



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Budzet-gminy-praca-magisterska-pdf-83

ZNACZENIE FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ  
W FINANSOWANIU ZADAŃ GMINY  
NA PRZYKŁADZIE GMIN  
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO  
AN APPLICATION OF THE EUROPEAN  
UNION FUNDS IN COMMUNITIES

Summary

Communities are the beneficiaries of the union funds within the framework of particular aims, priorities and programmes. The character of development policy pursued by self-governments still makes use of appearing possibilities in insignificant degree. It is necessary to innovate the local financial management policy and indicate the targets and tools ensuring their realisation. The ability of gaining financial means from all possible resources, especially in the field of technical and social infrastructure, environmental protection and fighting unemployment decides about development of the community.

1. Uwagi wstępne

Trójstopniowy podział terytorialny państwa wiąże się z decentralizacją zadań i kompetencji dotyczących zagadnienia wspierania inicjatyw gospodarczych. Konsekwencją funkcjonującego rozwiązania jest przeniesienie środka ciężkości w zakresie kształtowania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na najniższy szczebel działalności samorządu terytorialnego, jakim są gminy. Charakter prowadzonej przez samorządy polityki rozwojowej wciąż jeszcze wykorzystuje istniejące możliwości w nieznacznym stopniu. Potrzebne jest

wprowadzenie zmian w zakresie polityki zarządzania finansami lokalnymi oraz wskazanie celów i narzędzi zapewniających ich realizację. Umiejętność pozyskiwania środków z wszelkich możliwych źródeł, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia, decyduje o rozwoju gminy.

\* mgr, Studium Doktoranckie Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

2

157

Celem polityki Unii Europejskiej jest dążenie do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem polityki regionalnej UE. Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów środków unijnych w ramach poszczególnych celów, priorytetów i programów. Praca zawiera charakterystykę zadań gmin i źródeł ich finansowania ze szczególnym uwzględnieniem środków unijnych. Celem pracy jest określenie roli sprawnej absorpcji środków z UE w finansowaniu inwestycji gminnych. Badaniami objęto gminę Czarna i Żyraków w województwie podkarpackim.

## 2. Zadania gminy i źródła ich finansowania

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina [Konstytucja RP 1997], która tworzy wspólnotę posiadającą osobowość prawną. Zadania własne gminy realizowane są przez nią samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Patrzalek, s. 18]. Ustawa o samorządzie gminnym powierza gminie zaspokajanie zbiorowych potrzeb w zakresie ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg i mostów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, oczyszczalni ścieków komunalnych, organizacji wysypisk, edukacji, kultury itp.. W ogólnym ujęciu zadania te są realizowane ze środków własnych i subwencji należnych z tytułu prawa. Samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach i z upoważnienia państwa. To państwo określa zakres działania poszczególnych szczebli samorządowych, normuje ich ustrój prawny i wyposaża je w środki finansowe [Kosek-Wojnar, 2002, s. 13]. Zadania własne gminy można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne - realizowane, gdy jednostka dysponuje wystarczającymi środkami. Natomiast zadania zlecone ustawowo – na obligatoryjne lub powierzone na podstawie porozumienia z przekazującym zadanie organem administracji rządowej lub inną jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym określa, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zakres działania gminy jest zróżnicowany i szeroki. Koncentruje się on na wykonywaniu zadań w sferze lokalnych usług publicznych i w sferze zagospodarowania przestrzennego oraz w dziedzinach, na których funkcjonowanie władze gminy mogą oddziaływać poprzez stosowne narzędzia. Gmina może osiągać ważne cele rozwoju lokalnego, dotyczące utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy, dążenia do poprawy funkcjonowania lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zwalczania monopolistów i rozwijania konkurencji [Patrzalek 2004, s. 21].

3

158

Gmina ma zapewnione stałe dochody pochodzące zarówno ze źródeł włas-

nych, jak i dochodów publicznych. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP gmina ma prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. Może również samodzielnie regulować ich wysokość, kształtując wielkość wpływów poprzez przyjmowanie stawek, jak i stosowanie odpowiednich zwolnień i ulg. Gmina nie ma prawa wprowadzania własnych podatków i opłat nie przewidzianych w ustawie.

Podział dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Głównym źródłem dochodów własnych gminy są dochody z podatków i opłat. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego udziały w państwowych podatkach dochodowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT oraz podatku dochodowym od osób prawnych – CIT, zostały uznane za dochody własne JST [Ustawa, 2003]. Gmina ma prawo czerpać z części dochodów z podatku, który co do zasady stanowi źródło dochodów budżetu państwa. Ponadto mogą nimi być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z Unii Europejskiej;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Dochody obligatoryjne to podatki, opłaty i inne wpływy określone ustawowo, dochody z majątku gminy, subwencja ogólna z budżetu państwa. Potencjalne źródło dochodów stanowią również dotacje celowe na realizację zadań zleconych, wpływy z samoopodatkowania mieszkańców, spadki, zapisy i darowizny itp. Obok dochodów podatkowych, samorządy uzyskują dochody z opłat za świadczone lokalnie usługi oraz z dysponowania majątkiem komunalnym. Mogą tą drogą osiągnąć duże zyski, jednak gmina jako podmiot publiczny powinna kierować się przede wszystkim względem społecznym, a nie chęcią osiągnięcia korzyści majątkowych [Kopańska 2003, s. 34].

Zdolność finansowa jednostki samorządu terytorialnego, w odniesieniu do współfinansowania projektów unijnych, uzależniona jest od instrumentów współfinansowania rozwoju regionalnego z zasobów centralnych, w tym z budżetu państwa [Monitor 5/2007, s. 64]. Szczupłość środków własnych, jakimi dysponują gminy, oraz szeroki zakres działania sprawia, że konieczne staje się sięganie do zwrotnych źródeł, tj. kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Środki pozyskiwane w ten sposób traktowane są jednak nie jako dochody, ale przychody gmin, które umożliwiają realizację poważniejszych przedsięwzięć gospodarczych, gdyż pozwalają uzyskać stosunkowo szybko znaczną ilość środków finansowych koniecznych do wykonania danego zadania lub zadań inwestycyjnych [Kalisiak, Roluch 2000, s. 184].

4

159

### 3. Dostępność funduszy unijnych oraz możliwości ich pozyskiwania przez gminy

Począwszy od 1989 r. Polska stała się beneficjentem wielu zagranicznych instytucji, które wspierają transformację gospodarki naszego kraju. Znaczna część tej pomocy kierowana jest pośrednio lub bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialnego. Programy pomocowe obok wsparcia merytorycznego czy technicznego, oferują dotacje na inwestycje związane z zadaniami świadczonymi przez samorządy. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki pochodzące z programów Unii Europejskiej, a od 1 maja 2004 r. właściwych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Kopańska

2003, s. 47].

Od 2000 r. samorządy lokalne mogły korzystać z funduszy przedakcesyjnych, które miały cel infrastrukturalny i instytucjonalny – oznaczający przygotowanie podmiotów publicznych, w tym administracji samorządowej do korzystania z funduszy strukturalnych [Nawrot 2003, s. 193]. W ramach środków przedakcesyjnych Polska mogła korzystać z pomocy w ramach programów pomocowych: Phare, Ispa i Sapard.

Phare był programem bezzwrotnej pomocy finansowej UE dla państw Europy Środkowej, przeznaczony na rozwój instytucjonalny i wsparcie inwestycyjne. Wspierał na rzecz przedsiębiorczości; gminy mogły otrzymać środki finansowe na infrastrukturę.

Program Sapard utworzony dla wsparcia modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz uzyskania członkostwa w UE, kierowany był głównie do gmin. O dofinansowanie z programu ISPA, służącego ujednoczeniu poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w państwach ubiegających się o członkostwo w UE w zakresie transportu i ochrony środowiska, ubiegać się mogły tylko podmioty publiczne. Po akcesji zobowiązania płatnicze funduszu przejął Fundusz Spójności.

Obok efektów infrastrukturalnych korzystanie przez samorządy lokalne z funduszy przedakcesyjnych dało możliwość uzyskania doświadczenia i przygotowywania się do pozyskiwania funduszy strukturalnych.

1 maja 2004 r. programy przedakcesyjne zostały zastąpione przez instrumenty wspólnotowej polityki regionalnej – fundusze strukturalne:

- 1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy różnymi obszarami Unii);
- 2) Europejski Fundusz Społeczny (poprawa możliwości uzyskania zatrudnienia w UE);
- 3) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (wsparcie dla narodowych programów pomocy dla rolnictwa, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich);

5

160

- 4) Instrument Finansowy Rozwoju Rybołówstwa (wsparcie restrukturyzacji rybołówstwa).

Odrębnie występuje Fundusz Spójności (istniejący od 1993 r.), choć zasadniczo także i on służy finansowaniu przemian strukturalnych, ma jednak swe dodatkowe specyficzne cele oraz nieco odmienne zasady funkcjonowania. Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE, zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Samorząd wyznacza regiony, w których będą realizowane projekty, określa ilości środków przekazanych na region i typ działań służących spójności gospodarczo-społecznej. Podejmuje także działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, wspierania przepływu innowacji i dobrych praktyk do regionu oraz inwestycji w dorobek kulturowy i turystykę. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, ogół wydatków z funduszy strukturalnych przeznaczają się na realizację [Oręziak 2004, s. 151]:

1. celów priorytetowych (wspieranie rozwoju regionów opóźnionych, modernizacja systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia);
2. inicjatyw wspólnotowych;

3. przedsięwzięć innowacyjnych oraz pomocy technicznej.

Zarówno wolumen pomocy, jak i różnorodność jej kierunków sprawia, że środki z UE mogą być rzeczywistym impulsem rozwoju gospodarczego samorządów. Dobre skorzystanie z pomocy nie jest jednoznaczne ze skonsumowaniem wszystkich potencjalnie dostępnych środków, lecz takim ich ukierunkowaniem, aby dotacje pozwoliły na realizację planów rozwoju zapisanych w strategiach. Trzeba podkreślić, że środki unijne powinny być dostosowane do wcześniej tworzonych planów, a nie na odwrót [Kopańska 2003, s. 55]. Społeczności lokalne i organy władzy samorządowej, przygotowując strategię rozwoju oraz jej polityki wykonawcze, powinny określić źródła finansowania celów i zadań. Rozdział środków z funduszy strukturalnych pomiędzy państwa członkowskie odbywa się w oparciu o trzy cele:

- promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych;
- wsparcie przekształceń gospodarczych i społecznych obszarów o zaburzonej strukturze;
- wsparcie dostosowań i modernizacji polityki oraz systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia.

Polska została zakwalifikowana do pomocy w zakresie promocji rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych. Cel ten współrealizowany jest z funduszy strukturalnych oraz z Funduszu Spójności.

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej i sprawnego jej rozdysponowania Polska przygotowała Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-6

161

2006. Wprowadzono podział na działania: sektorowe programy operacyjne (SPO), a w przypadku wspierania rozwoju regionalnego - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Program ten jest adresowany do samorządów lokalnych i regionalnych. Jego celem jest doprowadzenie do wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji, przy jednoczesnym umożliwieniu długofalowego rozwoju gospodarczego kraju. W okresie programowania 2007-2013 każde z województw będzie realizowało własny program operacyjny zarządzany przez samorzady województw [Monitor 05/2007, s. 53].

W październiku 2006 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument o nazwie Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013, określający kierunki realizacji polityki spójności, definiujący cele i zakresy interwencji poszczególnych funduszy. W odpowiedzi na SWW kraje członkowskie przygotowały własne dokumenty zakładające strukturę korzystania ze środków UE w latach 2007-2013 w postaci Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz wypływających z nich programów operacyjnych.

W Polsce NSRO funkcjonują pod nazwą Narodowa Strategia Spójności; ich zadaniem jest określenie priorytetów i obszarów oraz systemu wdrażania funduszy unijnych. Polska w tym okresie będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W jej ramach może otrzymać ponad 67 mld euro podzielonych na interwencje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Celem strategicznym NSRO jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospo-

darczej i przestrzennej. Cele założone w NSRO będą realizowane za pomocą czterech programów operacyjnych o charakterze ogólnokrajowym: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna; jednego dla wschodnich terenów Polski : Rozwój Polski Wschodniej oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych, a także programów o charakterze międzynarodowym.

PO Rozwój Polski Wschodniej to pomoc rozwojowa przyznana przez Komisję Europejską dla pięciu regionów wschodniej Polski, wykazujących jednocześnie najniższe PKB na mieszkańca spośród wszystkich regionów Unii. Program będzie finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz dodatkowych środków rządowych. Program będzie dofinansowywał projekty inwestycyjne dotyczące wsparcia i rozwoju infrastruktury uczelni wyższych, w szczególności technicznych, oraz infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wspierania innowacyjności i nowoczesnych technologii w przedsiębiorstwach, a także promocji regionu. Ponadto w ramach programu będzie można realizować projekty poprawiające jakość miejskich systemów transportu

7

162

zbiorowego oraz inwestycje w: centra turystyki, targowe i kongresowe, infrastrukturę drogową i turystyczną.

Wszystkie programy operacyjne są podzielone na priorytety, a te na działania. Dla beneficjentów najważniejsze są działania programu operacyjnego. Dzięki nim wybierane są konkretne projekty, poprzez które gminy uzyskują wsparcie z funduszy strukturalnych na działania podejmowane w trzech głównych obszarach interwencji [Czerny, s.11]:

1. Środki na rozwój regionalny,
2. Środki na rozwój zasobów ludzkich,
3. Środki na rolnictwo i obszary wiejskie.

Beneficjentami pomocy w ramach Funduszu Spójności są samorządy terytorialne (gminy, związki gmin) oraz przedsiębiorstwa komunalne. Najbliższe lata wymagać będą wzmożonego wysiłku zarówno instytucji zaangażowanych we wdrażanie, jak i beneficjentów, ponieważ od 2007 r. równolegle realizowane są dwa duże programy pomocowe – Fundusz Spójności oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Zarówno beneficjenci, jak i instytucje zaangażowane we wdrażanie Funduszu Spójności w Polsce mają już bogate doświadczenie, które powinno się przełożyć na sprawniejsze wdrażanie projektów, odpowiednie tempo wydatkowania, a także rozwiązanie podstawowych problemów w realizacji inwestycji. Barię absorpcji środków Funduszu Spójności jest niedoszacowanie wartości projektów na etapie planowania, skutkujące niedoborem środków na dalszą realizację. Zakres pomocy unijnej jest bardzo szeroki, a jednostki samorządu terytorialnego są jej największym odbiorcą. Wynika to przede wszystkim z roli, jaką pełnią w rozwoju gospodarczym regionów na poziomie lokalnym. W związku z tym do nich należy przygotowanie najważniejszych projektów związanych z infrastrukturą.

4. Analiza udziału środków funduszy Unii Europejskiej w dochodach gmin w latach 2003 - 2007

Wielkość środków budżetowych, jakimi dysponuje samorząd gminny jest podstawowym czynnikiem określającym możliwości rozbudowy infrastruktury technicznej i zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców gminy. Tabela 1

przedstawia zadania inwestycyjne realizowane w gminach z udziałem środków unijnych w latach 2003 – 2007.

8

163

Tabela 1. Udział środków unijnych w dochodach budżetowych badanych gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent

Nazwa

zadania

Program

Realizacja

Rok

realizacji

Środki

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe (w

zł)

Dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

(w

zł)

Udział

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe (w

%

)

Gm  
in  
a C  
zarn  
a

Budowa oczyszczalni ście-  
ków w Głowaczowej z sie-  
cią kanalizacji

SAPARD  
2003 1 032 174  
18 822 734  
5,48

Budowa oczyszczalni ście-  
ków z siecią kanalizacji i  
przykanalików w Borowej

2004  
1 014 018  
18 811 530  
8,58

Budowa sieci kanalizacji i  
przykanalików w Chotowej

599 508  
Budowa drogi gminnej  
Stara Jastrzębka - Górny  
Koniec

2005  
342 269  
24 500 797  
2,38

Budowa drogi gminnej w  
Przyborowie

125 670

Budowa drogi gminnej w  
Żdżarach

114 547

Centrum Kulturalno -Infor-  
matyczne w Chotowej

SPO

2006  
285 883  
25 464 201  
1,12

Poszerzenie oferty tury-  
styczno-kulturalnej w Czar-  
nej poprzez rozwój infra-  
struktury lokalnej (budowa  
basenu)

ZPORR

2007  
4 596 754



(plan)  
28 564 699  
(plan)  
16,92  
Rozbudowa ujęcia wody w  
Żdżarach  
123 149  
Budowa kanalizacji sanitar-  
nej w gminie Czarna;  
FS  
113 646  
(plan)  
Gm  
in  
a Ż  
y  
raków  
Budowa kanalizacji w miej-  
scowości Wola Wielka  
SAPARD  
2003  
902 706  
17 205 245  
6,38  
Budowa drogi w miejsco-  
wości Zawierzbie  
195 825  
Budowa drogi Bobrowa -  
Wola Żyrakowska  
2004  
315 167  
18 960 031  
4,47  
Budowa drogi Nagoszyn -  
Cieszęciny  
532 926  
9  
164  
Benefic-jent  
Nazw  
a zad  
an  
ia  
Prog  
ram  
Rok  
realizacji  
Ś  
ro  
d

k  
i u  
n  
ijne (w  
zł)  
Do  
chody  
g  
m  
iny  
ogó  
łem  
(w  
zł)  
U  
d  
ział śro  
d  
ków u  
n  
ij-  
nych  
w do  
cho  
d  
ach  
g  
m  
iny ogó  
łem (w  
%  
)  
Gm  
in  
a Ż  
y  
raków  
Budowa kanalizacji w Woli  
Żyrakowskiej, Żyrakowie  
i oczyszczalni ścieków w  
Woli Żyrakowskiej  
Kształtowanie centrum wsi  
Zasów  
PHARE  
2005  
1 477 023 22 441 473  
6,58  
2006  
2 419 328  
25 669 258

10,25

SPO

211 745

Budowa kanalizacji sanitarnej w gminie Żyraków

FS

2007

2 719 380 28 564 699

9,52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007 badanych gmin

Realizowane przez gminy projekty stanowią inwestycje w infrastrukturę podstawową w celu zwiększenia konkurencyjności regionu. W badanych gminach poziom dochodów ogółem wykazuje tendencję wzrostową. W gminie Czarna w 2005 r. dochody ogółem zwiększyły się aż o 30% w porównaniu do 2004 r. W gminie Żyraków w tym samym okresie dochody wzrosły o 18%. Gminy są aktywne w pozyskiwaniu funduszy unijnych na realizację inwestycji. W latach 2003 – 2005 budżet zasilały dochody ze środków przedakcesyjnych, a od 2006 r. środki z funduszy strukturalnych. W 2003 r. udział funduszy unijnych wyniósł w gminie Czarna 5,48 %, a w 2007 r. 16,92 % ogółu dochodów gminy. W gminie Żyraków w 2003 r. udział środków unijnych wynosił - 6,38%, w 2006 r. – 10,25%, a w 2007 r. przewidziany jest na poziomie 9,52%. Badane gminy są bardzo dobrze zarządzane i prowadzą aktywną politykę rozwojową. W grudniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych [Monitor 01/2007, s. 30]. W rezultacie wprowadzono uproszczenia w systemie wdrażania usprawniających proces rozliczeń środków UE oraz ograniczających obowiązki i obciążenia beneficjentów. Znaczna część dochodów gmin przeznaczona jest na wydatki podstawowe, a tylko nieznaczny odsetek przeznacza się na cele rozwojowe. Dlatego dla finansowania potrzeb rozwojowych konieczne jest pozyskiwanie dodatkowych środków. Gminy mogą je pozyskiwać w ramach krajowych fundacji i funduszy oraz zagranicznych środków pomocowych. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki strukturalne.

Przedstawione poniżej zestawienie wydatków, tabela 3, obrazuje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach w gminie Czarna i Żyraków.

10

165

Tabela 2. Wydatki gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent Rok realizacji

Wydatki gminy

ogółem

(w zł)

Wydatki inwestycyjne gminy (w zł)

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem

( w %)

Gm

in

a C  
zarn  
a  
2003  
18 804 982  
5 475 120  
29,12  
2004  
22 475 006  
6 396 061  
28,46  
2005  
23 058 110  
4 485 889  
19,45  
2006  
26 112 722  
3 470 770  
13,29  
2007  
29 610 360  
8 878 702  
29,99

Gm  
in  
a Ż  
y  
raków  
2003  
17 843 482  
4 028 124  
22,57  
2004  
19 689 921  
3 289 445  
16,71  
2005  
25 252 235  
7 518 116  
29,77  
2006  
26 427 018  
6 248 240  
23,64  
2007  
31 302 704  
9 700 016  
30,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007  
badanych gmin

W gminie Czarna w 2006 r. udział wydatków inwestycyjnych stanowi 13% wydatków gminy ogółem, a w 2007 r. wzrósł aż do 30%. W gminie Żyraków udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem w 2006 r. wyniósł 24%, a w 2007 r. 31%. Udział środków pochodzących z funduszy europejskich stanowi znaczące źródło dochodów budżetów badanych gmin.

Gminy w Polsce nie miały szans w pełni efektywnie wykorzystać dostępnych z UE środków.

Zgodnie z raportem NIK, dotyczącym stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce na lata 2004-2006, niski stopień wykorzystania wynikał z następujących czynników:

- opóźnień w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów oraz konieczności ich ciągłej nowelizacji;
- zbyt skomplikowanych procedur, co utrudniało terminowe sporządzenie wniosków o płatność i refundację;
- nieprawidłowej organizacji pracy, dużej rotacji kadr.

#### 5. Uwagi końcowe

Ważną rolę w procesie absorpcji środków pomocowych odgrywa sprawność instytucjonalna gmin, bowiem pozyskanie i efektywne wykorzystanie funduszy europejskich wymaga umiejętności sprawnego programowania, finansowania i monitorowania.

11

166

Według informacji podawanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poziom kontraktacji w ramach wszystkich programów operacyjnych osiągnął na koniec grudnia 2006 r. średnio 91%. Możemy mówić o wyjątkowo skutecznym przebiegającym procesie wykorzystania środków unijnych.

Podstawową barierą absorpcji przez samorządy lokalne środków z UE jest zapewnienie odpowiednich środków publicznych na przygotowanie i sfinansowanie projektów inwestycyjnych w ramach tzw. wkładu własnego. Środki unijne wypłacane są na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków. Poziom absorpcji środków europejskich zależy także od instytucjonalnego zaplecza prowadzonej polityki regionalnej. Doświadczenia z korzystania przez gminy z funduszy przedakcesyjnych wskazują, że wiele z nich nie podejmuje nawet starań o te fundusze. Przyczyna tkwi nie tylko w braku środków na współfinansowanie projektów. Pojawia się szereg warunków, którym nie mogą, a czasem nie chcą sprostać. Są to m. in. procedury perfekcyjnego przygotowania wniosków, poddanie się monitoringowi ze strony UE oraz zgodność wykonania fizycznego z finansowym.

Badane gminy rozpoczęły pozyskiwanie środków unijnych z funduszy przedakcesyjnych, a nabyte doświadczenia pomogły w skutecznym staraniu o środki dostępne z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wysoki poziom absorpcji funduszy unijnych przez badane gminy pozwala na prowadzenie aktywnej polityki rozwojowej, a przedsiębiorczość oraz sprawne zarządzanie sprzyja pokonywaniu barier i pozyskiwaniu funduszy unijnych.

#### Literatura

1. Chmara M., Leksykon samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999.
2. Czerny I., Kaliszu A., „Gazeta Samorządu i Administracji”, Sięgnij po euro. Programy Unii Europejskiej dla Polski, Warszawa 2004.
3. Kalisiak M., Roluch W., Działalność gospodarcza gmin i powiatu, Za-

chodnie Centrum Organizacyjne, Zielona Góra, 2000.

4. Kopańska A., Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.

5. Kornberger-Sokołowska E., Problemy pozyskiwania ośrodków unijnych przez polskie jednostki samorządowe, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

6. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Finanse samorządu terytorialnego, Akademia Ekonomiczna Kraków, 2002.

7. Na co będziemy mogli przeznaczyć unijne ośrodki, „Monitor Unii Europejskiej” nr 3/07.

12

167

8. Nawrot B., Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań, 2003.

9. Oręziak L., Finanse Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

10. Patrzalek L., Finanse Samorządu Terytorialnego, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

11. Podsumowanie wypadu dobrze, „Monitor Unii Europejskiej” nr 1/2007.

12. Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007 – 2013, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

13. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 158-162.

14. Weiss E., Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską, Wydawnictwo „I-Bis”, Wrocław 2003.

15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, art. 164 ust. 1.

16. Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966.

17. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1996.

18. Ustawa z dnia 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607.

19. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, nr 9, poz.43.

20. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

21. [www.ue/fundusze/strukturalne.pl](http://www.ue/fundusze/strukturalne.pl)

22. [www.fundacja-pe.org.pl](http://www.fundacja-pe.org.pl)

23. [www.fundusze-strukturalne.pl](http://www.fundusze-strukturalne.pl)

24. [www.samorzad.pap.com.pl](http://www.samorzad.pap.com.pl)

25. [www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki\\_kontroli\\_wstep/inform2006/2006054](http://www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2006/2006054)

MODERN MANAGEMENT REVIEW

2015

MMR, vol. XX, 22 (3/2015), pp. 145-158

July-September

Antoni OLAK1

Bożena SOWA2

BUDŻET ZADANIOWY JAKO NOWA METODA

## ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI

Reaktywowany w Polsce w 1990 r. samorząd jest oparty na doświadczeniach samorządów lokalnych Europy Zachodniej. Występujący podział zadań publicznych w powstałych strukturach między organy administracji rządowej i samorządowej (województwa, powiaty i gminy) pociąga za sobą także konieczność podziału dochodów publicznych.

Bez właściwie dokonanego podziału dochodów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, które w myśl konstytucji realizują istotną część zadań publicznych, mogą stać się niezdolne do wykonania nałożonych na nich obowiązków. Obecnie samorządy działają w szybko zmieniającym się środowisku, co zmusiło władze do efektywnego zarządzania tymi jednostkami. W zarządzaniu tym szczególną rolę odgrywa zarządzanie finansami, w którym znajdują odzwierciedlenie wszystkie decyzje podejmowane w jednostce samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że skuteczność, powodzenie oraz aktywność władz samorządowych w rozwoju jednostki w dużym stopniu zależą od umiejętności, kwalifikacji i doświadczenia władz samorządowych. Jednymi z ważniejszych narzędzi są między innymi możliwość kształtowania budżetu gminnego, zarządzanie majątkiem komunalnym, możliwość planowania w zakresie rozwoju lokalnego, możliwość wspierania sektora małej i średniej przedsiębiorczości. Nieodzownym czynnikiem, katalizatorem rozwoju lokalnego są oczywiście środki finansowe, stanowiące podstawę realizacji planowanych zadań. Planowanie i realizacja wydatków ze środków publicznych to jedno z największych wyzwań związanych z zarządzaniem publicznym. Podczas planowania należy wybrać najlepszą alokację środków publicznych z uwzględnieniem zgłaszanych potrzeb społeczno-gospodarczych. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie budżetu zadaniowego jako nowej metody zarządzania finansami publicznymi: począwszy od budżetu centralnego, a skończywszy na budżetach najniższego szczebla. Szczególną uwagę zwrócono na cele i zadania budżetu, jak również jego mierniki pozwalające na ocenę jego efektywności. Publikacja ma charakter teoretyczny i odnosi się do analizy kwestii budżetu zadaniowego na gruncie finansów publicznych, zwłaszcza w kontekście budżetu centralnego państwa.

Słowa kluczowe: rząd, władze lokalne, finanse publiczne, budżet, zadania publiczne.

### 1. WPROWADZENIE

Współcześnie jednostki samorządu terytorialnego działają w szybko zmieniającym się otoczeniu, co wymusza na ich władzach sprawne zarządzanie. Szczególna rola przypada tutaj zarządzaniu finansami<sup>3</sup>.

1 Antoni Olak, prof. nadzw. dr hab. Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Św. Katedra Bezpieczeństwa Narodowego, ul. Akademicka 12 (os. Pułanki), 27-400 Ostrowiec Św., e-mail: antonio130@vp.pl

2 Bożena Sowa, dr, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemysłu, Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie, Katedra Nauk o Zarządzaniu i Ekonomii; ul. Cegielniana 14, 35-505 Rzeszów; e-mail: bozenas@wspia.eu, tel.: 017 867 04 88 (autor korespondencyjny)

2

146

A. Olak, B. Sowa

Występujący w powstałych strukturach podział zadań publicznych między organy administracji rządowej i samorządowej (województwa, powiaty i gminy) pociąga za sobą także konieczność podziału dochodów publicznych. Stanowią one kluczową, materialną bazę wykonywania zadań publicznych<sup>4</sup>. Bez właściwie dokonanego podziału dochodów publicznych jednostki samorządu terytorialnego, które w myśl konstytucji<sup>5</sup> realizują istotną część zadań publicznych, mogą stać się niezdolne do wykonania nałożonych na nich obowiązków<sup>6</sup>.

W zakresie finansów znajdują odzwierciedlenie wszystkie decyzje podejmowane

w jednostce samorządu terytorialnego. Efektywność tego zarządzania wymaga gospodarowania środkami publicznymi w sposób zapewniający wydatkowanie tych środków zgodnie z celami i zadaniami o charakterze publicznym<sup>7</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie budżetu zadaniowego jako nowej metody zarządzania finansami publicznymi, poczynając od budżetu centralnego, a skończywszy na budżetach najniższego szczebla. Szczególną uwagę zwrócono na cele i zadania budżetu, jak również jego mierniki pozwalające na ocenę jego efektywności.

## 2. BUDŻET ZADANIOWY – ISTOTA I ZAŁOŻENIA

Planowanie i realizacja wydatków ze środków publicznych to jedno z największych wyzwań związanych z zarządzaniem publicznym<sup>8</sup>. Podczas planowania należy wybrać najlepszą alokację środków publicznych z uwzględnieniem zgłaszanych potrzeb społeczno-gospodarczych. Przy wyborze celów, które mają być realizowane za pomocą środków publicznych, należy uwzględnić możliwości strategiczne rozwoju państwa oraz jednostek samorządowych niższego szczebla, a także uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne w kontekście wieloletniej perspektywy.

Jednym z kluczowych narzędzi umożliwiających doskonalenie systemu zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest budżet zadaniowy stanowiący metodę zarządzania finansami publicznymi stosowaną w systemach finansów publicznych wielu

3 Szerzej P. Dziekański, *Gospodarka finansowa powiatów województwa świętokrzyskiego w świetle polskiego*

prawa i danych ekonomicznych, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe” 2008/500, „Ekonomiczne Problemy Usług” 21, s. 302–312.

4 Szerzej A. Olak, *Terytorialny marketing mix – produkt, cena, dystrybucja, promocja*, [w:] A. Olak, P. Dziekański, S. Pytka, *Marketing Terytorialny – gmina i jej promocja*, Multiprint, S.R.O, Końskie–Ostrowiec–Zagnańsk 2014, s. 26–34.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

6 Szerzej B. Sowa, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego jako podstawa planowania przedsięwzięć inwestycyj-*

*nych*, [w:] *Przedsiębiorczość. Uwarunkowania i przejawy w procesie funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Podręczniki Uczelniane” 113, red. K. Jaremczuk, L. Kliszczak, W. Kalita, R. Kostecki, M. Kurek, W. Kuźniar, P. Niemczuk, B. Sowa, J. Strojny, *Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl–Rzeszów 2012*, s. 131–150.

7 Zob. A. Kister, A. Zbroja, *Budżet zadaniowy jako forma kontroli zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Ekonomia” 2012/2.

8 Szerzej P. Dziekański, *Wpływ polityki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego na rozwój regionu świętokrzyskiego*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni*, red. J. Kot, Akademia Świętokrzyska w Kielcach, Wydział Zarządzania i Administracji, Instytut Ekonomii, Kielce 2007, s. 183–191; B. Sowa, *Gospodarka finansowa gminy-wybrane aspekty*, [w:] *Samorząd gminy w świetle badań empirycznych*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, *Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl–Rzeszów 2014*, s. 256–263.

3

Budżet zadaniowy jako nowa metoda...

147

krajów członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, Organization for Economic Cooperation and Development), a także zalecaną przez Komisję Europejską<sup>9</sup>. Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi przez odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane cele na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników<sup>10</sup>. Istota budżetu zadaniowego sprowadza się zatem do tego, że<sup>11</sup>:



budżet jest traktowany jako plan sfinansowania dokładnie określonej listy zadań publicznych; każdemu z zadań finansowanych środkami ujętymi w budżecie przypisana jest nie tylko kwota środków, które mogą być wydatkowane na realizację danego zadania, ale i wskaźniki wykonania zadań, których osiągnięcie jest celem – ma mu służyć dokonywanie wydatków publicznych i powinien on być osiągnięty w danym roku budżetowym;

rozliczenie organu wykonawczego z wykonania budżetu polega na jednoczesnym sprawdzeniu przestrzegania limitów wydatków i stopnia wykonania założonych zadań, a nieosiągnięcie wyznaczonych celów, mimo wykorzystania pełnego limitu wydatków, traktowane jest w istocie rzeczy tak samo jak przekroczenie limitu wydatków.

Odnosząc pojęcie budżetu zadaniowego do jednostek samorządu terytorialnego, można powiedzieć, że budżet zadaniowy stanowi nowoczesną formę zarządzania finansami tych jednostek. Nie jest to jedynie dokument końcowy, ale całościowy system planowania, wykonywania oraz sprawozdawczości. Zakres informacji, który opisowo jest podawany w budżecie zadaniowym, umożliwia społeczności lokalnej oraz inwestorom „wyrobinienie” własnego zdania odnośnie do kondycji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego, kosztów planowanych inwestycji i kosztów funkcjonowania samorządu<sup>12</sup>. Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością jednostki samorządu terytorialnego przez ujęcie tej działalności w formie zadań. Dotyczy to zarówno kompetencji ustawowych, obowiązków zleconych przez administrację rządową, jak i innych zadań wynikających z woli samorządu, określonych na podstawie priorytetów zawartych w programie gospodarczym czy strategii rozwoju oraz na podstawie potrzeb mieszkańców<sup>13</sup>. W stosunku do układu tradycyjnego budżet zadaniowy stanowi alternatywny podział klasyfikacji budżetowej (dział – rozdział – paragraf), sposób opracowywania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala on na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, a w rezultacie – właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców<sup>14</sup>.

9 Budżet zadaniowy w administracji publicznej, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 22.

10 Budżet zadaniowy w Polsce. Reorganizacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007, s. 26.

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

12 M. Olczak, Budżet zadaniowy. Zalety i obawy, „Wspólnota” 2000/32.

13 Ibidem.

14 K. Domański, B. Kozyra, J. Szołno-Koguc, Narzędzia efektywnego zarządzania – planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym, Brytyjski Fundusz Know How, Fundusz Współpracy, Warszawa 2000, s. 7.

4

148

A. Olak, B. Sowa

Tabela 1. Różnice między budżetem zadaniowym a budżetem tradycyjnym

Budżet tradycyjny

Budżet zadaniowy

Utrudnione powiązanie z celami jednostki samorządu terytorialnego oraz kontroli skuteczności w realizacji zadań

Sprzyja sprecyzowaniu celów jednostki samorządu terytorialnego i monitorowaniu skuteczno-

ści realizacji tych celów

Wydatki budżetu nie są zintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego

Globalne podejście do wydatków sektora publicznego

Utrudniona hierarchizacja wydatków

Hierarchia wydatków i instrumentów według istotności rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Brak wiedzy o efektywności poniesionych wydatków

Pomiar skutków nakładów do efektów – pomiar efektywności działania jednostki samorządu terytorialnego

Ujęcie statyczne – rok budżetowy.

Podejście długofalowe – budżet roczny wynikający z wieloletniego programowania budżetowego

Klasyfikacja budżetowa wymagająca specjalistycznej wiedzy

Czytelna informacja o wydatkach budżetowych

Dysponent administruje środkami

Dysponent zarządza środkami – jest odpowiedzialny za realizację programu

Źródło: M. Kaczmarek, Budżet zadaniowy jako sprawne narzędzie zarządzania finansami publicznymi, <http://uoo.univ.szczecin.pl/~marcink/index> (dostęp: 2.06.2015).

Budżet zadaniowy pozwala stwierdzić, które zadania są najważniejsze, oraz pozwala – za pomocą mierników – określić, w jakim stopniu zostały one wykonane. Obecnie przy opracowaniu planu wydatków budżetowych dominuje podejście kosztowe, polegające na historycznej analizie wielkości ponoszonych wydatków, a następnie na określeniu kosztów utrzymania posiadanych zasobów. Taki sposób planowania nie pozwala na uwzględnienie – w wystarczający sposób – celowości ponoszonych wydatków oraz ich efektywności<sup>15</sup>.

### 3. BUDŻET ZADANIOWY W POLSCE

Prezentując przebieg wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce, należy oddzielić kwestie związane z pracami dotyczącymi budżetu zadaniowego na szczeblu centralnym i lokalnym, ponieważ początki tych prac odnoszą się do różnych okresów.

Prace nad budżetem zadaniowym, zwanym budżetem wyników oraz budżetem zorientowanym na efekty, rozpoczęto w Polsce w 2006 r.<sup>16</sup> W pierwszym kwartale 2006 r. polski rząd podjął decyzję dotyczącą rozpoczęcia prac nad reformą finansów publicznych w zakresie wprowadzenia nowoczesnej metody budżetowania i zarządzania budżetem państwa, zorientowanej na cele i rezultaty oraz opartej na planowaniu wieloletnim: budżet-  
15 Budżet zadaniowy w Polsce...op. cit., s. 9.

16 A. Kister, A. Zdroja, Budżet zadaniowy jako forma kontroli zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie jednostki oświatowej, „Zeszyty Naukowe WSEI, Ekonomia” 5/2 (2012), s. 254.

cie zadaniowym<sup>17</sup>. Metoda ta miała nawiązywać do systemów stosowanych w wielu państwach OECD, a w ostatnich latach – również w licznych, nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Decyzję tę podjęto w celu poprawienia skuteczności, efektywności oraz przejrzystości wydatków budżetu państwa. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za rozpoczęciem tych prac było to, że wprowadzenie przez kraje naszego regionu nowych metod budżetowania zorientowanego na efekty jest zalecane i promowane przez Komisję Europejską oraz instytucje międzynarodowe (m.in. OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Organizację Narodów Zjednoczonych) oraz że jest to ważny element reformowania systemu finansów publicznych w kierunku ich unowocześnienia oraz usprawnienia<sup>18</sup>.

Prace nad reformą rozpoczęto w kwietniu 2006 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W pierwszej połowie 2006 r. opracowano pierwszy dokument o charakterze metodycznym, stanowiący załączek polskiej myśli w zakresie nowoczesnych metod budżetowania w sektorze finansów publicznych<sup>19</sup>.

Znaczącym krokiem w przygotowaniu odpowiednich warunków do rozpoczęcia reformy było umieszczenie zapisów, dotyczących budżetowania zadaniowego w podstawowych dokumentach programowych i strategicznych rządu – Krajowym Programie Reform, Strategii Rozwoju Kraju, a także rozpoczęcie starań, aby wydatki na tę reformę zostały ujęte w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>20</sup>.

Na początku drugiej połowy 2006 r. prace nad reformą weszły w kolejny etap o charakterze operacyjnym, w którego ramach zdecydowano, aby na podstawie opracowanej metodyki podjąć próbę sporządzenia pierwszego modelu budżetu zadaniowego państwa w zakresie dwóch części budżetowych: części 28 Nauka oraz części 38 Szkolnictwo Wyższe. W grudniu 2006 r. wprowadzono pierwsze zapisy dotyczące budżetu zadaniowego do „Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”<sup>21</sup> (zwanej dalej: Ustawa o finansach publicznych): nałożenie na dysponentów obowiązku sporządzania zadaniowego planu wydatków<sup>22</sup> oraz przygotowania informacji o wykonaniu zadań w ramach sprawozdania o wykonaniu budżetu państwa<sup>23</sup>.

W drugim kwartale 2007 r. opracowano wkład do projektu Rozporządzenia Ministra Finansów z 18 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008 w zakresie zasad sporządzania materiałów do zadaniowego planu wydatków.

W trzecim kwartale 2007 r. w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2008 r. zaprezentowano budżety w układzie zadaniowym większości dysponentów części budżetowych. Pod koniec stycznia 2008 r. zadania związane z przygotowaniem metodologii i wdrożeniem budżetu zadaniowego zostały przeniesione z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministerstwa Finansów i od tego momentu:

17 Szerzej: Ministerstwo Finansów, Budżet zadaniowy (e-szkolenie dla Grupy Strategicznej), [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (dostęp: 2.06 2015).

18 Budżet zadaniowy w administracji publicznej...op. cit., s. 174.

19 Szerzej: Ministerstwo Finansów, op. cit.

20 A. Kister, A. Zbroja, op. cit., s. 254.

21 Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.

22 Art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych.

23 Art. 158 ust. 3 pkt 9 ustawy o finansach publicznych.

A. Olak, B. Sowa

opracowano harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008–2015, który zakładał, że budżet w układzie zadaniowym po raz pierwszy zostanie zaprezentowany w ustawie budżetowej równoległe z budżetem tradycyjnym na 2013 rok;

opracowano nową metodologię opartą na funkcjonalnym i zadaniowym układzie budżetu, którą zaprezentowano w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009<sup>24</sup>;

przygotowano informację do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2007 (stanowiącą wykonanie zapisów art. 158 ust. 3 pkt 9 „Ustawy o finansach publicznych”) obejmującą wykonanie budżetu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w układzie zadaniowym;

przygotowano podstawy prawne dla dalszych prac nad budżetem zadaniowym – nową ustawę o finansach publicznych,

przygotowano i wdrożono procedurę koordynacji prac nad budżetem zadaniowym;- przygotowano standardy definiowania celów;

rozpoczęto prace nad stworzeniem bazy mierników dla poszczególnych funkcji państwa;

opracowano noty budżetowe na kolejne lata.

Biorąc pod uwagę wyjątkowo złożony (i z natury rzeczy – wieloletni) oraz nowatorski charakter reformy, a także wynikającą z tego potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa systemu finansów publicznych, szczególnego znaczenia nabral fakt, że pierwsze pilotażowe prace nad opracowaniem wydatków w układzie zadaniowym postanowiono umieścić w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2007 r. Było to szczególnie znamienne, zważywszy na to, że w czasie realizacji tego pilotażu nie istniały jeszcze żadne prawnie obowiązujące zapisy ustawowe dotyczące budżetu zadaniowego<sup>25</sup>.

Pierwszy plan wydatków, w podziale na zadania skierowany do dysponentów wszystkich części budżetowych, został opracowany na rok 2009. Plan ten zawierał także projekt wydatków na lata 2010 i 2011. Zadaniowy plan wydatków na lata 2009–2011 został ułożony według 22 podstawowych funkcji państwa, które grupują wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych działalności – obszarów polityki, prowadzonej przez państwo<sup>26</sup>.

W celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości zadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu dla każdej z 22 funkcji wyodrębniono zadania, które syntetycznie grupują działania, służące osiągnięciu jednego celu.

Pierwsze próby zmian formy budżetu pojawiły się w polskich samorządach w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Początki wprowadzania budżetu zadaniowego w Polsce sięgają 1994 r., kiedy w Krakowie rozpoczęto reformę metody planowania wydatków. Kolejnymi dużymi miastami były: Lublin, Szczecin i Poznań. Istotne znaczenie miało tu wsparcie z Programu Partnerstwa dla Samorządu (LGPP) sponsorowane przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID, United States Agency for International Development). Program LGPP miał za zadanie wzmocnić zdolność polskich gmin do

24 Dz. U. 2008, nr 249, poz. 537.

25 Budżet zadaniowy w administracji publicznej...op. cit., s. 174–175.

26 Ibidem.

7

Budżet zadaniowy jako nowa metoda...

151

skutecznego świadczenia usług i zarządzania własnymi zasobami oraz zwiększyć udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji na ich terenie. Główną formą działalności LGPP było wdrażanie w gminach i powiatach (łącznie ponad 200 jednostek samorządu terytorialnego) nowoczesnych narzędzi i metod zarządzania.

W latach 1999–2000, dzięki szkoleniom, a także bezpośredniej pomocy z tego programu, 38 samorządów przygotowało swoje budżety w formie budżetów zadań. Były to zarówno duże miasta, jak i mniejsze gminy<sup>27</sup>.

W latach 2002–2003 przeprowadzono Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) adresowany do urzędów administracji publicznej. Program ten – obok ogólnopolskiego Programu Szkoleniowego – był wkładem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) w realizację rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich współfinansowanego ze środków Banku Światowego.

Program Rozwoju Instytucjonalnego przeprowadzono w 30 jednostkach samorządu terytorialnego oraz 3 urzędach wojewódzkich przez konsultantów Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej, Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Canadian Urban Institute, we współpracy z MSWiA. Jednym z projektów realizowanych w ramach PRI było wdrażanie budżetu zadaniowego<sup>28</sup>.

W 2009 r. wdrażaniem budżetu zadaniowego objęto 6 powiatów i 11 gmin województwa zachodniopomorskiego w ramach Priorytetu V (Dobre Rządzenie) Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Działanie 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Poddziałanie 5.2.1. Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej) sfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Prace wdrożeniowe były realizowane przez zespół pracowników Uniwersytetu Szczecińskiego<sup>29</sup>.

W procesie tworzenia budżetu zadaniowego na szczeblu samorządowym istotną rolę przywiązuje się do szerokich konsultacji społecznych, opisu dokonanych wyborów oraz proponuje się wariantowe prezentacje<sup>30</sup>. Obecnie w praktyce samorządowej bardzo różnie przedstawia się zakres tego budżetu: od pojedynczych dziedzin przez sam urząd, na przykład gminy, do pełnego zakresu – to znaczy budżet zadaniowy obejmujący urząd oraz wszystkie podległe mu jednostki organizacyjne.

#### 4. CELE I ZADANIA BUDŻETU ORAZ JEGO MIERNIKI

Wprowadzenie budżetu zadaniowego stanowi jeden z elementów reformy sektora publicznego, która ma na celu jego urynkowienie, poprawę efektywności i jakości świadczonych przez niego usług. Celem w tym wypadku jest przede wszystkim zwiększanie efektywności wydatkowania środków publicznych. W kwestii finansów publicznych,

<sup>27</sup> Budżet władz lokalnych, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 131.

<sup>28</sup> Budżet zadaniowy w Polsce...op. cit., s. 21.

<sup>29</sup> J. Sawicka, J. Rykowska, Harmonizacja planowania strategicznego rozwoju z planowaniem budżetowym,

[w]:

Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową, red. A. Siedlecka, PSW, Biała Podlaska 2011, s. 63.

<sup>30</sup> E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 254.

8

152

A. Olak, B. Sowa

zarówno tych centralnych, jak i samorządowych, budżet zadaniowy daje takie możliwości, ponieważ<sup>31</sup>:

eliminuje dublujące się cele poszczególnych resortów w budżecie centralnym;

umożliwia niefinansowanie celów już wcześniej zrealizowanych;

zwiększa jawność oraz przejrzystość budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

stwarza możliwość kontrolowania wydatkowania środków oraz osiągniętych efektów;

pozwalą finansować zadania w wieloletnim okresie;

umożliwia wybór rangi poszczególnych celów oraz wybór tych, które najlepiej służą wzrostowi gospodarczemu;

zapewnia spójność między planowaniem strategicznym a podejmowanymi działaniami operacyjnymi;

umożliwia globalne podejście do zadań i środków publicznych;

pozwalą poszczególnym dysydencom (resortom, wojewodom) na prowadzenie własnej strategii zarządzania publicznymi środkami przez opracowywanie planów operacyjnych, w których są określone działania.

Procedura budżetowania zadaniowego pozwala na: ustalanie pożądanych wyników w odniesieniu do usług, planowanie, w jaki sposób osiągnąć te wyniki, ustalanie mierników wyniku oraz oceny i sprawozdawczości, jak również poprawianie wyników. Dzięki tak rozumianemu budżetowi można osiągnąć następujące efekty<sup>32</sup>:

powiązanie rozdziału środków z jasno wyrażonymi oczekiwaniami;

określenie procedur, które powodują, że decyzje o podziale środków są przejrzyste;

podział obowiązków w zakresie realizacji poszczególnych zadań pomiędzy konkretne osoby w ramach struktur samorządowych oraz opracowanie mechanizmów i sprawozdań pozwalających na kontrolowanie wykonania obowiązków w stosunku do oczekiwanych wyników;

wpracowanie mechanizmów oceny wyników w celu kontrolowania skuteczności wydatkowania środków na dane zadanie lub program<sup>33</sup>.

Z budżetem zadaniowym związane są trzy podstawowe pojęcia, a mianowicie: zadanie, cel i miernik (rys. 1)<sup>34</sup>.

31 M. Podstawka, J. Dynowska, P. Góralski, E. Rudowicz, Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008. Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007, s. 7.

32 D. Bartkowska-Nowak, J. Nowak, J. Webb, Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych, Brytyjski Fundusz Know-How – Fundusz Współpracy, Warszawa 1998, s. 176.

33 Ibidem.

34 Ibidem.

9

Budżet zadaniowy jako nowa metoda...

153

Rys. 1. Filary budżetu zadaniowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Oleksyk, Cele i mierniki w budżecie zadaniowym (Budżet zadaniowy- portal wiedzy), [www.budzet-zadaniowy.info](http://www.budzet-zadaniowy.info) (dostęp: 2.06.2015).

W ujęciu merytorycznym zadanie stanowi elementarną, a zarazem centralną kategorię budżetu opracowanego w nowatorski sposób. Najważniejszą cechą zadania jest to, że obejmuje ono działalność jednorodną. Ta cecha pozwala jasno określić cel realizacji zadania, stopień jego wykonania (efekt) oraz ponoszone koszty.

Jednorodność działalności, ujętej w zadaniu, pozwala na kategoryzację zadań według różnych kryteriów, przy czym najważniejsze z nich to kryterium przedmiotowe.

Kategoryzacja zadań według określonych kryteriów łączy się ściśle z ich nazwami.

Złożoność działalności ujmowanej w zadania może zmusić do wyodrębniania podzadań.

Zdefiniowanie zadań należy do jednego z najtrudniejszych wyzwań w budżecie zadaniowym. Wynika to z tego, że w rzeczywistości nie jest łatwo wyodrębnić jednorodną działalność, ponieważ różne obszary aktywności władz publicznych zachodzą na siebie<sup>35</sup>.

Fundamentalnym problemem dla skutecznego wykorzystywania zalet metody budżetu zadaniowego jest wyodrębnienie zadań wykonywanych w sposób powtarzalny i zadań nowych<sup>36</sup>.

Zadanie budżetowe można rozumieć jako czynność do wykonania, której efektem będzie realizacja strategicznych celów jednostki samorządu terytorialnego (ekonomicznych, społecznych) oraz zaspokojenie potrzeb jej mieszkańców i podmiotów gospodarczych

<sup>35</sup> Szerzej M. Korolewska, Budżet zadaniowy narzędziem realizacji polityki budżetowej, „Studia BAS” 23/3 (2010), s. 197–211.

<sup>36</sup> Budżet zadaniowy w administracji publicznej...op. cit., s. 45–47.

10

154

A. Olak, B. Sowa

funkcjonujących na jej terytorium. Oczywiście jest, że zadania ujęte w budżecie zadaniowym powinny być zgodne z budżetem uchwalanym w układzie klasyfikacji budżetowej<sup>37</sup>.

Według ogólnej definicji cel to pożądaný przyszły stan rzeczy, który pragnie osiągnąć osoba lub organizacja<sup>38</sup>. Innymi słowy, jest to pożądaný stan docelowy podejmowanych działań. Dobór odpowiednich celów, a także ich właściwe sformułowanie mają fundamentalne znaczenie dla skutecznego funkcjonowania budżetu zadaniowego<sup>39</sup>.

Właściwie obrany cel umożliwia jednoznaczne i przejrzyste określenie przyczyny wydatkowania środków pieniężnych na dane zadanie i związanych z nim potrzeb społeczno-gospodarczych oraz ułatwia ocenę stopnia jego realizacji. Tym samym wartościuje skuteczność i efektywność działania instytucji publicznej, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego. Podczas formułowania celów należy wziąć pod uwagę<sup>40</sup>:

jakość i liczbę realizowanych zadań;

stopień realizacji zadań;

terminy wykonalności;

efektywność.

Właściwe określenie stopnia realizacji danego zadania oraz wykonania budżetu determinuje stworzenie mierników (wskaźników).

Konstrukcja mierników adekwatnych do realizowanych celów jest uznawana za kluczową sprawę dla poprawy efektywności zarządzania gospodarką finansową jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie jest ona najtrudniejsza. Mierniki powinny służyć ocenie realizacji zadania, podzadania pod względem<sup>41</sup>:

istotności zadania;

skuteczności;

efektywności;

użyteczności;

trwałości.

Biorąc pod uwagę tę różnorodność możliwych do zastosowania mierników, warto zastanowić się, które z nich i w jakich przypadkach są wykorzystywane. Do najczęściej wykorzystywanych mierników w ramach klasyfikacji opracowanej przez OECD zalicza się<sup>42</sup>:

jakość (miernik pozwalający ocenić, jak została wykonana praca – zgodność z wymaganiami lub standardami);

terminowość (miernik tempa i czasu pracy);

koszt (miernik nominalnej wartości nakładów, wykorzystanych do wytworzenia wyników);

37 S. Kańduła, I. Kijek, Budżet zadaniowy w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe

Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008/500, s. 333.

38 T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozan -Platonoff, M. Będzieszak, Budżet zadaniowy dla Polski – efekty prac, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008/489, s. 230.

39 Ibidem.

40 S. Kańduła, I. Kijek, op. cit., s. 333.

41 Ibidem.

42 Budżet zadaniowy w administracji publicznej... op. cit., s. 45–47.

11

Budżet zadaniowy jako nowa metoda...

155

wydajność (miernik mierzący ilość wykorzystanych nakładów w procesie wytworzenia i dostarczenia wyników odniesiony do odpowiedniego kryterium).

Na podstawie tej klasyfikacji stworzono zestaw mierników obejmujący<sup>43</sup>:

mierniki oddziaływania mierzące długofalowe konsekwencje realizacji



zadania. Mogą one mierzyć bezpośrednio skutki wdrażania zadania, ale ujawniające się po dłuższym czasie. Mierniki oddziaływania odnoszą się czasem do wartości, które tylko w części są efektem realizacji zadania (na efekty wpływają także inne, zewnętrzne czynniki). Oddziaływaniem może być stopa bezrobocia;

mierniki rezultatu mierzące efekty uzyskane w wyniku działań objętych zadaniem lub podzadaniem, realizowanych za pomocą odpowiednich wydatków, na poziomie zadania/podzadania/działania. Mierzą zatem skutki podejmowanych działań. Przykładem rezultatu może być liczba bezrobotnych, którzy znaleźli pracę po odbytych szkoleniu;

mierniki produktu odzwierciedlające wykonanie danego zadania w krótkim okresie i pokazują konkretne dobra i usługi wyprodukowane przez sektor publiczny. Przykładem produktu może być liczba przeszkolonych bezrobotnych. Należy również zauważyć, że mierniki powinny służyć ocenie realizacji zadania i podzadania pod względem jego skuteczności i efektywności. Dla budżetu zadaniowego szczególną wagę mają zatem mierniki:

skuteczności mierzące stopień osiągnięcia zamierzonych celów – mogą one mieć zastosowanie na wszystkich szczeblach klasyfikacji zadaniowej, na przykład odsetek uczniów szkoły, którzy zdali egzamin gimnazjalny;

efektywności mierzące zależność między nakładami i osiągniętymi efektami (wynikami), na przykład wydatki oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia.

Bez względu na typologię i klasyfikację wybór miernika do pomiaru stopnia realizacji celów/zadań powinien być determinowany następującymi czynnikami:

określenie misji i celów danego zadania lub programu;

identyfikacja, do czego służyć będzie informacja otrzymana w wyniku zastosowania danego miernika;

zidentyfikowanie, które aspekty wykonania zadań będą podlegać pomiarowi;

wybór kryterium oceny;

wyjaśnienie przyczyn dobrego lub złego wykonania zadań;

zaprezentowanie wyników dokonanych pomiarów.

## 5. PODSUMOWANIE

Budżet zadaniowy zaczyna rzeczywiście funkcjonować dopiero wtedy, gdy zadania zostają prawidłowo rozpisane na konkretne cele, te stają się wtedy podstawą podziału środków, a za pomocą mierników zaczyna się oceniać funkcjonowanie instytucji publicznych. Dopiero wówczas instytucjom publicznym przedkłada się jasne wytyczne i środki

43 Budżet zadaniowy w Polsce... op. cit., s. 40.

12

156

A. Olak, B. Sowa

do realizacji celów, ale równocześnie obciąża się je pełną odpowiedzialnością za ich skuteczne wykorzystanie.

Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane. Aktualnie w planowaniu wydatków jednostek samorządu terytorialnego dominuje podejście kosztowe, polegające na historycznej analizie wielkości ponoszonych wydatków, a następnie na określeniu kosztów utrzymania posiadanych zasobów.

Budżet zadaniowy nie stanowi obecnie przedmiotu regulacji prawa finansowego w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie budżetu zadaniowego w niektórych jednostkach samorządowych wynika wyłącznie z ich inicjatywy.

#### LITERATURA

- [1] Bartkowska-Nowak B., Nowak J., Webb J., Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych, Brytyjski Fundusz Know-How – Fundusz Współpracy, Warszawa 1998.
- [2] Budżet zadaniowy w Polsce. Reorganizacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007.
- [3] Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- [4] Domański K., Kozyra B., Szolno-Koguc J., Narzędzia efektywnego zarządzania – planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym, Brytyjski Fundusz Know How, Fundusz Współpracy, Warszawa 2000.
- [5] Dziekański P., Gospodarka finansowa powiatów województwa świętokrzyskiego w świetle polskiego prawa i danych ekonomicznych, [w:] Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedsiębiorczość, instytucje wsparcia i gospodarka finansowa, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe” 500, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2008/21.
- [6] Dziekański P., Wpływ polityki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego na rozwój regionu świętokrzyskiego, [w:] Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni, red. J. Kot, Akademia Świętokrzyska w Kielcach, Wydział Zarządzania i Administracji, Instytut Ekonomii, Kielce 2007.
- [7] Jastrzębska M., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- [8] Kaczmarek M., Budżet zadaniowy jako sprawne narzędzie zarządzania finansami publicznymi, <http://uoo.univ.szczecin.pl/~marcink/index-> (dostęp: 2.06.2015).
- [9] Kańduła S., Kijek I., Budżet zadaniowy w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008/500.
- [10] Kister A., Zdroja A., Budżet zadaniowy jako forma kontroli zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie jednostki oświatowej, „Zeszyty Naukowe WSEI, Ekonomia” 5/2 (2012).
- [11] Komunikat Ministra Finansów z 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011 (DzUz MF 2010, nr 5, poz. 22).
- [12] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- [13] Korolewska M., Budżet zadaniowy narzędziem realizacji polityki budżetowej, „Studia BAS” 23/3 (2010).
- [14] Lubińska T., Strąg T., Lozan-Platonoff A., Będzieszak M., Budżet zadaniowy dla Polski – efekty prac, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008/489.
- [15] Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce, LexisNexis, Warszawa 2007.

- [16] Ministerstwo Finansów, Budżet zadaniowy (e-szkolenie dla Grupy Strategicznej), [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (dostęp: 2.06.2015).
- [17] Olczak M., Budżet zadaniowy. Zalety i obawy, „Wspólnota” 2000/32.
- [18] Olak A., Terytorialny marketing mix – produkt, cena, dystrybucja, promocja, [w:] A. Olak, P. Dziekański, S. Pytka, Marketing Terytorialny – gmina i jej promocja, Multiprint, S.R.O, Końskie–Ostrowiec–Zagnańsk 2014.
- [19] Oleksyk P., Cele i mierniki w budżecie zadaniowym (Budżet zadaniowy – portal wiedzy), [www.budżet-zadaniowy.info](http://www.budżet-zadaniowy.info) (dostęp: 2.06.2015).
- [20] Owsiak S., Budżet władz lokalnych, PWE, Warszawa 2002.
- [21] Postuła M., Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, „Studia BAS” 33/1 (2013).
- [22] Postuła M., Perczyński P., Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- [23] Podstawka M., Dynowska J., Góralski P., Rudowicz E., Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008, Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007.
- [24] Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008 (DzU nr 94, poz. 628).
- [25] Rozporządzenia Ministra Finansów z 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (DzU 2008, nr 249, poz. 537).
- [26] Sawicka J., Rykowska J., Harmonizacja planowania strategicznego rozwoju z planowaniem budżetowym [w]: Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową, red. A. Siedlecka, PSW, Biała Podlaska 2011.
- [27] Sowa B., Budżet jednostki samorządu terytorialnego jako podstawa planowania przedsięwzięć inwestycyjnych, [w:] Przedsiębiorczość. Uwarunkowania i przejawy w procesie funkcjonowania samorządu terytorialnego, red. K. Jaremczuk, L. Kliszczak, W. Kalita, R. Kostecki, M. Kurek, W. Kuźniar, P. Niemczuk, B. Sowa, J. Strojny, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl–Rzeszów 2012.
- [28] Sowa B., Gospodarka finansowa gminy-wybrane aspekty, [w:] Samorząd gminy w świetle badań empirycznych, red. J. Postuszny, Z. Czarnik, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl–Rzeszów 2014.
- [29] Szpringer Z., Budżet zadaniowy Polski w świetle doświadczeń międzynarodowych, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, „Studia BAS” 33/1 (2013).
- [30] Ustawa budżetowa na rok 2011. Uzasadnienie, t. II: Omówienie: wydatki państwa w układzie zadaniowym, Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- [31] Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2013, poz. 885 ze zm.).
- [32] Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, Druk Sejmowy nr 1181.
- [33] Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym, Rada Ministrów, Warszawa 2008.

#### PERFORMANCE BUDGET AS A NEW METHOD OF PUBLIC FUNDS MANAGEMENT

Reactivated in Poland in 1990, the local government is based on the experience of the inter-government and local governments in Western Europe. The division of public tasks in the resulting structures between government bodies and municipalities, counties and state governments also raises the need for allocation of public revenues. They are indeed a key material base of public tasks.

A. Olak, B. Sowa

It should be emphasized that the efficiency, success and activity of local authorities in the development of a unit depends to a large degree on the abilities, qualifications and experience of the local authorities. One of more important tools is, inter alia, a possibility of forming municipal budget, municipal property management and possibility of supporting small and medium enterprises. Obviously, financial resources, which are the basis of planned tasks realization, are the indispensable factor and the catalyst of the local development.

The planning and realization of expenditure from public funds is one of the biggest challenges connected with public management. During planning, the best allocation of public funds should be chosen, having regard to reported social and economic needs.

The aim of this article is to present the performance budget as the new method of public funds management, starting with the central budget and ending with the lowest level budgets. Particular attention has been paid to aims and tasks of the budget as well as to its meter which enable the assessment of its efficiency.

Keywords: government, local authorities, public finance, the budget task force, public tasks

DOI: 10.7862/rz.2015.mmr.41

Tekst złożono w redakcji: sierpień 2015

Przyjęto do druku: wrzesień 2015