

Milena Gęsina

Studenckie Koło Naukowe Menedżerów „TOP MANAGER”

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Budżet zadaniowy jako narzędzie zarządzania finansami gminy¹

Task budget as a tool of financial management in the commune

Streszczenie: Budżet zadaniowy jest narzędziem zarządzania finansami w gminie. Przyczynia się do zwiększenia efektywności i przejrzystości wykorzystania środków publicznych. W artykule podjęto próbę określenia roli budżetu zadaniowego w zarządzaniu gminą.

Słowa kluczowe: budżet, budżet zadaniowy, gmina, zarządzanie finansami

Abstract: Task budget is a method of financial management in the commune. Helps to increase efficiency and transparency in the use of public funds. The article attempts to identify the rank of the great performance budget management municipality.

Keywords: the budget, task budget, commune, financial management

Wstęp

Zasadniczym problemem, z którym boryka się każdy człowiek, organizacja czy jednostka samorządu terytorialnego, są pieniądze: skąd można je wziąć, jak zwiększyć ich ilość, jak je rozdzielić na realizację poszczególnych potrzeb, w jaki sposób uzyskać korzyści z ich posiadania? Metody pozyskiwania środków finansowych, a także ocena racjonalności gospodarowania tymi środkami przez władze lokalne stanowią główne aspekty zarządzania finansami gminy. Kluczowym elementem skutecznego zarządzania zasobami finansowymi jest prawidłowa konstrukcja budżetu.

Istota i zakres zarządzania finansami gminy

Zarządzanie jest rodzajem kierowania, które cechuje się prawem zarządzającego do decydowania lub współdecydowania o priorytetowych kierunkach rozwoju i podstawowych celach jednostki samorządowej². Zarządzanie finansami

¹ Artykuł napisany pod opieką naukową dr Edyty Bombiak.

² Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWE, Warszawa 2006, s. 56.

gminy można zdefiniować jako wieloelementowy proces, polegający na podejmowaniu przez władze samorządowe różnych decyzji i działań ze sobą powiązanych. Takie poczynania mają na celu maksymalizację ekonomicznych i społecznych efektów zgodnie z przyjętymi założeniami. To proces decyzyjny podporządkowany realizacji celu głównego samorządu, wykorzystujący pewne instrumenty, reguły i kryteria. Steruje przebiegiem zjawisk związanych z akumulowaniem i wydatkowaniem środków finansowych pozostawionych do dyspozycji gminy tak, aby umożliwiały najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych funduszy³.

Maria Jastrzębska definiuje zarządzanie finansami gminy jako całościowe zarządzanie środkami finansowymi, które ma na celu wykonanie wytycznych polityki finansowej jednostki samorządu, uzgadnianie realizacji tej polityki, nadzorowanie wykorzystania środków finansowych, a także ocenę rezultatów podjętych działań⁴.

Na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, że istotą zarządzania finansami gminy jest podejmowanie decyzji finansowych przez organy stanowiące i wykonawcze oraz sposób, w jaki je podejmują, jak reagują na zmieniające się warunki i zwiększające się coraz bardziej wymagania społeczności lokalnej.

Budżet jako instrument zarządzania finansami gminy

Budżety samorządowe, w tym budżety gmin, stanowią podstawowy element finansów publicznych i są powiązane z politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi funkcjami gmin. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego prowadzi niezależną gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który opracowuje się corocznie. Budżet jest podstawowym planem dochodów i wydatków na rok kalendarzowy. Ma on na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowości lokalnej i jest uchwalany przez organ stanowiący gminy i realizowany przez organ wykonawczy⁵. Dochody budżetowe są kształtowane poprzez wysokość stawek, udzielanie ulg i zwolnień podatkowych, uzyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania. Wydatki budżetowe to pieniężny i zewnętrzny wyraz realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań. Budżet jako narzędzie zarządzania gminą spełnia następujące funkcje⁶:

- zarządzania,
- optymalizacji lub marnotrawstwa finansów publicznych,
- promocyjną,
- demokratyczną lub autokratyczną,
- integracyjną.

³ Wakuła M., *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej Seria: Administracja i Zarządzanie Nr 82(9)/2009, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009, s. 110.

⁴ Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wyd. UG, Gdańsk, 1999, s. 12.

⁵ Salamacha A., *Budżet gminy jako źródło realizacji zadań bieżących i celów rozwojowych na przykładzie gminy Biała Podlaska*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2002, s. 312.

⁶ Wakuła M., *Wybrane...*, op. cit., s. 114.

Funkcja zarządzania jest główną funkcją budżetu, ponieważ w warunkach gospodarki pieniężnej wszystkie dziedziny działalności gminy muszą mieć odzwierciedlenie w budżecie. Zakres funkcji zarządzania obejmuje⁷:

- planowanie dochodów i wydatków,
- monitoring,
- kontrolę dochodów i wydatków pod względem merytorycznym i formalnym,
- możliwość podziału budżetu na część operacyjną i inwestycyjną,
- opracowywanie budżetu różnymi metodami,
- możliwość wydłużania i skracania okresów, na które jest sporządzany budżet.

Budżet odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu gminy. Poprawnie skonstruowany jest źródłem informacji dla decydentów. Dzięki niemu podejmowane są odpowiednie decyzje dotyczące planów finansowych i inwestycji. Dzięki budżetowi możliwe jest planowanie oraz kontrola dochodów i wydatków gminy. Może być on także instrumentem promującym działalność JST, przez co przyczynia się do pozyskania środków finansowych z zewnątrz.

Budżet zadaniowy – narzędzie racjonalizacji gospodarki finansowej JST

Najważniejszą cechą dobrego budżetu jest minimalizowanie rozbieżności między tym, co zostało zaplanowane w budżecie a tym, co zostało osiągnięte. Jednym z kluczowych narzędzi umożliwiających doskonalenie systemu zarządzania jednostkami samorządowymi jest budżet zadaniowy.

Budżet zadaniowy to plan finansowy gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego, w którym przewidywane wydatki zostaną ujęte zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową. Wcześniej jednak administracja przygotowuje w postaci zadań budżetowych szczegółowe rzeczowo-finansowe plany zamierzeń, jakie mają zrealizować dysponenti. Celem przygotowania budżetu gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego w układzie zadań jest lepsze związanie wydatków z efektami, jakim mają one służyć⁸.

Początki wprowadzania budżetu zadaniowego w Polsce sięgają roku 1994 kiedy w Krakowie rozpoczęto reformę metody planowania wydatków⁹. Przeprowadzone w latach dziewięćdziesiątych wdrożenia budżetu zadaniowego możliwe były dzięki realizacji programów finansowanych przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego USAID (największy to zakończony w roku 2000 Local Government Partnership Program) oraz brytyjski fundusz Know-How Fund. W roku 2009 wdrażaniem budżetu zadaniowego objęto 6 powiatów i 11 gmin województwa zachodniopomorskiego w ramach projektu finansowanego w ramach Priorytetu V (Dobre Rządzenie) Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Działanie 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁰.

⁷ Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa, 2002, s. 32.

⁸ Pakoński K. (red.), *Budżet. Zintegrowane zarządzanie finansami Poradnik dla gmin-3*. Wydawnictwo Municipium, Warszawa, 2000, s.16.

⁹ Owsiak S., *Budżet...*, op. cit, s. 131.

¹⁰ http://www.budzet-zadaniowy.com/budzet_zadaniowy_w_samorzadach/index.html, stan na 2.01.2015

Jak sama nazwa wskazuje, budżet zadaniowy ma określić:

- zadania jednostki terytorialnej do osiągnięcia w roku budżetowym, opisując cel realizacji i zaistniałą potrzebę jego realizacji,
- w określonym terminie kolejność oraz sposób wykonania inwestycji,
- osoby odpowiedzialne za wykonanie ustalonych zadań,
- szczegółowy kosztorys zamierzonych inwestycji, w tym podanie dodatkowych źródeł finansowania większych projektów.

Istotą budżetu zadaniowego jest podwyższanie efektywności wydatkowania finansów samorządowych. Budżet ten pozwala na osiągnięcie takich wyników, ponieważ¹¹:

- stanowi skuteczne narzędzie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, ukierunkowane na osiąganie zaplanowanych celów,
- dostarcza informacji o kosztach i wskaźnikach ekonomicznych poszczególnych usług finansowanych z budżetu,
- zwiększa wiarygodność jednostki samorządu terytorialnego w oczach kredytodawców,
- poprawia terminowość realizacji zadań, bo realizatorzy są wcześniej przygotowani do ich wykonania,
- pozwala podejmować lepsze decyzje i skuteczniej nadzorować postępy, a co za tym idzie – prowadzić skuteczną politykę kadrową,
- znacznie poprawia postać dokumentu budżetowego jako narzędzia komunikacji z mieszkańcami,
- dysponent otrzymuje wstępny limit środków, wewnątrz którego planuje; niezależnie od tego, czy chce zaproponować powiększenie wydatków czy nie, musi jasno określić, jaki będzie rezultat wydatków i jak zostanie zmierzony,
- oprócz rozliczenia środków następuje rozliczenie efektywności zrealizowania zadania,
- wymaga więcej pracy przy staranniejszym planowaniu i rejestracji kosztów, ale przyczynia się do znacznie efektywniejszego wydawania pieniędzy.

Budżet typu zadaniowego jako instrument racjonalizacji zarządzania jednostką samorządu terytorialnego charakteryzuje się swoimi zasadami, które mówią, że¹²:

- a) konstrukcja budżetu musi odzwierciedlać priorytety ustalone na dany rok i uchwalone odpowiednio wcześniej,
- b) projekt budżetu ma być oparty na szczegółowych planach zadań opracowanych według jednakowych zasad, o łącznym koszcie równym sumie wydatków w klasyfikacji budżetowej,
- c) wielkości i kierunki wydatkowanych środków mają wyraźnie wynikać ze sprecyzowanych i sparametryzowanych celów,
- d) dla wszystkich zadań budżetowych musi być sporządzona kalkulacja kosztu całkowitego; zadania te charakteryzują ponadto inne parametry, takie jak: zakres rzeczowy, plan realizacji, wskaźnik efektywności oraz harmonogram,

¹¹ Pakoński K. (red.), *Budżet...*, op. cit., s. 25.

¹² Owsiak S., *Budżet...*, op. cit., s. 94-95.

- e) sprawozdawczość musi pozwalać na porównanie poniesionych nakładów z osiągniętymi w danym okresie opisanymi efektami,
- f) dokument budżetowy musi zapewniać szerokiej grupie odbiorców dostęp do informacji oraz możliwość oceny przyjętych przez decydentów założeń,
- g) całość procesu budżetowego JST muszą regulować przyjęte procedury i narzędzia służące obiektywizacji oraz racjonalizacji procesu zarządzania jej finansami.

Dla każdej części budżetowej metodyka budżetu zadaniowego przewiduje następujące poziomy klasyfikacji zadaniowej¹³:

- **Zadanie** – tworzy główną jednostkę klasyfikacji budżetowej i grupuje wydatki;
- **Podzadanie** – to niższy stopień klasyfikacji, przypisane zostają do niego wydatki służące realizacji celów zadania;
- **Działanie** – to najniższy stopień klasyfikacji o charakterze operacyjnym, jest podstawowym ogniwem umożliwiającym osiągnięcie celu podzadania.

Poprzez zadanie budżetowe można rozumieć czynność, której rezultatem jest wypełnienie wieloletnich celów gminy oraz zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. Zadania sprecyzowane w budżecie zadaniowym powinny być identyczne z budżetem uchwalanym w układzie klasyfikacji budżetowej.¹⁴ Planowanie zadań to proces szczegółowego określenia: co, w jaki sposób, za ile, przez kogo i w jakim czasie zostanie zrobione. Każde zadanie jest identyfikowane za pomocą niepowtarzalnej w ramach danej jednostki nazwy zadania. Nazwa ta powinna odzwierciedlać treść zadania.

Zadania można podzielić ze względu na:

- rodzaj;
- odbiorcę produktu;
- czas realizacji.

Dla każdego zadania określa się:

- produkt, czyli wynik bezpośredni w ujęciu ilościowym;
- zasoby, jakie przewiduje się zaangażować;
- wskaźniki efektywności dla zmierzenia wydajności i skuteczności;
- harmonogram działań i wydatków z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej wymaganej ustawą o finansach publicznych.

Założeniem budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów.

Każde z zadań w budżecie zadaniowym zawiera:

- określony ilościowo cel,
- przewidziane do wykonania przedsięwzięcia,
- harmonogram realizacji działań i wydatków,

¹³ Świrska A., *Budżet zadaniowy jako metoda planowania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej Seria: Administracja i Zarządzanie Nr 83 (10) 2009, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009, s. 194.

¹⁴ Tamże, s.194.

- określenie zamierzonych skutków jakościowych,
- kalkulację kosztów, obejmującą środki własne, zakupy i zlecenia,
- określenie osoby odpowiedzialnej za realizację zadania.

Wszystkie te potrzeby przeprowadzane są według określonych procedur np. kontroli kosztów czy procedur związanych z wykonaniem zadań. W procesie tworzenia budżetu zadaniowego na szczeblu samorządowym istotną wagę przywiązuje się do szerokich konsultacji społecznych, opisu dokonanych wyborów oraz proponuje wariantowe prezentacje¹⁵.

Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów, oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane¹⁶. Stworzenie wskaźników odpowiadających realizowanym celom stanowi sprawę kluczową dla zwiększenia skuteczności zarządzania finansami gminy. Ogół mierników możliwych do wykorzystania w budżecie zadaniowym można podzielić na mierniki¹⁷:

- produktu (w jednostkach fizycznych lub finansowych) – odzwierciedlają produkty materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent w wyniku realizacji zadania – stanowią więc one bezpośrednią konsekwencję działań w ramach realizacji poszczególnych zadań w krótkim okresie;
- rezultatu – mierzą efekty (skutki) uzyskane w wyniku działań objętych zadaniem, realizowanych za pomocą odpowiednich wydatków;
- oddziaływania – odzwierciedlają wieloletnie konsekwencje realizacji zadania. Mogą one mierzyć bezpośrednie skutki wdrażania zadania uwidaczniające się po dłuższym okresie;
- skuteczności – mierzą stopień uzyskania założonych celów;
- efektywności – mierzą zależność pomiędzy nakładami i otrzymanymi efektami.

Mierniki wykorzystywane do oceny stopnia realizacji celu powinny być¹⁸:

- spójne z miernikami określonymi dla innych poziomów klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym,
- wiarygodne i zrozumiałe dla osób nie posiadających szczegółowej znajomości problemu,
- łatwe do monitorowania,
- akceptowalne przez jednostki realizujące określony cel,
- odpowiednie ilościowo, a więc ograniczające zakres wskaźników do minimum obejmującego pole obserwacji.

Podstawową zaletą budżetowania zadaniowego jest zwiększenie kontroli w zakresie wykonania zadań i efektywności wydatkowania środków publicznych na dane działanie. Skuteczność realizacji działań mierzona jest za pomocą mierników, które pokazują, na jakim poziomie jest dane zadanie w procesie jego realizacji. Budżet zadaniowy umożliwia powiązanie podziału środków

¹⁵ Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2006, s. 254.

¹⁶ Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce: reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, wyd. Difin, Warszawa, 2007, s. 26.

¹⁷ Skoczylas W., *Mierniki monitorowania celów i zadań jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 669, Szczecin 2011, s. 177.

¹⁸ Tamże, s. 177.

z jasno wyrażonymi oczekiwaniami oraz pozwala na określenie procedur, które powodują, że decyzje o podziale środków są przejrzyste i czytelne. Oprócz tego budżet ten dzieli obowiązki w zakresie wykonania poszczególnych zadań pomiędzy konkretne osoby w ramach struktur samorządowych, dzięki czemu łatwiej znaleźć osobę odpowiedzialną za realizację konkretnego zadania.

Zakończenie

Obecnie coraz więcej samorządów przykładą wagę do skuteczniejszego dysponowania swoimi dochodami. Wprowadzenie elementów budżetu w układzie zadaniowym w gminach, którego istotą jest zarządzanie środkami publicznymi poprzez odpowiednio skonkretyzowane cele, przyczynia się do udoskonalenia systemu zarządzania finansami. Realizacja budżetu zadaniowego prowadzi do bardziej efektywnej alokacji środków publicznych, co wiąże się z lepszym zaspokajaniem potrzeb mieszkańców gminy. Wymienione w artykule zalety i właściwości budżetu zadaniowego są bardzo ważne z punktu widzenia racjonalizacji zarządzania finansami w gminie.

Bibliografia

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, PWE*, Warszawa 2006.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wyd. UG, Gdańsk 1999.
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce: reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, wyd. Difin, Warszawa 2007.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002.
- Pakoński K. (red.), *Budżet. Zintegrowane zarządzanie finansami Poradnik dla gmin-3*. Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2000.
- Sałamacha A., *Budżet gminy jako źródło realizacji zadań bieżących i celów rozwojowych na przykładzie gminy Biała Podlaska*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, Wydawnictwo SGW, Warszawa 2002.
- Skoczylas W., *Mierniki monitorowania celów i zadań jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 669, Szczecin 2011.
- Świrski A., *Budżet zadaniowy jako metoda planowania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej, Seria: Administracja i Zarządzanie Nr 83 (10) 2009, Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009.
- Wakuła M., *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej Seria: Administracja i Zarządzanie Nr 82(9) 2009, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009.
- http://www.budżetadaniowy.com/budżet_zadaniowy_w_samorządach/index.html