

Marek Dylewski

Uniwersytet Szczeciński

INSTRUMENTARIUM WIELOLETNIEGO PROGRAMOWANIA ROZWOJU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

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 realizowane 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 podejście jest najbardziej zbliżone do sposobu wyznaczania celów, zwłaszcza długoterminowych, w gminach. Na poziomie powiatów i województw samorządowych zadania realizowane w perspektywie długoterminowej zaczynają być analizowane i planowane nie tylko z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb zgłaszanych przez lokalne społeczności, ale także z punktu widzenia korzyści i ewentualnych zagrożeń z szerszego horyzontu. Coraz większe zmiany w otoczeniu jednostek samorządu terytorialnego, zmiany w oczekiwaniach społeczności lokalnych oraz na poziomie regionalnym powodują nieprzydatność klasycznych metod zarządzania i budżetowania oraz nieskuteczność procesu decyzyjnego, jeśli zaczyna on wykraczać poza horyzont krótkoterminowy. Szczególnie istotne jest to w przypadku angażowania środków publicznych w przedsięwzięcia długoterminowe, w tym przede wszystkim te przedsięwzięcia, w których ponoszone są nakłady inwestycyjne.

Można w tym miejscu zadać pytanie, czy w sektorze publicznym, w którym problem konkurowania i konieczności gwałtownego dostosowywania się do otoczenia gospodarczego jest marginalny, 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 oraz 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 rodzi się 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, które coraz częściej znajdują zastosowanie w procesie podejmowania decyzji, zwłaszcza o horyzoncie długoterminowym, jest podejście strategiczne (techniki i metody zarządzania strategicznego), instrumentarium zaś, jakie jest do dyspozycji i wykorzystania w jednostkach samorządu terytorialnego, to:

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

Programowanie rozwoju jest to proces związany z określeniem priorytetów i celów rozwoju oraz z wyznaczaniem zakresu działań i kierunków aktywności podmiotów polityki rozwoju. Programowanie rozwoju to sposób wiązania czynników i źródeł rozwoju z obserwowalnymi efektami w sferze społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej. Ogólnym celem programowania jest optymalne wykorzystanie zróżnicowanych predyspozycji rozwojowych rozmaitych obszarów dla kształtowania jak najwyższej dynamiki rozwojowej [Potoczek 2003, s. 24-25].

Programowanie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest pochodną jednej z najbardziej znanych metod budżetowania w sektorze publicznym, którym jest programowanie budżetowe. Metoda ta wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, gdzie po raz pierwszy zastosowana była w latach sześćdziesiątych. Programowanie budżetowe (*planning-programming-budgeting system* – PPBS) to kompleksowa metoda podejmowania rozstrzygnięć o podziale publicznych środków finansowych, oparta na procedurach przewidujących możliwość dokonywania wyborów sposobu realizacji zadań na podstawie wyników analiz oceniających ekonomiczne i społeczne skutki realizowanych przedsięwzięć i zadań finansowanych ze środków publicznych [*Finanse publiczne...* 2000, s. 305].

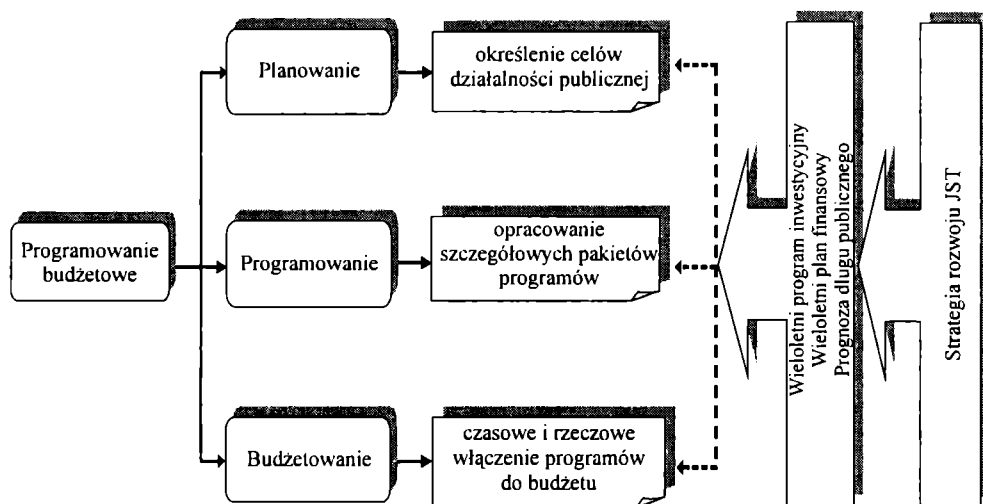
PPBS jest systemem opartym na trzech podstawowych dokumentach [Aronson 1985, s. 268], tj. na:

- memorandum programowym, które określa cele i program realizacji danego zadania przez daną jednostkę lub dane jednostki organizacyjne przewidziane do realizacji zadania,
- planie finansowym, który stanowi ujęcie programu w języku finansowym w danym roku budżetowym i ogólnie na okres dłuższy niż jeden rok,
- specjalistycznych studiach analitycznych, których celem jest wskazanie rozwiązań optymalnych przy realizacji danego zadania oraz uzasadnienie wyboru danego programu wykorzystywanego do osiągnięcia zakładanych celów.

System ten obejmuje następujące fazy:

- planowania,
- programowania,
- budżetowania.

W fazie planowania następuje określenie celów działalności publicznej, wzajemnych relacji między nimi oraz oczekiwanych wyników tej działalności. W fazie programowania dokonuje się opracowania szczegółowych pakietów programów, za pomocą których poszczególne cele mają być realizowane, oraz określenia zasobów rzeczowych i finansowych niezbędnych do ich realizacji. Z kolei w fazie budżetowania następuje czasowe i rzeczowe włączenie programów do budżetu rocznego [Komar 1996, s. 93-95]. Tym samym widać wyraźnie, że w tym systemie wieloletnie narzędzia planistyczne mogą być szeroko rozumianym instrumentarium nowoczesnego programowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Schematycznie prezentuje to rys. 1.



Rys. 1. Możliwości powiązania wieloletnich narzędzi planistycznych z programowaniem budżetowym

Źródło: opracowanie własne.

Podstawę rozwoju społeczności lokalnej stanowi realnie skonstruowana strategia, która jest narzędziem długoterminowego określania zadań, jakie w przyszłości ma realizować dana jednostka samorządu terytorialnego w układzie zarówno lokalnym, jak i regionalnym (uwzględniając trójszczeblowy podział terytorialny samorządu w Polsce). Przez strategię rozwoju jednostki samorządowej należy rozumieć wizję funkcjonowania tejże jednostki w przyszłości [Filipiak-Dylewska 2002, s. 248]. Strategię rozwoju można także zdefiniować 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 realizacji przyjętych zadań,

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

Korzyściami z wprowadzania procedur budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego są [Potoczek 2003, s. 105]:

- ocena mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dla poszczególnych kierunków rozwoju jednostki samorządu terytorialnego,
- określenie docelowego stanu w przyszłości w perspektywie kilkunastu lat i zapisanie tego w formie dokumentu,
- kompleksowe spojrzenie na poszczególne obszary działania jednostki samorządu terytorialnego,
- racjonalne gospodarowanie posiadanymi zasobami,
- kontrola i ocena postępów w realizacji programów wynikających z przyjętej strategii oraz korekta błędów,
- tworzenie grup współdziałania oraz udział mieszkańców w planowaniu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego,
- zarządzanie danym obszarem niezależnie od układu politycznego.

Wymienione korzyści, które w umiejętny sposób mogą się przyczynić do kreowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, sprawiają, że strategia rozwoju to szansa ponadpolitycznego rozwiązywania problemów o horyzoncie długofalowym, a nie tylko w kontekście bieżących problemów.

Jednym z najbardziej typowych instrumentów programowania zadań i inwestycji w przyszłości jest wieloletni program inwestycyjny. Kategoria ta została wprowadzona w 1998 r. do prawodawstwa polskiego w ustawie o finansach publicznych. Było to uwzględnienie coraz częstszych postulatów planowania w horyzoncie dłuższym niż jeden rok, a w szczególności w przypadku zadań inwestycyjnych, których realizacja, z punktu widzenia ich specyfiki czy też ograniczoności posiadanych przez jednostki samorządu środków finansowych, rozłożona była na okres wielu lat. Podejście roczne w planowaniu budżetu nie ukazywało całości zadań inwestycyjnych, tylko ich części przeznaczone do realizacji w danym roku budżetowym. Stwarzało to zagrożenia rozpoczynania zadań inwestycyjnych, na które faktycznie brak było pokrycia w dochodach bieżących i przyszłych danej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym możliwość oceny przydatności i szacowanych efektów była, z punktu widzenia społeczności lokalnej, praktycznie niemożliwa.

Artykuł 110 ustawy o finansach publicznych dopuszcza, co prawda nie obligatoryjnie, ale fakultatywnie, możliwość zawarcia w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, także limitów

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 pomiędzy Radą Ministrów a samorządem województwa, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej [DzU 1998 nr 155, poz. 1014, z późn. zm.]. 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 zapowiedź postępu w metodach zarządzania jednostką samorządową, a przede wszystkim krok w kierunku jak najefektywniejszego wykorzystania zwykle ograniczonych zasobów publicznych.

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

1. Nazwa programu – organ stanowiący określa nazwę programu, która będzie w sposób indywidualny identyfikować dany program inwestycyjny w celu precyzyjnego odróżnienia go 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, jaki jest główny i ogólny cel realizacji danego zadania inwestycyjnego oraz jakie zadania wchodzące w skład programu inwestycyjnego będą przedmiotem finansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

3. Jednostka organizacyjna realizująca program lub koordynująca 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.

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 realizacji wieloletniego programu inwestycyjnego.

Wymienione elementy obejmują niezbędne minimum informacyjne, jakie organ stanowiący musi zawrzeć w uchwale budżetowej, o ile zdecyduje się na uwzględnienie wieloletnich programów inwestycyjnych. Jeżeli są one uwzględniane w uchwale budżetowej, to automatycznie rodzi się obowiązek uwzględniania w kolejnych uchwałach budżetowych nakładów na uruchomiony program, w wysokości umożliwiającej jego terminowe zakończenie. Warunkiem jest niedokonanie zmiany w wieloletnim programie inwestycyjnym w zakresie: przedmiotu, celów i zadań obejmujących dany program oraz czasu jego realizacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego takie kompetencje posiada i może dokonać zmian kwot wydatków na realizację programu, za-

kres przedmiotowy wykonywania programu lub może także wstrzymać jego wykonywanie.

Analizując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że wieloletni program inwestycyjny może być aktywnym instrumentem programowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże w takim przypadku jednostka samorządu musi rozszerzyć poza ramy prawne znaczenie i zakres wieloletniego programowania inwestycji. Do najważniejszych korzyści i efektów stosowania WPI w sferze zarządzania jednostką samorządu terytorialnego należą [*Wieloletni plan...* 2000, s. 11]:

- 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;
- ułatwienie prac nad tworzeniem wieloletnich programów inwestycyjnych poprzez ustalony zakres ich powiązań z budżetem inwestycyjnym jednostki samorządu terytorialnego;
- wypracowane zasady przygotowywania WPI ujednolicają i usprawniają system składania wniosków, generują 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 zakresu inwestowania w jednostce samorządu terytorialnego;
- sposób pracy przy tworzeniu planów oraz możliwość korzystania z jego zapisów w różnych działach administracyjnych pozytywnie wpływają na wzmocnienie współpracy oraz na 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 ciągłe korygowanie przyjętego programu rozwoju danej jednostki samorządowej i dostosowywanie go do zmian w otoczeniu. Obiektywizacja całego procesu tworzenia wieloletnich programów inwestycyjnych w efekcie końcowym jest sprawnym instrumentem, który może przełamywać bariery tkwiące w kadencyjności organów stanowiących i wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Z obserwacji praktyki samorządowej wynika, że brak obiektywnych kryteriów konstrukcji oraz 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 istotnym dokumentem w zarządzaniu daną jednostką samorządu.

Ważnym instrumentem z punktu widzenia realizacji długoterminowych celów jednostki samorządu terytorialnego staje się prognoza długu publicznego. Obowiązek

przedstawienia tej prognozy wynika z zapisów obowiązującej obecnie ustawy o finansach publicznych. Sporządzenie prognozy długu dotyczy tylko tych jednostek samorządu terytorialnego, które zaciągają dług i zobowiązania obciążające budżety lat następnych. Prognoza długu, czyli ocena zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego i maksymalnych jego granic, dokonuje się na podstawie relacji, które wynikają z obowiązujących przepisów, obecnie regulowanych ustawą o finansach publicznych [DzU 1998 nr 155, poz. 1014, art. 113, 114, z późn. zm.].

W miarę uwidaczniania się skutków nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego rośnie też znaczenie prognozy długu publicznego, która to obrazuje podejście poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego do jego działalności w latach następnych i skłonności do przenoszenia skutków obecnie podejmowanych decyzji na kadencje przyszłe.

Pomimo braku precyzji w zapisach ustawowych, praktyka wypracowała pewne standardy prezentacji prognozy długu publicznego. W głównej mierze chodzi tu o wymogi regionalnych izb obrachunkowych, które są zobligowane wydać opinię o prognozie przedstawionej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Wykorzystywana w praktyce prognoza długu publicznego skupia się na poszczególnych elementach długu publicznego i harmonogramu jego zaciągania i spłaty. Ponadto kontroli poddawane są limity ustawowe. Jednakże należy pamiętać, że z punktu widzenia zarządzania długiem oraz oceny zdolności jednostki samorządu terytorialnego do obsługi i spłaty zadłużenia istotniejszymi elementami są prognozowane dochody i wydatki budżetu. W obecnym układzie prawnym nie wskazuje się wprost na te elementy, które decydują o możliwości zadłużania się oraz o warunkach spłaty zadłużenia. Ze względu na to, że odpowiedzialność za dług publiczny w jednostkach samorządu terytorialnego, wypłacalność samorządu, a także zdolność do realizacji zadań w ostatecznym rozrachunku ciąży na państwie, tym bardziej istotne staje się stopniowe odejście od weryfikacji normatywów prawnych. Prognoza długu publicznego w rzeczywistości jest pewną odmianą planu finansowego, który mówi o przyszłej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W takim przypadku należałoby dążyć do doskonalenia metod oceny prognoz przedkładanych przez samorządy, ale przede wszystkim do wymuszenia takich rozwiązań, w których obowiązek przekonania i urealnienia prognoz ciążyłby na jednostce samorządu terytorialnego. Podobnie dzieje się w sektorze komercyjnym, gdzie o powodzeniu biznesu musi przekonywać nie inwestor, ale biorca kapitału.

Ostatnim, z instrumentów wykorzystywanych w procesie planowania długoterminowego jest wieloletni plan finansowy. Najbardziej odpowiednie podejście do planowania finansowego prezentują R.A. Brealey oraz S.C. Myers. W ich interpretacji 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 pomiędzy 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 jak najbardziej 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 realizacji głównych i częściowych celów jednostek samorządu terytorialnego. Z tak przyjętych terminologii dotyczących planowania finansowego można wysnuć wniosek, że plan finansowy jest częścią i wypadkową planu strategicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz planów operacyjnych [Brigham, Gapenski 1996, s. 655].

Wieloletni plan finansowy, będący integralną częścią planu strategicznego, powstaje na bazie analizy różnych scenariuszy finansowania programów i zadań strategicznych, które służą realizacji przyjętej strategii i celom strategicznym. Tym samym stanowi on finansowe ujęcie przyszłych działań bieżących i inwestycyjnych, prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Wieloletni plan finansowy jest zarówno prognozą dochodów, przychodów (w tym zwrotnych), wydatków inwestycyjnych i bieżących oraz rozchodów (w tym spłaty długu), jak też planem działania związanym z finansowaniem najbardziej efektywnych inwestycji, z określoną kolejnością realizacji poszczególnych zadań i alternatywnymi scenariuszami finansowania [*Wieloletnie planowanie...* 2001, s. 10]. Szersze ujęcie to całokształt wszystkich zadań i programów skonsolidowanych w jednym zbiorczym dokumencie, jakim jest wieloletni plan finansowy. Dokument ten uwzględniać winien nie tylko wąskie ujęcie budżetu, ale również wszelkie przepływy i transfery wewnątrz całej struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego.

Praktycznie większość obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego można analizować w aspekcie finansowym. 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 realizacji przyjętych zadań strategicznych i operacyjnych oraz pozwala na szeroko rozumianą prewencję potencjalnych problemów i barier, jakie może determinować 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 instrumenty planowania strategicznego często pozbawione są kompleksowości podejścia. Typowym podejściem jest traktowanie poszczególnych obszarów aktywności jednostek samorządu terytorialnego w sposób wycinkowy, podporządkowany doraźnym wymogom lub zadaniom, jakie są realizowane. To zaś skłania do stwierdzenia, że postulowane jest dążenie do jak najbardziej kompleksowego podejś-

cia do procesu planowania i podporządkowania go procedurom planowania strategicznego, który następnie staje się wyznacznikiem planowania poszczególnych budżetów krótko- lub średnioterminowych.

Literatura

- Aronson J.R., *Public Finance*, McGraw-Hill 1985.
- 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.
- 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.
- Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, KiK, Warszawa 2000.
- Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz 1996.
- Poloczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.
- Wieloletni plan inwestycji publicznych. Przewodnik dla gmin*, red. J. Szewczuk, SRGG, Szczecin 2000.
- Wieloletnie planowanie finansowe*, red. S. Cichocki, Warszawa 2001.
- Zalcwski A., Ziółkowski M., *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997 nr 1-2.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU 1998 nr 155, poz. 1014, z późn. zm.

TOOLS OF LONG-TERM PLANNING OF DEVELOPMENT IN LOCAL GOVERNMENTS

Summary

The article presents possibilities of using instruments for planning and programming processes of development in local governments. Long-term investment program, a forecast of public debt, long-term financial plan and strategy of local government development can be the main tools in the long-term programming. However, effective use of the tools is determined by a complex approach that still doesn't exist in our environment.