

Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman

Zrównoważony rozwój w wieloletnim prognozowaniu strategicznym i finansowym

Ekonomiczne Problemy Usług nr 115, 241-253

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA ŚLEBOCKA

ANETA TYLMAN

Uniwersytet Łódzki

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W WIELOLETNIM PROGNOZOWANIU STRATEGICZNYM I FINANSOWYM

Streszczenie

Wieloletnie planowanie strategiczne oraz prognozowanie finansowe stanowią od wielu lat jedne z kluczowych problemów zarówno teoretycznych, jak i praktycznych, z jakimi borykają się nauka finansów, prawo oraz jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wieloletniego planowania strategicznego i finansowego, pozostając nieskoordynowanymi, uniemożliwiają nie tylko właściwe ukierunkowanie wydatkowania publicznych środków finansowych, ale i w zasadzie wykluczają możliwość podjęcia skutecznych działań na rzecz realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wzrost znaczenia tej ostatniej w zakresie tzw. zielonej gospodarki, w wymiarze tak europejskim, jak i globalnym, stawia jednak nowe wyzwania, którym w najbliższym czasie sprostać będą musiały zarówno instytucje planowania strategicznego, jak i finansowego.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, strategie rozwoju lokalnego, wieloletnia prognoza finansowa

Wprowadzenie

Problematyka zrównoważonego rozwoju podjęta została po raz pierwszy blisko 40 lat temu. W swoich podstawowych założeniach miała ona na celu pogodzenie albo połączenie elementów o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Problematyka ta dopiero od kilku lat zyskuje na znaczeniu w obszarze nauki finansów i prawa, w tym prawa finansowego. Jak należy dostrzec, znaczenie to będzie z każdym rokiem rosło. Kluczowe działania finansów publicznych, do jakich niewątpliwie należy planowanie i prognozowanie wieloletnie, będą musiały odpowiedzieć na wyzwania zrównoważonego rozwoju.

Podkreślić należy, że zrównoważony rozwój nieprzerwanie pozostaje koncepcją budzącą skrajne emocje, od entuzjazmu po negację, i rodzi wiele pytań odnoszących się tak do kwestii formalnych, jak i praktycznych. Obecnie coraz częściej zrównoważony rozwój postrzegany jest nie tylko jako zasadnicza z dróg rozwoju światowego i lokalnego, ale także jako konieczność, która nie ma alternatywy. Podstawowe znaczenie zrównoważonego znaczenia w dalszym rozwoju świata podkreśliła Deklaracja *Przyszłość, której chcemy* (ang. *Future we want*) przyjęta w Rio de Janeiro podczas Szczytu Ziemi, który miał miejsce w dniach 20–22 czerwca 2012 roku. Wskazano tu na potrzebę dalszego uwzględniania zrównoważonego rozwoju na wszystkich poziomach, zintegrowania aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, uznania ich wzajemnych powiązań, tak aby osiągnąć zrównoważony rozwój w jego wszystkich wymiarach. Podkreślono, że eliminacja ubóstwa, zmiana nierównoważonych i promowanie zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji oraz ochrona i zarządzanie przyrodniczą bazą zasobową rozwoju gospodarczego i społecznego stanowią nadrzędne cele i istotne wymogi zrównoważonego rozwoju¹. Wskazano również na zieloną gospodarkę (ang. *green economy*) jako na nowy model gospodarowania, w którym zwiększeniu ulega zakres ekologicznych rozwiązań. Jak podkreślono, jest to droga do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, a nie koncepcja alternatywna. To idea wiążąca w umiejętny i spójny sposób ochronę środowiska naturalnego i wzrost gospodarczy. Obejmować ma ona w szczególności rozwój czystych technologii, odnawialnych źródeł energii, poprawę efektywności energetycznej i materiałowej, zmianę modelu konsump-

¹ http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf.

cji, tworzenie zielonych miejsc pracy, budowę gospodarki wykorzystującej różnorodność zasobów naturalnych opartej na niskoemisyjnej dostawie energii, a nawet zieloną reformę fiskalną.

Zakreślone w wymiarze międzynarodowych deklaracji cele postawią w najbliższych kilkudziesięciu latach instytucje finansowe, w tym przede wszystkim instytucje finansowego planowania strategicznego w obliczu nowych wyzwań. Z uwagi na podkreślaną priorytetową rolę działań podejmowanych u podstaw, odpowiedzi na te wyzwania będą musiały także, a może przede wszystkim, samorządy lokalne. Odpowiedź ta w warunkach polskich obejmować będzie zarówno obszar lokalnego planowania strategicznego, jak i prognozowania wieloletniego.

Celem artykułu jest wskazanie na potrzebę wypracowania właściwych materialno- i formalnoprawnych powiązań pomiędzy planowaniem strategicznym w wymiarze lokalnym, regionalnym, państwowym i międzynarodowym oraz pomiędzy lokalnym planowaniem strategicznym a wieloletnim prognozowaniem finansowym, dla potrzeb realizacji zrównoważonego rozwoju. W artykule podkreślono również kluczowe znaczenie wieloletniego prognozowania finansowego dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju na poziomie samorządowym oraz trudności w jego realizacji. Ze względu na złożoność problematyki, zostanie ona w niniejszym opracowaniu jedynie zasygnalizowana. Poszczególne zagadnienia, z uwagi na specjalizacje naukowe reprezentowane przez autorki, omówione zostaną w wymiarze interdyscyplinarnym, tj. prawno-finansowym.

1. Zrównoważony rozwój w planowaniu strategicznym

Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnych samorządów nierozzerwalnie wiązany był z ochroną środowiska naturalnego. Jak wskazywano w literaturze przedmiotu: „Te samorządy, które uznają ochronę środowiska za priorytet w ich rozwoju, nazywają swoje lokalne plany (strategie rozwoju – dop. autorek) strategiami zrównoważonego rozwoju”². Także w literaturze przedmiotu związek lokalnych strategii rozwojowych ze zrównoważonym rozwojem (strategii zrównoważonego rozwoju) wiązany był przede wszystkim z ochroną środowiska naturalnego. Mówiło się w szczególności o ekorozwoju gminy wzorowa-

² D. Burzyńska, *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 121.

nym na globalnym programie działań, czy o spójności tego programu z polityką ekologiczną państwa i regionu³.

Stwierdzić należy, że związek merytoryczny lokalnego planowania strategicznego z planowaniem na poziomie globalnym, unijnym oraz krajowym (planowaniem strategicznym w układzie pionowym, materialnym), niezależnie od stopnia jego dotychczasowego nacisku na rolę ochrony środowiska, nie podlegał i nadal nie podlega kwestionowaniu. Należy jednak zauważyć, że w związku z założeniami przyjętymi w przywołanej już Deklaracji *Przyszłość, której chcemy* z 2012 roku, aktualnie realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju wymagała będzie innego spojrzenia na kwestie ochrony środowiska naturalnego w planowaniu strategicznym, a mianowicie poprzez pryzmat zielonej gospodarki. Podkreślić należy w tym kontekście, że sam zrównoważony rozwój pozostawał, począwszy od swojego pojawienia się jako koncepcja rozwoju świata podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku, koncepcją enigmatyczną. Dopiero ostatnie lata i podkreślenie priorytetowości rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez właściwą, tj. zintegrowaną ze środowiskiem gospodarkę i konsumpcję – zieloną gospodarkę, rzuciło nowe światło na całą problematykę. Deklaracja *Przyszłość, której chcemy* wyodrębniła aż 23 obszary mieszczące się w spektrum zrównoważonego rozwoju. Zaliczono tu w szczególności: likwidację ubóstwa, bezpieczeństwo żywności i żywienia oraz zrównoważone rolnictwo, wodę i kanalizację, energię, czy zrównoważoną turystykę i transport.

Warto nadmienić, iż trend rozwoju w kierunku zielonej gospodarki widoczny był jeszcze przed Szczytem Ziemi w Rio de Janeiro w 2012 roku Odzwierciedliła go mianowicie przyjęta dla Europy już w 2010 roku *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Strategia Europa 2020)*. Wskazała ona jako jeden z trzech priorytetów rozwojowych Europy wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej⁴. Trend rozwoju w kierunku zielonej gospodarki znalazł także swój wyraz w przyjętej dla Polski (średniookresowej) *Strategii Rozwoju Kraju 2020* z września 2012 roku Strategia krajowa zwróciła ponadto uwagę na wymiar terytorialny podejmowanych działań, wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjałów regional-

³ S. Kozłowski, *Ekorozwój w gminie. Materiały informacyjne do przygotowywania programu ekorozwoju gminy*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993, s. 10.

⁴ http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

nych, znaczenie samorządu terytorialnego i innych podmiotów w dynamizacji rozwoju regionów i kraju⁵.

Wskazane powyżej dokumenty strategiczne: Deklaracja *Przyszłość, której chcemy*, *Strategia Europa 2020*, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, jak również strategie rozwoju regionalnego, powinny w kluczowy sposób oddziaływać na merytoryczną zawartość lokalnych strategii rozwojowych. Nie można jednakże pominąć znaczenia lokalnych priorytetów i potrzeb społeczno-rozwojowych. Problematyka ta stanowi od dawna przedmiot szerokich rozważań w literaturze. Zauważyć należy jednakże, że nie kwestie związków merytorycznych pomiędzy strategiami stanowią przedmiot zasadniczych dyskusji. Wskazuje się przede wszystkim, że strategie rozwojowe samorządów (strategie zrównoważonego rozwoju) nie są jedynymi dokumentami lokalnego planowania strategicznego. Spotkać możemy się również z innymi dokumentami o takim charakterze. Należą tu chociażby lokalna „Agenda 21”, czy „plan rozwoju lokalnego”. Podnosi się brak obligatoryjności sporządzania dokumentów strategicznych, powielanie strategii, brak skoordynowania z możliwościami ich finansowej realizacji, nie w pełni realizowane cele krajowe, nie wspominając o dalszych horyzontach w ich określaniu (unijnych, międzynarodowych), oddzielenie planowania strategicznego od planowania finansowego, brak monitorowania realizacji strategii rozwojowych z osiągniętymi efektami i wykorzystaniem środków finansowych.⁶ Podkreślić wymaga, że prawidłowa konstrukcja strategii rozwojowych w układzie pionowym (materialnym), a zatem związków ze strategiami rozwoju regionu, kraju, Unii Europejskiej, a nawet strategiami rozwoju globalnego, jak również stawiane im wymogi formalnoprawne stanowią przesłankę realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w jej nowym aspekcie – zielonej gospodarki. Przez wymogi formalnoprawne rozumieć należy, również w opinii autorek, w pierwszej kolejności obligatoryjność ich sporządzania, przez wymogi materialnoprawne z kolei, w szczególności ujednoczenie stawianych im wymogów w zakresie zawartości treściowej. Podstawowym problemem pozostaje jednak właściwe skoordynowanie i powiązanie planowania strategicznego z planowaniem finansowym, które powinno mieć miejsce poprzez odnośne regulacje ustawowe.

⁵ http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf, s. 9.

⁶ D. Burzyńska, *Rola inwestycji ekologicznych...*, s. 80.

2. Lokalne strategie rozwojowe a wieloletnie prognozowanie finansowe jako narzędzia dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju

Potrzeba wypracowania optymalnych powiązań pomiędzy wieloletnią prognozą finansową sporządzaną przez samorządy lokalne (WPF) a strategiami rozwoju gminy, powiatu lub województwa wynika z oczywistej przesłanki, a mianowicie programy, projekty i zadania prorozwojowe jednostek samorządu terytorialnego, będące narzędziem realizacji przyjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego celów strategii rozwoju jednostki samorządu, powinny mieć określone źródła finansowania oraz przeprowadzoną diagnozę sytuacji finansowej. WPF powinna być efektem finalnym procesu wieloletniego planowania finansowego, jak również dokładnej analizy scenariuszy finansowania zadań, których głównym założeniem ma być osiągnięcie celów określonych w strategiach rozwojowych. Należy mieć oczywiście na uwadze, że proces konstrukcji WPF nie jest działaniem o charakterze statycznym, w którym łatwo jest przewidzieć i określić wszystkie czynniki wpływające na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Punktem łączącym WPF ze strategiami rozwoju lokalnego, pokazującym jednocześnie istotę, rolę wieloletniego planu finansowego, wydaje się być na chwilę obecną, wymuszona przez ustawodawcę, konieczność planowania wszelkich przedsięwzięć inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. „Wykaz przedsięwzięć stanowi integralną część uchwały w sprawie wieloletniego planu finansowego i powinien być opracowany w formie załącznika zawierającego odrębnie dla każdego przedsięwzięcia informacje dotyczące: nazwy i celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację wykonywania przedsięwzięcia lub koordynującej jego wykonywanie, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań”⁷. W tym kontekście rodzi się ponownie pytanie, czy przedsięwzięcia rzeczywiście istotne z punktu widzenia rozwoju danej jednostki samorządowej to te, które mieszczą się jednocześnie w obszarach będących aktualnie w spectrum zrównoważonego rozwoju. Jak już powyżej wskazano, odpowiedzi na powyższe pytania udzielać powinny strategie rozwojowe samorządów, skonstruowane prawidłowo w układzie pionowym (materialnym), a zatem

⁷ E. Czolpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, www.samorzad.LEX.pl, s. 3.

prawidłowo powiązane ze strategiami rozwojowymi wyższego szczebla, jak również spełniające właściwie skonstruowane wymogi formalnoprawne. Wyzwania stojące zarówno przed Polską, jako państwem członkowskim Unii Europejskiej, jak i przed samą Unią Europejską w obliczu zmieniającego się świata i uwarunkowań życia, wymuszają bowiem ścisłą współpracę i integrację polityki samorządowej z polityką krajową, unijną, a nawet światową – aktualnie w kontekście realizacji założeń zielonej gospodarki.

Podkreślić należy, że dopiero prawidłowa konstrukcja strategii rozwojowych jest przesłanką dla właściwego sporządzania WPF. Inne wymogi stawiane WPF mają w tym układzie charakter wtórny, co oczywiście nie umniejsza ich znaczenia w kontekście innych celów, jakie stawiane są lokalnemu prognozowaniu finansowemu – racjonalności, przejrzystości, efektywności wydatkowania środków publicznych. Także zatem dla prawidłowego sporządzenia WPF, koniecznym staje się ujednoczenie ram prawnych dla tworzenia i funkcjonowania lokalnych strategii rozwojowych. Nie można jednak zapominać, że zarówno dokumenty rozwoju strategicznego, jak i powiązane z nimi dokumenty planowania finansowego wspólnie mają wspomagać realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju.

3. Problematyka wieloletniej prognozy finansowej w kontekście potrzeby osiągnięcia zrównoważonego rozwoju

Wprowadzona z początkiem 2010 roku do obowiązującego porządku prawnego WPF miała stać się odpowiedzią na finansowe aspekty optymalnej realizacji strategii rozwojowych samorządów, jak również na dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym. Miała ona za zadanie połączyć w spójną całość strategię rozwojową samorządu z wieloletnim planowaniem inwestycyjnym (WPI). „Władze gminne w momencie uchwalania budżetu oraz realizując przyjętą strategię rozwoju zmuszone były uwzględniać w swoich decyzjach zagadnienia inwestycyjne. Samo WPI stanowiło proces, którego efektem pośrednim miało być stworzenie warunków do długofalowego harmonijnego rozwoju lokalnej społeczności i gospodarki, osiąganego w drodze poprawy inwestycyjnych czynników sprzyjających rozwojowi”⁸. Miało być ono swoistym łącznikiem

⁸ D. Burzyńska, *Rola inwestycji ekologicznych...*, s. 137 i n.

między celami wyznaczanymi w strategiach rozwojowych a zadaniami przyjętymi do realizacji przez samorząd terytorialny i zawartymi w budżetach. Głównym jego celem miała być optymalizacja wydatków inwestycyjnych samorządów, ponieważ już na etapie planowania zdefiniowane miały być precyzyjnie zarówno potrzeby inwestycyjne, jak i możliwości finansowe, co wspólnie stanowić miało narzędzie umożliwiające wybór priorytetowych, najistotniejszych zadań inwestycyjnych odpowiadających w pierwszym rzędzie wizjom strategicznym.

Podstawowym założeniem przyjętej w ustawie o finansach publicznych konstrukcji WPF stało się zespolenie w całość prognoz kwot długu oraz WPI oraz wydłużenie okresu ich analizy. WPF z założenia miała stać się swoistym łącznikiem mającym za zadanie zespolić rozwiązania dotychczas funkcjonujące z nowymi. Jej głównym celem miało być, obok realizacji celów już powyżej wskazanych, zwiększenie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, zwiększenie przejrzystości polityki fiskalnej, ocena możliwości inwestycyjnych oraz zdolności kredytowej, zerwanie z zasadą roczności w wydatkowaniu środków publicznych, przyspieszenie wydatkowania środków oraz realizacji inwestycji, poprawa dostępu do zewnętrznych, w szczególności unijnych źródeł dochodów. Jak się podkreśla, „jednym z ważniejszych instrumentów polityki finansowej samorządu terytorialnego, wzmacniającym zarządzanie strategiczne w danej jednostce, może być właśnie WPF. Może być ona ważnym narzędziem poprawy alokacji środków budżetowych i integralnym elementem strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego”⁹. Wprowadzenie WPF związane było ze zmianą metod zarządzania i przejściem od stawianych przy konstruowaniu budżetu pytań o planowane zamierzenia do pytań o efekty podejmowanych działań.

Przy tak przyjętych założeniach, WPF powinna była stać się dokumentem o charakterze strategicznym w obszarze finansów, stanowiącym podstawę funkcjonowania i rozwoju samorządów. Podkreślenia wymaga jednak, że sama WPF nie była nigdy bezpośrednio wiązana z koncepcją zrównoważonego rozwoju lokalnego. Fakt ten wydaje się sam w sobie świadczyć o dotychczasowej słabości koncepcji zrównoważonego rozwoju w planowaniu strategicznym i finanso-

⁹ L. Patrzalek, *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z Wieloletnim planem finansowym państwa*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011, s. 254.

wym, mających miejsce w warunkach polskich. Temat ten pozostaje zatem sam w sobie wart pogłębionych analiz.

Wśród obecnej w literaturze przedmiotu, licznej krytyki aktualnie funkcjonującej WPF wskazuje się, że do czynników wewnętrznych utrudniających przygotowanie i realizację wieloletniej prognozy finansowej zaliczyć można przede wszystkim: brak powiązania prognozy ze strategią jednostki samorządu terytorialnego oraz z zadaniowym planowaniem budżetowym, a także konieczność wprowadzania stosunkowo częstych zmian do prognozy, wynikających z podejmowania niezaplanowanych wcześniej działań. Należy być świadomym, że WPF przygotowywana jest najczęściej przez grupę osób, mających także inne obowiązki, co utrudnia dokładne i rzetelne przeanalizowanie wszystkich elementów wpływających na jej konstrukcję i może mieć wpływ na realizm przygotowanego planu¹⁰. Ponadto na kształt wieloletniej prognozy finansowej wpływają także czynniki ekonomiczne i polityczne, mające wpływ na hierarchizację planowanych celów oraz realizowanych zadań. Do czynników zewnętrznych zaliczyć można: zmienność prognoz wskaźników makroekonomicznych, na których samorządy opierają swoje plany, znaczące ograniczenie samodzielności finansowej samorządów – zarówno w aspekcie dochodowym, jak i wydatkowym (co ma swoje źródło w ustroju państwa), ograniczenia w zakresie zaciągania zobowiązań przez samorządy, a także – stosunkowo często – długie horyzonty czasowe prognoz (sięgające np. dwudziestu lat), co obniża ich wiarygodność. Zupełnie inaczej z kolei, wyglądają kwestie dotyczące zalet i wad WPF sporządzanej przez jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia władz centralnych. Poruszane są tam kwestie związane z jawnością, przejrzystością finansów publicznych oraz efektywnym zarządzaniem środkami publicznymi. Podkreśla się, że samorząd uwypukla całkowicie odmienne aspekty tego dokumentu. Jednostki samorządu terytorialnego tworzą WPF, ponieważ jest to obowiązek nałożony na nie przepisami prawa. „W obecnej sytuacji samorządy wszystkich szczebli prowadzą intensywną akcję inwestycyjną związaną z wykorzystaniem środków w obecnej perspektywy unijnej (...). Sytuacja ta wywołuje niezrównoważone budżety, a w konsekwencji konieczność ich zbi-

¹⁰ J. Szolno-Koguc, *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami samorządowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 682, Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 2011, s. 267.

lansowania poprzez zadłużenie się JST. WPF potrzebne są zatem samorządom, aby mogły pozyskiwać finansowanie z rynków finansowych¹¹.

W kontekście przedstawionej powyżej problematyki prawidłowego funkcjonowania i realizacji WPF stwierdzić należy, iż trudno na obecnym etapie oczekiwać, iż założona rola WPF jako narzędzia finansowego planowania strategicznego oraz narzędzia pomocniczego dla strategii rozwojowych będzie mogła być wykorzystywana dla potrzeb realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Na dzień dzisiejszy organy samorządowe przyjmują ponadto strategię rozwoju, koncentrując się na wymienieniu potrzeb społeczności lokalnych, nie wiążąc ich z posiadanymi możliwościami finansowymi. Ponadto występuje brak powiązań z innymi planami wieloletnimi, jak również zwiększania rangi WPF przy jednoczesnym minimalizowaniu znaczenia rocznego planowania dochodów, wydatków i wyniku budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez uwzględnienia powiązań występujących pomiędzy tymi dokumentami¹².

Pokreślić należy, że planowanie przyszłych działań samorządowych, obecnie pozostawiające wiele do życzenia, powinno pozwolić na pełną symulację i ułatwić wybór określonego wariantu lub zamiennych rozwiązań w sferze funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że konstrukcja WPF powinna być powiązana z wyborem najbardziej efektywnych inwestycji przeznaczonych do realizacji, z określeniem kolejności ich wykonania i prezentacją podstawowych i alternatywnych planów ich finansowania. W poszczególnych zaś okresach WPF ważnym elementem staje się wyliczenie wolnych środków przeznaczanych przez samorząd na inwestycje. Co więcej, jednostki samorządu terytorialnego powinny w praktyce wdrażać zasady obejmujące koncepcję zrównoważonego rozwoju przy jednoczesnym podnoszeniu standardu usług świadczonych na rzecz swoich mieszkańców. Jednostki samorządu chcące wdrażać te zasady, ograniczone jednocześnie przez zasoby finansowe będące w ich dyspozycji, muszą poszukiwać funduszy zewnętrznych, w szczególności unijnych. Co więcej, wszelkie inwestycje finansowane z budżetu samorządu, jak się wydaje, z założenia niejako powinny przysparzać określonych, wymiernych korzyści i zwiększać katalog dochodów z obiektów infrastrukturalnych. Dotyczyć to może w szczególności zaopatrzenia ludności lokalnej w wodę pitną

¹¹ Głos Samorządowców, *Zalety i wady planowania wieloletniego z perspektywy trzeciego okresu przygotowywania projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej*, „Biuletyn Informacyjny” nr 1(76) 2013, RIO w Bydgoszczy, s. 35.

¹² L. Patrzalek, *Znaczenie wieloletniej...*, s. 254–255.

czy usługi kanalizacyjne. Korzyści te w perspektywie najbliższych lat powinny być analizowane, planowane i finansowane w kontekście koncepcji zielonej gospodarki.

Podsumowanie

Prawidłowo skonstruowane plany strategiczne rozwoju jednostek samorządu terytorialnego powinny stać się podstawą dla sprawnego, ale także akceptowanego i rozumianego przez lokalną społeczność, funkcjonowania samorządu. Nie można zapominać jednakże, że podnoszenie świadomości społecznej pozostaje kluczowe dla wprowadzania inwestycji mieszczących się w spectrum zrównoważonego rozwoju do lokalnych strategii rozwojowych i planowania ich dalszego finansowania.

Należy być świadomym roli i znaczenia wieloletniego planowania finansowego i strategicznego w funkcjonowaniu nie tylko samorządu terytorialnego, ale także szczebla centralnego. Należy być również świadomym roli i znaczenia wieloletniego planowania finansowego i strategicznego dla potrzeb realizacji wizji zrównoważonego rozwoju unijnego, a nawet globalnego. Odpowiednio opracowany, zharmonizowany system planów i strategii wieloletnich, w tym zwłaszcza finansowych, ma bowiem wymierny wpływ na poziom absorpcji w szczególności funduszy unijnych, umożliwiając realizację przyjętych założeń rozwoju Europy. „Brak powiązania planów o charakterze rzeczowym z długofalowym planowaniem finansowym pozbawia je osadzenia w realiach finansowych i osłabia skuteczność tego rodzaju planowania”¹³, jak również podważa samą zasadność ich sporządzania.

WPF jest narzędziem mającym na celu unormowanie całego procesu zadań inwestycyjnych planowanych w lokalnych strategiach rozwojowych. Powinna ona ustalać kolejność wykonywania zadań, ich zakres rzeczowy, fundusze, które służą ich realizacji. Powinna ona zabezpieczyć środki przeznaczane na finansowanie zadań w kolejnych latach w granicach, które nie naruszają bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje się w literaturze, „całościowe i długookresowe spojrzenie na sytuację finansową jednostki ma za zadanie przynosić określone korzyści: pozwala skoncentrować się na

¹³ E. Kornberger-Sokołowska, *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf>, s. 9.

przedsięwzięciach rzeczywiście istotnych (wraz z zapewnieniem środków na ich realizację), a z drugiej strony ograniczać środki na zadania o mniejszym znaczeniu.”¹⁴

Planowanie działań samorządów lokalnych zawarte w obecnie konstruowanych WPF w sposób instrumentalny, przedmiotowy i odtwórczy stara się połączyć ten dokument z planowaniem strategicznym ustanawiającym kierunek działalności jednostek samorządu terytorialnego. Okoliczność ta powinna ulec zmianie w szerokim zakresie obejmującym nie tylko WPF, ale również zasady powstawania lokalnych strategii rozwojowych.

Literatura

- Burzyńska D., *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, www.samorząd.LEX.pl.
- Głos Samorządowców, *Zalety i wady planowania wieloletniego z perspektywy trzeciego okresu przygotowywania projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej*, „Biuletyn Informacyjny” nr 1(76) 2013, RIO w Bydgoszczy.
- Kaczurak-Kozak M., *Charakter i zakres prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, PWZS IPiA, Studia Lubuskie, tom IX, Sulechów 2013.
- Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf>.
- Kozłowski S., *Ekorozwój w gminie. Materiały informacyjne do przygotowywania programu ekorozwoju gminy*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993.
- Patrzalek L., *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z Wieloletnim planem finansowym państwa*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011.
- Przyszłość, której chcemy*, Deklaracja Organizacji Narodów Zjednoczonych, 22–23 czerwca 2013, Rio de Janeiro, http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf.
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Strategia Europa 2020)*, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

¹⁴ M. Kaczurak-Kozak, *Charakter i zakres prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, PWZS IPiA, Studia Lubuskie, tom IX, Sulechów 2013, s. 221.

Strategia Rozwoju Kraju 2020, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf.

Szołno-Koguc J., *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami samorządowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 682, Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 2011.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE LONG-TERM STRATEGIC AND FINANCIAL FORECASTING

Summary

Local strategic and financial forecasting are the theoretical and practical the problems of the science of finance, law and local government units. These issues, not sufficient coordinated, cause that the proper implementation of the concept of sustainable development remains difficult. The growing importance of the concept of sustainable development, especially the green economy concept poses the new challenges to meet the local financial and strategic planning.

Keywords: sustainable development, local development strategies, long-term financial forecast

Translated by Magdalena Ślebocka and Aneta Tylman