

## BUDŻET GMINY JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Matylda Gwoździcka-Piotrowska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

**Streszczenie:** Podstawą każdej gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest budżet. W oparciu o jego zapisy jednostka realizuje ustawowe cele swojego funkcjonowania. Odpowiednie przygotowanie budżetu – uwzględniające potrzeby społeczne i gospodarcze gminy – jest zasadniczym obowiązkiem Wójta. Podstawowe zasady i terminy opracowania i uchwalenia budżetu oraz jego szczegółowość i elementy konieczne zawarte są w ustawie o finansach publicznych. Niezależnie od ustawowych wymogów, opracowanie budżetu powinno uwzględniać zasady planowania i zarządzania. Zachowanie czysto administracyjnego modelu gospodarowania finansami jest niewystarczające w świetle wyzwań przed jakimi stoją jednostki samorządu terytorialnego. Odpowiednia analiza możliwości finansowych gminy daje podstawę do wyznaczania kierunków rozwoju i strategii działań gminy zarówno w perspektywie budżetowej jak i poza nią.

**Słowa kluczowe:** budżet, gmina, zarządzanie, planowanie, samorząd, wójt (burmistrz, prezydent miasta), uchwała, rada gminy, polityka finansowa, cele budżetowe, zadania własne

### Wprowadzenie

Budżet gminy jednostki samorządu terytorialnego definiowany jest następująco: jest on opracowywany, uchwalany i wykonywany w sposób przewidziany prawem planu finansowego gminy, 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 finansową (T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 169).

Budżet gminy to podstawowy plan finansowy, łączący dochody i wydatki związane z realizacją zarówno zadań własnych, jak i zleconych. Jest to akt zarządzania gospodarką finansową gminy, a zarazem instrument realizacji polityki gminy. Roczność budżetu sprawia, że jest on dobrym narzędziem realizacji zadań bieżących, które znajdują w nim źródło finansowania i poprzez które realizowana jest bieżąca obsługa członków wspólnoty samorządowej. Wydaje się, że dla finansowania inwestycji, rok to okres zbyt krótki, dlatego też podejmowane są próby wydłużenia okresów programowania i planowania dochodów oraz wydatków, tak by rozpoczęte wieloletnie przedsięwzięcia nie były narażone na zaniechanie lub opóźnienia (T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 169).

### Budżet a zarządzanie

Obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej jest przedstawienie wydatków związanych z wieloletnimi programami inwestycyjnymi oraz wyodręb-

nienie wydatków na finansowanie poszczególnych programów. Równocześnie gminy mogą w uchwale budżetowej określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy realizowane z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały. Załącznik, określa nazwę programu, cel, zadania, jednostkę organizacyjną, realizującą lub koordynującą wykonanie programu, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, a także wysokość wydatków w roku budżetowym i w dwóch kolejnych latach. Zmiany kwot wydatków wynikające ze zmian programu lub jego wstrzymania wymagają uchwały organu stanowiącego. Jest to próba dostosowania planowania budżetowego do potrzeb związanych z zadaniami o dłuższym niż rok (T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 169).

Jednym z warunków spełnienia przez budżet roli instrumentu realizacji polityki gminy jest ochrona tzw. środków zwrotnych (pożyczek, kredytów, papierów wartościowych oraz z prywatyzacji majątku) przed przeznaczaniem ich na wydatki bieżące (E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 130). Służy temu podział środków publicznych gminy na dochody i przychody (rozchody i deficyt budżetowy). W polskim prawie o finansach publicznych istnieje obowiązek wyodrębnienia wydatków bieżących i majątkowych, jednak ma to tylko wartość informacyjną i ewidencyjną, nie oznaczając ograniczeń w gospodarowaniu środkami zwrotnymi i wpływami

z prywatyzacji majątku (E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2001, s. 16).

Wykorzystywanie budżetu jako instrumentu zarządzania wymaga, poza wydłużaniem okresów, na które planuje się dochody i wydatki oraz stałego monitorowania przebiegu zjawisk finansowych i dokonywania oceny realności ujętych w budżecie zadań. Budżet jako instrument zarządzania powinien być budowany na różne sposoby, przy udziale profesjonalistów, budowany na zasadzie jawności i po konsultacjach społecznych (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 337).

Definicja budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawarta w przepisie art. 165 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, została doprecyzowana na skutek licznych postulatów środowiska (Dz. U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104 t.j.; Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s. 199) Ustawa o finansach publicznych, która obowiązywała do końca 2005 r., w art. 109 definiowała budżet jednostki samorządu terytorialnego jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki; przychodów i wydatków zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego (H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s. 199).

W art. 165 ustawy o finansach publicznych uściślono, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Uchwała budżetowa zawiera także plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych (H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s. 200; art. 165 ust. 4 Ustawy).

Przepisy dotyczące szczegółowości budżetu jednostki samorządu terytorialnego nakładają obowiązek zaplanowania dochodów budżetu według źródeł i działów klasyfikacji, a wydatków w podziale na działy i rozdziały z wyodrębnieniem w każdym dziale wydatków bieżących (ze wskazaniem kwot na wynagrodzenia i pochodne, dotacji, wydatków na obsługę długu oraz wydatków związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami) oraz wydatków majątkowych. Treść uchwały budżetowej musi ponadto 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 finansowanie 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 zadań (H. Sochacka-Krysiak, *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, Warszawa 1999, s. 64).

Obligatoryjną częścią uchwały budżetowej jest też określenie dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację zadań określonych w programie profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych (H. Sochacka-Krysiak, *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, Warszawa 1999, s. 67)

Uchwała budżetowa może ponadto zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, upoważnienie dla zarządu do dokonywania zmian w budżecie oraz inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu. W gminach, w których działają jednostki pomocnicze, uchwała budżetowa może także określać wydatki jednostek pomocniczych i uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (H. Sochacka-Krysiak, *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, Warszawa 1999, s. 113).

Projekt uchwały budżetowej opracowuje zarząd (wójt, burmistrz, prezydent miasta) i przedkłada go w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej, która przedstawia opinię o projekcie, a także - jeśli projekt zakłada deficyt budżetowy - opinię o możliwościach sfinansowania deficytu. Wraz

z projektem budżetu zarząd przedstawia informację o stanie mienia komunalnego, sporządzoną zgodnie z przepisem art. 180 ustawy o finansach publicznych oraz prognozę kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego. Regionalna izba obrachunkowa przedstawia opinię o prawidłowości załączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu (art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591).

Uchwała budżetowa powinna być podjęta przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególności uzasadnionych przypadkach - nie później niż do 31 marca roku budżetowego.

W przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie do 30 kwietnia roku budżetowego regionalna izba obrachunkowa ustala budżet w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Do czasu podjęcia uchwały lub ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą do dokonywania wydatków jest projekt uchwały (art. 62 ust. 2i ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz.1591).

Do realizacji budżetu w terminie 21 dni od podjęcia uchwały budżetowej zarząd opracowuje układ wykonawczy budżetu w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków, przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków oraz o wysokości dotacji i wpłat do budżetu, a także opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami na podstawie kwot dotacji celowych, przyznanych na ich realizację oraz dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa (W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 1996, s. 235).

W wykonaniu budżetu obowiązują zasady gospodarki finansowej, analogicznie jak w wykonaniu budżetu państwa. I tak, wydatki mogą być dokonywane w granicach kwot, określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny oraz wprowadzają obowiązek stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy zlecaniu zadań. Zgodnie z zasadami dotacje celowe niewykorzystane w danym roku podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.

Kontroli i nadzorowi nad realizacją budżetu służą przedkładane organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej informacje o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze i sprawozdanie roczne, zawierające zestawienie dochodów i wydatków. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie roczne i wnioski komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium dla zarządu w terminie do 30 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym i podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium (W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 1996, s. 237).

### Istota zarządzania finansami w gminach

Zarządzanie finansami gminy można zdefiniować jako bardzo złożony proces, polegający na podejmowaniu przez jej organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi. Kształtowanie dochodów oraz kierunki alokacji środków wynikają z „ilościowych i jakościowych potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne w ścisłym powiązaniu z bieżącą i prognozowaną sytuacją finansową gminy przy zastosowaniu zasad racjonalnego gospodarowania” (W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 1996, s. 239).

Sformułowana definicja kładzie nacisk na prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej gminy, ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko administrowanie finansami. Odpowiada to sformułowanym we wcześniejszych rozdziałach definicjom procesu profesjonalnego zarządzania gminą, wykorzystującego szerokie instrumentarium w postaci strategii rozwoju gminy, wieloletnich programów i planów inwestycyjnych, prognoz budżetu, montażu finansowego inwestycji, badania zdolności kredytowej i płynności finansowej gminy. Istotą procesu zarządzania jest podejmowanie decyzji w zależności od zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych warunków funkcjonowania. W zarządzaniu gminą należy wyróżnić szereg ważnych elementów, takich jak: planowanie budżetowe - w szczególności rola budżetu jako instrumentu zarządzania gminą i gospodarką lokalną; planowanie finansowe o charakterze średnio- i długookresowym, w którym wyznacza się cele i możliwości ich realizacji, finansowanie inwestycji - zestawienie zadań inwestycyjnych oraz określenie możliwości ich finansowania (montaż finansowy projektów), zgodnie z realizowanymi planami i programami inwestycyjnymi; badanie płynności finansowej oraz zarządzanie długiem gminy - prowadzenie analiz efektywności z punktu widzenia wypełniania przez gminę wymogów ustawy o finansach publicznych oraz ekonomicznych barier sięgania po instrumenty dłużne; podejmowania przez gminę działalności gospodarczej jako elementu wpływającego na dochody i wydatki budżetu w krótkim i długim okresie; kontroli finansowej i nadzoru nad działalnością gminy - dla zapewnienia prawidłowości i racjonalizacji finansów gminy (W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 1996, s. 242).

Zarządzanie finansami powinno być zintegrowane z innymi instrumentami zarządzania strategicznego, zwłaszcza ze strategią rozwoju gminy oraz wieloletnimi planami inwestycyjnymi.

### Podstawy prawne finansowania gmin

Wraz z nową ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przyjęta została ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 94 ze zm.), umożliwiająca zmiany statusu gmin, zgodnie z podstawowymi zasadami samorządności terytorialnej: zasadą pomocniczości, decentralizacji władzy publicznej, samodzielności, zasadą demokracji przedstawicielskiej i wolności zrzeszania (Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 35). Samorząd terytorialny został uznany za podstawową formę organizacji życia publicznego w gminach, których zadania określono jako działalność zmierzającą do zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s.100)

Gmina zajmuje szczególną pozycję w systemie państwa jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jednostka zasadniczego podziału administracyjnego państwa, wyposażona w osobowość prawną, wsamodzielność organizacyjną (własne organy i struktury), administracyjną (kompetencje do stanowienia przepisów i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych), ekonomiczną (zasoby majątkowe i środki finansowe), a także polityczną (wolne wybory i społeczna kontrola działania). W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483) gmina została określona jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. I to gminie przypisano wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego (H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s.103).

Dla zapewnienia gminom wykonania zadań, przekazanych im w drodze decentralizacji lub dekoncentracji funkcji państwa, nieodzowne było wyposażenie ich w majątek oraz określenie źródeł uzyskiwania dochodów. Podstawy prawne finansowania zadań gmin uległy wielu zmianom, zmieniały się też rozwiązania systemu finansów gmin. Normy dotyczące finansowania zadań gmin zawierała ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. z 1992 r. nr 84, poz. 426 ze zm.). Ogólne zasady gospodarki finansowej gmin zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym zostały rozwinięte i uszczegółowione w ustawie z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. nr 89, poz. 518 ze zm.). Ustawa ta była regulacją tymczasową, niezbędną do przygotowania budżetów gmin na 1991 r. Nie przygotowano nowej, pełnej regulacji systemu finansów gminnych. Istotne zmiany ustrojowe, w tym wyodrębnienie z budżetu państwa budżetów gmin, wpłynęły też na zmianę prawa budżetowego, wprowadzoną nową ustawą z 5 stycznia 1991 r. (Dz.

U. z 1993 r. nr 72, poz. 344 ze zm.). Od 1 stycznia 1994 r. obowiązywała ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. z 1998 r. nr 30, poz. 164 ze zm.), w której m.in. wprowadzono nowe zasady subwencjonowania gmin, zmieniono zasady dotowania gmin, ustalono zasady korzystania z kredytów, emisji obligacji gminnych i poręczeń oraz finansowania deficytu budżetowego (H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s.106).

Ustawa budżetowa na 1993 rok umożliwiła 43 gminom miejskim liczącym powyżej 100 tys. mieszkańców realizację tzw. programu pilotażowego, polegającego na przejęciu w drodze porozumienia z wojewodami części zadań w zakresie administracji rządowej, co zostało określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 65, poz. 309 ze zm.) Część zadań pilotażowych przekształcono w zadania własne, a następnie zmieniono system finansowania nowych zadań dużych gmin miejskich z dnia 1 stycznia 1996 r., kiedy to weszła w życie ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu zadań niektórych miast oraz o miejskich strefach usług (Dz. U. z 1997 r. nr 36, poz. 224 ze zm.). Ustawą z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Dz. U. z 1993 r. nr 154, poz. 794.) wprowadzono zmiany w subwencjonowaniu gmin. Ustalono subwencję oświatową, a także obligatoryjne przekazywanie części nadwyżek gmin bogatszych w celu powiększenia łącznej kwoty subwencji dla gmin ubogich. W szerszym niż dotychczas stopniu ustawa wprowadzała dotowanie zadań własnych gmin (inwestycyjnych, pomocy społecznej, dodatków mieszkaniowych).

Sama Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 154, poz. 794) stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oraz że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Zasady konstytucyjne są na ogół zgodne z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W dokumencie, który obowiązuje w Polsce od dnia 1 marca 1993 roku, określone zostały zasady gromadzenia wydatkowania zasobów finansowych społeczności lokalnych (Dz. U. z 1993 r. nr 154, poz. 794).

W 1999 roku ustawę Prawo budżetowe zastąpiła ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.), pomyślana jako jeden, uniwersalny akt regulujący funkcjonowanie sektora finansów publicznych, w tym także samorządu terytorialnego.

Zmiany systemowe, a w szczególności utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa, wymagały ponownego unormowania zasad gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych, a także określenia źródeł dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządowych. Sejm

przyjął ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. z 1998 r. nr 150, poz. 983 ze zm.). Ustawa ta obowiązywała do 2003 roku i nie zmieniła w zasadniczy sposób systemu dochodów gmin. Podstawowy katalog tych dochodów jest stały, zmieniły się natomiast proporcje dochodów z poszczególnych źródeł.

W obecnym stanie prawnym najważniejsze przepisy dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez wszystkie podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych (w tym gminy) zawiera wspomniana już ustawa o finansach publicznych. Oprócz przepisów odnoszących się do całego sektora, określających podstawowe pojęcia, zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych (w tym zasady planowania środków publicznych i dysponowania nimi, zasady kontroli wewnętrznej i audytu, zasady zarządzania państwowym długiem publicznym, sposób finansowania deficytu budżetowego, zakres budżetów, zasady opracowywania budżetów, ich uchwalania i wykonywania oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ustawa zawiera również szereg przepisów adresowanych tylko do jednostek samorządu terytorialnego. Nie zostały w niej wymienione źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego i w tej sprawie ustawa o finansach publicznych odsyła do odrębnej ustawy. Od dnia 1 stycznia 2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966 ze zm.). Dochody jednostek samorządu terytorialnego obejmują:

- a) dochody własne,
- b) subwencję ogólną,
- c) dotację celową z budżetu państwa.

W myśl ustawy, do dochodów własnych zalicza się również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

- a) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
- b) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- c) inne środki określone w odrębnych przepisach.

### Racjonalne wykorzystanie gospodarki budżetowej gmin

Rozpatrując problem racjonalizacji finansowania budżetowego, należy mieć na uwadze fakt, że zasoby, jakimi dysponują gminy są ograniczone.

Problematykę racjonalności finansowania budżetowego można rozpatrywać w następujących płaszczyznach:

- w płaszczyźnie właściwego, tj. racjonalnego rozdziału środków, które z natury rzeczy są ograniczone pomiędzy uznane za najpotrzeb-

niejsze na danym terenie i w danym czasie, zadania władz publicznych;

- w płaszczyźnie właściwego, tzn. racjonalnego wykorzystania rozdzielonych środków przez poszczególne podmioty budżetowe (E. Denek, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 87-88).

Środki publiczne powinny być wydatkowane w sposób oszczędny, z zastosowaniem zasad racjonalności gospodarczej, czyli:

- minimalizacji kosztów – tak, by przy założonym efekcie możliwie minimalizować ponoszone koszty osiągnięcia założonych celów (realizacji zadań),
- maksymalizacji efektów – tak, by maksymalizować osiągnięte efekty z wydatkowanych nakładów.

Natomiast dla racjonalnego wykorzystania środków publicznych ważne są kwestie:

- ile środków można wydać;
- jaki jest cel wydatkowania tych środków;
- w jaki sposób środki te są wydatkowane (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 181).

Potrzeba stosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę finansową występuje w płaszczyźnie dochodowej i wydatkowej budżetu gminy (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 181). Wynika to z faktu, iż podstawą do ustalania zakresu realizowanych zadań jest wysokość dochodów budżetowych. Zasadniczym celem racjonalizacji strony dochodowej jest wzrost wielkości budżetu gminy. Jego osiągnięcie jest uzależnione od stosowania instrumentów o charakterze ekonomicznym, jak i politycznym. Po stronie wydatkowej celem jest wzrost efektywności gospodarowania i lepsze wykorzystanie majątku komunalnego. Wyrazem tego jest racjonalizacja kosztów świadczonych usług oraz kształtowanie rozwoju na podstawie pożądanych proporcji pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi. Możliwości racjonalizacji gospodarki budżetowej określają cztery czynniki:

1. wielkość i struktura budżetu gminy,
2. mienie komunalne i stan zagospodarowania gminy,
3. strategia zarządzania władz lokalnych,
4. uwarunkowania zewnętrzne gospodarki finansowej.

Poziom budżetu wzrasta wraz ze stanem zagospodarowania i bazą ekonomiczną gminy. Bezpośrednim tego wyrazem jest wysokość wpływów budżetowych z podatków. Możliwości zwiększania budżetu gminy są zróżnicowane lokalnie. Wśród czynników wpływających na poziom dochodów należy wymienić:

- a) lokalizację i charakter gminy,
- b) sytuację demograficzną (liczbę ludności, jej strukturę ekonomiczną i „saldo” migracji),
- c) bazę ekonomiczną i stan zagospodarowania gminy, w tym sytuację na rynku pracy, liczbę

podmiotów gospodarczych, wartość nakładów inwestycyjnych oraz stan infrastruktury (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 192).

Racjonalne gospodarowanie wymaga stałego monitoringu ekonomicznych korzyści i kosztów, wynikających z rozmiarów i struktury zadłużenia gminy. Istotnym elementem racjonalizacji jest właściwy dobór instrumentów dłużnych do zadań, których finansowaniu mają one służyć. Zasadność sięgania po pożyczkę, kredyt czy obligacje komunalne powinna wynikać z przeprowadzonych analiz ekonomicznych i prognoz finansowych, wykazujących możliwości płatnicze gminy w dłuższym okresie (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 193).

Istotnym problemem racjonalnego gospodarowania budżetem jest efektywność wykorzystania majątku komunalnego. Gospodarując majątkiem, należy mieć na uwadze ograniczenia wynikające z zapisów ustawy o gospodarce komunalnej, sprowadzające w praktyce zakres działalności gospodarczej gmin do sfery użyteczności publicznej (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 194)

Ważnym czynnikiem, warunkującym realizację racjonalizacji gospodarki budżetowej, jest jakość zarządzania gminą. Aktywność i profesjonalizm władz samorządowych w zarządzaniu finansami i mieniem komunalnym jest czynnikiem determinującym wprowadzenie teorii do praktyki gospodarowania budżetem gminy.

Jednym z podstawowych elementów racjonalizacji gospodarki budżetowej jest też właściwa alokacja środków publicznych. Rozwiązania w tym zakresie powinny wynikać z realizowanej strategii rozwoju gminy. Instrumentem sprzyjającym racjonalnemu kształtowaniu wydatków budżetowych jest planowanie długookresowe (A. Zalewski, *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, Warszawa 1996, s. 121).

Dążąc do racjonalizacji gospodarki budżetowej gminy, należy ustalić priorytety gospodarowania środkami bieżącymi oraz finansowania inwestycji. Wyznacznikiem powinna być przyjęta strategia rozwoju gminy oraz prognoza finansowa budżetu, przyjęta w dłuższym okresie. Dokonując wyboru, należy uwzględniać uwarunkowania o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym (A. Zalewski, *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, Warszawa 1996, s. 121). Władze gmin nie mogą dokonywać w sposób nieograniczony cięć w swoich budżetach, gdyż może to prowadzić do obniżenia jakości, a nawet zaniechania realizacji części przypisanych im ustawowo zadań, a powszechne wykorzystanie analizy kosztów i korzyści można traktować jako instrument poprawy efektywności gospodarowania samorządu terytorialnego” (A. Zalewski, *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, Warszawa 1996, s. 121).

Racjonalne gospodarowanie, oznacza silniejsze powiązanie dochodów z wydatkami. Zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce komunalnej część zadań gmina może powierzać innym podmiotom, np. spółkom prawa handlowego lub innym osobom prawnym i fizycznym. Możliwa jest także realizacja zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Racjonalizacja wydatków jest również bardzo ważna przy realizacji zadań inwestycyjnych (A. Zalewski et al, *Gospodarka Gdyni w latach 1990-2000. Przemiany strukturalne i tendencje rozwoju oraz wersja angielska: Gdynia's Economy 1990-2000. Structural Changes and Development Trends* USAID i Urząd Miasta Gdyni 1997, s. 203-204).

### Podsumowanie

Potrzeba ciągłego rozwoju oraz doskonalenia jakości realizowanych przez Gminy zadań determinuje konieczność podejmowania inwestycji a w związku z tym odpowiedniego planowania i przygotowania budżetu. Zarządzanie, jako podstawowa funkcja planowania stanowi element konieczny dla przygotowania budżetu zgodnego z założonymi celami bieżącymi i strategicznymi. Właściwe planowanie powinno stanowić wielopłaszczyznowy proces, który w efekcie służyć będzie zwiększeniu potencjału rozwojowego gminy. Z uwagi na ograniczone możliwości finansowania gmin, przed władzami lokalnymi stoi wyzwanie wzrostu efektywności wydatków budżetowych, podjęcie działań polegających na stymulowaniu wzrostu dochodów budżetu gminy i poprawie efektywności ich wydatkowania. Zważywszy na to, racjonalizacja gospodarki budżetowej gminy, powinna być dokonywana w sposób zbliżony do procesów, które zachodzą w podmiotach gospodarczych. Budżet gminy powinien uwzględniać nie tylko wymogi ustawowe, ale też zadania wynikające z racjonalnego gospodarowania mieniem oraz możliwe do podjęcia inicjatywy zwiększające przychody. Dokonywanie oceny racjonalności przeprowadzenia inwestycji krótko i długoterminowych musi uwzględniać obok kosztów samej inwestycji również wydatki związane z ich obsługą oraz zyski niematerialne wynikające z nich.

### Literatura:

1. Bingo T. (1928), *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa,
2. Bordo A. (2000), *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz,
3. Dębowska-Romanowska T. (1995), *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Municipium, Warszawa,
4. Denek E. (2000), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa,
5. Dolnicki B. (2009), *Samorząd terytorialny*, Wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa,

6. Gilowska Z. (1998), *System ekonomiczny samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa,
7. Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa,
8. Misiąg W. (1996), *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa, s. 235.
9. Niewiadomski Z. (2001), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, BRANTA, Bydgoszcz-Warszawa,
10. Owsiak S. (1999), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa,
11. Sochacka-Krysiak H. (1994), *Finanse lokalne*, Municipium, Warszawa,
12. Sochacka-Krysiak H. (1999), *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, WP Warszawa,
13. Sochacka-Krysiak H. (2006), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkołą Główną Handlową, Warszawa,
14. Zalewski A. (1996), *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, w: Aktualne problemy gospodarki lokalnej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa,
15. Zalewski A. et al (1997), *Gospodarka Gdyni w latach 1990-2000. Przemiany strukturalne i tendencje rozwoju oraz wersja angielska: Gdynia's Economy 1990-2000. Structural Changes and Development Trends* USAID i Urząd Miasta Gdyni, s. 203-204).
16. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
17. Ustawa z 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin, (Dz. U. z 1995 r. nr 154, poz. 94.)
18. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
19. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, (Dz. U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (Dz. U. z 2010 r. nr 80 poz. 526 ze zm.).
21. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

## COUNTY BUDGET AS A MANAGEMENT TOOL IN LOCAL GOVERNMENTS

Matylda Gwoździcka-Piotrowska

Poznań School of Banking

**Summary:** The budget is the basis of local government financial management. A local unit executes its statutory goals according to the budget. The appropriate preparation of a budget, accounting for the social and economic needs, is the fundamental responsibility of a vojt (an elected county chair). The basic principles and terms of preparation and enactment of a budget as well as its specificity and required elements are included in the public finance bill. Regardless of the statutory requirements, the preparation of a budget should take the principles of planning and administration into account. Retaining a strictly administrative model of financial management is insufficient given challenges faced by local governments. A proper analysis of county financial conditions determines the direction and strategies of county development, based on the budget and using non-budgetary funds.

**Keywords:** budget, county, management, planning, local government, mayor, resolution, county council, financial policy, budgetary target

*Adres do korespondencji / Mailing address: matylda.gwozdzicka@gwozdzicka.com.pl*