

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

**DYLEMATY W ZAKRESIE
PLANOWANIA DŁUGOTERMINOWEGO
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W KONTEKŚCIE ZMIAN USTAWOWYCH
ORAZ DOŚWIADCZEŃ WYBRANYCH KRAJÓW***

Streszczenie: Autor zadaje pytanie, czy wprowadzony obowiązek planowania długoterminowego, w przypadkach angażowania się w projekty i przedsięwzięcia wykraczające poza rok budżetowy, przyczyni się do wzrostu efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i zwiększy skuteczność realizowanych zadań publicznych. Jest to pytanie badawcze, które wskazuje na dylematy związane z metodologią planowania wieloletniego w samorządzie. Zaprezentowane przykłady innych krajów pozwalają pozycjonować rozwiązania przyjęte w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

Słowa kluczowe: planowanie, samorząd terytorialny, finanse publiczne.

1. Wstęp

Nowa ustawa o finansach publicznych śmiało wkroczyła w obszar podejmowania decyzji o horyzoncie dłuższym niż jeden rok [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009..., poz. 1240]. Wprowadziła także elementy budżetu zadaniowego oraz bezpośrednio z nim związanego obowiązku stosowania kontroli zarządczej. Zmiany te nasuwają istotne pytanie, czy nasz samorząd oraz ramy prawne określające zasady jego funkcjonowania zmierzają w dobrym kierunku. Czy wprowadzony obowiązek planowania długoterminowego, w przypadkach angażowania się w projekty i przedsięwzięcia wykraczające poza rok budżetowy, przyczyni się do wzrostu efektywności funkcjonowania JST w Polsce i zwiększy skuteczność realizowanych zadań publicznych? Jest to pytanie badawcze i cel artykułu, które wskazują na dylematy związane z metodologią planowania wieloletniego w samorządzie.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

2. Planowanie długoterminowe – kosztowny gadżet czy zarządcza konieczność?

Podczas przeglądu dokonań w innych krajach o wysoko rozwiniętej demokracji nasuwa się pytanie, czy w naszych uwarunkowaniach i rzeczywistości nadszedł czas wymagania od osób kluczowych w zakresie zarządzania JST myślenia strategicznego. Podstawowe cechy, jakie można dostrzec w zakresie myślenia strategicznego, to innowacyjność, systemowość i praktyczność [Allaire, Firsirotu 2000, s. 10-11]. Postawom takim na pewno nie sprzyja widoczne w ostatnim okresie duże upolitycznienie systemu wyboru i zarządzania w JST. Obywatel odchodzi na drugi plan w warunkach walki politycznej. Widoczny kryzys elit politycznych daje stopniowo większy oddech kandydatom nie zawsze związanym z daną opcją polityczną. Ale jednocześnie powoduje konieczność przyjmowania dużo większego poziomu zobowiązań, z których coraz częściej dana społeczność lokalna rozlicza rządzących. Jak pokazują badania i koncepcje nowoczesnego zarządzania, wydłużanie perspektywy czasowej w procesie zarządzania zwiększa skuteczność podejmowanych decyzji. Fazy ewolucji myślenia strategicznego skorelowane są bezpośrednio z poziomem zarządzania w danej organizacji. Można wyróżnić cztery fazy ewolucji myślenia strategicznego, które przekładają się na sposób i metody zarządzania [Jakubów 2000, s. 13]:

- 1) planowanie finansowe – realizacja budżetu,
- 2) planowanie długoterminowe – przewidywanie przyszłości,
- 3) planowanie zorientowane na zewnątrz – myślenie strategiczne,
- 4) zarządzanie strategiczne – kreowanie przyszłości.

Ostatnią pożądaną fazą ewolucji myślenia i działania jest osiągnięcie poziomu zarządzania strategicznego. Wymogi formalnoprawne oraz dotychczasowa praktyka wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego powoli wchodzi dopiero w fazę drugą.

Zarządzanie strategiczne obejmuje problematykę natury ekonomicznej oraz organizacyjnej, ale także dotyka sfery problemów związanych z informacją i jej przetwarzaniem. Wykorzystuje również wiele narzędzi analitycznych. Inaczej jest to proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych [Pierścionek 1995; Griffin 2001, s. 233]. Informacja i jej umiejętne przetworzenie mają istotny wpływ na proces decyzyjny w JST oraz na kreowanie jej rozwoju.

Planowanie strategiczne (długoterminowe) jest procesem określania głównych celów jednostki samorządu terytorialnego, gromadzeniem i alokowaniem środków publicznych, a następnie postępowania zmierzającego do osiągnięcia tych celów. Polega ono na wyznaczeniu kierunku działania JST, przewidywaniu przyszłości i przygotowywaniu się do niej. Koncentruje się ono na mocnych stronach JST i tych elementach jej otoczenia, które są dla niej istotne i mogą kreować szansę sukcesu. Innymi słowy jest to proces, którego racjonalna analiza obecnej sytuacji i przyszłych

możliwości oraz niebezpieczeństw prowadzi do sformułowania zamiarów, strategii, środków i celów. Zamiary, strategie, środki i cele ukazują, jak JST, dzięki optymalnemu spożytkowaniu istniejących zasobów, wykorzystuje stwarzane przez środowisko szanse i broni się przed zagrożeniami [Kreikebaum 1996, s. 27-28; Stabryła 2000, s. 219-200]. J.R. Schermerhorn [2005, s. 191-192] wyróżnia pięć kroków typowego procesu planowania:

- 1) zdefiniowanie celów,
- 2) ocenę sytuacji bieżącej w konfrontacji z przyjętymi celami,
- 3) opracowanie założeń dotyczących kształtowania się przyszłych warunków funkcjonowania,
- 4) tworzenie alternatywnych scenariuszy,
- 5) wdrożenie planu i ocenę wyników (rezultatów).

Wskazane wyżej elementy wprowadzone w życie minimalizują prawdopodobieństwo przypadkowości w podejmowaniu decyzji dotyczących angażowania środków publicznych. Biorąc pod uwagę stopień rozwoju sektora samorządowego oraz rosnące potrzeby w zakresie rozwoju społecznego, można też wytłumaczyć przesłanki stopniowych i w dużym stopniu istotnych zmian w zakresie procesu planowania zadań publicznych, szczególnie długoterminowych.

3. Zmiany ustawowe a doświadczenia innych demokracji w zakresie planowania długoterminowego

JST otrzymały stosunkowo duże możliwości angażowania środków publicznych, nawet w takich przypadkach, kiedy przekracza to realne możliwości finansowe danego roku budżetowego. Podstawowymi problemami są celowość wykorzystywania instrumentów pożyczkowych i to, jakie skutki one wywołają w latach następnych. Jeśli już finansujemy wydatki, pożyczając, to czy w rzeczywistości daje to konkretny efekt dla danej społeczności i czy warunki finansowania nie zachwieją równowagi finansowej danej JST w przyszłości?

Dotychczasowe rozwiązania prawne w zasadzie nie wykraczały poza okres jednego roku, ze względu na stosunkowo niewielkie możliwości narzucania metod konstrukcji planów długoterminowych. Stosowane były fakultatywnie, tak jak wieloletnie programy inwestycyjne. W praktyce oznaczało to ewidentne zagrożenie braku ciągłości finansowej oraz ryzyka nieodpowiedzialnego podejmowania decyzji, których negatywne skutki mogły być odczuwane w okresach przyszłych, szczególnie po zakończeniu kolejnych kadencji. Powoduje to stosunkowo łatwe zaciąganie zobowiązań, których spłata odsuwana jest na co najmniej kilka pokoleń, co oznacza często okres kilkudziesięciu lat. Jednocześnie przywiązanie do klasycznych jednorocznych rozwiązań utrudniało i wciąż utrudnia wdrażanie nowoczesnych rozwiązań planistycznych i zarządczych, z budżetem zadaniowym włącznie. Jedynym elementem obligatoryjnym, który wykraczał poza okres roczny, była prognoza długu publicznego (która jest obecnie elementem wieloletniej prognozy finansowej),

jednakże bez wskazywania metod i sposobów jej sporządzania oraz, co należy podkreślić, bez uwzględnienia całości zobowiązań JST – w praktyce była i jeszcze jest beзуżytecznym narzędziem kontroli poziomu zadłużenia do czasu wejścia w życie nowych ograniczeń w zakresie wykorzystania instrumentów pożyczkowych przez JST.

Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. stopniowo zaczyna wykraczać poza zakres budżetu rocznego. Z jednej strony jest to wyraz coraz wyraźniejszych postulatów związanych z odejściem od doraźnego i wycinkowego traktowania budżetu rocznego bez uwzględniania skutków przyjmowanych poszczególnych, kolejnych budżetów rocznych na lata przyszłe, a z drugiej – potrzeba skuteczniejszego zarządzania środkami publicznymi w celu uzyskiwania zadowalających efektów z ich angażowania. Dodatkowo należy wskazać na nowe wymogi w zakresie pomiaru efektów działalności jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) nie ma już nic wspólnego z dotychczasową prognozą długu publicznego, która w nowych uwarunkowaniach będzie jednym z elementów WPF. Należy podkreślić, że jest ona przyjmowana w formie uchwały organu stanowiącego. Choć z punktu widzenia zarządczego nie ma to większego znaczenia. Ma ona charakter narzędzia długoterminowego, a czasami wręcz strategicznego.

Zgodnie z nowymi przepisami prawa WPF powinna być realistyczna¹ i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, dochody majątkowe, wydatki majątkowe, wynik budżetu, przychody i rozchody budżetu, kwotę długu wraz z określeniem wskaźników zadłużenia określonych w ustawie oraz sposób sfinansowania (pokrycia) spłaty długu, objaśnienia przyjętych wartości. Jednakże trudno mówić o realizmie prognozy w horyzoncie kilkudziesięciu lat, a taki okres planowania to już normalna praktyka w jednostkach samorządu terytorialnego. Trudno w tym miejscu zrozumieć przesłanki wprowadzenia takiego zapisu w ustawie.

Zupełną nowością w procesie planowania wieloletniego jest obowiązek uwzględnienia przedsięwzięć, których zakres został stosunkowo precyzyjnie określony. Zgodnie z nowymi regulacjami w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy wyodrębnić każde planowane do realizacji przedsięwzięcie.

Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Należy podkreślić, że z ustawy nie wynika wprost konieczność uwzględniania przedsięwzięć, które mają charakter wieloletni, jeśli nie mieszczą się one we wskazanych wyżej czterech kategoriach. Jednakże koniecz-

¹ Wydaje się, że stosowniejszym stwierdzeniem powinno być określenie, iż wieloletnia prognoza finansowa powinna być wykonalna w zakresie swoich założeń.

ność ujęcia tych czterech kategorii jest pośrednio obowiązkiem określenia skutków tych wszystkich przedsięwzięć, których skutki mogą dotyczyć budżetów lat następnych. Pomimo braku nieuwzględnienia w przedsięwzięciach elementów związanych z miarami efektywności, ryzyka itp., to nie zwalnia to z takiego obowiązku, ponieważ wynika on z zapisów nowej ustawy o finansach publicznych.

Dogłębna analiza i powiązanie właśnie elementów WPF, budżetu oraz planowania wieloletniego wskazuje na konieczność zmiany podejścia i wykorzystania zaprojektowanych przez ustawodawcę instrumentów zarządczych i prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Można więc wskazać, że:

- WPF powinien być przygotowany zgodnie z przepisami prawa, jednakże pamiętając, że jest to dokument danej JST i wykorzystywany przez JST,
- powinien być narzędziem wspomagającym skuteczność i efektywność podejmowanych działań (programów, projektów, zadań),
- powinien być projekcją szacowanego stopnia realizacji planowanych do wykonania zadań w przyszłości,
- ma służyć ochronie zasobów (zwłaszcza finansowych) i efektywnemu oraz skutecznemu przepływowi ryzyka.

Należy także podkreślić, że budżet roczny pozostaje wciąż odrębnym dokumentem, niezależnym od WPF, i zachowuje swój charakter instrumentu planowania krótkoterminowego. Wskazywane wcześniej istniejące w innych krajach rozwiązania prowadzą plan roczny do wymiaru wykonawczego przyjętego planu wieloletniego. W naszych uwarunkowaniach wymagana jest tylko zgodność wyniku budżetu oraz planowanych przychodów i rozchodów budżetu. W praktyce procesu planowania trudno sobie wyobrazić rozłączne traktowanie tych dwóch dokumentów. Jeśli jeszcze nałożymy na to potencjalne konflikty między organem stanowiącym a wykonawczym, może się okazać, że narzędzie planowania wieloletniego, jakim ma być WPF, będzie bezużyteczne.

Ważnym elementem w zakresie zachowania równowagi finansowej jest wymóg wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych. A mianowicie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych. Jednocześnie należy podkreślić, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wyjątek, jaki uwzględniono w ustawie, wskazuje, że wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem zagranicznych środków pomocowych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. W praktyce oznacza to brak możliwości finansowania wydatków bieżących instrumentami pożyczkowymi. Można powiedzieć, że jest to swego rodzaju system wczesnego ostrzegania o możliwości wystąpienia problemów finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego w przyszłości.

Wprowadzenie istotnych zmian w zakresie planowania długoterminowego (wieloletniego), które zawarto w nowej ustawie o finansach publicznych, jest na pewno znaczącym krokiem w kierunku wydłużenia horyzontu czasowego w zakresie skutków podejmowanych decyzji w JST. W nowym narzędziu planistycznym, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa, ujęto dotychczasowe rozwiązania i stosowane narzędzia, takie jak wieloletnie programy inwestycyjne, prognoza długu publicznego, zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki samorządu terytorialnego i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. W praktyce może się okazać, że stosowane narzędzia i planowane wydatki oraz zobowiązania zawierają się w kilku przedsięwzięciach (w rozumieniu nowej ustawy) równocześnie, co może być istotnym problemem przy konstrukcji prognozy.

Proces konstrukcji WPF nie jest działaniem statycznym, lecz dynamicznym i powinien uwzględniać całokształt działalności JST. To wymaga integrowania wszystkich działań w tym zakresie, czyli tworzenia z poszczególnych elementów: celów, zamierzeń, wizji i związanych z tym planów jednej spójnej całości. Cały proces integrowania powinien opierać się nie tylko na organizacyjnej spójności, ale przede wszystkim na integracji czasowej. Obserwacja i badania w zakresie stosowanych metod planowania pozwalają sądzić, że przełamanie w pierwszej kolejności barier związanych z technicznymi i organizacyjnymi elementami procesu planowania to podstawa, aby można było integrować model planowania w ujęciu długoterminowym. Wymaga to ogromnego skoku jakościowego w metodach zarządzania. Jest to przejście od fazy pytań o to, co zamierzamy robić; do fazy pytań, co zamierzamy uzyskać, czyli od produktu do rezultatu [Filipiak, Dylewski 2010].

Istotnymi krokami w kierunku gruntownej przebudowy modelu planowania w JST są wydłużenie horyzontu planowania oraz zamiana roli budżetów rocznych z podstawowych na wykonawcze w stosunku do przyjętej strategii i planu długoterminowego oraz podporządkowanych im planów operacyjnych². WPF nie może być oderwana od długoterminowych celów danej JST. Ustawodawca namawia wręcz do zmiany sposobu postrzegania roli budżetu rocznego. Nie chodzi tu bynajmniej o określanie za wszelką cenę mierników rezultatów, ale o samą refleksję na temat istoty planowanych przedsięwzięć, w jakim celu będą one realizowane. Chodzi tu o częste zjawiska w sektorze samorządowym, kiedy pojawia się szansa pozyskania środków na ściśle określone cele. Nierzadko jest to tylko część niezbędnych nakładów. Spojrzenie poprzez pryzmat tylko możliwości uzyskania dodatkowych środków często przesłania widzenie całościowe integrujące ogół działań związanych z danym przedsięwzięciem. Wprowadzanie do całego procesu planowania w JST podejścia prognostycznego, którego podstawą jest pytanie w pierwszej kolejności, czy zasadność realizacji zadań publicznych w ujęciu długoterminowym sprzyjać bę-

² Takie samo stanowisko prezentuje J.M. Salachna [2010].

dzie zwiększeniu skuteczności planowania i bezpośrednio ograniczaniu decyzji podejmowanych ze zbyt krótkiego horyzontu czasowego, biorąc pod uwagę ich skutki i efekty w przyszłości [Lubińska (red.) 2009].

Doświadczenia innych krajów pokazują, że proces planowania może być jednolitym i wewnętrznie spójnym narzędziem zachowującym swoją hierarchiczność podporządkowaną procesowi zarządzania. Government Finance Officers Association (USA i Kanada) wskazuje na kilka istotnych elementów wieloletniego planu finansowego, takich jak [Recommended Budget... 1999]:

- analiza otoczenia finansowego: trendy gospodarcze, elementy i problemy krytyczne,
- prognoza dochodów i wydatków: zalecana jest 5- lub 10-letnia prognoza,
- analiza zadłużenia z punktu widzenia możliwości bezpiecznej absorpcji zadłużenia,
- analiza równowagi finansowej: prognoza przyszłej sytuacji finansowej oraz wskazanie przyczyn ewentualnej nierównowagi w przyszłości,
- strategię finansowe: główny cel utrzymanie długoterminowej równowagi.

Wskazuje to na typowe finansowe podejście, jednakże w niektórych krajach do procesu planowania podchodzi się bardziej kompleksowo. Przykładami są Australia i Nowa Zelandia – kraje, w których proces planowania wieloletniego jest obligatoryjnym i prawnie usankcjonowanym narzędziem. Cechami ich są spójność i metodyczne hierarchiczne podejście zgodne z teorią organizacji i zarządzania. Proces planowania w jednostkach samorządu terytorialnego w Australii (stan New South Wales) obejmuje następujące główne elementy [Planning and Reporting... 2010]:

- plan strategiczny (minimum 10 lat),
- strategię zasobów,
- plan działalności (4 lata),
- plan operacyjny (rok).

W Nowej Zelandii w praktyce zarządzania samorządowego modelowym przykładem kompleksowego podejścia do procesu planowania jest *Auckland City Council's 10-year Plan 2009-2019*³. Konieczność przygotowania takiego planu nałożona jest obligatoryjnie przez *Local Government Act 2002*, czyli odpowiednik ustaw ustrojowych dla jednostek samorządu terytorialnego i ustawy o finansach publicznych. Porównanie zawartości WPF z planem wieloletnim wymaganym w samorządzie Nowej Zelandii wskazuje na bardzo skromne i niezbyt wygórowane wymagania, jakie stawia ustawa o finansach publicznych wobec JST w zakresie obowiązków przygotowania WPF. Głównym problemem jest fakt braku wcześniejszych obowiązków i często doświadczeń w określaniu celów i przede wszystkim konkretnych rezultatów realizowanych zadań publicznych. Ogólna obligatoryjna zawartość planu długoterminowego w jednostkach samorządu terytorialnego Nowej Zelandii powinna zawierać [Local Government... 2002]:

³ Dokument liczący 543 strony, który w głównej mierze kierowany jest do mieszkańców, a nie do organów danej JST czy też organów nadzoru.

- 1) oczekiwane rezultaty realizowanych zadań publicznych,
- 2) szczegółowy opis grup aktywności, czyli realizowanych zadań publicznych,
- 3) opis wyodrębnionych aktywności w zakresie: zaopatrzenia w wodę, odprowadzenia ścieków i gospodarki odpadami,
- 4) opis i odniesienie do jednostek nadzorowanych i kontrolowanych,
- 5) opis działań i zamierzeń w stosunku do rdzennych mieszkańców,
- 6) finansowanie i opis polityki finansowej,
- 7) ocenę zgodności z ustawą,
- 8) politykę mieszkaniową mieszkaniową,
- 9) prognozę sprawozdań finansowych,
- 10) uzasadnienie prognozowanego braku równowagi budżetowej,
- 11) szczegółowe założenia i uzasadnienie przyjętych źródeł finansowania zadań,
- 12) założenia do prognozy.

Jak widać z powyższych przykładów i rozwiązań przyjętych w nowej ustawie o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa to jeszcze bardzo uproszczone narzędzie planowania długoterminowego. Należy podkreślić, że zaprezentowane przykłady wymogów w zakresie planowania długoterminowego kładą nacisk na oczekiwane rezultaty zaangażowania środków publicznych. Oznacza to, że dokument ten jest kierowany głównie do społeczności i jest uzasadnieniem angażowania środków publicznych, a w szczególności środków danej społeczności.

Poważnym dylematem jest sposób praktyczny wykorzystania nowych rozwiązań oraz wskazanie na kierunki ewoluowania nowych rozwiązań. Podstawowym postulatem jest stopniowa integracja podstawowych elementów gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego rozproszonej w kilku dokumentach i narzędziach w jedno spójne narzędzie planowania i zarządzania w danej jednostce. Planowane działania, oczekiwane rezultaty, planowane zasoby oraz finansowe ujęcie zamierzonych działań jako zbiór spójnych działań to kierunek, w jakim powinny zmierzać zmiany, biorąc pod uwagę osiągnięcia innych krajów, ale także modelowy układ procesu zarządzania. Obecnie jest to raczej mało skonsolidowany system zarządzania budżetowego i pozabudżetowego.

4. Podsumowanie

Idea nowej ustawy o finansach publicznych zakłada wprowadzanie stopniowo elementów nowego zarządzania publicznego, które powinno wprowadzić sektor publiczny na ścieżkę efektywniejszego alokowania środków publicznych. Wymaga to jednak odwrócenia i przeniesienia akcentów procesu planistycznego z budżetu rocznego na plan wieloletni, który powinien być punktem wyjścia do wykonywania zadań publicznych.

Niezbędnym i na pewno kolejnym krokiem w celu podnoszenia efektywności procesu zarządzania zasobami publicznymi jest stopniowe zastępowanie archaicznych i niespójnych rozwiązań elementami zarządzania strategicznego oraz budżetu

zadaniowego. Przy tym, jak pokazują doświadczenia innych krajów, obwiązują pełna spójność, integracja i hierarchiczne podejście do procesu planowania, wykonywania oraz oceny realizacji zadań publicznych.

Literatura

- Allaire Y., Firsirotu M.E., *Myslenie strategiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Filipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Jakubów L., *Istota i geneza zarządzania strategicznego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne*, AE, Wrocław 2000.
- Kreikebaum H., *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
- Pierścionek Z., *Źródła oraz kierunki rozwoju zarządzania strategicznego*, „Organizacja i Kierowanie” 1995, nr 2.
- Planning and Reporting Guidelines for Local Government in New South Wales*, NSW Division of Local Government, Department of Premier and Cabinet, Sydney 2010.
- Recommended Budget Practices: A Framework for Improved State and Local Government Budgeting*, National Advisory Council on State and Local Budgeting Government Finance Officers Association, Chicago 1999.
- Salachna J.M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Schermerhorn J.R., Jr., *Management*, John Wiley & Sons, 2005.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000.

Akty prawne

- Local Government Act 2002* z 21 grudnia 2002 r. Nr 84, New Zealand.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, DzU 2009 nr 157, poz. 1241 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

DILEMMAS IN LONG-TERM PLANNING IN UNITS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF STATUTORY CHANGES AND EXPERIENCE OF SOME COUNTRIES

Summary: The author asks a question whether the binding obligation of long-term planning, in the case of engaging in projects and ventures beyond the financial year, increases the efficiency of the functioning of local government in Poland and increases the efficiency of conducted public tasks. It is a research question which indicates the dilemmas associated with the methodology of long-term planning in local government. The presented examples of other countries allow to position the solutions adopted in local government units in Poland.