



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

Krystyna Piotrowska-Marczak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Metodologiczne aspekty konstrukcji systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego*

***Streszczenie.** W artykule omówiono system finansowy jednostek samorządu terytorialnego. Wskazano na jego niedostateczność oraz na potrzebę konsolidacji z zachowaniem suwerenności finansowej samorządów terytorialnych. Podano przykłady ograniczenia suwerenności JST. Zaprezentowano logiczne podstawy systemu finansowego samorządów.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, system finansowy, metodologia*

1. Wprowadzenie

Niedoskonałości systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego wywołują liczne dyskusje dotyczące jego kształtu. Incydentalne korekty są niewystarczające. Stąd potrzeba szerszej refleksji nad kilkoma kwestiami. W rozważaniach poruszono zatem sprawę konsolidacji systemu finansów publicznych, przy wyodrębnieniu sektora rządowego i samorządowego. Ukazano specyficzny charakter tych sektorów i zwrócono uwagę na konieczność stworzenia wspólnych rozwiązań systemowych. Na tym tle wskazano potrzebę suwerenności jednostek samorządu terytorialnego (JST). Podano przykłady ograniczania tej suwerenności. W konkluzji podjęto kwestię podstaw metodologicznych wyznaczających stabilność

* Praca dofinansowana z ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139



gospodarki finansowej JST i przedstawiono założeń będące bazą dla opracowania modelu systemu finansowego.

2. Konsolidacja ogniw systemu finansów publicznych

Podstawowym kryterium oceny każdego systemu, a zatem i systemu finansowego jest jego zdolność do skutecznego realizowania celów¹. To dążenie jest ściśle sprzężone z konstrukcją systemu, pojmowaną zarówno od strony formalno-prawnej, organizacyjnej, jak i przedmiotowej, uwzględniającej podział kompetencji, oraz podmiotowej, wskazującej instytucje zobowiązane do realizacji zadań. W przypadku systemu finansów publicznych dochodzi konieczność racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W tym przypadku istotną rolę odgrywa budowa systemu, czyli wyodrębnienie jego elementów. Rozwiązań w tym zakresie jest w rzeczywistości bardzo wiele. Niezależnie od konkretnych kształtów, system finansów publicznych oparty jest na sieci funduszy, które są skoncentrowane na dwóch procesach: gromadzenia i rozdzielania środków. Są to procesy ciągle i stąd przepływ środków ma postać strumieni². Na tej płaszczyźnie działalność państwa ma wymiar pieniężny. Gospodarka środkami publicznymi najczęściej jest zrealizowana w dwóch sektorach: rządowym i samorządowym. Problem jednak polega na tym, czy tworzą one spójny system. Jest rzeczą niewątpliwą, że powinien on mieć taki charakter. W rzeczywistości nie zawsze tak jest. Powstaje zatem pytanie: dlaczego te sektory powinny tworzyć skoncentrowany system? Można to rozpatrywać na płaszczyźnie analizy cech wspólnych dla obu tych układów. Po pierwsze, zarówno sektor rządowy, jak i samorządowy są właścicielami majątku publicznego, dysponują własnością publiczną. Po drugie, gospodarują zgromadzonymi funduszami publicznymi pochodzącymi, od społeczeństwa. Po trzecie, ściągają dochody w trybie przymusowym z sektora przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Po czwarte, są zobowiązane do racjonalnego trybu gospodarowania zgromadzonymi środkami. Oznacza to dążenie do rozwoju gospodarczego i zaspokojenia w możliwie pełny sposób potrzeb społecznych. Po piąte, istnieje nałożona na rząd przez wyborców dbałość o efektywność wydatkowania środków, polegająca na konfrontacji między kosztami i korzyściami. Po szóste, oba sektory podlegają instytucjonalnej i przedstawicielskiej kontroli gospodarowania środkami. I wreszcie po siódme, wymienione sektory muszą współdziałać ze sobą, mając na uwadze spójne działania niepozostające w sprzeczności z potrzebami całego społeczeństwa.

¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 1999, s. 298.

² Ibidem, s. 88.

Na tle przedstawionych cech uzasadniających potrzebę koordynacji części składowych systemu finansów publicznych, występują osobliwości charakteryzujące każdą z nich. W tym punkcie rozważań uwaga zostanie skoncentrowana na cechach charakteryzujących specyfikę sektora rządowego.

O odrębności tego sektora w pierwszym rzędzie decyduje fakt, że jest on właścicielem majątku państwowego i może nim dysponować w różnych formach, czerpiąc z niego dochód np. z czynszu dzierżawnego lub z transakcji jego sprzedaży.

Inna cecha sektora rządowego, nazywanego także państwowym, to wyłączność realizacji określonych zadań o strategicznym znaczeniu, takich jak obrona narodowa, porządek publiczny, ochrona granic, ochrona środowiska. Następną cechą jest formułowanie założeń polityki finansowej skierowanej na zabezpieczenie interesów ogólnospołecznych. Kolejna cecha to oparcie funkcjonowania systemu na podstawach wynikających z przepisów publicznego prawa finansowego.

Poza wymienionymi ważną cechą jest odpowiedzialność za stan finansów publicznych, w tym głównie za poziom deficytu budżetowego i długu publicznego. Wreszcie cechą specyficzną sektora rządowego jest system zabezpieczenia dochodów oparty na bezzwrotnych wpływach do budżetu w postaci podatków.

Dodatkowo na sektorze rządowym spoczywają unikatowe funkcje wynikające z różnych przesłanek. Należą do nich potrzeby wynikające z konieczności interwencji w zasady działania podmiotów gospodarczych, co szczególnie nasila się w okresach kryzysów gospodarczych na świecie i w sytuacjach zmiany ustroju, co np. miało miejsce w Polsce na przełomie lat 90.

Ponadto na sektorze państwowym spoczywa obowiązek dbałości o równomierny rozwój kraju. W literaturze przyjmuje się, że równowaga w gospodarce jest wtedy, kiedy charakteryzuje się ona równomiernym rozwojem³. Często utożsamia się stan równowagi państwa z dobrobytem społecznym⁴. Ponadto odnosi się potrzebę równomiernego rozwoju do układu przestrzennego. Oznacza to, że nie powinno być dysproporcji w rozwoju poszczególnych rejonów danego kraju. Obowiązek, a może powinność państwa w tym zakresie sprowadza się do wykorzystania takich instrumentów finansowych, jak: dotacje, subwencje.

Następna sprawa to obowiązki spoczywające na państwie, pojmowanym jako całość, związane z jego funkcjami w zakresie tworzenia zabezpieczeń w sytuacjach nieprzewidzianych – losowych.

Sprowadza się to do systemu ratunkowego na wypadek, kiedy nastąpią klęski żywiołowe, takie jak powódzie, trzęsienia ziemi czy huragany. Wszystkie wymienione najistotniejsze elementy składające się na charakterystykę sektora

³ Por. J.R. Hicks, *Kapitał i wzrost*, PWN, Warszawa 1978.

⁴ J. Siedlecki, *Równowaga a wzrost gospodarczy*, WN PWN, Warszawa – Wrocław 2000, s. 19.

rządowego prowadzą do konieczności rozważania przyczyn niezbędności jego koordynacji z innymi częściami systemu finansów publicznych.

Państwo bez względu na jego strukturę administracyjną jest reprezentantem społeczeństwa i dlatego niezbędne jest, aby tworzyło spójną całość. Ta konieczność wynika z różnych przyczyn. Główną z nich jest dążenie do zaspokojenia potrzeb społecznych zgodnie z wymaganiami współczesnego świata. Osiągnięcie takiego celu jest możliwe tylko w warunkach nieustannego rozwoju gospodarczego. Zabezpieczeniem realizacji tego procesu jest gromadzenie dochodów publicznych. Wymaga to skoordynowanej polityki i spójnego systemu podatkowego. W związku z tym pojawia się konieczność nałożenia takiej siatki zadań państwa i samorządu terytorialnego, która miałaby postać wzajemnie się uzupełniających działań.

Spełnienie takich założeń wymaga skonsolidowanego systemu prawnego regulującego zarówno gospodarkę finansową państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

Wszystkie przytoczone argumenty wskazują, że konsolidacja ogniw systemu finansów publicznych jest niepodważalna.

3. Specyfika suwerenności finansów samorządu terytorialnego

Idea samorządów terytorialnych wywodzi się z potrzeby solidaryzmu społecznego i w związku z tym ma znaczenie szersze niż tylko konotacje wynikające z konieczności administrowania danym, przestrzennie wyodrębnionym obszarem. Istnienie samorządów zarówno zawodowych, jak i terytorialnych wywodzi się z ruchu społeczno-gospodarczego, mającego ściśle związki z dążeniem do demokratycznych systemów państwowych.

Na tym tle rodzi się dążenie do rozważenia specyfiki subsystemu finansów samorządowych i podjęcie wątku związanego z kwestią granic autonomii i suwerenności jednostek samorządu terytorialnego. To bowiem stwarza podstawy teoretyczne do wskazania deformacji mających miejsce w praktyce i podanie przykładów ograniczania suwerenności jednostek samorządu terytorialnego.

Dla jasności wyводу trzeba zacząć od wskazania, na czym polega specyfika samorządu terytorialnego.

Warto przypomnieć, że początki samorządu terytorialnego w Polsce są bardzo odległe. Pierwowzorem dla tej idei były przywileje i uprawnienia nadane miastom zakładanym na prawie magdeburskim w XIII w. Natomiast samorząd terytorialny we współczesnym tego słowa znaczeniu zrodził się w Polsce w 1933 r.,

a rangę temu nadała konstytucja⁵. Stan wyodrębnienia samorządu terytorialnego trwał w Polsce do 1950 r., a potem nastąpiła długa przerwa w funkcjonowaniu samorządu i dopiero w 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym.

Powstanie samorządu terytorialnego było ściśle związane z ideą solidaryzmu społecznego i grupowego współdziałania w celu uzyskania wspólnego efektu, którym jest zaspokojenie określonych potrzeb społecznych wyodrębnionej przestrzeni społeczności, dążącej do realizacji swoich grupowych interesów.

Potrzeba tak rozumianego samorządu terytorialnego silnie występuje w koncepcji państwa demokratycznego, które odstępuje od wszelakich form totalitaryzmu opartego na scentralizowanej władzy i dąży do decentralizacji i przekazania części swoich uprawnień władzy lokalnej. Wynika to z tego, że „Społeczności lokalne potrafią we własnym zakresie zaspokoić dużą liczbę potrzeb swoich członków, pobudzić ich do działań na rzecz dobra wspólnego społeczności, a w stosunku do osób wyłamujących się z reguł panujących w społeczności dysponują narzędziami silnej kontroli społecznej”⁶. Aby to wszystko osiągnąć, jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone nie tylko w prawa, ale i w środki rzeczowe oraz finansowe. Stąd ich cechy różne od cech sektora państwowego.

Niewątpliwie najważniejszą rolę w tym obszarze odgrywa fakt, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają własny majątek, który stanowi własność grupową społeczności lokalnej.

Konsekwencją posiadanego majątku jest racjonalne nim gospodarowanie, które wiąże się ściśle z koniecznością posiadania przez samorządy terytorialne wyodrębnionych zadań i wprowadzania odrębnych jego kompetencji.

Na to nakłada się specyfika źródeł dochodów, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego. Należą do nich te, które są dochodami własnymi, takimi jak podatki lokalne czy uznane za dochody własne udziały we wpływach państwowych dochodów podatkowych – podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Ponadto niewątpliwie, ze względu na swój zasięg, jednostki samorządu terytorialnego mają potencjalnie pełniejsze możliwości rozpoznania potrzeb społeczności.

Specyfika jednostek samorządu terytorialnego wyraża się także w tym, że posiadają odmienną od sektora państwowego instytucję kontrolną, jaką są regionalne izby obrachunkowe. Suwerenność finansowa jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w postaci trzech elementów. Po pierwsze, jest to dysponowanie własnym budżetem przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego. Po drugie, możliwość kreacji dodatkowych środków w postaci emisji obligacji

⁵ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 17.

⁶ *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 28.

komunalnych. I po trzecie, możliwość indywidualnego ubiegania się o środki zagraniczne pochodzące z Unii Europejskiej.

Wszystkie wymienione główne elementy powodują, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają określoną własną autonomię. Powstaje jednak pytanie: jakie są jej granice i czy można mówić, że jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami suwerennymi w sensie decyzyjnym i finansowym?

W tym miejscu warto wskazać, że granice tej suwerenności w poszczególnych krajach są różne. Np. w Danii wydatki budżetów lokalnych stanowią 33,3% wydatków ogółem sektora publicznego, a w Portugalii wynoszą one jedynie 3,8%⁷. Na tym tle powstaje pytanie o granice suwerenności i autonomii jednostek samorządu terytorialnego.

Niewątpliwie słuszny jest pogląd, zgodnie z którym niezbędne jest, aby źródła dochodów na szczeblu centralnym i lokalnym były różne. „Taki bowiem model zakłada całkowitą niezależność organów lokalnych od organów centralnych. Wszelkie zaś formy redystrybucji pionowej, takie jak dotacje czy subwencje, powodują swoistego rodzaju uzależnienia od organów centralnych”⁸. A zatem aby proces decentralizacji miał racjonalne i funkcjonalne podstawy, jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone w wyraźnie ustalone kompetencje i w ślad za tym winna iść swoboda podejmowania decyzji zarówno rzeczowych, jak i finansowych⁹. Wtedy można mówić o decentralizacji w całym tego słowa znaczeniu. Nie oznacza to jednak, że zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego zawsze przyjmuje taką samą postać.

W literaturze wyróżnia się wiele modeli zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i szeroką gamę stylów tego zarządzania¹⁰. Wyodrębnia się model tradycyjny, w którym brak jest nowoczesnych metod planowania finansowego. Z kolei w zadaniowym modelu zarządzania eksponuje się wyodrębnienie zadań i wskazanie, w ujęciu instytucjonalnym i personalnym, odpowiedzialności za ich wykonanie. Ponadto często wyodrębnia się także zarządzanie zintegrowane, wskazując na potrzebę koordynacji zadań i środków na nie przeznaczonych.

Natomiast styl zarządzania wiąże się ze specyfiką sposobu kontaktowania się kadry zarządzającej z wykonawcami zadań. W tym zakresie stosuje się rozróżnienia mające swoje źródło w postępowaniu kadry zarządzającej firmami, czyli sięga się do wzorów sfery materialnej. To stanowi podstawę do sformułowania

⁷ S. Owsiak, op. cit., s. 123.

⁸ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*. Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002, s. 22.

⁹ Por. ibidem, s. 23.

¹⁰ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 61–66.

zaleceń dla kadry zarządzającej środkami finansowymi, pozostającymi w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, specyfika tego sektora jest tak dalece posunięta, co starano się wcześniej przedstawić, że trzeba stosować w zarządzaniu tymi jednostkami odmienne metody, biorąc pod uwagę chociażby źródła dochodów, w tym własnych – na mocy prawa wyodrębnionych z puli środków państwowych i środków transferowych, których postać i rozmiary są niezależne od decyzji jednostek samorządu terytorialnego.

Na tym tle rodzi się pytanie: czy są granice autonomii jednostek samorządu terytorialnego? Wydaje się, że odpowiedź nie może być prosta. Niewątpliwie muszą być wyraźnie określone kompetencje i zadania wraz ze źródłami ich finansowania. W tym zakresie główny nacisk powinien być położony na środki własne, na wysokość których JST mają wpływ. Oprócz tego suwerenność JST musi oznaczać, że w przypadku np. zadań zleconych należy zapewnić pełne finansowanie ze strony zlecniodawcy, w tym państwa.

Teoretycznie suwerenność jednostek samorządu terytorialnego jest zachowana, ale w rzeczywistości tak nie jest. Dlatego w kolejnej części zostaną omówione wybrane przypadki świadczące o braku suwerenności JST.

4. Źródła ograniczeń suwerenności jednostek samorządu terytorialnego (przykłady)

Rozważania poświęcone kompetencjom i zadaniom jednostek samorządu terytorialnego, zawarte w większości publikacji, koncentrują się na omówieniu, w kategoriach pozytywnych, istniejącego stanu, który wyznaczają akty prawne, na czele z Konstytucją RP.

Nie bierze się pod uwagę, że merytorycznie wyznaczona postać działania jednostek samorządu terytorialnego jest im narzucona przez władzę centralną reprezentowaną zarówno przez rząd, jak i parlament. Te organy bowiem decydują, a w konsekwencji uchwalają obowiązujące prawo, które wyznacza zakres i zadania jednostek samorządu terytorialnego. U podstaw tych rozwiązań leżą określone założenia, które mimo działania komisji rządowo-samorządowych, nie są w pełni zgodne z oczekiwaniami strony samorządowej. W tym układzie warto przytoczyć przynajmniej kilka przykładów. Zanim to zostanie przedstawione zostaną wskazane podstawowe założenia, które były podstawą do podziału kompetencji i zadań między sektor rządowy i samorządowy. W pierwszym rzędzie należy do nich dążyć do racjonalnej gospodarki środkami publicznymi, eliminacja bezpośredniego administrowania zadaniami publicznymi przez sektor rządowy. Następnie oddziaływanie na poziom rozwoju, wyodrębnionych administracyjnie obszarów, przez aktywizację władzy lokalnej, w tym głównie w zakresie infra-

struktury technicznej, społecznej i pomocy dla biznesu. Ponadto organizowanie i wykonywanie usług publicznych o zasięgu lokalnym, co ściśle jest związane z zapotrzebowaniem na siłę roboczą, a tym samym przeciwdziałanie nadmiernemu bezrobociu¹¹.

Wymienione przykładowo założenia systemowe są niepodważalne. Powstaje jednak pytanie: czy w praktyce są realizowane?

Jak zostało stwierdzone, wszystkie obszary składające się na zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego są narzucone przez władzę centralną. Odnosi się to zarówno do katalogu zadań własnych, jak i tych, które są określone jako zlecone. Jedynie o zadaniach realizowanych w formie kontraktów mogą decydować jednostki samorządu terytorialnego. Ogranicza to suwerenność jednostek samorządowych. Ten sam proces ma miejsce w odniesieniu do ustalenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Co zalicza się do dochodów własnych i jaka jest lista podatków i opłat lokalnych jest ustalenie przez władzę centralną! Podobnie ma się sprawa z udziałami jednostek samorządu terytorialnego w podatkach wpływających do budżetu państwa. W obecnym systemie zarówno algorytm tych udziałów, jak i ograniczenie ich do podatków bezpośrednich jest narzucone. I to np. powoduje, że zmiany stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, które zmniejszyły dochody budżetu państwa wpłynęły na obniżenie kwot dochodów z tego tytułu, przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mają bardzo ograniczone władztwo podatkowe w stosunku do podatków lokalnych, sprowadza się ono jedynie do możliwości wpływu na zmniejszenie stawki konkretnego podatku. Obecnie do ograniczeń suwerenności jednostek samorządu terytorialnego należą rygory związane z koniecznością zmniejszenia zadłużenia. W tym przypadku nie bierze się pod uwagę, że w wielu sytuacjach na poziom zadłużenia nie mają dostatecznie silnego wpływu jednostki samorządu terytorialnego, dlatego że w małym stopniu decydują o swoich dochodach, realizując narzucone zadania.

Specyficzne miejsce w omawianym układzie mają dotacje celowe i subwencje, w tym szczególnie subwencja przeznaczona na finansowanie oświaty. Przekazanie szkół jednostkom samorządu terytorialnego było związane z licznymi protestami, mimo to dokonano takiej zmiany. W efekcie nastąpił wzrost niedofinansowania zadań oświatowych. Dotyczy to w największym stopniu gmin. Jak wskazują wyniki badań, w okresie 1999–2006 stopień tego niedofinansowania zwiększył się w gminach z 12,90 do 17,08%. Co wymusza konieczność transferów wyrównawczych i niezależnie od pozytywnej ich oceny budzi wątpliwości

¹¹ Por. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 37–44.

w konstrukcji systemu finansowania oświaty. Tym bardziej że samorządy na finansowanie oświaty angażują rocznie około 2 mld zł¹².

Przytoczone przykłady wskazują, że suwerenność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest ograniczona i ma charakter systemowy, ukształtowany przez konstrukcje formalnoprawne w postaci przepisów różnej rangi, od Konstytucji RP poczynając, na ustawach i rozporządzeniach kończąc. W związku z tym należy rozpatrzyć metodologiczne podstawy założeń systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

5. Założenia metodologiczne systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego

Od dłuższego czasu mówi się o potrzebie reform systemu finansów publicznych w Polsce, w tym obu jego sektorów: rządowego i samorządowego, ale wskazuje się głównie na zmiany szczegółowe dotyczące poszczególnych fragmentów systemu, gubiąc z pola widzenia potrzebę zharmonizowania całości, mającej spójny kształt skierowany na dwie kwestie: racjonalne wykorzystanie środków publicznych i zaspokojenie potrzeb społecznych na poziomie zabezpieczającym wzrost poziomu życia społeczeństwa.

Często wskazuje się na brak konkretnego modelu nie tylko systemu finansowania, ale i organizacji władz państwowych i samorządowych¹³. Dyskutuje się trzy modele eksponujące rolę jednostek samorządu terytorialnego w procesie oddziaływania na rozwój.

Jeden model charakteryzuje się aktywnym interwencjonizmem polegającym na formułowaniu lokalnych programów gospodarczych. Drugi jest skoncentrowany na eliminacji interwencji w sferę gospodarczą. Trzeci – neutralny – eksponuje dominację działania mechanizmów rynkowych jako wystarczających i nieoczekujących wspomagania ze strony samorządu terytorialnego¹⁴.

Wszystkie pozytywne modele nie są wystarczające do rozwiązania kwestii kształtu systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Dyskusje na ten temat muszą być poprzedzone ustaleniem niezbędnych założeń do budowy modelu oraz wskazaniem zadań, jakie musi on spełnić, aby był dostosowany do „natury” samorządu.

¹² K. Maj-Waśniowska, R. Góral, *Finansowanie zadań oświatowych w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, UMK, Toruń 2008, s. 326.

¹³ S. Owsiak, op. cit., s. 303.

¹⁴ Por. L. Patrzalek, op. cit., s. 40–41.

Wydaje się, że założenia te, mające charakter podstawowy, są następujące:

- system finansowy sektora rządowego i samorządowego musi być tworzyć spójny układ; oznacza to brak dominacji i zależności każdego z nich,
- podział kompetencji winien mieć uzasadnienie merytoryczne, wynikające z efektywności zaspokojenia konkretnych potrzeb na poziomie państwa czy samorządu – jako całości,
- po ustaleniu kompetencji powinno nastąpić wyznaczenie obszarów, w których decyzje władz samorządowych mają suwerenny charakter,
- podziałowi zadań między sektor rządowy i samorządowy musi towarzyszyć określenie źródeł ich finansowania,
- zabezpieczenie środków na realizację zadań wymaga oparcia kalkulacji na rachunku koszt-korzyść.

Dostosowanie tych założeń do zachowania suwerenności samorządu terytorialnego wymaga:

- ustalenia indeksu zadań własnych JST w drodze porozumień z władzą lokalną,
- ustalenia kompetencji JST, co winno być związane z możliwością podejmowania suwerennych decyzji,
- przekazywane zadań zleconych do realizacji JST za ich zgodą,
- zwiększenia władztwa podatkowego dla jednostek samorządu terytorialnego,
- szerszego wykorzystywania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego,
- ograniczenia zmian zakresu i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, aby ustabilizować system,
- wprowadzenia na zasadach powszechności budżetu zadaniowego,
- rekonstrukcji administracji JST, uwzględniającej planowanie budżetowe wg koncepcji budżetu zadaniowego,
- stworzenia systemu motywacji władzy lokalnej do aktywnej działalności,
- opracowania systemu sankcji za niewykonanie zadań,
- systematycznej oceny działalności JST przez społeczność lokalną.

Przedstawione elementy oczywiście winny być przedmiotem dyskusji. Dopiero w wyniku jej podsumowania może powstać model systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Hicks J.R., *Kapitał i wzrost*, PWN, Warszawa 1978.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002.

- Maj-Waśniowska K., Góral R., *Finansowanie zadań oświatowych w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, UMK, Toruń 2008.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN Warszawa 1999.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001.
- Siedlecki J., *Równowaga a wzrost gospodarczy*, WN PWN, Warszawa – Wrocław 2000.