

System finansowy gmin

GMINA JAKO PODMIOT GOSPODARCZY

Przez gminę należy rozumieć tworzoną przez jej mieszkańców wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina posiada osobowość prawną.

Gmina jako podmiot gospodarczy może prowadzić działalność gospodarczą bezpośrednio bądź poprzez komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, bądź uczestniczyć (na różnych zasadach) w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą.

Gminy posiadają szeroki wybór form organizacyjno-prawnych dla prowadzenia zadań publicznych gminy⁸¹.

W szczególności podmiotem komunalnym może być:

- gmina (gdy wykonywanie usług odbywa się bezpośrednio),
- jednostka budżetowa,
- środki specjalne jednostki budżetowej,
- gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej,
- zakład budżetowy,
- związek międzygminny,
- spółka jednoosobowa z udziałem gminy (kapitałowa spółka handlowa),
- spółka jednoosobowa z udziałem innego, komunalnego podmiotu wyposażonego w osobowość prawną (kapitałowa spółka handlowa),
- spółki z większościowym udziałem gminy oraz mniejszościowym udziałem niekomunalnych podmiotów gospodarczych, wyposażonych w osobowość prawną (kapitałowa spółka handlowa),
- spółki z większościowym udziałem innych komunalnych podmiotów gospodarczych, wyposażonych w osobowość prawną (kapitałowa spółka handlowa),
- spółka cywilna,
- spółka jawna,

- spółka komandytowa,
- inne możliwości (prawo spółdzielcze, fundacje).

Pojęcie działalność gospodarcza w odniesieniu do gmin nie jest jednoznaczne. W chwili obecnej przeważa pogląd, który każe rozumieć działalność gospodarczą gmin jako wszelką aktywność, nie będącą działalnością władczą, której celem i efektem jest materialna (rzeczowa) realizacja zadań publicznych (wytwarzanie dóbr lub świadczenia usług publicznych), lub też zdobywanie na nią środków. Przyjęcie takiej definicji powoduje że, działalnością gospodarczą jest zarówno:

- działalność nastawiona na zyski, jak i działalność typu non-profit,
- przynosząca dochód jak i deficytowa,
- obejmująca zadania ustawowe gminy, jak również wykraczające poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

BUDŻET GMINY

Gminy jako jednostki terytorialnego podziału kraju oraz organ samorządu terytorialnego od 1990 r. posiadają: osobowość prawną, gwarancje konstytucyjne, ochronę sądową, prawa majątkowe i znaczną niezależność finansową⁸². W myśl zapisów ustawowych podstawę gospodarki finansowej gminy stanowi jej budżet. W praktyce oznacza to nadanie gminom samodzielności w zakresie nie tylko pozyskiwania dochodów, ale także – co wydaje się bardzo istotne – wydatkowania środków.

System zasilania wewnętrznego oraz zewnętrznego budżetów gmin został uregulowany przez wydanie następujących aktów prawnych: prawo budżetowe⁸³, ustawa o gospodarce finansowej gmin⁸⁴, oraz wiele inny ustaw i przepisów wykonawczych.

Ustawa o dochodach JST wskazuje na następujący rejestr dochodów gmin, które mogą być traktowane jako ich dochody własne:

- wpływy z podatku od nieruchomości,
- wpływy z podatku rolnego,
- wpływy z podatku leśnego,
- wpływy z podatku od środków transportowych,
- wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacanych w formie karty podatkowej,
- wpływy z podatku od spadków i darowizn,
- wpływy z opłaty skarbowej,
- wpływy z opłat lokalnych,
- wpływy z opłaty eksploatacyjnej w części określonej w ustawie z 4.02 1999 r. Prawo geologiczne i górnicze,
- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, w wysokości 27,6% wpływów,
- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzib na terenie gminy,
- dochody z majątku gminy (z wyłączeniem wpływów z prywatyzacji majątku⁸⁵),
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetu gminy,
- odsetki od środków finansowych gminy na rachunkach bankowych gminy,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę,
- odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału,
- spadki, zapisy i darowizny,
- opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych odrębnymi przepisami,
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.
- wpływy z zaciągniętych przez gminy pożyczek i kredytów,
- subwencje ogólne przekazywane z budżetu państwa,
- dotacje celowe.

Gminom wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone

przyznawane są z budżetu państwa dotacje celowe na realizację tych zadań. Dotacje te podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej to zadanie nie zostało zrealizowane.

Gmina może otrzymać dotację z budżetu państwa na dofinansowanie następujących zadań własnych:

- inwestycji realizowanych przez gminę,
- zadań z zakresu pomocy społecznej,
- wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Dotacje na dofinansowanie ww. zadań własnych gminy nie wykorzystane w danym roku zgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

Obok podatków i opłat lokalnych ważnym źródłem środków finansowych dla gminy jest posiadany przez nią majątek. Do majątku organów lokalnych zaliczamy: składniki rzeczowe tj. budynki, budowle, grunty, majątek tych podmiotów, dla których gmina jest organem założycielskim, oraz kapitały pieniężne.

Zróżnicowane formy majątku znajdującego się w posiadaniu gminy stwarzają szeroką gamę możliwości w zakresie pozyskiwania dochodów. Dochody z majątku, którego prawnym właścicielem jest gmina, mogą przybierać m.in. postać czynszu z dzierżawy lub wynajmu. Innym sposobem pozyskiwania wpływów z posiadanego przez gminę majątku jest jego sprzedaż.

Równie ważnym składnikiem dochodów gmin są subwencje. Ustawa o dochodach JST wprowadza stosunkowo skomplikowany system subwencjonowania. Każda gmina otrzymuje subwencję drogową (przekazywana jest gminom w dwóch równych ratach) i ogólną, w skład której mogą wchodzić trzy niezależnie obliczane części – podstawowa, oświatowa i rekompensująca:

- podstawowa – jest ustalana na poziomie co najmniej 1% planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa,
- oświatowa – kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego „ustala się” w łącznej kwocie nie mniej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa, przekazywana jest w ratach miesięcznych,
- rekompensująca – składa się z kwoty rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień.

Gminy mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Kwoty uzyskane z powyższych tytułów stanowią przychody gminy i są wykazywane w budżecie gminy w pozycji: „źródła pokrycia niedoboru budżetowego”.

Kredyty i pożyczki mogą być zaciągane z przeznaczeniem na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu gminy; kredyty te powinny być spłacone w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte,
- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy; kredyty te mogą być zaciągnięte do wysokości określonej w budżecie gminy.

Ograniczoność środków finansowych pozostawionych gminom do dyspozycji oraz rosnący zakres zadań gmin wymaga poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie gromadzenia dochodów i ich rozdysponowania.

Konieczna jest więc zmiana koncepcji gospodarowania różnorodnymi zasobami gminy, kładąca nacisk na zarządzanie nimi, nie administrowanie.

Zarządzanie finansami gminy ma na celu: realizację założeń polityki finansowej gminy, koordynację realizacji tej polityki oraz monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań.

Jeżeli gmina posiada nadwyżki finansowe, to może je inwestować na rynku zarówno pieniężnym, jak i kapitałowym, stając się tym samym podmiotem na rynku finansowym. Kasowej obsługi budżetu gminy dokonuje bank wybrany przez radę gminy (oprócz oddziałów NBP). Dążąc do efektywnego wykorzystania środków pieniężnych gmina powinna osiągnąć maksymalny dochód (stopę oprocentowania) ze środków złożonych na rachunkach bankowych oraz zredukować do minimum koszt pożyczek i kredytów bankowych. Celem zarządzania gotówką jest również zapewnienie dostępu do środków pieniężnych niezbędnych do przeprowadzania bieżących i przyszłych rozliczeń, a także zabezpieczenie środków finansowych przed utratą lub sprzeniewierzeniem.

Zarządzanie gotówką składa się z trzech głównych procesów⁸⁷:

- Zarządzanie i kontrolowanie środków pieniężnych na rachunkach bankowych,
- Zarządzanie i kontrolowanie pieniędzy w kasie,
- Zarządzanie przepływem gotówki.

W systemie zarządzania finansami gminy istotną rolę spełnia system zarządzania ich płynnością. Tym zajmuje się specjalny zespół, którego zadaniem będzie monitorowanie płynności finansowej gminy, określanie warunków organizacyjno-technicznych sprawnego zarządzania oraz koordynacja i nadzór nad pracami podległych jednostek.

Ważnym procesem zarządzania finansami gminy, obok zarządzania gotówką, zarządzania programem inwestycyjnym czy zarządzania zakupami, zapasami i ryzykiem, jest zarządzanie długiem.

Nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem⁸⁸. Natomiast w sprawach zleconych gminie nadzór rozszerzony jest o kryterium celowości, rzetelności i gospodarności⁸⁹.

Organami nadzoru nad gminą są prezes Rady Ministrów, Wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO).