

Jacek Sierak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

WIELOLETNIE PLANOWANIE FINANSOWE W POLSKIM SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

1. Istota i zakres planowania finansowego w samorządzie terytorialnym

Samorząd terytorialny jest podmiotem władzy i gospodarki lokalnej, realizującym szeroki zakres zadań obejmujących bieżące usługi komunalne i społeczne oraz podejmującym decyzje inwestycyjne kształtujące przyszłe warunki życia ludności i kierunki rozwoju lokalnego. Wiele działań organów jednostek samorządowych wykracza poza jeden rok budżetowy. W tych warunkach stosowanie jedynie metod planowania krótkookresowego (wynikającego z rocznego charakteru budżetu) prowadzi częstokroć do spiętrzenia realizacji przyszłych zobowiązań, stawiając pod znakiem zapytania możliwość wykonania zaplanowanych inwestycji. Organy gmin stają przed koniecznością przyswojenia sobie metod planowania i wydatkowania środków publicznych oraz stosowania instrumentów zarządzania strategicznego, w tym wieloletniego planowania finansowego. Praktyka funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wykazuje jednoznacznie, że niemożliwe jest efektywne gospodarowanie środkami publicznymi bez prowadzenie analiz obrazujących wpływ zaciąganych na bieżąco zobowiązań na kondycję finansową gminy w przyszłości.

Finanse publiczne to nie tylko gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych, lecz także zarządzanie nimi. Planowanie finansowe jest ważnym elementem zarządzania. Złożoność podejmowanych decyzji, które w swoich skutkach mają często wymiar długoterminowy, to podstawowa przyczyna konieczności poszukiwania takich rozwiązań zarządczych, aby posiadane zasoby pozwoliły realizować więcej zadań i usług na rzecz społeczności, a także uzyskiwać oczekiwaną przez nią jakość (zob. [Dylewski 2007, s. 55]).

Planowanie finansowe jest elementem prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego polityki finansowej. Jest to proces określania efektów finansowych wynikających z czynności zaplanowanych w określonym czasie oraz porównywania i uzgadniania tych zamierzeń z przewidywanymi środkami finansowymi. Przyjmu-

jąc stosowane definicje, planowanie finansowe należy określić jako zespół działań polegający na ustalaniu na przyszłość kształtowania się dochodów i wydatków pieniężnych oraz na nadawaniu im mocy wiążącej [Ruśkowski 1994, s. 21]. Traktując planowanie jako podstawowy element procesu zarządzania, należy poszukiwać odpowiedzi na następujące pytania: co jednostka samorządu terytorialnego chce osiągnąć, jak zamierza zrealizować plany, w jakim czasie chce uzyskać efekty. Planowanie finansowe może mieć różny zakres czasowy. Stosując kryterium czasowe, wyróżnia się: plany krótkoterminowe (1 rok), plany średniookresowe (2-5 lat), plany długookresowe (5-10 lat, a nawet więcej).

Wieloletnie planowanie finansowe należy rozumieć jako proces prognozowania dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego w okresie średnio- i długoterminowym, przy zachowaniu odpowiednich prawnych i ekonomicznych zasad konstrukcji budżetu. Następuje tu wzajemne dostosowanie zakresu realizowanych zadań bieżących i inwestycyjnych z dostępnymi środkami finansowymi. Planowanie wieloletnie daje korzyści wynikające z analizowania skutków podejmowanych w danym okresie decyzji zmierzających do poprawy efektywności gospodarowania oraz do zapobiegania wystąpieniu niepożądanych zjawisk i nie zaplanowanych uprzednio zmian budżetowych.

Wieloletnie planowanie finansowe stanowi jeden z elementów strategicznego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Jego istotą jest wydłużenie horyzontu czasowego planowania, analiza skutków podejmowanych decyzji w różnym horyzoncie czasowym, a także opracowanie wariantowych scenariuszy realizacji zadań, na bazie analiz kosztów jednostkowych funkcjonowania obiektów i planowanych kosztów inwestycji – w ścisłym powiązaniu z zapisami strategii rozwoju, wieloletnimi planami inwestycyjnymi oraz branżowymi programami gospodarczymi. Stanowią one podstawę podejmowania decyzji oraz wyboru najbardziej efektywnych rozwiązań (zob. [Nowe zarządzanie publiczne... 2007]).

Podstawy prawne wieloletniego planowania finansowego określa w Polsce ustawa o finansach publicznych, która w art. 166 dopuszcza możliwość finansowania zadań inwestycyjnych w cyklu wykraczającym poza jeden rok budżetowy. Oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego może ona zawierać limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa.

W procesie wieloletniego planowania finansowego zasadnicze znaczenie należy przypisać:

- określeniu własnego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego,
- przyjęciu właściwych założeń wskaźników prognostycznych,
- analizie zdolności kredytowej, przy założeniu wykorzystania instrumentów dłużnych jako źródła finansowania programów inwestycyjnych,

- określeniu warunków utrzymania płynności finansowej w całym prognozowanym okresie.

Narzędziem realizacji wieloletniego planowania finansowego są prognozy finansowe. Mają one zastosowanie w budowie alternatywnych scenariuszy dochodów i wydatków, a także w dokonywaniu oceny zdolności kredytowej i analizy płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Własny potencjał finansowy i ocena zdolności kredytowej

W procesie wieloletniego planowania finansowego kluczowym problemem jest prawidłowe oszacowanie przyszłych dochodów budżetu, jego wydatków bieżących, określenie kosztów obsługi i spłaty zadłużenia oraz wyliczenie wolnych środków, które mogą być przeznaczone na sfinansowanie inwestycji. W wyniku tak prowadzonych analiz powinno nastąpić wyznaczenie długookresowego własnego potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego oraz określenie jej zdolności kredytowej i warunków utrzymania płynności finansowej.

Skuteczność wieloletniego planowania finansowego zależy w dużym stopniu od stosowanych metod i narzędzi planowania. Od umiejętności ich doboru i zastosowania zależy poprawność, a tym samym stopień realności prognoz. Ocena następuje poprzez badanie zgodności założeń planistycznych z rzeczywistością, a miernikiem jest stopień rozbieżności pomiędzy planem a faktycznym jego wykonaniem w każdym kolejnym roku okresu objętego prognozą. Niewłaściwe oszacowanie dochodów i wydatków może naruszyć równowagę budżetową. Umiejętne planowanie finansowe ma tym samym kluczowe znaczenie dla racjonalności budowy programów społeczno-gospodarczych, w tym strategii rozwoju i wieloletnich planów inwestycyjnych jednostki samorządu terytorialnego.

Najprostszą, ale często stosowaną metodą planowania budżetu jest ekstrapolacja (zob. [Kaleta 1982, s. 28]). Polega ona na planowaniu dochodów i wydatków budżetowych na podstawie wykonania budżetu lat poprzednich. Z przeprowadzonych przez autora niniejszego artykułu badań ankietowych oraz wykonanych prognoz budżetowych wynika, że skuteczność tej metody jest ściśle powiązana z modelem zarządzania stosowanym w danej jednostce samorządu terytorialnego. W jednostkach samorządu terytorialnego praktykujących zarządzanie administracyjne przyjmuje się proste założenie przeliczania kwot realizacji budżetu roku poprzedniego, w modelu strategicznym analizy obejmują okres kilku lat, dodatkowo prowadzone są badania kosztów jednostkowych. Dużo wyższa efektywność zarządzania cechuje drugie z wymienionych rozwiązań.

Podstawą opracowania założeń odnoszących się do prognozowania poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych są:

- przeprowadzenie analiz historycznych wykonania budżetu,
- wyznaczenie kierunków i tempa zmian poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych przy uwzględnieniu wskaźników makroekonomicznych oraz lokalnego potencjału społeczno-gospodarczego.

W procesie konstrukcji założeń prognostycznych kluczowym elementem jest przeprowadzenie analiz historycznych budżetu. Ich celem jest wyznaczenie długo- i średniookresowych tendencji zmian poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych. Na tej podstawie, przy uwzględnieniu ogólnokrajowych wskaźników makroekonomicznych (takich jak wskaźnik wzrostu PKB czy wskaźniki wzrostu cen) oraz lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, można określić kierunki i tempo zmian każdego planowanego dochodu i wydatku w przyszłości. Zakres czasowy analiz historycznych powinien być na tyle długi, by możliwe było wyeliminowanie jednorazowości historycznych zdarzeń budżetowych. Przeprowadzone badania empiryczne pozwalają stwierdzić, że powinien on obejmować okres ostatnich czterech, pięciu lat (z wyszczególnieniem źródeł dochodów budżetowych oraz kategorii wydatków budżetowych, np. podział na wydatki bieżące i inwestycyjne, osobowe czy koszty remontów).

Analizy historyczne powinny obejmować badanie relacji pomiędzy dochodami a wydatkami, a także poszczególnymi kategoriami dochodów i wydatków. W części dochodowej należy zwrócić szczególną uwagę na następujące relacje:

- badanie dynamiki zmian dochodów ogółem i ich poszczególnych źródeł,
- strukturę dochodów w ujęciu względnym (wartości procentowe) i bezwzględnym (wartości liczbowe),
- badanie wzajemnych zmian poszczególnych kategorii dochodów (wg źródeł),
- trwałość proporcji udziału dochodów własnych i dochodów uzupełniających,
- badanie korelacji zmian poszczególnych źródeł dochodów.

W części wydatkowej analizy powinny obejmować:

- kierunki i dynamikę zmian wydatków ogółem, wydatków bieżących i inwestycyjnych,
- proporcje podziału budżetu pomiędzy wydatki bieżące a wydatki inwestycyjne i zmiany w tym zakresie,
- strukturę wydatków ogółem, strukturę wydatków bieżących, strukturę wydatków inwestycyjnych.

W części relacji dochodowo-wydatkowych analizy powinny obejmować:

- badanie wzajemnych relacji – tempa ogólnych zmian dochodów i wydatków budżetowych,
- badanie relacji pomiędzy dynamiką zmian dochodów ogółem i dynamiką zmian wydatków bieżących,
- badanie relacji dochodowo-wydatkowych w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej (np. badanie relacji dochody z subwencji oświatowej – koszty bieżącego utrzymania szkół).

Własny potencjał finansowy stanowi podstawę opracowania założeń odnośnie do kształtowania się poszczególnych kategorii dochodów i wydatków w kolejnych latach, w efekcie czego powstaje projekcja budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Ważnym elementem wieloletniego planowania finansowego jest ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego i wyznaczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia dla całego okresu podlegającego prognozie. Proces ten powinien obejmować:

- analizę i ocenę aktualnego poziomu zadłużenia,
- określenie celów sięgania po instrumenty rynku dłużnego,
- analizę i dobór instrumentów dłużnych,
- określenie terminów spłat i kosztów obsługi zadłużenia, stosownie do potencjału finansowego jednostki samorządu terytorialnego.

Wykorzystanie instrumentów dłużnych powinno służyć zintensyfikowaniu procesów rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, w tym głównie finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych. Służyć temu ma wyznaczenie maksymalnego poziomu zadłużenia, przy którym jednostka samorządu terytorialnego w całym prognozowanym okresie może utrzymać płynność finansową i spłacić zobowiązania długie. Ważny jest także właściwy dobór instrumentów dłużnych, odpowiednio do sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Wzajemny dobór celów, zadań i źródeł finansowania powinien zapewniać utrzymanie płynności finansowej w całym okresie objętym procesem planowania wieloletniego.

3. Praktyka zastosowania wieloletniego planowania finansowego w gminach w Polsce – wyniki badań ankietowych i studia przypadków

Na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych przez Katedrę Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego Szkoły Głównej Handlowej (obejmujących ok. 200 gmin) można stwierdzić, iż w większości gmin nadal dominuje administracyjny model zarządzania, bazujący na planowaniu jednorocznym. Potwierdzają to uzyskane wyniki (tab. 1).

Tabela 1. Odsetek gmin sporządzających wieloletnie prognozy dochodów i wydatków budżetowych

Wielkość gminy	Czy gmina sporządza wieloletnie prognozy dochodów i wydatków budżetu?
Wszystkie gminy	57,9
Do 5 tys. mieszkańców	36,2
5-10 tys. mieszkańców	47,8
10-15 tys. mieszkańców	43,6
15-20 tys. mieszkańców	49,9
20-50 tys. mieszkańców	56,3
50-100 tys. mieszkańców	77,2
100-250 tys. mieszkańców	86,9
Ponad 250 tys. mieszkańców	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Z przedstawionych danych wynika, że prognozy dochodów i wydatków budżetu gminy sporządza nieco więcej niż połowa ankietowanych gmin. Najbardziej niekorzystna sytuacja w tym względzie występuje w gminach do 5 tys. mieszkańców, najlepsza zaś w gminach największych. Należy tu jednak zwrócić uwagę, że wiele jednostek przez prognozy budżetowe rozumie opracowanie załączników budżetowych pod nazwą „wieloletnie programy inwestycyjne gminy”, zgodnie z przepisami art. 166 ustawy o finansach publicznych. Oczywiście nie są to klasyczne prognozy budżetu, brakuje w nich elementu badania zdolności kredytowej i płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami władz wykonawczych badanych gmin wynika, że rzeczywiste prognozy budżetowe opracowuje 55-60% jednostek deklarujących (w tab. 1) stosowanie metod planowania wieloletniego.

Wyniki badań ankietowych uwiarydliły, że stosowanie narzędzi wieloletniego planowania finansowego odbiega znacznie od stanu pożądanego. Oznacza to, że nadal wiele samorządów gminnych postrzega problemy zarządzania gminą jedynie przez pryzmat działań bieżących. Są to pasywne postawy wobec problemów kształtowania procesów rozwojowych. Decyzje dotyczące skali i kierunków wydatkowania środków finansowych nie wynikają niestety z ustaleń o charakterze długookresowym. Jest to jednym z istotnych powodów nieracjonalnego wydatkowania tych środków, a w dłuższym okresie – wystąpienia spadku własnego potencjału finansowego, a nawet zachwiania płynności finansowej.

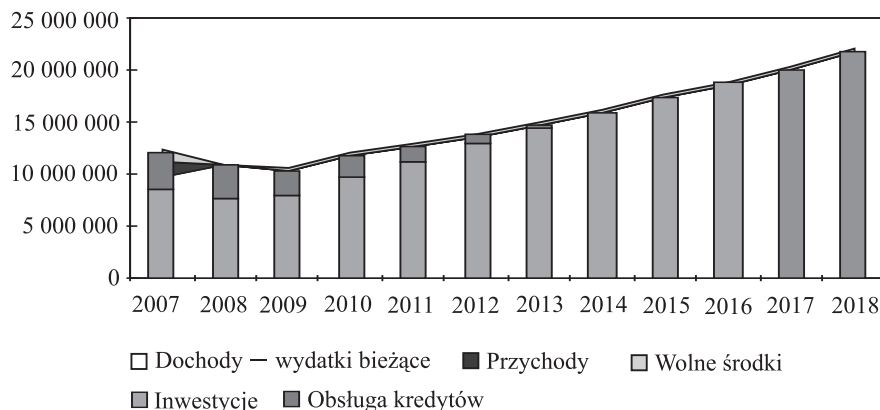
W ramach prowadzonych przez autora badań empirycznych opracowanych zostało kilkadziesiąt prognoz finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Poniżej zaprezentowane zostaną dwa przypadki, obrazujące odmienne modele zarządzania finansami – Gmina A – stosująca strategiczny model zarządzania oraz Gmina B – zarządzająca finansami wg reguł modelu administracyjnego

Przykład 1. Gmina A (Zarządzanie strategiczne – aktywne)

Pierwszy przykład obrazuje gminę, w której od wielu lat stosowany jest model zarządzania strategicznego z wykorzystaniem takich instrumentów, jak strategia rozwoju gminy, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletni plan finansowy. Władze Gminy A, prognozując finanse kolejnych lat, bazują na wyznaczeniu własnego potencjału inwestycyjnego, cyklicznie prowadzą rachunki kosztów mające na celu racjonalizację gospodarki budżetowej, a zaciągając dług (wyłącznie na cele inwestycyjne), badają zdolność kredytową. Prognozę budżetu obrazującego własny potencjał finansowy i zdolność kredytową tej gminy przedstawiono na rys. 1 i 2.

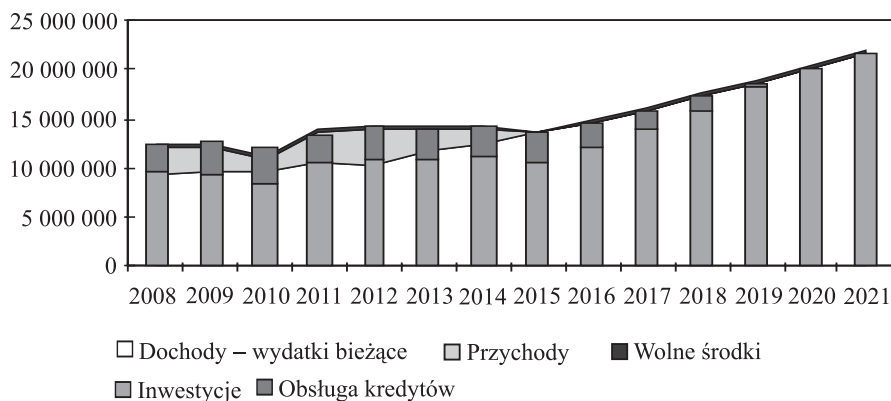
Na rysunku 1 uwiarydlnia się stabilność polityki władz gminy, wyrażająca się w dbałości o równowagę budżetową, racjonalności zaciągania i spłaty długu oraz stałym i stopniowym wzroście własnego potencjału inwestycyjnego. Rysunek 2 obrazuje alternatywny przypadek polityki finansowej Gminy A, zakładający realizację rozszerzonego zakresu zadań inwestycyjnych, na bazie wykorzystania instrumentów dłużnych. W latach 2008-2015 Gmina A zaciąga dług na cele inwestycyjne, co

umożliwia podwyższenie ich wielkości o 20-30%. W obydwu scenariuszach w całym okresie gmina zachowuje płynność finansową i zdolność do zaciągania nowego długu.



Rys. 1. Progniza budżetu gminy A – scenariusz I

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych Gminy A.



Rys. 2. Progniza budżetu gminy A – scenariusz II

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych Gminy A.

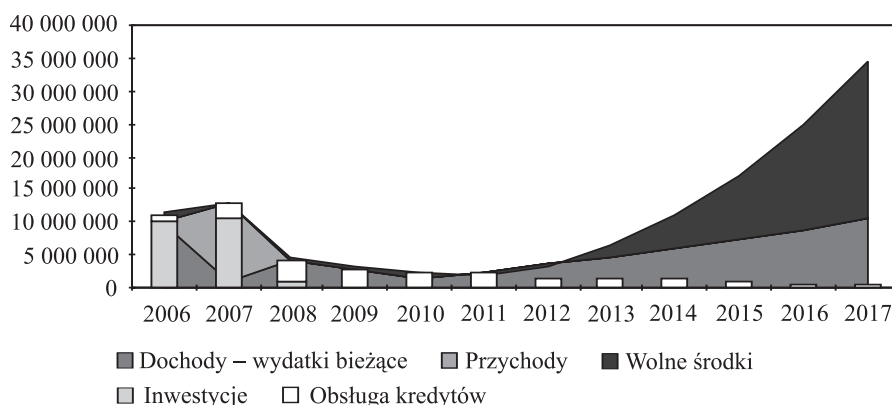
Analiza scenariuszy sytuacji finansowej Gminy A pozwala wyciągnąć następujące wnioski:

- widoczna jest konsekwencja prowadzonej polityki finansowej, czego obrazem są stabilne relacje dochodowo-wydatkowe, pozwalające utrzymać stały, wzrastający zasób własnych środków budżetowych, które mogą być wykorzystane na cele inwestycyjne,

- notowany jest stabilny, stopniowo wzrastający własny potencjał inwestycyjny gminy,
- zaciągany dług przeznaczany na cele inwestycyjne nie stanowi nadmiernego obciążenia przyszłych dochodów gminy,
- w całym analizowanym okresie jednostka samorządu terytorialnego utrzymuje płynność finansową i zdolność do zaciągania nowych zobowiązań dłużnych.

Przykład 2. Gmina B (Zarządzanie administracyjne – pasywne)

Drugi przykład obrazuje sytuację finansową gminy, która w latach 2002-2006 prowadziła stabilną politykę finansową, bazując na własnych dochodach budżetowych oraz zaciąganych kredytach (w niewielkim stopniu). Jej własny potencjał inwestycyjny w 2006 r. wynosił ok. 10 mln zł. Nowe, wybrane w 2006 r. władze lokalne, planując budżet na rok 2007, dokonały istotnej zmiany polityki finansowej. Utrzymując stawki podatkowe na poziomie roku poprzedniego, zaplanowano wzrost wydatków bieżących o 24,6%. Skutkiem tego było obniżenie własnego potencjału inwestycyjnego gminy do kwoty ok. 1 mln zł. Tymczasem Rada Gminy, uchwalając budżet, ustaliła wysokość inwestycji na ok. 10 mln zł, jako źródło finansowania wskazując kredyt w wysokości prawie 9 mln zł. Następstwo tak prowadzonej polityki obrazuje rys. 3. Widać na nim prawie całkowity brak środków budżetowych na inwestycje w okresie trzech kolejnych lat, począwszy od roku 2009. Zatem nieracjonalny poziom wydatków w 2007 r. ma z punktu widzenia finansowania rozwoju lokalnego niekorzystne skutki w wymiarze średniookresowym. Zagrożona jest także płynność finansowa gminy.

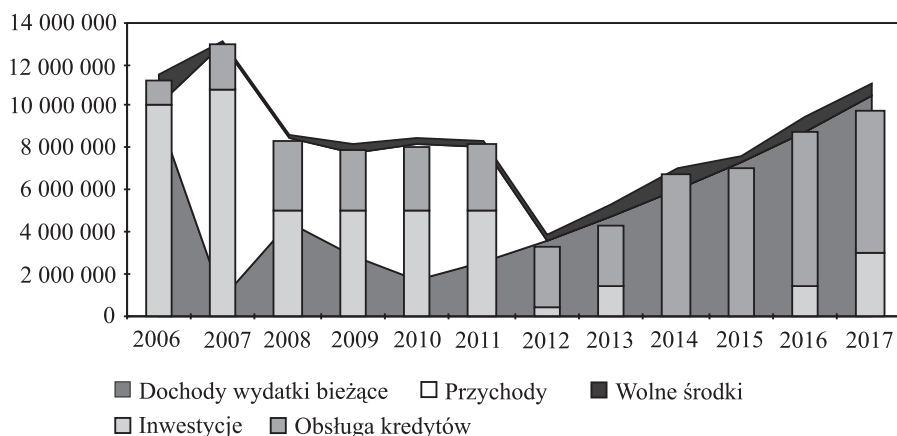


Rys. 3. Prognoza budżetu gminy B – scenariusz I

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych Gminy B.

Rysunek 4 obrazuje prognozę budżetu Gminy B – przygotowaną w związku z zamiarem realizacji szerokiego programu inwestycyjnego związanego z pozyskaniem funduszy Unii Europejskiej. Aby zapewnić własny udział finansowy w kosztach re-

alizacji projektu, zaplanowano emisję obligacji komunalnych w czterech transzach, w łącznej wysokości ok. 20 mln zł. Skutkiem tego jest znaczne obniżenie własnego potencjału inwestycyjnego, zwłaszcza w okresie spłaty zadłużenia.



Rys. 4. Prognoza budżetu gminy B – scenariusz II

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych budżetowych Gminy B.

Oceniając sytuację finansową Gminy B, należy zwrócić uwagę na następujące problemy:

- władze gminy, podejmując bieżące decyzje finansowe, nie analizują skutków ich podjęcia w okresie przekraczającym jeden rok budżetowy,
- występuje brak analiz wskaźnikowych relacji: tempo wzrostu dochodów – tempo wzrostu wydatków bieżących, co prowadzi do niekorzystnych zjawisk związanych z zagrożeniem utratą płynności finansowej i zachwianiem zdolności kredytowej,
- widoczne jest zjawisko okresowego przeinwestowania, w wyniku czego ma miejsce wysoki poziom inwestycji w latach 2003-2007 oraz niemal zerowy poziom w kolejnych kilku latach,
- gmina nie prowadzi analizy kosztów jednostkowych realizacji świadczenia bieżących usług komunalnych i społecznych, w wyniku czego nie występuje zjawisko racjonalizacji gospodarki budżetowej.

Przeprowadzone badania ankietowe, a także przedstawione przykłady prognoz finansowych dają podstawę do sformułowania wniosku, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykazują częstokroć ograniczone możliwości zastosowania metody wieloletniego planowania finansowego. Wśród występujących tu przyczyn można wymienić:

- niski potencjał społeczno-gospodarczy wielu jednostek terytorialnych, skutkujący niskim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem,

- niski poziom zarządzania finansami i zarządzania długiem komunalnym,
- niedoskonałe przepisy ustaw, dotyczące granic zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Jednak można w Polsce wskazać także wiele samorządów, w których planowanie wieloletnie stanowi jedno z najważniejszych narzędzi podejmowania decyzji strategicznych i bieżących, służących poprawie efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

4. Podsumowanie

Wieloletnie planowanie finansowe stanowi jeden z elementów strategicznego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Należy je rozumieć jako proces prognozowania dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego w okresie średnio- i długoterminowym, przy zachowaniu odpowiednich prawnych i ekonomicznych zasad konstrukcji budżetu. Planowanie wieloletnie daje korzyści wynikające z analizowania skutków podejmowanych w danym okresie decyzji, zmierzających do poprawy efektywności gospodarowania oraz zapobiegania wystąpieniu niepożądanych zjawisk i nie zaplanowanych uprzednio zmian budżetowych. Skuteczność wieloletniego planowania finansowego zależy w dużym stopniu od stosowanych metod i narzędzi planowania.

Praktyka funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce wykazuje częstokroć ograniczone możliwości zastosowania metody wieloletniego planowania finansowego. Wynika to z jednej strony ze struktury dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej – z realizowanego modelu administracyjnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Są wszakże przykłady samorządów, w których planowanie wieloletnie stanowi jedno z najważniejszych narzędzi podejmowania decyzji strategicznych i bieżących. Wieloletnie planowanie finansowe to także narzędzie upowszechniania polityki finansowej i programów społeczno-gospodarczych oraz istotne źródło informacji dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych.

Literatura

- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Kaleta J., *Planowanie budżetowe*, PWE, Warszawa 1982.
- Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, „Kik”, Warszawa 1994.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.
- Misiąg W., *Planowanie finansowe w samorządach. Praktyczny poradnik*, Muncypium, Warszawa 2005.

LONG-TERM FINANCIAL PLANNING IN LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Summary

Long-term financial planning is one of the crucial elements of local government strategic management.

It should be understood as a mid- and long-term ongoing forecast of revenue, expenditure, income and outlays of local government unit under the certain economic and law budget construction rules.

Long-term planning benefits result mainly from analyzing effects of particular decisions, taken in particular period and aiming at improvement of management effectiveness, as well as from avoiding the undesirable occurrences and unscheduled budget changes.

The effectiveness of a long-term financial planning is highly dependent on applied methods and tools.

The practice of self-government functioning in Poland reveals limited possibilities of applying long-term financial planning.

This phenomenon results from two factors: on one side from the structure of local government budget revenues and on the other side from the implemented administrative model of management in local government.

However, there are also many examples of local governments, in the case of which a long-term planning is one of the basic instruments determining the current and strategic decisions.