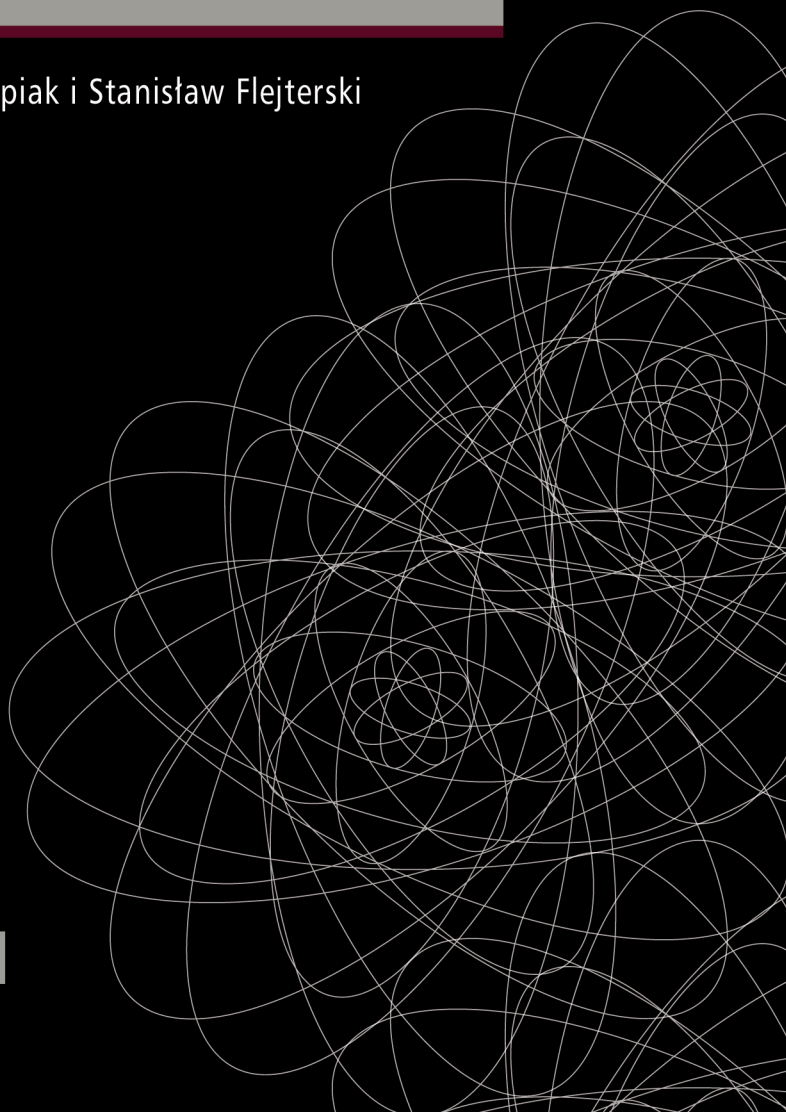


BANKOWO-FINANSOWA OBSŁUGA

JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

REDAKCJA NAUKOWA Beata Filipiak i Stanisław Flejterski

CEDEWU.PL
PLATINIUM



Recenzent: prof. nzw. dr hab. Kazimiera Wilk

Praca powstała na podstawie badań finansowanych ze środków na naukę w latach 2006-2008
(nr projektu I H02 C 10730)

Wydanie publikacji dofinansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Marek Dylewski – część III: punkt 1.1, rozdział 3, punkt 6.2-6.4 (współautor)

Beata Filipiak – redakcja, część I: punkty 3.1 i 3.2, część III: rozdział 4, punkt 6.2-6.4 (współautor)

Stanisław Flejterski – redakcja, wprowadzenie

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj – część I: punkty 1.1 i 1.2, część III: rozdział 2

Marcin Kępa – część I: punkt 3.4.

Izabela Kidacka – część II: punkty 1.4, 2.2, 4.5.

Magdalena Kogut-Jaworska – część I: punkty 1.3 i 3.3, część III: punkt 1.2.

Przemysław Pluskota – część II: punkty 1.3, 2.1.2, 2.1.3, 4.2, 4.3, część III: rozdział 5 (współautor)

Robert Rumiński – część II: punkty 1.2, 2.1.1, 2.1.4, 4.1, 4.4, część III: rozdział 5 (współautor)

Beata Świecka – część I: 1.1, - część II: rozdział 3, punkt 4.6.

Magdalena Ziolo – część I: rozdział 2, punkt 3.5, punkt 6.2-6.4 (współautor).

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autorów i wydawcy.

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I, Warszawa 2008

ISBN 978-83-7556-063-3

EAN 9788375560633

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2015

ISBN 978-83-7941-206-8

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Studio DTP: (4822) 396 15 06

Redakcja wydawnictwa: (4822) 396 15 03

Fax: (4822) 827 38 89

Sekretariat zarządu: (4822) 374 90 20, 374 90 22

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

Tel.: (4822) 396 15 00...01

Fax: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl

www.4books.pl

WWW.CEDEWU.PL

Kup książkę

Spis treści

Wprowadzenie	7
--------------------	---

Część I

Specyfika, struktura i dynamika popytu JST na usługi bankowo-finansowe

Rozdział 1

JST jako specyficzny podmiot na rynku bankowo-finansowym	11
--	----

1.1. Ustrojowe i organizacyjne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce	11
1.2. Rola i zadania JST w sferze zaspokajania potrzeb społecznych.	16
1.3. System finansowania działalności JST	22

Rozdział 2

Samorząd terytorialny w Polsce i na świecie	31
---	----

2.1. Determinanty i przesłanki ewolucji samorządu terytorialnego w Europie.	31
2.2. Modele samorządu terytorialnego w Europie	34
2.3. Organizacja struktur samorządu terytorialnego w wybranych krajach	38
2.4. Współczesne kierunki przemian samorządu terytorialnego na świecie	45

Rozdział 3

Analiza preferencji i oczekiwań JST wobec instytucji finansowych

w świetle badań empirycznych.	51
3.1. Przesłanki współpracy JST z instytucjami finansowymi	51
3.2. Metodyka badań i ich cel.	55
3.3. Identyfikacja i ocena zapotrzebowania na usługi finansowe	61
3.4. Preferencje i oczekiwania wobec instytucji finansowych.	67
3.5. Ogólna ocena wyników badań w zakresie preferencji i oczekiwań JST wobec instytucji finansowych	73

Część II

Analiza struktury i dynamiki podaży usług bankowo-finansowych dla JST

Rozdział 1

Instytucjonalne otoczenie JST w Polsce 83

1.1. Dobór próby do badania instytucji finansowych obsługujących JST w województwie zachodniopomorskim	83
1.2. Banki komercyjne i spółdzielcze	85
1.3. Fundusze poręczeń kredytowych.	90
1.4. Firmy konsultingowe i audytorskie	94
1.5. Firmy ubezpieczeniowe	97

Rozdział 2

Instrumenty instytucji finansowych. 101

2.1. Tradycyjne instrumenty	101
2.1.1. Instrumenty kredytowe	101
2.1.2. Instrumenty lokacyjne	106
2.1.3. Instrumenty rozliczeniowe.	107
2.1.4. Pozostałe instrumenty	110
2.2. Innowacyjne instrumenty	114
2.2.1. Wykorzystanie obligacji komunalnych i obligacji przychodowych do finansowania JST	114
2.2.2. Wykorzystanie krótkoterminowych papierów dłużnych przedsiębiorstw komunalnych do finansowania JST.	122
2.2.3. Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego do finansowania . .	124
2.2.4. Prefinansowanie projektów unijnych	125

2.2.5. Sekurytyzacja jako źródło finansowania potrzeb JST.	127
2.3. Perspektywy rozwoju polskiego rynku finansowego	129

Rozdział 3

Bankowość elektroniczna jako forma obsługi JST.	133
3.1. Pojęcie i elementy bankowości elektronicznej	133
3.2. Dystrybucja usług bankowych w sektorze JST.	139
3.3. Realizacja usług bankowych drogą elektroniczną w sektorze JST	142

Rozdział 4

Analiza oferty produktowo-usługowej banków i pozostałych instytucji finansowych dla JST (głównie gmin) województwa zachodniopomorskiego	149
4.1. Kredytowe operacje, usługi i produkty banków komercyjnych oferowane JST ...	149
4.2. Lokacyjne operacje, usługi i produkty banków komercyjnych oferowane JST ...	160
4.3. Rozliczeniowe operacje, usługi i produkty banków komercyjnych oferowane JST .	167
4.4. Pozostałe operacje, usługi i produkty banków komercyjnych oferowane JST ..	174
4.5. Ocena emisji papierów wartościowych JST przez agencje ratingowe	175
4.6. Oferta bankowości elektronicznej dla sektora JST.	177

Część III

Model kompleksowej obsługi JST na rynku finansowym

Rozdział 1

Identyfikacja determinant organizacyjnych i prawnych w obszarze współpracy JST z instytucjami finansowymi	187
1.1. Identyfikacja determinant prawnych i organizacyjnych w obszarze współpracy JST z instytucjami finansowymi	187
1.2. Identyfikacja determinant ekonomicznych w obszarze współpracy JST z instytucjami finansowymi	189

Rozdział 2

Gospodarowanie majątkiem JST a zapotrzebowanie na usługi bankowo-finansowe. ...	195
2.1. Istota i składniki majątku (mienia komunalnego) oraz sposoby gospodarowania mieniem	195
2.2. Zapotrzebowanie na środki finansowe w aspekcie gospodarowania mieniem. .	201
2.3. Rodzaje dochodów pochodzących z tytułu gospodarowania mieniem	205

Rozdział 3

Model zarządzania ryzykiem finansowym w oparciu o dostępne instrumenty rynku bankowo-finansowego	211
3.1. Identyfikacja ryzyka finansowego w JST	211
3.2. Zarządzanie ryzykiem finansowym	213
3.3. Metody i produkty ograniczające ryzyko finansowe.	215

Rozdział 4

Model zarządzania długiem i rola instytucji finansowych	223
4.1. Prawne i finansowe możliwości zadłużania JST	223
4.2. Model zarządzania długiem a wymogi w zakresie wiarygodności kredytowej . . .	228
4.3. Ewolucja roli instytucji finansowych we wspieraniu potrzeb kapitałowych jednostek samorządu terytorialnego a kompleksowość obsługi	238

Rozdział 5

Możliwości wykorzystywania produktów i usług bankowo-finansowych w bieżącej działalności operacyjnej samorządu terytorialnego	245
--	------------

Rozdział 6

Kompleksowe podejście do obsługi bankowo-finansowej.	253
6.1. Ocena dotychczasowego modelu współpracy JST z instytucjami rynku finansowego	253
6.2. Model kompleksowej współpracy JST z sektorem bankowo-finansowym	254
6.3. Warunki wdrożenia modelu obsługi bankowo-finansowej JST	258
6.4. Kierunki ewolucji modelu obsługi bankowo-finansowej JST	260

Wprowadzenie

Współczesny przemysł usług finansowych (*per analogiam* – w odpowiedniej skali – również sektor bankowy), głównie w państwach wyżej rozwiniętych, jest coraz bogatszym, często zmieniającym się „zbiorem stoisk i pólek”: instytucji finansowych oraz produktów i usług. Klient instytucjonalny oraz indywidualny rozporządza dość dużą, czasem wręcz pełną, swobodą wyboru, zarówno instytucji finansowych, jak i produktów czy usług finansowych. Cechą współczesnego sektora bankowo-finansowego jest dość wysoki poziom konkurencji. Można wręcz stwierdzić, że z tak silną konkurencją banki nie spotkały się nigdy wcześniej. Rywalizacja ma miejsce zarówno wewnątrz sektora bankowego (konkurencja między poszczególnymi bankami) oraz między sektorem bankowym a sektorem instytucji para- i pozabankowych.

Współczesny klient instytucji finansowej, zarówno klient indywidualny, jak i firma czy też – będąca w centrum niniejszego studium – jednostka samorządu terytorialnego nie działa w próżni, a w zmieniającym się otoczeniu bankowo-finansowym, zarówno zagranicznym, jak i krajowym. Częściami tego otoczenia są – z jednej strony – różnorodne instytucje finansowe, z drugiej zaś – instrumenty finansowe. Współcześni klienci instytucjonalni, jak też prywatni mają lub potencjalnie mogą mieć do czynienia z coraz bogatszym spektrum alternatywnych instytucji i instrumentów. Klienci stawiani są przed koniecznością wyboru (a ściślej wybierania) zarówno odpowiednich – wiarygodnych i nowocześnie działających – instytucji finansowych, jak i atrakcyjnych, efektywnych instrumentów finansowych, służących bądź to pozyskiwaniu, bądź pomnażaniu środków finansowych. Wzbogacaniu pola wyboru tak w dziedzinie instytucji, jak również instrumentów towarzyszy tendencja do zmniejszania roli bankowego pośrednictwa finansowego na rzecz instytucji para- i pozabankowych. Mamy więc do czynienia, z procesem erozji pozycji zarówno klasycznego (tradycyjnego) banku komercyjnego (depozytowo-kredytowo-rozliczeniowego), jak i całego sektora bankowego, który może się stać w średnim i długim okresie „branżą” schyłkową. W tym kontekście niekiedy stadium to określane jest mianem „zmierzchu tradycyjnych świątyń bankowości” lub „ery postbankowości”.

Współczesny klient zainteresowany pozyskiwaniem i pomnażaniem kapitału nie jest już „skazany” ani na dany bank (jest bowiem na ogół sporo banków-konkurentów), ani na bank w ogóle (poza bankami są bowiem coraz liczniejsze instytucje para- i pozabankowe). Jednostka samorządu terytorialnego lub firma (mała, w większym stopniu średnia, a tym bardziej duża) zainteresowana pozyskaniem środków finansowych nie jest „skazana” wyłącznie na kredyt bankowy, ma bowiem potencjalnie do dyspozycji sporo innych źródeł, form i instrumentów finansowania, dotyczy to również sposobów pomnażania kapitału w „sposób nietradycyjny”.

Na tym tle, uwzględniając ponadto istnienie strukturalnej nadwyżki potencjału usług finansowych nad popytem (niejednokrotnie wspomina się o „przeinwestowaniu” sektora bankowego oraz zjawisku tzw. „overbanking”), można sformułować ogólną opinię, że funkcjonujący na rynku finansowym tradycyjny bank komercyjny znajduje się obecnie (a tym bardziej w dającej się przewidzieć przyszłości) raczej w trudnej sytuacji. Role są obecnie odwrócone: to banki znajdują się w sytuacji „łowców atrakcyjnych kredytobiorców” („*competition for loans*”), konkurując o nich z innymi bankami, to samo dotyczy poszukiwania atrakcyjnych lokatobiorców („*competition for deposits*”). Stan ten jest bez wątpienia dogodny dla potencjalnych kredytobiorców instytucjonalnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, dysponujących odpowiednią wiarygodnością i zdolnością kredytową oraz adekwatnym poziomem zabezpieczeń.

Głównym celem niniejszej monografii jest próba stworzenia – na podstawie studiów literaturowych¹ oraz badań empirycznych – modelu kompleksowej obsługi jednostki samorządu terytorialnego. Autorzy – reprezentujący Zakład Finansów Publicznych oraz Katedrę Bankowości i Finansów Porównawczych Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego – przedstawili w trzech częściach pracy kolejno: specyfikę, strukturę i dynamikę popytu JST na usługi bankowo-finansowe, strukturę i dynamikę podaży usług bankowo-finansowych dla JST, ponadto model kompleksowej obsługi JST na współczesnym rynku finansowym. Myślą przewodnią niniejszego studium jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób współczesne banki i inne instytucje finansowe powinny się dostosowywać do zmieniających się potrzeb i preferencji jednostek samorządu terytorialnego.

Mamy nadzieję, że zaprezentowane analizy i rozważania stanowią istotny przyczynek do dyskusji nad przyszłym modelem współpracy między instytucjami finansowymi a JST. *Last but not least* – pragniemy serdecznie podziękować Pani Prof. Kazimierze Wilk z Katedry Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu za podjęcie się trudu opracowania recenzji i sformułowanie cennych uwag i sugestii, które wpłynęły na ostateczny kształt pracy. Oczywiście za jej treść odpowiedzialność w pełni ponoszą autorzy i redaktorzy.

Beata Filipiak, Stanisław Flejterski

Szczecin, marzec 2008

Przypisy

¹ W piśmiennictwie polskim na wyróżnienie zasługują m.in. następujące prace zwarte dotyczące tej problematyki: *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, pr. zbior. pod red. E. Denek, Warszawa 2000; *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce* pr. zbior. pod red. D. Korenik, Wrocław 2005; D. Korenik, S. Korenik, *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, Warszawa 2007.

Część I

Specyfika, struktura i dynamika popytu JST na usługi bankowo-finansowe

JST jako specyficzny podmiot na rynku bankowo-finansowym

1.1. Ustrojowe i organizacyjne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

.....

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego i jego struktur uregulowane jest zapisami ustawowymi. Przewidują one, że wszelka działalność samorządu oraz jego władz, poszczególne prawa i obowiązki oraz gospodarka finansowa muszą być zgodne z przepisami prawa. Ten prawny charakter samorządu terytorialnego powinien być główną przesłanką do jego ścisłego współdziałania z sektorem bankowym. Ta współpraca powinna przebiegać wielopłaszczyznowo, od prowadzenia rachunków bankowych związanych z bieżącą obsługą samorządu (m.in. wypłata wynagrodzeń, regulowanie faktur, itp.), udzielania kredytów i pożyczek, przeprowadzania emisji obligacji municypalnych do innych, bardziej skomplikowanych usług.

Reforma ustrojowa państwa z 1998 r. i wprowadzenie trójstopniowego podziału terytorialnego kraju zapoczątkowane zostały w 1990 r. Reaktywowano wówczas, po 40 latach, samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Miało to miejsce dnia 27 maja 1990 r. wraz z wejściem Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego wymagało:

- zmiany obowiązującej wtedy Konstytucji z 1952 roku,
- utworzenia regionalnych izb obrachunkowych oraz samorządowych kolegiów odwoławczych,
- ratyfikowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego,
- ustanowienia przepisów o finansowaniu gmin.

Wiele przepisów, które dzisiaj wydają się oczywiste było przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych, dyskusji przedstawicieli nauki prawa, polemik funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej. Poza tym, należało doprowadzić do zmiany mentalności całego społeczeństwa, aby mogło ono utożsamiać się z samorządem terytorialnym, którego przedstawicielem jest każdy człowiek².

Samorząd terytorialny najprościej można określić jako wspólnotę mieszkańców. Czynnikiem łączącym tę wspólnotę jest terytorium, zamieszkałe przez jej członków³.

Od czasu pojawienia się instytucji samorządu, była ona przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Mimo to, nie zdołano wypracować jednolitego jego pojęcia. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu pojawiło się bardzo wiele koncepcji wyjaśniających istotę tej instytucji, a ponadto wielu autorów przedstawiło własne, często się od siebie różniące definicje samorządu⁴.

Pojęcie **samorządu terytorialnego** można zdefiniować jako „**wykonywanie władzy lub innej działalności organizacyjnej przez terytorialne lub zawodowe grupy ludności, za pośrednictwem wybranych przez siebie organów; osób sprawujących władzę**”⁵.

Inna definicja samorząd terytorialny traktuje jako **związek publicznoprawny, powołany do życia przez państwo i wyposażony we władztwo administracyjne**. Władztwo to polega na uprawnieniu samorządu terytorialnego do stosowania środków przymusu administracyjnego. Do zadań samorządu należą wszystkie sprawy publiczne nie zastrzeżone w Konstytucji i ustawach szczegółowych dla innych podmiotów. Samorząd charakteryzuje się samodzielnym wykonywaniem tych zadań i na własną odpowiedzialność⁶. W tej samodzielności można również upatrywać możliwości decydowania o wyborze banku, który będzie obsługiwać określoną jednostkę samorządu terytorialnego.

Współcześnie samorząd definiuje się także jako **korporację prawną, istniejącą z mocy prawa, która została powołana do zawiadywania sprawami wspólnoty mieszkańców danego terytorium i wyposażona we władztwo administracyjne**⁷.

Samorząd terytorialny powoływany jest m.in. do organizowania rozwoju społecznego poprzez stworzenie odpowiednich warunków życia społecznościom lokalnym i regionalnym, w związku ze wzrostem m.in. liczby ludności, postępow organizacyjnym lub zagrożeniami dotyczącymi środowiska naturalnego człowieka⁸. Te zadania są możliwe do realizacji między innymi dzięki współdziałaniu samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi, a w szczególności bankami. Wyraża się to przykładowo w regulowaniu transakcji samorządu przez bank, wypłacie potrzebnych środków pieniężnych czy pozyskiwaniu dodatkowych środków w przypadku wystąpienia w jednostkach samorządu terytorialnego deficytu przejściowego, który mógłby utrudnić bądź nawet uniemożliwić terminową realizację określonych bieżących zadań.

W sposób najszerszy definiuje samorząd M. Kotulski stwierdzając, że samorząd jest zjawiskiem czy nawet formą zdecentralizowanej administracji, którą tworzą następujące elementy⁹:

- Nośnikiem samorządu jest osoba prawa publicznego, przeważnie powołana w sposób demokratyczny korporacja bądź określony fundusz.
- Samorząd stanowi administrację, czyli dział „wykonawstwa” w znaczeniu konstytucyjnym. Nie oznacza to, że wszystkie czynności samorządu kwalifikowane są jako administracyjne. Mogą to być, zwłaszcza w dziedzinie samorządu zawodowego i gospodarczego, inne czynności.

- Działalność administracyjna jednostek samorządowych („nośników samorządu”) obejmuje obszary zadań autonomicznych, które określa się zazwyczaj jako własną, samodzielną sferę działań. Są to zadania blisko związane z interesami osób zintegrowanych w korporacji lub osób w inny sposób podporządkowanych nośnikom samorządu, takich jak zakład czy fundusz.

W literaturze przedmiotu pojęcie samorządu jest więc w różny sposób definiowane, ale pożytecznym jest wskazanie na dwa odmienne znaczenia pojęcia samorząd – ujęcie prawne (korporacyjne) i polityczne. W rozumieniu prawnym samorząd należy rozumieć jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które w zakresie wykonywania swoich zadań nie są poddane żadnej ingerencji państwowej^{10j}. W znaczeniu politycznym samorząd obejmuje honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych; chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną¹¹.

Ujednolicenie praw i poglądów na temat samorządu terytorialnego miało miejsce na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, który odbył się w dniach 22-26 września 1985 r. w Rio de Janeiro, gdzie powstała Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego. Stanowiła ona, że samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej oraz, że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej¹².

Istnienie samorządu terytorialnego jest odzwierciedleniem w praktyce zasady subsydiarności (pomocniczości). Jest to jedna z zasad organizacji współczesnych państw, która polega na takim podziale zadań pomiędzy różne podmioty, aby państwo jako całość wykonywało tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli, ich wspólnoty czy rozmaite organizacje¹³. W świetle tego, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej – zawiaduje samodzielnie przydzieloną mu częścią zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Można zaryzykować nawet stwierdzenie, że samorząd nie istnieje bez państwa. Samorząd terytorialny powstaje z mocy decyzji organów państwowych, które określają jego zadania, źródła dochodów i formy nadzoru nad nim. W żadnym przypadku samorząd nie powstaje w drodze swobodnej decyzji jego członków¹⁴. To państwo wyznacza model samorządu terytorialnego, a tym samym określa wzajemne stosunki państwa i samorządu. Wzajemne relacje pomiędzy tymi podmiotami – a więc miejsce samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej – wynikają z ekonomicznych i politycznych warunków występujących w państwie oraz z norm prawa administracyjnego i finansowego¹⁵. Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, ten wyjątkowo prawny charakter funkcjonowania samorządu terytorialnego w znacznym stopniu nakreśla i ukierunkowuje płaszczyzny współpracy pomiędzy sektorem samorządowym i finansowym.

Do istotnych cech samorządu zalicza się¹⁶:

- korporacyjny charakter samorządu polegający na zabezpieczeniu określonym grupom społecznym – w drodze przepisów prawnych – prawa do zarządzania ich sprawami,
- obligatoryjny udział w wykonywaniu samorządu, co oznacza, że członkiem korporacji samorządowej osoba fizyczna staje się z mocy ustawy, a nie na podstawie własnego aktu woli,
- wykonywanie przez samorząd i jego organy zadań z zakresu administracji publicznej,
- zdecentralizowana struktura samorządu oznaczająca, że nadzór nad działalnością samorządu jest możliwy jedynie w formach określonych ustawą i nie naruszających zakresu przyznanej mu prawem samodzielności w działaniu.

Ważnym zagadnieniem dotyczącym podmiotu samorządu jest jego organizacja. Terytorialny związek samorządowy, będąc strukturą o charakterze korporacyjnym, nie jest w stanie realizować swoich zadań *in pleno*. Członkowie związku samorządowego wybierają spośród siebie organy, które w sposób bezpośredni wykonują nałożone na nie zadania¹⁷. Niezmiernie istotnym elementem, składającym się na pojęcie podmiotu samorządu, jest przyznawana przez prawo terytorialnym związkom samorządowym osobowość prawna. W literaturze przedmiotu osobowość samorządową dzieli się na publiczną i prawną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa¹⁸.

W wyniku reformy wprowadzonej Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie terytorialnym* oraz Ustawą z dnia 22 marca 1990 r. *o terenowych organach rządowej administracji ogólnej w Rzeczypospolitej Polskiej* został wówczas ukształtowany dualistyczny model ustroju administracji publicznej w terenie. Podstawowe znaczenie miał artykuł 5 Konstytucji z 1952 r., który gwarantował udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Wykraczał on poza europejskie ujęcie samorządu terytorialnego, traktujące zwykle gminę i jej organy jako decentralizację administracji publicznej, mającą za zadanie wykonywanie zadań publicznych na szczeblu lokalnym. Wyodrębniono dwa piony administracji terenowej: rządowy (zbudowany na zasadzie centralizmu i oparty na zawodowym aparacie urzędniczym) oraz samorządowy (ukształtowany na zasadzie decentralizacji). Gmina, będąca jednocześnie jednostką samorządu terytorialnego, stała się jednostką zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego; województwo natomiast, jednostką zasadniczego podziału terytorialnego dla wykonywania zadań administracji rządowej i nie uzyskało statusu samorządowego¹⁹. Reforma ta miała być pierwszym krokiem na drodze do całościowej przebudowy administracji publicznej. Gmina otrzymała samodzielny status w sferze prawa publicznego i cywilnego. Przyjęto koncepcję gminy jednolitej, nie uwzględniając różnic pomiędzy poszczególnymi gminami, wynikających zwłaszcza z ich charakteru miejskiego czy wiejskiego, wielkości i zdolności realizowania różnorodnych zadań. Było to nie tyle wyrazem zamierzonych działań, co dynamiki i dramaturgii zmian polityczno-ustrojowych lat 1989-1990. Niekorzystną cechą przeprowadzonej reformy była chaotyczność oraz kon-

fliktowość zadań i kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym, a także pomiędzy centrum a województwem, czy województwem a rejonem i gminą. Nie było jasnego podziału zadań i kompetencji między rządem a samorządem terytorialnym, co prowadziło do możliwości uchylania się od odpowiedzialności. Ponadto, struktura administracji była bardzo rozbudowana, co nie sprzyjało przejrzystości i racjonalności wydatkowania środków pieniężnych, a także prowadzeniu własnej polityki regionalnej. Województwa były bardzo małe, niezdolne do prowadzenia szczegółowej polityki społecznej i gospodarczej. Brak regionalizacji kraju utrudniał współpracę zagraniczną, która skłania się obecnie do współpracy regionalnej²⁰. Jednakże nawet w takich warunkach, w których wiele zadań było nie do końca właściwie wykonywanych, współpraca na płaszczyźnie samorząd-instytucje finansowe, układała się w miarę pomyślnie.

W wyniku tak przeprowadzonej reformy, która nie sprzyjała rozwojowi przedsiębiorczości lokalnej, kwestią czasu było dokonanie jej zmiany. Stało się to w 1999 r., kiedy 49 województw zastąpiono 16 i powołano nowe jednostki samorządu terytorialnego – powiaty. Znaczenie powiatów na początku ich działalności było bardzo małe, z uwagi na fakt, że nie dysponowały one wystarczającymi źródłami finansowymi i były prawie całkowicie uzależnione od organów centralnych. Sytuacja uległa zmianie na skutek znowelizowania Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. i wyposażenia powiatów w udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz osób prawnych (przed tą nowelizacją powiaty posiadały tylko 1,0% udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkających na terenie powiatu). Powołanie powiatów skutkowało wzrostem liczby podmiotów samorządowych, obsługiwanych przez sektor bankowy i generujących zapotrzebowanie na jego produkty i usługi.

W Polsce relacje pomiędzy państwem a samorządem zawarto w Konstytucji z 1997 r.²¹, w której określono ustrój samorządu, ogólne zasady dotyczące podziału kompetencji pomiędzy państwem a samorządem oraz gospodarki finansowej samorządu, a także zakres nadzoru nad jego działalnością.

Gmina, powiat, województwo jako jednostki samorządu terytorialnego stanowią szczególnego rodzaju system społeczno-gospodarczy (tzw. terytorialną korporację samorządową), składający się z następujących elementów: obszaru, który zajmują gminy, mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową, władzy i demokratycznie wybieranych organów oraz jednostek organizacyjnych.

Regulacje prawne dotyczące samorządu terytorialnego znajdują również swoje odzwierciedlenie w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego²² (EKST), która jest źródłem standardów legislacyjnych dla systemu samorządu terytorialnego szczebla lokalnego^{23,24}. Jest ona umową międzynarodową, opracowaną w ramach Rady Europy. Przepisy Karty w polskim przypadku odnoszą się do gmin i powiatów, ponieważ województwa są już jednostkami samorządu regionalnego.

W preambule EKST wyrażone jest przekonanie, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego oraz, że prawo obywateli do uczest-

nictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni właśnie na szczeblu lokalnym. Ponadto, w Karcie zostało podkreślone, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia, stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela²⁵.

EKST określa ogólne zasady działania samorządu, zwracając uwagę na zasadę samorządności, ochronę prawną, prawo do zrzeszania się i inne. EKST poprzez zasady prawne w niej zawarte obliguje rządy i parlamenty poszczególnych państw do stwarzania przyjaznych warunków dla realizowania statutowych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Dużo miejsca w Karcie poświęcono kwestii zasobów finansowych społeczności lokalnych²⁶, ponieważ od ich wielkości i jakości zależy rozwój tych społeczności.

Zawarte w Karcie wymogi i postulaty można ująć w dwie większe grupy. Pierwsza grupa postulatów zmierza generalnie do zapewnienia określonego poziomu i struktury dochodów społeczności lokalnych. Chodzi tu głównie o zagwarantowanie samorządom lokalnym prawa do posiadania własnych zasobów finansowych, dostosowanych do zakresu zadań, jakie z mocy prawa winny one realizować. Logiczną konsekwencją powyższych zasad jest kolejny wymóg, domagający się elastyczności i zróżnicowania systemu źródeł dochodów samorządów, stosownie do zmieniającego się zakresu ich zadań i uprawnień²⁷. Jednocześnie celem dostosowania poziomu dochodów samorządów lokalnych do wielkości niezbędnych ich wydatków w Kartcie zawarto postulat stosowania różnych procedur i mechanizmów wyrównujących skutki finansowe nierównomiernego terytorialnie rozkładu źródeł ich dochodów.

Druga grupa postulatów ma na celu zagwarantowanie władzom lokalnym odpowiedniego zakresu samodzielności decyzyjnej w dziedzinie gospodarki finansowej. Wchodzą tu w grę zarówno postulaty domagające się zapewnienia gminom faktycznego wpływu na stronę dochodową ich budżetów, jak i na wielkość i przeznaczenie ich wydatków. W szczególności chodzi o zagwarantowanie władzom lokalnym określonego zakresu władztwa podatkowego, jak też uprawnień do zaciągania kredytów i pożyczek, celem sfinansowania nakładów inwestycyjnych²⁸. Wyrazem tego będzie również możliwość samodzielnego decydowania o podmiocie finansowym, który przyczyni się do pomnażania własnych, bądź pozyskiwania obcych źródeł pieniężnych. W tym celu należy również wskazać na obligatoryjne i konieczne współdziałanie samorządu terytorialnego z sektorem finansowym.

1.2. Rola i zadania JST w sferze zaspokajania potrzeb społecznych

W Polsce reaktywowanie w 1990 r. samorządu terytorialnego na poziomie gminy i wprowadzenie w 1999 r. w ramach reformy samorządu terytorialnego powiatu, spowodowało istotne zmiany w funkcjonowaniu sektora publicznego. Zmiany te miały przede wszystkim

sprzyjać odchodzeniu od dominacji układu resortowo-branżowego sektora publicznego na rzecz układu terytorialnego. Miał nastąpić jasny podział zadań publicznych między sektor rządowy i samorządowy, a także wzrost efektywności alokacji środków publicznych w sektorze publicznym. Uwolnienie centralnych organów administracji rządowej od bezpośredniego administrowania i wykonywania zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym miało spowodować w sektorze rządowym wzrost znaczenia funkcji regulacyjnych polityki gospodarczej rządu. Sektor samorządowy otrzymał znaczną część zadań i kompetencji, co miało sprzyjać ujednoliceniu siatki organizacyjnej i terytorialnej administracji sektora rządowego oraz wzmocnieniu koordynacji działań różnych pionów i służb administracji rządowej²⁹.

Potrzeby społeczne występujące wśród mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na potrzeby realizowane we własnym zakresie, przez każdego mieszkańca wspólnoty lokalnej, oraz na potrzeby, które mogą być spełnione tylko przy pomocy organów i działań gmin, powiatów i województw samorządowych. Odczuwanie potrzeb jest stanem permanentnym, który można zaspokajać w różnym stopniu w określonych momentach czasowych. Jednakże, gdyby zaspokajanie występujących potrzeb oparte było tylko na mechanizmie rynkowym, część społeczeństwa byłaby pozbawiona podstawowych świadczeń, a ich elementarne potrzeby nie byłyby zaspokojone. W takiej sytuacji koniecznym i zasadnym wydaje się przypisanie katalogu zadań jednostkom samorządu terytorialnego, które, realizując je, chociaż w podstawowym stopniu zaspokoją najważniejsze potrzeby mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych. W celu realizacji tych zidentyfikowanych potrzeb, jednostki samorządowe posiadają różnego rodzaju instrumenty, sposobności oraz możliwość wyboru form organizacyjno-prawnych prowadzonej działalności. Również w celu realizacji tych zadań pomocne będą podmioty działające w sektorze finansowo-bankowym, dostarczające niezbędnych środków pieniężnych czy dokonujące obsługi finansowej określonych zadań.

Z istoty samorządu terytorialnego wynika, że został on utworzony dla realizacji zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz zadań o charakterze regionalnym przez województwa, w celu zaspokojenia potrzeb zbiorowych z zakresu użyteczności publicznej danego terenu. Gminie przydzielono główne i podstawowe zadanie, tj. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Nie oznacza to jednak obowiązku zaspokajania wszystkich potrzeb zgłaszanych przez społeczność gminną. Wachlarz potrzeb zaspokajanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony i wynika z zadań własnych i zleconych określonych ustawowo. Dla zaspokojenia potrzeb gmina zajmuje się, z jednej strony, produkcją dóbr publicznych, z drugiej strony, świadczeniem usług. Produkcja dóbr publicznych przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego, zaspokajających część potrzeb ludzkich związana jest z faktem, że nie wszystkie dobra mogą być wytworzone w systemie działania prywatnych podmiotów działających na wolnym rynku. Podmioty prywatne działające na rynku, oferujące produkty po cenach zapewniających zysk, nie są w stanie wytworzyć dóbr niezbędnych do zaspokajania wszystkich kategorii potrzeb. Dobra takie jak: obrona kraju, bezpieczeństwo wewnętrzne obywateli, zapobieganie powodziom, katastrofom i epidemiom oraz ich zwalczanie, dobra publiczne wyrażające się w działalności sądów oraz inne dobra są efektem pracy sektora publicznego³⁰.

Potrzeby, które finansowane są z funduszy publicznych, wyróżniają się specyficznymi cechami³¹:

- potrzeby wspólne, traktowane jako ogólnospołeczne są odczuwane przez społeczeństwo bardziej *ex post* niż *ex ante*,
- podział potrzeb na indywidualne i zbiorowe nie jest powszechnie akceptowany przez teoretyków; w świetle niektórych teorii społeczeństwo lub państwo nie ma własnych potrzeb, są tylko potrzeby poszczególnych obywateli, zatem podział na indywidualne i zbiorowe potrzeby ma charakter umowny, jest dokonywany sztucznie,
- niektóre potrzeby ze względu na ich walory fizyczne mogą być zaspokajane tylko zbiorowo, inne zaś wyłącznie indywidualnie, a jeszcze inne alternatywnie – indywidualnie lub zbiorowo,
- o istnieniu potrzeb zbiorowych decyduje obiektywny fakt funkcjonowania społeczeństwa oraz instytucji, które są jego wytworem,
- potrzeby muszą być zdefiniowane w taki sposób, aby widoczne było ich wynikanie z nadrzędnych celów przyjętych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- przesłanki przyjmowane w ustalaniu potrzeb muszą być ujawniane i poddawane dyskusji,
- definicja potrzeb powinna określać podmioty, jednostki czy grupy, których dotyczy,
- potrzeby muszą mieć empiryczne odniesienie do zagadnień dystrybucji zasobów,
- potrzeby powinny ustalać wprost, jakie zasoby należy wykorzystać w działaniach służących ich zaspokajaniu,
- sformułowanie potrzeb powinno być takie, aby nie potęgować nieuzasadnionych różnic w zaspokajaniu potrzeb różnych grup społecznych.

W identyfikowaniu potrzeb zbiorowych istotnego znaczenia nabiera fakt odczuwania różnorodnych, często sprzecznych, potrzeb przez poszczególne grupy mieszkańców wspólnoty samorządowej. Inne potrzeby będą zgłaszać inwestorzy (zarówno obecni, jak i potencjalni), a inne poszczególne rodzaje grup społecznych. Dla inwestorów priorytetem będą inwestycje i zaspokajanie potrzeb związanych z infrastrukturą techniczną (najważniejszym priorytetem w tym względzie będą drogi). Dla grupy osób starszych większe znaczenie będzie miała dostępność i zaspokajanie potrzeb związanych z ochroną zdrowia i zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast dla grupy osób młodych – dostęp i zapewnienie urządzeń służących uprawianiu szeroko pojętej rozrywki i kultury fizycznej (w tych rozważaniach wyklucza się potrzebę posiadania pracy, jako dobra nadrzędnego i priorytetowego). Dodatkowo, przy sporządzaniu przez jednostki samorządu terytorialnego koszyka świadczonych potrzeb dla danego roku, należy wziąć pod uwagę konieczność świadczenia określonych usług dla niewielkiej grupy osób (np. niepełnosprawnych), których realizacja jest często bardzo kosztowna³². Z drugiej jednak strony, koszt nie może być barierą pozbawienia tych osób uczestniczenia w normalnym życiu i niezaspokojenia żadnych potrzeb przez nich zgłaszanych.

Ten aspekt, jak i wcześniej zasygnalizowana różnorodność potrzeb poszczególnych grup mieszkańców powodują, że możliwości, a w szczególności wybór priorytetowych po-

trzeb do realizacji w danym roku staje się niezmiernie trudny, biorąc pod uwagę ograniczoność środków i nieograniczoność potrzeb. W tej ograniczoności zasobów i konieczności ich efektywnego wykorzystywania oraz maksymalnego pomnażania (np. lokaty weekendowe) uwidacznia się konieczność prowadzenia współpracy pomiędzy sektorem samorządowym a finansowym, bez którego nie byłoby możliwości prowadzenia obsługi finansowej wykonywanych zadań oraz możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania rozpoczętych bądź nowych inwestycji.

Do najważniejszych i najbardziej kosztownych do realizacji potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne należy zapewnienie sieci wodociągowej, kanalizacji, ciepłownictwa, publicznego transportu drogowego, zasobów mieszkaniowych czy dostępu do przedszkola i szkoły. Istotnego znaczenia, w szczególności w obecnej sytuacji gospodarczej, nabierają również potrzeby związane z pomocą społeczną.

W celu zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane przez ustawodawcę do wykonywania nałożonych na nie zadań. Regulacje prawne dotyczące zasad i form wykonywania tychże zadań określone są w Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r.³³ o gospodarce komunalnej.

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych. Realizacja zadań przez jednostki samorządu terytorialnego może również odbywać się przy pomocy jej jednostek organizacyjnych, do których zalicza się m.in.: jednostki budżetowe, gospodarstwa pomocnicze czy – wcześniej wspomniane – zakłady budżetowe oraz tworzone z jej udziałem spółki prawa handlowego.

W tabeli 1 zestawiono katalog ustawowych zadań nałożonych przez ustawodawcę na poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego.

Takie ustawowe rozgraniczenie zakresu działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego warunkuje ich wzajemną niezależność. Niezależność ta została wyrażnie zapisana w Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i stanowi, że organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym³⁴. Nowy ustrój terytorialny nie jest więc oparty na zasadzie hierarchiczności, bowiem działania poszczególnych szczebli samorządu mają się uzupełniać, a nie nakładać³⁵. Nie oznacza to jednak, że jednostki poszczególnych szczebli nie mogą ze sobą współpracować.

Główne działania jednostek samorządu terytorialnego nakierowane są na zaspokajanie potrzeb bieżących. Wynika to, po pierwsze, z braku środków finansowych pozwalających

Tabela 1. Zadania gmin, powiatów i województw

GMINY	POWIATY	WOJEWÓDZTWA
Zadania z zakresu infrastruktury technicznej		
– zarządzanie mieniem komunalnym, – budowa, modernizacja i utrzymanie dróg lokalnych, – zakładanie, utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi, – utrzymanie wodociągów, kanalizacji, ciepłownictwa, zbiorowej komunikacji lokalnej oraz innych urządzeń użyteczności publicznej,	– drogi powiatowe, – gospodarka wodna na terenie powiatu, – komunikacja w obrębie powiatu i koordynacja z sąsiadującymi powiatami,	– drogi wojewódzkie, – gospodarka wodna w regionie, melioracja i utrzymanie urządzeń wodnych, – komunikacja w obrębie województwa i koordynacja z sąsiadującymi województwami,
Zadania z zakresu infrastruktury społecznej		
– zakładanie i kierowanie działalnością przedszkoli, – zakładanie i utrzymanie żłobków, – zakładanie i utrzymanie bibliotek publicznych, – tworzenie i utrzymanie instytucji i placówek upowszechniania kultury, – budowa i utrzymanie urządzeń kultury fizycznej (boiska, baseny, sale), – prowadzenie targowisk, – prowadzenie i utrzymanie szkół podstawowych,	– szkoły średnie, – szkoły podstawowe specjalne, – szkoły artystyczne, – poradnie psychologiczno-pedagogiczne, – szpitale ogólne (rejonowe), – domy pomocy społecznej, – biblioteki i muzea powiatowe, – teatry, – powiatowe biura pracy,	– szkoły średnie o znaczeniu regionalnym, – ośrodki doskonalenia nauczycieli, – zawodowe szkoły wyższe, – szpitale specjalistyczne, – pomoc społeczna o zasięgu regionalnym, – muzea, biblioteki, teatry i filharmonie o znaczeniu regionalnym, – wojewódzkie biura pracy,
linne, m.in. zadania z zakresu porządku, bezpieczeństwa i ładu publicznego		
– wyposażenie ulic w tablice z nazwami, – zapewnienie straży pożarnej pomieszczeń i środków, – organizowanie i prowadzenie iz wytrzeźwień, – zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości, – sporządzanie projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, – wypłacanie odszkodowań za grunty przejmowane pod budowę ulic, – wykup nieruchomości, w odniesieniu do których gmina skorzysta z prawa pierwokupu.	– w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie powiatu, – w zakresie ochrony środowiska, – usuwanie odpadów niebezpiecznych, – zwalczanie kłesk żywiołowych na terenie powiatu, – inne.	– przygotowanie strategii rozwoju regionu, – modernizacja terenów wiejskich, – promowanie województwa, – przyciąganie inwestorów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591. Ustawy z dnia 5 czerwca 2001 r. o samorządzie powiatu. Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590.

prować działalność inwestycyjną, po drugie, z priorytetów wskazanych przez wspólnoty lokalne. Mieszkańcy bardzo często myślą kategoriami krótkiego horyzontu czasowego i wywierają presję na decydentów lokalnych, aby ci, większe środki przeznaczali na sferę socjalną i materialną. Z jednej strony, istnieją więc bardzo duże potrzeby inwestycyjne i konieczność zminimalizowania (a w przyszłości zlikwidowania) luki inwestycyjnej w porównaniu z państwami zachodnimi. Z drugiej strony, obecna sytuacja gospodarcza Polski ma bezpośrednie implikacje w wyborze (a właściwie narzuca prowadzenie) określonej działalności przez decydentów lokalnych i regionalnych.

Dodatkowo zauważa się również, że największy zakres i różnorodność zadań do realizacji ustawodawca przypisał gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Prawny model funkcjonowania gminy zakłada jej jednolitość i nie uwzględnia ani wielkości gminy, ani jej charakteru (miejska czy wiejska), ani zróżnicowanej zdolności realizowania przez nią zadań publicznych. Zasada jednolitej gminy prowadzi w efekcie do wielce niekorzystnego zjawiska, jakim jest tzw. „uśrednienie” zadań i przejęcie ich części do realizacji przez administrację rządową. Ponadto, zasada ta pozostaje w rażącej sprzeczności z rzeczywistością, głęboko zróżnicowaną sytuacją ekonomiczną i finansową gmin. Nierównomierny terytorialnie rozkład źródeł dochodów własnych gmin i to zarówno w zakresie dochodów publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych, całkowicie nie współgra z koniecznością w miarę równomiernego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Poziom, charakter i rodzaj tych potrzeb wyznaczany jest przez czynniki demograficzne, do których można zaliczyć liczbę mieszkańców gminy, ich strukturę wiekową oraz sytuację mieszkaniową, stopień suburbanizacji. Potrzeby wynikają również z czynników makroekonomicznych, takich jak recesja, wskaźnik inflacji i bezrobocia oraz związana z nimi konieczność realizacji niezbędnych programów antyrecesyjnych. W praktyce – z jednej strony – występuje zróżnicowana baza dochodowa gmin, z drugiej – różny zakres i rodzaj potrzeb społeczności lokalnych, które muszą gminy zaspokoić. W odniesieniu do gmin zastosowano tzw. ogólną klauzulę kompetencyjną, oznaczającą, że mają one zajmować się wszystkimi sprawami lokalnymi, nie zastrzeżonymi na rzecz innych organów. Klauzula ta dotyczy wszystkich gmin bez względu na to, czy są to gminy wielkomiejskie, miejskie czy typowo wiejskie i niezależnie od liczby ich mieszkańców. Wszystkie gminy wyposażone zostały w identyczny zakres i rodzaje kompetencji³⁶.

Powyższa zasada równości kompetencyjnej gmin stanowi w praktyce barierę w nowoczesnym zarządzaniu finansami, zwłaszcza dużych miast. Należałoby postulować wprowadzenie w przyszłości zasady zróżnicowania kompetencyjnego gmin w zależności od liczby mieszkańców, jak też zdolności finansowej realizowania przez nie nałożonych prawnie rodzajów zadań. Istnieje potrzeba takiego ukształtowania statusu kompetencyjnego poszczególnych kategorii gmin, aby odpowiadał on faktycznym możliwościom realizacji przez nie tych kompetencji³⁷. Również sytuacja finansowa gmin, jak również pozostałych szczebli samorządu terytorialnego, przyczynia się do niemożności realizacji części zadań, które są realizowane w większych, bardziej zamożnych jednostkach. To zróżnicowanie jest też przyczyną do zgłaszania przez te jednostki zapotrzebowania na inny wachlarz usług bankowo-finansowych. Biedniejsze jednostki bowiem będą w głównej mierze nastawione na bieżącą obsługę, rezygnując z bardziej złożonych i skomplikowanych usług finansowych. Inaczej ta sytuacja będzie wyglądać w jednostkach zamożnych, które realizują większy zakres zadań i tym samym generują większe zapotrzebowanie na nowoczesne, jak i tradycyjne usługi bankowo-finansowe.

1.3. System finansowania działalności JST

Specyfika, struktura i dynamika popytu jednostek samorządu terytorialnego na usługi bankowo-finansowe zależą od potrzeb związanych z finansowaniem rozwoju lokalnego i regionalnego. Samorząd terytorialny, aby mógł aktywnie spełniać swą rolę w kształtowaniu warunków dla życia i gospodarowania społeczności lokalnych, musi być wyposażony w odpowiednie zasoby finansowe. Racjonalne gospodarowanie zasobami finansowymi wymaga określonej prawem samodzielności oraz instrumentów podwyższania efektywności i skuteczności polityki budżetowej. W warunkach gospodarki rynkowej, w kontekście procesów związanych z przypisaniem jednostkom samorządu terytorialnego uprawnień do prowadzenia samodzielnej polityki finansowej, szczególnie ważny staje się wydajny system finansowania ich działalności.

Przez system finansowania jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć ogół zasad, reguł, decyzji, narzędzi i instytucji stworzony przez obowiązujące w danym państwie prawo, którego celem jest stworzenie warunków i środków do zaopatrzenia samorządu terytorialnego w kapitał niezbędny do funkcjonowania i realizacji zadań³⁸. Taka interpretacja pojęcia staje się szczególnie przydatna, gdy trzeba określić rolę instytucji sektora finansowego w prowadzeniu samorządowej gospodarki finansowej. Jeśli pod uwagę zostaną wzięte podstawowe elementy tego systemu, takie jak: źródła finansowania, instrumenty finansowe oraz sposoby finansowania działalności jednostek samorządowych dostrzeżemy ważną rolę sektora finansowego w manipulowaniu zasobami i strumieniami pieniężnymi. Natomiast patrząc szerzej, przez pryzmat finansowania gospodarki lokalnej i gospodarki regionu, szczególna funkcja sektora finansowego przejawiać się będzie w³⁹: sterowaniu obiegiem pieniądza poprzez kreację pieniądza kredytowego (funkcja właściwa jedynie bankom), wykonywaniu operacji płatniczo-rozliczeniowych, stymulowaniu i gromadzeniu oszczędności wewnętrznych, współdecydowaniu o alokacji kapitału w terenie (np. przez udzielenie lub odmowę kredytów i pożyczek).

W kontekście obsługi jednostek samorządowych przez instytucje sektora finansowego szczególnie istotnym zagadnieniem jest określenie poziomu ich samodzielności finansowej⁴⁰. Swoboda podejmowania decyzji finansowych w obszarze ponoszenia wydatków na rozwój społeczno-gospodarczy jest w dużym stopniu uzależniona od możliwości pozyskiwania dochodów budżetowych. Samodzielność dochodowa, która stanowi jeden z kluczowych obszarów zainteresowania wierzycieli jednostek samorządowych, takich jak banki lub inne podmioty rynku instrumentów dłużnych, wpływa bowiem na ogólny standing finansowy jednostki oraz jej przyszłą zdolność do spłaty zadłużenia. Nie bez znaczenia pozostaje również samodzielność wydatkowa, zwłaszcza gdy mowa o możliwościach skorzystania przez gminy, powiaty i województwa z palety nowych produktów oferowanych przez podmioty sektora finansowego, jak np. *bancassurance*, sekurytyzacja, oferta związana z prefinansowaniem wydatków samorządowych.

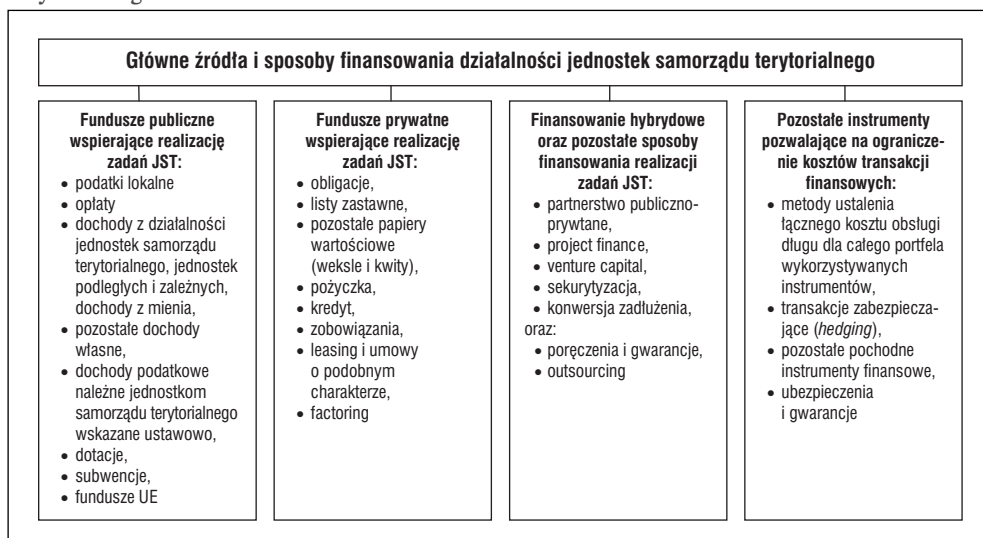
Prawidłowe rozpoznanie potrzeb popytowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do kompleksowej oferty rynku finansowego wymaga całościowego spojrzenia na elementy systemu zasileń wewnętrznych i zewnętrznych. Konieczne w tym miejscu wydaje się zatem przedstawienie ważniejszych zasobów systemu finansowania działalności

gmin, powiatów i województw, w podziale opartym na źródłach pochodzenia środków finansowych. W szczególności w podziale tym wyróżnić można:

- dochody własne budżetów samorządowych (np. podatki i opłaty lokalne, sprzedaż mienia, wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostkę),
- transfery z budżetu państwa (np. dotacje, subwencje, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa),
- środki przekazywane z budżetów innych jednostek samorządowych (np. porozumienia z innymi jednostkami samorządowymi),
- środki zagraniczne (np. fundusze zwrotne i bezzwrotne),
- przychody budżetowe (np. kredyty, pożyczki, obligacje),
- pozostałe środki mające swe źródło pochodzenia poza budżetem samorządowym i innym budżetem publicznym.

Podstawowe elementy systemu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w podziale na fundusze publiczne i prywatne, hybrydowe i inne z nimi związane przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Główne źródła i sposoby finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowano na podstawie: B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.

Według tej kategoryzacji można wyróżnić dochody publicznoprawne (administracyjno-prawne) oraz prywatnoprawne (cywilno-prawne)⁴¹. Bardzo popularnym jest również podstawowy podział dochodów oparty na następujących funduszach publicznych⁴²:

- dochodach własnych, czyli tych generowanych na terenie samorządu i uzależnionych od jego polityki; stanowią o stopniu samodzielności jednostek samorządowych (w ramach ograniczeń maksymalnymi i minimalnymi limitami ustawowymi),

- dotacjach, mających charakter instrumentu celowego, którym jest finansowanie ściśle określonych zadań publicznych i których niewykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem skutkować musi zwrotem do budżetu państwa,
- subwencji ogólnej – przeznaczanej z budżetu centralnego do względnie swobodnego dysponowania przez jednostkę samorządową, które uznaje ona za najważniejsze w danym czasie.

Szczegółowe zestawienie dochodów samorządowych, pochodzących z publicznych źródeł przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Fundusze publiczne wspierające realizację zadań JST

Fundusze publiczne wspierające realizację zadań JST	
dochody własne, w tym*:	
• podatki lokalne, w tym: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, czynności cywilnoprawnych, • opłaty, w tym: opłata skarbową, opłata targowa, opłata miejscowa, opłata administracyjna, opłata eksploatacyjna, opłata adiacencka, opłata parkingowa, opłata za użytkowanie wieczyste, opłata koncesyjna, opłata za niezabudowanie lub niezagospodarowanie gruntów w określonym terminie, opłata od posiadania psów, opłata za wydanie świadectwa o miejscu pochodzenia zwierząt, opłata prolongacyjna, opłata za czynności egzekucyjne, opłata za zabezpieczenie należności, opłata od rodziców z tytułu odpłatności za utrzymanie dzieci w zakładach dla nieletnich, opłata egzaminacyjna, opłata za wydanie tablic rejestracyjnych, prawa jazdy, czasowych pozwoleń; • dochody z działalności jednostek samorządu terytorialnego, jednostek podległych i zależnych; • dochody z mienia, w tym: sprzedaż mienia komunalnego, prywatyzacja przedsiębiorstw będących własnością JST, czynsze z najmu i dzierżawy, sprzedaż akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego oraz dochody z dywidendy, wpływy z leasingu składników majątku komunalnego, odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym i od udzielanych pożyczek, dochody uzyskane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej; • pozostałe dochody własne: darowizny, spadki, zapisy, kary pieniężne, grzywny, mandaty, odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody JST, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (obecnie 5% uzyskanych dochodów); • dochody podatkowe należne jednostkom samorządu terytorialnego wskazane ustawowo;	
dotacje, w tym:	
• z budżetu państwa na realizację: zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych tym jednostkom odpowiednimi przepisami prawa (ustawami), zadań powierzonych (porozumień), usuwania bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych, zadań pilotażowych testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego, programów doradczych i informacyjnych zwiększających zdolność przyjmowania budżetowego wsparcia finansowego, finansowania lub dofinansowania zadań własnych, zadań wynikających z umów międzynarodowych, zadań straży i inspekcji; • od innych podmiotów sektora finansów publicznych, otrzymywane jako pomoc udzielana przez te podmioty danej jednostce samorządu terytorialnego, udział we wspólnie realizowanych przedsięwzięciach; • z funduszy celowych, w szczególności znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego ma możliwość otrzymywania dotacji z Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; • ze środków budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej;	
subwencja ogólna, składająca się z:	
• części wyrównawczej, która jest przeznaczona dla wszystkich sześciu jednostek samorządu terytorialnego i której celem jest wyrównywanie różnic między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego; • części równoważącej, otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego lokalnego (gmin i powiatów); • części regionalnej, którą otrzymują jednostki samorządu województwa, spełniające kryteria obowiązujące w prawie; • części oświatowej – związanej z wykonywaniem zadań edukacyjnych przez samorządy terytorialne na wszystkich szczeblach.	

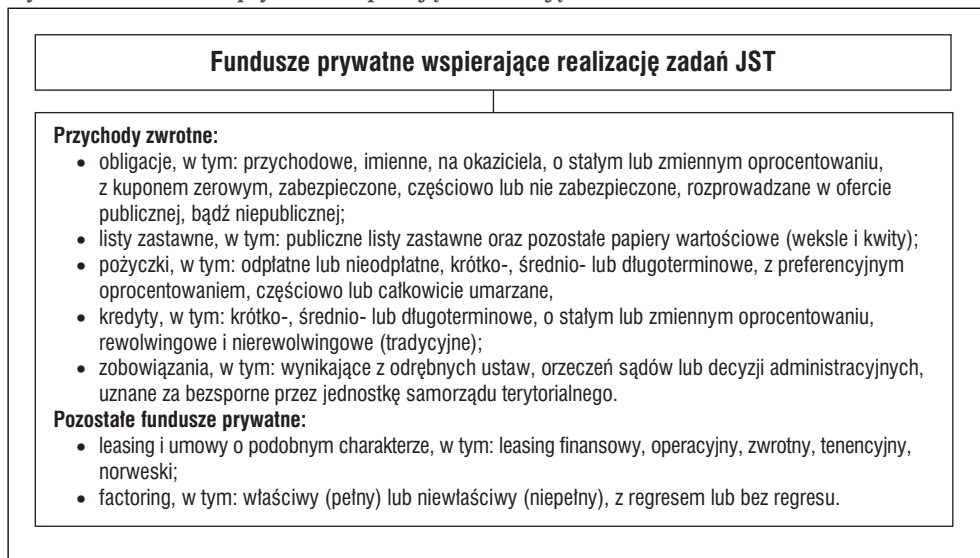
* Zaznaczyć należy, że obecnie podmiotem posiadającym największą różnorodność dochodów własnych jest gmina. Równocześnie jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego, o zdefiniowanych kompetencjach dotyczących kształtowania polityki podatkowej. Powiaty i województwa nie partycypują w podatkach lokalnych, co zostało określone w Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i innych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 203, poz. 1966 z późn. zm. oraz Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Fundusze publiczne wspierające realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego przypisuje się określone atrybuty. Dochody własne postrzega się jako te generowane bezpośrednio przez gminę, decydujące o stopniu samodzielności dochodowej, których wielkość może być na początku roku budżetowego oszacowana, ale nie skalkulowana. Dokładnie skalkulowana może być natomiast wielkość udziałów w podatkach dochodowych (od osób fizycznych i osób prawnych) oraz wysokość subwencji, które głównie generowane są przez decydentów na szczeblu centralnym⁴³. Wszystkie wymienione rodzaje dochodów stanowią o możliwości zaciągania przez samorząd zobowiązań finansowych. Po sfinansowaniu bowiem działalności bieżącej związanej z realizacją bieżących zadań, okazuje się jakie jest rzeczywiste zapotrzebowanie na działalność inwestycyjną. Pozostała część dochodów samorządowych, zwykle ograniczona, wymaga najczęściej poszukiwania nowych sposobów finansowania wydatków majątkowych, przy czym najczęstszym sposobem zwiększania potencjału dochodowego są środki finansowe pochodzące ze źródeł zewnętrznych.

Duże znaczenie dla gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego mają fundusze prywatne dostarczane najczęściej w formie przychodów zwrotnych lub w formie wpłat z tytułu leasingu czy factoringu – rysunek 3. Do pierwszej grupy zaliczyć trzeba przede wszystkim kredyty i pożyczki (udzielane przez banki komercyjne i inne podmioty) oraz emitowane przez samorządy dłużne papiery wartościowe. Te zwrotne źródła zasileń finansowych są głównie środkami przekazywanymi do dyspozycji jednostek samorządowych odpłatnie, na określony czas i na określonych warunkach. Ponadto, prawie zawsze są one związane z zaciągnięciem długu i powinny dotyczyć realizacji zadań inwestycyjnych.

Rysunek 3. Fundusze prywatne wspierające realizację zadań JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych... oraz Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego, w tym długu skarbu państwa. Dz.U. nr 112, poz. 758.

Należy zaznaczyć, że gminy, powiaty i województwa korzystając z zewnętrznych źródeł zasileń – z jednej strony – zwiększają zakres i elastyczność w gospodarowaniu publicznymi zasobami, z drugiej jednak strony – powiększają zakres przyszłych obciążeń budżetowych. Wobec powyższego, przychody zwrotne powinny być wykorzystywane przez samorządy najlepiej wówczas, gdy w okresie regulowania ich spłaty w budżetach przyszłych okresów będzie występować nadwyżka dochodów zwrotnych nad wydatkami⁴⁴. W przypadku natomiast leasingu takie reguły nie są obowiązkowe. Umowy leasingu oraz inne (o podobnym charakterze, np.: najem, dzierżawa) nie zwiększają podstawy wyliczenia długu publicznego, stąd mogą być chętnie wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując system finansowania zadań gminnych, powiatowych, czy wojewódzkich należy wskazać na nowe formy i możliwości pozyskiwania kapitału, jak również instrumenty pozwalające ograniczyć koszty transakcji finansowych. W pierwszym przypadku mowa o finansowaniu hybrydowym, oznaczającym wykorzystanie takich instrumentów i sposobów finansowania, które umożliwiają lepsze dopasowanie do indywidualnych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego oraz podniosą efektywność pozyskiwania finansowania⁴⁵. Konstrukcja finansowania hybrydowego łączy w sobie cechy dwóch lub większej liczby instrumentów (rysunek 4). Działalnością prewencyjną jednostek samorządu terytorialnego będzie natomiast zastosowanie określonych sposobów i metod minimalizacji ryzyka w odniesieniu do tych źródeł pozyskiwania kapitału jednostek dla sektora samorządowego, które głównie są związane z wykorzystaniem funduszy prywatnych (rysunek 5).

Wykorzystanie nowych technik i sposobów pozyskiwania kapitału finansowego dla działalności jednostek samorządu terytorialnego wynika z poszukiwania lepszych sposobów realizowania celów gospodarki finansowej. Racjonalizacja polityki dochodowej w przypadku wykorzystania finansowania hybrydowego czy też instrumentów pochodnych

Rysunek 4. Fundusze hybrydowe oraz pozostałe sposoby wspierające realizację zadań JST

