

*Adam Szewczuk**

**DYLEMATY GOSPODARKI FINANSOWEJ
W POLSKIM SEKTORZE SAMORZĄDOWYM
NA TLE AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ**

Gospodarkę finansową w sektorze samorządowym należy definiować jako realny proces ciągłego gromadzenia przychodów i dochodów oraz realizacji wydatków budżetowych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w toku funkcjonowania tych jednostek samorządowych występują różnego typu rozliczenia finansowe, przyjmując określoną formę algorytmów i procedur. W tym kontekście rozliczenia finansowe jednostek tego sektora należy rozumieć szeroko, ponieważ one obejmują swym zakresem m. in.: zasady stanowienia i pozyskiwania dochodów własnych i pozabudżetowych, zasilanie finansowe z budżetu państwa, wydatki na podstawie prowadzonego rachunku opłacalności i dostępności źródeł finansowania, wydatki przeznaczane na inwestycje o charakterze rzeczowym i finansowym, wypłaty wynagrodzeń pracowniczych w sektorze samorządowym, finansowanie działalności jednostek, zakładów i gospodarstw budżetowych, finansowanie ośrodków opieki społecznej itp. Przytoczone tu przykładowo tytuły rozliczeń są oparte na kryterium przedmiotowym.

Natomiast zgodnie z kryterium podmiotowym można, przykładowo, wymienić w sektorze samorządowym: procesy rozliczeń z podległymi jednostkami budżetowymi, pracownikami tego sektora, instytucjami ubezpieczeniowymi, bankami, budżetem, dostawcami, odbiorcami, współpracującymi gminami itp. Inaczej określając, gospodarka finansowa w sektorze samorządowym to prowadzenie nieustannej działalności w sferze operacji pieniężnych. W praktyce samorządowej nie można tych zagadnień rozpatrywać statycznie, ponieważ istota gospodarki finansowej sprowadza się do wielofazowego działania, co oznacza konieczność rozpatrywania dynamicznego tych zależności – w ciągłym ruchu i zmienności przepływów pieniężnych.

* Prof. zw. dr hab., w Katedrze Zarządzania Finansami, Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytetu Szczecińskiego.

Prowadzenie gospodarki finansowej w jednostkach należących do sektora samorządowego oznacza więc nie tylko samo uzyskiwanie i wydatkowanie publicznych pieniędzy, lecz także programowanie wykonawstwa ustawowych i zleconych zadań w krótkim i długim okresie oraz ich analizę i ocenę w celu kształtowania na tej podstawie przyszłych, racjonalnych decyzji finansowych.

Mamy zatem w sektorze samorządowym do czynienia z występowaniem określonych czynności¹:

- **poprzedzających ruch publicznego pieniądza** – przygotowywanie operacji pieniężnych obsługujących pożądane procesy przez jednostki samorządowe (gminy, powiaty czy województwa samorządowe). Obejmują one: ich prognozowanie, przewidywanie, czy też planowanie oraz podejmowanie decyzji z uwzględnieniem trzech istotnych czynników: korzyści społecznych, czasu i ryzyka;
- **związanych z rzeczywistą realizacją operacji pieniężnych** (dokonanie zmian w stanie środków publicznych na kontach bankowych, zmniejszenie zobowiązań bądź należności itp.);
- **polegających na zapisie zrealizowanych operacji finansowych, analizie przebiegu zaszłych zjawisk finansowych i wreszcie wnioskowaniu.**

Te czynności wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społeczności lokalnych w kształtowaniu tych zjawisk w przyszłości, a więc racjonalnemu podejmowaniu decyzji dotyczących sfery gospodarki finansowej w sektorze samorządowym.

Bez względu na to, czy gospodarka finansowa jest odnoszona do sektora, branży, przedsiębiorstw czy instytucji i organizacji publicznych itp. zawsze jest postrzegana przez ekonomistów jako najważniejszy obszar decyzyjny w uprawianej każdej działalności. Ważne jest, aby zawsze decydenci w sposób racjonalny gospodarowali dostępnymi zasobami finansowymi, bądź w uzasadnionych przypadkach poszukiwali najlepszych rozwiązań (na korzystnych warunkach), aby je pozyskiwać ze źródeł zewnętrznych (o ile jest taka możliwość).

Unia Europejska, jej doświadczenia związane z wdrażaniem Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, a także od roku 1989 nadzieja „na wspólną Europę”, nie tylko w polskim sektorze samorządowym implikowały potrzebę kontynuowania działań przygotowawczych na rzecz równania do standardów europejskich. Zarówno w badaniach teoretycznych, jak i opracowaniach studialnych na rzecz praktyki, gospodarka finansowa polskiego

¹ Istnieje pewna zbieżność tylko niektórych elementów w funkcjonującej gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw: por. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, FnUS, Szczecin 2003, s. 131–143; *Finanse przedsiębiorstwa*, red. L. Szyszko i J. Szczepański, PWE, Warszawa 2003, s. 19–30.

sektora samorządowego, może być rozpatrywana w trzech przekrojach tematycznych, koncentrujących główną uwagę na:

- ocenie aktualnie funkcjonującej gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) – ustalenie słabych i mocnych stron,
- identyfikacji złożonych i trudnych problemów gospodarki finansowej wymagających zespolonego zaangażowania w ich rozwiązywaniu, których obecność jawi się jako pozostałość poprzedniego systemu funkcjonowania państwa oraz „potrzeba wykreowania nowej filozofii w działaniu publicznym”, stanowiące wymierny skutek akcesji Polski do Unii Europejskiej,
- oszacowaniu realnych szans na zmianę aktualnej struktury gospodarki finansowej w sektorze samorządowym (zasad i reguł jej funkcjonowania) oraz wdrożeniu nowych scenariuszy i metod kreowania decyzji podwyższających efektywność gospodarowania finansami publicznymi.

W tradycyjnym podejściu badawczym, pierwszym przedsięwzięciem rozpoznawczym jawi się analiza stanu aktualnego, czyli zidentyfikowanie słabych i mocnych stron badanego zjawiska. Taka procedura jest zasadna również dla gospodarki finansowej sektora samorządowego, pomimo iż proces organizacyjnego tworzenia podstaw funkcjonowania tej gospodarki stale trwa i podlega aktywnemu oddziaływaniu różnych czynników². Gospodarka finansowa w JST stanowi zbiór elementów o strukturze bardzo złożonej, co sprawia, że dokonywanie jakiegokolwiek oceny jest utrudnione i wymaga uwzględniania różnych uwarunkowań. Niewątpliwie przy próbie ustalania słabych i mocnych stron gospodarki finansowej JST należy uwzględnić m. in.:

- podstawy prawne i organizacyjne jej umocowania,
- system kreowania zasobów finansowych,
- zasady i kryteria wydatkowania środków publicznych,
- rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa,
- nadzór i kontrola przepływów środków publicznych,
- jakość kadr samorządowych.

Powyższy zakres merytoryczny gospodarki finansowej ukazuje mnogość zagadnień, które należałoby uwzględnić przy próbie dokonywania jej oceny³.

Trzy szczeble w strukturze władzy lokalnej dysponują m. in. podstawowym atrybutem samorządności w odniesieniu do gospodarki finansowej, tj.: budżetem z prawem kreowania niektórych dochodów budżetowych oraz decydowaniem o strukturze i kierunkach wydatków.

² Por. A. Szewczuk, *Aktywny system kreowania zasobów finansowych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego warunkiem podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, Wyd. Uniwersytet Gdański i Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk-Jurata 2003, s. 316–323.

³ Ze względów technicznych (ograniczona objętości referatu) zostaną przedstawione tylko niektóre słabe i mocne strony gospodarki finansowej.

Samorządy powiatowe i samorządy województw podobnie jak gminy otrzymały prawo do swobodnego gospodarowania środkami finansowymi w ramach własnych budżetów, które są projektowane przez organy wykonawcze oraz uchwalane przez rady gmin, powiatów i sejmiki wojewódzkie.

Stopień decentralizacji środków publicznych w Polsce jest jeszcze niewielki w porównaniu z innymi krajami, np. udział procentowy dochodów własnych szczebla lokalnego w dochodach finansów publicznych ogółem kształtuje się w Danii na 32,5%, w Finlandii – 31,0%, w Szwecji – 30,3%, a w Polsce – 15,3%. Różnice te wynikają z dominacji odmiennych czynników politycznych, gospodarczych i społecznych.

Jednostki chcą realizować coraz więcej zadań na rzecz wspólnot lokalnych, najczęściej oczekiwania społeczności lokalnych przekraczają faktyczne możliwości finansowe i organizacyjne gminy czy powiatu. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która m. in. poprzez zasady prawne w niej zawarte obliguje „rządy i parlamenty poszczególnych państw” do stwarzania przyjaznych warunków dla realizowania statutowych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, stanowi w pewnym sensie „drogowskaz” dla gospodarki finansowej sektora samorządowego w Polsce.

Nasze ustawodawstwo nie jest w stanie wypełnić wszystkich zaleceń Karty, a proces dostosowywania norm prawa m. in. dotyczącego samorządów terytorialnych należy interpretować jako dążenie do zgodności ze standardami europejskimi w zakresie uprawnień, swobody działania i niezależności finansowej wspólnot lokalnych.

Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowania gospodarki finansowej w sektorze samorządowym, można stwierdzić, że: najważniejsze wydaje się prawo samorządów do posiadania wystarczających zasobów finansowych. W praktyce samorządowej wszelkie zamiary rozwojowe determinują dostępne źródła zasilania finansowego. W naszych warunkach JST mogą jedynie odwoływać się do art. 9 ust. 1 EKST, w którym zawarty jest następujący zapis: „społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki gospodarczej do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”.

Należy podkreślić wyraźnie, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (JST) w prowadzeniu gospodarki finansowej jest bardzo ściśle związana z uprawnieniami do otrzymywania własnych dochodów oraz do swobodnego ich wydatkowania. Uprawnienia te stanowią konieczny, lecz niewystarczający warunek samodzielności w zakresie gospodarki finansowej. Definiowanie kryteriów pomiaru poziomu samodzielności dla JST w sprawach finansowych metodycznie jest utrudnione, wydaje się jednak, że czynnikiem decydującym o stopniu faktycznej niezależności jest dostosowanie dochodów jednostki samorządu terytorialnego do wydatków, które musi

ona ponosić przy wykonywaniu przypisanych jej ustawowo zadań oraz zlecanych przez administrację rządową⁴.

Pragmatyka samorządowa pozwala na zidentyfikowanie na poziomie wielu gmin istotnych barier i przeszkód uniemożliwiających kreowanie racjonalnej gospodarki finansowej z uwagi na:

- uchwalanie przez rady gmin m. in. priorytetów w polityce wydatkowej (nie stanowiących priorytetów), niską efektywność ekonomiczną wykorzystania posiadanego mienia komunalnego, małą aktywność gmin w zakresie pozyskiwania dochodów ze źródeł pozabudżetowych;
- zdecydowany brak przedsięwziętych działań na rzecz wykreowania racjonalnych strategii rozwojowych dla gmin (bądź ich reorientacji – jeżeli są), uwzględniających podstawowe potrzeby społeczności lokalnych a implikujących efektywne wydatkowanie publicznych pieniędzy;
- częstą dysharmonię pomiędzy programami zawartymi w strategiach gmin a realnym przełożeniem finansowym na planowane (w budżetach gmin) przedsięwzięcia inwestycyjne i rozwojowe;
- algorytmy stosowane przy ustalaniu wysokości przyznawanych subwencji i dotacji.

Mając na uwadze te zależności przyczynowo-skutkowe, należy stwierdzić, że występują w sposób wyraźny sprzeczności pomiędzy ustanowieniem źródeł dochodów dla JST a kwestią zapewnienia elementarnej sprawiedliwości społecznej (nastąpił samoczynnie m. in. podział na gminy o dobrej kondycji finansowej oraz gminy słabe). Stan ten nie tylko się utrzymuje, ale i pogłębia. Gminy bogate stają się bogatsze, a gminy słabe nadal pozostają takie same. Niewątpliwie „złotej reguły w podziale środków budżetowych stale brak”, co nie oznacza, że jest to zadanie niewykonalne.

Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą – tak stanowi art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W naszych warunkach przyznawane subwencje ogólne oraz dotacje celowe wychodzą w pewnym stopniu naprzeciw postanowieniom Karty. Większość tych zasileń finansowych ma charakter adresowany (w postaci tzw. znaczonych pieniędzy), stąd występują ograniczenia swobody w podejmowaniu decyzji przy rozdysponowywaniu tych środków przez samorządy lokalne.

Poprzez swoją konstrukcję i narzędzia mechanizm podziału dochodów między poszczególne sektory (rządowy i samorządowy) powinien skutecznie

⁴ Te zagadnienia są szeroko omawiane w wielu publikacjach, por. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 59–82; S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 30–52.

oddziaływać na efektywność zarządzania zasobami publicznymi. Źródła dochodów gmin oraz struktura tych dochodów spełniają określone funkcje w odniesieniu do gospodarki i polityki finansowej gminy. Posiadanie przez samorząd gminy (z mocy prawa) dochodów własnych, pewnych i wyraźnie określonych, co do kryteriów, czasu i rozmiarów ich poboru, zwiększa stopień samodzielności władz lokalnych. Natomiast znaczny udział dochodów wyrównawczych (transferowych) w budżetach gmin, opartych w dużej mierze na uznaniowości ich rozdzielania przez władze centralne, ogranicza samodzielność finansową gmin.

System dochodów gmin w Polsce ma charakter mieszany. Gminy dysponują bowiem dochodami własnymi, tj. podatkami i opłatami lokalnymi, dochodami z majątku komunalnego i z prowadzonej działalności gospodarczej itp. Mało wydajne źródła dochodów własnych są w znacznym stopniu wspierane wpływami z udziałów w podatkach centralnych oraz dochodami transferowymi w formie dotacji i subwencji. Władze lokalne mogą również korzystać z dochodów zwrotnych w formie pożyczek, kredytów, czy wyemitowanych obligacji komunalnych. Obok wymienionych trzech głównych źródeł finansowania zadań gminnych, wyróżnić można dochody o charakterze uzupełniającym i nieperiodycznym, ale realne dla przedsiębiorczych JST.

Przyznane władztwo podatkowe gminom oznacza, że poziom niektórych podatków i opłat lokalnych (tu należy wymienić: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów, opłata targowa, opłata miejscowa i opłata administracyjna, podatek rolny, podatek leśny) jest częściowo uzależniony od decyzji przedstawicieli samorządów terytorialnych, choć musi zawierać się w przedziale określonym stosownymi przepisami.

Wyłącznie radzie gminy przysługuje prawo wyboru, zgodnie z zapisem w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (art. 9 ust. 3), stanowiącym, że: przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnej powinna pochodzić z podatków i opłat lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą.

Analizując strukturę zasobów finansowych gmin, należy stwierdzić, że tylko ok. 18–20% dochodów przypada na dochody własne (objęte tzw. władztwem podatkowym). Oznacza to, że kompetencje rad gmin do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat są wyraźnie ograniczone. Z jednej strony gminy stanowią podatki i opłaty, z drugiej zaś udzielają ulg, odroczeń, umorzeń itp. Samorządy terytorialne uznawane za „prawowitych gospodarzy na poziomie lokalnym” w niektórych przypadkach prowadzą politykę maksymalnego obniżania lokalnych obciążeń fiskalnych (dotyczy to zwłaszcza osób fizycznych), rezygnując tym samym ze znaczącej części potencjalnie należnych im wpływów podatkowych. Szacuje się, że te ulgi stanowią ok. 5% dochodów własnych gmin.

Uwzględniając wpływ tych uwarunkowań na rzecz gospodarki finansowej sektora samorządowego, można stwierdzić, że:

- w systemie państwa demokratycznego podatki jak i władztwo podatkowe gmin należy uznać jako konieczność akceptowaną społecznie. Jest to ważny element lokalnej gospodarki finansowej;

- akceptowana wysokość podatków jest pochodną kompromisu pomiędzy krajowymi i lokalnymi realiami gospodarczymi, oczekiwaniami społeczności gminnych a celami strategicznymi realizowanymi przez samorządy terytorialne;

- JST w zdecydowanej większości nie mogą w pełni realizować własnych strategii rozwojowych, ponieważ ich zasoby finansowe kształtowane przy wykorzystaniu „regulatorów centrum”, są zbyt małe w stosunku do potrzeb. Rozwój regionalny „na miarę oczekiwań społeczności lokalnych” jest, zatem wyraźnie utrudniony i ograniczony⁵;

- nadal utrzymywany systemu subwencji i dotacji celowych jako głównych źródeł dochodów dla JST znacząco ogranicza ich stopień aktywności i przedsiębiorczości oraz nie pobudza do działań na rzecz zwiększania dochodów własnych;

- fakty wyhamowywania inicjatywy samorządów lokalnych (poprzez ich słabe zasilanie finansowe) są niebezpieczne, ponieważ będzie następował zanik ich przedsiębiorczości, spadek zainteresowania wzrostem efektywności prowadzonej gospodarki finansowej;

- obserwuje się znikome współdziałanie wśród jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie nie posiadają gotowych scenariuszy wzajemnej współpracy. Powstają one sporadycznie w układzie krajowym i regionalnym, są weryfikowane przez praktykę samorządową. Ograniczoność zasobów finansowych i możliwości organizacyjnych zmusza do postaw i działań integracyjnych, szczególnie gdy są potrzeby oraz szanse wykorzystywania funduszy strukturalnych, jednak należy spełniać wymogi określone przez UE⁶.

Wysoki stopień uzależnienia JST od władz centralnych oraz sytuacji budżetu państwa ogranicza ich samodzielność finansową. Oznakami pogarszającej się sytuacji finansowej JST jest spadek udziału wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem, przy rosnącym poziomie zadłużenia i wydatków na obsługę długu, oraz raczej ustabilizowanym poziomie deficytu budżetu, ale zmniejszającym się udziale dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. Taki stan rzeczy wskazuje, że JST mogą mieć

⁵ Por. H. Janowska, *Strategie finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 73–114.

⁶ Por. A. Młynarczyk, *Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego z programów Unii Europejskiej PHARE II, SAPARD, ISPA*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 1, s. 5–12.

istotne trudności w zakresie gromadzenia środków na tzw. udziały własne (współfinansowanie), które są wymagane, aby mogły one otrzymać środki z funduszy strukturalnych UE na realizację zgłoszonych projektów⁷.

Wśród wielu pozytywnych aspektów odnoszących się do realizowanej gospodarki finansowej w sektorze samorządowym, na szczególne podkreślenie zasługują fakty:

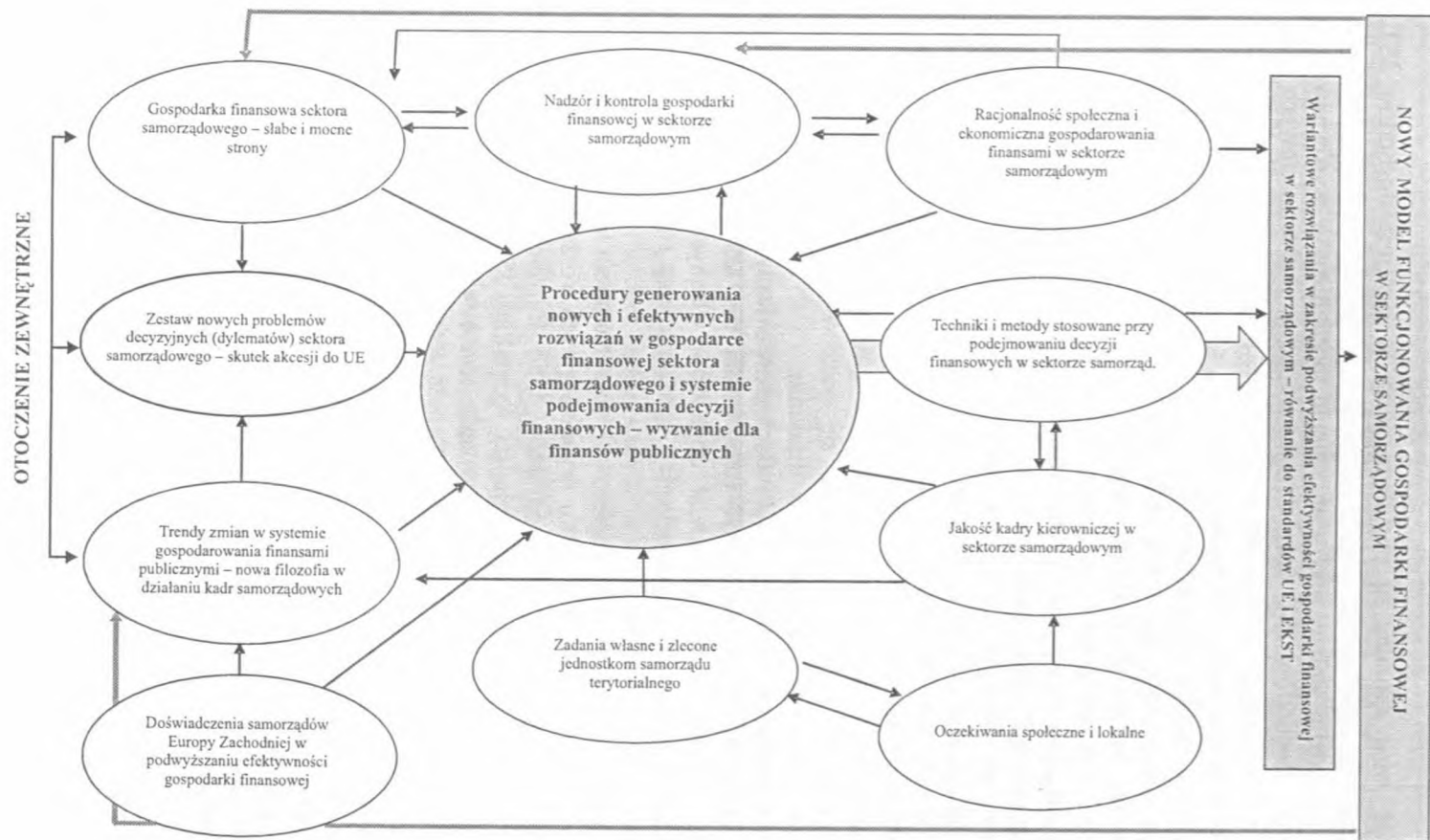
- Pierwsze lata funkcjonowania wszystkich szczebli samorządów terytorialnych (w nowym porządku prawnym) przeszły do historii, jako trudne w wymiarze ich budżetów i warunków realizacji. Główny problem sprowadzał się nie tylko do autentycznego zbudowania nowych struktur samorządowych, wykreowania własnego budżetu przez każdą jednostkę, ale sprostania nowym wyzwaniom czasu oraz zabezpieczenia pokrycia finansowego na realizację ustawowych zadań publicznych.
- Stale rosnące potrzeby finansowe samorządów lokalnych (przy niepełnym ich pokryciu) wymusiły pozytywne postawy w gospodarowaniu publicznym pieniądzem. Jest to bardzo ważna orientacja dla samorządowej gospodarki finansowej.
- Autentyczna demokratyzacja życia na poziomie społeczności lokalnych sprawia, iż władze samorządowe muszą się liczyć z koniecznością akceptacji społeczności lokalnej w odniesieniu do realizowanych programów i strategii (tj. sposobów i kierunków wydatkowania publicznych pieniędzy).

W praktyce samorządowej istnieje jednak wiele złożonych i trudnych problemów wymagających zespólnego zaangażowania na rzecz ich rozwiązywania⁸. Ich obecność jawi się jako pozostałość poprzedniego okresu funkcjonowania państwa bądź jako „potrzeba wykreowania nowej filozofii w działaniu publicznym”. To wszystko w aktualnych warunkach ma ścisły związek z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Przemiany strukturalne w gospodarce finansowej sektora samorządowego powinny bazować na następujących wyzwaniach:

- największym wyzwaniem jawi się potrzeba rozwinięcia konstytucyjnej normy adekwatności dochodów JST do zadań na nich ciążących;
- podział wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych powinien uwzględniać dwie części: państwową i samorządową;
- konieczne jest rozszerzenie bazy podatkowej dochodów samorządowych, a w szczególności po zmodyfikowaniu algorytmów podziału, znaczące zwiększenie udziału podatków w dochodach JST;
- JST powinny przejąć – jako dochody własne – dochody instytucji centralnych wykonujących lub finansujących obecne zadania o charakterze lokalnym.

⁷ M. Jastrzębska, *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego a zdolność absorpcji środków unijnych*, [w:] *I Forum Samorządowe*, Szczecin 2004, s. 207.

⁸ Por. A. Szewczuk, *Finanse samorządowe – rozwój lokalny – nowe wyzwania*, [w:] *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata. Opole 2002, s. 47–59.



Rys. 1. Zależności przyczynowo-skutkowe w procesie doskonalenia gospodarki finansowej w sektorze samorządowym
Źródło: Opracowanie własne.

Nadal, więc aktualne są postulaty zmian w systemie dochodów JST, mające na celu zwiększenie udziału dochodów własnych, na które JST będą miały bezpośredni wpływ, przy wzmocnieniu mechanizmów wyrównawczych w systemie dochodów JST oraz złagodzenie norm ostrożnościowych i sanacyjnych związanych z zaciąganiem pożyczek publicznych przez JST, aby mogły one pozyskać środki na te wkłady.

Mając na uwadze dotychczasowe zaangażowanie sektora samorządowego w proces zarządzania zadaniami publicznymi i gospodarowania pieniędzem publicznym, można sformułować tezę, że istnieją realne szanse na zmianę aktualnej struktury gospodarki finansowej i wdrożenie nowych scenariuszy podwyższających efektywność gospodarowania finansami publicznymi (w tym samorządowymi)⁹. Doskonalenie gospodarki finansowej w sektorze samorządowym jest procesem szczególnie złożonym, wymagającym zaangażowania wszystkich, którzy są zainteresowani osiągnięciem przez nasze społeczności lokalne standardów jakościowych akceptowanych przez UE.

Najbliższe lata powinny wpłynąć pozytywnie na umacnianie struktur samorządowych i wdrażanie uprawnień w gospodarce finansowej sektora samorządowego. Przed JST ujawnia się wiele wyzwań, które wymagają szczególnej rozważy i aktywności w działaniu:

1) systematyczny wzrost udziału dochodów własnych w strukturze zasobów finansowych powinien być stałą troską dla aktywu na szczeblach wszystkich JST. Im wyższy udział dochodów własnych w finansowaniu wydatków, tym większa samodzielność i bardziej realna realizacja ambitnych programów rozwojowych;

2) polski samorząd ma dopiero 17 lat. Nadszedł czas doskonalenia funkcjonowania wszystkich struktur organizacyjnych, rozszerzania współpracy i partnerstwa przy realizacji programów Unii Europejskiej, wreszcie dochodzenia do finansowej samodzielności wszystkich JST;

3) zakres korzystania przez samorządy terytorialne ze środków pomocowych Unii Europejskiej zależy w znacznym stopniu od ich sytuacji finansowej, ze względu na konieczność współfinansowania projektów. Zwiększenie możliwości realizacji programów mogłoby zapewnić współdziałanie między JST i innymi podmiotami: agencjami, organizacjami niekomercyjnymi (lokalnymi, związkowymi, pozarządowymi);

4) wiele JST wykazuje w ostatnim okresie znaczący wzrost zadłużenia, które osiąga w wielu przypadkach maksymalny pułap. Samorządy widzą konieczność rozwoju i modernizacji infrastruktury technicznej, upatrując

⁹ Por. K. Piotrowska-Marczak, *Perspektywy zmian gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *I Forum Samorządowe*, s. 413–418; E. Kornberger-Sokołowska, *Kierunki reformy systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyd. WSB, Poznań–Wrocław, 2004, s. 11–18.

główne źródło finansowania w funduszach unijnych. Realnie podchodząc do tych zagadnień, szansą na ich rozwiązanie może być finansowanie poza-budżetowe. Zatem pojawia się potrzeba nowej orientacji w sektorze samorządowym na jego gospodarkę finansową m. in. poprzez sekurytyzację przyszłych dochodów oraz na partnerstwo publiczno-prywatne;

5) JST powinny aktywnie zarządzać swoimi finansami, pomimo iż działają w warunkach dużej presji fiskalnej, narzucanej przez rząd, przejmując wiele zobowiązań finansowych, szczególnie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Ważne jest, aby dostępne unijne środki strukturalne mogły być całkowicie wykorzystane przez nasze samorządy.

Gospodarka finansowa w sektorze samorządowym znajduje się na początku nowej drogi. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że mamy do czynienia „ze stanem równowagi słabych i mocnych stron”. Najbliższe lata powinny doprowadzić w tym finansowym obszarze działania do zmian wymiennie korzystnych dla społeczności lokalnych.

Adam Szewczuk

DILEMMAS OF FINANCIAL SYSTEM IN POLISH LOCAL GOVERNMENT SECTOR IN THE LIGHT OF POLAND'S JOINING EUROPEAN UNION

Both in theoretical and pragmatic studies, financial economy of Polish local government sector can be analyzed in three aspects, which focus mainly on:

- evaluation of present financial policy in local government units – settlement of weaknesses and strengths,
- identification of complex and difficult problems of financial policy which require joint engagement in solving them. It is essential in the light of Polish joining European Union,
- estimation of real chances for changing present financial structure in local government sector (regulations and rules of its functioning) as well as implementation of new scenarios and methods of such decision-making that would increase the effectiveness of public money management.