

Paweł ANTKOWIAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
ORCID ID: 0000-0002-5371-1805

## Budżet zadaniowy w gminie jako sposób na racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi

**Streszczenie:** Funkcjonowanie gminy oparte jest na posiadanym potencjale finansowym, a przede wszystkim zaś na racjonalnym gospodarowaniu pieniądzem publicznym. Problematyka zarządzania finansami jest jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i stanowi żywy przedmiot zainteresowania nie tylko teoretyków, ale również praktyków. Sytuacja finansowa oraz zwiększający się zakres wykonywanych zadań publicznych sprawia, iż władze samorządowe zaczynają coraz wyraźniej dostrzegać ekonomiczne aspekty swojej działalności. Coraz większą rolę w zarządzaniu lokalnym odgrywa więc racjonalne i efektywne zarządzanie środkami finansowymi. Przedmiotem niniejszego opracowania jest budżet zadaniowy, który może się stać efektywnym sposobem racjonalnego gospodarowania pieniądzem publicznym na poziomie gminy.

**Słowa kluczowe:** budżet zadaniowy, gmina, finanse publiczne, racjonalizacja kosztów działania

---

### Wprowadzenie

Rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Reformy wprowadzone pakietem ustaw z 1990 roku przywróciły zjawisko władzy lokalnej w Polsce. W dniu 8 marca 1990 roku Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu – ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) i ordynację wyborczą do rad gmin (Antkowiak, 2011a, s. 155).

Pod auspicjami nowej Konstytucji z 1997 roku rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie. Na mocy tych aktów prawnych z dniem 1 stycznia 1999 roku powstał trójstopniowy podział terytorialny: gminy, powiaty oraz województwa (Antkowiak, 2011b, s. 39).

Według zamierzeń twórców reform samorządowych podstawowymi celami ich wprowadzenia miała być decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Ciągłe dyskutujemy jednak m.in. nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji oraz przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych (Antkowiak, 2015, s. 3).

Nie ulega jednak wątpliwości, że sprawne funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oparte jest w dużej mierze na posiadanym potencjale finansowym, a przede wszystkim zaś na racjonalnym gospodarowaniu pieniędzem publicznym. W koncepcji *New Public Management* postuluje zorientowany rynkowo oraz kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji znanym nam z sektora prywatnego, a więc funkcjonujących w oparciu o rachunek zysków i strat. Nie podlega kwestii, że problematyka zarządzania finansami jest jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i stanowi żywy przedmiot zainteresowania nie tylko teoretyków, ale również praktyków. Sytuacja finansowa oraz zwiększający się zakres wykonywanych zadań publicznych sprawia, iż władze samorządowe zaczynają coraz wyraźniej dostrzegać ekonomiczne aspekty swojej działalności. Coraz większą rolę w zarządzaniu lokalnym odgrywa więc racjonalne i efektywne zarządzanie pieniędzem publicznym (Kožuch, 2008, s. 121). Jako że lista potencjalnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowi w zasadzie od lat katalog zamknięty (z drobnymi modyfikacjami na przestrzeni ostatnich lat), szczególną uwagę należy więc skupić na wydatkowej stronie lokalnej gospodarki budżetowej. Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie budżetu zadaniowego jako efektywnego narzędzia służącego racjonalnemu gospodarowaniu pieniędzem publicznym na poziomie gminy. Autor podejmuje się próby wskazania szans i wyzwań, z jakimi wiąże się korzystanie z tej instytucji.

### **Finanse gminne z perspektywy 30 lat**

Decentralizacja terytorialna w Polsce spowodowała, że gminy, jako podstawowe jednostki samorządów terytorialnych, otrzymały największy i niezamknięty katalog zadań mających zaspokoić potrzeby ludności zamieszkującej jej terytorium. Wieloaspektowość oraz tempo tego procesu spowodowały, że gminy otrzymały niewystarczające środki finansowe na realizację sukcesywnie przerzucanych na nie zadań. Środki finansowe, jakimi dysponują gminy nie wystarczają na pokrycie rosnących wydatków, co powoduje powstawanie deficytu budżetowego, a w konsekwencji wzrost zadłużenia tych jednostek.

Zarządzanie bezpieczeństwem finansowym samorządów terytorialnych wymaga podejmowania decyzji odnośnie spełnienia limitów maksymalnego poziomu zadłużenia tych jednostek. Równocześnie na wartość zobowiązań samorządów będą wpływać: rodzaje zobowiązań wykorzystywane przez jednostki sektora w ramach finansowania, rodzaje wykorzystywanych instrumentów dłużnych, czy też przyjęte metody rachunkowe. Na zadłużenie jednostek wpływają czynniki ekonomiczne i polityczne, a także obowiązujące regulacje prawne. Wśród przyczyn wzrostu deficytu i długu samorządów gminnych wyróżnia się między innymi:

- spadek dochodów własnych gmin spowodowany kryzysem gospodarczym;
- wyższa dynamika wydatków w stosunku do dynamiki dochodów;
- uruchamianie samorządowych inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej;
- wykorzystanie możliwości zadłużania się gmin na zasadach obowiązujących do końca 2013 roku i obawy utraty zdolności kredytowej po wejściu w życie nowych limitów zadłużenia (Parlińska, 2014, s. 191–192).

Należy pamiętać, że w zasadzie od początku funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, ustawodawca w różny sposób próbuje ograniczać (z reguły ilościowo) zaciąganie przez nie zobowiązań. Do 1998 r. regulacje z tego zakresu znajdowały się w ustawach dotyczących dochodów gmin i były zdecydowanie bardziej liberalne od tych, które pojawiły się w 1999 r. w regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych.

Od 1999 do 2013 roku obowiązywał w Polsce jednolity system ograniczania zadłużenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego

i związków komunalnych, złagodzony nieco z początkiem 2004 r. Zgodnie z nim łączne zadłużenie danej jednostki na koniec roku budżetowego nie mogło przekraczać 60% jej wykonanych dochodów w danym roku, a w poszczególnych kwartałach roku – 60% dochodów planowanych. Z kolei łączna kwota płatności z tytułu obsługi zadłużenia nie mogła przekroczyć 15% planowanych przez nie dochodów budżetowych w danym roku, a jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy pułap 55% – nie więcej niż 12% (Kotlińska, 2014, s. 50–51).

Od 2014 roku obowiązuje jeden indywidualny limit zadłużenia, stanowiący o maksymalnej wysokości środków, jakie jednostka będzie mogła w danym roku przeznaczyć na obsługę zadłużenia, tj. na: raty kredytów, pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych i spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Limit ten określa poziom nadwyżki bieżącej osiągniętej przez JST (dochody bieżące – wydatki bieżące), powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku. Aby go obliczyć na dany rok, należy posłużyć się wzorem na jej wyliczenie, zawartym w art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Moment wprowadzenia nowych regulacji był krytyczny dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, które były zmuszone powziąć gwałtowne kroki ku temu, aby spełnić nowe wymogi ustawowe. Aby zmniejszyć koszty obsługi zadłużenia dokonywano konwersji warunków, na jakich zaciągane były zobowiązania. Często dokonywano konsolidacji i jednocześnie konwersji zadłużenia, tj. najczęściej zaciągano jeden duży kredyt lub emitowano obligacje komunalne na kwotę równą łącznym dotychczasowym zobowiązaniom, na korzystniejszych warunkach niż dotychczasowe (Kotlińska, 2014, s. 50–51; Filipiak, 2014, s. 61–70; Bitner, 2013, s. 9–40; Bem, Daszyńska-Żygadło, Skica, 2015, s. 11–25; Kańduła, 2015, s. 38–56).

Analizując dochody i wydatki sektora samorządowego traktowanego jako jeden organizm możemy stwierdzić, że okres od utworzenia powiatów i województw samorządowych, charakteryzuje się wyraźnym wzrostem zarówno dochodów, jak i wydatków i stabilnymi – poza trzyletnim okresem lat 2009–2011, w którym wyraźnemu zahamowaniu uległy dochody – relacjami dochodów i wydatków. Liczone w cenach stałych 1999 roku przeciętne tempo wzrostu dochodów JST wynosiło 4,4% rocznie, takie samo było też tempo wzrostu wydatków. Dla „kryzysowego” okresu lat 2006–2014 dynamika wzrostu dochodów i wydatków była oczywiście niższa – ok. 2,0% rocznie, ale nawet w warunkach spowolnienia

wzrostu gospodarki polskiej i ostrego kryzysu na rynkach globalnych, samorządy zachowały zdolność do trwałego i w miarę równego tempa wzrostu. W tym czasie widać również szybszy wzrost wydatków bieżących niż wydatków majątkowych oraz wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu dochodów i wydatków samorządowych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z ogólnej kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego ok. 78,5% przypada na gminy, 12,5% na powiaty, a 9,0% – na województwa samorządowe. Podział ten dobrze oddaje rozkład zadań pomiędzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego. W strukturze wydatków JST, traktowanych jako całość, przeważającą część stanowią wydatki w czterech działach klasyfikacji budżetowej. Tymi wiodącymi działami są: oświata i wychowanie (ponad 30% wszystkich wydatków budżetów samorządowych), transport, pomoc społeczna oraz administracja. Na te cztery działy przypada łącznie prawie 70% wydatków budżetów samorządowych (Misiąg, 2015, s. 22–31).

Chcąc podsumować funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego należy uznać, że obowiązujący obecnie system finansów samorządowych spełnia poprawnie swe podstawowe funkcje:

- jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować – choć z dość istotnymi ograniczeniami – o przeznaczeniu posiadanych środków;
- przeważająca większość jednostek samorządu terytorialnego zachowuje równowagę finansową, chociaż w wielu gminach odbywa się to kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych;
- posiadane środki pozwoliły jednostkom samorządu terytorialnego na dokonanie w ostatnich latach ogromnej poprawy stanu infrastruktury komunalnej i społecznej, chociaż nadal znacząca pozostaje skala niezaspokojonych potrzeb w tej dziedzinie;
- samorządy są w stanie utrzymywać – przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego – duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków.

Mimo spełnienia tych warunków, system finansów samorządowych daleki jest od ideału. Niezależnie od toczących się nieprzerwanie od 1990 roku dyskusji o rozmiarach środków publicznych, jakie – odpowiednio do podziału wykonywanych zadań – powinny trafić do sektora samorządowego – wady obowiązującego systemu przejawiają się w:

- niskim udziale dochodów własnych – szczególnie w powiatach i województwach;
- skomplikowanej konstrukcji subwencji ogólnej, ograniczającej możliwości efektywnego wyrównywania dysproporcji finansowych

- zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i pozostałymi gminami;
- pomijaniu przy kształtowaniu dochodów samorządowych uzasadnionych różnic kosztów wykonywania zadań publicznych;
- niejasnym systemie finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań zleconych;
- rozbieżnościach pomiędzy zadaniami publicznymi przydzielonymi samorządom a możliwościami (finansowymi i kompetencyjnymi) samodzielnego i efektywnego zarządzania wykonywaniem tych zadań;
- nadmiernie uciążliwym nadzorze nad finansami JST;
- ograniczonej jawności i przejrzystości finansów samorządowych (Misiąg, 2015, s. 32; Bober, Hausner, Izdebski, Lachiewicz, Mazur, Nielicki, Nowotarski, Puzyna, Surówka, Zachariasz, Zawicki, 2013, s. 42–51; *Ocena*, 2013, s. 3–10).

Nie ulega wątpliwości, że jednym z elementów poprawy wskazanego powyżej stanu rzeczy staje się próba racjonalizowania kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego.

### **Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi na poziomie lokalnym**

Racjonalizację wydatków publicznych możemy rozpatrywać w różnych aspektach. Jak zaznacza Jolanta Gliniecka – jednym z nich jest minimalizacja wydatków na założone uprzednio zadania publiczne. Innym zaś może być maksymalizacja efektywności wydatkowania środków publicznych (Gliniecka, 2012, s. 93).

Aby osiągnąć cel racjonalizacji wydatków publicznych można stosować uproszczone bądź bardziej złożone metody. Maciej Gazda twierdzi, że stosowanie prostych środków zmierzać będzie do eliminowania wszelkich przejawów niegospodarności i złej organizacji wydatków publicznych. Natomiast bardziej złożone modele racjonalizacji wydatków opierać się będą na długotrwałym procesie, począwszy od ustalenia możliwości finansowych oraz hierarchii potrzeb, odpowiednim zaplanowaniu sposobu wydatkowania oraz momencie, w którym powinno to nastąpić, przez odpowiednie wdrożenie tego sposobu, na nadzorze i kontroli nad przebiegiem jego wykonania kończąc. Polski ustawodawca, rozsądnie jak się wydaje, przyjął ten drugi sposób działania, czego dowodem jest wiele obowiązujących ustaw (Gazda, 2016, s. 172).

W ramach racjonalizacji wydatków publicznych wyodrębnia się racjonalizację kosztów oraz racjonalizację wyborów. Kryterium, które różnicuje racjonalizację kosztów i wyborów jest przede wszystkim to, czy przedmiotem badania efektywności są zadania czy pozostające do dyspozycji środki finansowe. Ta pierwsza wiąże się z realizowaniem zadań przy jak najmniejszym zaangażowaniu środków publicznych, z kolei ta druga odnosi się do wyboru spośród alternatywnie istniejących środków, które w najlepszy sposób zagwarantują realizację założonego wcześniej celu. W przypadku racjonalizacji wyborów, badaniu poddawane są wszystkie pozytywne i negatywne skutki istniejącej opcji. Punktem wyjścia takiego działania będzie określenie wysokości prognozowanych nakładów przy zastosowaniu danej metody. Do racjonalizacji kosztów prowadzą natomiast trzy metody: powołanie scentralizowanego organu zarządzającego i nadzorującego jednostki sektora finansów publicznych, tworzenie zasady postępowania odnoszących się do sposobu wydatkowania środków publicznych bądź też połączenie obu metod (Stankiewicz, 2008, s. 708).

Obowiązująca ustawa z dnia z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Ustawa) wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Warto również pamiętać, że warunkiem brzegowym procesu racjonalizacji jest przestrzeganie zasady legalizacji wydatków, czyli nieponoszenia takich, dla których nie można wskazać podstawy prawnej. Nabiera to szczególnego znaczenia wówczas, gdy mówimy o wydatkowaniu pieniędzy pochodzących ze źródeł zewnętrznych, w tym przede wszystkim funduszy Unii Europejskiej (Walenia, 2013, s. 454–458).

Poprawność procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym to odpowiednia organizacja tego procesu. Na każdym z etapów procesu zarządzania ryzykiem powinno dochodzić do konsultacji i komunikacji oraz powinien być prowadzony nadzór nad ryzykiem i jego przegląd. Wzorcowe procedury określające standardy zarządzania ryzykiem i postępowania w tym zakresie określone zostały przez Ministra Finansów w formie Komunikatu nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (*Komunikat*).

Polski ustawodawca podjął się trudnego wyzwania, jakim było wprowadzenie mechanizmów nowego zarządzania publicznego do polskiego sektora finansów publicznych. Z jednej strony pojawiły się realne instrumenty służące dokonywaniu pomiaru, a z drugiej – systemowe rozwią-

zania mające na celu maksymalizację efektów. Ustawodawca, widząc potrzebę pomiaru efektywności, wskazuje w ustawie na następujące instrumenty sprzyjające jej wzrostowi i pomiarowi: **budżetowanie zadaniowe**, finansowe planowanie wieloletnie (w szczególności wieloletni plan finansowy państwa, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego), kontrolę zarządczą. Wskazane instrumenty oparte są na dokonywaniu pomiaru i ocenie stopnia realizacji przyjętego celu oraz wykonywanych programów, zadań, podzadań i działań. W literaturze przedmiotu, jak również w praktyce sektora publicznego wskazuje się, że ewaluacja i budżet zadaniowy stanowią atrybuty nowoczesnego państwa i jako takie są instrumentami wzajemnie się uzupełniającymi. Ponadto postuluje się, aby prowadzić *benchmarking*. Konsekwentne wdrażanie i odpowiednia koordynacja wskazanych trzech instrumentów może doprowadzić do wzrostu efektywności alokacji środków publicznych, czyli efektywności ponoszenia wydatków (Filipiak, 2011, s. 229–230).

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jest procesem decyzyjnym służącym realizacji podstawowego celu samorządu, opartego na wykorzystaniu różnych instrumentów i mechanizmów związanych bezpośrednio z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych pozostających w dyspozycji danej jednostki w sposób umożliwiający jej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów. W zakres tego działania wchodzi więc kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi, które ma na celu realizację zaprogramowanej wcześniej polityki finansowej, koordynację jej realizacji, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystanych zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Istotą zarządzania finansami, również na poziomie lokalnym jest więc podejmowanie decyzji wywołujących skutki finansowe oraz ocena sposobu podejmowania tych decyzji wraz ze sposobem reakcji na zmieniające się nieustannie warunki działania i rosnące potrzeby społeczności lokalnej (Wójtowicz, 2000, s. 90–100).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa zasadnicze modele zarządzania finansami: tradycyjne oraz aktywne. Tradycyjny model jest w dużej mierze skoncentrowany na zasobach pieniężnych i opiera się przede wszystkim na dostarczaniu jednostkom samorządu terytorialnego zasad, procesów oraz informacji, które są niezbędne do zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów, a także realizacji coraz to bardziej rozbudowywanych wymogów prawnych związanych z obszarem decyzji finansowych. W tym modelu dominuje zdecydowanie projektowanie budżetu w układzie jednorocznym, w efekcie czego podejmowane decyzje



inwestycyjne/rozwojowe często przekraczają możliwości finansowe danej jednostki, powodując w efekcie trudności finansowe. Model ten opiera się na konstruowaniu budżetu jednorocznego, klasyfikacji budżetowej oraz regularnej sprawozdawczości (Jastrzębska, 1999, s. 12).

Model aktywny charakteryzuje przede wszystkim kompleksowość podejścia do procesu zarządzania finansami i obejmuje swoim zakresem całokształt procesów gromadzenia i wydatkowania pieniędzy publicznych oraz decyzji w tym zakresie. Opiera się on na sprawnym przekazywaniu informacji, nowoczesnych metodach tworzenia i realizacji budżetu (budżet zadaniowy chociażby, planowanie inwestycji w perspektywie wieloletniej wraz z długoletnim oddziaływaniem tej inwestycji na finanse lokalne, prognozowanie ryzyka inwestycyjnego etc.), myśleniu strategicznym oraz odejściu od tradycyjnie rozumianego zadania publicznego. W modelu tym w szczególności analizuje się: zarządzanie środkami pieniężnymi oraz pozostałymi aktywami obrotowymi, trwałymi (majątkiem komunalnym), zarządzanie projektami i inwestycjami w perspektywie wieloletniej, zarządzanie zobowiązaniami, płynnością finansową i długiem oraz zarządzanie ryzykiem. Mówiąc krótko jest to zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim, z uwzględnieniem rachunku kosztów i korzyści oraz wykorzystaniu szeroko rozumianych instrumentów strategicznego zarządzania jednostką (Ziółkowski, Goleń, 2003, s. 59).

Bezsporne jest to, że przez wiele lat funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce dominował tradycyjny model zarządzania finansami. Warto jednak stosować nowe rozwiązania, które mogą poprawić efektywność wydatkowania pieniędzy publicznych w gminie. W katalogu możliwych rozwiązań na pierwsze miejsce wysuwa się koncepcja budżetu zadaniowego.

### **Budżet zadaniowy – czy warto?**

Nie ulega wątpliwości, że zmiany zachodzące w zarządzaniu publicznym polegające na przechodzeniu od administrowania do zarządzania publicznego odbywają się w sposób ewolucyjny i wymagają od administracji publicznej wdrażania i nieustannego doskonalenia standardów z zakresu organizacji i zarządzania. Głównym celem koncepcji zarządzania jest zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich jakości i satysfakcji klienta. Nowość tego

modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych (Bobińska, 2012, s. 17–18).

Bezsporne jest to, że budżet zadaniowy dobrze wpisuje się w nurt prac badawczych i wdrożeniowych określanych w literaturze światowej jako nowe zarządzanie publiczne (Lubińska, 2009, s. 9). Dzisiaj mamy możliwość, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, ewidencjonowania wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych poprzez układ zadaniowy, który jest udoskonaleniem sposobu gospodarowania środkami publicznymi oraz podwyższeniem sprawności organizacji i efektywności finansów publicznych. W budżetowaniu zadaniowym wiąże się zadania i wydatki publiczne z odpowiedzialnością za sprawność ich realizacji przez odpowiednie podmioty (tzw. ośrodki odpowiedzialności). Każda z pozostałych zasad paradygmatu budżetowania zadaniowego jest konsekwentnie w swoim zasadniczym wymiarze realizowana podmiotowo (Lubińska, 2010, s. 131–132). Nie ulega również wątpliwości, że zadaniowe planowanie i realizowanie budżetu zwiększa poziom partycypacji obywatelskiej w kształtowaniu struktury wydatków, usprawniając w ten sposób działanie jednostek samorządu terytorialnego (Kozuch, Luty, 2015, s. 16–26).

Próba przejścia z tradycyjnej na zadaniową formę budżetowania powinna być oparta na czterech zasadach:

- **przejrzystości** (*transparency*) – wprowadzenie nowej klasyfikacji zadaniowej o charakterze zadaniowo-podmiotowym;
- **wieloletniości** (*multiyear planning*) – wieloletnia projekcja wydatków dla zadań;
- **skuteczności** (*effectiveness*) i efektywności (*efficiency*) – określenie celów i mierników oraz porównanie efektów z wydatkowanymi środkami publicznymi;
- **konsolidacji** (*public expenditure consolidation*) – wieloletnia konsolidacja wydatków budżetu państwa z wydatkami (kosztami) wybranych funduszy publicznych i jednostek podsektora rządowego (Pakoński, Piszczek, 2002, s. 32).

Budżet zadaniowy powinien zapewniać dokonywanie wydatków publicznych: w sposób celowy i oszczędny; z zachowaniem zasady uzyski-

wania najlepszych efektów z danych nakładów; w sposób umożliwiającą terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Głównym celem wdrożenia budżetu zadaniowego jest zapewnienie przejrzystości procedur zarządzania środkami publicznymi oraz wprowadzanie działań, które w przyszłości przyniosą efekty w zakresie dokonywanych wydatków z wyraźnie sprecyzowanymi celami. Budżet zadaniowy (nie tylko zadania, ale głównie mierniki stopnia realizacji celów) wymaga nie tylko większej dyscypliny, ale jednocześnie stanowi ograniczenie swobody dysponowania środkami publicznymi (konieczność przeznaczania dochodów z określonych tytułów na określone wydatki), dlatego też powinien przyczynić się do stabilizacji majątku publicznego (reinvestowanie środków uzyskanych ze sprzedaży i prywatyzacji). Ponadto jest traktowany jako element efektywnego zarządzania w nowoczesnej administracji, który poprzez odpowiednią motywację pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań i doskonalenie organizacji. Ideą budżetu zadaniowego jest efektywne zarządzanie, które poprzez układ zadaniowy (struktura) wydatków jest odzwierciedleniem realizacji konkretnych zadań i działań, przypisanych do określonych funkcji (Bobińska, 2012, s. 21–23).

Skuteczne wdrożenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga przestrzegania pewnych zasad:

- formuła budżetu musi odzwierciedlać uchwalone wcześniej priorytety na dany rok;
- projekt budżetu musi być oparty na jednolicie opracowanych szczegółowych planach zadań, których łączny koszt jest równy sumie wydatków;
- kwoty i kierunki wydatków powinny odzwierciedlać cele;
- wszystkie zadania powinny być określone co do kosztu całkowitego, zakresu rzeczowego, harmonogramu realizacji oraz wskaźników efektywności;
- konieczne jest dostosowanie systemu księgowego do ewidencji i rozliczania wydatków w układzie zadaniowym;
- układ sprawozdawczy powinien pozwalać na porównanie poniesionych wydatków z osiągniętymi efektami w danym okresie;
- organizacja wewnętrznej struktury jednostki musi zapewniać możliwość delegowania odpowiedzialności za wykonanie zadań na właściwy stopień ich decydentów;
- opracowany budżet musi być czytelny i zrozumiały dla szerokiego grona odbiorców oraz zapewniać możliwość oceny przyjętych w nim założeń;

- konieczne jest opracowanie procedur regulujących proces budżetowania w jednostce dla racjonalizacji i obiektywizacji procesu zarządzania jej finansami;
- decydenci powinni identyfikować się z celami reformy budżetowej, by zapewnić jej skuteczne wdrożenie (Posmyk, 2013, s. 53).

Wdrażanie budżetu zadaniowego jest długotrwałym procesem, w którym samo rzetelne i skrupulatne przygotowanie celów i mierników trwa najczęściej kilka miesięcy i ulega nieustannym modyfikacjom. Trzeba również pamiętać, że nie może on być budowany tylko ze względów politycznych, populistycznych czy marketingowych. Wówczas, prócz możliwości przechwalania się kolejnym przedsięwzięciem, nie przyniesie to oczekiwanych efektów. Fikcyjne budżetowanie zadaniowe w dłuższej perspektywie czasowej przyniesie negatywne skutki w sferze finansowej, organizacyjnej, ale również społecznej (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010, s. 180).

Budżetowanie zadaniowe niesie ze sobą wiele korzyści, takich jak:

- usprawnienie zarządzania finansami poprzez powiązanie realizacji wydatków z osiąganiem zaplanowanych celów;
- zmianę sposobu określania kierunków wydatkowania środków poprzez zobiektywizowanie kryteriów kalkulacji sporządzonej dla projektu, co jest odwrotnością zasady przetargowo-uznaniowej i przyczynia się do podniesienia efektywności;
- wykorzystanie mechanizmów „gry rynkowej” pomiędzy jednostkami starającymi się o środki z budżetu, co daje możliwość porównywania zamierzeń i cen oferowanych usług przy założonych standardach;
- usprawnienie komunikacji poprzez większą czytelność budżetu zadaniowego dla odbiorców – społeczności lokalnej;
- skuteczniejszy sposób realizacji zakładanych rezultatów poprzez podział kompetencji i odpowiedzialności (Kozun-Cieślak, 2010, s. 15–16).

Szczególnie widoczne stają się one w kontekście realizacji projektów finansowanych z Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych wyróżnić możemy:

- zarządzanie projektami UE poprzez budżet zadaniowy pozwoli na priorytetyzację wydatków na te zadania, których rezultaty są najefektywniejsze i najbardziej korzystne społecznie;
- przejście z układu klasyfikacji budżetowej na układ zadaniowy umożliwi zarządzanie finansami i jednoczesną prezentację aspektów finansowych i rzeczowych tego procesu, co przekłada się na uproszczenie procedur rozliczeniowych projektu, którego postęp rzeczowy i finansowy

- wy jest analizowany w sposób ciągły, a to usprawnia proces weryfikacji realizacji wskaźników produktów i rezultatu w projektach unijnych;
- każde zadanie ma przypisany koszt (zarówno pośredni, jak i bezpośredni), co pozwala na dokonanie analiz porównawczych i racjonalizację wydatków, a w wypadku projektów objętych wsparciem UE pozwala wykazać efektywność wybranych projektów;
  - stosowanie planowania w dłuższej perspektywie ograniczy liczbę decyzji podejmowanych *ad hoc* oraz usprawni osiąganie zakładanych celów średnio- i długookresowych, co pozwoli skuteczniej aplikować o środki z UE w kontekście lepszego przygotowania projektów i ich wcześniejszego zaplanowania w układzie rzeczowym i finansowym;
  - jednostki konkurują o środki budżetowe, co powinno się przyczynić do możliwości wyboru najkorzystniejszej opcji wykonania zadania przy zachowaniu pożądaných standardów;
  - konieczne staje się zapewnienie płynnego finansowania i oszczędnego wydatkowania środków na projekty UE;
  - następuje przejście od odpowiedzialności zbiorowej do utworzenia zasad bezpośredniej odpowiedzialności poprzez przyporządkowania do zadań osób decyzyjnych;
  - następuje poprawa jakości zarządzania jednostek samorządu terytorialnego poprzez powiązanie strategii rozwoju z konkretnymi zadaniami, budowanie umiejętności przekładania celów na konkretne zadania inwestycyjne;
  - zasady są jasne i przejrzyste poprzez bardziej przyjazną szerokiej grupie odbiorców formułę budżetu;
  - zostają określone mierzalne efekty wykonywanych zadań (Sierak, 2011, s. 116–118; Kożuch, 2010, s. 166–179).

### Podsumowanie

Nie podlega wątpliwości, że wdrożenie budżetu zadaniowego niesie ze sobą także pewne zagrożenia, które w głównej mierze dotyczą ustalania mierników i braku jednolitego procesu ich doboru. Zadania powinny być uporządkowane hierarchicznie, co stanowi dodatkową trudność dla danej jednostki lokalnej. Kolejnym utrudnieniem staje się proces zbierania i raportowania o sytuacji w danym momencie, szczególnie wówczas, gdy wykonawcami poszczególnych zadań są liczne odrębne jednostki, a zadania są bardzo rozdrobnione. Wpływa to też na możliwość oceny

tak skonstruowanego budżetu przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo może się zdarzyć, że niewłaściwie skonstruowane wskaźniki mogą doprowadzić do sytuacji, w której projekty kierowane do wsparcia będą najbardziej efektywne finansowo, ale nie będą przynosić znaczących korzyści społecznych (Burzyńska, 2011, s. 263–264).

Racjonalizm w wydatkowaniu środków publicznych stanowi integralny element sprawnego procesu budżetowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że dbałość o racjonalne wydatkowanie pieniędzy, efektywność podejmowanych działań oraz optymalizacja całego procesu przybiera na znaczeniu, bowiem jednostki samorządu terytorialnego borykają się z coraz większymi trudnościami finansowymi. Budżet zadaniowy jest metodą, która prowadzi do racjonalizacji kosztów działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jego wdrażanie przynosi wiele korzyści, ale nie jest procesem prostym. Trudności z jego wdrożeniem wynikają m.in. z niechęci władz lokalnych, szczególnie gminnych, do zmiany sposobu budżetowania. Wydaje się jednak, że próby jego wdrażania w jednostkach samorządowych, szczególnie na poziomie gminy, przynoszą pozytywne skutki w sferze finansowej i organizacyjnej.

### Bibliografia

- Antkowiak P. (2011a), *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.
- Antkowiak P. (2011b), *Samorząd terytorialny na przykładzie Miasta Konina*, Poznań.
- Antkowiak P. (2015), *Samorząd terytorialny – 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań”, nr 1.
- Bem A., Daszyńska-Żygadło K., Skica T. (2015), *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwości absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Bitner M. (2013), *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nielicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 42–51.
- Bobińska B. (2012), *Paradygmat budżetu zadaniowego jako warunek efektywnego zarządzania w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 727.

- Burzyńska D. (2011), *Budżet zadaniowy narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 8.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2010), *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Warszawa.
- Filipiak B. (2011), *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, „Zeszyty Naukowe”, nr 10.
- Filipiak B. (2014), *Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 65.
- Gazda M. (2016), *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1.
- Gliniecka J. (2012), *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, nr 27.
- Jastrzębska M. (1998), *Podstawy zarządzania finansami gmin*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Jastrzębska M. (1999), *Zarządzanie finansami gmin*, Gdańsk.
- Kańduła S. (2015), *Wyrównywanie poziomej nierównowagi finansowej w budżetach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Komunikatu Ministerstwa Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Kopera M. (2015), *Zarządzanie budżetem w sektorze finansów publicznych*, w: *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, red. M. Będziaszek, N. Marska-Dzioba, D. T. Lubińska, Warszawa.
- Kotlińska J. (2014), *Finanse JST w nowych regulach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, t. 7.
- Kozun-Cieślak G. (2010), *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne”, nr 9.
- Kożuch A. J. (2008), *Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 65.
- Kożuch A. J. (2010), *Rachunek kosztów działań jako wsparcie dla tworzenia budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą. Seria: Studia i Materiały”, nr 30.
- Kożuch A. J., Luty L. (2015), *Partycypacyjne kształtowanie struktury wydatków jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Lubińska T. (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa.
- Lubińska T. (2010), *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa.
- Misiąg W. (2015), *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa.

- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Pakoński K., Piszczek M. (2002), *Budżet zadaniowy*, Warszawa.
- Parlińska A. (2014), *Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40.
- Posmyk E. (2013), *Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania finansami JST, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, vol. 1, nr 4.
- Sierak J. (2011), *Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania Finansów”, nr 107.
- Stankiewicz J. (2008), *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Finanse publiczne*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa.
- Ustawa z dnia z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.
- Walenia A. (2013), *Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 306.
- Wójtowicz W. (2000), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa.
- Ziółkowski M., Goleń M. (2003), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa.

---

## Activity-Based Budget in the Commune as a Way of Rational Management of Public Funds

### Summary

The functioning of the commune is based on possessed financial potential, and above all on rational management of public money. The issue of financial management is one of the most important issues regarding the functioning of local government units and is a vivid object of interest not only for theoreticians but also for practitioners. The financial situation and the growing scope of public tasks carried out make local authorities more and more clearly see the economic aspects of their activities. Therefore, rational and effective financial management plays an increasingly important role in local management. The subject of this study is a activity-based budget, which can become an effective way of rational public money management at the commune level.

**Key words:** activity-based budget, commune, public finances, rationalization of operating costs