

Krzysztof Kłak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: klakkrzytsoff@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6929-0574



Zarządzanie finansami gminy

ABSTRAKT

Istotą niniejszego opracowania jest przedstawienie i ocena metod zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego. W tym celu posłużono się metodą dogmatyczno-prawną oraz przeanalizowano wiele pozycji z bogatej literatury przedmiotu. Wskazano zarówno źródła zasilające budżet, jak i wydatki. W niniejszym artykule zostały opisane dwie podstawowe metody – budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa, przedstawiono również zasadnicze założenia tych metod.

SŁOWA KLUCZOWE

zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, finanse publiczne

Management of local government finances

ABSTRACT

The aim of this study is to present and assess the methods of public management in local government units. For this purpose, the author used the dogmatic-legal method and analyzed the literature. The sources supporting the budget and its expenses have been indicated. This article describes two basic methods which are the budget and the long-term financial forecast and presents the basic assumptions of these methods.

KEYWORDS

financial management of local government units, financial od public

Wprowadzenie. Istota zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego uwarunkowane jest czynnikami prawnymi, politycznymi, kulturowymi, psychologicznymi i socjologicznymi. Dlatego też stosowane instrumenty, techniki czy metody zależne są od skomplikowanego procesu gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego i uzależnionych od przemian instytucjonalnych, organizacyjnych, politycznych oraz ekonomicznych¹.

Nakładanie przez administrację rządową nowych zadań na gminy, przemiany ekonomiczne, gospodarcze i przemiany społeczne, zmuszają mieszkańców do spełniania kolejnych wymagań. Konieczność inwestowania w infrastrukturę ma kluczowy wpływ na funkcjonowanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego. Determinuje to powstawanie nowych instrumentów, narzędzi, ale również zagrożeń związanych z ich stosowaniem, z powodu niewielkiej zasobności finansowej JST, co ma znaczenie dla ilości i jakości realizowanych przez nie zadań².

Ilość oraz jakość zadań realizowanych dla zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne oddziałuje na kształtowanie się dochodów oraz kierunek ich lokowania, przy uwzględnieniu bieżącej i prognozowanej sytuacji finansowej gminy oraz racjonalnego gospodarowania finansami. W takim sposobie zarządzania kładzie się nacisk na prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej gminy, gdzie finanse nie są tylko administrowane, ale również elastycznie zarządzane³.

Efektywne zarządzanie finansami jest kluczowe, ponieważ od jakości zarządzania zależą wyniki gospodarcze i ekonomiczne oraz poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Zdolność umiejętnego zarządzania można uwidocznic na podstawie osiągnięć podobnych podmiotów, które działają w zbliżonych warunkach i mają takie same zasoby, a mimo to w efekcie złego zarządzania osiągają różne rezultaty. Dlatego właściwe zarządzanie finansami uzależnione jest od wykwalifikowanej administracji publicznej⁴.

W efekcie decentralizacji władzy, jednostki samorządu terytorialnego mogą w bezpośredni i najbardziej oszczędny sposób realizować lokalne potrzeby. Pomaga to w ustaleniu priorytetów, przy jednoczesnym uwzględnieniu racjonalnego gospodarowania finansami gminy. Gmina jest pełnoprawnym podmiotem obrotu gospodarczego w zakresie realizacji zadań we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność⁵.

1 H. Wyřębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, *Finanse i Marketing* 2010, nr 4(53), s.141.

2 M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007, s. 7–8.

3 H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003, s. 161.

4 H. Wyřębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, *Finanse i Marketing* 2010, nr 4 (53), s. 143.

5 H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003, s. 9.

Determinanty rozwoju zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Zarządzanie finansami jest jednym z elementów, które składają się na zarządzanie całą jednostką terytorialną. Należą do nich m.in. planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie⁶. Ze względu na specyfikę działania, na przestrzeni lat sposób zarządzania ewoluował. W latach 80. XX wieku wyodrębniono wskazania, które wywodziły się z nurtu zarządzania publicznego⁷. Współczesne postulaty tworzą nurt tzw. nowego zarządzania publicznego, którego źródła sięgają lat 90. XX wieku⁸. Obecnie nurt ten ewoluuje w kierunku tzw. nowych usług publicznych. Wykształcenie się nowych modeli zarządzania finansowego jest odpowiedzią na wyzwania pojawiające się w związku z procesami reformowania zarządzania publicznego. Działania te zwiększają nacisk na ekonomiczny aspekt wydatkowania finansowych środków publicznych w celu poprawienia jakości usług publicznych oraz zwiększenia skuteczności w działaniu organizacji publicznych. Oczekuje się, że ewolucja oraz reformy zarządzania publicznego przyczynią się do efektywniejszej realizacji zadań, jakie wypełnianie są przez państwo wobec obywateli⁹. Ekonomiczne i społeczne aspekty swojej działalności zarządczej doceniane są przez ich autorów – władze samorządowe¹⁰.

Istnieje założenie wskazujące, że instrumenty zarządzania finansami samorządowymi będą bardziej zindywidualizowane i przeznaczone dla konkretnych transakcji w konkretnych rodzajach jednostek samorządów terytorialnych, które to coraz częściej i pewniej wykorzystują instrumenty zarządzania finansami takie jak: *cash pooling*, *swapy* na stopę procentową, czy strategiczną kartę wyników¹¹. *Swap* rozumiany jest jako umowa, na podstawie której dwie strony kupują i sprzedają wzajemną serię strumieni finansowych, ze zmiennym lub stałym oprocentowaniem, w tych samych lub różnych walutach, a ich wartość jest dla stron transakcji ekwiwalentem w momencie zawierania umowy¹². Natomiast *cash pooling* polega na dodawaniu sald na rachunkach bieżących (poszczególnych uczestników systemu), któremu „towarzyszy transfer środków lub tylko matematyczna konsolidacja sald na rachunkach”¹³.

6 I. Świderek, *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2012, s. 10.

7 B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 43.

8 M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 40.

9 B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s.72.

10 A. Koźuch, *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, (w:) A. Koźuch, A. Mirończuk (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Białystok, s. 10.

11 M. Ziolo, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 363.

12 E. Skawińska, K. Sobecka-Grabka, K. Nawrot, *Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej*, Warszawa 2010, s. 273.

13 S. Lewicka-Potocka, *Cash pooling – przydatny instrument w realizacji celów zarządzania płynnością finansową w grupie kapitałowej*, (w:) *Problemy zarządzania finansami we współczesnych przedsiębiorstwach*, red. P. Szczepanowski, Warszawa 2006, s. 332.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w doktrynie zarządzanie finansami jednostek samorządu gminnego „jest systemem działań regulujących gospodarowanie zasobami finansowymi w celu realizacji polityki finansowej JST, koordynacji realizacji tej polityki, analizy i kontroli wykorzystania zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego, oraz analizy efektów podjętych działań”¹⁴.

Zarządzanie przejawia się w prawie zarządzającego do decydowania albo współdecydowania o strategicznych kierunkach rozwoju oraz kluczowych celach jednostki ściśle związanych z wykorzystywaniem środków finansowych gminy¹⁵. Działania te podporządkowane są realizacji celu głównego samorządu, wykorzystuje się przy tym różnego rodzaju instrumenty, techniki, kryteria i reguły sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych w sposób jak najbardziej racjonalny¹⁶.

Należy zwrócić uwagę, że istotą zarządzania finansami jest kreowanie sprzyjających warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego poprzez tworzenie i pozytywnie nowe źródła zasilania budżetu oraz ich rozdysponowanie i alokację finansów w celu realizacji wyznaczonego planu rozwojowego¹⁷.

Podstawowe źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ i doprecyzowane przez prawodawcę w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹.

Ze względu na podstawowe cele zarządzania finansami gminy, do których należą realizacja zadań publicznych i społecznych oraz działanie dla zapewnienia stabilnego i zrównoważonego rozwoju, zarządzający finansami powinni posiadać umiejętność zarządzania rzadko występującymi zasobami²⁰.

Wydatki budżetu JST przeznaczane są na realizację zadań określonych w ustawie²¹ a w szczególności:

1. Na realizację zadań własnych JST, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Sprawa ma publiczny charakter, jeżeli dotyczy interesu powszechnego, a jej zaspokojenie zmierza do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²².

14 M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 241.

15 M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007, s. 56.

16 A. Koźuch, *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, (w:) *Zarządzanie finansami lokalnymi*, red. A. Koźuch, A. Miłośnik, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 11.

17 H. Wyřębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, *Finanse i Marketing* 2010, nr 4(53), s. 143.

18 Art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

19 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., nr 203 poz. 1966 ze zm.).

20 Tamże, s. 111.

21 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

22 Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 15 marca 2015 r., X/2085/08, nr 4, poz. 111; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 28 lutego 2006 r., PN.II.J.S.0911-39/06, Wspólnota 2006, nr 13, s. 46.

2. Zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego – wymaga to wyasygnowania na ten cel środków pieniężnych przez organy administracji rządowej w wysokości koniecznej do ich wykonania²³.
3. Zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Niewątpliwie w przypadku realizacji typu działań, zadania te muszą należeć do katalogu zadań własnych każdej ze stron. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego realizujące wspólnie przedsięwzięcia powinny określić zarówno sposób jego realizacji, jak i finansowania²⁴.
4. Pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.
5. Zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia²⁵.

Zarządzanie finansami pełni następujące funkcje:

- kształtuje strukturę kapitałowo-majątkową,
- wpływa na dyspozycję posiadanych zasobów finansowych,
- wpływa na poziom ryzyka towarzyszącemu podejmowanym decyzjom,
- wpływa na monitorowanie, analizowanie i prognozowanie sytuacji finansowo-majątkowej,
- przyczynia się do bieżącej obserwacji sytuacji finansowej i majątkowej samorządu terytorialnego, umożliwiając ocenę zgodności przebiegu aktualnej działalności inwestycyjnej i finansowej z przyjętymi założeniami,
- wpływa na analizę oddziaływania uwarunkowań zewnętrznych na decyzje inwestycyjne i finansowe,
- przyczynia się do wskazania strategii finansowej,
- wpływa na ocenę prowadzonej działalności²⁶.

W procesie zarządzania finansami JST należy podjąć decyzje dotyczące sposobu rozdyponowania aktywów i pasywów, tak aby osiągnąć pożądane cele związane z oczekiwanymi zmianami, zaspokajaniem potrzeb, w szczególności dotyczące takich sfer jak:

- decyzje dotyczące wysokości pozyskanych dochodów budżetowych, wysokości poniesionych wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów budżetowych oraz zarządzania powstałym długiem bądź nadwyżką finansową samorządu,
- dysponowanie mieniem gminy oraz gospodarowanie nim,
- rozliczanie bieżącej polityki finansowej gminy oraz sprawozdań z jej zarządzania,
- decyzje odnoszące się do nadzoru właścicielskiego, w sferze prowadzonego nadzoru i kontroli²⁷.

23 Wyrok SA w Warszawie z 5 czerwca 2001 r., sygn. akt I ACa 1484/00, Przegląd Gospodarczy 2002, nr 7–8, s. 91.

24 Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Warszawie z 8 grudnia 2014 r., sygn. akt BDF1/4900/80/82-83/14, <https://tiny.pl/t8zh3> (19.01.2020).

25 Art. 216 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

26 B. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007, s. 56.

27 M. Ziolo, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 361.

Zarządzanie finansami przejawia się w udzieleniu odpowiedzi na poniższe pytania – poprzez skutki podejmowanych decyzji:

- możliwe do osiągnięcia poziomy rozwoju gminy, uwzględniając wielkość dostarczonych dóbr i usług,
- jakie aktywa należy utrzymać, a jakie należy pozyskać, w jakim stopniu należy zaangażować kapitał, aby zrealizować cel postawiony przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- jakie środki należy pozyskać, aby zrealizować wyznaczony cel²⁸.

Przemiany systemowe oraz proces decentralizacji władzy tworzą warunki do lepszego zaspokajania potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej w sposób bardziej dostosowany do warunków występujących w danej jednostce samorządu gminnego. Jednakże z tych warunków muszą korzystać podmioty zarządzające finansami²⁹.

W zarządzaniu dotyczącym gospodarki finansowej wyróżnić można następujące sfery:

- zarządzanie źródłami dochodów JST,
- zarządzanie wydatkami JST,
- zarządzanie nadwyżką budżetową z lat ubiegłych,
- zarządzanie wolnymi środkami budżetu JST,
- zarządzanie długiem publicznym JST,
- zarządzanie o charakterze instytucjonalnym,
- wykorzystanie form współdziałania komunalnego do racjonalnego wydatkowania środków publicznych w celu optymalnego wykonywania zadań,
- zarządzanie mieniem komunalnym³⁰.

Przywołane powyżej zapisy pozwalają stwierdzić, że zarządzanie finansami gminy to w istocie podejmowanie decyzji finansowych³¹ podczas których należy uwzględnić warunki i rosnące wymagania społeczne, koordynować, monitorować i weryfikować wykorzystane zasoby finansowe z uwzględnieniem efektów podjętych działań³².

Elementem, który warunkuje charakter i zakres instrumentów zarządzania finansami, wykorzystywanym przez JST jest czynnik prawny³³. W dużej mierze jest nim ustawa o finansach publicznych³⁴, która reguluje między innymi zasady wydatkowania środków

28 A. Koźuch, A. Mirończuk (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Białystok 2005, s. 10.

29 M. Wakuła, *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria. Administracja i Zarządzanie 2009, nr 82, s. 113.

30 M. Ofiarska, *Zarządzanie gospodarką finansową JST i związana z tym organizacja urzędów JST*, (w:) *Finanse samorządowe 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, red. C. Kosikowski, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 56.

31 M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Gdańsk 1999, s. 12.

32 H. Wyrębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2010, nr 4(53), s. 143.

33 M. Ziolo, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 363.

34 Ustawa z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

publicznych oraz instrumentów zarządzania finansami JST, takimi jak budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa³⁵.

Budżet gminy

Budżet jest podstawą gospodarki finansowej JST³⁶, to jeden z elementów uchwały budżetowej, obok załączników do niej³⁷. Uchwała budżetowa zawiera także plan przychodów i wydatków zakładów budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych³⁸. Treść uchwały budżetowej musi uwzględniać:

- źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowania poszczególnych programów,
- wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych,
- plany przychodów i wydatków funduszy celowych,
- limit zobowiązań z tytułu zagranicznych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania długu i do spłat zobowiązań jednostki,
- zakres i kwoty dotacji przedmiotowych; dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu ustawami; inne dotacje przekazywane na podstawie odrębnych przepisów; dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych wykonywanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono realizację tych zadań³⁹.

35 Tamże.

36 P. Smoleń, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2008, s. 130.

37 J.M. Salachna (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego od projektu do sprawozdania*, Gdańsk 2010, s. 77.

38 H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s. 200.

39 H. Sochacka-Krysiak, *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, Warszawa 1999, s. 64.

W literaturze przedmiotu budżet JST określa się jako roczny⁴⁰ podstawowy plan finansowy⁴¹ dotyczący dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów danej jednostki⁴². Jest on opracowywany, uchwalany i wykonywany w sposób prawem przewidziany, obejmujący jej wydatki nieprzekraczające dochodów wraz z wpływami zwrotnymi, na czas roku kalendarzowego, na podstawie którego prowadzi ona w sposób jawny i samodzielny swoją gospodarkę finansową⁴³. Przejawy zarządzania finansami poprzez budżet JST wyrażają się poprzez:

- funkcję planistyczną determinującą zakres i podstawę dla przyszłych działań,
- rolę koordynacyjno-kontrolną wyrażającą się poprzez integrowanie informacji i działań pomiędzy podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi,
- zakres informacji budżetowej będącej podstawą oceny sytuacji finansowej jednostki i tym samym podstawą dla podejmowania decyzji majątkowo-finansowych,
- funkcję kontrolną procesów gospodarki finansowej poprzez identyfikowanie odchyień od oczekiwanych wartości i diagnozowania ich przyczyn⁴⁴.

Wykorzystywanie budżetu JST jako instrumentu zarządzania wymaga, aby był konstruowany przy udziale profesjonalistów, budowany na zasadzie jawności i po konsultacjach społecznych⁴⁵. Projekt uchwały budżetowej sporządza zarząd (wójt, burmistrz, prezydent miast⁴⁶) i przedkłada go w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej, która przedstawia opinie o projekcie, a także – jeśli projekt zakłada deficyt budżetowy – opinię o możliwości sfinansowania deficytu⁴⁷.

Art. 188 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych określa kompetencję organu wykonawczego gminy do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków po otrzymaniu informacji o przyznaniu dotacji. Zmiany takie muszą uwzględniać dane co do wysokości kwot, ich pochodzenia oraz przeznaczenia. Organ, korygując plan dochodów, powinien zatem to uczynić w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej. Dokonując zmiany w planie dochodów i wydatków, powinien uwzględnić w podziałkach klasyfikacji budżetowej cel wskazany przez dotującego. W świetle analizowanego przepisu niedopuszczalne jest bowiem rozdysonowanie dotacji celowej niezgodnie z jej przeznaczeniem. Zmiana w planie dochodów i wydatków dokonana w tym trybie musi spełniać wymogi ustawowe dotyczące zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej planu⁴⁸.

40 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego: stan prawny na 31 marca 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 196.

41 Tamże, s. 196.

42 M. Ziolo, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 365.

43 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego: stan prawny na 31 marca 1995 r.*, s. 196.

44 K. Czubakowska, *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 75–76.

45 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 337.

46 Art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

47 Art. 238 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

48 Orzeczenie WSA we Wrocławiu z 4 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 693/07. Legalis nr 629334.

Uchwała budżetowa powinna być podjęta przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego⁴⁹.

W wykonywaniu budżetu JST obowiązują zasady gospodarki finansowej, analogicznie jak w przypadku budżetu państwa⁵⁰. Kontroli i nadzorowi nad realizacją budżetu JST służą, przedkładane organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej, informacje o przebiegu wykonywania budżetu za pierwsze półrocze i sprawozdanie roczne, zawierające zestawienie dochodów i wydatków. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tj. komisja rewizyjna⁵¹) rozpatruje sprawozdanie roczne, na wniosek komisji rewizyjnej składany do 15 czerwca roku następnego po roku budżetowym. Do 30 czerwca roku następnego po roku budżetowym organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie absoltorium.

Wieloletnia prognoza finansowa

Wśród nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami publicznymi wymienia się wieloletnią prognozę finansową, której rola sprowadza się do większej przejrzystości, wiarygodności, jawności, efektywności i przewidywalności w gromadzeniu dochodów, przychodów oraz ponoszenia wydatków i rozchodów. Za najważniejsze cele uznano lepsze przygotowanie jednostek do wymagań Unii Europejskiej oraz lepsze planowanie inwestycyjne⁵².

Obowiązkowa wieloletnia prognoza finansowa została wprowadzona wraz z nowelizacją ustawy o finansach publicznych⁵³. WPF ma być sporządzona i przyjmowana w formie uchwały organu stanowiącego plan na okres obejmujący minimum rok budżetowy i trzy kolejne lata. Ustawa⁵⁴ nie narzuca WPF zawartości merytorycznej ani formalnego układu. Takie odejście od nadmiernego legalizmu w interpretacji przepisów prawa postulowano w literaturze przedmiotu⁵⁵.

WPF ma obejmować prognozę następujących parametrów budżetowych:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

49 Art. 239 ust.1 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

50 M. Gwoździcka-Piotrowska, *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, Studia Ekonomiczne i Regionalne 2012, nr 2(5), s. 102.

51 Art. 270 ust.1 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

52 M. Józwiak, P. Walczak, U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*, Warszawa 2010, s. 164.

53 Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

54 Tamże.

55 B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, Finanse Komunalne 2010, nr 12, s. 5 i n.

- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243⁵⁶ oraz sposób sfinansowania spłaty długu, kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitu wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Obowiązuje wymóg, aby w WPF uwzględniać przedsięwzięcia, których zakres został stosunkowo precyzyjnie określony. Należy to uczynić w załączniku do WPF. Przez przedsięwzięcie rozumie się wieloletnie programy, projekty lub zadania z tym związane⁵⁷.

Procedowanie nad projektem w sprawie WPF jest jawne⁵⁸. W związku z tym ujęte w WPF dane powinny być objaśnione między innymi poprzez określenie, jakie tytuły dochodów i wydatków są ujęte w tym dokumencie oraz w jaki sposób były one prognozowane⁵⁹. WPF powinna obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres ten nie może jednak być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie. W ustawie o finansach publicznych określono tylko minimalny okres sporządzania tej prognozy, który będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu stosownie do planowanych limitów wydatków wieloletnich. WPF jest więc prognozowana tak, aby każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 kolejne lata⁶⁰ – w praktyce opracowywane są na okresy od 3 do 15 lat⁶¹.

Podsumowanie

Wieloletnia prognoza finansowa JST powinna łączyć strategiczne zamierzenia inwestycyjne z corocznymi możliwościami ich sfinansowania ujętymi w budżecie JST. Sporządza się ją w celu określenia zdolności finansowania zadań bieżących i przedsięwzięć inwestycyjnych JST z dochodów własnych oraz przychodów zwrotnych, w każdym roku objętym planem, z zachowaniem płynności finansowej budżet⁶².

Mając na uwadze elementy składające się na wyżej wymienione instrumenty zarządzania finansami JST, należy uznać, że wieloletnia prognoza finansowa JST jest dobrym

56 Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

57 B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 12, s. 10.

58 Art. 34 ust. 1 pkt 1. ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

59 J. Śmiechowicz, *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie sprzyjające rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miasta Lublin)*, *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* nr 108, Katowice 2012, s. 498.

60 Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 356.

61 M. Misiąg, *Planowanie budżetowe w samorządach*, Warszawa 2005, s. 49.

62 K. Sawicka, *Wieloletnia prognoza finansowa racjonalizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2012, s. 1.

wsparciem dla planowania wieloletnich wydatków, przy założeniu racjonalności kreowania wskaźników zawartych w tym planie.

Reasumując, można stwierdzić, że wieloletnie wykorzystywanie budżetu, w porównaniu ze stosunkowo nowym instrumentem, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa, może przesądzić, że to właśnie on będzie podstawową formą zarządzania finansami gminy korzystającym ze wsparcia innych znanych instrumentów, w tym głównie WPF.

Wykaz skrótów

JST– jednostka samorządu terytorialnego
WPF – wieloletnia prognoza finansowa

Bibliografia

Literatura

- Czubakowska K., *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk 2004.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego: stan prawny na 31 marca 1995 r.* Municipium, Warszawa 1995.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Filipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 12, s. 5–17.
- Gwoździcka-Piotrowska M., *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, *Studia Ekonomiczne i Regionalne* 2012, nr 2(5), s. 100–106.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Gdańsk 1999.
- Jóźwiak M., Walczak P., Wiktorowska U., *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalenie*, Warszawa 2010.
- Koźuch A., Mirończuk A. (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Białystok 2005.
- Koźuch A., *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, (w:) *Zarządzanie finansami lokalnymi*, red. A. Koźuch, A. Mirończuk, Białystok, s. 109–120.
- Koźuch A., *Zarządzanie finansami lokalnymi*, *Współczesne Zarządzanie* 2003, nr 1, s. 61–64.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
- Lewicka-Potocka S., *Cash pooling – przydatny instrument w realizacji celów zarządzania płynnością finansową w grupie kapitałowej*, (w:) *Problemy zarządzania finansami we współczesnych przedsiębiorstwach*, red. P. Szczepanowski, Warszawa 2006.
- Misiąg M., *Planowanie budżetowe w samorządach*, Warszawa 2005.

- Ofiarska M., *Zarządzanie gospodarką finansową JST i związana z tym organizacja urzędów JST*, (w:) *Finanse samorządowe 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, red. C. Kosikowski, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne, Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.
- Salachna J.M. (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego od projektu do sprawozdania*, Gdańsk 2010.
- Skawińska E., Sobecka-Grabka K., Nawrot K., *Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej*, Warszawa 2010.
- Smoleń P., *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2008.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Warszawa 1994.
- Sochacka-Krysiak H., *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, Warszawa 1999.
- Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003.
- Śmiechowicz J., *Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie sprzyjające rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miasta Lublin)*, *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 2012, nr 108, s. 253–261.
- Świderek I., *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2012.
- Wakuła M., *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie* 2009, nr 82, s. 109–120.
- Wyřebek H., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, *Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing* 2010, nr 4(53), s. 141–150.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.
- Zioło M., *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług* 2013, s. 395–374.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r. nr 9, poz. 31 ze zm.).
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatku od nieruchomości (Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966 ze zm.).
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 1256 ze zm.).
- Ustawa z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2006 r. nr 225, poz. 1635 ze zm.).
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
- Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 1983 r. nr 45, poz. 207 ze zm.).
- Ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2002 r. nr 200, poz. 1682 ze zm.).
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.).
- Ustawa z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2000 r. nr 86, poz. 959 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Orzecznictwo

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Warszawie z 8 grudnia 2014 r., sygn. akt BDF1/4900/80/82-83/14, <https://tiny.pl/t8zh3>, dostęp 19.01.2020 r.

Orzeczenie WSA we Wrocławiu z 4 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 693/07. Legalis nr 629334.

Uchwała RIO w Rzeszowie z 15 marca 2015 r., X/2085/08, nr 4, poz. 111; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 28 lutego 2006 r., PN.II.J.S.0911-39/06, Wspólnota 2006, nr 13, s. 46.

Wyrok SA w Warszawie z 5 czerwca 2001 r., sygn. akt I ACa 1484/00, Przegląd Gospodarczy 2002, nr 7–8.

CYTOWANIE

Krzysztof Kłak, *Zarządzanie finansami gminy*, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 61–73, DOI: 10.18276/sa.2022.15-05.