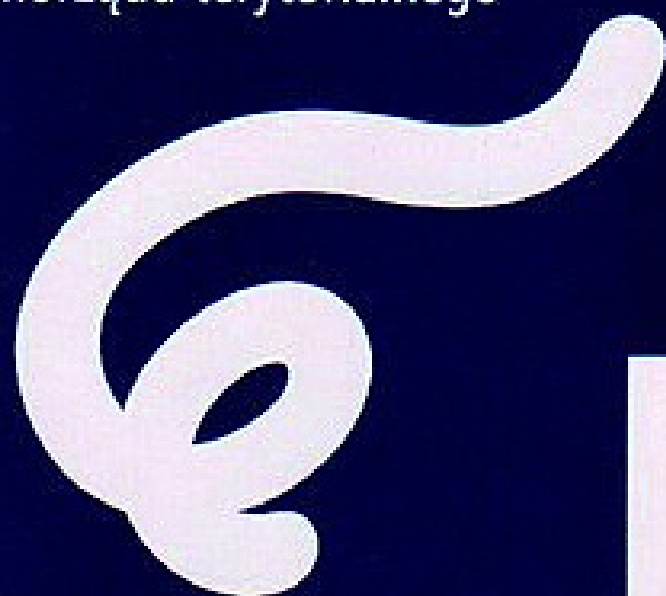


Hanna Kociemska

USŁUGA BANCASSURANCE

dla jednostek samorządu terytorialnego



Recenzenci: prof. dr hab. Beata Filipiak, prof. dr hab. inż. Dorota Korenik

© 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 autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I papierowe, Warszawa 2006
ISBN 978-83-60089-09-5

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2013
ISBN 978-83-7941-034-7

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20 lub 22

Fax: (4822) 827 38 89

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

Made in Poland

[Kup książkę](#)

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów i ważniejszych oznaczeń	5
---	---

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

Rozdział I

Jednostka samorządu terytorialnego uczestnikiem na rynku finansowym.	9
---	---

1.1. Specyfika JST jako jednostki gospodarującej (w zarysie).	9
1.2. Specyfika finansowa JST – w aspekcie dochodów i wydatków	11
1.3. Ryzyko w działalności JST.	23
1.4. Podsumowanie	33

Rozdział II

Usługa *bancassurance* jako metoda kompleksowego rozwiązywania problemów

Finansowych JST.	37
-----------------------	----

2.1. Określenie potencjalnych obszarów wykorzystania usługi <i>bancassurance</i>	37
---	----

2.2. Potencjalne usługi finansowania potrzeb bieżących JST przez „organizację <i>bancassurance</i> ”	43
---	----

2.2.1. Uwagi wprowadzające	43
----------------------------------	----

2.2.2. Kasowa obsługa budżetu samorządowego	45
---	----

2.2.3. <i>Factoring</i> i usługi zabezpieczające z nim związane	45
---	----

2.3. Potencjalne usługi finansowania potrzeb rozwojowych JST przez „organizację <i>bancassurance</i> ”	47
---	----

2.3.1. Długoterminowe kredytowanie inwestycji	49
---	----

2.3.2. Leasing komunalny	57
--------------------------------	----

2.3.3. Emisja obligacji.	60
-------------------------------	----

2.3.4. Emisja obligacji przychodowych jako szczególna forma emisji obligacji ...	71
--	----

2.3.5. Sekurytyzacja aktywów	73
2.3.6. Usługa typu <i>project finance</i>	79
2.4. Podsumowanie i wnioski	101

Rozdział III

Stan i uwarunkowania rozwoju *bancassurance* po stronie podażowej.

Implikacje dla rozwoju usługi *bancassurance* oferowanej JST

105

3.1. Usługa *bancassurance* – definicja, zakres, forma świadczenia usługi dla JST. 105

3.2. Konsolidacja obszarów działalności bankowej i ubezpieczeniowej w Polsce.

Możliwość aplikacji rozwiązań „organizacji *bancassurance*„ na rynku klienta samorządowego

137

3.2.1. Przegląd stanu polskiego sektora bankowego i jego usług w zakresie *bancassurance* (dla JST) na tle podstawowych trendów

rozwojowych w bankowości. 137

3.2.2. Przegląd sektora ubezpieczeniowego i jego usług dla JST,

z uwzględnieniem obszaru *bancassurance*. 153

3.3. Grupa Dexia jako przykład „organizacji *bancassurance*„ działającej

na europejskim i pozaeuropejskim rynku samorządu terytorialnego. 167

Zakończenie

177

Bibliografia

183

Wykaz stosowanych skrótów i najważniejszych oznaczeń

BFG – bankowy fundusz gwarancji

CEO – *chief executive officer*

DKBP – Dexia Kommunalkredit Bank Polski SA

EKSR – Europejska Karta Samorządu Regionalnego

EKST – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

JST – jednostka samorządu terytorialnego (inaczej jednostka samorządowa) lub jednostki samorządu terytorialnego takie jak: gmina, powiat, samorząd województwa (oznaczenie stosowane dla liczby pojedynczej lub mnogiej)

KNB – Komisja Nadzoru Bankowego

KNUiFE – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych

KPWig – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd

M&A – *mergers and acquisitions* – fuzje i przejęcia

NBUK – Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa

PFI – *private finance initiative* – inicjatywy partnera prywatnego

PKB – produkt krajowy brutto

PPP – partnerstwo publiczno prywatne

RIO – regionalna izba obrachunkowa

SPV – *special purpose vehicle* – spółka specjalnego przeznaczenia

SPZOZ – samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej

UE – Unia Europejska

Wprowadzenie

Współczesna polska jednostka samorządu terytorialnego (JST), boryka się i zapewne będzie się borykać z problemem stale szczipłych środków finansowych. Problem ten ma znaczenie nie tylko dla sprawności samorządowej gospodarki finansowej, ale i – w różnym stopniu w zależności od szczebla samorządu – dla strategii rozwoju lokalnego czy intraregionalnego. Silnie ograniczone zasoby finansowe oraz dotacyjny charakter finansowania zadań JST determinują możliwości podejmowania kolejnych, bardziej złożonych zadań, wymuszają poszukiwanie innych rozwiązań ich realizacji – np. z wykorzystaniem programów *project finance*. Tak więc w warunkach permanentnych niedostatków publicznych środków pieniężnych wyzwaniem podstawowym dla JST staje się poszukiwanie sposobów racjonalizacji gospodarki zasobami finansowymi w ramach obowiązujących regulacji prawnych. Wprawdzie Polskę nieuchronnie czeka reforma finansów publicznych, ale nie oznacza to, że JST mają odkładać na później próby racjonalizacji własnej gospodarki finansowej. Niniejsze opracowanie ma stanowić m.in. dowód na to, że w jednostkach samorządu terytorialnego nie wyczerpały się rezerwy wewnętrznej racjonalizacji gospodarki finansowej, a nawet, że ich wykorzystaniu przeszkadza pewien niedostatek wiedzy w zakresie potrzeb i możliwych nowoczesnych form uczestnictwa samorządu terytorialnego na rynku finansowym.

W obrębie zainteresowania nie znajdzie się kwestia gruntownej reformy finansów publicznych. Wychodzi się tu z założenia, że można i trzeba w każdych warunkach prawnych poszukiwać lepszych metod gospodarowania zasobami finansowymi (gromadzenia, podziału i wydatkowania) dla realizacji przypisanych jednostce samorządowej zadań. Na podstawie choćby pobieżnej konfrontacji stanu najnowszych zdobyczy bankowości za granicą w sferze koncepcji współdziałania instytucji finansowych z dotychczasowym uczestnictwem (jego sposobami i zakresem) JST na rynku finansowym wydaje się, że znaczny potencjał dla racjonalizacji gospodarki finansowej tkwi m.in. w metodach współpracy z instytucjami finansowymi. Najmłodszą z metod jest *bancassurance*. Wykorzystywanie usługi typu *bancassurance* (usługi *bancassurance*) może stanowić jeden z ważnych sposobów sprawnego prowadzenia polityki rozwoju lokalnego oraz regionalnego.

Fakt, iż usługa *bancassurance* jak dotychczas nie była wykorzystywana w polskim sektorze samorządu terytorialnego – co autorka ustaliła w oparciu o wstępne, własne sondaże w tych JST – nie usprawiedliwia zaniechania przedstawienia i rozważenia materii usługi *bancassurance* dla jednostek samorządu. W świetle powyższego interesujący jest nie poziom dotychczasowego wykorzystania usługi *bancassurance* przez samorząd

terytorialny w Polsce, bo ten jest praktycznie zerowy, a przede wszystkim istniejące możliwości jej wykorzystania, zakres i procedury świadczenia takiej usługi, korzyści i ewentualne niedostatki z nią łączące się, warunki jej efektywnego wykorzystywania.

Zagadnienia usługi *bancassurance* nie sposób przedstawić bez spojrzenia na samo zjawisko *bancassurance*, które jest w świecie finansów bardzo młode. Dlatego materia usługi *bancassurance* będzie rozważana na tle całego zjawiska, tym bardziej że wiążą się z nim terminy nie zawsze jednoznaczne, takie jak: usługa *bancassurance*, rynek *bancassurance*, „organizacja *bancassurance*”. Tak więc, określono szczegółowe przesłanki zapotrzebowania JST na usługę *bancassurance*, przedstawiono potencjalne obszary jej wykorzystania, ustalono istniejący oraz pożądany zakres oferty usługi *bancassurance* dla JST, zidentyfikowano potencjalne i faktyczne możliwości tworzenia „organizacji *bancassurance*” świadczącej usługę *bancassurance* dla JST, sformułowano wnioski końcowe na podstawie zestawienia efektów badania strony popytowej (samorządu terytorialnego) i strony podażowej (instytucji finansowych mogących zajmować się działalnością *bancassurance*) w Polsce. Cennych informacji dostarczyły rozmowy i wywiady przeprowadzone z kierownictwem Dexia Kommunalkredit Bank Polska SA oraz pozyskane przez autorkę w Grupie Dexia działającej jako organizacja świadcząca kompleksowe usługi finansowe dla sektora publicznego na świecie. Szczególnie wnikliwym badaniom w tej pracy poddano jednostki samorządu województwa, stąd większość przykładów dotyczących możliwości wykorzystywania usługi *bancassurance* odnoszono do samorządu województwa. W żadnym razie nie umniejsza to znaczenia tematyki usługi *bancassurance* dla pozostałych szczebli samorządowych, zwłaszcza gmin. W tym miejscu należy się Czytelnikowi wyjaśnienie, że w znakomitej części książka ta powstała w oparciu o obronioną przez autorkę w 2005 r. dysertację doktorską pt. „Wykorzystanie usługi *bancassurance* przez samorząd województwa”, przygotowaną w Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. inż. Doroty Korenik.

Rozdział I

Jednostka samorządu terytorialnego uczestnikiem na rynku finansowym

1.1. Specyfika JST jako jednostki gospodarującej (w zarysie)

W 1989 r. miały miejsce poważne zmiany struktur administracji państwowej. Najważniejszą z nich było powołanie jednostek samorządu terytorialnego (JST) i rezygnacja z systemu rad narodowych. Zapoczątkowano tym samym procesy decentralizacji zarządzania państwem, tworząc w 1990 r. gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno w ocenie środowisk naukowych, jak i praktyków pozytywnie oceniono wówczas funkcjonowanie reaktywowanego samorządu gminnego, co dało podstawową przesłankę do przeprowadzenia dalszej reformy sektora samorządowego i podziału terytorialnego państwa. Dziewięć lat później ustawą o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹ powołano dwie kolejne jednostki samorządowe: powiaty i województwa. Nadano im odrębność organizacyjną, wyposażono we własny majątek i budżety zasilane w ustawowo określony sposób, a także prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej². Procesy te były przejawem silnej tendencji do racjonalizacji procesów zarządzania i administrowania w sektorze finansów publicznych. Dla poparcia ich słuszności i tym samym uzasadnienia potrzeby trwałego istnienia jednostek samorządu terytorialnego można przytoczyć szereg argumentów z literatury przedmiotu³:

¹ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96, poz. 603.

² Por. Ustawa o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 142, poz. 1591, art. 51, Ustawa o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr., 142, poz. 1592, art. 51, Ustawa o samorządzie województwa, Dz.U. nr 142, poz. 1590, art. 61.

³ Por. S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, AE we Wrocławiu, Wrocław 2003 r.; Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Fridrich Ebert Stiftung – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 1996; Por. Szewczuk A., *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finanse jednostek samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)* red. Leszek Patrzalek, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Bankową we Wrocławiu, Wrocław 2004 r.

- bardziej efektywną możliwość gospodarowania środkami publicznymi przez JST, które mogą łatwiej wykazać i oceniać rzeczywistą strukturę potrzeb mieszkańców samorządu i dostosować do nich odpowiednio gospodarkę publicznymi środkami finansowymi, są bliżej społeczności lokalnej, a więc łatwiej mogą rozpoznać jej potrzeby,
- obywatele, społeczności lokalne mają z mocy prawa zagwarantowany współudział w sprawowaniu władzy, kontroli nad prowadzoną polityką finansową, a więc wydaje się oczywiste umożliwienie im tego na szczeblu samorządowym,
- wraz ze wstąpieniem Polski do UE nastąpiło zmniejszenie roli państwa na rzecz układów międzynarodowych i współpracy międzyregionalnej, subregionalnej, czy gminnej w myśl postępującej globalizacji na rynkach finansowych i gospodarkach różnych krajów,
- świadczenie i finansowanie dóbr publicznych i społecznych przez samorząd terytorialny z uwagi na zasięg terytorialny tych dóbr oraz możliwości bardziej efektywnej ich alokacji przez JST⁴,
- wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych oraz planowania i przeprowadzania planów finansowych przez jednostki szczebla samorządowego, wykorzystywany w praktyce przez wiele innych krajów, w celu ograniczenia deficytu budżetowego państwa i przywrócenia równowagi budżetowej sektora finansów publicznych.

Zapewne argumenty te uzasadniają istnienie i rozwój gmin jako jednostki podstawowej, ale w odniesieniu do samorządu województwa jako samorządu regionalnego pożądanе jest dodatkowe wyjaśnienie. Zaznacza się widoczny trend do konsolidacji i zwiększenia roli regionów w UE⁵. Głównym celem takiej polityki jest poprawa planowania w skali całego państwa oraz poprawa życia obywateli w środowiskach lokalnych. W praktyce wyłoniły się i utrwaliły w UE trzy modele struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego, tj.: unitarna, regionalna, federalna⁶. W każdym modelu występują jednostki prowadzące sprawy polityki lokalnej i intraregionalnej.

Trwałe wpisanie się w życie gospodarcze i społeczne jednostek samorządowych działających w skali lokalnej i intraregionalnej ma dla instytucji finansowych znaczenie w tym sensie, że będą one bardziej zainteresowane rozwijaniem i doskona-

⁴ Patrzalek L., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, wyd. 2, Wrocław 2000 r., s. 13.

⁵ Pietrzyk I., *Polityki regionalne Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN Warszawa 2004, s. 197.

⁶ Pełny przegląd modeli samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem trwałych podstaw dla istnienia jednostek samorządu jako prowadzących politykę rozwoju lokalnego oraz intraregionalnego znajduje się w rozprawie doktorskiej Hanny Kociemskiej-Pociechy pt. „Wykorzystanie usługi bancassurance przez samorząd województwa”, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu 2005 r., (maszynopis).

leniem oferty usługowej, zwłaszcza tej skomplikowanej, im większe są szanse na przetrwanie i rozwój JST.

W 1999 r. reforma administracyjna w Polsce wyznaczyła nową w stosunku do lat ubiegłych strukturę i zadania dla poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Gmina, powiat, samorząd województwa są specyficznymi podmiotami gospodarującymi na rynku. Ich działalność prowadzona jest w różnych formach organizacyjno-prawnych, tj., formach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej. Jednostki te prowadzą jawną gospodarkę finansową, posiadają ściśle określoną ustawowo bazę dochodową i co najważniejsze, jednostki te nie mogą zbankrutować. Trzy powyższe cechy powodują, że samorząd terytorialny jest atrakcyjny i wysoce bezpieczny dla współpracujących z nim przedsiębiorstw, w tym finansowych (banków, firm ubezpieczeniowych, itp.), co jednak nie znaczy, że jest w pełni wolny od ryzyka (istnieje tzw. ryzyko w działalności JST).

1.2. Specyfika finansowa JST – w aspekcie dochodów i wydatków

Globalizacja może wywołać różnego rodzaju zmiany w obszarze finansów JST. Jedną z nich jest decentralizacja zadań, przenoszenie ich z poziomu rządowego na poziom samorządowy, ale przy jednoczesnym przekazywaniu na poziom niższej puli środków pieniężnych od dotychczas ponoszonych wydatków publicznych na te zadania⁷. Proces ten będzie ograniczał dotychczasowe źródła transferów finansowych dla samorządu terytorialnego, a tym samym zmuszał JST do poszukiwania innych zewnętrznych źródeł finansowania wytyczonych im zadań.

Innym aspektem postępującej globalizacji będzie chęć pozyskania lub utrzymania przedsiębiorstw na terenie samorządu poprzez chociażby obniżanie stóp podatkowych dla tych przedsiębiorstw, a tym samym pozyskanie prywatnego partnera inwestycji samorządowych, w myśl już coraz częściej wykorzystywanych oraz szeroko propagowanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Oznaczać to jednak będzie, iż aby zapewnić sobie konkurencyjność, musi nastąpić przejściowe obniżenie poziomu dochodów własnych, choćby w wyniku obniżenia podatków lokalnych lub zaniechania ich poboru na określony czas. Ponadto, obserwuje się tendencję do przejmowania przez JST części zadań na etapie początkowym inwestycji, aby wygrać rywalizację o inwestora lub utrzymać dotychczasowych inwestorów. Takie

⁷ Gałuszka K., *Wpływ procesów globalizacji gospodarki na finanse samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji, Finanse Bankowość i Ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, Gdańsk Jurata 2003 r., tom IV, s. 106.

przyciąganie przedsiębiorców na terytorium jednostek samorządowych oraz pobudzanie społeczności lokalnej do rozwoju własnych przedsiębiorstw jest spowodowane chęcią zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru, a przy tym uzyskania w dłuższej perspektywie czasu zwiększonych wpływów z opłat, podatków lokalnych, zmniejszenia stopy bezrobocia, itp. Bez wątpienia proces ten oznacza na początku zwiększenie nakładów budżetowych chociażby na stworzenie parków technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, regionalnych funduszy pożyczkowych, instytucji doradczych oraz na promocję samego regionu.

Globalizacja rynków finansowych stwarza ponadto JST szerszy dostęp do funduszy: pożyczkowego lub kredytowego. Pojawia się możliwość korzystania z zagranicznych źródeł finansowania oraz różnego rodzaju innowacje w sposobach finansowania JST, jego bieżącego funkcjonowania lub na przykład obsługi długu. Istotny jest także wpływ pojawiającej się rywalizacji pomiędzy regionami o podział dochodów pomiędzy samorząd wojewódzki a samorządy lokalne. Obecnie przewagę w strukturze podziału dochodów mają samorządy lokalne, a rywalizacja ma charakter wewnątrzregionalny. W środowisku naukowym wskazuje się m.in. że wymagane byłoby przesunięcie środków przeznaczonych na rozwój do budżetu samorządu regionalnego⁸. Podkreśla się, że bardzo ważne jest, aby w związku z tak szerokim wpływem zmian na globalnych rynkach finansowych na samorząd terytorialny, dla podtrzymania lub poprawy konkurencyjności regionu, prowadzona polityka finansowa miała charakter długofalowy i innowacyjny, aby uwzględniała trudności w bilansowaniu budżetów samorządowych, wzrastające potrzeby społeczności lokalnej oraz konieczność wspierania rozwoju przedsiębiorczości na tych terenach.

Podobnie jak w Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)⁹, tak i Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), zakłada, iż potrzeby inwestycyjne jednostek samorządowych powinny być w miarę możliwości finansowane poprzez wykorzystanie instrumentów rynku kapitałowego¹⁰. Podstawowym standardem europejskim w odniesieniu do samorządu terytorialnego są zawarte w EKST zapisy dotyczące wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych, które powinny być dostosowane do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub inne przepisy prawne. Oznacza to, iż źródła finansowania powinny być adekwatne, wystarczające względem wielkości i rodzaju zadań przyznanych samorządom¹¹. W opinii wielu władz samorządowych obecne wa-

⁸ Gałuszka K., *Wpływ procesów globalizacji gospodarki na finanse samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 106.

⁹ Europejska Karta Samorządu Regionalnego uchwalona przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

¹⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, 15 październik 1985 r. Strasburg, art. 9 ust. 8.

¹¹ Por. W. Miemieć, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielną finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 10/1997 r., s. 66.

runki budżetowe państwa świadczą o ograniczonych zasobach środków publicznych, z jednej strony, natomiast z drugiej strony, potrzeby samorządu są nieograniczone, a nawet coraz większe¹². Konieczne wydaje się zatem wypracowywanie coraz to nowocześniejszych i bardziej dopasowanych metod wyliczania koniecznych środków finansowych, rzeczywiście adekwatnych do zadań i kompetencji przekazywanych samorządom. Coraz częściej o istnieniu adekwatnych transferów finansowych do samorządu decyduje Trybunał Konstytucyjny, który wydał opinię, że konsekwencją zasady adekwatności środków finansowych do przekazanych zadań jest nie tylko zapewnienie JST odpowiednich środków na realizację jej zadań, ale także pozostawianie tych środków finansowych do samodzielnego wykorzystania i podjęcia decyzji przez JST o sposobie i metodach ich wykorzystania. Na przykład Trybunał Konstytucyjny stwierdził w jednym z orzeczeń, iż gdyby wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielnego wykonania zadań, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki mogłyby być odbierane JST bez jakichkolwiek ograniczeń¹³. Swoboda i samodzielność finansowa JST jest istotna również w nawiązaniu do możliwości wyboru podmiotu zajmującego się obsługą bankowo-ubezpieczeniową, a tym samym różnymi nowoczesnymi możliwościami pozyskiwania kapitału na wykonywanie przypisanych zadań.

Podstawowe uregulowania z zakresu finansów samorządu wprowadza Konstytucja RP¹⁴. Odnosi się do udziału JST w dochodach publicznych, odpowiednio dobranych do przypadających im zadań. Wprowadza także w rozdziale X zagadnienia związane z sektorem finansów publicznych. Podkreślić należy, iż w tym najwyższym rangą akcie prawnym, zawarte są wskazania konieczności poszukiwania przez jednostki samorządowe własnych zasobów finansowych, niezbędnych do wykonywania przypisanych im zadań. Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji dochodami JST są ich dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa. Zakres, kryteria pozyskania i sposób rozdysponowania określają odrębne ustawy. Warto wskazać na zapis dotyczący maksymalnej wartości długu publicznego. Zgodnie z treścią art. 261 Konstytucji nie można zaciągać pożyczek ani udzielać gwarancji czy poręczeń finansowych, jeśli w następstwie ich przyznania czy udzielenia państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Innym zapisem konstytucyjnym, dotyczącym gospodarki finansowej JST, jest istnienie władztwa podatkowego przyznanego gminom. Ocenia się jednak, iż przyznane

¹² Wypowiedź skarbnika miasta Szczecina dla Rzeczypospolitej z 25.06.2004 r., „Nowa oferta banków”.

¹³ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – sygn. Akt K/40/97.

¹⁴ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

gminom władztwo podatkowe jest zbyt ograniczone, a pozbawienie możliwości wykorzystania tego instrumentu przez powiaty i województwa znacząco wpływa na słabe możliwości oddziaływania (bezpośredniego i pośredniego) władz regionalnych na funkcjonujące na ich terytorium podmioty gospodarcze. Oddziaływanie to powinno istnieć i mieć charakter stymulatora rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, a tym samym współuczestniczenia mieszkańców w rozwoju intraregionalnym. Ponadto, posiadanie przez samorząd województwa władztwa podatkowego nie tylko dałoby możliwość uzyskania dodatkowych dochodów, ale przyczyniało się do prowadzenia szerokiej gospodarki finansowej w całym regionie opartej o racjonalne i sprzyjające mieszkańcom wydatkowanie uzyskiwanych środków finansowych.

Szerzej i precyzyjniej sposób prowadzenia gospodarki finansowej w JST określa ustawa o finansach publicznych¹⁵. W myśl jej zapisów system zarządzania finansami publicznymi ma charakteryzować się jawnością i przejrzystością. Kolejna zasada finansów publicznych określa sposób przeznaczenia środków publicznych podając, iż nie mogą być one przeznaczane na finansowanie wydatków imiennie wymienionych. Wydatki publiczne powinny być ponadto w myśl ustawy dokonywane w sposób celowy oraz oszczędny. Przejawem zasady oszczędności jest m.in. konieczność przeprowadzania (w określonych przypadkach) procedur zamówień publicznych i wyboru oferty najbardziej atrakcyjnej cenowo, a jednocześnie spełniającej wszystkie wymagania zlecającego zadanie samorządu. Ustawa o zamówieniach publicznych¹⁶ przewiduje dwa kryteria oceny najkorzystniejszej oferty:

- najniższa cena przy takiej samej jakości przedmiotu umowy lub
- najkorzystniejsza relacja ceny do innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, w szczególności kosztów eksploatacji, parametrów technicznych, funkcjonalności oraz terminu wykonania.

Należy zaznaczyć, iż JST również w trybie zamówień publicznych kontraktuje usługi bankowe. Nie ma jednak uregulowań prawnych wprost odnoszących się do zamówień publicznych na usługi ubezpieczeniowe czy *bancassurance*, stąd też przepisów tej ustawy nie stosuje się w przypadku zawierania umów ubezpieczenia w JST. Kluczowe znaczenie ma powiązanie usług bankowych oraz ubezpieczeniowych i oferowanie ich JST w trybie przystąpienia do przetargu na wybór najkorzystniejszej oferty *bancassurance*. Wydaje się, iż w tym przypadku należałoby posługiwać się kryterium drugim. Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w rozdziale II.

Podstawowe uregulowania w zakresie gospodarki finansowej zawarte są w ustawie o finansach publicznych w rozdziale IV traktującym o budżecie JST

¹⁵ Ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r., Dz.U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 9 lutego 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

i postrzeganym jako roczny plan finansowy, obejmujący dochody i wydatki oraz przychody i rozchody¹⁷. Uchwała budżetowa określa limity wydatków na realizowane wieloletnie programy inwestycyjne, programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z zagranicy, nie podlegających zwrotowi, oraz zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich¹⁸. Wydatki JST są przeznaczone na wykonywanie wytyczonych samorządom ustawowo zadań, a w szczególności na: zadania własne, zadania z zakresu administracji rządowej, w tym zlecone odpowiednimi ustawami, zadania przyjęte do realizacji na podstawie zawartych porozumień i umów, zadania realizowane wspólnie z innymi JST, pomoc rzeczową lub finansową dla innych JST określoną przez organ stanowiący JST¹⁹. Z kolei poszczególne źródła dochodów samorządowych wylicza ustawa o dochodach samorządu terytorialnego – zob. tabela 1.1²⁰.

Tabela 1.1. Źródła dochodów JST (według stanu na 2005 r.)

		ŹRÓDŁO	Dochody gmin	Dochody powiatów	Dochody województwa
1.		WPŁYWY Z USTALONYCH I POBIERANYCH NA PODSTAWIE ODREBNYCH USTAW PODATKÓW:			
	A	Od nieruchomości	+		
	B	Rolnego	+		
	C	Leśnego	+		
	D	Od środków transportu	+		
	E	Od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej	+		
	F	Od spadków i darowizn	+		
	G	Od posiadania psów	+		
	H	Od czynności cywilnoprawnych	+		
2.		WPŁYWY Z OPŁAT			
	A	Skarbowej	+		
	B	Ekspluatacyjnej, w części określonej w ustawie z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 1996 nr 27, poz. 96 ze zm.)	+		
	C	Lokalnych, uiszczanych na podstawie ustawy z 12 stycznia 1991 r., o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9, poz. 409 ze zm.)	+		
	D	innych, pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, o ile te ustawy stanowią, że jest to dochód gminy	+		

¹⁷ Dylewski M., *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, WUS, Szczecin 2004 r., s. 135.

¹⁸ Glumińska Pawic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwa ZCO, Zielona Góra 2002 r., s. 15.

¹⁹ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, op. cit., art. 111 ust. 1.

²⁰ Ustawa z 25 sierpnia 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1991 nr 9, poz. 31 z póź. zm.

Tabela 1.1cd. Źródła dochodów JST (według stanu na 2005 r.)

		ŹRÓDŁO	Dochody gmin	Dochody powiatów	Dochody województwa
3		UDZIAŁY W PODATKACH STANOWIĄCYCH DOCHÓD BUDŻETU PAŃSTWA (w %)			
	A	Udział we wpływach w podatku dochodowym od osób fizycznych	35,72	10,25	1,60
	B	Udział we wpływach w podatku dochodowym od osób prawnych	6,71	-	15,9
4		SUBWENCJA OGÓLNA	+	+	+
	A	Wyrównawcza	+		
	B	Równoważąca	+	+	+
					(regionalna)
		Subwencja oświatowa	+	+	+
5		Inne pozycje w grupie dochodów JST to:	+	+	+
		• dochody uzyskiwane przez gminne, powiatowe, wojewódzkie jednostki budżetowe, wpłaty do gminnych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych, • dochody z majątku JST, • spadki, zapisy i darowizny na rzecz JST, • dochody z kar pieniężnych i grzywien określone w odrębnych przepisach, • 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, • odsetki od pożyczek udzielanych przez JST, • odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody JST, • odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych JST, • dotacje z budżetów innych JST.			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Samorząd województwa oraz powiatu nie mają uprawnień do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Pomimo, iż jedna z zasad konstytucyjnych daje prawo ustalania wysokości podatków i opłat jednostkom samorządu terytorialnego, to jedynie gminy zostały prawnie w myśl ustawy o podatkach i opłatach lokalnych²¹ wyposażone w te uprawnienia. Wydaje się, iż ustawodawca, tworząc zbiór podatków lokalnych, wchodzących w skład budżetów gmin w niewystarczającym stopniu wziął pod uwagę konieczność wypełniania jednej z istotnych funkcji samorządu lokalnego, polegającej na stymulowaniu rozwoju działalności gospodarczej podmiotów na terenie gminy oraz przyciągania zewnętrznych inwestorów. Niestety, uznaje się, iż władztwo podatkowe gmin jest zbyt ograniczone i nie gwarantuje możliwości efek-

²¹ Ustawa z 25 sierpnia 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 203 poz. 1966.

tywnego wypełniania wskazanej roli przez samorząd gminny. Fakt ten przekłada się również na sytuację samorządu województwa, który uzależnia możliwości i tempo rozwoju intraregionalnego od możliwości i tempa rozwoju gmin i powiatów na swoim terytorium. Zrozumiałe zatem wydaje się postulowanie rozszerzenia władztwa podatkowego w gminie oraz przyznanie samorządom województw, w jakimś obszarze²², również możliwości nakładania podatków o charakterze ponadgminnym.

Budżety samorządu województw mają jedynie swój oznaczony udział we wpływach budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Wysokość tego udziału nie jest określona w corocznych ustawach budżetowych, a JST nie mają żadnego wpływu na wysokość tego udziału, udzielanie ulg czy umorzeń²³. Istotne jest, iż system ustanawiania tych udziałów nie jest stabilny i nie daje rzetelnych podstaw do planowania finansowego w JST. Przyjęty mechanizm planowania udziałów JST w podatkach dochodowych, będących wpływami budżetu państwa, opiera się bowiem o dane makroekonomiczne z lat poprzednich, co w sytuacji pogarszającej się koniunktury na rynku może stanowić poważne zagrożenie dla gospodarki finansowej JST. Dlatego też na etapie planowania kwoty udziałów ulegają korektom. Pojawia się również inny problem związany z rzeczywistą wartością przekazywanych kwot do JST. Ogólnie rzecz biorąc polega on na tym, iż wpływy z tytułu udziałów z dochodów podatkowych budżetu państwa nie stanowią stabilnego źródła finansowania potrzeb JST, co ma między innymi znaczenie dla potencjalnych pośredników finansowych. Dochody własne stanowią jednak najmniejszy procentowo udział źródeł finansowania zadań w przypadku samorządu województwa i powiatu. Są one natomiast w znaczącym stopniu finansowane transferami z budżetu państwa, tj. poprzez subwencję ogólną oraz dotacje celowe²⁴.

Przy tym coraz częściej podkreśla się, iż w systemie subwencjonowania JST powinny nastąpić dalsze zmiany polegające na wprowadzeniu bardziej rozbudowanego i sprawiedliwego systemu kryteriów przyznawania, uwzględniającego chociażby stopień rozwoju infrastruktury w regionie.

Z punktu widzenia prowadzenia przez JST własnej gospodarki finansowej istotne znaczenie ma również wykorzystanie instrumentów dłużnych. Problematykę zadłużenia JST regulują przede wszystkim przepisy ustawy o finansach publicznych²⁵. Zgodnie z art. 10 ustawy państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania

²² Por. Kosikowski C., *Finanse samorządowe 2005, 395 pytań i odpowiedzi*, Dom Wydawniczy ABC, s. 110.

²³ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, op. cit.

²⁴ www.mofnet.gov.pl, sprawozdania z wykonania budżetów, op. cit.

²⁵ Problematykę związaną z zadłużeniem samorządu, przede wszystkim w zakresie sprawozdawczości budżetowej, zasad rachunkowości budżetowej oraz klasyfikacji budżetowej regulują również przepisy wykonawcze, wydane na podstawie ustawy o finansach publicznych.

sektora finansów publicznych (a zatem także JST), z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, a także wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych oraz wymagalnych zobowiązań wynikających z ustaw i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz innych tytułów. Szczegółowe zasady klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego określił Minister Finansów.

Ustawa o finansach publicznych określiła w dziale II rozdziału 4 ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa podmioty sektora finansów publicznych, w tym przez JST. Zgodnie z tymi przepisami JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu samorządowego,
- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach JST.

Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, przeznaczone na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu JST, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie JST. Ustawa określa także ograniczenia co do kosztów obsługi zaciągniętych zobowiązań i ich waluty. JST mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach tych jednostek, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym dyskonto od emitowanych przez JST papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej oraz nie jest dopuszczalna kapitalizacja odsetek²⁶. JST (podobnie jak inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa) nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Przypadki, w których nie stosuje się tego ograniczenia, wymienione są w rozporządzeniu Rady Ministrów²⁷. W tej części ustawy uregulowano także zasady udzielania poręczeń i gwarancji przez JST. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określona jest w uchwale budżetowej. Poręczenia i gwarancje takie muszą być terminowe i udzielane do określonej kwoty. W dziale IV ustawy o finansach publicznych wskazane są źródła pokrycia deficytu budżetu JST. Mogą być

²⁶ Ustawa o finansach publicznych, op. cit., art. 111 ust. 1.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa.

nimi przychody pochodzące z kredytów zaciąganych w bankach krajowych, jak również ze: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST, pożyczek, prywatyzacji majątku JST, nadwyżki budżetu JST z lat ubiegłych oraz wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikającej z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W dziale IV ustawa określa także limit dotyczący łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez JST – kwota ta nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tych jednostek. Jednocześnie zgodnie z przepisami ustawy łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym. Ustawa reguluje także zagadnienie związane z reprezentacją JST przy podejmowaniu czynności prawnych, polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, jak również emisji papierów wartościowych. Czynności tych dokonują dwaj członkowie zarządu²⁸ wskazani w uchwale przez zarząd, zaś dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika JST. Ustawa reguluje też w sposób ogólny problematykę związaną z bankową obsługą budżetu JST. Obsługę taką wykonuje bank wybrany przez organ stanowiący danej JST w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych²⁹. Natomiast zarząd może w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty bankowe w wybranych przez siebie bankach. Należy podkreślić, iż brak jest szczególnych zapisów w ustawie, dotyczących kontraktowania usług ubezpieczeniowych przez JST.

Problematykę związaną z zadłużeniem samorządu regulują również przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy o finansach publicznych. Określa ona ponadto uprawnienia i obowiązki Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w związku z zaciąganiem zobowiązań przez JST³⁰. W przypadku ubiegania się przez nie o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji przez JST obligacji, RIO na wniosek JST, wydaje opinie o możliwości spłaty kredytu lub wykupu papierów wartościowych. Opinia ta jest przekazywana przez jednostkę samorządową do banku oraz podawana do wiadomości podmiotom, do których kierowana jest oferta nabycia papierów wartościowych. Ustawa określa także zadania RIO związane z wy-

²⁸ Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz.U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.

²⁹ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, Dz.U. Nr. 19, poz. 177 z późn. zm.

³⁰ Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Dz.U. 2001 nr 55, poz. 577, z późn. zm.

dawaniem opinii w sprawach możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez JST oraz prawidłowości załączonej do budżetu prognozy kwoty długu JST.

Regulacje dotyczące poszczególnych tytułów dłużnych znajdują się w innych przepisach – głównie z zakresu prawa prywatnego – np. umowa kredytu uregulowana została w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe³¹, zaś umowa pożyczki i umowa poręczenia w Kodeksie cywilnym, który nie definiuje umowy gwarancji³². Oczywiście, nie ma też żadnych odrębnych uregulowań prawnych, dotyczących zasad korzystania z usługi *bancassurance*. Problematyka związana z emisją papierów wartościowych szczegółowo regulowana jest przepisami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi³³ oraz ustaleniami dokonany w ustawie z 29 czerwca 1995 r. o obligacjach³⁴.

Na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się ciągły wzrost kwoty zaciągniętego długu przez JST³⁵. Zmienia się również struktura tego długu. Oprócz kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań wymagalnych, w strukturze długu zaczęły pojawiać się również emisje obligacji. Zobowiązania wymagalne dotyczyły głównie zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług, i wystąpiły przede wszystkim w ich jednostkach organizacyjnych, zakładach budżetowych, jednostkach budżetowych. Jako zabezpieczenie zaciąganych zobowiązań JST przedstawiały najczęściej weksel *in blanco* wraz z nieodwołalnym do czasu spłaty zobowiązania pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym JST lub nawet pełnomocnictwem do dysponowania bieżącym rachunkiem bankowym JST. W myśl wskazywanych przepisów prawnych ten rodzaj zabezpieczenia nie jest zabroniony, a więc został przez banki wykorzystany. Wydaje się jednak, iż w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych, a także zgodnie z wyrokiem NSA³⁶ nie powinno się udzielać pełnomocnictw do dysponowania rachunkiem podstawowym JST. Z punktu widzenia instytucji finansowej tego typu zabezpieczenie jest najlepszym i pewnym sposobem. Wśród innych rodzajów zabezpieczeń pojawiły się: ustanowienie hipoteki na nieruchomości JST, cesja praw z umowy ubezpieczenia nieruchomości lub ruchomości, poręczenie, zastaw rejestrowy na zakupionych środkach. Wykorzystanie różnego rodzaju ubezpieczeń, co zostanie wykazane w rozdziale następnym, jest mimo wszystko jeszcze znikome. Ponadto, JST nie posługują się powszechnie dostępnymi już poręczeniami z instytucji zagranicznych czy też instrumentami typu *credit enhancement*. Kredyty lub pożyczki prze-

³¹ Ustawa Prawo bankowe, Dz.U. 2002 nr 72, poz. 665 z późn. zm.

³² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.

³³ Ustawa Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 z późn. zm.

³⁴ Ustawa o obligacjach, Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 z późn. zm.

³⁵ http://www.mofnet.gov.pl/files/finanse_samorzadow/stan_zobowiazan/zob_nal_jst_3kw2004_05_01_2005.pdf

³⁶ Wyrok NSA, ośrodek zamiejscowy w Krakowie, z 5.11.1998 r., sygn. Akt SA./KR 824/98.