



POLSKA AKADEMIA NAUK
Instytut Badań Systemowych

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

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

Warszawa 2013

iBS PAN

**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH**

Seria: BADANIA SYSTEMOWE

Tom 71

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

Warszawa 2013

Rada redakcyjna serii: BADANIA SYSTEMOWE

Prof. Olgierd Hryniewicz - przewodniczący

Prof. Jakub Gutenbaum – redaktor naczelny

Prof. Janusz Kacprzyk

Prof. Tadeusz Kaczorek

Prof. Roman Kulikowski

Prof. Marek Libura

Prof. Krzysztof Malinowski

Prof. Zbigniew Nahorski

Prof. Marek Niezgódka

Prof. Roman Słowiński

Prof. Jan Studziński

Prof. Stanisław Walukiewicz

Prof. Andrzej Weryński

Prof. Antoni Żochowski

Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki, Jacek Sierak

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

Warszawa 2013

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

Autorzy:

Michał Bitner,

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

Krzysztof S. Cichocki

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

Jacek Sierak

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

Recenzenci:

prof. dr hab. Kazimierz Pająk
dr Mirosław Czekał

Skład: Aneta M. Pielak

Wydawca:

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

ISSN 0208-8029

ISBN 83-894-7548-0

12. Podsumowanie i rekomendacje

(Krzysztof S. Cichocki)

12.1. Podsumowanie

W monografii omówiono problematykę standardów zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) oraz wybrane problemy dotyczące zarządzania finansami JST powiązane z długiem. Problematyka standardów zarządzania długiem, który jest źródłem finansowania inwestycji, ma w przypadku JST wagę szczególną ze względu na bezpieczeństwo zarządzania finansami. Ponadto, stale rośnie udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach samorządów oraz ich znaczenie dla rozwoju gospodarczego regionów i kraju. Standardy zarządzania długiem JST – w przeciwieństwie do zarządzania długiem Skarbu Państwa – nie były często przedmiotem kompleksowej analizy teoretycznej. Ważniejsze publikacje w tym zakresie koncentrują się na omawianiu roli zadłużenia w systemie finansowym samorządu terytorialnego oraz na ocenie bieżących regulacji prawnych dotyczących tej sfery działalności samorządów.

Standardy zarządzania długiem. Model efektywnego zarządzania długiem

Podstawą formułowania postulatów dotyczących poszczególnych standardów były praktyki zarządzania zadłużeniem stosowane przez samorządy w wybranych krajach OECD, przede wszystkim na najbardziej rozwiniętym komunalnym rynku kapitałowym, tj. rynku amerykańskim oraz na rynku niemieckim, brytyjskim i francuskim. Przedmiotem naszych studiów były także doświadczenia austriackie, belgijskie, kanadyjskie i szwajcarskie. Stosowanie zaprezentowanych standardów powinno przyczynić się do zapewnienia zrównoważonych (bezpiecznych dla budżetu i efektywnych) inwestycji służących lokalnemu rozwojowi i podnoszeniu standardu życia mieszkańców.

Jednym z obszarów funkcjonowania standardów jest wieloletnie planowanie finansowe i prognozowanie - ściśle powiązane ze strategią rozwoju JST, priorytetami formułowanymi w strategii oraz politykami finansowymi, które umożliwiają realizację strategicznych zamierzeń samorządów. Ciągłość procesów planowania i prognozowania wynika z charakteru działalności JST – ciągłości funkcjonowania samorządu oraz podległych mu jednostek organizacyjnych. Wieloletnie planowanie finansowe należy uznać za konieczne z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszym jest potrzeba określenia wielkości puli środków dostępnych na podstawowe dziedziny bieżącej działalności jednostki

w latach przyszłych. Drugim jest konieczność dostosowania wielkości i harmonogramu wydatków inwestycyjnych oraz przepływów pieniężnych związanych z ich finansowaniem do wymogu zachowania zdolności płatniczej.

Przy formułowaniu standardów, braliśmy pod uwagę fakt, że we wszystkich badanych krajach i systemach prawnych, niezależnie od zakresu i formy ograniczeń dotyczących zaciągania długu, zakłada się funkcjonowanie zasady zrównoważonego budżetu operacyjnego (względnie wynikowego – w budżetowaniu memoriałowym). Zasada ta zazwyczaj idzie w parze z rozdzieleniem budżetu bieżącego i kapitałowego (inwestycyjnego). W wyniku tego rozdzielenia nie jest możliwe przeznaczanie wpływów budżetu inwestycyjnego na finansowanie wydatków bieżących. Zasada ta jest modyfikowana istnieniem instytucji zadłużenia przejściowego (nazywanego tradycyjnie krótkoterminowym, choć „krótki” termin może niekiedy – jak np. w Niemczech - przekraczać nawet 10 lat („kredyty kasowe”). Podobne są rozwiązania amerykańskie (pożyczki zaciągane w celu pokrycia przejściowych niedoborów (*borrowing in anticipation of revenues*), a także angielskie („pożyczki finansujące cele przejściowe”). Doświadczenia niektórych niemieckich krajów związkowych wskazują, że brak ograniczeń dotyczących korzystania z kredytów kasowych może prowadzić do faktycznego zakwestionowania zasady zrównoważonego budżetu bieżącego.

W okresie ostatnich lat widoczna jest tendencja do zacierania granic między regulacjami prawnymi dotyczącymi zaciągania długu a dobrymi praktykami i standardami formułowanymi przez organizacje profesjonalne. Wynika to z braku jednoznacznych kryteriów kwalifikacji określonego poziomu długu jako dopuszczalnego, zwłaszcza w kontekście prognozowania finansowego, a ponadto z trudności ujęcia tych niejednoznacznych kryteriów i zasad w sztywne ramy norm prawnych. Ograniczenia zaciągania długu konstruowane są zazwyczaj z uwzględnieniem perspektywy wieloletniej, co dodatkowo utrudnia regulację polegającą na ustanawianiu zakazów lub nakazów. Potrzeby pożyczkowe budżetu majątkowego (kapitałowego, inwestycyjnego) zależą zarówno od wielkości planowanych nakładów inwestycyjnych, jak i planowanego wyniku budżetu bieżącego, który powinien uwzględniać finansowe skutki przyjęcia środków trwałych do eksploatacji oraz skutki finansowania zadań ze środków pożyczkowych. Z kolei określanie zasad, procedur i narzędzi prognozowania finansowego może być przedmiotem tylko ogólnie określonych standardów, a nie norm prawnych, których stosowanie bądź naruszanie może być łatwo ustalone przez organy nadzoru i kontroli.

W pracy zaprezentowano model oceny zarządzania zadłużeniem, w którym zdefiniowano 15 standardów. Każdy standard podlega ocenie punktowej z wykorzystaniem określonych kryteriów. Pięć standardów uznaliśmy za ważniejsze od pozostałych i przydzieliliśmy im możliwość uzyskania wyższej

oceny - maksymalnie dziesięć punktów. Pozostałe dziesięć standardów jest oceniane w skali od zera do pięciu punktów. Ogółem w modelu za stosowanie standardów można uzyskać maksymalnie 100 punktów. Część standardów, które należą do grupy dziesięciu niżej ocenianych, jest ściśle powiązana ze standardami wysoko punktowanymi: np. okres, na jaki jest opracowywana prognoza długu oraz okres na jaki jest przygotowywany wieloletni plan finansowy, którego częścią jest prognoza długu. Punkty przyznajemy oddzielnie za każde kryterium służące ocenie wypełniania wybranego standardu. Po uzyskaniu oceny punktowej za wypełnianie standardów od 1 do 15, w pierwszym „etapie” modelu, poszczególne JST są oceniane za pomocą ilościowych wskaźników, które uwzględniają jakość wypełniania standardów, przede wszystkim jakość zarządzania finansami i gotówką oraz skuteczność zarządzania finansami.

Stosowane wskaźniki oceny jakości wypełniania standardów podzieliliśmy na dwie grupy. Do pierwszej grupy zaliczamy wskaźnik nadwyżki operacyjnej do dochodów oraz wskaźnik wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem. Wskaźniki te powinny przyjmować jak najwyższe wartości. Do drugiej grupy należą: wskaźnik wolnych środków w relacji do dochodów, wskaźnik poziomu całkowitego zadłużenia w relacji do dochodów oraz wskaźniki świadczące o jakości planowania – poziom wykonanych dochodów w relacji do planowanych dochodów i wykonanych wydatków do planowanych wydatków. Wskaźniki te oceniane są przez pomiar odchylenia zmierzonej wartości wskaźnika od wartości średniej tego wskaźnika wyliczonej dla całej populacji JST (2809 jednostek). Dodatkowo, dla miast na prawach powiatu (mpp) wyliczamy odchylenie od średniej wartości wskaźnika wyliczonej dla wszystkich mpp (68 miast). Przyjmujemy, że wartości tych odchyleń powinny być jak najmniejsze. Przyjmujemy także, że odchylenia wskaźników dotyczących jakości planowania od wartości średnich są mierzone jako wartości bezwzględne.

Ocena wypełniania standardów zarządzania długiem przebiega w dwóch „etapach”. W pierwszym etapie ocenie podlega wypełnianie przez JST piętnastu wybranych standardów w obszarze zarządzania długiem. W drugim etapie stosowania modelu, JST oceniane są za pomocą ilościowych wskaźników finansowych, które szacują jakość wypełniania standardów. Sumaryczna ocena jest równa sumie punktów uzyskanych w etapie pierwszym i drugim, z odpowiednimi wagami przypisanymi liczbie punktów uzyskanych w etapie pierwszym (jedna waga) i w etapie drugim, w którym wskaźnikom, które mają przyjmować jak największe wartości przypisujemy drugą wagę, a wskaźnikom, których odchylenie od wartości średnich powinno być jak najmniejsze – trzecią wagę. Punkty procentowe uzyskane w fazie pierwszej 2-go etapu (uwzględniającej wskaźniki nadwyżki operacyjnej do dochodów oraz wydatków inwestycyjnych do całkowitych wydatków), pomnożone przez wybraną drugą wagę, sumują się z punktami uzyskanymi w etapie pierwszym, natomiast punkty procentowe uzyskane w drugiej fazie 2-go etapu (uwzględniającej pozostałe cztery wskaźniki,

które powinny być jak najbliższe wartości średnich dla całej populacji), pomnożone przez wybraną trzecią wagę, odejmują się od punktów uzyskanych w etapie pierwszym (algorytm pokazano na Diagramie 11.1).

Wyniki badań ankietowych

Z wyników badań ankietowych wynika, że w obszarze wieloletniego planowania finansowego 34% badanych JST wskazało na maksymalizację środków z UE (maksymalizację wydatków na inwestycje), jako cel opracowywania wieloletniej prognozy finansowej. Zmniejszenie zadłużenia wybrało jako cel 9% respondentów, 5% JST wskazało na zmniejszenie deficytu budżetowego oraz 5% chciałoby całkowicie zlikwidować zadłużenie. Ponadto, około 26% JST wskazało łącznie na dwie, trzy, lub wszystkie cztery zaproponowane w ankiecie odpowiedzi jako cel przygotowania *WPF*. Z odpowiedzi można sądzić, iż duża część JST ma istotne potrzeby inwestycyjne, a równocześnie w związku z tym ma istotne potrzeby pożyczkowe (wysoki dług), natomiast 5% ankietowanych nie może sobie poradzić z deficytem budżetowym. Ciekawe, że 5% respondentów uważa, iż powinna całkowicie zlikwidować zadłużenie, co może świadczyć o przekonaniu, że zadłużenie jest bardzo niebezpieczne i być może nie warto z pomocą długu finansować inwestycji.

Ponad 83% JST wskazało na bardzo częstą weryfikację *WPF*-u, przy każdej zmianie uchwały budżetowej, a wiele JST mówiło o około 12 weryfikacjach rocznie. Jako podstawową przyczynę zmian uchwały i *WPF*-u wskazywano zmiany zadań inwestycyjnych oraz ich kosztów. Tylko 5% JST stwierdziło, że *WPF* weryfikuje 2-3 razy w ciągu roku, a 3% JST weryfikuje *WPF* jeden raz w roku. Wydaje się, że zbyt częste weryfikowanie wieloletniej prognozy finansowej nie sprzyja jakości procesu wieloletniego panowania finansowego.

Standardy dotyczące okresu na jaki opracowywany jest *WPF* oraz okresu prognozy długu wynikają z przepisów prawa nakładających na JST obowiązek opracowania wieloletniej prognozy finansowej, uchwalanej razem z budżetem przez organ stanowiący. Wiele JST (około 20%) przygotowuje prognozy finansowe na bardzo długi okres (około 30) lat ze względu na istniejący do niedawna obowiązek przygotowania prognoz na okres zapadalności zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia. Również wiele JST, przede wszystkim duże miasta, wybrane województwa oraz niektóre mniejsze miasta, opracowuje prognozy finansowe na okres co najmniej kilkunastu lat. Jest to tendencja zgodna z dobrymi praktykami stosowanymi w USA i Kanadzie i może wykształcić praktykę rzetelnego planowania finansowego na okres 7-10 lat.

Ponad 75% JST stwierdziło, że nigdy nie opracowywało *WPF*-u w więcej niż jednym wariancie i nie widzi takiej potrzeby. Tylko 6% ankietowanych JST opracowuje *WPF* w dwóch wariantach, a 3,5% w trzech wariantach. Jednak

z lektury ankiet wynika, że rośnie liczba JST, które doceniają rolę wariantowego planowania (około 10% JST już próbowało opracowywać prognozy wariantowe).

Odpowiedzi dotyczące posiadania wyceny majątku i programu sprzedaży oraz prywatyzacji majątku nastroczały pewnych trudności interpretacyjnych. Około 10% JST odpowiedziało, że posiada częściową wycenę majątku i częściowy program sprzedaży, 12%, że w JST istnieje dokument z wyceną posiadanego majątku. Ponad 13% JST stwierdziło, że posiada zarówno program sprzedaży jak i dokument z wyceną majątku, natomiast 7% JST odpowiedziało, że posiada tylko program sprzedaży majątku. Należy sądzić, że nie więcej niż 20% JST rzeczywiście posiada program sprzedaży oraz dokument z wyceną majątku, a następne 10% nad takim programem i wyceną pracuje. Niewątpliwie warto wprowadzić nowe przepisy nakładające obowiązek planowania sprzedaży i prywatyzacji majątku JST. W tej sprawie formułujemy odpowiednie rekomendacje.

Równie ważny jak program sprzedaży, jest standard dotyczący uwzględniania w WPF oraz WPI kosztów eksploatacji zrealizowanych zadań inwestycyjnych. Planowanie z wyprzedzeniem tych kosztów umożliwia prognozowanie wydatków bieżących będących skutkiem zaplanowanych inwestycji – kilka lat przed zakończeniem prac nad zadaniem inwestycyjnym. Szacowanie tych kosztów jest bardzo ważnym elementem polityki planowania wydatków bieżących. Spośród ankietowanych JST 49% odpowiedziało, że uwzględnia koszty eksploatacji zrealizowanych zadań inwestycyjnych w wieloletniej prognozie finansowej - 36% JST robi to w sposób uproszczony, natomiast 13% JST stosuje metodę dokładnego szacunku kosztów eksploatacji na podstawie istniejącego majątku trwałego i planowanych inwestycji. Ponad 36% JST nie uwzględnia kosztów eksploatacji planowanych inwestycji w wieloletniej prognozie finansowej.

Strategia zarządzania długiem w naturalny sposób stanowi podstawę przygotowania prognozy kwoty długu (także prognozy kształtowania się indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia) stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej. Strategia ta jest ściśle powiązana z formułowaniem polityki finansowej JST i określeniem celu i zakresu wieloletniego planu finansowego. Dokument określający strategię zarządzania długiem, opracowany został w nielicznych jednostkach samorządu terytorialnego (9% badanej grupy). W większości przypadków dokument taki został przygotowany w ciągu ostatnich czterech lat.

W olbrzymiej większości badanych jednostek (94%) obowiązki w zakresie prowadzenia określonych czynności z zakresu zarządzania długiem zostały powierzone pracownikom urzędów jednostek. W większych jednostkach wyodrębniono także w ramach struktury organizacyjnej urzędu wydziały do spraw zarządzania długiem. Pisemne procedury w zakresie zarządzania długiem,

w szczególności określające sekwencje czynności oraz analizy, które należy wykonać przed zaciągnięciem długu, w większości JST nie zostały dotychczas opracowane. Jedynie nieliczne JST (6%) takie procedury – o różnej szczegółowości – ustaliły. Rezultatem ww. procedur powinno być przedstawienie propozycji co do formy, warunków i struktury zadłużenia oraz ewentualnie co do ograniczenia ryzyka związanego z zaciągnięciem długu.

Dyscyplina rynkowa na krajowym rynku komercyjnych kredytów samorządowych

Dyscyplina rynkowa powinna pełnić rolę mechanizmu ograniczającego dostęp JST do środków pożyczkowych. Jest ona funkcją rynków finansowych polegającą na generowaniu odpowiednich sygnałów i ograniczeń, np. kosztu pozyskania kapitału i jego dostępności, które płyną z rynku i które są w stanie skłonić pożyczkodawcę do decyzji zgodnych z osiągnięciem zachowania płynności (ogólnego celu wypłacalności). Należy podkreślić rolę dyscypliny rynkowej jako najbardziej efektywnego ograniczenia dotyczącego zadłużania się JST. Równocześnie trzeba jednak pamiętać, że prawne i formalne ograniczenia możliwości zaciągania długu przez JST powstały w odpowiedzi na pojawiające się okresowo zaburzenia w pełnieniu przez rynki finansowe funkcji regulacyjnej.

Zasadniczym wnioskiem wynikającym z analizy wyników przeprowadzonych badań jest istnienie bardzo słabo funkcjonujących mechanizmów dyscypliny rynkowej na krajowym rynku komercyjnych kredytów zaciąganych przez JST. Mechanizmy te nie ograniczają w istotnym stopniu aktywności JST na rynku środków pożyczkowych. Realne znaczenie zaobserwowanych istotnych statystycznie zależności między wielkością nadwyżki operacyjnej w średnim okresie a wysokością marży ponad stopę referencyjną – jest niewielkie. Marże mieszczą się w relatywnie wąskim przedziale, a wzrost marży o kilkadziesiąt punktów bazowych, w polskich warunkach, nie skłania – jak wynika z analiz – do ograniczenia korzystania ze środków pożyczkowych przez poszczególne JST. Nawet bardzo silne i długotrwałe zróżnicowanie kondycji finansowej poszczególnych kredytobiorców oraz perspektyw kształtowania się ich przyszłej zdolności kredytowej nie prowadzą do powstawania istotnych różnic w poziomie efektywnych kosztów obsługi zadłużenia. Ponadto, rynkowe warunki kredytowania JST w Polsce wydają się w ogóle nie uwzględniać informacji wynikających z dostępności ratingu. Można zaryzykować twierdzenie, że rating przyznawany JST zaspokaja głównie potrzeby kredytodawców zagranicznych, w szczególności międzynarodowych instytucji finansowych.

Przyczynami takiego stanu rzeczy są: brak zdolności upadłościowej jednostek samorządu terytorialnego, niektóre zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych oraz przewidziana prawem możliwość wsparcia, realizowanych w JST programów ostrożnościowych i naprawczych, środkami pożyczki udzielanej z budżetu państwa. Pożyczka na realizację

programów naprawczych pełni funkcję specyficznej gwarancji (*bailing out*) ze wszystkimi negatywnymi skutkami świadomości istnienia takiej gwarancji wśród uczestników rynku. Dodatkowo, jako przyczynę można wskazać: niewielką liczbę banków aktywnie działających na rynku kredytów zaciąganych przez JST (dominujący udział trzech banków), obecność na rynku Europejskiego Banku Inwestycyjnego, który z zasady udziela kredytów poniżej stawki referencyjnej wielkim miastom, w tym miastom o niskiej wartości wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów, oraz możliwość preferencyjnego finansowania projektów inwestycyjnych pożyczkami z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto, istniejące regulacje dotyczące planowania budżetowego i wykonywania budżetu w zasadzie wykluczają zaprzestanie obsługiwanie zaciągniętych kredytów.

Analiza porównawcza finansów samorządowych w krajach OECD

W pracy przeprowadzona została analiza porównawcza finansów samorządowych w krajach UE, Norwegii, Japonii i USA w okresie 1999-2011. Poniżej przedstawiono zasadnicze obserwacje wynikające z analizy.

Widoczne jest pogłębianie procesu decentralizacji w UE: rośnie znaczenie podsektora samorządowego (ps.s.) mierzonego udziałem jego dochodów w PKB; w krajach NMS (nowych członkach UE) od r. 1999 udział wzrósł z 18% do 22%, w krajach UE15 (kraje „starej” UE) - z 25% do 27%. Wśród 32 badanych krajów udział dochodów podsektora w dochodach sektora ogólnorządowego zwiększył się w 24 krajach, w pozostałych pozostawał stabilny. Największy udział w dochodach ps.s. mają transfery z budżetu państwa (w krajach NMS jest on wyższy) i podatki od dochodu i majątku (udział jednakowy w krajach NMS i UE15). W Polsce, w odróżnieniu od większości krajów UE, udział transferów bieżących w dochodach malał w badanym okresie. Największy udział w wydatkach ogółem JST mają wydatki na edukację: w krajach UE15 ponad 16% a w krajach NMS – 27,5%, oraz wydatki na zabezpieczenie społeczne (w krajach UE15 - 18,5%, natomiast w krajach NMS - 8%). W klasyfikacji wydatków wg grup ekonomicznych najważniejszą rolę odgrywają wydatki na wynagrodzenia, zarówno w krajach UE15, jak i krajach NMS stanowią ponad 1/3 część wydatków ogółem i ponad 40% wydatków operacyjnych (43% w UE15 i 49% w krajach NMS). Najwyższe koszty administracji samorządowej występują w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech.

W większości krajów UE ps.s. jest największym inwestorem w sektorze publicznym; inwestycje od kilku lat rosną szybciej w krajach NMS, ale udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest wyższy w UE15: w r. 2011 wynosił 55%, natomiast w krajach NMS - 43%. W Polsce udział ten do r. 2010 wynosił 60% (w 2011 r. spadł do 53% w związku z intensywną realizacją inwestycji państwa). Wskaźnik inwestycji do wydatków ogółem ps s. jest znacznie wyższy w krajach NMS – wzrastał z poziomu 17% w r. 1999 do 21,5% w 2011 r.

(w krajach UE15 wskaźnik wynosi około 16%). W Polsce wartość wskaźnika spadała do 2004 r. (17%), a następnie rosła do 21,5% w roku 2011.

Sytuacja w zakresie strukturalnej równowagi budżetowej ps.s. jest znacznie gorsza w krajach UE15 niż w krajach NMS. W UE15 nadwyżka operacyjna jest niska i maleje (w latach 2010-2011 stanowiła 50% nadwyżki ps. s. w krajach NMS), rośnie też dług (w relacji do dochodów dług ps. s. jest niemal dwukrotnie wyższy niż w krajach NMS), a wydatki inwestycyjne pozostają stabilne. W krajach UE15 *potrzebna jest reforma strukturalna podsektora*, aby dług ps.s. zaczął maleć, a sytuacja finansowa podsektora samorządowego nie uległa dalszemu pogorszeniu. W krajach NMS nadwyżka operacyjna jest wysoka, natomiast wzrost zadłużenia wynika ze wzrostu inwestycji; wkrótce dług zacznie się zmniejszać, bo wyniki operacyjne budżetów się poprawiają.

W większości krajów ps.s. generował ujemny wynik finansowy przez większą część badanego okresu. Istotne pogorszenie nastąpiło w 2008 r. i w latach następnych. Przyczyny takiego wyniku są odmienne w krajach UE15 (pogarszający się wynik operacyjny przy utrzymaniu wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem na niezmiennym poziomie) niż w krajach NMS (szybko rosnące inwestycje przy coraz lepszym wyniku operacyjnym).

Podsektor centralny generuje ponad 90% długu (w Polsce 94%) i ponad 85% deficytu sektora publicznego. Podsektor samorządowy nie jest zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych w UE.

12.2. Rekomendacje

(Michał Bitner, Krzysztof S. Cichocki)

Zasadniczą rekomendacją jest upowszechnienie zaprezentowanych w monografii standardów i dostosowanie metod planowania, rozwiązań instytucjonalnych i organizacji w jednostkach samorządu terytorialnego do możliwości wykorzystywania tych standardów. Należy jednak podkreślić, że implementacja przedstawionych standardów zarządzania długiem znajduje pełne uzasadnienie tylko przy założeniu sprawnie funkcjonujących mechanizmów dyscypliny rynkowej. Efektem funkcjonowania tych mechanizmów powinna być wycena instrumentów dłużnych, wykorzystywanych przez JST, odpowiednia do ryzyka kredytowego, które z kolei w znacznej mierze związane jest z praktyką zarządzania finansowego, w szczególności zarządzania długiem.

Autorzy podjęli próbę zidentyfikowania głównych przyczyn niedostatecznego funkcjonowania dyscypliny rynkowej na krajowym rynku instrumentów dłużnych JST. Poniższe rekomendacje dotyczą przede wszystkim usunięcia zasadniczych barier, które uniemożliwiają pełnienie przez rynek głównego czynnika regulującego dostęp poszczególnych JST do rynku kapitałowego.

- Należy gruntownie zreformować postępowania naprawcze w jednostkach samorządu terytorialnego. Obecne rozwiązania alternatywne: uchwalenie budżetu spełniającego ustawowo regulowane kryteria, zaciągnięcie pożyczki w budżecie państwa albo ustalenie budżetu zastępczego (nadzorczego) przez regionalną izbę obrachunkową, powinny ustąpić miejsca procedurze naprawczej realizowanej przez samorząd, za której końcowy rezultat samorząd będzie ponosić majątkową odpowiedzialność. Procedura powinna być uruchamiana w przypadku naruszenia wskaźników ostrożnościowych obliczanych na podstawie danych z wykonania planu, a nie na podstawie prognoz.
- Należy powiązać zwolnienie z obowiązku stosowania wskaźników ostrożnościowych z realizacją postępowania naprawczego, a nie z udzieleniem pożyczki z budżetu państwa. Dotychczasowa praktyka udzielania pożyczki wszystkim JST ubiegającym się o nią, bez względu na jakość przedstawionego programu naprawczego, słusznie postrzegana jest jako gwarancja (*bail-out*), stanowiąca jedną z głównych przeszkód w sprawnym funkcjonowaniu dyscypliny rynkowej.
- Pozostawienie odpowiedzialności za powodzenie realizacji postępowania naprawczego w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga zmian instytucjonalnych umożliwiających zwiększanie dochodów JST w ten sposób, by uzyskiwana nadwyżka operacyjna pozwalała na spłatę zadłużenia w odpowiednich terminach. Zalecane byłoby ustanowienie formy odpowiedzialności wspólnoty samorządowej za zobowiązania JST, która powiązana byłaby z uprawnieniami, np. w postaci możliwości zwiększenia wpływów z podatku od nieruchomości. Wymagałoby to co najmniej zmiany górnych dopuszczalnych granic stawek tego podatku.
- Pożądane wydaje się stworzenie systemu informacji o jakości świadczenia usług publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego obejmującego informacje dotyczące zarządzania finansowego, a w szczególności zarządzania długiem. Możliwość śledzenia przez lokalne społeczności wskaźników efektywności tego zarządzania powinna wywrzeć korzystny wpływ na procedury i standardy stosowane w tym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza przyczyn utraty płynności przez JST w Polsce, przeprowadzona na podstawie raportów regionalnych izb obrachunkowych o stanie gospodarki finansowej, wskazuje na konieczność zmian instytucjonalnych dotyczących planowania finansowego w JST, w tym w szczególności planowania wieloletniego.

Zmiany te powinny wywrzeć pozytywny wpływ na jakość planowania finansowego, zwłaszcza jakość prognozowania dochodów. Zmiany powinny w pełni respektować obecną konstytucyjną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, której istotą jest podlegająca ochronie sądowej samodzielność JST.

- Należy normatywnie określić strukturę i minimalną zawartość zarówno uzasadnienia do uchwały budżetowej, jak i objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej. W dokumentach tych powinien znaleźć się opis założeń przyjętych do prognozowania oraz wskazanie przyczyn zmian wielkości prognozowanych (planowanych) w stosunku do wielkości wynikających ze sprawozdania z wykonania budżetu roku poprzedniego oraz prognozy wykonania budżetu roku bieżącego. Postulowany opis i wskazanie przyczyn zmian powinny dotyczyć ważniejszych pozycji dochodów bieżących i wydatków bieżących oraz dochodów majątkowych. Informacje te powinny obejmować także sposób uwzględniania w planach finansowych (*WPF* i budżetach) kosztów eksploatacji zrealizowanych zadań inwestycyjnych.
- 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.

Przeprowadzone analizy wskazują na istotną we wszystkich badanych krajach rolę norm prawnych w tworzeniu standardów zarządzania finansowego, zwłaszcza zarządzania długiem. Niektóre ze standardów przybierają często postać norm prawnych. Praktyka funkcjonowania ram prawnych gospodarki finansowej JST w Polsce wskazuje jednak, że mogą one stanowić również barierę w prawidłowym funkcjonowaniu mechanizmów dyscypliny rynkowej, a także w stosowaniu standardów, w szczególności związanych z ograniczaniem ryzyk finansowych dotyczących zaciągania długu. Konieczne są w związku z tym modyfikacje ram prawnych, które ograniczą ryzyko prawne związane z zarządzaniem długiem JST. Problem ten jest jaskrawo widoczny w przypadku pochodnych instrumentów finansowych: teza o niedopuszczalności ich wykorzystywania przez JST w celu minimalizacji ryzyka (*hedgingu*) wynika z określonego postrzegania przez organy nadzoru zasady działania organów administracji na podstawie i w granicach prawa. Równie ewidentna jest potrzeba ograniczenia ryzyka prawnego związanego z zaliczaniem do tytułów dłużnych zobowiązań z niektórymi umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz z umów nienazwanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

- Należy rozbudować instytucję udzielanych przez regionalne izby obrachunkowe wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Wszystkie wyjaśnienia powinny być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie ministra nadzorującego działalność izb. Powinna zostać zapewniona jednolitość stosowania prawa przez wszystkie izby obrachunkowe. Wydawanie wyjaśnień powinno podlegać kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne.
- Należy ustanowić precyzyjne normy kompetencyjne dotyczące wykorzystywania pochodnych instrumentów finansowych w celu ograniczania ryzyka związanego z zaciąganiem długu. Ponadto należy doprecyzować normę, z której wynika upoważnienie organu stanowiącego do stanowienia o kierunkach działania organu zarządzającego.

Wyniki badań wskazują, że poziom przejrzystości i jawności procesów zarządzania finansowego, w szczególności zarządzania długiem jest niewystarczający. Z jednej strony spowodowane jest to brakiem omawianych w pracy uchwał organów JST w zakresie strategii i polityki zarządzania długiem oraz uchwał o charakterze operacyjnym - dokumentacji kontroli zarządczej. Z drugiej strony brakuje publikacji powyższych materiałów w Biuletynie Informacji Publicznej bądź publikacje te są bardzo trudno dostępne (trudno jest je odszukać).

- Należy doprecyzować przedmiotowy zakres obowiązku publikacji informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej w ten sposób, by obowiązkowi podlegały wszystkie udokumentowane procedury stanowiące elementy kontroli zarządczej. Wyjątkiem powinny być te dokumenty, które dotyczą sfery obowiązków i uprawnień poszczególnych pracowników.
- Należy usystematyzować i ujednolicić strukturę informacji dotyczących zarządzania finansowego oraz zarządzania długiem.

Wdrożenie rekomendacji

Sposób wdrożenia powyższych rekomendacji zależy od ich charakteru i adresata. Wiele z nich dotyczy zmian prawnych. Należy jednak wyraźnie odróżnić zmiany prawne środowiska instytucjonalnego, w którym funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego, od nakładania na JST nowych obowiązków w zakresie wdrażania niektórych standardów. Warto ponownie podkreślić, że przedstawione w pracy standardy mają charakter dobrych praktyk, których zakres i stopień wdrożenia zależy w znacznej mierze od specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo, standard dotyczący polityki zadłużenia lub standard dotyczący przyjmowania efektywnego kosztu obsługi zadłużenia można odnieść do wszystkich JST, jednak standard wyodrębnienia komórki do

spraw zarządzania długiem dotyczy z pewnością dużych jednostek. O ile więc można ułatwiać wdrożenie powyższych standardów poprzez sporządzanie wzorcowych dokumentów, w szczególności w zakresie procedur w ramach kontroli zarządczej, w większości przypadków nie wydaje się uzasadnione stosowanie instrumentów przymusu prawnego.

Respektowanie dobrych praktyk w zakresie zarządzania finansowego, w szczególności zarządzania długiem, powiązane jest w naturalny sposób z oddziaływaniem mechanizmów dyscypliny rynkowej. Rekomendacje dotyczące usunięcia barier w pełnieniu przez rynek funkcji głównego czynnika regulującego dostęp poszczególnych JST do rynku kapitałowego adresowane są przede wszystkim do ustawodawcy. Postulowana reforma postępowania naprawczego wymaga zmian w ustawie o finansach publicznych i zmian w ustawach ustrojowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa). Zwiększenie samodzielności finansowej JST w zakresie niezbędnym do pomyślnej realizacji programu naprawczego oraz zwiększenie odpowiedzialności JST za zaciągnięte zobowiązania wymaga zmian w ustawie o dochodach JST oraz w ustawach regulujących dane daniny publiczne. W pracy przyjęto, że zmiany takie zostaną przeprowadzone w granicach konstytucyjnych wymogów dotyczących prawa daninowego (zgodnie z przepisem art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy). Mogłoby to nastąpić np. przez znaczące podniesienie górnych limitów stawek podatku od nieruchomości z zastrzeżeniem, że uchwalenie przez organ stanowiący stawek przekraczających określony pułap możliwe jest pod warunkiem uprzedniego uchwalenia programu naprawczego. Ustanowienie zarządu komisarycznego powinno być w takim przypadku sankcją za brak realizacji celów postępowania naprawczego w określonym terminie.

Stworzenie systemu informacji o jakości świadczenia usług publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego obejmującego informacje dotyczące zarządzania finansowego, w szczególności zarządzania długiem, wymaga przede wszystkim rozszerzenia zakresu obowiązku publikacji informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązkwowi podlegałyby wszystkie udokumentowane procedury stanowiące elementy kontroli zarządczej z wyjątkiem tych dokumentów, które dotyczą sfery obowiązków i uprawnień poszczególnych pracowników. BIP powinien być opatrzony interfejsem umożliwiającym porównywanie określonych zjawisk w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Wymaga to zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Niezbędna jest także modyfikacja sprawozdawczości budżetowej (nowe rozporządzenie Ministra Finansów). Dotyczyłoby ono wprowadzenia obowiązku

odrębnego raportowania wielkości wolnych środków oraz nadwyżek z lat ubiegłych, oraz podstawowych kategorii dochodów majątkowych - dotacji celowych zaliczanych do dochodów majątkowych, dochodów ze sprzedaży mienia, dochodów z przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Administrowane przez ministerstwo finansów bazy danych dotyczące finansów JST powinny objąć także poszczególne kategorie wpływów i wypływów finansowych objęte obowiązkowymi wieloletnimi prognozami finansowymi. Pożądane byłoby stworzenie bazy dobrych praktyk w zakresie zarządzania finansowego i zarządzania długiem oraz ich popularyzacja, także poprzez tworzenie wzorcowych dokumentów w tym zakresie.

Wdrożenie rekomendacji dotyczących: (1) określenia struktury i minimalnej zawartości uzasadnienia do uchwały budżetowej oraz objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej; (2) uchwalania programu sprzedaży i prywatyzacji majątku; (3) ustanowienia precyzyjnych norm kompetencyjnych dotyczących wykorzystywania pochodnych instrumentów finansowych w celu ograniczania ryzyka związanego z zaciąganiem długu – wymaga zmian w ustawie o finansach publicznych.

Rekomendacje odnoszące się do ujednoczenia stosowania prawa w zakresie finansów samorządowych powinny być wdrożone poprzez zmiany w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. Zmiany winny objąć publikację wszystkich wyjaśnień udzielanych przez regionalne izby obrachunkowe dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych na stronie ministra nadzorującego działalność izb oraz sądową kontrolę wyjaśnień sprawowaną przez sądy administracyjne.

13. 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. 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.
5. Balcewicz A. (2000), Państwowy dług publiczny na tle obowiązujących przepisów prawnych, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 6.
6. Barlow J. (1981), The Rationale for the Control of Local Government Expenditure for the Purposes of Macro-Economic Management, *Local Government Studies*, May/June.
7. Barzelay M., Campbell C. (2003), *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
8. Bailey S., Asenova D., Hood J. (2012), The UK's prudential borrowing framework: professional discipline and control, *Local Government Studies*, Volume 38, Issue 2.
9. 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.
10. Besley S., Brigham E. F. (2008), *Essentials of Managerial Finance*, Thomson South-Western.
11. Bitner M. (1999), *Gmina na rynku kapitałowym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
12. Bitner M. (2009), Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, nr 4.
13. Bitner M. (2012a), Wpływ budżetowania memoriałowego na kształt i funkcjonowanie zasad budżetowych w prawie budżetowym jednostek samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, nr 5.
14. Bitner M. (2012b), Reguła deficytowa jako zasadniczy element złotej zasady finansów publicznych w jednostkach władzy terytorialnej – próba syntezy, *Samorząd Terytorialny*, nr 11.
15. Bitner M. (2013a), Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza, *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2.
16. Bitner M. (2013b), Postępowanie naprawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne*, nr 4.
17. Bitner M., Cichocki K. S. (2012a), Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w okresie 1999-2010, *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2.
18. Bitner M., Cichocki K. S. (2012b), *Local government investment and debt in select OECD countries over 1999–2011*, raport IBS PAN, RB/49/2012, Warszawa; zgłoszony do publikacji.
19. Bitner M., Cichocki K. S. (2012c), *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; zgłoszony do publikacji.
20. Bitner M., Cichocki K. S. (2008), *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Raport monograficzny Ernst&Young, Warszawa; także: www.sprawnepanstwo.pl oraz wersja angielska: www.bettergovernment.pl

21. Bitner M., Cichocki K. S. (2013), Dyscyplina rynkowa jako metoda ograniczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, zgłoszony do druku.
22. Bitner M., Kulesza M. (2009), Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, nr 6.
23. 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.
24. Bolland S. (1979), *Wstęp do nauki finansów*, PWE, Warszawa.
25. Boogert G.H. i in., *Regional Governments in France, Germany, Poland and Netherlands*, Rotterdam 2005.
26. Bozeman B., Straussman J. D. (1990), *Public Management Strategies*. Jossey-Bass, San Francisco.
27. 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.
28. 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.
29. Casey J., Mucha M. (red.) (2008), *Capital Project Planning and Evaluation*, Government Finance Officers Association, Washington D.C.
30. *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)* (2008), *Practitioners' Guide to Capital Finance in Local Government*, London.
31. *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.
32. *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)* (2010), *Report on Prudential Borrowing Framework*.
33. Chojna-Duch E. (2003), *Polskie prawo finansowe - Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, str. 137.
34. Cichocki K. (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 Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 158, Wrocław.
35. 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.
36. 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.
37. Cichocki K. S. (2004), Wieloletnia perspektywa rozwoju z wykorzystaniem środków unijnych; ZPORR-Plan Rozwoju Lokalnego, *nasz Rynek Kapitałowy*, nr 12, str. 48-51.
38. Cichocki K. S. (2002), Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą się zadłużać?, *nasz Rynek Kapitałowy*, nr 12, str. 92-95.

39. Cichocki K. (red.) (2001), *Wieloletnie planowanie finansowe. Ocena zdolności kredytowej w gminie. Najtańszy pieniądz we właściwym czasie*. Municipium, Warszawa.
40. Cichocki K., 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.
41. Cichocki K., Leithie Joni (2000), Finansowanie infrastruktury poprzez zaciąganie długu, *Przegląd Samorządowy*, cz. 1: nr 6, str. 16-20, cz. 2: nr 7 str. 13-18, Warszawa
42. 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.
43. Cichocki K., Leithe J., (1999), *Gmina Financial Aid Indicators*, Local Government Partnership Program report, USAID, Warszawa.
44. Council of Europe Publishing , (1993), Borrowing by local and regional authorities, *Study Series: Local and Regional Authorities in Europe*, No. 47.
45. Council of Europe Publishing, (1996), Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness, *Study Series: Local and regional authorities in Europe*, No. 58.
46. 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.
47. *Council of Europe Publishing* (2002), The Risks arising from local authorities' financial obligations, Strasbourg.
48. *Cour des Comptes* (2011), La gestion de la dette publique locale,
49. Czekaj M. (2010), Innowacje w zarządzaniu finansami metropolii na przykładzie Warszawy, *Finanse Komunalne*, nr 10.
50. Czudec A., Kata R. (2013), Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna I ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne*, nr 5.
51. Dafflon B. (red.) (2002), *Local Public Finance In Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar Publishing Ltd. Northampton MA.
52. 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.
53. de Grauwe P. (1997), *The Economics of Monetary Integration*, Oxford.
54. *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.
55. *Deutscher Städtetag, Kommunales Zins und Schuldenmanagement*, Köln (2010).
56. 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.
57. DiNapoli Th. P. (2009), *The New York State Comptroller, Multi-Year Capital Planning*, Local Government Management Guide, Albany
58. Domański T. (1999), *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
59. Drezgić S., *Local Borrowing in Europe. Lessons for Croatia*, <http://oliver.efri.hr/~euconf/2005/files/2ndsession/7thdrezgic.pdf>.

60. 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.
61. Ehrhardt E., Brigham E. F. (2008), *Corporate Finance: A Focused Approach*, Thomson South-Western.
62. Enzinger A., Papst M., *Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden, Aufbau – Umsetzung - Analyse*, *Schriftenreihe* (06/2009), Recht und Finanzen für Gemeinden, Wien
63. Fedorowicz Z (1998), *Podstawy teorii finansów*. Poltext, Warszawa.
64. Filipiak B. (2011) , *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
65. Freire M., Petersen J. (red.) (2004), *Subnational Capital Markets in Developing Countries: from theory to practice*, World Bank and Oxford University Press.
66. Gilowska Z., Mierzwa A., Misiąg W. (1997), *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, IBnGR, Gdańsk.
67. Ginsber-Geber A. (1977), *Zarys polityki komunalnej*, SGPiS, Warszawa.
68. Gnädiger M., Grieger T. (2009), *Der kommunale Liquiditätskredit*, *Der Gemeindehaushalt*, Heft 12.
69. Goldstein M., Mathieson D., Lane T. (1991), *Determinants and systemic consequences of international capital flows*, *Occasional Paper*, No. 77, IMF, Washington D.C.
70. Gospodarowicz M. (2006), *Pośrednia dyscyplina rynkowa w bankowości*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Zeszyt Naukowy nr 71, SGH.
71. Griffin R. W. (1996), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
72. Harris P., Berkebile R. (June 2008), *A Financial Analyst's Toolkit: Analyzing the Fiscal Impacts of Economic Development Projects*, *Government Finance Review*.
73. 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.
74. Hellwig Z. (1975), *Elementy rachunku prawdopodobieństwa i statystyki matematycznej*, wyd.6, PWN, Warszawa.
75. Hirschboeck, H. C. (1935), *Municipal Current Expenses and the Debt Limit*, *Marquette Law Review*, Vol. 19, No 2.
76. Horne J. (1988), *Criteria of external sustainability*, *Working Paper*, No. 60, IMF, Washington D.C.
77. Horne J. (1991), *Indicators of fiscal sustainability*, *Working Paper*, No. 5, IMF, Washington D.C.
78. Jackowicz K. (2004), *Dyscyplina rynkowa w bankowości. Rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
79. Jastrzębska M. (1999), *Zarządzanie finansami gmin - aspekty teoretyczne*, Wyd. UG, Gdańsk.
80. 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.
81. Jastrzębska M. (2009), *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

82. Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
83. Kaplan R., Norton D. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston.
84. Kavanagh S. C. (2007), *Financing the Future: Long-Term Financial Planning for Local Government*; GFOA, Washington D.C.
85. Kavanagh S. C., Miranda R. A. (Eds.), (2005), *Technologies for Government Transformation: ERP Systems and Beyond*, GFOA, Washington D.C.
86. 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 Papier* No. 1, Infrastructure, Economics and Finance Department, World Bank.
87. Kosek-Wojnar M. (1996), *Gmina na rynkach pożyczkowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
88. Kożuch B., Markowski T. (red.) (2005), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, FWZ, Białystok.
89. Kotlińska J., Salachna J.M., Szczubiał M. (2010), Wieloletnia prognoza finansowa, *Finanse Komunalne*, nr 10; Dodatek Specjalny.
90. Krajewska M., Jońca A. (2012), Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania gospodarką finansową JST – podsumowanie dwóch lat doświadczeń, *Finanse Komunalne*, nr 11, str. 27-36.
91. Krajewski S., Mackiewicz M., Krajewski P. (2010), Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej - wybrane problemy metodologiczne, *Finanse Komunalne*, nr 7-8, str. 51-56.
92. Kurish J. B., Tigue P. (1993), *An Elected Official's Guide to Debt Issuance*, GFOA, Chicago IL.
93. Lane T. (1992), Market Discipline, *Working Paper*, No. 42, IMF, Washington D.C.
94. Lemmen, J. (1999), *Managing Government Default Risk in Federal States*, mimeo, Financial Markets Group, LSE.
95. Leonard P. A. (1996), Debt management, w: Aronson J. R., Schwartz E. (red.), *Management Policies in Local Government Finance*, ICMA, Washington D.C.
96. 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.
97. Marchewka-Bartkowiak K. (2003), *Zarządzanie długiem publicznym w krajach UE i w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa.
98. Michael C. (1996), Brother, Can You Spare a Dime: Tax Increment Financing in Indiana, *Indiana Law Journal*, vol. 71, No 2.
99. Miranda R., Picur R. (2000), *Benchmarking and Measuring Debt Capacity*, GFOA, Chicago.
100. Miranda R., Picur R., Straley D. (1997), Elements of a Comprehensive Local Government Debt Policy, *Government Finance Review*, vol. 13, no. 5.
101. Misiąg W. (2005), Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego, w: Głuchowski J., Pomorska A., Szołno-Koguc J. (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych - uwarunkowania i instrumenty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin.

-
102. Modigliani F. (1986), Comment, *Scandinavian Journal of Economics* 1/1986.
 103. Modigliani F., Jaffee D. F. (1969), A Theory and Test of Credit Rationing, *American Economic Review*, Vol.59, No. 5, str. 850-872.
 104. Mucha M. (2007), Fiscal Impact Analysis: How to Use It and What to Look Out for, *Government Finance Review*, October.
 105. Mulder H. (2004), *Basel II: Raising the Bar in Emerging Bond Markets*, Sixth Annual OECD-World Bank Global Bond Market Forum, 24-25 maja 2004 r.
 106. Nutt P. C., Backoff R. W. (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass, San Francisco.
 107. *Neues Kommunales Finanzmanagement*, GemHVO NRW, 2009.
 108. Olson M. (1969), *The Principle of Fiscal Equivalence*. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review*, May.
 109. 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.
 110. 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.
 111. Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
 112. Page H. (1985), *Local authority borrowing. Past, present and future*, George Allen and Unwin, London.
 113. Pakoński K. (red.), (2001), *Budżet*, Municipium, Warszawa.
 114. Petersen M., Rajan R. (1996), Trade credit: theories and evidence, *NBER Working Paper*, No 5602.
 115. Petersen J., Crihfield J. B., (2000), *Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies*, World Bank.
 116. Piotrowska-Marczak K., Uryszek T. (2009), *Zarządzanie finansami publicznymi*. Warszawa.
 117. Pisauro G. (2001), Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints, *Working Paper*, No. 65, IMF, Washington D.C.
 118. Poniatowicz M. (2005), *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego* (na przykładzie miast na prawach powiatu), Białystok.
 119. Poniatowicz M, Salachna J. M., Perło D. (2010), *Efektywne zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
 120. 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.
 121. Rossi S., Dafflon B. (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.
 122. Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J. (2003), Zarządzanie finansami w gminach, w: Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
 123. 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.

124. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
125. Sadowy M. (2003), Zarządzanie funkcjonowaniem infrastruktury komunalnej, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
126. Salachna J.M. (red.-2010), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*. oddk, Gdańsk.
127. Salomon A. G., Miranda R. (2000), *An Elected Official's Guide to Revenue Forecasting*, GFOA, Washington D.C.
128. Salomon A. G. (2000), *An Elected Official's Guide to Multi-Year Budgeting*, GFOA, Washington D.C.
129. Schedler K., Summermatter L. (2009), Der Integrierte Aufgaben – und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz, *Der Moderne Staat-dms*, 2(2), S. 391-410.
130. Schilling P. R., Griggs T. E., Ebert J., Wisconsin Municipal Debt Finance: an Outlook for the Eighties, *Marquette Law Review*, vol. 63, No 4.
131. 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 Rienner Publishers.
132. 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.
133. Schwarting G. (2005), Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, w: Genser B. (red.), *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Schriften des Vereins für Socialpolitik* N.F. Bd. 307, Berlin.
134. Schwarting G. (2006), *Kommunales Kreditwesen: Haushaltsrechtliche Grundlagen - Schuldenmanagement - öffentlich-private Partnerschaften*, Berlin.
135. Secrist H., Constitutional Restrictions on Municipal Debt, *Journal of Political Economy*, vol. 22, No 4.
136. 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.
137. Sokolewicz W., *Opinia z 5 maja 2005 r. do projektu ustawy o finansach publicznych dokument II034-05-3*, archiwum sejmowe.
138. 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.
139. Stewart J. (1987), Developments in central-local relations in England and Wales, *International Review of Administrative Sciences*, December, vol. 53 no. 4.
140. Stiglitz J., Weiss A. (1981), Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, *American Economic Review*, Vol. 73, No. 3, str. 393-410.
141. Stiglitz J. (1998), *Economics of Public Sector*, Norton.
142. Summermatter L., Schedler K., Singer D. (2010), *Integrierter Aufgaben – und Finanzplan als mittelfristiges Steuerunsinstrument, Reflexion*, Grundlagen u. Konzepte, s. 911-928
143. 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.
144. Szczepański K. (2000), Zarządzanie długiem publicznym i rachunkowość narodowa, *Rachunkowość Budżetowa*, nr 9.
145. Szymanowicz M. (red.), 2001, *Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie*, Municipium, Warszawa.
146. 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.
147. Ter-Minassian T. (1997), Decentralization and Macroeconomic Management, *Working Paper*, No. 155, IMF, Washington D.C.
148. Tigue P. (1998), *A Guide for Preparing a Debt Policy*, Government Finance Officers' Association, Washington, D. C.
149. *United Cities and Local Governments* (2010), Local Government Finance: The Challenge of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy.
150. Vogt A. J. (2004), *Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments*, ICMA, Washington D.C.
151. 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.
152. Walsh, R. E., Constitutional Debt Limitations of Wisconsin Municipalities: A Survey, *Marquette Law Review*, vol. 45, No 4.
153. Watt P. A. (1982), *The Control of Local Authority Capital Expenditure*, Local Government Studies, May/June.
154. 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.
155. Watt P. A., Fender J. (1999), Feasible changes in the UK controls on local government expenditure, *Public Money and Management*, Volume 19, Issue 3.
156. Welfe A. (2008), *Ekonometria. Metody i ich zastosowania*, Warszawa.
157. Westerman N., Managing the Capital Planning Cycle: Best Practice Examples of Effective Capital Program Management (June 2004), *Government Finance Review*.
158. 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.
159. Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
160. Zalewski A. (1996), Efektywność stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego, w: *Decyzje strategiczne w gospodarce regionalnej*, I-BIS, Wrocław.

14. Wykaz wykorzystanych rekomendacji Governments Finance Officers' Association oraz National Advisory Council on State and Local Budgeting w zakresie wieloletniego planowania finansowego

1. Bilans strukturalny; Structurally Balanced Budget Policy (Budget), 2013.
2. Budżet operacyjny; Presentation of the Departmental Section in the Operating Budget Document, (Budget), 2012.
3. Wykorzystanie technologii; Use of Technology in Capital Planning and Management (CEDCP – Committee Economic Development and Capital Planning), 2011.
4. WPI i rozwój gospodarczy; Linking Economic Development and Capital Planning Strategies, 2011, (CEDCP).
5. Procedury naprawcze; Replenishing Fund Balance in the General Fund (Budget and CAFR – Comprehensive Annual Financial Report), 2011
6. Rozwój gospodarczy; Analyzing the Benefits of Economic Development Projects, 2010 (CEDCP).
7. "Benchmarking": Benchmarking and Measuring Debt Capacity, 2010.
8. Szacowanie i utrzymanie majątku; Capital Asset Assessment, Maintenance, and Replacement Policy, 2010.
9. Współuczestnictwo w WPF; Public Participation in Planning, Budgeting, and Performance Management, (BUDGET), 2009).
10. GFOA's financial recovery website at www.gfoa.org/financialrecovery.
11. Ryzyko; Creating a Comprehensive Risk Management Program (BUDGET), 2009.
12. Bilans budżetu operacyjnego; Appropriate Level of Unrestricted Fund Balance in the General Fund, 2009.
13. Bodźce rozwoju gospodarczego; Developing an Economic Development Incentive Policy, 2008.
14. WPF; Long-Term Financial Planning (BUDGET), 2008.
15. Prezentacja WPF i WPI; Presentation of the Capital Budget in the Operating Budget Document (BUDGET and CEDCP), 2008.
16. Sprawozdawczość finansowa; Improving the Timeliness of Financial Reports (2008)
17. Wdrażanie planów; Business Preparedness and Continuity Guidelines, 2005 and 2008.
18. Budżet inwestycyjny; Capital Project Budget, 2007.
19. Finansowanie WPI; Financing the Future Long-Term Financial Planning for Local Government, 2007.
20. Budżetowanie zorientowane na cele; Budgeting for Results and Outcomes, 2007.
21. Zarządzanie poprzez cele; Performance Management: Using Performance Measurement for Decision Making, 2002 and 2007.
22. WPI; Preparing and Adopting Multi-Year Capital Planning, 2006 (CEDCP)
23. Multi-Year Capital Planning, 2006.
24. Strategia; Establishment of Strategic Plans, 2005.
25. Wdrażanie polityki finansowej; Adoption of Financial Policies, 2001.
26. Zarządzanie ryzykiem; Risk Management, Elected Officials Guide, 2001.
27. Prognozowanie budżetu; Financial Forecasting in the Budget Preparation Process, 1999.

oraz

Budżetowanie, dobre praktyki;

Recommended Budget Practices: A Framework for Improved State and Local Government Budgeting, NACSLB (National Advisory Council on State and Local Budgeting), 1998.

Best Practices in Public Budgeting, NACSLB, <http://www.gfoa.org/services/nacslb/>. Approved by the GFOA's Executive Board, February 27, 2009.

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

Leszek Balcerowicz

Z recenzji

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

Kazimierz Pająk

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

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

Mirosław Czekaj

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

**INSTYTUT BADAŃ SYSTEMOWYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK**

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

e-mail: biblioteka@ibspan.waw.pl