

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Piotr Laskowski

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

BUDŻET ZADANIOWY JAKO NARZĘDZIE REALIZACJI STRATEGII ROZWOJU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Zasadniczym celem opracowania jest wskazanie budżetu zadaniowego jako narzędzia umożliwiającego współczesnym samorządom terytorialnym odpowiednią alokację zasobów finansowych, uwzględniającą zmieniające się i zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej. Budżet zadaniowy to nowoczesna metoda zarządzania finansami publicznymi, która odpowiednio zastosowana może dostarczyć odpowiedzi na pytania dotyczące zadań zaplanowanych do wykonania, celów, jakim służyć mają te zadania, sposobów ich mierzenia, skutków, jakie winno przynieść osiągnięcie celów, a także wskazania, czy cele te osiągnięto. Formułowanie celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego powinno uwzględniać fakt, iż współczesne zarządzanie publiczne, oparte na kompleksowych i zorientowanych na przyszłość decyzjach, ukierunkowane jest na osiągnięcie wyników.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, strategia, planowanie.

1. Wstęp

Aktywna postawa wobec rozwoju jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego) wymaga nastawienia na kreowanie jej przyszłości, tzn. działania bieżące wynikać powinny z ustaleń o charakterze perspektywicznym (długookresowym). Samorządy lokalne funkcjonujące w warunkach globalizacji, oznaczającej m.in. wzrost oczekiwań w zakresie jakości życia, muszą zwielokrotnić swój wysiłek w celu osiągnięcia określonej dynamiki rozwoju lokalnego. Właściwa realizacja procesu zarządzania pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na efektywniejsze świadczenie usług publicznych określonych ustawowo oraz wskazuje te jednostki jako ważny podmiot zarządzania gospodarką lokalną, który nie tylko dysponuje środkami finansowymi i materialnymi, ale również powinien się wykazać sprawnością w zarządzaniu operacyjnym i strategicznym¹.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja budżetu zadaniowego jako kluczowego instrumentu finansowego zarządzania rozwojem lokalnym, który pozwala

¹ M. Adamowicz, Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006, s. 22.

powiązać cele rozwojowe zawarte w strategiach średnio- i długookresowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Współczesny samorząd terytorialny, wdrażając zasadę ciągłego doskonalenia się, zmuszony jest do odpowiedniej alokacji zasobów finansowych, uwzględniając zmieniające się i zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej. Mając na uwadze powyższe, autor podjął próbę identyfikacji interakcji przyczynowo-skutkowej zachodzącej między strategią rozwoju jednostki samorządu terytorialnego a budżetem zadaniowym.

Kształtowanie rozwoju danej jednostki samorządowej powinno być nastawione na kreowanie jej przyszłości, wyrażające się między innymi planowaniem wieloletnim, w którym działania operacyjne (bieżące) wynikać powinny z ustaleń o charakterze perspektywicznym (długookresowym). Narzędziem niezbędnym do tworzenia korzystnych warunków rozwoju lokalnego² poprzez programowanie oraz realizację potrzebnych przedsięwzięć inwestycyjnych niewątpliwie może się okazać budżet zadaniowy.

2. Zarządzanie strategiczne a rozwój lokalny

W ostatnich latach dostrzeżono potrzebę perspektywicznego ujmowania procesów przemian lokalnych oraz wyznaczania kluczowych kierunków rozwoju jednostek samorządu terytorialnego nie tylko w części dotyczącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, lecz także w części dotyczącej finansowania wieloletnich programów inwestycyjnych. Starannie opracowane studium oraz strategia lokalnego rozwoju stały się wyznacznikiem celów i kierunków działania całej społeczności lokalnej na rzecz jej harmonijnego rozwoju. Osiąganie celów strategicznych następuje poprzez wprowadzanie w życie strategicznych planów działania przyjmujących postać programów, projektów, budżetów, polityk, regulaminów lub standardowych procedur operacyjnych. Strategia jednostki samorządowej jest dokumentem określającym długofalowe cele i zadania oraz jej najważniejsze kierunki rozwoju. W jednostce samorządu terytorialnego uchwalenie strategii nie jest obowiązkowe, ale posiadanie uchwalonej i akceptowanej przez społeczność lokalną strategii nadaje działalności władz samorządowych inną logikę, wskazując jej cele wykraczające poza sprawne wykonywanie bieżących zadań.

Proces zarządzania³ w jednostkach samorządu terytorialnego realizowany jest przez władze publiczne, które stanowią ośrodek decyzyjny realizujący zadania własne oraz ponoszące odpowiedzialność za przebieg procesu zarządzania, rozumianego jako planowanie i wybór celów rozwoju i zadań realizacyjnych, następnie wdra-

² Kształtowanie zachowań przedsiębiorczych wymaga od organów stanowiących i wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego zmiany stylu sprawowania władzy z administrowania na zarządzanie menedżerskie mieniem komunalnym oraz zasobami finansowymi.

³ Zarządzanie gminą ma charakter informacyjno-decyzyjny, gdyż: odwołuje się do pracy kierowniczej i zespołowej, jest systemem zachowań zgodnych z określonymi i przyjętymi do osiągnięcia celami oraz opiera się na koordynacji działań różnych podmiotów.

żanie przyjętych ustaleń oraz monitorowanie i kontrola wykonania przyjętych postanowień. Takie ujęcie procesu pozwala określić jego cechy, wśród których najważniejsze to⁴ :

- kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju poprzez współzależne ujmowanie wymiaru społecznego, ekonomicznego, środowiskowego, przestrzennego i kulturowego,
- traktowanie jednostki samorządu terytorialnego jako części otoczenia,
- orientacja na przyszłość,
- orientacja na wyniki,
- przestrzeganie zasad racjonalnego działania,
- sukcesywne wdrażanie w życie zasady zrównoważonego rozwoju.

Obserwując przemiany samorządu terytorialnego w Polsce (w aspekcie procesów zarządczych), można stwierdzić, iż coraz częściej staje się on kreatorem zmian, a nie wyłącznie ich biernym obserwatorem i odbiorcą. Taka postawa implikuje konieczność budowania strategii rozwoju pozwalającej zapewnić trwałą i zrównoważony rozwój oraz umiejscawia samorząd jako aktywnego uczestnika gry konkurencyjnej⁵. W organizacjach decyzje są wyznacznikami działania i leżą u podstaw ich sukcesów bądź porażek. Możliwość ciągłego ulepszania usług sektora publicznego wymaga nieustannej kontroli osiągniętych ustalonych celów oraz podejmowania ewentualnych działań korygujących. Oznacza to oparcie decyzji na wynikach i wiążę się z koniecznością stosowania ich pomiaru⁶. Konieczne jest przede wszystkim stosowanie jasnych i przejrzystych miar w celu możliwości oceny podejmowanych decyzji w kategoriach sukcesu bądź porażki, aby móc ocenić, czy działania organizacji publicznych, w tym państwa, spełniają oczekiwania obywateli.

Samorządy terytorialne coraz intensywniej, co nie znaczy – skuteczniej – zabiegają o osiągnięcie przewagi konkurencyjnej i wyraźną transparentność swoich walorów na mapie administracyjnej Polski. Tę przewagę mogą zapewnić im m.in. zasoby naturalne, infrastruktura techniczna, położenie geograficzne i geopolityczne czy społeczność. Umiejętne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz pojawiających się w otoczeniu szans może wpływać na jakość życia w danej gminie, ale wymaga znajomości zasad zarządzania strategicznego. Zarządzanie strategiczne to proces

⁴ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH w Warszawie, Warszawa 2005, s. 103.

⁵ Oczywiście pozostaje fakt, iż przewag konkurencyjnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie można rozpatrywać analogicznie jak w przypadku podmiotów gospodarczych. W odniesieniu do jednostek samorządowych przewagę konkurencyjną należy rozumieć jako lepsze niż u konkurencji opanowanie pewnych kompetencji stanowiących czynnik decydujący o sukcesie w danej dziedzinie działalności. Szerzej: A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa-Kraków 2000, s. 66.

⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen, *Przeobrażenia w organizacjach. Narzędzia New Public Management*, [w:] *Spoleczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych*, red. A. Potocki, Warszawa 2007, s. 255-263.

planowania zorientowany na przyszłość⁷, sposób porządkowania i projektowania rzeczywistości zgodny z przyjętymi celami i prowadzący do wzmocnienia konkurencyjności danej organizacji lub regionu. Zarządzanie to oznacza opracowanie, a następnie implementację strategii. Strategia jest jednym z podstawowych instrumentów tego zarządzania. Stanowi koncepcję funkcjonowania, rodzaj kompromisu, strumień decyzji będących wyrazem poszukiwań nowych możliwości rozwoju danego obszaru, ujętych w spójnym planie działania. Dobra strategia przesądza o sukcesie.

W procesie strategicznego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego finanse odgrywają podstawową rolę. Każda podejmowana decyzja, niezależnie od tego, czy dotyczy spraw jej bieżącego funkcjonowania, czy rozwoju, ma swój wymiar finansowy. Możliwości finansowe jednostki samorządu terytorialnego w ścisłym powiązaniu z jakością zarządzania stanowią więc podstawę do wyznaczania strategicznych celów jej funkcjonowania i rozwoju⁸.

W strategicznym, długoterminowym planowaniu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić cele dalekosiężne, które zawarte zostały w jej wizji. Instrumentem postrzeganym jako strategiczny, długofalowy w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego jest niewątpliwie Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF), która jako jeden z podstawowych dokumentów strategicznych została wprowadzona regulacjami ustawy o finansach publicznych⁹. Aktywna postawa wobec kształtowania rozwoju gminy powinna być nastawiona na kreowanie jej przyszłości, wyrażając się planowaniem wieloletnim, w którym działania operacyjne (bieżące) wynikać powinny z ustaleń o charakterze perspektywicznym (długookresowym). Inaczej mówiąc, zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy nie może być prostą kompilacją rocznych planów zawartych w budżecie, lecz musi wynikać z długookresowej polityki rozwoju gminy w sferze społecznej, gospodarczej, zagospodarowania przestrzeni, ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Rolą planowania wieloletniego jest tworzenie korzystnych warunków, czyli wspomaganie rozwoju lokalnego poprzez programowanie oraz realizację potrzebnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Wieloletnia prognoza finansowa może stanowić istotny element zarządzania finansami gminy, pod jednym wszakże warunkiem, tj. nie może pozostać jedynie dokumentem, który został stworzony z mocy obligatoryjnych obowiązków ustawowych¹⁰.

⁷ Musimy przy tym pamiętać, iż horyzont planowania strategicznego jest zagadnieniem ważnym, ale nie autonomicznym. Przyjąć należy, iż im dłuższa jest perspektywa planowania, tym decyzja w konkretnej sprawie jest ważniejsza i jednocześnie obciążona większym błędem, większym ryzykiem lub nawet większą niepewnością co do skuteczności działania. Szerzej: R. Krupski, *Horyzont planowania strategicznego w badaniach empirycznych*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 15, Wałbrzych 2011, s. 5-6.

⁸ Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką finansową gminy*, Warszawa 2006, s. 183-184.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),

¹⁰ B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.

3. Budżet zadaniowy a strategię rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

Oczywiste wydaje się, iż budżet samorządowy nie może funkcjonować tylko jako plan finansowania bieżących zadań, lecz także jako instrument realizacji strategicznych zamierzeń. Implikuje to konieczność powiązania go ze strategią rozwoju oraz z wieloletnimi planami finansowymi i inwestycyjnymi. Przyjmując tezę, iż gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego stanowi immanentną część jej strategii rozwoju, stwierdza się, że zarządzanie finansami samorządowymi należy zdefiniować jako złożony proces polegający na podejmowaniu przez jej organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi¹¹. Sposób podejmowania decyzji finansowych w dużym stopniu zależy od tego, kim jest podejmujący te decyzje. Efekt zarządzania nie zawsze może być w pełni zagwarantowany, ponieważ jego podstawą jest podejmowanie decyzji przez ludzi, którzy nie zawsze potrafią być obiektywni. Do podstawowych warunków racjonalnego zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego należą¹²:

- dokładnie, przejrzyste i zrozumiale określony zakres kompetencji i obowiązków jednostek struktury organizacyjnej uczestniczących w procesie zarządzania finansami,
- łatwy dostęp do aktualnych i rzetelnych informacji oraz do zrozumiałego systemu zarządzania informacjami,
- efektywny, jasny, zrozumiały system rachunkowości, sprawozdawczości, analizy i kontroli finansowej,
- zastosowanie efektywnych sposobów monitorowania działalności organów samorządowych i jednostek organizacyjnych,
- dostęp zarządzających i pracowników jednostek będących obiektami zarządzania do niezbędnych szkoleń oraz pomocy doradców.

Zaznaczyć należy, iż w teorii finansów publicznych zagadnienia nowoczesnego planowania i zarządzania zadaniami publicznymi stanowią obszar badań skoncentrowanych przede wszystkim na wieloletnim planowaniu budżetowym¹³. Najważniejszą cechą (zgodnie z postulatami nauki) nowoczesnego i dobrego budżetu jest minimalizowanie rozbieżności między tym, co zostało zaplanowane w budżecie, a tym, co zostało zrealizowane. Budżet taki winien się charakteryzować następującymi atrybutami:

¹¹ Polityka finansowa i gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego winny zostać ukierunkowane na zarządzanie, a nie tylko administrowanie finansami. Istotą zaś tego procesu jest podejmowanie decyzji w zależności od zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych warunków funkcjonowania.

¹² M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 73.

¹³ T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa 2010, s. 127.

- ujmować w sposób przejrzysty realizowaną za pomocą budżetu politykę władz publicznych,
- ukazywać skutki zgłaszanego przez władze publiczne popytu na środki finansowe gromadzone w budżecie dla poziomu obciążeń podatkowych,
- prezentować krótko- i długookresowe efekty eliminacji lub ograniczeń finansowania bieżących zadań,
- pokazywać związki między zadaniami a standardami ilościowymi i jakościowymi wyznaczonymi dla tych zadań,
- zawierać bodźce dla wykonawców budżetu niezbędne do osiągnięcia celów jednostkowych i ogólnych,
- zawierać system umożliwiający kontrolę i monitorowanie wydatków budżetowych z punktu widzenia zależności w czasie pomiędzy poziomem wydatkowania a stopniem realizacji zadań,
- umożliwić określenie wpływu dostarczanych przez władze publiczne dóbr i usług na sytuację podmiotów, którym są one dostarczane.

Przywołanymi powyżej atrybutami odznacza się niewątpliwie budżet zadaniowy. W literaturze przedmiotu nie ma powszechnie przyjętej definicji budżetu zadaniowego, ale większość autorów zajmujących się tą problematyką za budżet zadaniowy uznaje plan finansowo-rzeczowy, w którym¹⁴:

- plan działań ujęty jest w postaci zestawu zadań,
- dla każdego zadania określono jednostkę odpowiedzialną za jego wykonanie,
- dla zadań o charakterze projektu określono termin ich wykonania,
- wskazano mierniki wykonania zadania,
- określono nakłady przyznane na realizację zadania.

W ustawie o finansach publicznych¹⁵ budżet zadaniowy definiowany jest jako skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata jednostek sektora finansów publicznych. Budżet zadaniowy (już z założenia) jest bardziej czytelny od budżetu tradycyjnego, a główną uwagę skupia na celowości wydatkowanych zasobów finansowych. Podstawę struktury budżetu zadaniowego stanowią programy i zadania (realizacja usług). Można więc stwierdzić, iż budżet zadaniowy to plan finansowy jednostki samorządu terytorialnego przygotowany w taki sposób, że z nim zarząd opracuje uchwałę budżetową, zgodnie z obowiązującą w całej admini-

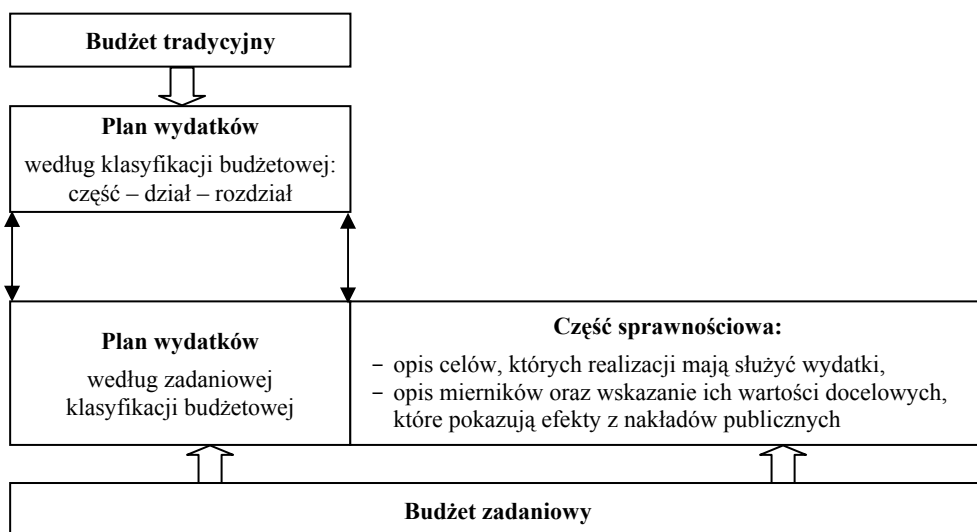
¹⁴ Różnorodność terminologiczna ma odzwierciedlenie w pojmowaniu budżetu zadaniowego przez kraje, które taki system wprowadziły. W Polsce pojawiło się kilka prób zdefiniowania budżetu zadaniowego, z których za najpełniejszą autor uznaje definicję podaną przez T. Lubińską. Zdaniem T. Lubińskiej istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów (realizacji zadań) mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji celów, oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane. Szerzej: *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 26

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...

stracji klasyfikacją, zostaną opisane w postaci zadań szczegółowe rzeczowo-finansowe zamierzenia, jakie dysponenci środków mają zamiar zrealizować¹⁶. Dlatego też budżet zadaniowy powinien dostarczać decydom jasnych, przejrzystych, a także obiektywnych informacji, które pozwalają ocenić sprawność wydatkowania oraz lepiej ukierunkować strumienie finansowe na następne lata budżetowe w planowaniu strategicznych celów rozwojowych jednostki samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, iż budżet w ujęciu tradycyjnym nie pozwala odpowiedzieć na pytania:

- w jakim stopniu cele zostaną osiągnięte poprzez wspólne działania i środki różnych osób zarządzających nimi,
- jakie będą konkretne rezultaty ze środków, które społeczeństwo powierzy jednostce samorządu terytorialnego w związku z obowiązkowymi daninami publicznymi.

Odpowiedź na te pytania pozwala natomiast uzyskać budżet zadaniowy, który w przeciwieństwie do budżetowania „tradycyjnego” ukazuje wszystkie zadania (usługi) realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego¹⁷. Należy jednakże dostrzec fakt występowania pewnych więzi między budżetem w ujęciu tradycyjnym a budżetem zadaniowym. Graficzną interpretację tych korelacji przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Budżet zadaniowy a budżet tradycyjny

Źródło: *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 28.

¹⁶ P. Laskowski, *Budżet zadaniowy jako narzędzie nowego zarządzania publicznego*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 15, Wałbrzych 2011, s. 129.

¹⁷ Wskazuje, co ma być osiągnięte i w jaki sposób. Koszty zadań oraz pracochłonność są kalkulowane według jednolitej metody i przez to są porównywalne. Planowanie realizowanych zadań umożliwia podejmowanie ewentualnych decyzji o zleceniu wykonania ich na zewnątrz. Kwoty planowanych wydatków w obrębie zadań są również przypisywane do podziałek klasyfikacji budżetowej.

Budżet zadaniowy pozwala także na ustalenie jednoosobowej odpowiedzialności za wykonywanie poszczególnych działań, które na bieżąco uczestniczą w procesie powstawania budżetu.

Możliwie do uzyskania, w wyniku wprowadzenia budżetu zadaniowego, wymierne korzyści dostrzeżono już wiele lat wcześniej¹⁸. Potencjalne korzyści są aktualne współcześnie, a do najważniejszych zaliczyć należy:

- usprawnienie zarządzania finansami, które nie jest sprowadzane jedynie do zarządzania masą pieniądza, ale zostaje poszerzone o bardziej funkcjonalny wymiar,
- zmianę zasad alokacji środków i samego sposobu planowania budżetu na podstawie zobiektywizowanych kryteriów,
- pełniejsze wykorzystanie niektórych mechanizmów rynku – wprowadzenie elementów gry rynkowej pomiędzy jednostkami starającymi się o środki z budżetu,
- funkcję komunikacyjną – układ budżetu zadaniowego generuje nieporównywalnie więcej informacji o działaniach jednostki samorządu terytorialnego niż budżet tradycyjny,
- klarowny podział kompetencji, który umożliwia ustanowienie odpowiedzialności za konkretne zadania.

System budżetowy typu zadaniowego oznacza odejście od wskaźnikowej metody określania wysokości planowanych wydatków na rzecz metodyki określania rzeczywistych kosztów funkcjonowania służb publicznych oraz wykonywanych przez nie zadań. Precyzja wyznaczania i długookresowego prognozowania rzeczywistych kosztów prowadzonej działalności uzyskiwana jest dzięki powiązaniu metodyki budżetowania zadaniowego z metodyką strategicznego planowania rozwoju. Jednostka samorządu terytorialnego wykorzystująca system budżetu typu zadaniowego może znacznie łatwiej wdrażać metodykę wieloletniego programowania inwestycji dzięki możliwości uzyskiwania bardziej realnych danych do dalszych analiz finansowych mających na celu ocenę zdolności kredytowej tej jednostki.

4. Implementacja budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego jako pochodna synchronizacji prognoz finansowych i strategii rozwoju

Większość poważnych problemów i procesów społeczno-gospodarczych występujących na szczeblu administracji samorządowej ma charakter długookresowy, co oznacza, iż problemów tych nie można rozwiązać w krótkiej perspektywie czasowej (np. roku budżetowego). Przyjmując tezę, iż przez pryzmat gospodarki budżetowej można dokonać całościowej oceny funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego

¹⁸ Zob.: J. Fijas, M. Piszczek, I. Stobnicka, *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, Kraków 1999, s. 31-32.

i jej możliwości rozwojowych¹⁹, musimy dostrzec, iż tak jak w innych kluczowych obszarach gospodarki jednostki samorządu terytorialnego, tak w dziedzinie finansów niezbędna jest długofalowa polityka (strategia) o cechach kompleksowości i spójności, a zarządzanie środkami finansowymi powinno być zgodne z zasadami rzetelności, celowości i gospodarności²⁰. Budżet jednostki samorządowej funkcjonować powinien nie tylko jako plan finansowania bieżących zadań, lecz także, a może przede wszystkim, jako instrument realizacji strategicznych zamierzeń. W gospodarce rynkowej znaczna część odpowiedzialności za pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego spoczywa na samorządzie terytorialnym, który stał się ważnym podmiotem zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym.

Jednym z elementów racjonalizacji zarządzania finansami publicznymi jest wdrażanie metod budżetowania opartych na jasnym podziale kompetencji i zasadach odpowiedzialności oraz przejrzystości i jawności podejmowanych decyzji. Formułowanie celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego powinno uwzględniać zróżnicowane potrzeby społeczne, a następnie przekładać się na alokację zasobów finansowych organizacji. Konsekwencją tak opracowanego procesu powinny być działania przybliżające samorząd terytorialny do realizacji opracowanej misji przy posiadanych zasobach finansowych. Budżet zadaniowy wymaga uruchomienia mechanizmów monitorowania²¹, dostosowania rachunkowości oraz wprowadzenia instrumentów służących ocenie stopnia realizacji zadań wynikających z przyjętych planów. Istotny, z punktu widzenia jednostki samorządowej, jest fakt, iż wszystkie te narzędzia zarządzania mogą być wdrażane na różnym poziomie zaawansowania w zależności od zdolności organizacyjnych i zasobów kadrowych danej jednostki. Horyzont celów w budżecie zadaniowym musi przekraczać rok budżetowy, a proponowanym zazwyczaj rozsądnym kompromisem jest planowanie celów w horyzoncie co najmniej trzyletnim. Sytuacja może oczywiście wyglądać różnie w odniesieniu do różnych celów. Należy więc zwracać uwagę na to, aby przy formułowaniu celu w największym możliwym stopniu brać pod uwagę czasowy charakter problemów i potrzeb, które leżą u podstaw sformułowania tego celu.

Dobrze przygotowane metodologicznie wieloletnie planowanie jako fundament budżetu zadaniowego może być doskonałym narzędziem priorytetyzacji wydatków, umożliwiającym podział środków publicznych pomiędzy te dziedziny, które przy-

¹⁹ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Warszawa 2010, s. 34.

²⁰ Musimy przy tym pamiętać, iż samorząd terytorialny (gminy, powiaty, województwa), gospodarując posiadanymi zasobami finansowymi, dąży do zaspokojenia potrzeb mieszkańców w warunkach znacznej ograniczonych środków finansowych. Kluczowymi warunkami dla racjonalnego gospodarowania finansami JST stają się więc projekty rozwojowe oraz pozyskiwanie środków na realizację zadań i przedsięwzięć.

²¹ Niewątpliwą zaletą budżetu zadaniowego jest możliwość bieżącego monitorowania realizacji zadań i szybszego reagowania na niekorzystne zjawiska. Ze względu na fakt, iż budżet zadaniowy w sposób precyzyjny pozwala na określenie środków niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych celów, coraz częściej sięgają po niego różnorodne instytucje.

niosą największe korzyści społeczne oraz są zgodne z celami założonymi w przyjętych strategiach średnio- i długookresowych. Rezultaty weryfikacji priorytetów powinny następnie zostać wykorzystane na pozostałych etapach procesu przygotowania budżetu²². Za naturalny proces możemy więc uznać synchronizację celów rozwojowych zawartych w dokumentach planowania strategicznego z prognozą finansową w kierunku ich urealnienia.

5. Podsumowanie

Wdrażanie strategii rozwoju wymaga tworzenia odpowiednich warunków organizacyjnych do skutecznej realizacji ustalonych planów. W celu zapewnienia samorządowi terytorialnemu warunków sprzyjających zarządzaniu rozwojem lokalnym należy stosować właściwie wybrane instrumenty w obszarze administracyjno-prawnym, instytucjonalno-organizacyjnym, ekonomiczno-finansowym oraz infrastrukturalnym. Jednym z tych instrumentów niewątpliwie jest budżet jednostki samorządu terytorialnego, który współcześnie zaczyna być postrzegany nie tylko jako akt normatywny, ale również (a może przede wszystkim) jako instrument efektywnego zarządzania finansami oraz poprawy efektywności podejmowanych działań. Nowa metoda zarządzania finansami publicznymi uważana jest za efektywniejszą i bardziej przejrzystą, przewagą nad budżetem tradycyjnym jest tu część zadaniowa – informująca o celach wydatków publicznych i ich efektach. Wydatki przypisane są określonym zadaniom i możliwe jest skuteczne zarządzanie nimi zarówno na etapie tworzenia, jak i realizacji budżetu. Realizując budżet zadaniowy, możliwe jest stworzenie hierarchii zadań koniecznych do osiągnięcia celów oraz mierzenie stopnia, w jakim zostały wykonane.

Literatura

- Adamowicz M., *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.
- Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Fijas J., Piszczek M., Stopnicka I., *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, Wydawnictwo ARK, Kraków 1999.
- Filipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.

²² M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie, znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 38-39.

- Frączkiewicz-Wronka A., Austin A., *Przeobrażenia w organizacjach. Narzędzia New Public Management*, [w:] *Spoleczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych*, red. A. Potocki, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Krupski R., *Horyzont planowania strategicznego w badaniach empirycznych*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 15, Wałbrzych 2011.
- Laskowski P., *Budżet zadaniowy jako narzędzie nowego zarządzania publicznego*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 15, Wałbrzych 2011.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy – wprowadzenie, znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką finansową gminy*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2006.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo PWN, Warszawa-Kraków 2000.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

ASSIGNMENT BUDGETING AS A TOOL FOR IMPLEMENTING DEVELOPMENTAL STRATEGIES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary: The main objective of this paper is to identify assignment budgeting as a tool for today's local authorities which allows to allocate adequate financial resources and take into account changing and diverse needs of local communities. Assignment budgeting is a modern method of management of public finances, which, properly applied, can provide answers to questions about the tasks scheduled for execution, aims of the tasks, ways of measuring the tasks, effects of the aim fruition and also indicate whether these objectives have been achieved. Formulating the strategic objectives of local government units should take into account the fact that contemporary public management, based on comprehensive and future-oriented decisions, is focused on delivering results.

Keywords: strategy, planning, activity-based budget.