

Maria Nieplowicz

GOSPODARKA FINANSOWA MIASTA. WYBRANE ZAGADNIENIA

1. Wstęp

Przeprowadzona reforma administracyjna spowodowała, że miasto posiada obecnie znacznie więcej kompetencji i w dużej mierze samodzielnie decyduje o swoim rozwoju. W wyniku decentralizacji systemu finansów publicznych jednostki samorządu terytorialnego zyskały większą samodzielność finansową. Zakres tej samodzielności wyraża się w gromadzeniu dochodów, realizowaniu wydatków i w finansowaniu deficytu budżetu samorządu terytorialnego. W związku z tym coraz większego znaczenia nabiera właściwie prowadzona gospodarka finansowa miasta. Powinno ono nie tylko wykonywać zadania o charakterze usług publicznych, ale również oddziaływać na procesy rozwoju lokalnego i regionalnego.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest gospodarka finansowa miast na prawach powiatu, czyli powiatów grodzkich (gdy w tekście jest mowa o mieście, należy przez to rozumieć miasto na prawach powiatu).

2. Miasto na prawach powiatu jako jednostka samorządu terytorialnego

W wyniku reformy administracji publicznej nastąpiła decentralizacja, czyli przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji administracji państwowej i związanych z nimi środków finansowych, oraz zostały stworzone prawne warunki zapewniające samodzielne wykonywanie przekazanych zadań [3, s. 16]. Na szczeblu centralnym są realizowane zadania o charakterze ogólnopolskim, natomiast sprawy mające wymiar lokalny i regionalny – na pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, zasadniczymi jednostkami tego podziału z dniem 1 stycznia 1999 r. stały

się gminy (2489 gmin), powiaty (308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu – powiatów grodzkich) i województwa (16 województw – regionów).

Samorząd terytorialny został zatem utworzony w celu zrealizowania zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz zadań o charakterze regionalnym przez województwa. Ma on zapewnić rozwój danego terenu i zaspokoić potrzeby zbiorowe ludności z zakresu użyteczności publicznej.

Gmina realizuje te zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, których wykonywanie nie jest zastrzeżone dla innym podmiotów, zgodnie z zasadą domniemania kompetencji. Ustawa dzieli zadania gminy na zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w sferach: infrastruktury technicznej, społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego. Zadania zlecone gmina może wykonywać na podstawie ustaw lub porozumień z organami administracji rządowej.

Powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, przeważnie własne, w sferach: infrastruktury technicznej i społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego, przeciwdziałania bezrobociu, zapobiegania klęskom żywiołowym i ich skutkom, ochrony praw konsumenta, promocji powiatu. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy. Powiat wraz z gminami wchodzącymi w jego skład realizuje całokształt zadań publicznych o charakterze lokalnym.

Zadania województwa mają charakter głównie regionalny – tworzenie warunków rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o zasięgu regionalnym. Przede wszystkim są to zadania własne, zbliżone w swej istocie do zadań powiatu.

Miastami na prawach powiatu są te miasta, które 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, oraz te, które z tym dniem przestały być siedzibą wojewody, a także miasta, którym nadano status miast na prawach powiatu podczas pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu [art. 92, ust. 2]. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu oraz zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym.

Miasto ma własną strukturę organizacyjną oraz zbiór zasad i reguł działania, którymi się posługuje [4, s. 13]. Najważniejszymi elementami struktury organizacyjnej miasta są rada miasta i prezydent miasta. Rada miasta jest organem stanowiącym i kontrolnym na swoim terenie. W wyniku podziału rady miasta na zespoły, zajmujące się poszczególnymi dziedzinami działania rady, powstają komisje rady. Zadania rady miasta zostały określone w art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym. Należy je uzupełnić o zadania realizowane przez radę gminy na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Analiza tych zadań pozwala stwierdzić, że mają one zbliżony zakres przedmiotowy, oczywiście poza pewnymi zagadnieniami, które ze swej istoty mogą należeć tylko do rady gminy. Do zadań rady miasta należą m.in.:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu miasta,
- stanowienie o kierunkach działania prezydenta,
- rozpatrywanie sprawozdań z działalności prezydenta, w tym z działalności finansowej,
- uchwalanie budżetu miasta,
- rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu,
- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium prezydentowi [1, s. 53].

Prezydent miasta na prawach powiatu jest organem wykonawczym. Ponieważ w mieście na prawach powiatu stanowisko prezydenta jest odpowiednikiem zarządu powiatu, przeto prezydent sprawuje funkcje zarządu powiatu, ujęte w art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym, oraz zadania prezydenta, przypisane postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym. Przypisane zadania, do których należą m.in.: wykonanie budżetu miasta, gospodarowanie mieniem miasta, przygotowywanie projektów uchwał rady miasta oraz wykonywanie uchwał rady miasta, prezydent wykonuje przy pomocy urzędu miasta, a podlega radzie miasta.

Podstawą funkcjonowania miasta jest właściwie prowadzona jego gospodarka finansowa. Należy zatem przestrzegać określonych zasad, warunkujących skuteczne zarządzanie finansami miasta.

3. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej

Zasady prowadzenia gospodarki finansowej miasta są następujące:

- jawności,
- przejrzystości,
- równości w dostępie do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- jedności,
- prognostycznego charakteru dochodów i przychodów,
- dyrektywnego charakteru wydatków i rozchodów,
- wykonywania obowiązków z zakresu kontroli finansowej,
- celowości i oszczędności.

Przedstawione zasady odnoszą się do metod i technik planowania oraz gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi.

Zgodnie z artykułem 61 ustawy o samorządzie gminnym, wymóg jawności gospodarki środkami finansowymi miasta jest spełniony zwłaszcza przez jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu miasta, przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu oraz przez ujawnienie sprawozdania prezydenta z działań dotyczących zaciągania zobowiązań i emitowania papierów wartościowych. Zgodnie z tą zasadą, miasto powinno powiadamiać mieszkańców o sprawach dotyczących gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jednakże w praktyce

mieszkańcy często mają utrudniony dostęp do tych informacji. Przestrzeganie tej zasady podczas tworzenia i wykonywania budżetu miasta sprzyja lepszej komunikacji władz miasta z podmiotami rozwoju lokalnego i regionalnego. Zasada przejrzystości gospodarki finansowej miasta jest realizowana przez stosowanie jednolitej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów, jak również przez stosowanie tych samych reguł rachunkowości i sprawozdawczości.

Zasada równości w dostępie do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych oznacza, iż każdy uczestnik rynku może starać się o przyznanie środków publicznych na wykonywanie usług publicznych. Realizacja tej zasady sprzyja oszczędnemu i racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi.

Zasada jedności ma dwa znaczenia. Z jednej strony oznacza konieczność ujęcia dochodów i wydatków miasta w jednym akcie prawnym – jest to zasada jedności formalnej. Z drugiej strony zasada jedności materialnej budżetu zabrania łączenia dochodów pochodzących z poszczególnych tytułów z wyszczególnionymi wydatkami.

Zasada prognostycznego charakteru dochodów i przychodów oznacza, że dochody i przychody ujęte w budżecie miasta stanowią prognozy ich wielkości.

Zasada dyrektywnego charakteru wydatków i rozchodów mówi o tym, że wydatki i rozchody miasta stanowią nieprzekraczalny limit oraz że mogą być ponoszone tylko na cele wskazane w budżecie miasta i w wysokościach wcześniej ustalonych.

Zasada celowości i oszczędności wskazuje na konieczność wydatkowania środków publicznych jedynie na właściwe cele społeczne, gospodarcze czy polityczne. Samodzielność finansowa miasta nie może w żaden sposób kolidować z kryteriami ekonomicznymi dokonywania wydatków publicznych.

Zasada wykonywania obowiązków z zakresu kontroli finansowej traktuje o konieczności przestrzegania procedur kontroli finansowej, przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Przeprowadzanie kontroli finansowych i realizowanie wniosków pokontrolnych sprzyja bardziej efektywnemu gospodarowaniu środkami publicznymi.

Omówione zasady gospodarki finansowej miasta są wspólne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ich wpływa zatem na konstrukcję budżetu miasta, jak również na jego efektywne wykorzystanie do zarządzania miastem.

4. Istota procedury budżetowej miasta na prawach powiatu

Gospodarka finansowa miasta jest prowadzona na podstawie budżetu. Budżet miasta uchwalany jest w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Jest on rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów miasta, a również przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomoc-

nicznych jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych [art. 109 ustawy o finansach publicznych].

Prezydent miasta przygotowuje projekt budżetu oraz odpowiada za jego właściwą realizację. Rada miasta uchwała budżet oraz kontroluje prawidłowość jego wykonania.

Do przygotowania projektu budżetu prezydent wykorzystuje wstępne plany finansowe, sporządzone przez komunalne jednostki organizacyjne. Projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego prezydent przedkłada radzie miasta do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W tym samym terminie projekt ten powinien być również przesłany do zaopiniowania przez regionalną izbę obrachunkową.

Budżet miasta powinien być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. W razie nieuchwalenia budżetu, jednakże nie później niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej miasta jest projekt budżetu. Po tym terminie budżet miasta w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zleconych ustala w ciągu miesiąca regionalna izba obrachunkowa [2, s. 187].

W wypadku budżetu niezrównoważonego należy podać źródła finansowania deficytu, zaplanować spłaty pożyczek, kredytów czy wykupywanych papierów wartościowych.

Prezydent odpowiedzialny jest za realizację określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków oraz innych przychodów i rozchodów budżetu miasta. W terminie 21 dni od daty uchwalenia uchwały budżetowej prezydent zobowiązany jest do następujących działań:

- sporządzenia układu wykonawczego budżetu miasta w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków,
- przekazania jednostkom podległym informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji z budżetu i wpłat do budżetu,
- opracowania planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych miastu ustawami [5, s. 161].

Układ wykonawczy powinien być tak przygotowany, aby zapewniał prawidłową realizację budżetu, wskazując każdemu podmiotowi jego plan dochodów i wydatków budżetowych. Szczegółowość układu wykonawczego określa rada miasta.

Rada miasta jest uprawniona do dokonywania zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego. Zmiany te dotyczą jednej z trzech sytuacji: zwiększenia wydatków budżetowych, jeżeli pojawiły się dodatkowe dochody; wykorzystania zaplanowanej w budżecie rezerwy, w celu zwiększenia wydatków; zmniejszenia planu wydatków w jednej podziałce klasyfikacji budżetowej i zwiększenia o tę samą kwotę planu wydatków w innej podziałce. Wobec zmian, jakich można dokonać w trakcie roku budżetowego, ogromnego znaczenia nabiera elastyczność finansowa w wykorzystaniu budżetu do zarządzania miastem.

5. Podsumowanie

Gospodarka finansowa miasta jest zagadnieniem bardzo obszernym. W niniejszym artykule zasygnalizowano jedynie kilka aspektów dotyczących tej problematyki.

Miasta powinny prowadzić gospodarkę finansową, przestrzegając szeregu zasad. Szczególnie ważne są zasady jawności i przejrzystości. Podczas opracowywania i uchwalania budżetu miasta należy postępować zgodnie z wymogami zawartymi w ustawie o finansach publicznych, w ustawie o samorządzie gminnym czy w ustawie o samorządzie powiatowym.

Literatura

- [1] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2004.
- [2] *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.
- [3] Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Kraków 2002.
- [4] Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- [5] Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2004.
- [6] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- [7] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- [8] Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa* (DzU 1998 nr 95, poz. 602 z późn. zm.).
- [9] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU 1998 nr 96, poz. 603).
- [10] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (DzU 1998 nr 155, poz. 1014, z późn. zm.).

THE FINANCIAL ECONOMY OF THE CITY

Summary

The article presents the basis of cities' existence in comparison with other territorial self-governmental bodies. The following section concerns the rudiments of the city's financial economy as well as the essence of the budget procedures.

Dr Maria Nieplowicz jest asystentką w Katedrze Rachunku Kosztów i Rachunkowości Zarządczej na Wydziale Zarządzania i Informatyki.