

Spis treści

Wstęp	9
Część I. Podstawy teorii finansów samorządowych	
1. Istota i przesłanki funkcjonowania samorządu terytorialnego (Maria Kosek-Wojnar, Krzysztof Surówka)	13
1.1. Istota samorządu terytorialnego	13
1.2. Cele działalności samorządu	17
1.2.1. Próba kwantyfikacji celów działalności samorządu	17
1.2.2. Zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych	19
1.2.3. Dezagregacja celów działalności samorządu	21
1.3. Decentralizacja środków publicznych	23
1.3.1. Istota decentralizacji	23
1.3.2. Decentralizacja a zasada subsydiarności	27
1.3.3. Zalety decentralizacji	28
1.3.4. Decentralizacja a autonomia	30
1.3.5. Decentralizacja a dekoncentracja	32
1.3.6. Decentralizacja a samodzielność organów samorządowych	34
1.4. W poszukiwaniu mierników oceny decentralizacji finansowej	37
1.4.1. Kluczowe pytania	37
1.4.2. Problem doboru mierników	38
1.5. Skutki procesu decentralizacji a kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego	40
1.5.1. Determinanty zmian podstaw finansów jednostek samorządu terytorialnego	40
1.5.2. Mierniki zmian sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego	42
1.5.3. Problem adekwatności źródeł zasilania jednostek samorządu terytorialnego do realizowanych zadań	44
1.6. Problem nadzoru nad samorządem terytorialnym	44
2. Organizacja samorządu terytorialnego (Krzysztof Surówka)	46
2.1. Zadania samorządu terytorialnego	46
2.2. Poziomy organizacji samorządu terytorialnego	48
2.3. Kierunki zmian we współczesnym samorządzie terytorialnym	56
3. Finansowe podstawy działalności władz samorządowych (Maria Kosek-Wojnar, Krzysztof Surówka)	63
3.1. Istota finansów samorządu terytorialnego	63
3.2. Pojęcie budżetu samorządowego	63

3.3. Klasyfikacja źródeł zasilania budżetu samorządowego	67
3.4. Dochody własne samorządu	71
3.4.1. Problem interpretacji pojęcia „dochody własne”	71
3.4.2. Dochody z podatków i opłat lokalnych	72
3.4.3. Dochody z majątku i praw majątkowych	75
3.5. Samodzielność finansowa organów samorządowych	78
3.5.1. Samodzielność w sferze dochodów	78
3.5.2. Samodzielność w sferze wydatków	83
3.5.3. Problem doboru mierników oceny samodzielności organów samorządowych	87
3.6. Zasady repartycji finansowych środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny w wybranych krajach	89
4. Równoważenie budżetów samorządowych (Maria Kosek-Wojnar)	91
4.1. Kształtowanie równowagi budżetowej na etapie planowania i wykonywania budżetu	91
4.2. Saldo budżetu	92
4.3. Instrumenty równoważenia budżetu	94
4.3.1. Instrumenty pionowej redystrybucji środków	94
4.3.2. Instrumenty poziomej redystrybucji środków	97
4.4. Operacje samorządu terytorialnego na rynkach pożyczkowych	100
4.4.1. Motywy zaciągania pożyczek przez samorząd terytorialny	100
4.4.2. Formy zaspokajania popytu na pieniądź transakcyjny	102
4.4.3. Formy zaspokajania popytu na kapitały pieniężne	104
5. Dług lokalny (Maria Kosek-Wojnar)	109
5.1. Morfologia długu lokalnego	109
5.2. Rodzaje długu lokalnego	111
5.3. Ekonomiczna granica zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego	113
5.4. Problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego	115
5.4.1. Bankructwo jako fizyczna likwidacja samorządu	115
5.4.2. Odpowiedzialność państwa za stan finansów samorządowych	116
5.5. Zarządzanie długiem lokalnym	117
5.6. Problem ciężaru długu lokalnego	122
6. Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego (Maria Kosek-Wojnar)	125
6.1. Pojęcie i istota ryzyka	125
6.2. Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych a problem ryzyka	127
6.3. Identyfikacja ryzyka w działalności samorządu terytorialnego	128
6.4. Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego	131
6.4.1. Ryzyko utraty płynności a ryzyko niewypłacalności	131
6.4.2. Kwantyfikacja płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego	134
6.5. Ryzyko personalne w działalności jednostek samorządu terytorialnego	135
6.5.1. Ryzyko zawodowego polityka	135
6.5.2. Ryzyko wyboru organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	136
6.5.3. Dobór kadry w administracji samorządowej	138

Część II. Finanse samorządu terytorialnego w Polsce

7. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w latach 1990–1998 (Maria Kosek-Wojnar, Krzysztof Surówka)	143
7.1. Powołanie gmin jako podstawowego szczebla samorządu terytorialnego	143
7.2. Decentralizacja zadań publicznych na rzecz samorządu w latach 1994–1998	147

7.2.1. Program pilotażowy	147
7.2.2. Decentralizacja zadań w oparciu o ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych	150
7.3. Funkcjonowanie gmin w jednosczeblowym modelu samorządu terytorialnego	152
7.3.1. Gminy jako podmioty sektora publicznego	152
7.3.2. Zasady repartycji źródeł zasilania między budżet państwa a budżety gmin	154
7.3.3. Struktura ekonomiczna dochodów budżetów gmin	156
7.3.4. Struktura ekonomiczna wydatków budżetów gmin	163
7.3.5. Wyniki finansowe gmin	170
8. Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 1998 r. (Maria Kosek-Wojnar, Krzysztof Surówka)	176
8.1. Powołanie kolejnych szczebli samorządu a proces decentralizacji sektora publicznego w Polsce	176
8.2. Procedura opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 1998 r.	183
8.3. Organizacyjno-finansowe formy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego	192
8.4. Funkcjonowanie gmin w modelu trójsczeblowym	197
8.4.1. Główne kierunki zmian w strukturze wydatków gmin	197
8.4.2. Zmiany w systemie zasilania finansowego gmin po 1998 r.	201
8.4.3. Charakterystyka podatków i opłat lokalnych	207
8.5. Gospodarka finansowa powiatów	220
8.5.1. Zakres zadań realizowanych przez powiaty a problem racjonalizacji wydatków budżetowych	220
8.5.2. System kształtowania dochodów powiatów i jego skutki dla finansowania zadań	228
8.6. Województwo jako szczebel samorządu terytorialnego	239
8.6.1. Zadania województw samorządowych	239
8.6.2. Podstawy gospodarki finansowej województwa	240
8.6.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych	243
8.7. Granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego	248
8.8. Nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego	251
8.8.1. Organizacja i zadania regionalnych izb obrachunkowych	251
8.8.2. Rola regionalnych izb obrachunkowych w nadzorowaniu granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego	254
8.9. Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego	255
8.10. Problematyka naruszenia dyscypliny finansów publicznych	256
9. W poszukiwaniu docelowego modelu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce (Maria Kosek-Wojnar, Krzysztof Surówka)	260
9.1. Proces decentralizacji finansów publicznych a problem integracji z krajami członkowskimi Unii Europejskiej	260
9.2. Przesłanki kolejnych zmian	261
9.3. W poszukiwaniu modelu zasilania finansowego samorządu terytorialnego	264
9.3.1. Fundamentalne zasady	264
9.3.2. Problem wyboru wariantu zasilania finansowego gmin, powiatów i województw – zagadnienia ogólne	265
9.3.3. Propozycje zmian w zakresie dochodów podatkowych gmin, powiatów i województw	266
9.3.4. Redystrybucja pionowa i pozioma między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego po reformie	270
9.4. Krytyczna analiza dotychczasowych rozwiązań w zakresie systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego	272

Bibliografia	277
Wykaz cytowanych aktów prawnych	285
Indeks	288