

Marzanna Krajewska*, Katarzyna Andrzan**

Budżet zadaniowy – instrument zarządzania finansami miasta stołecznego Warszawy

Performance-based budget – the case of Warsaw: This article presents the process of performance-based budget implementation in the Polish capital city. The first section introduces the legal framework and general background information on Warsaw's budget. Next, the authors review the stages of the budgetary procedure, including various tasks, indicators, measures and monitoring procedures implemented. The article concludes with recommendations that may be useful for other local governments introducing performance-based budgeting.

Słowa kluczowe: *budżet zadaniowy, efektywność wydatków publicznych, zarządzanie finansami, samorząd terytorialny, Warszawa, wieloletnia prognoza finansowa, Polska*

Keywords: *performance-based budget, efficiency of public spending, financial management, local government, Warsaw, long-term financial forecast, Poland*

* Zastępca skarbnika m.st. Warszawy, dyrektor Biura Planowania Budżetowego Urzędu m.st. Warszawy; e-mail: mkrajewska@um.warszawa.pl.

** Zastępca dyrektora Biura Planowania Budżetowego Urzędu m.st. Warszawy; e-mail: kandrzan@um.warszawa.pl.

Wstęp

Artykuł dotyczy praktycznego zastosowania instrumentu planistycznego, jakim jest budżet zadaniowy w zarządzaniu finansami miasta stołecznego Warszawa. Pierwszą część artykułu poświęcono zagadnieniom ogólnym dotyczącym budżetu zadaniowego. Następnie scharakteryzowano proces wdrożenia budżetu zadaniowego w m.st. Warszawa. W ostatniej części opisano ujawnione istotne cechy budżetu zadaniowego, jakie winno się uwzględnić, stosując tę metodę planistyczną, by wydobyć z niej w pełni cechy skutecznego instrumentu zarządzania środkami publicznymi.

Budżet zadaniowy to metoda zarządzania zorientowana na osiągnięcie celów oraz rezultatów, których stopień realizacji mierzony jest odpowiednimi miernikami. Jego prawidłowa konstrukcja zapewnia przejrzystą informację o efektach wydatkowania środków publicznych. Instrument ten może stanowić podstawę do podejmowania decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie organu stanowiącego oraz na etapie uzgodnień, negocjacji budżetowych z dysponentami budżetowymi. Stosowany jest – w różnych formach i zakresach – w wielu państwach świata, w tym w większości państw OECD.

Podstawy prawne budżetu zadaniowego

Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.) wprowadziła regulacje mające na celu zwiększenie przejrzystości i efektywności finansów publicznych przez umieszczenie przepisów prawnych dotyczących „Wieloletniego planu finansowego państwa”, a także nowych rozwiązań w zakresie elementów budżetu w układzie zadaniowym. Po raz pierwszy zostało tu zdefiniowane pojęcie „układu zadaniowego” wraz z zasadami i trybem sporządzania budżetu państwa w tym układzie. Tym samym została uregulowana struktura układu zadaniowego budżetu państwa. W nowych rozwiązaniach ustawowych stworzono ramy prawne dla dalszych prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego, upoważniono Ministra Finansów do przygotowania odpowiednich aktów wykonawczych oraz usankcjonowano sprawowanie przez Ministra Finansów ogólnej kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu państwa w układzie zadaniowym. Zgodnie z przyjętym harmonogramem prac związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego zakończenie procesu w sektorze państwowym planowane jest na rok 2015.

Wszystkie uregulowania prawne w zakresie budżetu w układzie zadaniowym dotyczą budżetu państwa i nie stanowią przedmiotu regulacji obowiązującego prawa finansowego. Jednakże praktyka gospodarki finansowej prowadzona przez część jednostek samorządu terytorialnego, mająca na celu racjonalizację gospodarki środkami publicznymi, zna coraz częstsze przypadki posługiwania się przez samorządy terytorialne dodatkową metodologią planowania i ewidencji właściwą dla budżetu zadaniowego, którego istotą jest *zarządzanie środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane*¹.

¹ *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, T. Lubińska (red.), Difin, Warszawa 2007, s. 9.

Charakterystyka budżetu m.st. Warszawy

Miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu (art.1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 19 kwietnia 2002 r., Dz.U. nr 41, poz. 361; dalej: u.o.u.m.s.). W jej skład wchodzi 18 dzielnic będących jednostkami pomocniczymi (art. 5 ust. 1 u.o.u.m.s.). Organem kontrolnym i stanowiącym dzielnicę jest rada dzielnicy, a organem wykonawczym – zarząd dzielnicy (art. 6 u.o.u.m.s.).

Regulacje w zakresie ustroju miasta różnią Warszawę od innych polskich miast. Gospodarka finansowa każdej z dzielnic prowadzona jest na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy, określającego środki przeznaczone do dyspozycji dzielnicy na realizację jej zadań (art. 12 u.o.u.m.s.). Wielkość środków finansowych przeznaczonych do dyspozycji każdej dzielnicy ustalona jest zgodnie z przepisami ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (art. 12 u.o.u.m.s.).

Budżet m.st. Warszawy sporządzany jest, jak w każdej jednostce samorządu terytorialnego, w układzie klasyfikacji budżetowej oraz od roku 2008 dodatkowo zgodnie z decyzją organu wykonawczego w układzie zdaniowym – w pełni powiązany z budżetem tradycyjnym.

Budżet m.st. Warszawy jest dokumentem stanowiącym podstawę gospodarki finansowej miasta w horyzoncie rocznym. Obok budżetu zgodnie z regulacjami ustawy o finansach publicznych miasto opracowuje wieloletnią prognozę finansową (WPF). Jest ona podstawowym instrumentem kształtującym politykę finansową, w tym inwestycyjną m.st. Warszawy. Stanowi istotny element niezbędny w procesach:

- opracowywania budżetów na kolejne lata realizacji programów,
- pozyskiwania środków z funduszy europejskich,
- kształtowania polityki kredytowej miasta,
- koordynacji polityki inwestycyjnej ze spółkami miejskimi.

Budżet miasta wynika z wieloletniej prognozy finansowej. Przed wprowadzeniem uregulowań ustawowych dotyczących obowiązku sporządzania WPF budżety m.st. Warszawy od 2008 r. prezentowane były wraz z ich rozwinięciem na kolejne dwa lata, a w części majątkowej na pięć lat. Oznaczało to w praktyce kroczące prognozowanie dochodów i wydatków na okres 5-letni.

Określanie wieloletnich ram finansowych dla blisko 2-milionowego miasta jest kluczowe ze względu na konieczność efektywnej alokacji ograniczonych zasobów finansowych w celu zachowania bezpieczeństwa finansowego. Świadomość możliwości finansowych pozwala na ustalenie priorytetów oraz na wybór optymalnej ścieżki rozwoju miasta i ma decydujące

znaczenie dla odpowiedniej hierarchizacji zadań. Pozwala także na efektywne zarządzanie długiem, nieodzownym dla finansowania potrzeb rozwojowych. Starannie opracowana WPF pozwala na elastyczne – bez utraty z pola widzenia celów strategicznych – dostosowywanie budżetu do zmieniających się warunków otoczenia.

Wdrożenie budżetu zadaniowego

Wdrożenie budżetu zadaniowego wpisało się w nurt działań, mających na celu optymalizację struktury budżetu i przeznaczenie jak największej jego części na rozwój miasta, dzięki pozyskiwaniu środków unijnych, korzystaniu ze środków zwrotnych z międzynarodowych instytucji finansowych, optymalizacji dochodów, ale także stworzeniu nowoczesnego systemu zarządzania środkami publicznymi w celu optymalizacji wydatków. Podjęto więc prace polegające na opracowaniu budżetu w układzie zadań, a następnie nadano temu układowi odpowiednią rangę.

Proces prac nad budżetem m.st. Warszawy wymaga koordynacji działań blisko 500 dysponentów środków budżetowych. Do planowania budżetu i monitorowania jego realizacji w szczególności pełnej klasyfikacji budżetowej i układu zadaniowego wykorzystuje się więc potencjał zintegrowanego systemu informatycznego.

Miasto stołeczne Warszawa ma za sobą dwa etapy procesu wdrażania budżetu zadaniowego.

W 2007 r. opracowany został układ zadań budżetowych m.st. Warszawy. Stał się on nierozłączną częścią budżetu miasta i stanowi jego część opisową. Prace nad budżetem zadaniowym zarówno na etapie jego wdrażania, jak i posługiwania się nim jako narzędziem zarządczym koordynowane są przez służby finansowe miasta przy aktywnym współudziale bezpośrednich dysponentów środków budżetowych.

I etap wdrażania budżetu zadaniowego

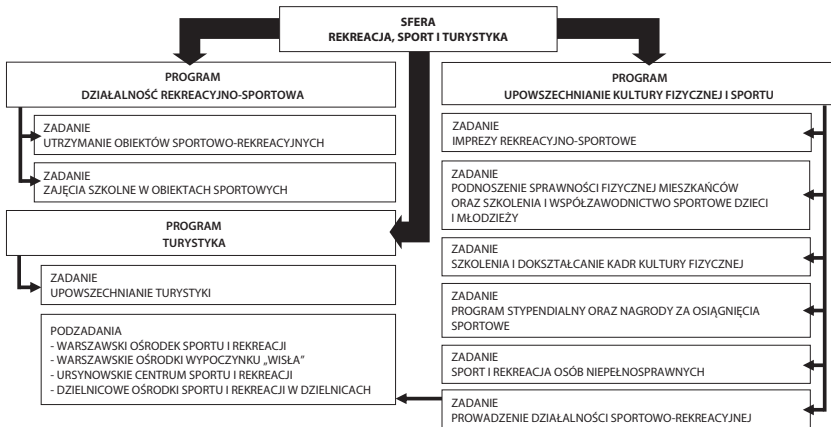
Prace rozpoczęły się od ujęcia budżetu miasta w 11 sfer, 35 programów, 190 zadań, 140 podzadań.

Sfery budżetu zadaniowego m.st. Warszawy:

- I – Transport i komunikacja
- II – Ład przestrzenny i gospodarka mieszkaniowa
- III – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
- IV – Bezpieczeństwo i porządek publiczny
- V – Edukacja

- VI – Ochrona zdrowia i pomoc społeczna
- VII – Kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego
- VIII – Rekreacja, sport i turystyka
- IX – Działalność promocyjna i wspieranie rozwoju gospodarczego
- X – Zarządzanie strukturami samorządowymi
- XI – Finanse i różne rozliczenia.

Schemat 1. Diagram budżetu zadaniowego m.st. Warszawy w zakresie dotyczącym rekreacji, sportu i turystyki



Źródło: na podstawie struktury „Budżetu zadaniowego m.st. Warszawy”.

Schemat 2. Opis przykładowego podzadania w układzie budżetu zadaniowego m.st. Warszawy po wdrożeniu I etapu prac

Prowadzenie działalności kulturalnej przez teatry – zadanie
Teatr Dramatyczny m.st. Warszawy im. Gustawa Holoubka – podzadanie
Dysponent: Biuro Kultury
Klasyfikacja: rozdział: 92106
Kalkulacja: dotacja podmiotowa dla teatru miejskiego
Podstawa prawna: ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.)

Źródło: na podstawie części opisowej „Budżetu zadaniowego m.st. Warszawy”.

Schemat 3. Opis przykładowego zadania m.st. Warszawy z zakresu pomocy społecznej w układzie budżetu zadaniowego

<p>Zapewnienie opieki osobom przebywającym i dochodzącym w jednostkach pomocy społecznej – zadanie 8</p> <p>Dysponent: Centrum Alzheimerera al. Wilanowska 257</p> <p>Klasyfikacja: rozdział: 85203</p> <p>Kalkulacja:</p> <p>Zatrudnienie (etaty)</p> <p>Wynagrodzenia i pochodne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wynagrodzenia osobowe pracowników • wynagrodzenia bezosobowe • pochodne od wynagrodzeń <p>Inne wydatki:</p> <p>Zakup energii</p> <p>Zakup materiałów i wyposażenia</p> <ul style="list-style-type: none"> • w tym: materiały do terapii zajęciowej, pościel i odzież dla pensjonariuszy, wyposażenie, materiały do konserwacji i napraw, materiały i sprzęt do utrzymania czystości, materiały biurowe, akcesoria komputerowe <p>Zakup usług pozostałych</p> <ul style="list-style-type: none"> • w tym: usługi informatyczne, prawne, wywóz nieczystości stałych i płynnych, ochrona obiektów, przeglądy instalacji p.poż., gazowej i elektrycznej <p>Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych</p> <p>Zakup usług remontowych</p> <p>Zakup środków żywności</p> <p>Podatek od nieruchomości</p> <p>Zakup usług zdrowotnych</p> <p>Zakup usług telefonii stacjonarnej</p> <p>Szkolenia pracowników</p> <p>Zakup usług dostępu do sieci Internet</p> <p>Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń</p> <p>Podróże służbowe krajowe</p> <p>Zakup usług telefonii komórkowej</p> <p>Podstawa prawna:</p> <p><i>Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. nr 175, poz. 1362 ze zm.)</i></p>
--

Źródło: część opisowa „Budżetu zadaniowego m.st. Warszawy”.

W każdej ze sfer wyodrębniono programy, następnie zadania oraz podzadania. Każde zadanie umieszczone w budżecie miasta opatrzone jest szczegółowym opisem jego zakresu rzeczowego z rozróżnieniem czy jest to zadanie własne, czy zlecone. We wszystkich zadaniach jest wskazany dysponent – realizator zadania odpowiedzialny za jego wykonanie. Określono także podstawę prawną zadania oraz przypisano klasyfikację budżetową (rozdział). Tak rozbudowany budżet zadaniowy został powiązany z budżetem w układzie klasyfikacji budżetowej i został zaimplementowany w systemie informatycznym. Po raz pierwszy budżet m.st. Warszawy zapre-

zentowano w układzie zadań w uchwale budżetowej na rok 2008. Prezentacja wyników I etapu wdrożenia budżetu zadaniowego została pozytywnie przyjęta przez jednostki organizacyjne miasta, radnych miejskich i dzielnicowych oraz instytucję nadzoru finansowego jako budżet przejrzysty, czytelny, stanowiący pozytywny materiał analityczny.

II etap wdrażania budżetu zadaniowego

Dla nadania budżetowi zadaniowemu cech narzędzia do zarządzania środkami publicznymi, dostarczającego przejrzystej informacji dla kadry zarządzającej oraz mieszkańców, niezbędne było kontynuowanie prac polegających na sformułowaniu celów oraz opracowaniu katalogu mierników na podstawie przeglądu i oceny wyników działania dysponentów budżetowych miasta.

W 2009 r. rozpoczęto II etap prac w kierunku parametryzacji zadań budżetowych przez określenie dla każdego zadania/podzadania mierzalnych celów oraz mierników stopnia realizacji celu zadania/podzadania. Mierniki opracowano z udziałem biur merytorycznych Urzędu m.st. Warszawy, mając na uwadze, że powinny one być:

- adekwatne do celu,
- zdefiniowane w sposób zapewniający wiarygodne, sprawne dokonywanie pomiaru,
- mierzyć to, na co dysponent realizujący zadanie ma rzeczywisty wpływ,
- łatwe do monitorowania i odporne na dowolność kształtowania,
- wyliczone na podstawie dostępnych i wiarygodnych danych.

Wyznaczając miernik stopnia realizacji celu, zwracano uwagę, aby koszty jego pomiaru nie przekraczały korzyści z informacji, jakiej ten miernik dostarcza.

Na bazie półtorarocznych doświadczeń w pracy z budżetem zadaniowym opracowano propozycje celów i mierników dla wszystkich zadań budżetowych. Zostały one przekazane do biur merytorycznych urzędu, które organizują, koordynują i nadzorują realizację poszczególnych zadań w mieście. Tam propozycje zostały poddane analizie i weryfikacji, która wymagała niejednokrotnie indywidualnych spotkań z dysponentami. W efekcie baza składająca się z około 1000 mierników została włączona do budżetu.

Mierniki, które uwzględniono w budżecie, mają różnoraki charakter. Są wśród nich mierniki wyrażone w wymiarze finansowym lub ilościowym – wszystkie niosą za sobą informacje zarządcze, mogą być poddawane ocenie odrębnie lub w grupach.

Schemat 4. Struktura budżetu zadaniowego m.st. Warszawy po wdrożeniu II etapu prac



Źródło: na podstawie struktury „Budżetu zadaniowego m.st. Warszawy”.

Schemat 5. Opis przykładowego podzadania w układzie budżetu zadaniowego m.st. Warszawy po wdrożeniu II etapu prac

Prowadzenie działalności kulturalnej przez teatry – zadanie
Teatr Dramatyczny m.st. Warszawy im. Gustawa Holoubka – podzadanie
Cel: tworzenie i upowszechnianie działalności kulturalnej poprzez realizację oraz prezentację spektakli teatralnych oraz innych przedsięwzięć kulturalnych
Dysponent: <i>Biuro Kultury</i>
Klasyfikacja: <i>rozdział: 92106</i>
Kalkulacja:
Mierniki:
• udział środków finansowych z budżetu Miasta w całkowitych kosztach działalności bieżącej teatru
• wartość dotacji w przeliczeniu na jednego widza
• liczba spektakli w analizowanym okresie
• liczba widzów w stosunku do liczby miejsc w teatrze
• liczba widzów w analizowanym okresie
Podstawa prawna:
<i>ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.)</i>

Źródło: część opisowa „Budżetu zadaniowego m.st. Warszawy”.

Tabela 1. Zestawienie celów i mierników dla przykładowych zadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego w wybranych sferach działalności m.st. Warszawy

Lp.	Zadanie	Realizacja	Cel	Miernik
I – sfera	TRANSPORT I KOMUNIKACJA			
I/1 – program	Komunikacja zbiorowa			
B/I/1 – zadanie	Zakup usług komunikacji miejskiej			
B/I/1/1 – podzadanie	Metro Warszawskie	Miasto	Zapewnienie optymalnego poziomu usług przewozowych	<ul style="list-style-type: none"> liczba wozokilometrów rocznej pracy przewozowej w przeliczeniu na 1 mieszkańca Warszawy średni koszt zakupu usług komunikacji miejskiej na 1 mieszkańca Warszawy średnioroczna stawka za jeden wozokilometr (pociągokilometr) wynikająca z umów wozokilometry (pociągokilometry) płatne udział w ruchu nowoczesnego taboru (niskopodłogowego, z klimatyzacją, z monitoringiem)
B/I/1/1/2 – podzadanie	Miejskie Zakłady Autobusowe			
B/I/1/1/3 – podzadanie	Pozostali przewoźnicy autobusowi			
B/I/1/1/4 – podzadanie	Szybka Kolej Miejska			
B/I/1/1/5 – podzadanie	Tramwaje Warszawskie			
B/I/1/1/6 – podzadanie	Pozostali przewoźnicy kolejowi			
I/2 – program	Drogi i mosty			
B/I/2/1 – zadanie	Utrzymanie i remonty dróg			
B/I/2/1/1 – podzadanie	Utrzymanie i remonty dróg gminnych	Miasto Dzielnice	Poprawa stanu nawierzchni dróg oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego	<ul style="list-style-type: none"> powierzchnia remontowanych dróg (m²) powierzchnia remontowanych nawierzchni: <ul style="list-style-type: none"> – chodników (w m²) – ścieżek rowerowych (w m²) koszt utrzymania 1 m² dróg w zakresie bieżącego utrzymania koszt utrzymania 1 m² chodnika w zakresie bieżącego utrzymania koszt remontu 1 m² nawierzchni dróg koszt remontu 1 m² chodników
B/I/2/1/2 – podzadanie	Utrzymanie i remonty dróg w miastach na prawach powiatu			
B/I/2/1/3 – podzadanie	Utrzymanie i remonty dróg wewnętrznych			
VI – sfera	OCHRONA ZDROWIA I POMOC SPOŁECZNA			
VI/1 – program	Programy zdrowotne			
B/VI/1/5 – zadanie	Programy w zakresie zwalczania narkomanii	Miasto Dzielnice	Przeciwdziałanie narkomanii oraz terapia osób uzależnionych	<ul style="list-style-type: none"> średni koszt zadania na osobę objętą programem liczba programów średni koszt na mieszkańca miasta/dzielnicy ilość osób uzależnionych, współuzależnionych, którzy podjęli terapię liczba uczestników programów

Źródło: na podstawie struktury i części opisowej „Budżetu zadaniowego m.st. Warszawy”.

Budżet w układzie zadaniowym stał się bogatym w informacje materiałem planistycznym, zawierającym oprócz podziału środków budżetowych wykaz zadań rzeczowych planowanych do realizacji w danym roku budżetowym wraz z określonymi miernikami stopnia realizacji celu.

Obecnie mierniki poszczególnych zadań są przedmiotem analiz i oceny realizacji celu w kolejnych okresach planistycznych i sprawozdawczych. Dla zapewnienia warunków do dokonywania porównań w dłuższym okresie zadbano, aby ich zestaw był stały z możliwością wprowadzania uzupełnień: wskaźników dodatkowych. Mierniki w kolejnych okresach planistycznych i sprawozdawczych poddane są analizie poziomej, tj. w horyzoncie czasowym, oraz pionowej przez porównanie ich wartości pomiędzy dysponentami realizującymi podobne zadania, np. między dzielnicami m.st. Warszawy.

Dokumenty towarzyszące budżetowi zadaniowemu

W celu zapewnienia porównywalności wydatków w ramach określonych zadań w budżecie zadaniowym, ich unifikacji we wszystkich jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy oraz utrzymania wewnętrznej spójności opracowano zasady ujmowania dochodów i wydatków budżetu w układzie zadaniowym². W praktyce oznacza to, że do każdego zadania/pod zadania przyporządkowano konkretne podziały klasyfikacji budżetowej. Zasady powiązania układu zadaniowego z klasyfikacją budżetową zostały opublikowane w formie zarządzenia Prezydenta Miasta. Kompletność niniejszego dokumentu jest monitorowana i w miarę ujawniających się potrzeb podlega aktualizacji. Na skutek przeprowadzonych dotychczas aktualizacji i weryfikacji w kolejnych latach „życia” budżetu zadaniowego w mieście obserwowana jest coraz rzadsza potrzeba uzupełniania powiązań układu zadaniowego z klasyfikacją budżetową.

Kolejny dokument niezbędny dla prawidłowego zarządzania budżetem aglomeracji to instrukcja dokonywania zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego³. Zmianą budżetu, zmianą w planie finansowym zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami

² Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 1907/2011 z 30 listopada 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie klasyfikowania dochodów i wydatków budżetu miasta stołecznego Warszawy w układzie zadaniowym”.

³ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 2552/2012 z 16 maja 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Instrukcji dokonywania zmian w budżecie miasta stołecznego Warszawy, zmian w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami miastu stołecznemu Warszawie oraz zmian w planie wydatków Urzędu miasta stołecznego Warszawy”.

Tabela 2. Przykład dochodów m.st. Warszawy w układzie zadaniowym w szczególności działów, rozdziałów klasyfikacji budżetowej i według źródeł

KOD	§	WYSZCZEGÓLNIENIE
DB		DOCHODY BIEŻĄCE
DWB		DOCHODY WŁASNE
DWB/6		Pozostałe dochody
DWB/6/AR		Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej
		Dochody dotyczące tego źródła dochodów klasyfikowane są w rozdziale
		70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami
		25% udział Miasta z tytułu zarządzania i administrowania nieruchomościami zasobów Skarbu Państwa
		71015 – Nadzór budowlany
		5% udział w dochodach w związku z realizacją zadań w zakresie nadzoru budowlanego
		75011 – Urzędy wojewódzkie
		5% udział Miasta z tytułu udostępniania danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych
		75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej
		5% udział w dochodach w związku z realizacją zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej
		85203 – Ośrodki wsparcia
		5% udział w dochodach pozyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań w zakresie pomocy społecznej
		85212 – Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego
		20% udziału w dochodach pozyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań w zakresie pomocy społecznej
		85228 – Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze
		5% udział w dochodach pozyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań w zakresie pomocy społecznej
		90006 – Ochrona gleby i wód podziemnych
		5% udział Miasta z tytułu kar za zanieczyszczanie gleb i wód podziemnych
	2360	Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami

Źródło: zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 1907/2011 z 30 listopada 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie klasyfikowania dochodów i wydatków budżetu miasta stołecznego Warszawy w układzie zadaniowym”.

oraz zmianą w planie wydatków Urzędu Miasta jest każde wprowadzenie korekty w układzie klasyfikacji budżetowej wraz z jednoczesną odpowiednią weryfikacją układu zadaniowego zaprezentowanego w sferze, programie, zadaniu, podzadaniu i objaśnieniami do tego układu oraz weryfikacją układu dysponentów. Dokonanie zmiany wymaga odpowiedniej aktualizacji wszystkich części budżetu, tzn. tabel, załączników do uchwały budżetowej, zestawień zbiorczych oraz objaśnień w układzie zadań. Instrukcji opisują-

Tabela 3. Przykład wydatków m.st. Warszawy w układzie zadaniowym w szczególności działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej

KOD	§	WYSZCZEGÓLNIENIE	
I		TRANSPORT I KOMUNIKACJA	1 sfera
I/1		Komunikacja zbiorowa	1 program
B/I/1/2		Zarządzanie komunikacją miejską	2 zadanie
B/I/1/2/2		Utrzymanie i obsługa systemu biletowego	2 podzadanie
		Wydatki dotyczące tego podzadania klasyfikowane są w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy .	
		Wydatki te obejmują w szczególności:	
	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	
	4270	Zakup usług remontowych	
	4300	Zakup usług pozostałych (w tym m.in. usługi drukarskie, usługi pocztowe)	
	4430	Różne opłaty i składki	
	4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	
B/I/1/2/3		Organizacja komunikacji, marketing, nadzór i kontrola ruchu	3 podzadanie
		Wydatki dotyczące tego podzadania klasyfikowane są w rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy, 60095 – Pozostała działalność .	
		Wydatki te obejmują w szczególności:	
	3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (w tym m.in.: wydatki na umundurowanie i ekwiwalenty za umundurowanie)	
	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	
	4270	Zakup usług remontowych (w tym m.in.: usługi konserwacyjne, naprawcze urządzeń i sprzętu, usługi budowlano-montażowe, a także koszty opracowania dokumentacji oraz opracowania założeń projektowych)	
	4300	Zakup usług pozostałych (w tym m.in.: usługi drukarskie, ochrona, dozór mienia, organizacja systemu Roweru Publicznego)	
	4390	Zakup usług obejmujących wykonania ekspertyz, analiz i opinii (w tym m.in. usługi świadczone przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą lub osobę prawną)	
	4430	Różne opłaty i składki	

Źródło: jak pod tabelą 2.

cej procedurę wnioskowania zmiany w budżecie została nadana, podobnie jak w przypadku wymienionego powyżej dokumentu, ranga zarządzenia Prezydenta Miasta. Taki status zapewnia uporządkowanie procedury oraz przestrzeganie zasad postępowania zarówno przez wnioskujących o zmiany, jak i biuro realizujące wnioski.

W celu zapewnienia porównywalności wartości mierników w czasie oraz pomiędzy poszczególnymi dysponentami budżetowymi realizującymi takie same zadania (np. dzielnicami m.st. Warszawy) opracowano podręcznik metodologiczny opisujący algorytm wyliczania poszczególnych mierników. Dodatkowo bazę mierników wraz z algorytmem ich wyliczania

Tabela 4. Algorytm wyliczenia przykładowych mierników

Kod zadania/kod miernika	Nazwa zadania/hazwa miernika	Jednostka miary	Algorytm wyliczenia miernika			
STREFA I	TRANSPORT I KOMUNIKACJA					
PROGRAM	Komunikacja zbiorowa					
B/I/1/1 – zadanie	Zakup usług komunikacji miejskiej					
B/I/1/1/2 – Podzadanie	Miejskie Zakłady Autobusowe					
CEL/00182	Zapewnienie optymalnego poziomu usług przewozowych					
MR/I/1/1/2/001	liczba wozokm rocznej pracy przewozowej w przeliczeniu na 1 mieszkańca Warszawy	wozokm/os.	ELEM/00003	wozokm płatne w analizowanym okresie	ELEM/01129	liczba mieszkańców miasta/dzielnicy
MR/I/1/1/2/002	podaż miejsc pasażerskich w godzinie porannego szczytu komunikacyjnego	szt.	ELEM/00006	podaż miejsc pasażerskich w godzinie porannego szczytu komunikacyjnego		
MR/I/1/1/2/003	średni koszt zakupu usług komunikacji miejskiej na jednego mieszkańca Warszawy	zł/os.	ELEM/00007	koszt podzadania B/I/1/1/2	ELEM/01129	liczba mieszkańców miasta/dzielnicy
MR/I/1/1/2/004	średnioroczna stawka za jeden wozokilometr	zł/wozokm	ELEM/00005	średnioroczna stawka za jeden wozokilometr		
MR/I/1/1/2/005	udział w ruchu nowoczesnego taboru (niskopodłogowego, klimatyzacją, monitoringiem).	%	ELEM/00008	liczba nowoczesnego taboru w ruchu (niskopodłogowego, z klimatyzacją, monitoringiem) w analizowanym okresie	ELEM/00997	liczba ogółem taboru w ruchu × 100
MR/I/1/1/2/006	wozokilometry płatne	wozokm	ELEM/00003	wozokm płatne w analizowanym okresie		

Kod zadania/kod miernika	Nazwa zadania/nazwa miernika	Jednostka miary	Algorytm wyliczenia miernika			
STREFA V	EDUKACJA					
PROGRAM	Oświata i edukacyjna opieka wychowawcza					
B/1/1/2 – zadanie	Prowadzenie przedszkoli specjalnych					
B/V/1/2/1 – Podzadanie	Prowadzenie publicznych przedszkoli specjalnych					
CEL/00037	Pełnienie funkcji dydaktycznych, opiekuńczych, wychowawczych wobec dzieci w wieku 3–5 lat posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego					
MR/V/1/2/1/001	kwota wydatków na dziecko	zł/os.	ELEM/00325	kwota zadania B/V/1/2/1	/	ELEM/01048
MR/V/1/2/1/002	liczba dzieci na pełen etat wychowawcy przedszkolnego	os.	ELEM/01048	średnia liczba dzieci w publicznych przedszkolach specjalnych	/	ELEM/00327
MR/V/1/2/1/003	liczba dzieci na pełen etat pracownika niepedagogicznego	os.	ELEM/01048	średnia liczba dzieci w publicznych przedszkolach specjalnych	/	ELEM/00328
MR/V/1/2/1/004	średnia liczba dzieci przy padającej na oddział	os.	ELEM/01048	średnia liczba dzieci w publicznych przedszkolach specjalnych	/	ELEM/00326

Źródło: na podstawie podręcznika mierników budżetu zadaniowego m.st. Warszawy.

zaimplementowano w systemie informatycznym, który pozwala na wyliczenie konkretnych wartości. W taki podręcznik wyposażeni zostali wszyscy dysponenci środków budżetowych.

Wszystkie trzy wymienione dokumenty towarzyszące budżetowi zadaniowemu miasta są jawne, ogólnie dostępne na stronie internetowej www.bip.warszawa.pl.

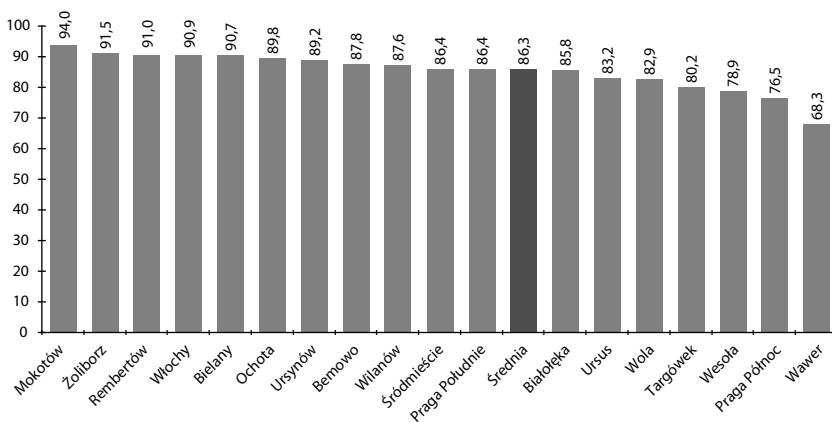
Monitorowanie budżetu zadaniowego

Działalność miasta monitorowana jest przy użyciu budżetu zadaniowego na bieżąco w celu identyfikowania potencjalnych możliwości poprawy efektywności wydatkowanych środków finansowych. Angażowanie do takiego monitoringu wszelkich dostępnych instrumentów jest bardzo istotne w warunkach ograniczonych możliwości finansowych.

Szczegółowej analizy pełnego zestawu mierników i ich odchyleń od poziomu planowanego dokonuje się dwa razy w roku na etapie opracowywania „Informacji o przebiegu wykonania budżetu m.st. Warszawy za I półrocze” oraz „Sprawozdania z wykonania budżetu m.st. Warszawy za rok budżetowy”.

Ponadto kwartalnie opracowywane są zestawienia kontrolingowe dotyczące dzielnic – sporządzone na podstawie wybranych wskaźników porównawczych z zakresu ich dochodów własnych i wydatków. Wskaźniki opa-

Schemat 6. Monitorowanie: wskaźnik ściągalsności podatku od nieruchomości za rok 2011 (w %)



Źródło: na podstawie sprawozdania finansowego RB 275 m.st. Warszawy za rok 2011.

trzone są komentarzami sygnalizującymi specyfikę badanego wskaźnika i wskazującymi szczególne przyczyny determinujące ich poziom.

Materiał ma służyć inspirowaniu i umożliwieniu dokonania porównań parametrów między dzielnicami oraz inicjowaniu pogłębionych analiz w kierunku zidentyfikowania przyczyn różnic efektywnościowych pomiędzy nimi, tym bardziej że elementy takich analiz wykorzystywane są w ocenie efektów działalności dysponentów budżetowych.

Dane służące do wyliczenia wskaźników pochodzą z ewidencji księgowej prowadzonej w systemie informatycznym oraz informacji przedstawionych przez dzielnice na potrzeby sprawozdawcze.

Wnioski

W okresie spowolnienia gospodarczego, któremu towarzyszy niestabilna sytuacja makroekonomiczna mająca wpływ na źródła dochodów, jednostki samorządu terytorialnego stanęły przed koniecznością szukania rozwiązań służących poprawie efektywności wydatkowania środków publicznych. Jednym z takich, ciągle jeszcze innowacyjnych, rozwiązań wpływających na poprawę jakości zarządzania środkami publicznymi jest budżet zadaniowy. Wprowadzenie budżetu zadaniowego, mające poprawić efektywność zarządzania środkami publicznymi, ma również usprawnić proces opracowywania budżetu, eliminując wady, jakie są związane z budżetowaniem tradycyjnym, tj. planowaniem, które w dużym stopniu zdeterminowane jest strukturą wydatków w przeszłości, polegającym na dostosowaniu budżetu przede wszystkim do hierarchicznej struktury organizacyjnej, a nie do strategii rozwoju jednostki samorządowej, budżetowaniem nastawionym z reguły na ocenę wielkości wykorzystywanych zasobów bez powiązania z efektami oraz rolą, jaką pełnią w realizacji strategii. Dysponenti budżetowi mają naturalną tendencję do opracowywania swoich planów wydatków na poziomie wyższym niż w rzeczywistości występujące potrzeby – „z zapasem”, wiedząc często, że końcowy rezultat będzie obejmował cięcia zbyt wygórowanych planów wydatków. Warto podkreślić, że budżet w układzie klasyfikacji budżetowej pozbawiony dodatkowych elementów, w jakie wyposażony jest budżet zadaniowy, nie daje możliwości oceny racjonalności planowania, pomiar stopnia realizacji zadań przez dysponentów budżetowych jest wyraźnie utrudniony bądź wręcz niemożliwy.

Jednym z celów, jaki przyświeca wdrożeniu budżetu zadaniowego, jest redukcja wymienionych elementów, towarzyszących tradycyjnemu planowaniu. Należy jednak podkreślić, że opublikowanie budżetu zadaniowego samo w sobie nie jest w stanie poprawić efektywności zarządzania środka-

mi publicznymi. Aby budżet zadaniowy mógł wypełnić swoją rolę, konieczna jest zmiana filozofii, sposobu planowania budżetu przez dysponentów budżetowych z *kultury stosowania przepisów, na kulturę osiągania zaplanowanych rezultatów zadań*⁴, realizowanych zgodnie z przepisami prawa. Budżet zadaniowy, jako narzędzie wspomagające zarządzanie środkami publicznymi, może przynieść oczekiwane rezultaty wówczas, gdy w procesie planowania budżetowego wykorzystywane będą przez dysponentów budżetowych bezpośrednio realizujących zadania informacje efektywnościowe (mierniki realizacji celów) wyliczone na podstawie rzetelnych, sprawdzonych, odpornych na manipulację, zrozumiałych, przejrzystych danych, a następnie przetwarzanych w drodze wnikliwej oraz obiektywnej analizy wyników. Wówczas zasadne będzie oczekiwanie skutecznego wspomaganie przez budżet zadaniowy procesu podejmowania decyzji alokacyjnych. Ważnym elementem w tym procesie jest analiza wartości mierników, ale przede wszystkim określenie punktu odniesienia, który będzie podstawą oceny otrzymanej wartości miernika. Punktem odniesienia może być wartość miernika przyjęta do planu na dany rok budżetowy, docelowa wyznaczona przez dysponenta dla realizacji danego zadania na konkretny okres (może być to okres kilkuletni), bądź wartość miernika uzyskana przez inny podmiot realizujący takie zadania (np. inną jednostkę samorządu terytorialnego, innego dysponenta).

W m.st. Warszawa analizowane są wartości mierników w porównaniu z wartościami historycznymi (osiągniętymi w poprzednich okresach) oraz planowanymi na dany rok budżetowy, a także pomiędzy dysponentami.

Celem działań prowadzonych w zakresie budżetu zadaniowego m.st. Warszawy jest dojście do takiego stanu, w którym pogłębionych analiz dokonywać będą bezpośredni dysponenti budżetowi i na podstawie wartości mierników planować będą wydatki na realizację zadań. Powinno to sprzyjać eliminowaniu sposobu podejścia do planowania, w którym dysponent planuje kwoty wydatków na powierzone mu zadania do realizacji, a następnie dokonuje ich podziału w układzie klasyfikacji budżetowej i układzie zdaniowym, nie biorąc pod uwagę instrumentów efektywnościowych.

Należy podkreślić, że złożoność procesu planowania wynika z faktu, iż poziom zasobów, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego mających bezpośredni wpływ na realizację zadań, w tym poziom mierników, jest uzależniony od wielu czynników zewnętrznych jak również wewnętrznych. Dochody m.st. Warszawy, na których wielkość mają wpływ

⁴ *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, M. Postuła, P. Perczyński (red.), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 134.

czynniki makroekonomiczne, stanowią blisko 40% dochodów ogółem. Poziom dochodów determinuje z kolei poziom wydatków na realizację zadań. W związku z powyższym oceniając mierniki realizacji zadań, należy brać pod uwagę również uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Środki (mniejsze lub większe) do dyspozycji nie wynikają jedynie z wyznaczonych celów realizacji zadań oraz mierników efektywnościowych, ale również z możliwości finansowych jednostki, na które nie ma ona wpływu bądź ten wpływ jest ograniczony.

Planowanie to proces wymagający także zmiany filozofii podejścia do procesu budżetowania przez osoby bezpośrednio nadzorujące realizowanie zadań. Proces ten jest jeszcze bardziej utrudniony w dużych organizacjach ze złożoną strukturą i szerokim wachlarzem realizowanych zadań, a taką jednostką niewątpliwie jest m.st. Warszawa.

Podsumowanie

Z kilkuletnich doświadczeń posługiwania się budżetem zadaniowym wynika, że spełnia on rolę narzędzia wspomagającego zarządzanie finansami, jeżeli:

- planowanie przez dysponentów budżetowych opiera się na wynikach analizy wartości mierników, powiązanych z zakładanymi do osiągnięcia celami; Warszawa jest na etapie zmiany podejścia dysponentów do planowania w kierunku wykorzystania w tym procesie zobiektywizowanej wiedzy dostarczonej przez mierniki budżetu zadaniowego,
- będzie dokonywana analiza przyczynowo-skutkowa wartości mierników oraz ich odchyłeń od wartości mierników planowanych, docelowych bądź wartości osiągniętych w poprzednich latach, wyliczonych na podstawie prawidłowych danych, ze szczególnym koncentrowaniem się na miernikach skuteczności przez bezpośrednich dysponentów budżetowych, miernikach rezultatu – przez kadrę kierowniczą, miernikach efektywności – przez pion skarbnika,
- miernikom zostaje nadana funkcja motywacyjna,
- dane do wyliczenia mierników efektywności realizacji zadań są rzetelne i prawidłowe, czemu sprzyja opracowanie dodatkowych dokumentów, np. instrukcji, zasad, podręcznika mierników,
- zadania i przypisane im cele oraz mierniki będą adekwatne i spójne ze strategią jednostki,
- nastąpi zmiana podejścia do procesu budżetowania przez szukanie odpowiedzi na pytania: co chcemy osiągnąć, w jaki sposób, jakimi

środkami musimy dysponować, aby osiągnąć postawione cele i pożądane efekty, mając na uwadze obowiązek realizacji zadań określonych przepisami prawa.

Bibliografia

Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, T. Lubińska (red.), Difin, Warszawa 2007.

Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 19 kwietnia 2002 r., Dz.U. nr 41, poz. 361.

Wdrażanie budżetu zadaniowego, M. Postuła, P. Perczyński (red.), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 1907/2011 z 30 listopada 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie klasyfikowania dochodów i wydatków budżetu miasta stołecznego Warszawy w układzie zadaniowym”.

Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 2552/2012 z 16 maja 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia „Instrukcji dokonywania zmian w budżecie miasta stołecznego Warszawy, zmian w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami miastu stołecznemu Warszawie oraz zmian w planie wydatków Urzędu miasta stołecznego Warszawy”.