

Joanna Świdorska, Krzysztof Żuk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

WIELOLETNIE PLANOWANIE INWESTYCYJNE I FINANSOWE W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GMINĄ *

1. Wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne w polityce budżetowej jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej o konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność ustawowo określonych zadań własnych. Elementem składowym samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność finansowa, wiązana najczęściej z samodzielnością w zakresie gromadzenia dochodów i pozyskiwania przychodów zwrotnych oraz dokonywania wydatków i prowadzenia gospodarki budżetowej (zob. m.in. [5, s. 50-53; 1, s. 47 i n.]). Zakres wydatków determinowany jest przy tym nie tylko przez powierzane im do realizacji ustawowo określone zadania, ale również przez uprawnienia organów tych jednostek do ustalania priorytetów rozwojowych formułowanych w lokalnych strategiach rozwoju, które wraz z wieloletnimi planami finansowymi i inwestycyjnymi należą do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym.

Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego definiowana jest w literaturze jako celowa działalność związana z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych oraz wyborem metod i instrumentów służących do osiągnięcia założonych celów społeczno-gospodarczych. Jej częściami składowymi są zatem: polityka dochodowa, polityka wydatkowa (w tym inwestycyjna) oraz polityka

* W pracy wykorzystano wyniki badań realizowanych w latach 2004-2005 w ramach projektu badawczego KBN nr I H02C 099 27 w Zakładzie Bankowości UMCS.

równoważenia budżetu (zarządzanie długiem). Polityka wydatkowa samorządu terytorialnego wyraża się w określaniu kierunków i sposobów alokacji przychodów i dochodów budżetowych w celu realizacji zadań samorządu, służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych wspólnoty terytorialnej [2, s. 8, 86-87]. Ze względu na ustawowo określony podział wydatków na wydatki bieżące (w tym wydatki na obsługę długu samorządowego) oraz wydatki majątkowe (obejmujące wydatki o charakterze kapitałowym i wydatki inwestycyjne) zadaniem polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego powinno być kształtowanie właściwej struktury tych wydatków oraz określanie kryteriów ich hierarchizowania i zasad dokonywania z punktu widzenia celów społecznych i gospodarczych. Racjonalizacja wydatków samorządu terytorialnego wymaga przy tym wypracowania długookresowej polityki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz powiązania rocznych budżetów ze strategią rozwoju i z wieloletnimi planami finansowymi i inwestycyjnymi. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104) stwarza możliwość określania w uchwale budżetowej, oprócz limitów wydatków na okres danego roku budżetowego, także limitów wydatków na realizację wieloletnich programów inwestycyjnych oraz zadań wynikających z kontraktów wojewódzkich (art. 166 ustawy). Pozwala to na traktowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie tylko jako planu finansowania zadań bieżących, ale także jako instrumentu realizacji strategicznych zamierzeń i wieloletnich programów rozwoju. Kolejne roczne budżety powinny być zatem podporządkowane przyjętej strategii, zapewniając środki finansowe na realizację ujętych w niej celów i zadań. Łącznikiem między tymi strategicznymi zamierzeniami i zadaniami a corocznymi budżetami powinien być wieloletni plan finansowy, którego celem jest zdefiniowanie zdolności finansowania zadań bieżących i wieloletnich samorządu z dochodów własnych oraz przychodów zwrotnych w każdym roku objętym planem, z zachowaniem płynności budżetu (szerzej zob. [10, s. 15; 6, s. 90-91]). Wieloletni plan finansowy zatem tworzy podstawy planowania programów rozwojowych, w tym inwestycyjnych, określając źródła ich finansowania. Narzędziem usystematyzowania procesu realizacji zadań inwestycyjnych zawartych w strategii jest natomiast wieloletni plan inwestycyjny.

Wieloletni plan inwestycyjny jest dokumentem zawierającym zbiór zadań inwestycyjnych (z uwzględnieniem rankingu zadań) przewidzianych do realizacji w okresie kilku lat, wraz z zakresem rzeczowym i harmonogramem ich realizacji oraz określeniem źródeł ich finansowania¹. Wieloletni plan inwestycyjny, przedstawiając roczne plany inwestycyjne skorelowane ze środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, umożliwia przy tym połączenie procesu budżetowego z planistycznym. Prognozy budżetowe uwzględniane w

¹ Szczegółową metodykę opracowania wieloletnich planów inwestycyjnych przedstawiają m.in. prace [11, s. 38 in.; 4].

wieloletnim planowaniu finansowym, wraz z określeniem poziomu dopuszczalnego zadłużenia i kosztów jego obsługi, stanowią bowiem podstawowe narzędzie integracji dochodów budżetowych i przychodów z wydatkami, umożliwiając tym samym tworzenie wieloletnich planów inwestycyjnych. Planowanie wieloletnie niewątpliwie sprzyja optymalizacji wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. W trakcie tego procesu zdefiniowane zostają potrzeby inwestycyjne oraz możliwości finansowe ich realizacji, co prowadzi do konieczności wyboru priorytetowych zadań inwestycyjnych odpowiadających sformułowanym celom strategicznym i odpowiedniego alokowania środków finansowych. Wieloletnie planowanie ułatwia także dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Kluczową kwestią staje się tu ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego oraz wyznaczenie maksymalnego poziomu zadłużenia.

Wykorzystywanie przez jednostki samorządu terytorialnego do finansowania inwestycji przychodów ze zwrotnych źródeł finansowania zwiększa niewątpliwie zakres i elastyczność źródeł finansowania zadań inwestycyjnych. Równocześnie generuje jednak problem efektywnego zarządzania długiem, opartego na określaniu maksymalnego (dopuszczalnego) poziomu zadłużenia, delimitacji celów, na które może być zaciągany dług, wyborze instrumentów dłużnych minimalizujących koszty obsługi długu oraz kształtowaniu właściwej struktury długu. Zarządzanie długiem samorządowym powinno być też oparte na trzech podstawowych zasadach: minimalizacji kosztów pozyskiwania środków ze zwrotnych źródeł finansowania, koordynowania bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów dłużnych z wymagalnością zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego oraz zachowania bieżącej płynności finansowej tych jednostek [3, s. 120]. Zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego służą również przepisy Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, określające limity ilościowe dotyczące granic zadłużania się oraz inne ograniczenia o charakterze prawno-finansowym.

Istota i zakres zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wiążą się z problemem naruszenia zasady równowagi budżetowej, czego konsekwencją staje się konieczność pozyskiwania przychodów ze zwrotnych źródeł finansowania na pokrycie deficytu bieżącego oraz na sfinansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach. Dominujące znaczenie ma przy tym zaciąganie zobowiązań finansowych na realizację wieloletnich programów inwestycyjnych.

2. Zewnętrzne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych

Opracowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych, mimo delegacji ustawowej zawartej w ustawie o finansach publicznych, nie ma obligatoryjnego charakteru, stąd też uchwalanie takich formalnych planów zdarzało się początkowo stosunkowo rzadko. Z badań prowadzonych przez P. Swianiewicza wynika, że w końcu 2001 r. w województwie lubelskim wieloletnie plany inwestycyjne posia-

dało tylko 19 gmin (tj. 9,0% wszystkich jednostek gminnych w regionie) [8, s. 239]. W następnych latach liczba gmin, w których wdrożono wieloletnie planowanie, znacznie jednak wzrosła. Było to zarówno wynikiem tego, że istnienie tych planów było jednym z warunków korzystania z niektórych programów pomocowych, jak i wynikiem ustawowych wymagań sporządzania wieloletnich prognoz w przypadku zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Badaniami ankietowymi², których wyniki zostaną przedstawione w tym artykule, objęto w 2005 r. łącznie 163 spośród 213 gminnych jednostek administracyjnych województwa lubelskiego (tj. 76,5% ogółu jednostek). W tej grupie badawczej znajdowały się: 133 gminy wiejskie (77,3% ogólnej liczby), 18 jednostek miejsko-wiejskich (81,0% ogółu) oraz 12 gmin miejskich (60,0% ogółu jednostek).

Zdecydowana większość analizowanych jednostek samorządu gminnego potwierdziła realizację strategicznych zamierzeń i programów (tab. 1). Strategię rozwoju lokalnego opracowało 76,0% ankietowanych gmin, z tego aż w 72,0% przypadków przy współpracy z konsultantami zewnętrznymi. Organy gmin, stojąc przed koniecznością pobudzania i dynamizowania procesów rozwojowych w mikroregionach, w coraz większym zakresie zaczęły wykorzystywać narzędzia zarządzania strategicznego w procesie rozwiązywania istotnych lokalnych problemów społeczno-gospodarczych i kształtowania rozwoju gospodarki lokalnej. Efektywne zarządzanie rozwojem gminy wymaga bowiem planowania działań realizacyjnych w perspektywie średnio- i długookresowej, w postaci m.in. formułowania i wdrażania skutecznych strategii rozwoju oraz wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych.

Opracowywane w badanych gminach wieloletnie plany inwestycyjne w zdecydowanej większości jednostek są corocznie aktualizowane, co pozwala na ich dostosowanie do faktycznych możliwości finansowych gmin. Wynika to z jednej strony ze zróżnicowanego zakresu czasowego realizacji wieloletnich planów inwestycyjnych, z drugiej zaś – z poszukiwania korzystniejszych dla gmin źródeł finansowania inwestycji. W pierwszym przypadku należy podkreślić, że stosunkowo duża grupa gmin deklarowała opracowanie wieloletnich planów na okres 10 lat (40 gmin), kolejna grupa na okres 5-10 lat (35 gmin), pozostałe gminy (47) opracowały plany

² W latach 2004-2005 w Instytucie Ekonomii UMCS w Lublinie realizowany był – z udziałem autorów artykułu – projekt badawczy KBN „Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim” pod kierunkiem prof. dr hab. J. Węclawskiego. Podstawowym celem projektu badawczego była weryfikacja poprawności metod oceny ryzyka kredytowego stosowanych wobec jednostek samorządu terytorialnego przez instytucje kredytujące, dokonywana poprzez analizę powiązań między czynnikami ryzyka występującymi w jednostkach starających się o finansowanie zewnętrzne oraz ocen ryzyka kredytowego przyznanych im przez te instytucje lub instytucje ratingowe. Bez względu bowiem na charakter zadłużenia oraz sposób jego sfinansowania, jednostki samorządu terytorialnego muszą zostać poddane analizie zdolności kredytowej, stwierdzającej możliwości zwrotu zaciągniętego długu. Aby jednak przeprowadzić tego typu analizę, trzeba uwzględnić specyfikę tego podmiotu jako dłużnika (znacznie odbiegającą od podmiotów gospodarczych), co wymaga odpowiedniej modyfikacji stosowanych w instytucjach kredytujących metod oceny zdolności kredytowej lub określania zupełnie nowego podejścia do ryzyka kredytowego instytucji finansujących. Realizacja projektu opierała się na ścisłej współpracy z Regionalną Izbą Obrachunkową w Lublinie (RIO), badanymi jednostkami samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, a także instytucjami finansowymi zaangażowanymi w proces finansowania zewnętrznego gmin.

inwestycyjne na okres krótszy niż 5 lat (w tym 20 gmin przyjęło 3-letni okres dla planowania inwestycyjnego). Należy przy tym zwrócić uwagę na niedostosowanie zakresu czasowego opracowywanych w badanych gminach wieloletnich planów inwestycyjnych do okresu programowania wieloletniego obowiązującego w Unii Europejskiej. Przyjęcie stosowanego w UE 7-letniego okresu programowania umożliwiłoby dostosowanie polityki inwestycyjnej gmin do systemu planowania i wykorzystania środków z unijnych funduszy strukturalnych. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia rosnącego udziału środków z funduszy strukturalnych w finansowaniu gminnych inwestycji. W badanych gminach województwa lubelskiego bezzwrotne środki pochodzące z zagranicy stanowiły już w okresie analizy znaczące źródło finansowania inwestycji. Gminy bowiem były w tym okresie beneficjentem środków z funduszy przedakcesyjnych oraz funduszy strukturalnych stanowiących 18,4% ich wydatków inwestycyjnych (w tym gminy wiejskie na poziomie 20,7%, gminy miejsko-wiejskie – 23,8% oraz gminy miejskie – 1,2%). Warto przy tym zauważyć, że w badanym okresie (2004 r.) zaznaczył się wyraźny wzrost udziałów wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego (wynoszący dla ogółu gmin województwa lubelskiego 17,5%, przy wskaźniku dla całego kraju na poziomie 18,1%), z realizowanych zaś badań ankietowych wynika planowana wzmożona aktywność inwestycyjna gmin w kolejnych latach (zakładany jest wzrost udziałów wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem o 5-6 punktów procentowych w porównaniu 2004 r.) [12, s. 30 (tab. 14)]. Planowana aktywność inwestycyjna ma swoje źródło zarówno w możliwości korzystania ze środków funduszy strukturalnych, jak i pozyskiwania przychodów zwrotnych w ramach realizowanych wieloletnich planów inwestycyjnych. Należy dodać, że przychody zwrotne realizowane przez gminy województwa lubelskiego były w 2004 r. blisko dwukrotnie wyższe od sumy deficytów gmin. Nadwyżka ta (w kwocie ponad 70 mln zł), pozostając na rachunkach bankowych, wykorzystywana była – poza spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań – do finansowania wydatków inwestycyjnych w kolejnym roku budżetowym [12, s. 39 (tab. 20)].

Tabela 1. Instrumenty planowania strategicznego stosowane w badanych gminach woj. lubelskiego

Wyszczególnienie	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Gminy ogółem	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Strategia rozwoju gminy	10	83,3	18	100,0	98	73,7	124	76,1
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	12	100,0	18	100,0	109	82,0	139	85,3
Wieloletni plan inwestycyjny	6	50,0	14	77,7	102	76,7	122	74,8

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań ankietowych gmin wynika, że aż 94,0% z nich, dla zapewnienia adekwatnej w stosunku do potrzeb inwestycyjnych wysokości kapitału, pozyskało zwrotne środki pieniężne na rynku finansowym. Głównym źródłem finansowania inwestycji badanych gmin były kredyty i pożyczki o charakterze preferencyjnym – na to źródło wskazało w badaniach (tab. 2) 137 jednostek (84,1% próby), przy czym dla 46% gmin (16,6% gmin miejskich, 33,3% gmin miejsko-wiejskich oraz 50,4% gmin wiejskich) było to jedyne źródło finansowania. W 66 przypadkach (40,5% gmin) stosowano kredyty i pożyczki o charakterze komercyjnym. W najmniejszym stopniu dotyczyło to gmin wiejskich (36,8%), równocześnie jednak dla 7,5% z nich instrumenty komercyjne były jedynym wykorzystywanym źródłem. Większość jednostek samorządu terytorialnego stosujących kredyty i pożyczki komercyjne starała się jednak dywersyfikować swoje źródła finansowania, traktując instrumenty komercyjne jako źródło uzupełniające do środków pozyskanych w ramach instrumentów preferencyjnych. Z danych Regionalnej Izby Obračunkowej w Lublinie wynika ponadto, że jednostki samorządu terytorialnego zaciągają przede wszystkim kredyty i pożyczki długoterminowe – ich udział w ogólnej kwocie zobowiązań w 2004 r. wyniósł 70,1%.

Tabela 2. Zwrotne źródła finansowania działalności inwestycyjnej wykorzystywane przez gminy województwa lubelskiego

Jednostki samorządu terytorialnego	Kredyt/pożyczka preferencyjna		Kredyt/pożyczka komercyjna		Emisja obligacji komunalnych		Inne	
	liczba wskazań	% wskazań	liczba wskazań	% wskazań	liczba wskazań	% wskazań	liczba wskazań	% wskazań
Gminy miejskie	10	83,33	7	58,33	3	25,00	0	0,00
Gminy miejsko-wiejskie	16	88,89	10	55,56	3	16,67	1	5,56
Gminy wiejskie	111	83,46	49	36,84	4	3,01	8	6,02
Gminy ogółem	137	84,05	66	40,49	10	6,13	9	5,52

Źródło: opracowanie własne.

Zwraca natomiast uwagę marginalne wykorzystywanie przez gminy emisji obligacji komunalnych, które w badanym okresie stanowiły źródło przychodów jedynie dla 6,1% gmin. Należy dodać, że według danych RIO w strukturze wliczonych do długu publicznego zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego związanych z realizowanymi wcześniej przychodami udział zobowiązań z tytułu emisji obligacji stanowił w 2004 r. 6,52% dla ogółu gmin (w tym 12,97% dla gmin miejskich, 10,77% – gmin miejsko-wiejskich, 2,5% – gmin wiejskich) [12, s. 44 (tab. 24)]. Tak niski odsetek respondentów pozyskujących środki z emisji obligacji oznacza niewykorzystywanie przez gminy możliwości optymalnego kształtowania instrumentarium długoterminowych kapitałów obcych.

W wymiarze przeciętnym różna intensywność stosowania preferencyjnych i komercyjnych instrumentów finansowych przez poszczególne rodzaje gmin znajduje odzwierciedlenie w subiektywnej ocenie zdolności kredytowej dokonanej przez respondentów. Uzyskane w badaniu wyniki (w skali od 1 – ocena bardzo niska do 5 – ocena bardzo wysoka) kształtowały się następująco: 3,33 – gminy wiejskie, 3,55 – gminy miejsko-wiejskie, 3,58 – gminy miejskie, pokrywając się wprost proporcjonalnie ze stopniem wykorzystania instrumentów komercyjnych. Warto podkreślić, że władze samorządowe analizowanych gmin obecną zdolność kredytową swoich jednostek oraz jej perspektywy oceniły niżej niż banki. Może to wynikać z nadmiernej ostrożności przedstawicieli samorządu lub świadomości istotnego wpływu czynników jakościowych i/lub zewnętrznych na faktyczną sytuację kierowanych przez nich podmiotów³.

Nieco ponad 5,5% jednostek objętych badaniem wskazało, że stosuje inne – obok już wymienionych – zwrotne źródła finansowania działalności inwestycyjnej, a wśród nich pożyczki z funduszy celowych oraz kredyty krótkoterminowe w rachunku bieżącym i odroczenie płatności. Konstrukcja krótkoterminowych źródeł zwrotnych odpowiada jednak finansowaniu działalności bieżącej, nie jest natomiast wskazana dla finansowania inwestycji.

Preferowanie przez jednostki samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek, przy znacznie mniejszym wykorzystaniu emisji papierów wartościowych wynika z różnych przyczyn, wśród których należy wskazać zarówno brak wiedzy o instrumentach rynku kapitałowego ze strony organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i niedostateczne zaangażowanie instytucji finansowych w promocję tych instrumentów. Z istoty obligacji jako instrumentu dłużnego wynika bowiem atrakcyjność tego źródła finansowania inwestycji samorządowych, wyrażająca się przede wszystkim w niższych kosztach pozyskania kapitału, braku konieczności ustanawiania zabezpieczenia oraz w realizacji funkcji pozafinansowych⁴.

Szczegółowa analiza czynników, które w opinii gmin decydowały o wyborze danego źródła finansowania inwestycji, opierała się na wskazaniu przesłanek decydujących o zastosowaniu konkretnego instrumentu oraz na ocenie skali wpływu tej przesłanki na podjęcie ostatecznej decyzji (tab. 3).

Za najbardziej istotną przesłankę wyboru źródła finansowania projektów inwestycyjnych większość gmin uznała koszt pozyskania kapitału (przeciętna ocena 4,57). W przypadku kredytów i/lub pożyczek o charakterze preferencyjnym, dla których koszt kapitału w dużej mierze decyduje o specyfice tego typu instrumentów, przeciętna ocena wystawiona przez gminy była jeszcze wyższa i kształtowała się na poziomie 4,62. Ponad 60% respondentów wskazujących tę przyczynę jako

³ Prowadzone odrębnie badania zdolności kredytowej, uwzględniające metody wybranych banków, skupiały się wyłącznie na ocenie czynników ilościowych, całkowicie pomijając wpływ czynników jakościowych czy specyficznych czynników zewnętrznych (wynikających np. z lokalizacji podmiotu) na jego zdolność kredytową.

⁴ Regulacje ustawowe dotyczące zasad emisji obligacji oraz rodzaje i funkcje obligacji omawiają m.in. prace: [9; 7, s. 130 i n.].

istotną przyznało jej najwyższą rangę (5). Na drugim miejscu znalazł się preferencyjny charakter instrumentu (4,36), wynikający ze stosowanych ułatwień w spłacie rat kapitałowych (odroczenie terminów płatności), umorzenia całości lub części rat kapitałowych i/lub odsetek itp. Największe znaczenie przypisały temu czynnikowi gminy miejskie (średnio 4,78 wobec oceny pozostałych jednostek na poziomie 4,3). Co ciekawe, koszt pozyskania kapitału oraz preferencyjny charakter instrumentu nie stanowiły najważniejszych przesłanek dla gmin wiejskich, dla których – w wymiarze przeciętnym – większe znaczenie miał koszt przygotowania dokumentacji niezbędnej do procedury pozyskania środków (4,74). Wśród innych determinantów decydujących o wyborze tego źródła finansowania i ocenianych jako bardzo istotne (ocena przeciętna powyżej 4,1) znalazły się także: dostępność źródła (4,23), doświadczenie nabyte we wcześniejszych procesach aplikacji (4,15) oraz czas pozyskania kapitału (4,13).

Tabela 3. Ocena czynników wyboru zwrotnych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej gmin województwa lubelskiego

Czynniki wyboru	Gminy miejskie			Gminy miejsko-wiejskie			Gminy wiejskie			Gminy ogółem		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Czas pozyskania kapitału	3,22	3,86	3,50	4,21	4,27	3,50	4,21	4,22	3,82	4,13	4,19	3,72
Koszt kapitału	5,00	5,00	4,50	4,81	4,36	5,00	4,55	4,54	4,13	4,62	4,54	4,33
Koszt przygotowania dokumentacji	2,86	3,20	2,75	3,53	3,09	3,50	4,74	3,71	3,93	3,65	3,56	3,65
Możliwość samodzielnego przygotowania dokumentacji	3,50	4,00	3,25	3,93	4,00	4,00	4,11	4,19	3,65	4,05	4,14	3,64
Preferencyjny charakter instrumentu	4,78	3,00	3,50	4,31	3,22	4,75	4,33	3,46	3,53	4,36	3,89	3,74
Dostępność źródła	4,33	3,60	4,50	4,29	4,00	4,25	4,21	4,07	3,81	4,23	4,02	4,00
Wcześniejsze doświadczenie	4,00	2,50	4,75	4,29	4,20	4,50	4,15	4,02	3,31	4,15	3,90	3,75

Stosowana skala: od 1 – czynnik mało istotny do 5 – czynnik bardzo istotny; objaśnienia:

A – kredyty i pożyczki o charakterze preferencyjnym, B – kredyty i pożyczki o charakterze komercyjnym, C – emisja obligacji komunalnych

Źródło: opracowanie własne.

Spośród wszystkich przesłanek wyboru kredytów i/lub pożyczek o charakterze komercyjnym zdefiniowanych przez badane gminy, za najważniejsze – obok kosztu kapitału (4,54) – uznane zostały szybkość postawienia do dyspozycji środków finansowych (4,19) oraz możliwość samodzielnego opracowania wniosku kredytowego, zgromadzenia i opracowania pozostałych informacji niezbędnych do przeprowadzenia procedury kredytowej (4,14). Niemal $\frac{3}{4}$ gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz 100% gmin miejskich wskazujących koszt kapitału jako istotną determinantę wyboru przyznało jej najwyższą rangę (5). Dla ostatniej kategorii gmin koszt kapitału jest w ogóle jedyną przesłanką uznaną przez władze samorządowe miast za istotną. Natomiast gmi-

ny miejsko-wiejskie wskazują dodatkowo na wcześniejsze doświadczenie przy pozyskiwaniu kredytów komercyjnych (4,20). Zwraca również uwagę uznanie po raz kolejny za bardzo istotny czynnik możliwości samodzielnego przygotowania dokumentacji. Można przypuszczać, że procedura kredytowa stosowana wobec samorządów i związana z tym konieczność skompletowania wymaganej dokumentacji dla większości urzędników samorządowych nie stanowi problemu.

Niepokojącym zjawiskiem, co wskazano wcześniej, jest niski odsetek gmin przeprowadzających emisje obligacji komunalnych w celu zdobycia środków na sfinansowanie inwestycji. Jest to sytuacja dość zaskakująca, zważywszy na sposób postrzegania tego instrumentu w wymiarze przeciętnym przez większość gmin. Z drugiej strony analiza przesłanek wyboru obligacji stosowanych przez poszczególne jednostki wskazuje na głębokie rozbieżności występujące w układzie rodzajowym gmin. Koszt kapitału (4,33) oraz dostępność źródła (4,00) w największym stopniu wpływały na decyzję o przeprowadzeniu emisji, zwraca jednak uwagę waga kosztu kapitału – najniższa wśród dotychczas omawianych instrumentów. Na trzecim miejscu wskazywano najczęściej preferencyjny charakter obligacji, jednak z oceną zdecydowanie niższą (3,74, jedynie w gminach miejsko-wiejskich była to druga w kolejności przesłanka wyboru z bardzo wysoką oceną istotności – 4,75). Może to oznaczać, że jednostki samorządu terytorialnego nie do końca zdają sobie sprawę, że finansowanie inwestycji gminnych poprzez emisję obligacji jest rozwiązaniem najbardziej odpowiadającym ich preferencjom i potrzebom, choć doceniają możliwości pozyskania kapitału o relatywnie niskim koszcie w wysokości oczekiwanej przez emitenta. Wydaje się przy tym, że największe doświadczenie w stosowaniu emisji obligacji komunalnych mają gminy miejskie (najwyższa ocena przypisana temu czynnikowi – 4,75 wobec oceny 3,3 w gminach wiejskich), co w jakimś stopniu jest konsekwencją większej dostępności instrumentu dla tych podmiotów niż dla jednostek wiejskich (odpowiednio ocena 4,5 wobec 3,8). Podsumowując, należy stwierdzić, że zastosowanie emisji obligacji przez gminy w województwie lubelskim jest zdecydowanie za niskie w stosunku do potencjalnych możliwości i efektywności.

3. Podsumowanie

Wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne stanowi ważny instrument efektywnego zarządzania rozwojem jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiając powiązanie bieżących decyzji budżetowych z długookresowymi celami rozwoju. Proces wieloletniego planowania finansowego i inwestycyjnego, zapewniający przygotowanie szczegółowych prognoz dochodów i wydatków budżetowych oraz wolnych środków stanowiących własne źródło finansowania zadań inwestycyjnych w każdym roku objętym planem, ułatwia efektywne wykorzystanie własnych środków finansowych oraz środków ze źródeł zewnętrznych, na sfinansowanie zadań zawartych w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Wieloletni plan inwestycyjny jest dokumentem zawierającym zbiór zadań inwestycyjnych (z hierarchizacją tych zadań, harmonogramem ich realizacji oraz określeniem źródeł finansowania), które jednostki samorządu terytorialnego zamierzają zrealizować. Powiązanie wieloletniego planowania inwestycji z planowaniem finansowym sprzyja racjonalizacji wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc skuteczne narzędzie podwyższania efektywności lokalnej polityki budżetowej. Biorąc pod uwagę wykorzystywane w coraz szerszym stopniu fundusze strukturalne UE jako źródła finansowania inwestycji, należy wskazać, że zakres czasowy wieloletnich planów inwestycyjnych powinien być skorelowany z systemem wieloletniego planowania obowiązującym w UE.

Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują różne źródła finansowania realizowanych programów inwestycyjnych. Głównym zwrotnym źródłem finansowania pozostają nadal kredyty i pożyczki o charakterze preferencyjnym, w dalszej kolejności kredyty komercyjne, a dopiero później emisje obligacji komunalnych. Warto jednak zaznaczyć, że ze względu na atrakcyjność emisji dłużnych papierów wartościowych, wyrażającą się przede wszystkim w niższych kosztach pozyskania kapitału, jednostki samorządu terytorialnego w szerszym zakresie powinny odwoływać się do tego źródła finansowania. Staje się to szczególnie ważne w kontekście realizacji długookresowych strategii inwestycyjnych.

Literatura

- [1] Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- [2] Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- [3] Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
- [4] Klewińska U., *Wieloletni plan inwestycyjny*, t. I i II, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- [5] Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- [6] Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- [7] *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, red. D. Korenik, AE, Wrocław 2005.
- [8] Swianiewicz P., *Finanse lokalne-teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- [9] Śliwiński P., Ostrowski J., Stepniewski M., *Obligacje komunalne i ich rola w finansowaniu inwestycji*, TWIGGER, Warszawa 2005.
- [10] *Wieloletnie planowanie finansowe*, red. K.S. Cichocki, Municipium SA, Warszawa 2001.
- [11] *Wieloletnie plany inwestycyjne*, red. R. Stanek, D. Śmiałowski, Municipium SA, Warszawa 2001.
- [12] *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2004 r.*, Zeszyty Problemowe, z. 46, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, Lublin 2005.

LONG-TERM INVESTMENT AND FINANCIAL PLANNING IN THE SYSTEM OF COMMUNE MANAGEMENT

Summary

The combination of long-term investment planning with financial planning enhances the rationalization of investment expenditures and improves the effectiveness of local budget policy. Preferential credits and loans, and then commercial credits, remain the main repayable source of investments financing. Also structural funds are increasingly used, and therefore, the time scope of long-term investment plans should be correlated with the system of long-term planning existing in the EU. However, for the reason of attractiveness, the issuance of municipal bonds should be used to a larger extent. It becomes especially important in the context of execution of long-term investment strategies.

MNOHALETÉ INVESTIČNÍ A FINANČNÍ PLÁNOVÁNÍ V SYSTÉMU ŘÍZENÍ OBCÍ

Anotace

Propojení otázky dlouhodobého investičního plánování s finančním plánováním, dává možnost zdokonalit realizaci investičních výdajů a zlepšuje efektivitu lokální rozpočtové politiky. Preferenční úvěry a půjčky a také komerční úvěry jsou hlavním, možným zdrojem k financování investic. Stále častěji se využívají strukturální fondy, a proto je nutné přizpůsobit časové plány dlouhodobých investic systémům dlouhodobého plánování fungujícího v Evropské unii. Také proto, z pohledu atraktivnosti aktivit, by měla být stále více uplatňována emise lokálních dluhopisů. Je významná především s ohledem na realizaci dlouhodobých investičních strategií.

LANGJÄHRIGE INVESTITIONS – UND FINANZPLANUNG IM SYSTEM DER GEMEINDEVERWALTUNG

Zusammenfassung

Die Verbindung der Problematik langfristiger Investitionsplanung mit der Finanzplanung bildet die Möglichkeit die Realisierung der Investitionsausgaben zu vervollkommen sowie die Effektivität der lokalen Budgetpolitik zu verbessern. Vorzugskredite und Darlehen, sowie auch kommerzielle Kredite bilden die wichtigste Quelle für die Abzahlung der investierten Investitionen. Immer öfter werden auch strukturelle Fonds genutzt, folglich sollte man den Zeitbereich der Pläne langfristiger Investitionen mit dem langfristigen Planungssystem der Europäischen Union korrelieren. Deshalb auch, wegen der Attraktivität des Vorhabens sollte die Emission lokaler Obligationen im höheren Umfang eingesetzt werden. Dies ist besonders wichtig im Kontext der Realisierung langfristiger Investitionsstrategien.