

plementation in the public sector transparent management methods, including the management of public financial resources.

Keywords: Municipal self-government, public finance, budget, the task-oriented, transparency of local governance.

Wstęp

W nauce od wielu lat toczy się dyskusja o relacjach i roli poszczególnych podmiotów będących uczestnikami życia publicznego na rozwój państw. Jak słusznie zauważają Milton i Rose Friedmanowie mamy do czynienia z „żelaznym trójkątem”¹, utrudniającym wprowadzanie zmian zmierzających do ograniczenia roli państwa, niejednokrotnie poprzez wymianę elit i wdrożenie nowych mechanizmów usprawniających rządzenie i zarządzanie w sektorze publicznym. Można przyjąć, że trójkąt ten tworzą beneficjenci istnienia demokratycznego państwa prawa, ustawodawcy i ich personel, zatem politycy wszystkich szczebli oraz biurokracja – urzędnicy zarządzający programami rządowymi i samorządowymi. Ci, którzy korzystają z dobrodziejstw systemu, szczególnie tworzącego demokratyczny ustrój polityczny, starają się go bronić bez względu na społeczne koszty – dążąc do utrzymania korzystnego dla nich status quo. Podobnie jest w samorządach terytorialnych, a w nich w najbardziej rozpoznanych, bowiem najdłużej w polskich warunkach funkcjonujących, samorządach gminnych. W samorządach gminnych jak w lustrze odbija się stworzony przez polityków „friedmanowski żelazny trójkąt”, w którym są beneficjenci tego systemu politycznego/lokalnego, zatem wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast), radni/politycy oraz urzędnicy. Ale też mieści się w tym lokalnym systemie cały aparat sektora publicznego, beneficjenci systemu zatrudnieni w przedsiębiorstwach komunalnych, placówkach kultury czy oświaty, których istnienie niejednokrotnie znajduje swoje uzasadnienie w lokalnych zjawiskach protekcjonizmu, etatyzmu czy nepotyzmu.

Istota budżetu w układzie zadaniowym

Zarządzanie w samorządzie gminnym jest procesem złożonym, bowiem podobnie jak w państwie trzeba wziąć pod uwagę wiele różnych czynników mających wpływ na osiągnięcie pożądaných efektów. Natomiast zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego, jest złożonym procesem polegającym na podejmowaniu przez ich organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych ze sobą decyzji i działań służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi². Dlatego zarządzanie to prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko administrowanie finansami. Takie zarządzanie musi uwzględniać najnowsze osiągnięcia nauki i praktyki zarządzania

¹ Milton i Rose Friedman, *Tyrania status quo*; tł. Marzena Walasik, Wyd. Panta, Sosnowiec 1997, s. 48-49.

² Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2003, s. 161.

w sektorze publicznym a podejmowane decyzje powinny uwzględniać zmieniające się zewnętrzne i wewnętrzne warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego³. Klasyfikacja budżetowa zawsze otoczona była aurą tajemniczości, u jednych rodziła niechęć, a innym dodawała blasku z uwagi na umiejętność poruszania się po szczeblach klasyfikacji budżetowej. Dotychczasowa klasyfikacja budżetowa (sposób konstruowania budżetu/planu dochodów i wydatków) powodowała, i powoduje, że planowanie budżetowe, sprawo-zdawczość, zarządzanie finansami, często sprowadzone do umiejętnego decydowania i rejestracji przepływów finansowych, obciążone było niejednokrotnie decydującym głosem księgowego (skarbnika, głównego księgowego, finansisty w sektorze publicznym). Natomiast realizacja planu dochodów i wydatków, stąd dyscyplina finansów publicznych, polega przede wszystkim na przestrzeganiu zapisów w planie dochodów i wydatków (szczególnie wydatków), na przestrzeganiu, aby ich wykonanie w poszczególnych działach, rozdziałach i paragrafach było takie same lub zbliżone do planu. Porównuje się zatem wielkości kwotowe i przepływy finansowe, najczęściej nie odnosząc tego do efektów – jak proponuje się to w budżecie w układzie zadaniowym.

Współczesność swój rozwój opiera na czynnikach występujących w globalnym świecie, wśród których informacja i jej wymiana staje się podstawą funkcjonowania zorganizowanych grup obywateli w wymiarze światowym i lokalnym. Przepływ informacji między różnymi demokracjami świata, regionami i też organizacjami lokalnymi, determinuje aktywność obywatelską i wpływa na procesy decyzyjne organów władzy i administracji państw na każdym szczeblu jego struktury. Ludzie, dążąc do zaspokojenia swoich potrzeb, poszukują najbardziej efektywnych metod oddziaływania na najbliższe otoczenie, w tym na funkcjonowanie sektora publicznego. W Polsce postępuje proces odchodzenia od rozwiązań systemu scentralizowanego, gospodarki centralnie sterowanej, etatystycznej i podlegającej rygorom polityki, a nie rynku, w którym dążeniem rządzących było ukrywanie sytuacji finansowej państwa, ukrywanie rzeczywistych celów realizowanych z pomocą zasobów finansowych. Powracające co kilka lat postulaty oparcia metod planowania w sektorze publicznym, zatem w ustawie budżetowej i uchwałach organów stanowiących samorządów terytorialnych na planowaniu wieloletnim, pozostają nadal w sferze zamiarów⁴. Podjęta w 2009 roku (przy okazji uchwalenia nowej ustawy o finansach publicznych) próba zbudowania systemu planowania na bazie wieloletnich planów rozwojowych, planów inwestycyjnych i budżetach w układzie zadaniowym jest przedsięwzięciem zmierzającym do zmiany zasad planowania w sektorze publicznym – zbliżenia zasad obowiązujących w Polsce do rozwiązań w pań-

³ Z. Niewiadomski, (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Difin, Warszawa 2001, s. 35.

⁴ Na kwestie te w swoim raporcie opartym między innymi na badaniach ankietowych zwracają uwagę Lukasz Hardt i Maarten de Jong, por. Ł. Hardt, M. De Jong, *Budżet zadaniowy, jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce, Sprawne Państwo Program Ernst & Young*, Warszawa 2011, s. 65 i n.

stwach o ugruntowanej gospodarce kapitalistycznej⁵ i sektorze prywatnym. Opierając swoje planowanie na budżecie w układzie zadaniowym sektor publiczny odchodzi od tradycyjnej metody zapisywania przychodów i rozchodów do systemu, w którym podkreśla się efekt czy wielkość tego, co zostało wytworzone⁶.

Istotą układu wykonawczego opierającego się przede wszystkim o zadania, jest zarządzanie środkami publicznymi poprzez realizację celów stawianych dysponentom, które powinny być zgodne ze strategią centralnych i lokalnych ośrodków władzy publicznej. Planowanie to opiera się na zadaniach, stanowiących podstawową kategorię informującą o najważniejszych zadaniach finansowanych przez budżet jednostki sektora publicznego (państwa, samorządu terytorialnego i innych jednostek organizacyjnych), bez względu na to, kto jest dysponentem środków⁷. W takim ujęciu budżet traktowany jest jak plan finansowania precyzyjnie określonych zadań publicznych, którym przyporządkowuje się nie tylko określone pieniądze, które mogą być wykorzystane na realizację zadania, ale też wskaźniki wykonania zadań (osiągnięcie tych wskaźników jest celem, któremu mają służyć dokonywane wydatki publiczne i który powinien być osiągnięty w danym roku budżetowym). Rozliczenie organu wykonawczego z wykonania budżetu polega na jednoczesnym sprawdzeniu przestrzegania limitów wydatków i stopnia wykonania założonych zadań⁸. Zadania, obejmujące całość wykonywanych lub zleczanych przez jednostki podsektora rządowego w danej dziedzinie działań, grupuje się w podzadania będące grupą działań wyodrębnionych w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania. Następnie dla każdego zadania i podzadania określa się cele, które planuje się osiągnąć w wyniku ich realizacji oraz mierniki określające stopień realizacji tych celów. W dalszej kolejności określa się planowane wydatki na rok budżetowy i na dwa kolejne lata oraz źródła finansowania planowanych wydatków w jednostce realizującej zadanie⁹. W celu większej transparentności wydatków publicznych można podać wartości ze sprawozdań z realizacji budżetów w roku poprzedzającym rok budżetowy i jeden rok wcześniej. W ocenie autorów planowanie opierające się na budżecie w układzie zadaniowym powinno obejmować informację o przepływach finansowych w roku budżetowym oraz dwóch lat wstecz i dwóch lat następujących pod roku budżetowym. Taki pięcioletni okres planowania daje możliwość porównania wszystkich elementów nowej klasyfikacji budżetowej.

⁵ W Stanach Zjednoczonych budżet zadaniowy istnieje w tej czy innej formie odkąd pierwsza Komisja Hoovera zarekomendowała go w 1949 roku, por. F. Stevens Redburn, Robert J. Schea, *Performance Management and Budgeting*, M.E. Sharpe. Inc. 2008, page 211

⁶ G. William, *Arnold Performance Budgeting. What Works, What Doesn't*, Management Concepts 2008, page 3 and 8

⁷ J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006, s. 45.

⁸ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 38.

⁹ A. Schick, *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, „*OECD Journal on Budgeting*” 2003, vol. 3, no. 2, s. 101.

Z analizy opracowań odnoszących się do klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym wynika, że autorzy, definiując budżet w układzie zadaniowym, wskazują przede wszystkim na fakt, że jest to nowy, alternatywny sposób prezentacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów państwa, samorządu terytorialnego oraz innych związków publicznoprawnych i jednostek organizacyjnych realizujących zadania w sektorze publicznym (np. szpitale, szkoły, przedsiębiorstwa komunalne). Jego istotą jest wprowadzenie konkretnych celów, jakie stawia się przy realizacji określonych zadań i przede wszystkim mierników/wskaźników rzeczowych i ilościowych określających stopień osiągnięcia założonych celów. Wiąże on zatem dochody i wydatki z konkretnymi zadaniami, podzadaniami oraz określa działania zmierzające do realizacji określonych celów, którym przypisuje się mierniki stopnia ich realizacji. Zatem budżet w układzie zadaniowym jest instrumentem oceny efektywności pracy. Wprowadza nowoczesne metody zarządzania środkami publicznymi, bowiem czyni układ budżetowy czytelnym dla przeciętnego odbiorcy – szczególnie osób zasiadających w organach zarządzania ogólnego oraz obywateli. Dlatego budżet w układzie zadaniowym jest też metodą komunikowania się rządzących z obywatelami – w układzie tym, w sposób czytelny i wieloletni przedstawione są bowiem zadania, cele i mierniki oraz przyporządkowane im zasady finansowe¹⁰. Przedstawiona obywatelom w sposób czytelny informacja o planowanych działaniach jest podstawą udziału obywateli w realizacji zadań państwa i samorządu terytorialnego w ich najbliższym otoczeniu, jest też warunkiem sprawowania przez nich kontroli społecznej i ponoszenia społecznej odpowiedzialności za działania tych organizacji.

Wyniki badań własnych

Wdrożenie planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym jest niezbędnym warunkiem umożliwiającym wyeliminowanie braku wiedzy o gospodarce finansowej nie tylko wśród obywateli, ale też działaczy samorządowych i radnych. Prowadząc badania nad samorządem gminnym¹¹, nad realizowaną przez nie polityką finansową, a w ostatnich latach nad wdrożeniem transparentnych metod zarządzania, w tym wykorzystania lokalnych zasobów finansowych, autorzy wielokrotnie formułowali pod adresem lokalnych elit rządzących pytania odnoszące się do zasadności wdrożenia w gminach budżetu w układzie zadaniowym. Z przeprowadzonych badań wynika, że duża grupa radnych¹² z gmin Warmii i Mazur objętych badaniami nie wie, czy w ich gminach wdrożono, czy nie budżet w układzie zadaniowym. Uznając, że rada gmi-

¹⁰ A. J. Kozłowski, I. Z. Czaplicka-Kozłowska, *Zarządzanie finansami w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*. Pracownia Wydawnicza ElSet Olsztyn dla Wyższej Szkoły Biznesu w Pile, Piła 2011, s. 58

¹¹ W opracowaniu wykorzystano między innymi wyniki badań przeprowadzonych w latach 2006–2011 wśród lokalnych elit zarządzających. Wyniki zostały opublikowane w monografiach wskazanych w bibliografii do niniejszego opracowania. Badania empiryczne przeprowadzono we wszystkich 118 gminach Warmii i Mazur oraz porównawczo w 115 gminach Wielkopolski wybranych losowo.

¹² Badaniami objęto 2525 osób (1229 na Warmii i Mazurach i 1296 w Wielkopolsce).

ny jest lokalnym organem uchwałodawczym, organem stanowiącym prawo (swoistym lokalnym parlamentem), to taki stan świadomości radnych musi rodzić niepokój. Pomimo że w żadnej gminie na Warmii i Mazurach nie wdrożono budżetu zadaniowego (i tylko nielicznie w Wielkopolsce), to aż 56,9% radnych na Warmii i Mazurach i 43,1% w Wielkopolsce jest przekonanych, że w ich gminach opracowano plan dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Obowiązujące w Polsce prawo nakazuje opracowanie budżetu w układzie zadaniowym tylko w obrębie administracji scentralizowanej. W samorządach wdrożenie procedury opracowania budżetu w układzie zadaniowym oraz uchwalenie planu dochodów i wydatków w nowym układzie może dokonać się z inicjatywy władz samorządowych. Należy podkreślić, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby wdrożyć budżet w układzie zadaniowym, jako instrumentu umożliwiającego lepsze zarządzanie lokalnymi zasobami finansowymi – zatem wzbogacenie dotychczas obowiązującego układu wykonawczego o nowe elementy. Jak wskazują badania, radni z własnej inicjatywy nie podejmą uchwały wymuszającej na organie wykonawczym prac nad bardziej czytelnym układem planu dochodów i wydatków i oczekują w tej mierze na inicjatywę wójta lub na regulację parlamentu. Ich postawa wskazuje na rodzaj wewnętrznego ubezwłasnowolnienia i dlatego w ich przekonaniu powinna być regulacja w prawie państwowym nakazująca takie właśnie opracowanie planu dochodów i wydatków. Dla 23,5% radnych z Warmii i Mazur oraz 17,9% z Wielkopolski brak wdrożenia budżetu w układzie zadaniowym wynika z braku wiedzy o planowaniu opierającym się na planie dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Tylko nieliczni stwierdzili, że nie ma potrzeby wdrożenia planów finansowych w nowym układzie.

Niemal każda uchwała czy inny akt prawny przyjęty przez radę gminy niesie z sobą skutki finansowe. W przypadku uchwały budżetowej, której integralną częścią jest plan dochodów i wydatków, radni muszą zdecydować o gospodarce finansowej w ciągu całego roku budżetowego. Muszą zatem przewidzieć w planie dochodów wpływy do budżetu, a w planie wydatków wskazać przede wszystkim środki finansowe na realizację zadań obowiązkowych oraz tych, które w ocenie mieszkańców powinny być sfinansowane w pierwszej kolejności. Najczęściej swoje decyzje opierają na wcześniej przygotowanym przez organ wykonawczy projekcie, stąd tylko organ wykonawczy może być inicjatorem uchwały budżetowej. Aby udział organu stanowiącego w procedurze uchwałodawczej nie został sprowadzony do wymiaru formalnej/automatycznej akceptacji projektów organu wykonawczego, radni powinni znać zasady gospodarki finansowej oraz rozumieć układ wykonawczy planu dochodów i wydatków. Korzystając z zapisów art. 234 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący samorządu terytorialnego powinien określić wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy powinien przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej. Wyeliminowałoby to lukę kwalifikacyjną radnych, czyli różnicę między wiedzą posiadaną o zarządzaniu finansami publicznymi i niezbędną, aby rozumieć plany i gospodarkę finansową samorządów gminnych.

Aby rozpoznać tę kwestię, transparentność zarządzania finansami w samorządzie gminnym uczyniono przedmiotem prowadzonych badań. Uznano bowiem, że porównanie opinii o sobie, o innych radnych i o mieszkańcach w obszarze czytelności zarządzania finansami lokalnymi może okazać się interesujące z punktu widzenia formułowania końcowych wniosków. Dlatego zaproponowano trzy pytania mające podobny punkt odniesienia, bowiem dotyczący czytelności (rozumienia układu) planów dochodów i wydatków i jednocześnie oceny tej transparentności z punktu widzenia trzech podmiotów: po pierwsze samych badanych, po drugie innych radnych i po trzecie mieszkańców. Uznano, że radni swoje kwalifikacje ocenią bardzo wysoko i niechętnie będą przyznawać się do tego, że nie rozumieją aktów prawnych, które uchwalają. Dlatego poproszono ich o opinię o innych radnych i też mieszkańcach, aby pośrednio uzyskać informację, czy radni rozumieją układ wykonawczy budżetu – stąd czy rozumieją to co uchwalają. Jak zakładano, wyniki badań wskazują na interesującą zależność, bowiem badani wskazują, że sami rozumieją plan dochodów i wydatków (76,1% uważa, że zna obecny układ wykonawczy budżetu), ich koledzy radni w mniejszym stopniu rozumieją układ wykonawczy budżetu (54,9%) i tylko co czwarty mieszkaniec rozumie plan dochodów i wydatków. Jednocześnie wraz z przechodzeniem w wynikach od badanych radnych (4,4%), poprzez opinie o innych radnych (19,4%) aż do opinii radnych o znajomości obecnego układu wykonawczego budżetu do mieszkańców (39,7%), rośnie odsetek odpowiedzi „nie mam zdania”.

Wiedza o budżecie w układzie zadaniowym wskazuje na niepokojący stan kwalifikacji radnych do wykonywania swoich funkcji. Można w związku z tym postawić pytanie, czy radni dostrzegają ten problem, czy podejmują działania mające na celu podniesienie swoich kwalifikacji. Wreszcie jak jest z ich samokrytycyzmem? W prowadzonych badaniach zadano radnym również pytanie, jak oceniają swoje przygotowanie do wykonywania funkcji radnego. Pytanie miało charakter zamknięty, wskazano w nim ocenę od 10 (bardzo wysoko) do 1 (bardzo słabo) i poproszono o zakreślenie jednej z odpowiedzi. Gdyby przyjąć, że wartości 9 i 10 oznaczają bardzo dobre przygotowanie do pełnionej funkcji, a 7 i 8 dobre przygotowanie, to aż 70,2% badanych swoje przygotowanie ocenia jako dobre i bardzo dobre, a tylko 25,5%, (zakładając, że 5 i 6 oznacza dostateczne przygotowanie) jako dostateczne. Wobec nie-znajomości obecnego układu wykonawczego planu dochodów i wydatków można w odniesieniu do radnych mówić o swoistej hipokryzji oraz dualizmu świadomościowego, bowiem radni z jednej strony zdają sobie sprawę z tego, że nie rozumieją obecnego układu wykonawczego budżetu i z drugiej podkreślają swoje wysokie kwalifikacje do sprawowania funkcji radnego.

Czynniki determinujące wdrożenie budżetu w układzie zadaniowym

W uchwałach organów stanowiących gmin określających czynności, jakie należy podjąć przed opracowaniem i uchwaleniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego, można zauważyć najczęściej minimalistyczne i formalne podejście do pierwszego etapu procedury budżetowej – opracowywania budżetu. Bardzo często, konstruując budżet jednoroczny, zapomina się o strategii

rozwoju gminy, wieloletnim planie inwestycyjnym, studium uwarunkowań czy nawet misji, jaką określił sobie samorząd gminny. W planach nie bierze się pod uwagę programów wyborczych – być może dlatego, że zazwyczaj ich nie ma lub odnoszą się tylko do osoby kandydata i obietnic bez pokrycia, obietnic o których po dniu wyborów zapomina się. Budżet w układzie zadaniowym w samorządzie gminnym zmierza do podniesienia efektywności wykorzystania zasobów finansowych pozostających w dyspozycji władz lokalnych. Jego wdrożenie niewątpliwie wiąże się z koniecznością przygotowania niezbędnych warunków, w tym przygotowania kadr oraz zapewniania odpowiedniego oprogramowania informatycznego. Nowe zarządzanie publiczne będzie też wiązało się z potrzebą zmiany struktury urzędu, zgodnie z wymogami nowych zasad planowania budżetowego. Skuteczność i efektywność wykorzystania zasobów finansowych zostanie zapewniona wymuszoną w budżecie zadaniowym przejrzystością i konsolidacją wydatków oraz planowaniem wieloletnim. Wdrożenie budżetu w układzie zadaniowym ujawni w wymiarze lokalnym realizowaną politykę finansową, stąd udzieli odpowiedzi na wiele pytań, które dotychczas trudno było uzyskać, mimo jawności finansów publicznych. Czytelność i racjonalność lokalnej gospodarki finansowej zostanie zapewniona poprzez przypisanie do zadań, podzadań czy działań osób, komórek organizacyjnych czy jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego wykonujących te zadania. Tak skonstruowany budżet wskazuje nie tylko wielkość środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań ale – co jest szczególnie ważne – zapis celów i efektów/wyników, jakie udało się osiągnąć w dłuższej perspektywie czasu. W procedurze budżetowej przygotowanie budżetu zadaniowego winno być poprzedzone sporządzeniem dokumentu o charakterze strategicznym, w którym sformułowane zostaną długoterminowe priorytety samorządu terytorialnego czy jednostki organizacyjnej wykonującej zadania samorządu terytorialnego. W kolejnym etapie, za pomocą map strategii, powinno nastąpić przekształcenie celów strategicznych na cele operacyjne i mierniki, które można w prosty sposób monitorować. Podjęcie prac nad budżetem w układzie zadaniowym zależy od decyzji władz lokalnych, szczególnie osób pełniących funkcje gminnych organów wykonawczych. Budżet w układzie zadaniowym bowiem, obok szansy na podniesienie efektywności zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi, tworzy też instrument oceny działań, polityki i zarządzania w wymiarze lokalnym. Podejmowane zmiany zasad konstruowania budżetu prowadzą do zwiększenia jawności gospodarki finansowej i udziału obywateli w życiu państwa i samorządu terytorialnego¹³. Dla organów zarządzania ogólnego w samorządzie gminnym budżet w układzie zadaniowym niesie z sobą informację o skuteczności i racjonalności realizacji zadań przez lokalne przedsiębiorstwa i jednostki organizacyjne realizujące zadania publiczne. W takim wymiarze jest instrumentem zarządzania i oceny działań podejmowanych przez poszczególne podmioty.

¹³ A. J. Kozłowski, *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian*. Wyd. Uniwersytetu Warmińskiego-Mazurskiego, Olsztyn 2012, 186 i n.

Powszechnie w nauce przyjmuje się, że demokracja opiera się przede wszystkim na udziale obywateli w rządzeniu, stąd głównym podmiotem władzy w państwie i na każdym szczeblu w strukturze zarządzania, zatem i w samorządzie terytorialnym – jego suwerenem, jest wspólnota mieszkańców ustanowiona terytorialnie i upodmiotowiona prawem państwowym. Dlatego codzienne funkcjonowanie związku publicznoprawnego, jakim jest samorządowa gmina, w dużym stopniu zależy od reprezentanta mieszkańców – radnych zorganizowanych w organ uchwałodawczy. W polskim ustawodawstwie rada gminy (także powiatu i sejmik województwa) jest nie tylko organem stanowiącym ale i kontrolnym. Stanowiący charakter rady można sprowadzić do decydowania przez radę o podstawowych sprawach gminnej wspólnoty samorządowej, jakimi są: określenie podstaw ustroju i funkcjonowania gminy (statut), ustalenie kierunków rozwoju gminy (program gospodarczy) oraz zasad gospodarowania jej przestrzenią (plan zagospodarowania przestrzennego) i mieniem (uchwały w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu) oraz decydowanie o jej przychodach i wydatkach (budżet), w tym o podatkach i opłatach lokalnych (uchwały podatkowe)¹⁴.

Mimo że w hierarchii ważności organ wykonawczy znajduje się dopiero na trzecim miejscu po mieszkańcach tworzących samorząd gminny oraz radnych skupionych w organie uchwałodawczym, to wszystkie badania prowadzone wśród radnych i urzędników, także sondaże wśród obywateli, jednoznacznie w osobie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) widzą osobę mającą największy wpływ na sprawy dziejące się w samorządzie gminnym. Pomimo że ustawodawca przyznał im ograniczone uprawnienia, są oni postrzegani jako rządzący. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) niewątpliwie wykonuje najważniejszą funkcję w gminie i też jest osobą najbardziej wpływową, ze względu na uzbrojenie go w szerokie uprawnienia osoby kierującej sprawami gminy, reprezentanta gminy na zewnątrz wobec różnych instytucji i osób, wykonawcy zadań administracji rządowej, organu podatkowego oraz osoby utrzymującej kontakt z mieszkańcami i zespołem zarządzania ogólnego. Jednoosobowy gminny organ wykonawczy musi oprzeć się, z uwagi na złożone obowiązki i uprawnienia jemu przypisane, na zaufanych i wykwalifikowanych współpracownikach, szczególnie urzędnikach zatrudnionych w urzędzie gminy i kierownikach gminnych jednostek organizacyjnych¹⁵. Organ wykonawczy wdrażając budżet w układzie zadaniowym powinien udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego wdraża nowe zasady planowania finansowego i czego oczekuje od nowych metod gospodarki finansowej. Jest to niezbędne, aby wszyscy uczestnicy procesów zarządzania w samorządzie gminnym mogli być aktywnymi uczestnikami rozwoju lokalnego. Podjęcie prac nad wdrożeniem do planowania lokalnego budżetów w układzie zadaniowym, zależy przede wszystkim od harmonijnej

¹⁴ A. J. Kozłowski, *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012, s.86 i n.).

¹⁵ A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska: *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane problemy*. Pracownia Wydawnicza ElSet, Olsztyn 2010, s. 273 i n.

współpracy wszystkich uczestników zarządzania w wymiarze lokalnym, w tym szczególnie od umiejętnego zarządzania zmianą osoby pełniącej funkcję gminnego organu wykonawczego. Trzeba podkreślić, że nowy plan finansowy ujmujący dłuższą niż jednoroczną perspektywę czasu, ukazujący dotychczasowe dokonania oraz „uzewnętrzniający”, stąd upubliczniający i podający do wiadomości wszystkich efekty dotychczasowej pracy, może okazać się niewygodny dla osób wiele lat pełniących funkcję organu wykonawczego. Albowiem budżet w układzie zadaniowym, obok szansy na podniesienie efektywności zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi, tworzy też instrument oceny działań, polityki i zarządzania w wymiarze lokalnym – w tym przede wszystkim osób mających największy wpływ na decyzje w wymiarze lokalnym. Jednak z uwagi na spodziewane efekty w racjonalnym wykorzystaniu lokalnych zasobów finansowych, które mogą stać się wynikiem rywalizacji między jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania samorządu terytorialnego, wdrożenie nowego układu wykonawczego planu dochodów i wydatków, może okazać się korzystne dla lokalnej społeczności i organów zarządzających. Można oczekiwać, że wdrożenie nowych zasad planowania, obok wprowadzenia nowych metod komunikowania się rządzących z mieszkańcami, doprowadzi do poniesienia racjonalności wykorzystania lokalnych pieniędzy, zatem do ich pomnożenia – co powinno przełożyć się na uzyskanie wysokich ocen działalności i niewątpliwie sukcesu wyborczego.

Podsumowanie

W ostatnich latach, wiele samorządów gminnych dążąc do doskonalenia procesów zarządzania finansami, swoją politykę finansową oparto o plany wieloletnie, także plany dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Tym samym samorzady podjęły próbę zbudowania większego obszaru samodzielności, w tym samodzielności w prowadzonej gospodarce finansowej. Wiele gmin w Polsce podejmuje próbę wdrożenia nowej polityki finansowej – zmierzającej do większej transparentności i racjonalności zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi. Jednak nadal dominuje bierne podejście do finansów w wielu samorządach, sprowadzające się przede wszystkim do realizacji zadań obowiązkowych i małej aktywności w poszukiwaniu najbardziej wydajnych instrumentów wpływania na rozwój. Zaprezentowane wyniki badań wskazują na złożony obraz zarządzania w wymiarze municypalnym, odbiegający od transparentnych i demokratycznych mechanizmów znanych w rozwiniętych demokracjach świata, szczególnie w obszarze polityki finansowej. Wobec braku wiedzy radnych o gospodarce finansowej i też nieczytelnych informacji przekazywanych mieszkańcom, pozycja jednoosobowego organu wykonawczego jest dominująca – opiera się przede wszystkim o zasadę, że najlepiej rządzi się tymi, którzy nic nie wiedzą. Wobec braku transparentnych metod prowadzenia lokalnej polityki finansowej może to doprowadzić (jeżeli już tak nie jest) do wykorzystywania przez organ wykonawczy swojej funkcji przede wszystkim w celu realizacji swoich partykularnych interesów, interesów koterii czy grupy nieformalnej. Z tej perspektywy wdrożenie polityki gospodarczej opierającej się o transparentne plany i sprawozdania, ukazanie mechanizmów rządzenia,

wskazanie efektów lokalnej polityki rozwojowej – co byłoby możliwe wraz z wdrożeniem planowania opierającego się o budżet w układzie zadaniowym, wydaje się niemożliwe.

Wyniki badań świadczą o dużej dysproporcji w wiedzy radnych o tym co jest, czego nie ma i co powinno być w odniesieniu do nowego układu wykonawczego planu dochodów i wydatków – dokumentu, który w istotnym stopniu zmienia zasady funkcjonowania organu stanowiącego w samorządzie gminnym. Dlatego wydaje się niezbędne, wprowadzenie regulacji prawnych wymuszających wdrożenie transparentnych metod zarządzania – w pierw w gminach, następnie na wyższych szczeblach w strukturze zarządzania państwem. To bowiem zapewni możliwość porównywania efektów działania osób pełniących funkcje w organach zarządzania ogólnego w wymiarze realnym i rzeczywistym.

Bibliografia

- Hardt Ł., De Jong M., *Budżet zadaniowy, jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Sprawne Państwo Program Ernst & Young, Warszawa 2011.
- Kozłowski A.J., *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I. Z., *Zarządzanie finansami w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*. Pracownia Wydawnicza ElSet Olsztyn dla Wyższej Szkoły Biznesu w Pile, Piła 2011.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane problemy*. Pracownia Wydawnicza ElSet, Olsztyn 2010.
- Kozłowski A.J., *Samorząd terytorialny w Polsce. Historia, ustrój, finanse, zarządzanie*, Soft Vision Oficyna Wydawnicza Szczecin 1997
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Milton i Rose Friedman, *Tyrania status quo*; tł. Marzena Walasik, Wydaw. Panta, Sosnowiec 1997.
- Niewiadomski Z., (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Difin, Warszawa 2001.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006.
- Redburn Stevens F., Schea Robert J., *Performance Management and Budgeting*, M.E. Sharpe. Inc. 2008.
- Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2003.
- Schick A., *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, „*OECD Journal on Budgeting*” 2003, vol. 3, no. 2.
- Wemik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007.
- William G. Arnold, *Performance Budgeting: What Works, What Doesn't*, Management Concepts 2008, page 3 and 8.