
Wstęp

Finanse samorządowe stanowią ważną część finansów publicznych. Obejmują one m.in. procesy związane z gromadzeniem oraz rozdysponowaniem środków publicznych. Dla skutecznej i efektywnej realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny zasadne staje się przybliżenie wybranych zagadnień z dziedziny finansów samorządowych. Chociażby z tych względów, że złożoność współczesnych finansów samorządowych polega na poszukiwaniu odpowiedzi na konkretne pytania, które najczęściej wykraczają poza typowe zagadnienia związane z gromadzeniem dochodów i wydatkowaniem środków publicznych czy zarządzania długiem lokalnym. Obecnie finanse samorządowe spełniają wiele użytecznych funkcji, zwłaszcza wspomagają zaspokajanie potrzeb mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

Zdaniem Krzysztofa Surówki „samorząd terytorialny zaspokaja potrzeby społeczne o pierwszorzędym znaczeniu dla społeczeństwa”¹. Rozpoznanie zależności zachodzących w finansach samorządowych pozwoli pełniej wykorzystać potrzeby mieszkańców na najniższych szczeblach administracji publicznej. Natomiast, jak podkreśla Maria Jastrzębska, „finanse jednostek samorządu terytorialnego stanowią część finansów publicznych i wiążą się z organizacją i strukturą podziału terytorialnego, wspieraniem rozwoju lokalnego i regionalnego oraz decentralizacją finansów publicznych”². Według autorów przybliżenie elementarnych zagadnień z dziedziny finansów przyczyni się do podejmowania przez przedstawicieli organów stanowiących samorządu terytorialnego trafniejszych decyzji zarządczych mających na celu dynamiczny rozwój lokalny i regionalny.

¹ Zob. szerzej: K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 9.

² Por.: M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 11.

Intencją autorów publikacji było przybliżenie elementarnych zagadnień z finansów oraz pomoc w interpretacji wybranych przepisów prawa finansowego. Z uwagi na fakt, że publikacja kierowana jest przede wszystkim do radnych samorządowych, którzy na co dzień stosują prawo finansowe i samorządowe w praktyce, autorzy za celowe uznali przedstawienie w publikacji licznych orzeczeń sądów administracyjnych, a także organów nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego, tj. regionalnych izb obrachunkowych (dalej: r.i.o.). Ma to stanowić uzupełnienie poruszanej tematyki oraz pozwolić na pełniejsze wykorzystanie prezentowanych informacji.

Zamierzeniem autorów nie było stworzenie publikacji w formie komentarza – ich liczba na rynku wydawniczym jest bowiem imponująca – lecz wyjaśnienie podstawowych zagadnień finansowych niezbędnych do realizacji funkcji radnego samorządowego. Poruszana w publikacji tematyka oparta jest na aktualnych przepisach prawa finansowego i samorządowych ustawach ustrojowych. Na płaszczyźnie praktycznej książka stanowi pewnego rodzaju narzędzie dla organów przedstawicielskich pozwalające wspomagać proces decyzyjny na etapie przygotowania budżetu, jego zarządzania, a także kontroli i ewaluacji w procedurze absolutoryjnej.

Zasadniczym celem książki jest przedstawienie podstawowych zagadnień z dziedziny finansów samorządu terytorialnego na płaszczyźnie teoretycznej i praktycznej. Publikacja składa się z ośmiu rozdziałów, w których w sposób przejrzysty ukazane zostały najważniejsze zagadnienia z problematyki finansów samorządowych.

W rozdziale pierwszym przedstawiono uwarunkowania prawne finansów samorządu terytorialnego. Zawarto w nim podstawowe akty prawne, które są niezbędne do wykonywania funkcji radnego. Prezentuje także zasady działania samorządu terytorialnego. W tej części publikacji nakreślono podział zadań realizowanych przez poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i województwa samorządowe.

Rozdział drugi traktuje o problematyce budżetu samorządowego. Przedstawia m.in. pojęcie i podstawy prawne budżetu samorządowego, terminy budżetowe oraz konstrukcję uchwały budżetowej. Ukazuje podział rezerw budżetowych, deficyt i nadwyżkę budżetu oraz zasady zaciągania zobowiązań.

Rozdział trzeci poświęcony został wieloletniej prognozie finansowej (dalej: w.p.f.). Zarysowuje istotę realistyczności tego instrumentu w zarządzaniu finansami samorządu terytorialnego, a także treść uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i załączników sporządzanych do tego dokumentu. Przedstawia kompetencje organów przedstawicielskich w zakresie uchwalenia i zmian tego instrumentu planowania finansowego. W rozdziale tym poruszono również istotę oraz przesłanki programu naprawczego.

W rozdziale czwartym w sposób uporządkowany przedstawiono obecny system organizacyjny w samorządzie terytorialnym. Dokonano charakterystyki poszczególnych form organizacyjnych na szczeblu samorządowym realizujących zadania publiczne oraz zasady rozliczeń z budżetem.

Rozdział piąty prezentuje wybrane zagadnienia z obszaru przekazywania dotacji z budżetu samorządowego. Z uwagi na rozmiary publikacji uznano za zasadne skoncentrowanie się głównie na dotacjach przekazywanych na realizację celów publicznych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Zawiera także podział dotacji i ich charakterystykę oraz kompetencje organów przedstawicielskich do dokonywania zmian w budżecie w zakresie przekazywanych dotacji.

W rozdziale szóstym przedstawiono istotę i podstawy prawne sprawozdawczości budżetowej, dokonano też krótkiej charakterystyki wybranych sprawozdań. Zdefiniowano formy nadzoru, przedstawiono organy sprawujące nadzór i kontrolę w jednostkach samorządowych.

Rozdział siódmy porusza problematykę dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Koncentruje się na ukazaniu przesłanek penalizujących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dokonano także charakterystyki kar za naruszenie dyscypliny na podstawie orzecznictwa uprawnionych organów.

Ostatni rozdział ósmy poświęcono problematyce absolutorium samorządowego. Przedstawiono podstawy prawne absolutorium oraz obowiązki obligatoryjnej komisji rewizyjnej w tej procedurze. Zaprezentowano katalog materiałów źródłowych niezbędnych do przeprowadzenia oceny wykonania budżetu. Omówiono strukturę rocznego sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu. Ujęto w nim istotę uchwały w sprawie absolutorium jak również prawne konsekwencje w przypadku nieudzielenia absolutorium w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na zadania, jakie spełnia komisja rewizyjna w procedurze absolutorium samorządowym, postanowiono ukazać wybrane zagadnienia związane z działaniem tej obligatoryjnej komisji.

Autorzy mają nadzieję, że lektura publikacji pozwoli przybliżyć przedstawicielom organu stanowiącego problematykę fundamentalnych zagadnień finansów samorządowych, co przełoży się na realizację funkcji i zadań stawianych przed współczesnym samorządem terytorialnym.

Autorzy publikacji pragną podziękować za cenne uwagi przedstawione w recenzji Panu prof. zw. dr hab. Krzysztofowi Surówce, które pozwoliły wyeliminować niezgodności, przyczyniając się do udoskonalenia prezentowanych treści.

Piotr Sołtyk
Monika Dębowska-Sołtyk