

Wieloletnie prognozowanie finansowe a konstrukcja wskaźnika zadłużenia szansą czy barierą dla rozwoju samorządu terytorialnego na przykładzie powiatów województwa zachodniopomorskiego

Bogdan Wankiewicz, Paweł Gwozdecki*

Streszczenie: Na samorządach w dużej mierze spoczywa odpowiedzialność za pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego. Samorządy terytorialne stały się ważnymi podmiotami zarządzania finansami na poziomie regionalnym i lokalnym. Podstawą gospodarki finansowej samorządu terytorialnego jest budżet, który stanowi wygodne narzędzie oddziaływania finansowego i ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy społeczności lokalnej. Aby budżet mógł spełniać swoje cele i zadania w strategii rozwojowej JST, musi podlegać czynnikom spajającym, między innymi WPF, gdzie zamierzenia strategiczne z kolejnymi rocznymi budżetami stanowiłyby podstawę do długofalowego planowania.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, równowaga budżetowa, wieloletnia prognoza finansowa, wskaźnik zadłużenia

Wprowadzenie

Zawarte w planach finansowych założenia, jak: maksymalny poziom zadłużenia i deficytu, dopuszczalny poziom płac, wydatki inwestycyjne i inne wydatki, muszą być jednolite, precyzyjne we wszystkich jednostkach i komórkach. Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadziła narzędzie w postaci wieloletniej prognozy finansowej (WPF)¹. Był to pierwszy krok do stworzenia WPF w jednostkach samorządu terytorialnego (JST).

Przewidywanie przyszłych zdarzeń społeczno-gospodarczych, zabezpieczenie niezbędnych środków do wykonania tych zadań oraz uwiarygodnienie takich czynników, jak: czas, okres badawczy i szybkość zmian badanej zmiennej, jest niezmiernie ważne w procesie budowy prognozy (Owsiak, 2008, s. 34–35). WPF oraz jej poszczególne części, które są planowane w JST, muszą być zgodne z przyjmowanymi do realizacji założeniami

* dr Bogdan Wankiewicz, Starosta Wałecki, PWSZ Wałecz, Starostwo Powiatowe w Wałeczu, PWSZ w Wałeczu, e-mail: bogdan.wankiewicz@wp.pl, starosta@powiatwalecki.pl; mgr Paweł Gwozdecki, Starostwo Powiatowe w Wałeczu, e-mail: gwozda@poczta.onet.pl.

¹ Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

organizacyjnymi. W efekcie końcowym musi to być dokument spójny i zawierający realne do wykonania zadania dla danej JST, a założenia dotyczące planowanych zadań do realizacji przewidywalne w przyszłości². Ważnym aspektem w planowaniu i następnie realizacji zadań JST jest uszczegółowienie poszczególnych etapów niezbędnych do opracowania WPF. W związku z tym należy uwzględnić przedsięwzięcia, które są związane z (Dylewski, 2011b, s. 272):

- a) programami finansowymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE;
- b) umowami o partnerstwie publiczno-prawnym;
- c) umowami, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy;
- d) gwarancjami i poręczeniami udzielanymi przez JST.

Ważną formą działania samorządu terytorialnego jest jego samodzielność finansowa związana najczęściej z samodzielnością gromadzenia dochodów i pozyskiwania środków zwrotnych oraz planowania i dokonywania wydatków na cele bieżące i na cele rozwojowe, co w konsekwencji ma wpłynąć na właściwe prowadzenie gospodarki budżetowej. Celem artykułu jest ukazanie WPF jako narzędzia przydatnego w zarządzaniu finansami lokalnymi, w konstruowaniu budżetu i wpływu WPF na zarządzanie długiem samorządowym. Podjęto próbę ukazania przydatności WPF, ale też i niebezpieczeństw, które mogą spowodować, że dokument będzie przydatny tylko dla potrzeb statystycznych ze względu na sporządzanie prognoz finansowych dłuższych niż 4 lata.

1. Zasada zrównoważonego budżetu bieżącego a program ostrożnościowy jako skuteczne ograniczenie wzrostu zadłużenia JST

Samorząd terytorialny jest odpowiedzialny za wypełnianie podstawowych funkcji państwa wobec obywateli. Zadania, jakie nałożyła na niego Konstytucja, w sposób istotny oddają sens funkcjonowania JST. Świadczenie wszystkich podstawowych usług publicznych, troska o zapewnienie obywatelom pomocy i ochrony w trudnych sytuacjach życiowych, a także tworzenie warunków do rozwoju lokalnej gospodarki spowodowało, że samorząd terytorialny ma do spełnienia ważne posłannictwo wobec społeczności, a potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne są przedmiotem stałej oceny (Wankiewicz, 2009, s. 25).

Ważnym czynnikiem określającym warunki działania samorządu terytorialnego są zasoby finansowe oraz właściwie zaplanowany budżet, który powinien pełnić rolę podstawowego instrumentu w procesie planowania (Dylewski, 2007, s. 95). Budżet jako plan finansowy dochodów i wydatków powinien być zgodny w swej budowie z zasadami budżetowymi. Zawarta w ustawie o finansach publicznych zasada równowagi budżetowej została zmodyfikowana o środki europejskie zarówno w budżecie państwa, jak i w budżecie JST

² Artykuły 226–232 u.f.p. wskazują na precyzyjność i realność przy konstruowaniu planów finansowych.

na poziomie bieżącej działalności. Jednocześnie należy pamiętać, że budżet JST musi się równoważyć również w momencie jego bieżącego wykonania (Stolarz-Krzysz, 2012, s. 65). W budżecie JST wyodrębnia się część bieżącą i majątkową, co pozwala na prześledzenie jego struktury, wzajemnych powiązań oraz równowagi pomiędzy stroną dochodową i przychodową a wydatkową i rozchodową. Od kilku lat stworzyły się nowe możliwości ekonomiczne finansów publicznych, które są wynikiem powstania nadwyżki operacyjnej. Jest to nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Ta nowa kategoria umocowana w ustawie o finansach publicznych ma przede wszystkim ograniczyć zapotrzebowanie JST na środki zwiększające dług publiczny. Jest to widoczne w budżetach samorządów powiatowych województwa zachodniopomorskiego, którego zbiorcze zestawienie zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Kształtowanie się budżetu powiatów województwa zachodniopomorskiego (zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Rok			
		2012	2013	2014	2015
1.	Dochody ogółem, w tym:	1 192 787 022	1 223 343 656	1 213 093 501	1 213 767 117
	a) bieżące Db	1 105 525 450	1 151 872 267	1 151 558 555	1 129 342 381
	b) majątkowe Dm	87 261 572	71 471 389	61 534 947	61 534 947
2.	Wydatki ogółem, w tym:	1 202 950 137	1 198 389 214	1 216 336 282	1 188 961 523
	a) bieżące Wb	1 056 255 235	1 096 348 553	1 083 482 711	1 060 909 206
	b) majątkowe Wm	146 694 902	102 040 661	133 053 570	128 052 317
3.	Przychody ogółem w tym:	132 089 708	130 335 385	107 895 493	97 541 436
	a) nadwyżka budżetowa + wolne środki	72 152 266	45 637 016	46 857 036	58 814 801
	b) spłata pożyczek	4 043 042	1 705 708	1 899 085	2 527 712
	c) kredyty i pożyczki	54 504 400	34 172 660	40 106 539	36 198 922
	d) papiery wartościowe	1 390 000	48 820 000	17 800 000	–
4.	Rozchody ogółem, w tym:	77 161 378	103474222	48 741 210	59 297 746
	a) udzielane pożyczki	2 630 000	2 661 988	1 643 385	1 945 000
5.	Nadwyżka operacyjna No (I a – II a)	49 270 215	55 523 714	68 075 843	68 433 175
6.	Uzupełnienie środków na wydatki majątkowe przychodami (II b – I b) – V	10 163 115	–	3 442 780	–
7.	Udział przychodów w wydatkach majątkowych w przychodach ogółem (%) (VI / VII)	8	–	3	–
8.	Udział przychodów zwrotnych w przychodach ogółem (%) (III d + III e) / III	42	64	54	37

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2012–2015 tylko trzy powiaty nie zanotowały nadwyżki operacyjnej. W 2013 roku powiat wałecki zanotował deficyt w kwocie 6 834 329,50 zł związany z jednorazową spłatą zobowiązań, głównie wobec ZUS, przejętych po przekształconym szpitalu powiatowym. Zobowiązania te, zaliczane do wydatków bieżących, zostały spłacone uzyskaną pożyczką z budżetu państwa. Pozostałe dwa przypadki wystąpiły w roku 2014 i dotyczyły powiatu kamieńskiego i pyrzyckiego. W ogólnym rozrachunku nadwyżki bieżące wykazywały tendencje wzrostową i porównując początek i koniec badanego okresu, należy stwierdzić 39-procentowy wzrost. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących w 2012 roku wyniósł 0,04%, a w 2015 roku minimalnie wzrósł i wyniósł 0,06%. Konieczność finansowania inwestycji przychodami (deficyt budżetowy) wystąpił w 2012 oraz 2014 roku. Były to lata o najwyższym udziale wydatków majątkowych w wydatkach ogółem – odpowiednio 12,2 oraz 10,9%. Łączne nadwyżki budżetowe wypracowane były w latach 2013 oraz 2015 i wyniosły około 25 mln zł. W 2013 roku przeznaczone były przede wszystkim na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek. Rozchody były o 34,1% wyższe niż w roku poprzednim i ponad dwukrotnie wyższe niż w roku następnym. Również w 2013 roku widoczne są działania restrukturyzacyjne zadłużenia poprzez najwyższą w analizowanym okresie emisję papierów wartościowych. Wyjaśnieniem specyfiki 2013 roku jest wejście w życie nowego sposobu określania możliwości zaciągania i spłaty długu przez JST za pomocą indywidualnych wskaźników opartych na nadwyżkach bieżących.

Determinacja jednostek w celu utrzymania jak najwyższego wyniku bieżącego jest szczególnie widoczna dla 2015 roku. Przy spadających dochodach bieżących o ponad 22 mln zł w stosunku do 2014 roku ograniczono wydatki bieżące o podobną kwotę. W 2015 roku zaznaczył się spadek zaciąganych kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych do 37% wszystkich przychodów. Nadwyżka operacyjna przewyższyła sumę spłat długów o ponad 11 mln zł. Dała tym samym większy margines bezpieczeństwa niż ten wynikający z wyliczonego wskaźnika. Różnica między dopuszczalnym wskaźnikiem zadłużenia a faktycznie wykonanym bez odliczeń dla 2015 roku wynosi zaledwie 0,01%. Natomiast nadwyżka bieżąca przewyższa rozchody związane ze spłatą długu o 19%. Różnica ta wskazuje na niedoskonałość metody prognozowania możliwości spłaty długów przez jednostki na podstawie wskaźnika z art. 243 u.f.p.

2. WPF a zarządzanie długiem publicznym

Samorząd terytorialny ma konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność w zakresie wykorzystywania określonych zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zagwarantowana samodzielność finansowa w sferze gromadzenia dochodów oraz pozyskiwania środków zwrotnych, jak i planowania oraz dokonywania wydatków na cele bieżące i majątkowe ma wpływ na właściwe prowadzenie gospodarki budżetowej. Z dostępnych analiz wynika, że większość samorządów powiatowych boryka się z problemem niższych wpływów budżetowych, co ma w konsekwencji wpływ na realizację inwestycji

i możliwość wykorzystania środków unijnych. Aby uniknąć redukcji inwestycji, samorzady zwiększają zadłużenie, powiększając tym samym dług publiczny (Adamiak, 2012, s. 73).

Budżet samorządów terytorialnych ze względu na możliwość kształtowania wpływów i wydatków uważany jest za jeden z głównych instrumentów mających wpływ na rozwój lokalny. Obecnie najważniejszym elementem tego procesu jest budżet roczny. Niedoskonałości tego procesu planistycznego, który był realizowany w samorządzie, doprowadziły do powołania instytucji WPF. W tym przypadku położono nacisk na aspekt średnio- i długoterminowy, co spowodowało zwiększenie obiektywizmu w podejmowanych decyzjach oraz lepszą alokację środków publicznych (Dylewski 2011a, s. 153). W ustawie o finansach publicznych w sposób szczególny zaakcentowano związek WPF z budżetem i jego wpływ na zarządzanie długiem publicznym, a także na właściwą prognozę wysokości długu jako źródła finansowania przedsięwzięć rozwojowych. Zmiany nastąpiły w zakresie limitowania i monitorowania poziomu zadłużenia JST, a ograniczenie, które szczególnie dotyka powiatów i gmin, to dotyczy zakazu uchwalania budżetu przez organ stanowiący JST, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W tym kontekście może wystąpić wyjątek, który stanowi, że wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z bezzwrotnymi środkami zagranicznymi, jeżeli nie zostały one przekazane w danym roku budżetowym.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku wprowadziła na poziomie JST obowiązek opracowania WPF. Zobowiązanie samorządów do opracowania WPF ma zapewnić długo-okresową – minimum czteroletnią – perspektywę prowadzenia gospodarki finansowej.

3. Wskaźnik zadłużenia szansą czy barierą dla rozwoju samorządu terytorialnego

Obowiązujący obecnie sposób obliczania limitu zadłużenia oparty na średniej nadwyżek bieżących z trzech lat obiektywniej określa potencjał kredytowy JST niż wcześniej obowiązujące wskaźniki. Sztuczne wskaźniki 60 i 15% to progi, które w żaden sposób nie pozwalały uwzględnić różnic finansowych między samorządami. Wprowadzenie wyłączeń z algorytmu określonego w art. 243 u.f.p. długu zaciąganego na finansowanie wkładu z budżetu środków europejskich umożliwia uniknięcie ryzyka utraty płynności na skutek przedłużającego się procesu refundacji poniesionych wydatków.

Jednak określony w przepisach wskaźnik ma swoje wady, gdyż limit zadłużenia może spowodować, że organ stanowiący nie będzie mógł uchwalić budżetu, ponieważ w roku budżetowym i w każdym kolejnym roku po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadającej w danym roku budżetowym: spłat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, a także odsetkami od kredytów i pożyczek krótkoterminowych, wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych

dochodów ogółem budżetu nie może być wyższa od średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży z majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodu ogółem budżetu obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right).$$

Przed wszystkim krzywdząca wydaje się kwestia umieszczania po jego obydwu stronach kosztów obsługi zadłużenia. Stanowi on składniki wydatków bieżących, wpływając degradująco na wynik prawej strony wzoru. Jest też ujęty po lewej stronie, stanowiąc sumę licznika ułamka określającego poziom udziału długu wraz z kosztami jego obsługi w stosunku do dochodów. Taki stan powoduje, że aby spełnić relacje zawarte w art. 243 u.f.p., nadwyżka bieżąca musi być wyższa o koszty obsługi długu, które i tak są w niej zawarte. Przy stosunkowo niskich kosztach taka sytuacja nie jest dolegliwa i może wręcz stanowić pewien bufor bezpieczeństwa, lecz wraz ze wzrostem kosztów powoduje konieczność wypracowywania dodatkowych środków i kierowania ich na wydatki majątkowe lub pozostawiania ich jako nadwyżek do finansowania wydatków lat następnych. Ten proces odbywa się kosztem zaniechania wydatków bieżących.

Ustawodawca, wprowadzając ograniczenia między innymi zakazu uchwalenia budżetu przez organy stanowiące JST, wykluczył możliwość wykonywania wydatków, w których wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody, czyli dostosowanie wydatków bieżących do możliwości finansowych oraz ograniczenie dotyczące przekroczenia limitów zadłużenia może spowodować niespełnienie relacji z art. 243 u.f.p. (w szczególności w sytuacji braku lub niskich dochodów ze sprzedaży majątku). Dodatkowe ograniczenia wprowadzone przez ustawodawcę, które znacząco mogą wpłynąć na sytuację finansową danego samorządu, to udział jego poprzez udzielenie gwarancji i poręczeń we wspólnej inwestycji w ramach związku komunalnego (Drozdowski, Józwiak, Wiktorowska, Walczak, 2009, s. 136).

Ciągły wzrost zadłużenia JST w sytuacji pogorszenia relacji pomiędzy dochodami a wydatkami może spowodować wystąpienie długotrwałych trudności w terminowym realizowaniu zobowiązań. Jest to ostatni aspekt wprowadzonych zmian mających wpływ na sytuację finansową JST, jaką przewidział ustawodawca w art. 224 u.f.p. z budżetu państwa. Wniosek o udzielenie pożyczki JST składa do Ministra Finansów albo Banku Gospodarstwa Krajowego pod warunkiem, że Minister Finansów zlecił Bankowi czynności związane z udzieleniem JST pożyczki oraz jej rozliczenie z egzekucją (Gonet, 2008). Do wniosku należy dołączyć uchwalony przez organ stanowiący program postępowania naprawczego, dokumenty zawierające dane umożliwiające dokonanie bieżącej i prognozowanej oceny sytuacji finansowej JST oraz propozycje zabezpieczeń spłaty pożyczki (Drozdowski, Józwiak, Wiktorowska, Walczak, 2009, s. 141).

Na podstawie danych wykazanych w tabeli 1 stwierdzono, że w 2013 roku trzy samorządy powiatowe województwa zachodniopomorskiego nie wykazały nadwyżki operacyjnej,

co skutkowało niemożliwością zaciągnięcia zobowiązań i finansowania wydatków, również nie było możliwości skorzystania z innych instrumentów finansowania działalności samorządów powiatowych. W związku z tym, że obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co ustawa wyraźnie pozwala, to należy tej zasady bezwzględnie przestrzegać³. Z możliwości pomocy państwa skorzystał powiat wałecki, składając wniosek do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki w wysokości ponad 15 mln zł. Zanim jednak wniosek został przygotowany, Zarząd Powiatu w Wałczu opracował i przedłożył organowi stanowiącemu program naprawczy dla Powiatu Wałeckiego, który w ostatecznym kształcie został przyjęty do realizacji Uchwałą Rady Powiatu⁴. Po złożeniu wniosku i pozytywnej odpowiedzi Ministerstwa Finansów została podpisana umowa pożyczki na kwotę 15 167 194 zł. Środki uzyskane z budżetu państwa pozwoliły zrestrukturyzować długi przejęte po przekształconym szpitalu powiatowym. Ich główna dolegliwość oprócz znaczącej kwoty – 22 mln zł w momencie przejścia – wynikała z faktu, iż w większości nie były to rozchody, jak to ma miejsce w przypadku spłaty pospolitych tytułów dłużnych, lecz wydatki, i to o charakterze wydatków bieżących. W 2013 roku wykonanie wydatków bieżących wspartych finansowaniem z pożyczki przekroczyło znacznie dochody bieżące i silnie negatywnie odbiło się na wskaźniku określającym możliwości spłaty długu, obliczanym według nowej formuły. Jednak w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych regulujących sferę pożyczek udzielanych JST wypełnienie relacji zawartej w art. 243 u.f.p. jest konieczne dopiero w ostatnim roku spłaty zobowiązania zaciągniętego wobec Skarbu Państwa. W przypadku Powiatu Wałeckiego nastąpi to w 2029 roku.

Uwagi końcowe

WPF może pełnić ważną rolę w prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej, a dobrze przygotowana, może korzystnie wpłynąć na sytuację finansową w JST. Stanowi ważne narzędzie w zarządzaniu finansami w perspektywie czasowej. Zapewniając długoterminową równowagę finansową, zarządzanie długiem czy też planowanie z poziomu równowagi budżetu bieżącego i realizacji zadań w przyszłej perspektywie, może mieć wpływ na sytuację finansową właśnie w przyszłości.

Perspektywa finansowa 2014–2020 i założenia inwestycyjne powinny być z punktu przyjmowanych celów do realizacji możliwe do osiągnięcia. W związku z tym należy tak zabezpieczyć zasoby finansowe i niefinansowe w WPF, aby w dłuższym okresie można było realizować zadania ujęte w strategii JST.

WPF wymusza na JST wydłużenie perspektywy czasowej w celu podejmowanych przez nie decyzji. Dostęp do środków z UE i różnych programów pomocowych sprawia, że samorządy lokalne korzystają z wielu źródeł finansowania, jednak żeby inwestycja mogła być

³ Na przykład wyrok NSA w Warszawie z 19.03.2007, sygn. akt V SA/Wa 1058/07.

⁴ Uchwała Rady Powiatu nr XXIX/216/2013 z 15.11.2013.

zrealizowana, muszą dysponować „wkładem własnym”. Środki zwrotne mogą być sposobem na zwiększenie zdolności samorządów do zrealizowania zadań inwestycyjnych pod warunkiem, że samorząd będzie mógł z tego skorzystać. Ustawa o finansach publicznych określiła precyzyjnie limit zadłużenia i jasno zostało sprecyzowane, że wydatki bieżące nie mogą być finansowane dochodami z majątku oraz zaciąganiem długiem publicznym. Ustawa określiła również, że wskaźnik zadłużenia jest elementem WPF sporządzonej na podstawie uśrednienia relacji z trzech ostatnich lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów budżetu ogółem. Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że determinacja jednostek w celu utrzymania jak najwyższego wyniku bieżącego jest szczególnie widoczna dla 2015 roku. Przy spadających dochodach bieżących o ponad 22 mln zł w stosunku do 2014 roku samorządy powiatowe województwa zachodniopomorskiego ograniczyły wydatki bieżące. Zaznaczył się widoczny spadek zaciąganych kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych wszystkich przychodów.

Widoczny realizm i dokładność przygotowywanie prognozy budżetowej spowodowały, że powiaty na ogół prowadzą ostrożną politykę finansowania, a zagrożenie związane z utratą zdolności wykonywania zobowiązań jak na razie występuje bardzo sporadycznie.

Literatura

- Adamiak, J. (2012). Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami publicznymi. *Finanse Komunalne*, 1–2, 73–80.
- Drozdowski, R., Józwiak, M., Wiktorowska, U., Walczak, P. (2009). *Nowa Ustawa o finansach publicznych. Poradnik dla samorządowców*. Warszawa: Municipium SA.
- Dylewski, M. (2007). *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*. Warszawa: Difin.
- Dylewski, M. (2011a). Wymogi oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz efektywności realizacji zadań publicznych – analiza porównawcza w zakresie starych i nowych rozwiązań ustawowych. W: T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego* (s. 152–162). Warszawa: Difin.
- Dylewski, M. (2011b). Zakres formalny wieloletniej prognozy finansowej a przydatność praktyczna prognozy. W: T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego* (s. 162–165). Warszawa: Difin.
- Gonet, G. (2008). Program naprawczy jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji utraty zdolności wykonywania zobowiązań. *Finanse Komunalne*, 3, 16–24.
- Owsiak, S. (red.). (2008). *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*. Warszawa: PWE.
- Stolarz-Krzysz, E. (2012). Równowaga budżetowa w teorii i praktyce. *Finanse Komunalne*, 1–2, 65–72.
- Uchwała Rady Powiatu nr XXIX/216/2013 z 15.11.2013.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Wankiewicz, B. (2009). *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*. Warszawa: CeDeWu.

**LONGSTANDING FINANCIAL PLANNING VS NEW INDEBTEDNESS RATE
CONSTRUCTION – A CHANCE OR A BARRIER FOR SELF-GOVERNMENT
DEVELOPMENT IN NEW FINANCIAL PERSPECTIVE FOR 2014–2020**

Abstract: Self-government is largely responsible for shaping and activating economic development. Territorial self-government units have become a very important subject in local and regional finance management. Budget is the base of finance management as well as a convenient tool influencing social and economic development of local community. The budget, to be fully productive and fulfil its tasks and goals in the development strategy of a local government unit, must be the subject to some bonding factors like for example longstanding financial plan which, in turn, consists of yearly budgets having strategic intentions and being the base for longstanding planning.

Keywords: territorial self-government, budgetary equilibrium, long standing financial plan, indebtedness rate

Cytowanie

Wankiewicz, B., Gwozdecki, P. (2016). Wieloletnie prognozowanie finansowe a konstrukcja wskaźnika zadłużenia szansą czy barierą dla rozwoju samorządu terytorialnego na przykładzie powiatów województwa zachodniopomorskiego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 61–69. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-06.

