Zarząd JST dokonuje podziału rezerw, o których mowa w ust. 1 i 2.

W rozdziale 3.7., przy okazji dyskusji o procedurze ratunkowej, opisano zagadnienia ustalania rezerw przez samorządy w USA.

Ustawa o finansach publicznych z 27 08 2009 r. wprowadza zasadę równoważenia budżetu bieżącego. W artykule 242 ufp mówi się, że w danym roku budżetowym nie można dokonywać wydatków bieżących większych niż dochody bieżące, powiększone o nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych i wolne środki na rachunku bieżącym (wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w części finansującej deficyt budżetowy). Zasada ta obowiązuje w każdym kolejnym roku *WPF* (patrz zależność 5.16. w rozdziale 5.). A więc zaciąganie długoterminowego długu jest dozwolone i celowe tylko w przypadku finansowania zadań inwestycyjnych, nie powinno służyć finansowaniu zadań bieżących. W czasie roku budżetowego JST mogą zaciągać krótkoterminowy dług, który zostanie spłacony do końca roku budżetowego. Zasada ta jest bardzo zbliżona do złotej zasady finansów publicznych, którą omówiono w rozdz. 7. Omawia ją także Dafflon, 2002. Dafflon wierzy, podobnie jak kilku innych autorów, że zasada ta może być wystarczająca do zachowania strukturalnej równowagi budżetu w długim okresie czasu. Niepotrzebne są dodatkowe formalne ograniczenia i limity dotyczące zaciągania długu. Równoważenie budżetu bieżącego jest wystarczające. Obecnie, prowadzone są w tym zakresie empiryczne badania w kantonach Szwajcarii. Wstępne wyniki analiz dotyczące stosowania złotej zasady finansów w Polsce, omówione w rozdz.

7. Monografii, wskazują, że warto dokładnie zbadać hipotezę Dafflona w warunkach polskich i rozważyć jej wprowadzenie po roku 2020. W takim przypadku, spełniony musiałby być warunek zwiększenia samodzielności JST.

Poniżej zacytowano wybrane przepisy ustawy o finansach publicznych (patrz także Bitner, Cichocki, Sierak, 2013, str. 151-152). Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST (art. 229 ufp). Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej, przy czym uchwała w sprawie *WPF* musi być przyjęta w pierwszej kolejności. Ponadto, organ stanowiący JST nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu JST (art. 230). Ważne jest, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań: 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć; 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy (art. 228). Ponadto, w art. 231 stwierdza się, że zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego JST, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia, a uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Zmian w *WPF*, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego (art. 232).

Przy pracach nad prognozami warto zwrócić uwagę na ostrzegawczą funkcję prognozowania. W czasie prognozowania analityk oraz decydent otrzymują sygnał, który ostrzega przed brakiem płynności lub nadmiernym zadłużeniem w przyszłych latach. W metodologii GFOA i opisywanej przez Kavanagh, 2007, sygnał ostrzegawczy nazywa się koniecznością korekty (lub weryfikacji) *WPF*, prowadzącej do realistycznej, zbilansowanej prognozy. W literaturze polskiej mówi się bezpośrednio o wariancie prognozy ostrzegawczej (Krajewski, Mackiewicz, 2010, str. 54, Cichocki, 2001, str. 25-26). Algorytm poszukiwania rozwiązań dopuszczalnych, omówiony w rozdziale 8 jest tak skonstruowany, aby mógł pełnić funkcję prognozy ostrzegawczej – dotyczącej nadmiernego zadłużenia, a pośrednio, także braku płynności. Teorię prognoz ostrzegawczych opracował Hellwig, 1975, który proponował, aby stosować je w prognozach rozwoju całej gospodarki. Prognozy ostrzegawcze są ważnym elementem procesu

prognozowania, umożliwiają formułowanie wniosków, które pomagają sformułować programy naprawcze i uniknąć istotnych kłopotów w przyszłości.

Przykładowo w Warszawie, w r. 2012 pojawił się sygnał ostrzegawczy - bardzo silnie spadły dochody z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych, o 39,9% w porównaniu z rokiem 2011, natomiast w r. 2009 i 2011 spadały odpowiednio o 20% i 15% w porównaniu z rokiem poprzednim. Sumaryczne dochody miasta z tytułu tego podatku stanowiły w roku 2012 tylko 46% dochodów z roku 2008. Podobnie było z dochodami z tytułu podatku od osób prawnych (CIT). Dochody spadały kolejno w r. 2009 o 14,3%, i w r. 2010 o dalsze 33%. Dochody miasta z tytułu podatku CIT w roku 2012 stanowiły 66,2% dochodów z podatku CIT z roku 2008, a w roku 2013 – 58% dochodów z roku 2008. Dochody z podatków CIT i czynności cywilnoprawnych silnie zmalały - baza podatkowa ich dotycząca uległa znacznemu zmniejszeniu. Miasto w swoich prognozach zamierza zastosować system bodźców, które będą przeciwdziałać temu niekorzystnemu trendowi. Gdyby w prognozach przyjąć, że w najbliższych latach dochody z tytułu CIT i umów cywilnoprawnych istotnie się nie zwiększą, Warszawa miałaby duże kłopoty z realizacją swoich zadań. Tendencja spadku dochodu z podatku CIT jest ogólnokrajowa i dotyczy wszystkich miast na prawach powiatu oraz województw. Pokazano to w Tabeli 5.2. w rozdz. 5.

Przy opracowaniu wieloletnich prognoz finansowych i budżetu absolutnie niezbędne jest stosowanie zintegrowanych komputerowych systemów oraz rozbudowanych baz danych - szczególnie w dużych miastach. Konieczne jest gromadzenie bardzo dużej liczby danych, na podstawie których wykonuje się analizy. W kolejnych latach, przy przygotowaniu *WPF*, wylicza się i porównuje wskaźniki finansowe, gospodarcze i demograficzne oraz opracowuje się prognozy dochodów, wydatków bieżących i kosztów związanych z zaciąganiem długu. W czasie analiz wykonuje się, oprócz głównych wariantów prognozy, wiele prognoz pomocniczych - dla każdego roku oddzielnie i dla całego okresu planowania. Wskazane jest posiadanie oddzielnych, ale połączonych ze sobą, systemów do opracowania poszczególnych prognoz dochodów, wydatków i długu. Posiadanie zintegrowanego systemu komputerowego umożliwia dokonywanie wielu obliczeń w krótkim czasie, możliwe jest wykonanie szybkich analiz, przeprowadzenie porównania wariantów, szybka weryfikacja *WPF* oraz doprowadzenie do zgodności wieloletniego planu finansowego i budżetu na bieżący rok. W zintegrowanym systemie komputerowym na ogół wydziela się połączone ze sobą oddzielne moduły bazy danych do opracowania *WPF* oraz przeznaczone do prac nad bieżącym budżetem. O konieczności i użyteczności systemów komputerowych piszą Cichocki, 2001, str. 91-92, Kavanagh, Miranda, 2005, Kavanagh, 2007, str. 119-120, Krajewska, Jońca, 2012, str. 34-35.

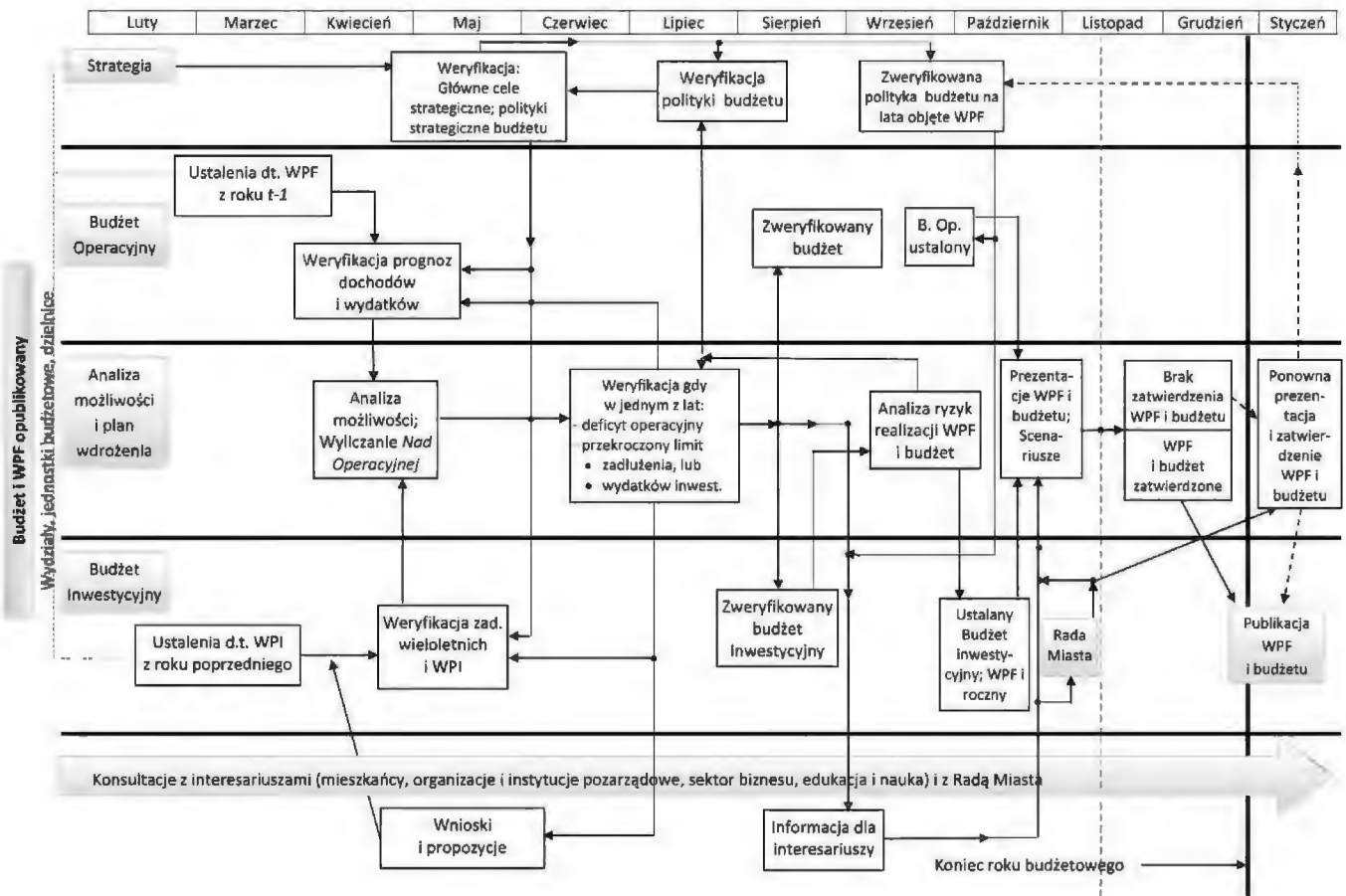
Na Diagramie 10.4. przedstawiono proces prac nad wieloletnim planem finansowym dla miasta ST. Warszawy. Jest to obraz procesu docelowego. Miasto skupia się na efektywności procesu planowania bazując na doświadczeniach miast amerykańskich, np. na zweryfikowanym procesie opisanym na przykładzie miasta Coral Springs. Modyfikacje tego procesu są omówione w rozdziale 10.3. i przedstawione na Diagramie 10.6. Są to autorskie propozycje K.S. Cichockiego. Warto zaproponować ponadto, aby w Warszawie i w innych polskich miastach zastosowano bardziej rozwinięty proces konsultacji społecznych, z mieszkańcami, reprezentantami różnych grup interesów (sektor biznesu, nauka i edukacja, NGO) oraz z pracownikami poszczególnych wydziałów urzędu. Proces ten miałby miejsce przez cały okres prac nad wieloletnim planem finansowym oraz budżetem – podobnie jak w Edmonton. Propozycja uwzględnia proces tworzenia budżetu obywatelskiego, który omówiono w rozdz. 3.8. Schemat procesu prac nad WPF m. st. Warszawy na lata 2013-2042, stosowany obecny, pokazano na Diagramie 10.5.

10.3. Procedura wieloletniego planowania finansowego - propozycja docelowa

Propozycja procesu prac nad WPF, pokazana na Diagramach 10.4. oraz 10.6., jest połączeniem doświadczeń amerykańskich i kanadyjskich, z włączeniem polskiej specyfiki i dołączeniem wyjaśniających sprzężeń zwrotnych, które korygują schematy przedstawione przez Kavanagh, 2007 oraz GFOA. W zamyśle autora procedura taka mogłaby służyć w Polsce jako standard przy opracowaniu wieloletnich planów finansowych, a także obecnie obowiązkowych wieloletnich prognoz finansowych. Na Diagramie 10.6. pokazano kilka sprzężeń zwrotnych, które wyjaśniają i uszczegółwiają proces wieloletniego planowania finansów JST. Ponadto, na diagramie umieszczono komentarz dotyczący zakresu konsultacji społecznych, z mieszkańcami, reprezentantami różnych grup interesów w mieście - w celu zadbania o interesy mieszkańców polskich miast, ale także i innych interesariuszy. Proces konsultacji miałby miejsce przez cały okres prac nad wieloletnim planem finansowym oraz we wszystkich czterech liniach procesowych: planów strategicznych, budżetu operacyjnego, budżetu inwestycyjnego oraz planu wdrożenia WPF. Na dole Diagramu 10.4. ciągłą linią zaznaczono proces konsultacji z interesariuszami, na podobieństwo procesu, który odbywa się w mieście Edmonton w Kanadzie przez cały okres tworzenia WPF.

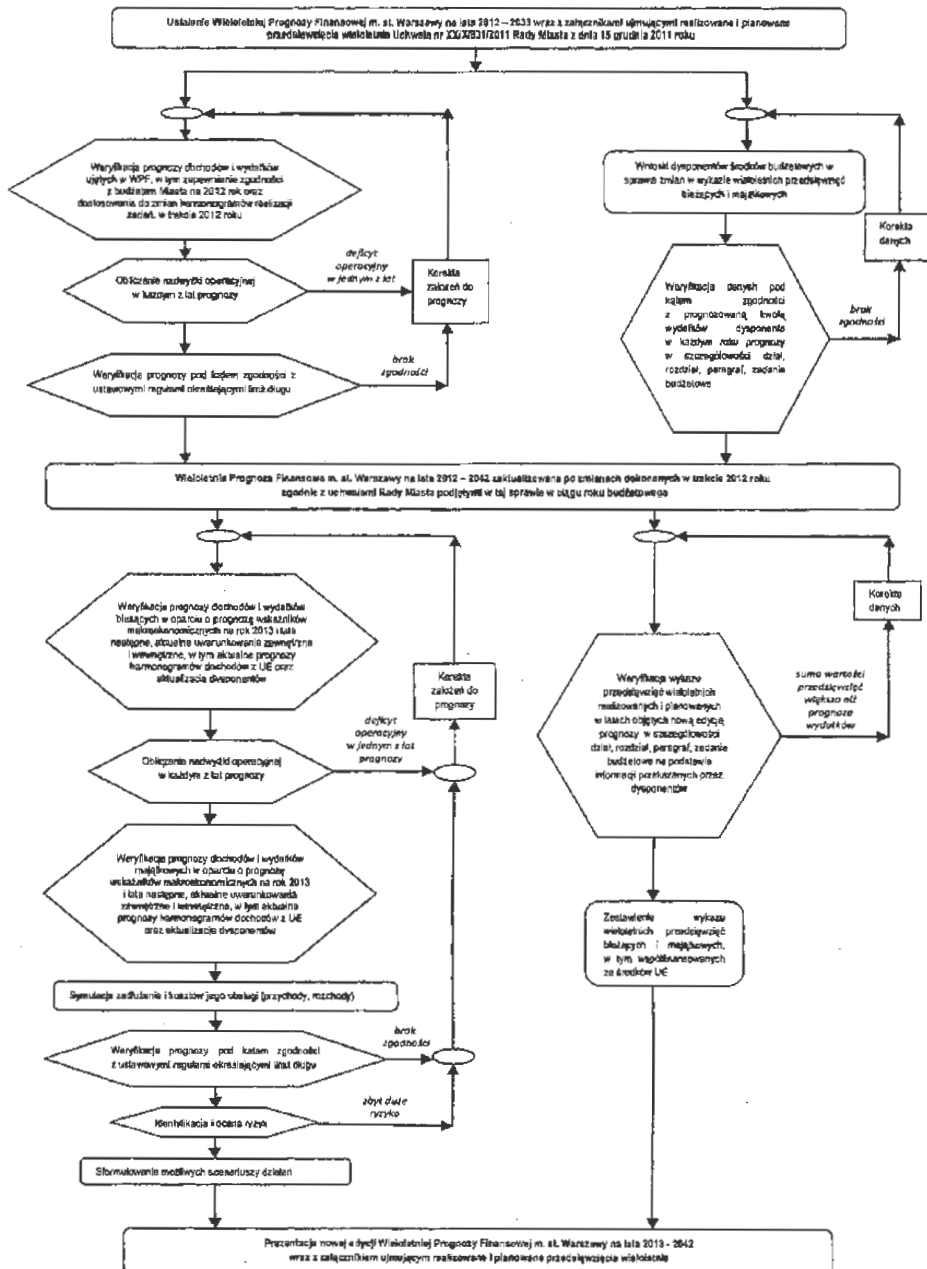
Na Diagramie 10.6., w porównaniu z Diagramem 10.3. (tworzenie WPF miasta Coral Springs) wprowadzono następujące dodatkowe powiązania i sprzężenia zwrotne.

Diagram 10.4. Proces prac nad WPF dla m. st. Warszawy na lata 2013-2042 – docelowy



Źródło: opracowanie własne.

Diagram 10.5. Schemat procesu opracowania WPF m. st. Warszawy na lata 2013-2042

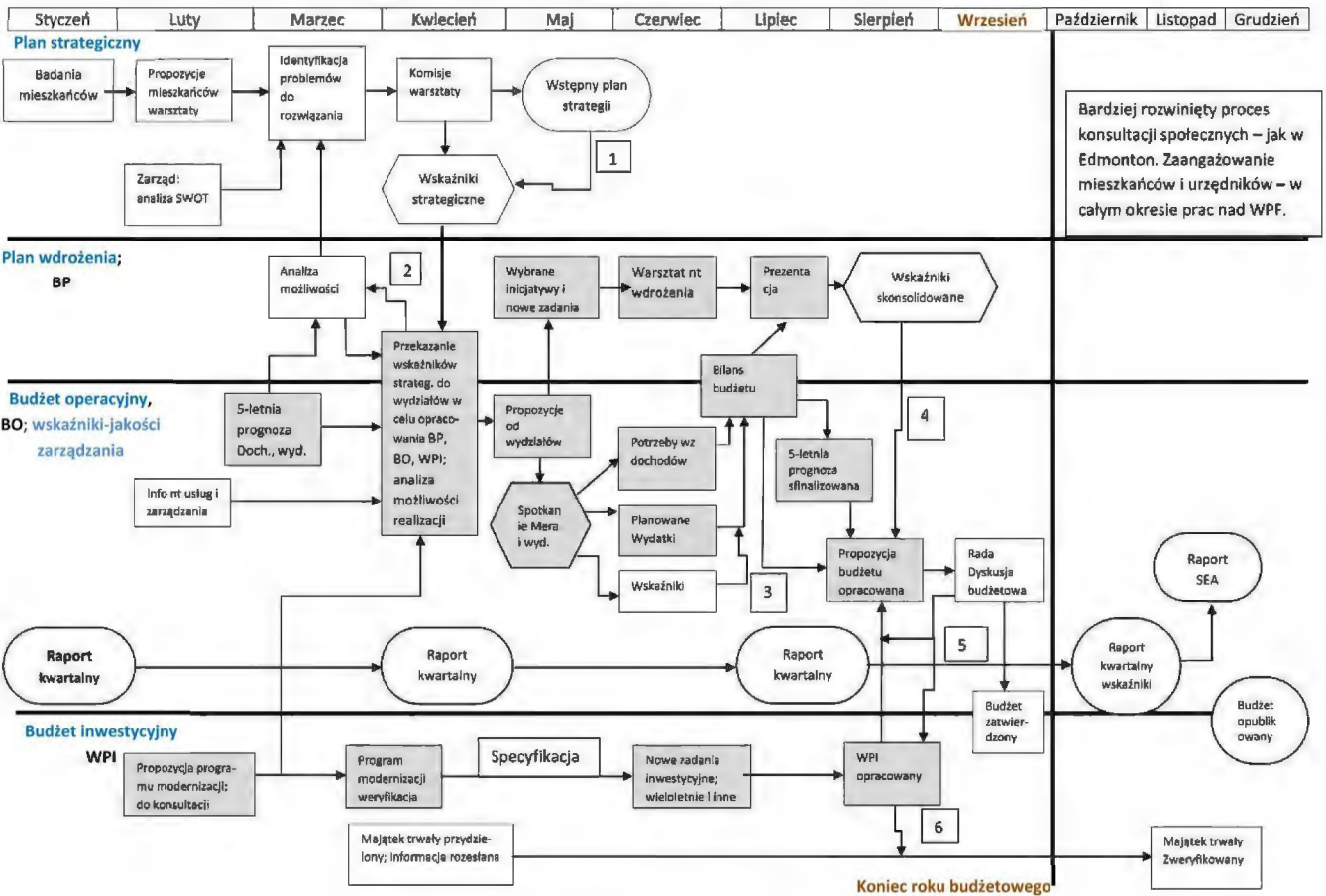


Źródło: WPF na lata 2013-2042 dla m. st. Warszawy, str. 23, maj 2013

1. Pomiędzy wstępnym planem strategii a ustaleniem wskaźników strategicznych. Zanim wskaźniki zostaną przekazane do wydziałów, mogą i powinny być korygowane na posiedzeniach różnych komisji i w czasie warsztatów specjalistycznych.
2. Pomiędzy wskaźnikami przekazanymi do wydziałów a analizą możliwości wdrożenia 5-letniej (w Polsce 4-letniej) prognozy dochodów i wydatków (pętla sprzężenia zwrotnego).
3. Pomiędzy wskaźnikami ustalonymi na spotkaniu mera miasta z poszczególnymi wydziałami (w Polsce będzie to spotkanie zastępcy prezydenta dużego miasta, burmistrza lub jego zastępcy z wydziałami) a dokonaniem bilansu budżetu. Z pewnością przy bilansowaniu budżetu, trzeba wziąć pod uwagę te wskaźniki, a nie tylko potrzeby dotyczące dochodów i planowane wydatki (jak zaznaczyła Kavanagh).
4. Konieczne jest uwzględnienie skonsolidowanych wskaźników przy finalizowaniu propozycji budżetu. Zaznaczono powiązanie pomiędzy skonsolidowanymi wskaźnikami a etapem, w którym propozycja budżetu jest już opracowana. Można by alternatywnie połączyć skonsolidowane wskaźniki z etapem, w którym bilansowany jest budżet.
5. Wskazano na możliwość niezatwierdzenia budżetu na pierwszym posiedzeniu rady. Po opracowaniu propozycji budżetu i WPF jest ona przedkładana radzie miasta do dyskusji. Przed zatwierdzeniem planów rada może zażądać zmian, które muszą być dopracowane przed ponownym przedłożeniem budżetu i WPF do zatwierdzenia. Zmiany mogą dotyczyć także WPI. Jest to bardzo częsty przypadek w Polsce, większość zmian w budżetach JST dotyczy wprowadzania nowych zadań, usuwania zadań, lub zmian zakresu zadań inwestycyjnych (takie są wyniki badań ankietowych z 2012 roku).
6. Pokazano ściśle powiązanie pomiędzy WPI a stanem majątku trwałego. Konieczne jest przekazanie informacji o zadaniach inwestycyjnych komórce zajmującej się majątkiem trwałym. Zadania te powiększają stan majątku, a jego utrzymanie więcej kosztuje. Należy uwzględnić zapisy ustaleń dotyczące WPI w weryfikacji stanu majątku trwałego, szacowaniu jego wartości oraz kosztach jego eksploatacji.

Istnienie innych sprzężeń zwrotnych i ważnych powiązań pomiędzy fazą analiz a ustalaniem zakresu świadczonych usług i priorytetów WPF, których nie ma w rekomendacjach GFOA, 2008, ani nie wymienia ich Kavanagh, 2007, pokazano na Diagramie 10.1. Wskazują one najczęściej na możliwość dokonania korekt wcześniej ustalonej polityki oraz zmian zakresu i priorytetów planowania.

Diagram 10.6. Proces wieloletniego planowania finansów w samorządach.
Zmodyfikowany schemat prac miasta nad WPF



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Kavanagh, 2007, str. 60 i 68.

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*, Municipium, 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 Kommunalen 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