

Prace Instytutu Prawa i Administracji
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie

2 / 2006

Studia Lubuskie

PRAWO
ADMINISTRACJA
REGIONALISTYKA
ZARZĄDZANIE

STUDIA LUBUSKIE
2/2006

**Prace Instytutu Prawa i Administracji
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
w Sulechowie**



STUDIA LUBUSKIE

SULECHÓW 2006

KOLEGIUM REDAKCYJNE

dr Krzysztof Dzieńdziura, prof. PWSZ
dr hab. Magdalena Graczyk, prof. PWSZ
prof. dr hab. inż. Marian Miłek (*Przewodniczący*)
dr Stanisław Pryputniewicz, prof. PWSZ
dr hab. Marek Szewczyk, prof. PWSZ
prof. dr hab. med. Kazimierz Szyszko

REDAKTOR NAUKOWY

dr Leszek Kania, prof. PWSZ

RECENZENCI

dr hab. Jerzy Piotr Majchrzak
prof. dr hab. Tadeusz Maciejewski
prof. dr hab. Janusz Soboń

Redaktor techniczny

dr inż. Julian Jakubowski

Współpraca techniczna

Grzegorz Maciejak
Maksymilian Majchrzak
Artur Urbański

Projekt okładki

Adam Feliński
rip.reklama@wp.pl

Wydano za zgodą JM Rektora PWSZ w Sulechowie
© Copyright by Oficyna Wydawnicza
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej

ISSN 1733-8271



Spis treści

Studia i Artykuły

Magdalena Graczyk

Wieloletnie plany inwestycyjne jako instrument zarządzania finansami gminy 11

Marek Szewczyk

Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego 21

Marcin Jachimowicz

Ustalanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, wypadków w drodze do i z pracy 31

Leszek Kania

O pojedynkach, kodeksie Bożewicza i ludziach honoru. Szkic prawnohistoryczny 45

Norbert Banaszak

Lokalne społeczeństwo obywatelskie a dezintegrujące determinanty prawne. Rozważania teoretyczne 65

Katarzyna Giertuga-Milek

Adopcja i rodzina zastępcza jako forma rodzinnej opieki dla dzieci opuszczonych i porzuconych 83

Wojciech Strzyżewski

Pieczęcie prywatne szlachty księstwa glogowskiego w XVI-XVIII wieku ..97

Zbigniew Świątkowski

Polacy na rynku pracy w Niemczech 109

Adam Nadolny

Szkolnictwo kupieckie w Wielkopolsce w latach 1918- 1939 121

Barbara Słowińska

Ocena rozwoju społeczno-gospodarczego pogranicza polsko-niemieckiego 129

Monika Feliniak

Kompetencje organów administracji publicznej szczebla gminnego w zakresie prawa ochrony środowiska. Przegląd źródeł prawa 143

Mariusz Nowak

Uwarunkowania substytucji krajowych kapitałów inwestycyjnych na zagranicznych rynkach finansowych na przykładzie spółek publicznych 165

Maciej Baltazar Kostecki

Wybrane aspekty wzajemnych relacji Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w świetle dokumentów prawnomiędzynarodowych 177

Hanna Krynicka

Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Managment) 193

Zbysław Dobrowolski

Analiza regulacji prawnych w aspekcie przeciwdziałania korupcji w życiu publicznym 203

Grzegorz Drozdowski

Przedsiębiorczość w świetle współczesnych koncepcji zarządzania kapitałem ludzkim 223

Brygida Cupiał

Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym 231

Tadeusz Kowalski

Wybrane aspekty szkoleń w samorządzie terytorialnym 245

Anna Chabasińska

Relacje między Kościołem unickim a łacińskim na przełomie XIX i XX wieku w Galicji Wschodniej 263

Łukasz Sozański, Marcin Noskowski

Niedostatki uregulowania statusu organizacji pożytku publicznego w świetle uwag praktyki sądowej 271

Andrzej Łączak

Etyczno – prawne aspekty wyboru członków Komisji Europejskiej. Przyczynek do dyskusji 285

Leszek Kania

*Ochrona porządku prawnego i bezpieczeństwa publicznego podczas obrony
Lwowa (listopad 1918 – marzec 1919).....* 293

SPRAWOZDANIA i OMÓWIENIA, VARIA

<i>Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie prof. dr hab. inż. Marian Miłek senatorem Rzeczypospolitej Polskiej z Ziemi Lubuskiej</i>	<i>313</i>
<i>Konferencja prorektorów państwowych wyższych szkół zawodowych w Sulechowie 18 - 19 kwietnia 2006 r</i>	<i>315</i>
<i>Odznaczenia państwowe dla pracowników Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie</i>	<i>317</i>
<i>Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19.04. 2006 r / K 6/06 / ...</i>	<i>319</i>

INHALTSVERZEICHNIS**Studien und Beiträge****Magdalena Graczyk**

*Langfristige Investierungspläne als Instrument im Verwaltungsprozess
der Gemeindefinanzen* 11

Marek Szewczyk

Kraftbereich der örtlichen allgemeingeltenden Rechtsvorschriften 21

Marcin Jachimowicz

*Ursachen der Arbeitsunfälle während der Arbeit und auf dem Wege
zur Arbeitsstelle* 31

Leszek Kania

*Von Duellen, Gesetzbuch von Boziewicz und ehrgeizvolle Menschen.
Juristisch – historischer Überblick* 45

Norbert Banaszak

Die bürgerliche Lokalgesellschaft und die rechtlichen Desintegrierungsprozesse. Theoretische Bemerkungen 65

Katarzyna Giertuga-Milek

Die Adoption, Adoptiveltern als Form einer Familienbetreuung für verlassene- und vernachlässigte Kinder 83

Wojciech Strzyżewski

Private Siegel des Glogauer Adels im 16. und 18. Jahrhundert 97

Zbigniew Świątkowski

Die Polen und der Arbeitsmarkt in Deutschland 109

Adam Nadolny

Die Kaufmannsausbildung in Grosspolen 1918-1939..... 121

Barbara Słowińska

Zur gesellschaftlich – wirtschaftlichen Entwicklung des polnisch – deutschen Grenzraumes 129

Monika Feliniak

Zuständigkeit der öffentlichen Verwaltungsorgane im Bereich des Umweltschutzes. Überblick der Rechtsquellen 143

Mariusz Nowak

Bedingungen der Ersetzung von Landesinvestitionskapital im Ausland am Beispiel öffentlicher Gesellschaften 165

Maciej Baltazar Kostecki

Ausgewählte Aspekte zur Problematik der Zusammenarbeit der Russischen Föderation mit der Europa – Union auf Grund von internationalen Recht-dokumenten 177

Hanna Krynicka

Neue Konzeption im Bereich Verwaltung Öffentlicher Einrichtungen (New Public Management) 193

Zbysław Dobrowolski

Rechtliche Regulierungen im Prozess der Korruption-verhinderungen im öffentlichen Leben. Analyse 203

Grzegorz Drozdowski

Gegenwärtige Aspekte im Verwaltungsprozess menschlicher Arbeitskräfte 223

Brygida Cupiał

<i>Öffentliche Verwaltung im Prozess der lokalen und regionalen Entwicklung</i>	231
---	-----

Tadeusz Kowalski

<i>Ausgewählte Aspekte von Schulungsthemen im Bereich der territorialen Selbstverwaltung</i>	245
--	-----

Anna Chabasińska

<i>Das Verhältnis zwischen der unitarischen und lateinischen Kirche in Ost – Galizien im 19. und 20. Jahrhundert</i>	263
--	-----

Łukasz Sozański, Marcin Noskowski

<i>Mangelhafte Regulierungen im Bereich der Ordnung innerhalb öffentlicher Einrichtungen im Lichte gerichtlicher Praxis</i>	271
---	-----

Andrzej Łączak

<i>Ethisch – rechtliche Aspekte der Wahl von Mitgliedern der Europa – Kommission. Beitrag zur Diskussion</i>	285
--	-----

Leszek Kania

<i>Rechtliche Ordnung und öffentliche Sicherheit während der Verteidigung von Lwów (November 1918 – März 1919)</i>	293
--	-----

Berichte und Besprechungen, Varia

<i>Prof. Dr. Habil. Ing. Marian Milek – Rektor der Höheren Staatlichen Berufsschule in Sulechów zum Senatoren der Republik Polen gewählt</i>	313
--	-----

<i>Prorektorenkonferenz der Höheren Staatlichen Berufsschulen, Sulechów 18-19 April 2006</i>	315
--	-----

<i>Staatliche Auszeichnungen für wissenschaftliche Mitarbeiter der Höheren Staatlichen Berufsschule in Sulechów</i>	317
---	-----

<i>Glossen zum Urteil des Grundverfassungstribunals in Fragen des Gesetzes von 30.06.2005 (K 6/06)</i>	319
--	-----



MAGDALENA GRACZYK¹

WIELOLETNIE PLANY INWESTYCYJNE JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA FINANSAMI GMINY

1. Wprowadzenie

Podstawowym warunkiem rozwoju lokalnego jest rozwój szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej gmin. Aktywność gmin w tym obszarze w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku „O samorządzie gminnym”² zdefiniowana została w art. 7 jako zadania własne o charakterze użyteczności publicznej. Inwestycje komunalne są niezbędne do podnoszenia standardu życia mieszkańców wspólnoty, a także zapewniają właściwy poziom ochrony środowiska w gminie i stymulują rozwój gospodarczy poprzez stwarzanie „przyjaznych” warunków inwestorom w postaci tzw. korzyści zewnętrznych. Korzyści te polegają na korzystaniu przez inwestorów z urządzeń infrastruktury komunalnej ogólnego przeznaczenia, przy opłatach niższych od kosztów, jakie musieliby ponieść w przypadku budowy własnych urządzeń zakładowych. Tak więc, rozwinięta infrastruktura komunalna zwiększa atrakcyjność gminy w odbiorze inwestorów i stanowi czynnik zachęcający do lokowania na jej terytorium zakładów produkcyjnych, usługowych i handlowych.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że inwestowanie w infrastrukturę komunalną tylko wtedy przyniesie gminie zamierzone efekty, jeśli będzie realizowane w sposób skoordynowany ze strategicznymi planami jej zrównoważonego rozwoju. Plany te oparte są na czynnikach o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym i tym samym ułatwiają wybór rozwiązań, które będą ekonomicz-

¹ Autorka jest doktorem habilitowanym, profesorem Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz PWSZ w Sulechowie.

² Tekst jedn. Dz. U. Nr 142, poz.1591 z 2001 r. z późn. zm.

nie efektywne, społecznie sprawiedliwe i akceptowalne, jak również bezpieczne i korzystne dla środowiska. Zatem, troska o rozwój lokalny to zarówno racjonalne planowanie rozwoju przestrzennego, jak i właściwie zaplanowana rozbudowa infrastruktury komunalnej, w zgodzie z możliwościami finansowymi gminy. Naprzeciw tym oczekiwaniom wychodzą Wieloletnie Plany Inwestycyjne (WPI), dzięki którym gminy mogą prowadzić działalność inwestycyjną w sposób najlepiej służący celom rozwoju lokalnego, a wydawanie środków publicznych może być prowadzone zgodnie z zapisem art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³. Ustawa ta stanowi, że *„wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania jak najlepszych efektów z danych nakładów, umożliwiającym terminową realizację zadań publicznych oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”*.

2. Istota i cel Wieloletnich Planów Inwestycyjnych (WPI)

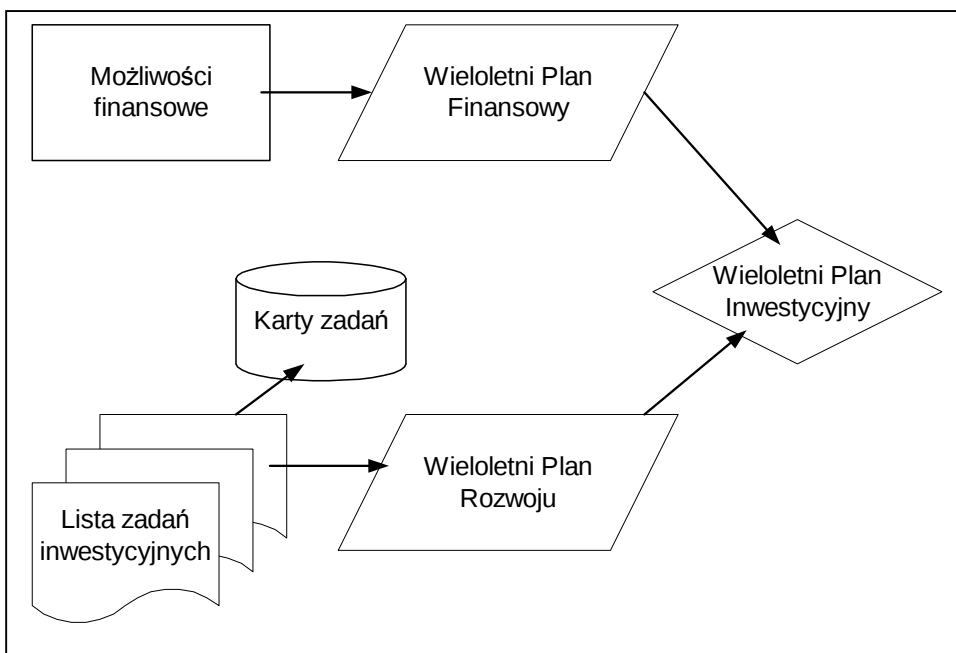
WPI z formalnego punktu widzenia jest dokumentem, który przedstawia listę wybranych inwestycji zatwierdzonych do realizacji w gminie w ciągu najbliższych kilku lat. W rzeczywistości jest to proces decyzyjny wprowadzający nową jakość zarządzania mieniem komunalnym - proces, który koordynuje działalność inwestycyjną ze strategicznym programem zrównoważonego rozwoju gminy, oczekiwaniami mieszkańców i możliwościami finansowymi jednostki samorządowej.

Strategia rozwoju społeczno – gospodarczego gminy, jako dokument o relatywnie długim horyzoncie czasowym nie wymaga bilansowania jej potrzeb i możliwości inwestycyjnych. Dlatego też, wiarygodność samorządu w zakresie zamierzeń inwestycyjnych staje się możliwa dopiero po opracowaniu WPI, który przypisuje poszczególnym przedsięwzięciom harmonogramy finansowania zadań inwestycyjnych oraz określa całkowite – również zewnętrzne – możliwości finansowe jednostki terytorialnej. Tak więc, opracowanie WPI poprzedzone jest uchwaleniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i strategii jej rozwoju, albowiem dopiero te dokumenty strategiczne umożliwiają opracowanie wieloletniego planu inwestycyjnego będącego zbiorem projektów inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w perspektywie 4-6 lat. Podstawą do opracowania WPI są priorytety inwestycyjne zapisane w strategii oraz dane finansowe pochodzące z prognoz dochodów i wydatków budżetowych. Wieloletnie planowanie inwestycji kumuluje roczne plany inwestycyjne i limity finansowe przeznaczone na ich realizację. Stanowi zatem połączenie procesu finansowania z procesem planistycznym i jest głównym narzędziem koordynacji realizacji inwestycji w gminie.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z 2005 r. z późn. zm.

W ujęciu systemowym WPI integruje zatem dwa ważne dla rozwoju gminy dokumenty programowe, a mianowicie (rys. 1):

- Wieloletni Plan Rozwoju i listę najważniejszych projektów inwestycyjnych oraz karty poszczególnych zadań,
- Wieloletni Plan Finansowy identyfikujący wszystkie możliwości finansowe (wewnętrzne i zewnętrzne źródła pozyskiwania środków pieniężnych).



Rys. 1 Wieloletni Plan Inwestycyjny – schemat systemu

źródło: [www. ic.poznan/prl.htm](http://www.ic.poznan/prl.htm)

Należy podkreślić, że brak długoterminowych planów dotyczących rozwoju inwestycji w gminie powoduje wiele problemów w zarządzaniu finansami, a w szczególności przy ustalaniu zapisów budżetu na dany rok. Władza wykonawcza przedstawia „własne” zadania inwestycyjne, rada gminy forsuje „swoje”, a przy tym, mieszkańcy oczekują częstokroć realizacji zupełnie innych inwestycji. Taka sytuacja rodzi wiele konfliktów i sporów niesprzyjających długofalowemu i harmonijnemu rozwojowi gminy i nierzadko powtarza się przy corocznym sporządzaniu budżetu. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że dodatkowe problemy generuje też każda zmiana opcji rządzącej. Zmiana taka skutkuje zwykle przerwaniem realizowanych inwestycji i pojawianiem się nowych, co rodzi

w gminie kompletny chaos inwestycyjny, prowadzi do wzrostu kosztów i niezadowolonia mieszkańców wspólnoty. Pomimo, że nie ma ustawowego obowiązku sporządzania w gminie WPI, niektórzy autorzy (Klewińska⁴) przytacza dwa istotne argumenty przemawiające za jego przygotowaniem:

- argument czasowy, związany z faktem, że budżet jest rocznym planem finansowym, a inwestycje w większości wypadków realizowane są przez kilka lat, co skutkuje brakiem możliwości koordynowania działań w tym wydłużonym wymiarze czasowym;
- argument techniczny, związany z faktem, że jeśli na inwestycje będzie przeznaczano zbyt mało środków, to może to doprowadzić do szybkiej dekapitalizacji majątku komunalnego gminy i utrudnienia realizacji zadań własnych. Z kolei inwestowanie zbyt duże może doprowadzić do pojawienia się trudności finansowych w samorządzie gminnym.

WPI stanowi bezpieczny instrument sterujący w tym obszarze i pozwala na łączenie wybranych najważniejszych kierunków działania z konkretnymi inwestycjami umożliwiającymi realizację tych działań. Łączy wyznaczony kierunek i cel z bezpośrednimi czynnościami wykonawczymi. Rozpoczęcie przygotowania programu inwestycji komunalnych jest zawsze związane z planowaniem, które stanowi bazę opracowania WPI. Każda inwestycja składa się z działań zachodzących w sekwencyjnym porządku, w określonej przestrzeni i czasie. Działania te wymagają zaangażowania odpowiednich nakładów finansowych na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego na który składają się⁵:

- prace przygotowawcze, zakończone opracowaniem koncepcji programowo - przestrzennej,
- prace projektowe, zakończone opracowaniem projektu budowlanego i sporządzeniem wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę,
- roboty budowlano-montażowe, zakończone przekazaniem zrealizowanego obiektu użytkownikowi (gminie).

Praktyka realizacji WPI w gminach pokazuje, że najlepiej sprawdzają się plany o charakterze „kroczącym”, corocznie aktualizowane i uzupełniane informacjami o etapie zaawansowania poszczególnych zadań inwestycyjnych oraz identyfikujące zamierzenia na kolejny rok, kończący czasowy wymiar planu. WPI stanowi zatem podstawowy mechanizm koordynacji wymienionych wyżej etapów działań inwestycyjnych – od wstępnych prac związanych z ich przygotowaniem, poprzez prace badawczo-projektowe, budowlano-montażowe, aż po oddanie zadania inwestycyjnego do eksploatacji. Poprzez formalne przyjęcie określonego toku postępowania WPI tworzą standardowe procedury organizacyjne, które koordynują

⁴ U. Klewińska, *Wieloletni Plan Inwestycyjny*, Warszawa 1999.

⁵ T. Biliński, J. Czachorowski, *Organizacja procesów inwestycyjno – budowlanych*, Warszawa 2001.

inwestowanie w infrastrukturę, systematyzują i ułatwiają działania wszystkim uczestnikom procesu i powodują, że proces planowania inwestycyjnego i wydawania środków publicznych staje się przejrzysty.

3. Wdrażanie Wieloletnich Planów Inwestycyjnych i ich powiązanie z budżetem gminy

Inicjatywa wdrożenia systemu wieloletniego planowania inwestycyjnego zazwyczaj leży po stronie władzy wykonawczej jednostki samorządowej, która stara się stworzyć jak najkorzystniejsze warunki dla jej długoletniego i harmonijnego rozwoju. Istotnym elementem procedury WPI jest także możliwość partycypacji społecznej w jego przygotowaniu, która pozwala tworzyć wieloletnie plany inwestycyjne służące wszystkim mieszkańcom, a nie tylko opcji rządzącej.

Jest wiele powodów, dla których warto angażować w proces decyzyjny WPI lokalną społeczność. Spośród najważniejszych można wymienić atut zbiorowej wiedzy o sytuacji i miejscowych uwarunkowaniach oraz doświadczenie szerokiej reprezentacji mieszkańców, którego nie da się zrównoważyć wiedzą lokalnych przywódców i zewnętrznych ekspertów. Ponadto, współpracując z mieszkańcami łatwiej jest uzyskać ich akceptację dla przyjętych projektów planów i co jest szczególnie ważne – większą ich identyfikację z działaniami podejmowanymi przez władze samorządowe.

Przystępując do opracowania WPI, kluczową sprawą jest przyjęcie następujących zasad⁶:

- horyzont czasowy planu powinien wynosić 4 do 6 lat,
- plan powinien mieć charakter „kroczący” i powinien być uaktualniany (sporządzany) corocznie, tzn. plan jest sporządzany corocznie poprzez uaktualnianie zapisów w planie obowiązującym w danym roku budżetowym oraz uzupełnienia o zadania na kolejny, nowy rok zamykający plan,
- prace nad planem są realizowane zgodnie z przyjętą procedurą, na podstawie ustalonych kryteriów doboru zadań (uchwały rady gminy),
- plan stanowi podstawę tworzenia budżetu inwestycyjnego gminy w kolejnych latach, a zasady wprowadzania korekt i uaktualniania planu powinna określać specjalna uchwała w sprawie WPI,
- projekt planu sporządza wyspecjalizowana jednostka wyodrębniona w strukturze gminy,
- plan jest uchwalany przez radę gminy.

⁶ U. Klewińska, op. cit.

Proces sporządzania WPI wymaga zaangażowania wielu osób oraz podziału obowiązków i kompetencji między nimi (patrz tab. 1). WPI przyjmowany jest ostatecznie uchwałą Rady Gminy, która daje podstawy do konstruowania budżetu inwestycyjnego przynajmniej na dwa kolejne lata, a jednocześnie zobowiązuje do opracowania szczegółowych harmonogramów rzeczowo-finansowych dla realizacji poszczególnych projektów objętych planem. WPI jest zatem dobrym narzędziem kontrolowania wydatków inwestycyjnych samorządu, zintegrowanym z wieloletnimi prognozami finansowymi, monitorującymi zdolność kredytową gminy i zarządzanie długiem. Prowadzi to do optymalnego wykorzystania środków dostępnych na inwestycje komunalne i co jest szczególnie istotne, decyzje o alokacji środków podejmowane są na podstawie analiz opartych na zobiektywizowanych kryteriach, a nie w wyniku pozamerytorycznych przesłanek politycznych.

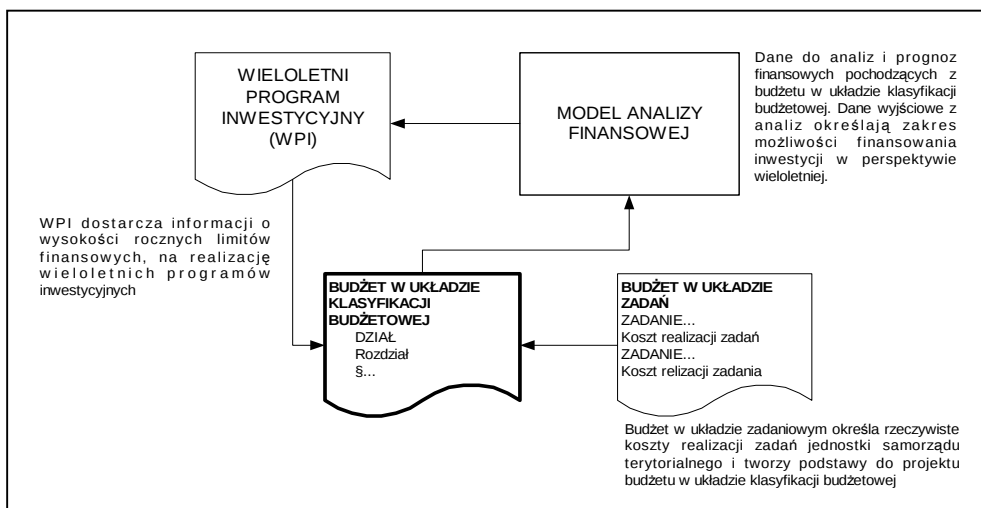
Tab. 1. Zestawienie podziału zadań w pracach nad WPI

Zaangażowani w proces planowania	Zakres obowiązków i podział kompetencji
Lider – koordynator WPI	Odpowiedzialny za organizację i jakość prac planistycznych, przedstawia projekt planu wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi oraz radzie gminy – koordynuje i firmuje wszystkie działania
Jednostka (osoba, grupa osób) obsługująca proces planowania	Odpowiedzialna za przygotowanie zasad planowania oraz decyzji i projektów aktów prawnych w ramach prac przygotowawczych, zbieranie, opracowywanie i archiwizowanie wniosków inwestycyjnych, przygotowanie zestawień, edycję wszystkich wariantów projektów oraz dokumentu WPI
Wnioskodawcy	Zbieranie danych o potrzebach inwestycyjnych i ich weryfikacja, przygotowanie wniosków inwestycyjnych według obowiązujących zasad, przeprowadzenie wewnętrznego rankingu wniosków, wnioskowanie zmian w kolejnych edycjach planu oraz odpowiedzialność za jakość i wiarygodność danych

Zaangażowani w proces planowania	Zakres obowiązków i podział kompetencji
Zespół oceniający, ewentualnie zaproszeni przedstawiciele różnych gremiów	Odpowiedzialny za weryfikację informacji w zgłoszonych wnioskach, dokonanie oceny zadań wg ustalonych kryteriów, przygotowanie listy zadań wg priorytetów (rankingu zadań) oraz za dobór zadań do WPI z uwzględnieniem niezbędnych analiz finansowych oraz technicznych możliwości realizacyjnych
Zespół specjalistów finansowych	Przygotowanie długoterminowych prognoz wolnych środków, opracowanie analiz zdolności finansowej jednostki z uwzględnieniem skutków dotychczasowych i przyszłych zobowiązań zwrotnych jednostki
Organy samorządowe (wójt, burmistrz lub prezydent) i rada gminy	Analiza przedstawionych projektów WPI, zgłaszanie zmian, uchwalanie planu, kontrola funkcjonowania systemu

źródło: R. Stanek, D. Śmiałkowski (red.), *Wieloletnie Plany Inwestycyjne*, Municipium, Warszawa 2001 s. 41.

Zarządzanie finansami gminy w integracji z realizacją WPI przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Zarządzanie finansami gminy w integracji z realizacją WPI

Źródło: T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Wyd. Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 2000 s.128.

Ogólna kwota wszystkich środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji w gminie określana jest jako tzw. budżet inwestycyjny – w odróżnieniu od pozostałej części, którą określa się jako budżet operacyjny. Budżet inwestycyjny stanowi podsumowanie wszystkich wydatków, które przyniosą gminie znaczne korzyści w przyszłości, ale wymagają długoterminowego zaangażowania środków finansowych. Konstrukcja budżetu inwestycyjnego powinna być czytelna i przejrzysta, a podstawowe jego cechy to:

- odrębność – przedstawienie programu finansowego w wydzielonym dokumencie (załączniku) powoduje, że planowane inwestycje można łatwo zidentyfikować i na bieżąco analizować zasady przydzielania środków na ich realizację;
- kompleksowość – w dokumencie budżetowym powinny być przedstawione wydatki na wszystkie projekty inwestycyjne w obszarze infrastruktury technicznej;
- całościowe ujmowanie wydatków dotyczących inwestowania w środki trwałe – budżet powinien obejmować zarówno inwestycje rozwojowe, jak i odtworzeniowe i modernizacyjne, także wydatki związane z opracowaniem dokumentacji inwestycji, nabywaniem terenu, zakupem wyposażenia itp.;
- zadaniowość – zapisanie inwestycji w budżecie powinno być przedstawione w formie kompleksowych zadań inwestycyjnych, pogrupowanych i prezentowanych w sposób odpowiadający programom inwestycyjnym gminy, a zarazem wskazującym stopień realizacji tych programów.

Wyodrębnienie dwóch podstawowych zbiorów środków finansowych w budżecie - inwestycyjnych i operacyjnych, umożliwia racjonalizację wydatków oraz prowadzenie bieżących analiz finansowych w celu stworzenia modelu, który generuje kilku- a nawet kilkunastoletnią projekcję dochodów i wydatków budżetowych. Pozwala także na szybką symulację wysokości zobowiązań powstających w przypadku decyzji o zaciągnięciu kredytów, czy też emisji obligacji komunalnych, uwzględniając różne warianty ich spłaty⁷. W efekcie końcowym umożliwia wybranie najbardziej dogodnego sposobu finansowania poszczególnych zadań inwestycyjnych realizowanych w oparciu o WPI w gminie.

Podsumowanie

Specyfika inwestycji komunalnych jest związana nie tylko z ich zakresem rzeczowym i dużą kapitałochłonnością, ale przede wszystkim z relatywnie długim cyklem

⁷ W analizie poszczególnych źródeł dochodów budżetowych gminy dla dokonanie oceny jej zdolności kredytowej bada się strukturę tych dochodów, ich stabilność i trendy wzrostowe w kolejnych latach. Zasadnicze ich źródła- bez finansowania zewnętrznego- to subwencje i dotacje, podatki i opłaty lokalne, udział w podatkach budżetu państwa oraz dochody z majątku gminy.

realizacji tych zadań, gdzie regułą jest przekraczanie jednorocznego horyzontu czasowego. Tym samym, gmina często realizuje jednocześnie kilka zadań inwestycyjnych i dlatego ich koordynacja za pomocą wieloletniego planowania jest dla władzy wykonawczej bardzo pomocna, albowiem usprawnia nie tylko działania organizacyjno-techniczne, ale także gwarantuje optymalne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na ich realizację w kolejnych latach objętych planem inwestycyjnym. Tylko planowe podejście do rozwoju inwestycyjnego jednostki samorządowej umożliwia kompleksowe oszacowanie potrzeb i podjęcie działań zmierzających do harmonijnego rozwoju całej gminy. Jest to szczególnie istotne choćby z tego powodu, że zapotrzebowanie na infrastrukturę komunalną jest duże, a dostępne na ten cel fundusze są ograniczone i tym samym determinują, aby:

- wybierać do realizacji tylko te inwestycje, które będą skutkować największymi korzyściami społecznymi, ekologicznymi i finansowymi;
- sporządzać ranking inwestycji i w oparciu o niego realizować zadania, aż do wyczerpania dostępnych środków pieniężnych.

WPI jest narzędziem, za pomocą którego można sterować właściwą alokacją środków i przeznaczać je na te inwestycje, których realizacja jest oparta na zobiektywizowanych kryteriach, unikając finansowania zadań „politycznych” co mogłoby spowodować niezadowalającą efektywność procesu inwestycyjnego i przeoczenie rzeczywistych potrzeb w tym obszarze. Proces przygotowania WPI, a zwłaszcza procedury stosowane w procesie, powodują iż dokument ten jest także instrumentem wzmocnienia demokracji lokalnej. Dzieje się tak poprzez rozpoznanie potrzeb mieszkańców i działania na rzecz ich jak najlepszego zaspokojenia, stosowanie jednolitych zasad dla wszystkich zainteresowanych poprzez wprowadzenie czytelnych kryteriów oceny inwestycji, osiągnięcie społecznej zgody na poszczególne inwestycje i ustalanie czasowego harmonogramu ich realizacji, powiązanie z możliwościami finansowymi, polepszenie efektywności zarządzania zasobami i skuteczności w realizowaniu zadań własnych gminy oraz zwiększenie szans na pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej.

Rekapitulując, WPI są dla gmin uniwersalnym instrumentem na poziomie zarządzania taktycznego, łączącym funkcje planowania z procesem budżetowym, pozwalającym na ustalenie współzależności pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi oraz obecnymi i przyszłymi warunkami rozwoju gminy.

Zusammenfassung

Der Beitrag zeigt die Möglichkeiten effektiver Steigerung der Kommunalinvestitionen in den Gemeinden im Rahem der Einführung lang-

fristiger Investierungsplänen. Selbstverwaltungsorgane realisieren parallel viele Investitionspläne, die mit Hilfe langfristiger Investitionen koordiniert werden.
