

Marek Dylewski

Uniwersytet Szczeciński

WYKORZYSTANIE NARZĘDZI PLANOWANIA O WIELOLETNIM HORYZONCIE CZASOWYM W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Obserwacja praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) pokazuje wyraźnie, że wzrasta znaczenie strategicznego spojrzenia na wykonywanie zadań w tym sektorze. Wynika to z przyczyn zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Przyczyny wewnętrzne to wykorzystywanie zaawansowanych metod zarządzania, w których zarządzanie strategiczne odgrywa decydującą rolę w kreowaniu długoterminowych celów w danej jednostce samorządowej. Jest to przede wszystkim związane z racjonalizacją wykorzystywania ograniczonych środków finansowych i rzeczowych samorządu. Przyczyny zewnętrzne to konieczność dostosowywania się do warunków otoczenia i celów osiągniętych na szczeblach ponadlokalnych, regionalnych, krajowych i międzynarodowych. Oznacza to, że szczebel samorządowy coraz częściej wkomponowywany jest w całościowy, i w tym przypadku spójny, system celów długoterminowych. Typowym przykładem jest tu polityka regionalna Unii Europejskiej, której cele cząstkowe podporządkowane są osiągnięciu celów głównych i realizacji poszczególnych działań z tym związanych.

Ustrój samorządu terytorialnego po przeprowadzonej reformie obejmuje trzy niezależne szczeble, będące podmiotami zarządzania. Każdy ze szczebli (gminy, powiaty i województwa samorządowe) realizuje zadania rozłączne kompetencyjnie, jednakże bardzo często stanowią one jedną bardziej lub mniej spójną całość z punktu widzenia skali regionalnej lub też krajowej. Cele rozwojowe osiągnięte przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego pozornie są indywidualnym i niepowtarzalnym zbiorem zadań i zamierzeń, które tylko i wyłącznie mogą być realizowane w danej jednostce samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie jest zbliżone do sposobu stawiania celów, zwłaszcza długoterminowych, w gminach. Na poziomie powiatów i województw samorządowych cele osiągnięte w perspektywie długoterminowej zaczynają być jednak analizowane i planowane z uwzględnieniem nie tylko indywidualnych potrzeb zgłaszanych przez lokalne społeczności, ale i korzyści oraz ewentualnych zagrożeń z perspektywy kilku jed-

nostek samorządu terytorialnego. Coraz większe zmiany JST, zmiany w oczekiwaniach społeczności lokalnych oraz na poziomie regionalnym powodują nieprzydatność klasycznych metod zarządzania oraz nieskuteczność procesu decyzyjnego, jeśli zaczyna on wykraczać poza horyzont krótkoterminowy. Szczególnie istotne to jest w przypadku angażowania środków publicznych w przedsięwzięcia długoterminowe, w tym przede wszystkim inwestycyjne.

Można zadać pytanie, czy w sektorze publicznym, w którym problem konkurowania i konieczności szybkiego dostosowywania się do otoczenia gospodarczego jest marginalnym, istnieje potrzeba rozwijania metod programowania rozwoju z wykorzystaniem nowoczesnych metod planowania. Odpowiedź wydaje się stosunkowo prosta – szczupłość zasobów finansowych wraz z jednoczesnym ciągłym wzrostem oczekiwań i zapotrzebowania na usługi i dobra publiczne wymuszają doskonalenie metod podejmowania decyzji związanych z alokowaniem środków publicznych w celu maksymalnego, przy danych możliwościach finansowych, zaspokojenia potrzeb społeczności danego szczebla samorządu terytorialnego. Jednocześnie powstaje konieczność zapewnienia zgodnego z oczekiwaniami poziomu rozwoju jednostki samorządowej. Ponadto ocena racjonalności wydatkowania środków publicznych jest coraz częściej dokonywana z punktu widzenia okresów dłuższych niż jeden rok. Jednym z podstawowych podejść coraz częściej stosowanych w procesie podejmowania decyzji, zwłaszcza o horyzoncie długoterminowym, jest podejście strategiczne (techniki i metody zarządzania strategicznego). W praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego można zidentyfikować takie narzędzia planowania długoterminowego, jak:

- strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego,
- wieloletni program inwestycyjny (WPI),
- prognoza długu publicznego,
- wieloletni plan finansowy.

Podstawę rozwoju społeczności lokalnej stanowi strategia, która jest narzędziem długoterminowego określania celów, jakie w przyszłości ma osiągać dana jednostka samorządu terytorialnego – zarówno w układzie lokalnym, jak i regionalnym (uwzględniając trójszczeblowy podział terytorialny samorządu w Polsce). Przez strategię rozwoju jednostki samorządowej należy rozumieć wizję funkcjonowania tej jednostki w przyszłości [Filipiak-Dylewska 2002, s. 248]. Według T. Domańskiego strategię rozwoju należy definiować jako plan wieloletniego rozwoju zakreślony w perspektywie kilkunastu lat [Domański 1999, s. 49]. Przez to pojęcie rozumie się również koncepcję systemowego działania polegającą na [Zalewski, Ziółkowski 1997, s. 45-55]:

1) formułowaniu zbioru perspektywicznych celów rozwojowych i ich modyfikacji, w zależności od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych,

2) określaniu niezbędnych zasobów ludzkich, rzeczowych finansowych i naturalnych niezbędnych do osiągnięcia przyjętych celów,

3) określaniu sposobów postępowania zapewniających osiągnięcie przyjętych perspektywicznych celów rozwojowych oraz optymalne wykorzystanie i rozmieszczenie przestrzenne zasobów w celu zapewnienia danej społeczności lokalnej warunków egzystencji i rozwoju.

Koncepcja strategii jest oparta na ustanowieniu celów, programów działania i priorytetów źródeł alokacji zasobów [Hax, Majluf 1996, s. 3]. W związku z tym należy wskazać na następujące cechy strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego [Filipiak-Dylewska 2002, s. 249]:

1. Strategia określa obszar i zakres funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu czasowym i przestrzennym.

2. Strategia jest skorelowana z polityką, czynnikami środowiska naturalnego oraz strategią innych jednostek samorządowych (element konkurowania).

3. Strategia musi być realnie osadzona w możliwościach organizacyjnych, finansowych i techniczno-technologicznych jednostki samorządowej, musi być akceptowana przez społeczeństwo, a przez to zgodna z warunkami wyznaczonymi przez otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne.

4. Strategia musi odzwierciedlać zmiany zachodzące w otoczeniu, preferencjach społecznych, tym samym musi być łatwa w sterowaniu i elastyczna.

5. Strategia jednostek samorządowych powoduje zmiany w sytuacji majątkowej i finansowej, co ma konsekwencje w przyszłości.

6. Strategia ma powiązania z planami długoterminowymi, mimo że prawo finansów publicznych wskazuje na jednoroczność planowania.

Można wyróżnić pięć podstawowych elementów składowych strategii jednostek samorządu terytorialnego [Filipiak-Dylewska 2002, s. 249-250; Obłój 1998, s. 34]:

- misję – określa powód istnienia, przesłanie charakteryzujące działalność jednostki samorządowej w interesie społeczności lokalnej, nadaje kierunek rozwoju,
- domenę działania – mocny atut jednostki samorządowej, który może być wykorzystywany w procesie osiągania celów strategicznych, mogący być impulsem do podjęcia działań dodatkowych zaspokajających potrzeby społeczności lokalnej; płaszczyzna, obszar funkcjonowania i oddziaływania jednostki samorządowej na otoczenie (gospodarcze i społeczeństwo),
- strategiczną przewagę – dotyczy wybranej domeny działania, w której jednostka samorządowa może odnieść sukces, jej wykorzystanie będzie implikować znaczny wpływ na dochody własne,
- strategiczne cele – pozwalają odpowiedzieć na pytanie, co jednostka samorządowa chce uzyskać, co i w jakim czasie stanowi dla niej kryterium oceny; określają priorytety w zakresie podejmowanych działań,
- funkcjonalne programy działania – przetworzenie koncepcji strategii na konkretne sposoby realizacji i działania; powinny mieć odzwierciedlenie w corocznych budżetach jednostki samorządu terytorialnego.

Należy przy tym pamiętać, że planowanie strategii rozwoju jednostki samorządu jest nierozzerwalnie związane z układem samorządu zarówno przestrzennym, jak i czasowym. Oznacza to, że strategia uwzględnia przyszły stan przestrzeni i jej zmiany w danym przedziale czasowym.

Kategoria wieloletniego programu inwestycyjnego, jako kolejne narzędzie wykorzystywane w planowaniu długoterminowym, została wprowadzona do prawodawstwa polskiego w ustawie o finansach publicznych w 1998 r. Było to wyjście naprzeciw coraz częstszemu postulatowi planowania w horyzoncie dłuższym niż jeden rok, a szczególnie w przypadku zadań inwestycyjnych, których realizację, z punktu widzenia ich specyfiki czy też ograniczoności posiadanych przez jednostki samorządu środków finansowych, rozłożono na wiele lat. Podejście roczne w planowaniu budżetu nie ukazywało całości zadań inwestycyjnych, a tylko ich części przeznaczone do wykonania w danym roku budżetowym. Stwarzało to zagrożenia rozpoczęcia zadań inwestycyjnych, na które faktycznie nie było pokrycia w dochodach bieżących i przyszłych danej jednostki samorządu terytorialnego, tym samym możliwość oceny przydatności i szacowanych efektów z punktu widzenia społeczności lokalnej była praktycznie niemożliwa.

Artykuł 110 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia...], co prawda, nie obligatoryjnie, ale fakultatywnie dopuszcza możliwość zawarcia w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, a także na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej oraz na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej. Oznacza to, że jeśli jednostka samorządu terytorialnego zdecyduje się na określenie wieloletnich programów inwestycyjnych w uchwale budżetowej, to muszą one spełniać minimalne wymogi informacyjne określone w ustawie o finansach publicznych. Jest to na pewno sygnał postępu w metodach zarządzania jednostką samorządową, a przede wszystkim – krok w kierunku jak najefektywniejszego wykorzystania ograniczonych zwykle zasobów publicznych.

Organ stanowiący, decydując się na wieloletnie zadania inwestycyjne, musi określić pewnego rodzaju minimum informacyjne dotyczące poszczególnych programów inwestycyjnych, czyli:

1. Nazwę programu – organ stanowiący określa nazwę programu będącą w sposób indywidualny identyfikować dany program inwestycyjny w celu precyzyjnego jego odróżnienia od podobnych, innych programów inwestycyjnych.

2. Cel i zadania programu inwestycyjnego, które będą finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego – czyli konieczność ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tego, jaki jest główny i ogólny cel wykonania danego zadania inwestycyjnego oraz jakie zadania, wchodzące w skład programu inwestycyjnego, będą przedmiotem finansowania z budżetu jednostki

samorządu terytorialnego. Sformułowanie nie do końca precyzuje istotę procesu inwestycyjnego, bo wątpliwości budzi fakt, że program prezentowany w budżecie może obrazować tylko te zadania, które są finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę szerokie ujęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniające także zakłady budżetowe oraz fundusze celowe, może wystąpić taka sytuacja, że część programu finansowana ze środków zewnętrznych, czy też ulokowana w przedsiębiorstwach komunalnych może zostać całkowicie pominięta jako ta część, która nie jest w kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu. Sformułowanie celu wcale nie musi się odnosić do konieczności kwantyfikowania i tworzenia określonych miar pomiaru korzyści, jakie ma przynieść dany program inwestycyjny. Są to największe wady zapisów ustawy, nienarzucającej wprost konieczności precyzyjnej oceny faktycznych korzyści społecznych i ekonomicznych, które będą związane z realizacją danego programu inwestycyjnego. Taka konieczność wynika z prostej przyczyny, a mianowicie bardzo często rozpoczynane programy inwestycyjne mają przynieść określone korzyści w dość odległej przyszłości i angażują często znaczne środki finansowe pochodzące z budżetu jednostki samorządu. Bez obiektywnych ocen i szacunków korzyści może się okazać, że zrealizowane zadania w ramach programu inwestycyjnego są w efekcie końcowym bezużyteczne lub ich przydatność jest niewielka w porównaniu z poniesionymi nakładami. Już teraz znane są przypadki jednostek samorządu budujących przez kilka lat nowe szkoły i oddających do użytkowania budynki, do których nie miał kto uczęszczać ze względu na brak dzieci.

3. Jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonywanie – co powinno precyzować odpowiedzialność za realizację zadań i nadzór nad programem inwestycyjnym.

4. Okres realizacji programu i łączne nakłady finansowe – ten element winien pokazać, jak wygląda czasowe i finansowe ujęcie zadania i czy przypadkiem nie przekracza ono możliwości finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto winien dać odpowiedź na pytanie, czy „rozciągnięcie” czasowe realizacji programu inwestycyjnego nie spowoduje, iż cel określany w danym momencie przestanie być aktualny lub priorytetowy w momencie jego zakończenia.

5. Wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach – element ten wskazuje na planowane zaawansowanie realizacji programu w kolejnych trzech latach budżetowych, co może dać obraz i ocenę prawidłowości rozłożenia w czasie etapów wykonywania wieloletniego programu inwestycyjnego. Wydaje się, że ograniczenie do trzech lat budżetowych odnośnie do określenia kwot planowanych do przeznaczenia na dany program jest zbyt dużym ograniczeniem przejrzystości obrazu planowanego wykonywania programu w przyszłości. Społeczność lokalna oraz organ stanowiący nie powinny ograniczać się do wybiórczych informacji, ale oceniać i szacować kwoty nakładów w pełnym okresie, a nie tylko w początkowym (trzech lat).

Wymienione elementy są niezbędnym minimum informacyjnym, jakie organ stanowiący musi zawrzeć w uchwale budżetowej, o ile zdecyduje się na uwzględnienie wieloletnich programów inwestycyjnych (WPI). Jeżeli są one uwzględniane w uchwale budżetowej, to automatycznie powstaje obowiązek uwzględniania w kolejnych uchwałach budżetowych nakładów na uruchomiony program w wysokości umożliwiającej jego terminowe zakończenie. Warunkiem jest oczywiście to, czy niedokonano zmian w wieloletnim programie inwestycyjnym w zakresie: przedmiotu, celów i zadań obejmujących dany program oraz w zakresie okresu jego realizacji. Takie kompetencje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma i może dokonać zmian kwot wydatków na realizację programu lub może także wstrzymać jego wykonywanie.

Analizując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że wieloletni program inwestycyjny może być aktywnym instrumentem programowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, jednakże w takim przypadku jednostka samorządu musi rozszerzyć znaczenie i zakres wieloletniego programowania inwestycji poza ramy prawne. Najważniejsze korzyści i efekty stosowania WPI w sferze zarządzania jednostką samorządu terytorialnego [*Wieloletni...* 2000, s. 11] są następujące:

1. Możliwe jest dysponowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego ustalonym zakresem kompetencji i odpowiedzialności związanych nie tylko z planowaniem inwestycyjnym, ale również z działaniami mającymi na celu przygotowanie przedsięwzięć inwestycyjnych oraz z samym procesem ich realizacji.

2. Ułatwiają prace nad tworzeniem wieloletnich programów inwestycyjnych przez ustalony zakres ich powiązań z budżetem inwestycyjnym jednostki samorządu terytorialnego.

3. Wypracowane zasady przygotowywania WPI ujednolicają i usprawniają system składania wniosków, tworzą określone, ujednolicone zasoby informacji o przedsięwzięciach inwestycyjnych, a także porządkują procesy decyzyjne w danej jednostce samorządu terytorialnego. Szczególne znaczenie ma tu dysponowanie zestawem obiektywnych kryteriów kwalifikowania zadań inwestycyjnych do WPI, które niwelują partykularyzm i polityczne podejście do inwestowania w jednostce samorządu terytorialnego.

4. Sposób pracy przy tworzeniu planów oraz możliwość korzystania z jego zapisów w różnych działach administracyjnych pozytywnie wpływają na wzmocnienie współpracy i aktywności urzędników i pracowników struktur jednostki samorządu różnych szczebli.

Formalizacja procesu konstruowania wieloletnich programów inwestycyjnych będzie narzucać także formalny element procesu programowania rozwoju i budowy strategii rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Kroczący charakter wieloletnich programów inwestycyjnych jest jednocześnie elementem umożliwiającym ciągle korygowanie i dostosowywanie do zmian w otoczeniu przyjętego programu rozwoju danej jednostki samorządowej. Obiektywizacja całego procesu

tworzenia wieloletnich programów inwestycyjnych w efekcie jest sprawnym instrumentem, który może przełamywać bariery tkwiące w kadencyjności organów stanowiących i wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Obecnie z obserwacji praktyki samorządowej wynika, że brak obiektywnych kryteriów konstrukcji i tworzenia wieloletnich programów i zadań inwestycyjnych powoduje ułomność i nieefektywność całego systemu programowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli dla decydenta najdalszym punktem, do którego sięga jego perspektywa podejmowania decyzji, jest koniec kadencji, to nie należy się spodziewać, że program rozwoju i strategia przyjęta przez jednostkę samorządu terytorialnego będą istotnymi dokumentami z punktu widzenia zarządzania daną jednostką samorządu.

Jednym z istotnych elementów planowania długoterminowego w jednostce samorządu terytorialnego, z punktu widzenia osiągnięcia jej długoterminowych celów, jest prognoza długu publicznego. Obowiązek przedstawienia tej prognozy wynika z zapisów obowiązującej obecnie ustawy o finansach publicznych. Wynika z tego, że dotyczy to tylko tych jednostek samorządu terytorialnego, które zaciągają dług i zobowiązania obciążające budżety lat następnych. Wraz z uwidacznianiem się skutków nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego rośnie też znaczenie prognozy długu publicznego obrazującej podejście poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego do jego działalności w latach następnych i skłonności do przenoszenia skutków obecnie podejmowanych decyzji na kadencje przyszłe. Ocena zadłużenia JST i jego maksymalnych granic dokonuje się w oparciu na relacjach, wynikających z obowiązujących przepisów, które obecnie reguluje ustawa o finansach publicznych¹. Stopień zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym można określić przez relację [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, s. 124]:

$$WZ = \frac{D}{DB} \times 100,$$

gdzie: *WZ* – wskaźnik ogólnego zadłużenia według ustawy o finansach publicznych,

D – łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku budżetowego (saldo zadłużenia według ustawy o finansach publicznych),

DB – dochody jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym.

Wymogi ustawowe określają, że wielkość wskaźnika zadłużenia ogólnego nie może przekroczyć 60% dochodów budżetowych danej jednostki samorządu teryto-

¹ Reguluje to szczegółowo art. 113 i 114 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [Ustawa z dnia...].

rialnego. Tym samym jest to górna granica zadłużania się JST. Analizując wielkość zadłużenia, należy przyjąć, że:

$$0 \leq WZ \leq 60\%.$$

Drugim ograniczeniem ustawowym, które jest jednocześnie miernikiem oceny stopnia obciążenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego długiem, jest wskaźnik spłaty zadłużenia odnoszący się do danego roku budżetowego [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, s. 124]:

$$WZS = \frac{DS}{DB} \times 100,$$

gdzie: *WZS* – wskaźnik spłaty zadłużenia w ciągu danego roku budżetowego według ustawy o finansach publicznych,

DS – łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym kredytów, pożyczek wraz z należnymi odsetkami, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku wykupów papierów wartościowych emitowanych przez JST (według ustawy o finansach publicznych).

Maksymalna wielkość obciążenia jednostki samorządu terytorialnego z tytułu spłat długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć 15% wielkości dochodów budżetowych w danym roku budżetowym. Tym samym wielkość tego wskaźnika zawiera się w relacji:

$$0 \leq WZS \leq 15\%.$$

Oba wskaźniki zadłużenia mają charakter z jednej strony czysto informacyjny, informując o wielkości zadłużenia ogółem JST oraz o obciążeniu budżetu spłatą długu publicznego, natomiast z drugiej spełniają funkcję ograniczającą możliwość zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Brakuje przy tym informacji o możliwości spłat i obsługi długu JST oraz o zdolności do absorpcji długu przez JST. Istotniejszym zagadnieniem od możliwości prawnych zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego jest faktyczna zdolność do obsługi zadłużenia oraz możliwości absorpcji długu przez daną JST. Zdolność do obsługi zadłużenia się przez JST będzie determinowana przez możliwości wygospodarowania wolnych środków, które mogą być skierowane na obsługę zadłużenia JST, tzn. spłatę kapitału oraz kosztów z tym związanych².

Pomimo braku precyzji w zapisach ustawowych, praktyka wypracowała pewne standardy prezentacji prognozy długu publicznego. W głównej mierze są to wymogi regionalnych izb obrachunkowych, które są zobligowane do wydania opinii

² Szerzej na ten temat w: [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004].

o przedstawionej przez jednostkę samorządu terytorialnego prognozie. Typowy układ prognozy długu publicznego prezentuje tab. 1.

Tabela 1. Tabelaaryczne ujęcie głównych elementów prognozy długu publicznego

Wyszczególnienie	Wykonanie		Przewidywane wykonanie		
	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.
A. Dochody					
B. Wydatki					
C. Nadwyżka/deficyt (A-B)					
D. Finansowanie (D1 – D2)					
D1. Przychody ogółem					
D2. Rozchody ogółem					
E. Umorzenie pożyczki					
F. Dług na koniec roku					
G. Wskaźnik długu do dochodu (F/A)	max 60%				
H. Obciążenie roczne budżetu z tytułu spłaty zadłużenia					
I. Wskaźnik rocznej spłaty zadłużenia do dochodu (H/A)	max 15%				

Źródło: [Dylewski 2004, s. 228].

Ostatnim z narzędzi wykorzystywanych w procesie planowania długoterminowego jest wieloletni plan finansowy. Najbardziej właściwe podejście do planowania finansowego prezentują R.A. Brealey oraz S.C. Myers, według których planowanie finansowe to proces, na który składają się [Brealey, Myers 1999, s. 1113]:

- analiza opcji finansowania oraz opcji inwestycyjnych dostępnych dla danego podmiotu,
- przewidywanie przyszłych konsekwencji obecnie podejmowanych decyzji, mające na celu uniknięcie ewentualnych niespodzianek i zrozumienie związku między obecnymi i przyszłymi decyzjami,
- podjęcie ostatecznych decyzji finansowych,
- porównanie osiągniętych wyników względem celów przyjętych w planie finansowym.

Podejście to, zaczerpnięte z pragmatyki działalności przedsiębiorstw, wydaje się trafne w ujęciu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Najistotniejsze kwestie w takim podejściu to podejmowanie decyzji w jednostkach samorządu i problem ich trafności, kiedy dotyczą przyszłości (zwłaszcza w horyzoncie długoterminowym) oraz wskazanie planowania finansowego jako narzędzia do osiągania głównych i cząstkowych celów samorządu. Wniosek, jaki można wysunąć z tak przyjętej terminologii dotyczących planowania finansowego, jest taki, że

plan finansowy jest częścią i wypadkową planu strategicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz planów operacyjnych [Brigham, Gapenski 1996, s. 655].

Wieloletni plan finansowy jest integralną częścią planu strategicznego, a więc kolejnym elementem procesu planistycznego. Powstaje na bazie analizy różnych scenariuszy finansowania programów i zadań strategicznych, które służą realizacji przyjętej strategii i osiąganiu celów strategicznych. Tym samym jest finansowym przełożeniem przyszłych działań bieżących i inwestycyjnych prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Wieloletni plan finansowy jest prognozą dochodów, przychodów (w tym zwrotnych), wydatków inwestycyjnych i bieżących oraz rozchodów (w tym spłaty długu). Jest również planem działania związanym z finansowaniem najbardziej efektywnych inwestycji, z określoną kolejnością realizacji poszczególnych zadań i alternatywnymi scenariuszami finansowania [Zalewski, Ziółkowski 1997, s. 10]. W szerszym ujęciu wieloletni plan finansowy to całościowy kształt wszystkich zadań i programów skonsolidowanych w jednym zbiorczym dokumencie. Dokument ten uwzględniać winien nie tylko wąskie ujęcie budżetu, ale wszelkie przepływy i transfery wewnątrz całej struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego.

Wieloletni plan finansowy opiera się na takich kierunkach działań, jak [Pakoński 2001, s. 43]:

- zbieranie i analiza danych historycznych z minimum 4-5 lat, dla wszystkich podległych jednostek, w porównywalnym i stabilnym układzie,
- analiza i zrozumienie przyczyn obserwowanych trendów zmian,
- ustalenie przewidywanych czynników, jakie mogą mieć wpływ na zmianę trendów,
- opracowanie prognoz wielkości niezależnych lub słabo zależnych od dalszych działań jednostki samorządu,
- określenie wpływu działań jednostki samorządu wynikających z jej strategii ogólnej i strategii sektorowej na zmianę wielkości finansowych w przyszłości objętej planem (szacunki przyszłego stanu finansowego jednostki samorządu terytorialnego).

Praktycznie większość obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego niesie za sobą aspekt finansowy. Transponując wszelkie zamierzenia jednostki samorządu na jednostki pieniężne, otrzymujemy zagregowany obraz przyszłego jej stanu w ujęciu finansowym. Takie podejście do planowania działalności jednostki samorządowej w przyszłości daje większą pewność i skuteczność osiągnięcia przyjętych celów strategicznych i operacyjnych oraz pozwala na szeroko rozumianą prewencję odnośnie do potencjalnych problemów i barier, jakie może nieść w przyszłości zmiana warunków otoczenia. Ponadto możliwość rozpatrywania wielowariantowych planów finansowych zapewnia praktycznie w każdej sytuacji wybór takich rozwiązań, które, zaplanowane wcześniej, umożliwiają minimalizowanie kosztów działań przystosowawczych do zmian otoczenia [Filipiak, Dylewski 2003, s. 178].

Obserwacja działalności sektora samorządowego oraz uwarunkowań prawnych pozwala na stwierdzenie, że narzędzia planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego często pozbawione są kompleksowości podejścia. Typowym podejściem jest traktowanie poszczególnych obszarów aktywności jednostek samorządu terytorialnego w sposób wycinkowy, podporządkowany doraźnym wymogom lub celom. To skłania do stwierdzenia, że postulowane jest dążenie do jak najbardziej kompleksowego podejścia do procesu planowania i podporządkowania go procedurom planowania strategicznego, które jest następnie wyznacznikiem planowana poszczególnych budżetów krótko- lub średnioterminowych.

Konieczne wydaje się odejście od ustawowo wskazanych narzędzi i instrumentów, takich jak np. prognoza długu. Ich wycinkowość, a często brak powiązania z realiami samorządowymi, powoduje niską efektywność ich wykorzystania w rzeczywistym procesie planistycznym. Należy postulować zmiany w podejściu polegające na kompleksowym rozpatrywaniu procesów, zastosowaniu adekwatnych do problemów instrumentów i narzędzi, a przede wszystkim zmianę procedur planistycznych. Podstawową cechą powinna być kompleksowość rozpatrywanych problemów, szacowanie skutków podjętych decyzji oraz oparcie działań na faktycznej realizacji planu strategicznego.

Literatura

- Brealey R.A., Myers S.C., *Podstawy finansów przedsiębiorstw*, PWN, Warszawa 1999.
- Brigham E.F., Gapenski L.C., *Intermediate Financial Management*, The Dryden Press, 1996.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 1999.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- Filipiak B., Dylewski M., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa. Wybrane problemy teorii i praktyki*, WSAP, Szczecin 2003.
- Filipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002.
- Hax AC., Majluf N.S., *The Strategy Concept and Process*, New Jersey 1996.
- Obłój K., *Strategia sukcesu firmy*, Warszawa 1998, s. 34.
- Pakoński K., *Zintegrowane zarządzanie finansami zorientowane na cele*, Warszawa 2001.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 1014, z późn. zm.
- Wieloletni plan inwestycji publicznych. Przewodnik dla gmin*, red. J. Szewczuk, SRGG, Szczecin 2000.
- Wieloletnie planowanie finansowe*, red. S. Cichocki, Warszawa 2001.
- Zalewski A., Ziółkowski M., *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2.

THE USE OF PLANNING TOOLS IN A LONG-TERM HORIZON

Summary

The author considers some problems and tries to answer the following question: is it possible to use progress methods and techniques of planning for forecasting in local government? It seems that present methods are not comprehensively used during the normal activity of municipal sector. The main postulate is to consolidate whole methods and tools into one instrument.