

Bogumiła Leszczyńska-Konczanin

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Polityki
Gospodarczej i Samorządowej
bogles10@wp.pl

METODYKA OPRACOWYWANIA, TRYB ZATWIERDZANIA ORAZ WYKONANIE BUDŻETÓW PRZEZ POLSKIE GMINY

Streszczenie: Funkcjonowanie gmin jako jednostek wykonujących zadania publiczne na rzecz społeczności lokalnych oparte zostało na planowaniu finansowym, którego zasady szczegółowo określają przepisy prawa. W artykule przedstawiono planowanie finansowe jako podstawę działalności finansowej gmin.

W gminach opracowuje się dwa rodzaje planów finansowych – roczny plan (budżet) oraz wieloletnią prognozę finansową obejmującą rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne okresy roczne. Budżet, opracowywany przez organ wykonawczy, a zatwierdzany (uchwalany) przez organ stanowiący, zawiera zestawienie łącznych dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów gminy związanych z wykonywaniem zadań własnych i zleconych, pogrupowanych zgodnie z zasadami klasyfikacji budżetowej. Przed zatwierdzeniem jest on opiniowany przez organ sprawujący nadzór nad działalnością finansową gmin. Rzeczywista realizacja zadań musi przebiegać zgodnie z planem. Oznacza to, że realizacji podlegają tylko zaplanowane zadania, o wartości nieprzekraczającej planowanych wydatków. Wykonywanie zadań na poziomie powyżej planu wymaga zatwierdzenia zmiany budżetu przez organ stanowiący. Stopień realizacji planu jest sprawozdawany nie tylko organowi stanowiącemu, ale również organom sprawującym nadzór nad działalnością finansową gmin i wykonywaniem zadań zleconych. Nieprzestrzeganie zasad w realizacji budżetu i obowiązków sprawozdawczości budżetowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych i może być penalizowane.

Słowa kluczowe: planowanie finansowe, dochody, wydatki, samorząd gminny.

Klasyfikacja JEL: H71, H72, H74, H75.

THE METHODOLOGY OF THE PREPARATION , VALIDATION AND IMPLEMENTATION OF BUDGETS BY POLISH MUNICIPALITIES

Abstract: The activities of municipalities as the organizations carrying out public duties for the benefit of their communities , is based on financial planning, the rules of which are set out in detail by law. This article presents financial planning as the basis for the financial activities of the local community.

There are two types of financial plans – the annual plan (budget) and a multi-year financial forecast covering the budget year and at least three following annual periods. The budget, drawn up by the executive body of local community and approved by the council of the community, contains a statement of total income and expenditure, revenue and financial outflows of the local community relating to the assigned public duties, drawn up in accordance with the budget classification principles. Prior to approval it is assessed by the regional chambers of audit. The actual execution of the tasks must be carried out according to the budget. This means that only scheduled tasks can be implemented no overspend is acceptable . Any tasks involving expenditure above the planned level requires the approval and an amendment to the budget. The degree of implementation of the budget is reported not only to the council of the community but also to the supervisory authorities. Failure to comply with the rules related to the implementation of the budget and the reporting obligations constitutes a violation of discipline in public finance and can be penalized.

Keywords: financial planning, income, expenditure, municipal self-government.

Wstęp

Gmina, podobnie jak inne podmioty gospodarujące, powinna opierać swoją działalność na planie (budżecie). W związku z tym, że gmina jest jednostką, która wykonuje zadania publiczne na rzecz społeczności lokalnej, polegające m.in. na prowadzeniu szkół publicznych, budowie i utrzymaniu infrastruktury gminnej, oraz dążąc do zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa jej działania w aspekcie finansowym, zakres planowanych i realizowanych zadań musi podlegać szczególnej kontroli i nadzorowi. Dlatego też planowanie finansowe (budżetowe) – metodologia opracowywania, tryb zatwierdzania oraz warunki realizacji i nadzoru nad poprawnością planowania i wykonania planu – zostały szczegółowo uregulowane przepisami prawa. Podstawowymi aktami prawnymi w tym zakresie są: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty procesu planowania, podstawowych wymogów i ograniczeń w zakresie realizacji budżetu oraz instrumentów i instytucji mających zapewnić prawidłowość procesów planowania i wykonania budżetu. W rozważaniach odniesiono się zarówno do przepisów prawa, jak i literatury przedmiotu.

1. Opracowywanie planu finansowego oraz tryb jego zatwierdzania

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] najważniejszymi dokumentami planistycznymi, które powinna przygotować gmina, są: roczny plan (budżet gminy) oraz wieloletnia prognoza finansowa [Ruśkowski 2014].

Budżet gminy obejmuje okres jednego roku kalendarzowego i zawiera zestawienia łącznych kwot planowanych dochodów (bieżących i majątkowych) i wydatków (bieżących i majątkowych) oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet gminy obejmuje wielkości ujęte nie tylko w planie urzędu gminy (urzędu miasta), ale i w planach wszystkich utworzonych przez gminę jednostek organizacyjnych działających w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, takich jak publiczne przedszkola i szkoły, jednostki kultury i sportu. Poza tym w łącznym zestawieniu dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów gminy powinny zostać ujęte również m.in. [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 212]:

- maksymalny poziom zobowiązań wynikających z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych;
- wysokość przypadających do ewentualnej zapłaty w danym roku budżetowym wydatków wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji (zgodnie z warunkami umów dotyczących udzielonych poręczeń i gwarancji);
- ewentualne dodatkowe postanowienia rady gminy, w tym upoważnienie dla wójta, burmistrza lub prezydenta do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych oraz do dokonywania zmian w budżecie;
- rezerwa ogólna, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu (możliwe jest również tworzenie rezerw celowych).

Planowane dochody oraz przychody budżetowe to przede wszystkim:

- dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych (dochody bieżące), dochody z tytułu sprzedaży majątku gminnego dochody (dochody majątkowe);

- dochody wynikające z udziałów gminy w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (dochody bieżące);
- dotacje celowe oraz subwencje związane z wykonywaniem zadań zleconych oraz własnych (dochody bieżące);
- wpływy z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, w tym na wyprzedzające finansowanie działań dofinansowanych ze środków UE (przychody).

Dochody budżetu gminy ujmuje się w układzie działów, rozdziałów klasyfikacji budżetowej, ze wskazaniem źródeł ich pochodzenia [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 235].

Wydatki oraz rozchody budżetowe związane są z realizacją przypisanych gminom zadań publicznych¹ obejmują w szczególności [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 216]:

- wydatki na wykonanie zadań własnych, sankcjonowanych ustawą o samorządzie gminnym;
- wydatki na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami;
- wydatki na wykonanie zadań przejętych przez gminy w drodze zawartych umów i porozumień, w tym wykonywanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek, w tym zaciągniętych na wykonanie projektów współfinansowanych ze środków UE.

Wydatki budżetu gminy ujmuje się w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 236]. Dzieli się je na wydatki bieżące (takie jak wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki na dostawy towarów i usług związanych z wykonywaniem zadań publicznych) oraz wydatki majątkowe (m.in. zakupy środków trwałych, wydatki na prace budowlane, wnoszenie wkładów do spółek prawa handlowego).

Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami budżetu gminy stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu (nadwyżka dochodów nad wydatkami) albo deficyt budżetu gminy (nadwyżka wydatków nad dochodami). Sposób sfinansowania deficytu powinien zostać określony w uchwale budżetowej. Dopuszczalne źródła finansowania deficytu określa ustawa o finansach publicznych [Perło, Poniatowicz i Salachna 2010, s. 19–21]. Zgodnie z zapisami tej ustawy deficyt może być sfinansowany:

- przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę;
- środkami zaciągniętych kredytów i pożyczek;

¹ Zakres zadań został określony w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

- przychodami z prywatyzacji majątku gminy;
- nadwyżkami budżetu gminy z lat ubiegłych;
- wolnymi środkami, rozumianymi jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Projekt uchwały budżetowej jest sporządzany przez organ wykonawczy gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta, co należy do najważniejszych kompetencji tego organu w zakresie gospodarki finansowej gminy [Małysa-Sulińska i Stec 2014, s. 100–101]. Organ stanowiący – rada gminy – określa, w formie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej gminy oraz zakres materiałów informacyjnych, jakie powinny zostać złożone radzie gminy wraz z projektem uchwały budżetowej [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 234].

Opracowując projekt budżetu, organ wykonawczy gminy musi wziąć pod uwagę informacje o przyjętych przez Radę Ministrów – w projekcie ustawy budżetowej oraz następnie w uchwalonej ustawie budżetowej na dany rok – kwotach:

- dotacji celowych na wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz o kwotach dochodów związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej;
- dotacji celowych dofinansowujących wykonanie zadań własnych gminy.

Informacje takie powinny być przekazane gminom przez dysponentów części budżetowych (przede wszystkim wojewodów), odpowiednio w terminie do dnia 25 października każdego roku w odniesieniu do projektu ustawy oraz w ciągu 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 143, 148].

Opracowany – według przedstawionych zasad oraz z uwzględnieniem planowanych wysokości dotacji z budżetu państwa – projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz dodatkowymi materiałami organ wykonawczy gminy przedkłada:

- regionalnej izbie obrachunkowej, sprawującej nadzór nad gospodarką finansową podległych jej jednostek samorządu terytorialnego – celem zaopiniowania i potwierdzenia, że przygotowany dokument jest zgodny z przepisami prawa, w tym w zakresie wysokości dopuszczalnego poziomu zadłużenia;
- organowi stanowiącemu gminy – celem zatwierdzenia (uchwalenia).

Ustawowy termin na przekazanie tych dokumentów upływa z dniem 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest również dostarczenie organowi stanowiącemu opinii

regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej przed jego uchwaleniem [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 238].

Ważną zasadą planowania finansowego jest to, aby w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu gminy organ wykonawczy gminy przekazał podległym jednostkom (jednostkom budżetowym) informacje niezbędne do opracowania ich projektów planów finansowych. Jednostki te opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania wzmiankowanych informacji, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 248].

Wieloletnia prognoza finansowa² zawiera prognozy dochodów i wydatków gminy, poziomu długu gminy w okresie co najmniej czterech lat, tj. roku budżetowego objętego planem rocznym oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Opracowanie tej prognozy jest zadaniem, podobnie jak w przypadku planu w formie projektu uchwały, organu wykonawczego. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest przedstawiany radzie gminy wraz z projektem uchwały budżetowej³. Tryb jej opiniowania i uchwalania jest analogiczny do planu rocznego [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 226–230].

Uchwała budżetowa powinna być podjęta przez organ stanowiący przed rozpoczęciem roku budżetowego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin może zostać przedłużony do dnia 31 stycznia roku budżetowego. W przypadku podjęcia uchwały budżetowej w trakcie roku budżetowego, do czasu jej podjęcia podstawą gospodarki finansowej gminy jest przedstawiony radzie gminy projekt uchwały budżetowej. Jeżeli uchwała budżetowa nie zostanie podjęta do końca stycznia, budżet gminy zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zadań zleconych ustala regionalna izba obrachunkowa [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 239–240].

Organ stanowiący gminy określa ostateczny kształt planu finansowego, w tym zadania i przedsięwzięcia, które będą realizowane w danym roku. Niemniej – stosownie do zapisów ustawy o finansach publicznych – rada nie może [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 242–243]:

- bez zgody organu wykonawczego wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmiany powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków z jednoczesnym zwiększeniem deficytu budżetu, ani też
- uchwalić budżetu:
 - w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki,

² Wzór dokumentu określa [Rozporządzenie MF z 10 stycznia 2013].

³ Obydwa te dokumenty muszą być ze sobą zgodne w zakresie danych finansowych dotyczących roku budżetowego objętego planem rocznym.

- którego realizacja spowoduje⁴, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po tym roku relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupów wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu⁵.

Szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa finansów gmin ma poziom ich zadłużenia [Perło, Poniatowicz i Salachna, 2010 s. 22–3]. Monitorowanie zachowania norm ustawowych (niezależnie od obowiązków organu wykonawczego gminy) należy do zadań regionalnych izb obrachunkowych, które opiniują budżety oraz organów stanowiących (uchwalających budżety), mających do dyspozycji opinie regionalnych izb obrachunkowych.

W przypadku braku możliwości uchwalenia budżetu z zachowaniem wymaganych norm dotyczących poziomu długu i deficytu oraz w sytuacji zagrożenia wykonania zadań publicznych przez gminę kolegium właściwej regionalnej izby obrachunkowej nakłada na gminę obowiązek opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w określonym prawem terminie [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 240a].

2. Wykonywanie budżetu gminy

Uchwalony budżet gminy wykonuje jej organ wykonawczy. Zaplanowane wielkości dochodów i wydatków gminy oraz ich wykonanie podlegają ewidencji w księgach rachunkowych gminy, stosownie do zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów [Rozporządzenie MF z 5 lipca 2010]. Ewidencji podlega również każda zmiana budżetu, łącznie z datą wprowadzenia tej zmiany.

Co do zasady, wykonując budżet należy przyjąć założenie, że zaplanowana kwota dochodów to wielkość prognozowana, natomiast planowana wartość wydatków stanowi ich maksymalny, nieprzekraczalny poziom.

⁴ Co do zasady, występują wyłączenia.

⁵ Szczegółowy sposób wyznaczania opisywanej relacji określa [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 243].

W toku wykonywania budżetu organ wykonawczy może wprowadzać zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu tylko co do [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 257] :

- wydatków w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy;
- dochodów i wydatków w zakresie kwot dotacji przekazywanych z budżetu państwa lub innych jednostek sektora finansów publicznych, kwot zwrotów tych dotacji;
- dochodów w zakresie kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej.

Ewentualne prognozowane inne zmiany przekroczeń w zakresie planowanego poziomu wydatków dla poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej wymagają uprzednich zmian uchwały budżetowej przez radę gminy.

W praktyce zmiany uchwał budżetowych gmin następują wielokrotnie w ciągu roku, na co wpływ ma przede wszystkim:

- występowanie zagrożeń dla wykonania określonych w planie poziomów dochodów, zarówno własnych, jak i stanowiących udziały w podatkach, dotacje celowe i subwencje, skutkujących koniecznością zmian w budżecie – obniżenie wartości dochodów, jak i wydatków służących wykonaniu różnych zadań publicznych;
- występowanie niedoszacowań wydatków, konieczność realizacji nieplanowanych wydatków, co często wymusza zmniejszenie planowanych wydatków zaplanowanych na wykonanie innych zadań publicznych;
- pojawianie się w trakcie roku budżetowego możliwości zrealizowania dodatkowych przedsięwzięć współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej lub budżetu państwa, co wymusza uprzednie uwzględnienie tych przedsięwzięć w budżecie.

Konieczność obniżenia planowanych dochodów wymusza często rezygnację z realizacji zaplanowanych przedsięwzięć wskutek braku wystarczających środków finansowych. Z kolei zmiany te implikują zmiany poziomu zadłużenia oraz zmiany w wieloletniej prognozie finansowej.

Zmiany uchwał budżetowych występują zarówno w dużych miastach, jak i w znacznie mniejszych jednostkach. Dla przykładu, w 2015 r. budżet miasta Poznania zmieniany był 16-krotnie, zaś w mniejszych gminach województwa wielkopolskiego, do których można zaliczyć Opalenicę oraz Buk, odpowiednio: 11- i 6-krotnie [BIP Poznań; BIP Opalenica; BIP Buk].

Realizacja wydatków budżetowych powinna następować z poszanowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych, tj. [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 44]:

- zgodnie z planowanym przeznaczeniem;
- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Prawidłową realizację budżetu wspomaga konieczność współdziałania organu wykonawczego ze skarbnikiem gminy. Zaciąganie przez organ wykonawczy zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, udzielanie pożyczek, poręczeń i gwarancji, emisja papierów wartościowych, udzielanie zamówień publicznych wymaga – dla ważności tych czynności – uzyskania kontrasygnaty skarbnika gminy. Kontrasygnata skarbnika oznacza, że zaciągnięte zobowiązanie zostało przewidziane w budżecie i mieści się w jego granicach. Bezpieczeństwo gospodarki finansowej gminy zabezpiecza również to, że skarbnik może odmówić dokonania kontrasygnaty w przypadku, gdy jej wykonanie stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. W takim przypadku skarbnik jest zobowiązany do powiadomienia organu stanowiącego gminy oraz regionalnej izby obrachunkowej o tym fakcie [Ustawa z 27 sierpnia 2007, art. 261–262].

Niezrealizowane kwoty wydatków budżetu gminy, co do zasady, wygasają z upływem roku budżetowego. Organ stanowiący może jednak – na wniosek organu wykonawczego – ustalić w drodze uchwały wykaz wydatków niewygasających wraz z określeniem ostatecznego terminu na wykonanie każdego z nich, maksymalnie do 30 czerwca roku następnego. Środki finansowe na pokrycie tych wydatków są przekazywane na wyodrębnione subkonto podstawowego rachunku bankowego gminy. Dotyczy to m.in. wydatków związanych z realizacją zamówień publicznych, dla których co najmniej dokonano wyboru wykonawcy, lub sytuacji, gdy umowa z wybranym wykonawcą jest w trakcie realizacji. Niewykorzystane w uchwalonym terminie środki finansowe stanowią dochód gminy [Ustawa z 27 sierpnia 2007, art. 263].

3. Obowiązki sprawozdawcze i informacyjne w zakresie planowania i wykonywania budżetu

Na podstawie zapisów w księgach rachunkowych dotyczących budżetu sporządzane są miesięczne, kwartalne lub roczne sprawozdania z realizacji budżetu, w tym z realizacji planu dochodów, wydatków (oddzielnie w zakresie realizacji zadań własnych i zleconych), o wysokości nadwyżki (deficytu) budżetowego, o dotacjach celowych i ich wykorzystaniu. Sprawozdania te służą bieżącemu monitorowaniu prawidłowości gospodarki finansowej gmin i są przekazywane organom sprawującym nadzór nad prawidłowością działania gmin, tj.

regionalnym izbom obrachunkowych oraz wojewodom w zakresie realizacji planowanych zadań zleconych. Szczegółowe zasady i terminy sporządzania tych sprawozdań określa rozporządzenie Ministra Finansów [Rozporządzenie MF z 16 stycznia 2014]. Niezależnie od wzmiankowanych sprawozdań budżetowych organ wykonawczy przekazuje organowi stanowiącemu sprawozdania z wykonania budżetu, w tym [Ustawa z 27 sierpnia 2007, art. 266–267]:

- sprawozdanie za I półrocze (w terminie do 31 sierpnia), które zawiera zestawienie dochodów i wydatków, w szczególności zgodne z zaprezentowaną w uchwale budżetowej, wraz z wykazem jednostek budżetowych;
- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu (w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym); sprawozdanie to przekazywane jest również regionalnej izbie obrachunkowej.

Na organie wykonawczym spoczywają również obowiązki informacyjne dotyczące uchwalania i realizacji planu. Organ wykonawczy – w celu zapewnienia jawności gospodarowania środkami publicznymi – niezależnie od jawności debaty budżetowej rady gminy, m.in. podaje do publicznej wiadomości treść planów oraz ich wykonanie [Ustawa z 27 sierpnia 2007, art. 34].

4. Odpowiedzialność za niezachowanie ustawowych zasad w zakresie realizacji budżetu i obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie

Naruszenia zasad w zakresie realizacji budżetu, sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych są przedmiotem sankcji. Zachowanie wbrew określonym wzorcom może stanowić podstawę do ukarania osób odpowiedzialnych [Salachna 2008, s. 144–148]. Szczegółowe zasady odpowiedzialności zostały określone Ustawą z dnia 17 grudnia 2004 roku o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych są m.in. czyny polegające na [Ustawa z 17 grudnia 2004, art. 10–18]:

- dokonaniu zmiany w budżecie stanowiącym podstawę gospodarki finansowej bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia;
- dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków;

- zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową, z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań;
- niewykonaniu w terminie zobowiązania gminy, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub innych opłat;
- niesporządzeniu lub nieprzekazaniu w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazaniu w tych sprawozdaniach danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niezależnie od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, w tym karnego, ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych lub wydała polecenie wykonania takiego czynu [Ustawa z 17 grudnia 2004, art. 19]. W przypadku gminy są to zazwyczaj wójt, burmistrz lub prezydent, ich zastępcy oraz skarbnicy gmin i osoby ich zastępujące.

Karami za naruszenie dyscypliny finansów są: upomnienie, nagana, kara pieniężna lub nawet zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi do lat 5 [Ustawa z 17 grudnia 2004, art. 31]. Wprowadzenie odpowiedzialności za nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi służy wzmocnieniu bezpieczeństwa finansowego jednostek finansów publicznych, w tym gmin.

Zakończenie

Oparcie funkcjonowania gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, w tym gmin, na planowaniu finansowym szczegółowo uregulowanym przepisami prawa wymusza na organach gmin opracowywanie, uchwalanie i realizację budżetu według norm ustawowych. Ogranicza to nadmierne zwiększanie poziomu wydatków, w tym skutkujących nadmiernym poziomem zadłużenia.

Istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania gospodarki finansowej mają przewidziane prawem formy i instrumenty nadzoru nad tą gospodarką, w tym poprzez działanie regionalnych izb obrachunkowych, system sprawozdawczości budżetowej oraz ustanowienie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Bibliografia

- BIP Buk, http://bip.buk.gmina.pl/content.php?cms_id=232 [dostęp: 10.08.2015].
- BIP Opalenica, <http://bip.opalenica.pl/biuletyn-informacji-publicznej/organy-wlady-publicznej/rada-miejska/materialy-na-sesje-rady-miejskiej.html> [dostęp: 10.08.2015].
- BIP Poznań, <http://bip.poznan.pl/bip/budzet-2015,doc,1003,3221> [dostęp: 10.08.2015].
- Małyś-Sulińska, K., Stec, M. (red.), 2014, *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Lex.
- Perło, D., Poniatowicz, M., Salachna, J.M., 2010, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity: Dz.U., 2013, poz. 289 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U., poz. 119 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, tekst jednolity: Dz.U., 2015, poz. 92 ze zm.
- Ruśkowski, E. (red), 2014, *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Lex.
- Salachna, J.M., 2008, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz.U., 2013, poz. 885 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U., 2015, poz. 1515 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity: Dz.U., 2015, poz. 513 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jednolity: Dz.U., 2013, poz. 168.