

Renata Przygodzka

Uniwersytet w Białymstoku

Monika Truszkowska-Kurstak

Politechnika Białostocka

BUDŻET ZADANIOWY A RACJONALIZACJA ZARZĄDZANIA FINANSAMI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Jednym z najważniejszych problemów współczesnej gospodarki jest rosnąca skala wydatków publicznych, która z jednej strony jest niezbędna do realizacji coraz liczniejszych zadań publicznych, a z drugiej – nie znajduje pokrycia w gromadzonych dochodach, w wyniku czego następuje pogłębianie się długu publicznego. Problem ten występuje na szczeblu zarówno centralnym, jak i samorządu terytorialnego. Powszechnie uważa się, że jednym z instrumentów racjonalizacji zarządzania finansami publicznymi, w tym również na poziomie gmin, jest budżet zadaniowy. Artykuł podejmuje próbę wykazania, że nie zawsze budżet zadaniowy może przyczynić się do poprawy zarządzania finansami gmin, a często może stać się instrumentem utrudniającym ten proces.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, zarządzanie, finanse jednostek samorządu terytorialnego.

1. Wstęp

Obszarem, który od lat 90. XX wieku coraz częściej zyskuje w Polsce na znaczeniu jako przedmiot badań naukowych i dyskusji ze środowiskami praktyków, jest działalność podmiotów sektora publicznego, w tym podmiotów sektora finansów publicznych, które zostały powołane w celu dostarczania dóbr i usług w procesie realizacji zadań publicznych. Zainteresowanie to stanowi odpowiedź na potrzebę zwrócenia uwagi na proces zarządzania finansowymi środkami publicznymi w kontekście: 1) nieustannego niedoboru tych środków, 2) zasadności, sprawności i skuteczności zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych w imię wspólnego dobra oraz 3) zawodności występującej w działalności szeroko pojętego państwa. Szczególną uwagę skupia samorząd terytorialny, którego obecna forma i funkcje są następstwem decentralizacji władzy publicznej, dokonanej przede wszystkim w związku z wypełnianiem przez państwo funkcji alokacyjnej.

Właściwe, tzn. zgodne z oczekiwaniami beneficjentów, wypełnianie funkcji usługowych przez samorząd terytorialny jest uwarunkowane m.in. znajomością

otoczenia, a zwłaszcza ograniczeń prawnych gospodarki samorządowej i preferencji społecznych, poziomem merytorycznego obeznania decydentów ze specyfiką poszczególnych segmentów prowadzonej działalności, wiedzą z zakresu zarządzania (w tym zarządzania finansami) oraz posiadaniem ogólnego poglądu na stan i perspektywy rozwojowe danej jednostki samorządowej. Cechą charakterystyczną jest więc złożoność i ciągła zmienność warunków prowadzenia działalności, co skutkuje nieustannym poszukiwaniem nowych bądź doskonaleniem już istniejących rozwiązań lub instrumentów, będącym wyrazem racjonalizacji w zarządzaniu ograniczonymi środkami publicznymi. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają metody budżetowania, a wśród nich metoda budżetu zadaniowego, która w opinii jej zwolenników ma stać się narzędziem poprawy skuteczności wydatkowania publicznych środków.

Celem niniejszego artykułu jest próba wykazania, że budżet zadaniowy nie zawsze musi prowadzić do poprawy zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego, a wręcz w niektórych przypadkach może stać się instrumentem ograniczającym ten proces. Artykuł ma charakter teoretyczny, a realizację celu pracy oparto na studiach literatury przedmiotu zarówno krajowej, jak i zagranicznej.

2. Przesłanki racjonalizacji zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Jak podkreślono we wstępie, jednym z najważniejszych zadań jednostek samorządu terytorialnego jest właściwe zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców. Ponieważ potrzeby te (jak wskazuje teoria ekonomii) mają charakter nieograniczony, natomiast możliwości ich zaspokajania z reguły są ograniczone, jednostki te stają przed koniecznością poszukiwania odpowiedzi na pytanie: jak skutecznie zarządzać ograniczonymi zasobami, by w największym stopniu zaspokoić potrzeby społeczności lokalnych? Jednym z obszarów poszukiwania odpowiedzi na to pytanie jest obszar finansów samorządowych i zarządzania nimi. Nie wnikając w spory definicyjne, należy stwierdzić, że najogólniej przez pojęcie zarządzania finansami samorządowymi rozumie się (...) *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 strategicznymi* [Rudzka-Lorentz, Sierak 2006, s. 183]. Na proces ten składają się przede wszystkim kształtowanie dochodów oraz alokowanie środków przy zastosowaniu zasad racjonalnego gospodarowania oraz pozostałych zasad przewidzianych dla jednostek sektora finansów publicznych. Proces ten obejmuje ponadto planowanie budżetowe, planowanie finansowe o charakterze średnio- i długookresowym, finansowanie inwestycji, badanie płynności finansowej, zarządzanie długiem, podejmowanie działalności gospodarczej oraz kontrolę finansową i nadzór nad działalnością jednostek samorządowych. A zatem zarządzanie finansami samorządowymi obejmuje wiele niezwykle ważnych działań.

W praktyce samorządy wykorzystują ograniczony zestaw narzędzi zarządzania finansami, koncentrując się zazwyczaj na tych, które wynikają bezpośrednio z re-

gulacji prawnych. Oznacza to, że na ogół tworzą budżety oparte na wcześniejszych wskaźnikach, w większości bazują na dochodach zewnętrznych (dotacje, subwencje), wydatki koncentrują na zadaniach bieżących, mają ograniczoną skłonność do podejmowania ryzyka, zaciągania zobowiązań itp. Ich możliwości rozwojowe są zatem zdeterminowane racjonalizacją zarządzania w każdym z tych obszarów.

Wśród instrumentów racjonalizacji zarządzania środkami publicznymi w gminie można wyróżnić m.in. 1) metody tworzenia budżetu, 2) system zamówień publicznych, 3) *outsourcing*, 4) metody analizy i ewaluację przedsięwzięć publicznych, 5) kontrolę i audyt, 6) elektroniczne rządzenie (tzw. *e-government*), 7) prywatyzację. Za szczególnie istotne w kontekście rozważań niniejszego artykułu należy uznać metody tworzenia budżetu.

3. Metody budżetowania a racjonalizacja zarządzania finansami gmin

Budżet jest podstawą gospodarki finansowej każdego podmiotu, także w obrębie sektora publicznego. Z jednej strony stanowi on finansowy wyraz zamierzeń zaplanowanych do realizacji w danej organizacji w danym przedziale czasu, z drugiej strony – ze względu na to, że *daje olbrzymią władzę w ręce tych, którzy go kształtują* [Shafritz, Russell 2005, s. 481] – może być traktowany jako jedno z narzędzi kontroli, zwłaszcza w odniesieniu do administracji publicznej.

Planowanie budżetowe w rzeczywistości jest tylko jednym z elementów procesu bardziej rozbudowanego, zwanego programowaniem budżetowym albo w skrócie: budżetowaniem. Oprócz planowania budżetowanie obejmuje: monitorowanie realizowanych celów i zadań i badanie społecznej użyteczności wydatków publicznych. *Budżetowanie jest więc procesem polegającym na określaniu celów, szukaniu możliwości osiągnięcia tych celów poprzez analizę mocnych i słabych stron planowanych działań, a także polegającym na kontrolowaniu i nadzorowaniu jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań* [Grabińska 2008, s. 41]. Można zatem uznać, że budżetowanie jest instrumentem racjonalizacji zarządzania środkami publicznymi ukierunkowanym na racjonalizację w obrębie zadań publicznych i programów.

W literaturze przedmiotu i w praktyce wskazuje się na następujące podstawowe metody tworzenia budżetu: 1) budżetowanie liniowe, 2) budżetowanie ukierunkowane na wykonanie zadań, na rezultaty, 3) budżetowanie ukierunkowane na program, 4) budżetowanie od zera. Zalety i wady każdej z metod przedstawiono w tab. 1.

Metody budżetowania stosowane w praktyce raczej nie występują w czystej postaci. Ciągła ewaluacja oczekiwań wobec sektora publicznego i jego roli powodują, że stosowane metody stanowią w istocie kombinację kilku z nich. Połączenie elementów powyższych metod przy każdej kombinacji w odmienny sposób akcentujące różne aspekty procesu zarządzania może bowiem w największym stopniu dopasować metodę budżetowania do potrzeb danej jednostki i przyjętych celów. Przegląd atu-

Tabela 1. Zalety i wady metod tworzenia budżetu

Budżetowanie liniowe (<i>line-item budgeting</i>)	<p>Zalety: 1) ze względu na dużą szczegółowość budżet liniowy jest przydatny do przeprowadzania kontroli i nadzoru; 2) budżet jest użyteczny jako punkt odniesienia dla audytora oceniającego, czy fundusze zostały wydane zgodnie z ich przeznaczeniem</p> <p>Wady: 1) skupia uwagę raczej na nakładach danej jednostki (<i>inputs</i>) niż na usługach i wydajności (<i>outputs</i>) – nie pozwala ustalić, jak pieniądze zostały wydane, czy uzyskane efekty były warte tych pieniędzy; 2) nie dostarcza zrozumiałych informacji o całkowitych kosztach osiągnięcia pożądanego celu, co czyni mglistym proces alokacji oraz utrudnia rozważanie rozwiązań alternatywnych, będących sednem procesu alokacji zasobów i prowadzących do oszczędniejszego gospodarowania zasobami, które relatywnie stają się droższe; 3) krótki okres dla kosztów uwzględnianych w budżecie – racjonalne podejmowanie decyzji wymaga, by były badane całkowite koszty projektu, nie tylko te przypadające na jeden rok. Ze względu na to, że dane takie rzadko są częścią procesu tworzenia budżetu, wybory budżetowe muszą być dokonywane bez właściwych informacji, utrudniony jest także proces sprawowania nadzoru nad kosztami projektów, o których nie ma się pełnych informacji; 4) niedoskonałość w zakresie porównywania kosztów z korzyściami projektów 5) wartość programów rzadko jest formalnie sprawozdawana – niezależnie od tego, czy korzyści są łatwo mierzalne, decyzje publiczne podjęte tylko na podstawie kosztów programu nie będą konsekwentnie wiodły do rozsądnego użycia rzadkich zasobów</p>
Budżetowanie ukierunkowane na wykonanie zadań, na rezultaty (<i>performance budgeting</i>)	<p>Zalety: 1) klasyfikacja według wykonania zadań (rezultatów) zapewnia – co do zasady – lepsze usługi przy niższym koszcie i większe poczucie odpowiedzialności wśród urzędników; 2) przesuwa uwagę ustawodawcy z kwestii ściśle dotyczących personelu, wynagrodzeń, kontraktów z dostawcami itp. w kierunku działań i tego, jak zasoby są używane; uwaga kierownictwa zostaje skupiona na realizacji poszczególnych polityk; 3) wykorzystanie mierników pozwala na porównanie kosztów i efektywności wykorzystania zasobów pomiędzy okresami, pomiędzy poszczególnymi jednostkami i w ich obrębie, dzięki czemu możliwe jest położenie nacisku na poprawę efektywności operacyjnej; 4) ze względu na podział według działań i ich kosztów, który odsłania szczegóły funkcjonowania danej jednostki (wykonane szacunki, tendencje w określonych nakładach pracy itp.), budżet stanowi istotne narzędzie oceny odpowiedzialności kadry kierowniczej i jej rozliczenia, służące podatnikom i ustawodawcy; 5) budżet ukierunkowany na wykonanie zadań może ułatwiać realizację programu zarządzania przez cele w danej jednostce</p> <p>Wady: 1) jakość budżetu wykonania zadań zależy przede wszystkim od jakości mierników – niektóre z nich mogą wprowadzać w błąd albo nie być adekwatne do danego zagadnienia; 2) budżet nie daje odpowiedzi na pytanie, czy wykonane zadanie jest usługą, której ludzie aktualnie potrzebują (czy cele są odpowiednie), oraz czy usługa jest warta poniesionych na jej świadczenie kosztów (rozważa tylko, czy działanie jest zrobione przy niskim koszcie); 3) istnieje ryzyko, że większy nacisk zostanie położony na mniej istotne, ale łatwo mierzalne cele, aniżeli cele ważne, ale trudne do skwantyfikowania; 4) budżet ten – podobnie jak liniowy – nie pomaga w zakresie planowania i określaniu alokacji globalnych zasobów na poszczególne cele, nie ułatwia też szacowania skuteczności (tj. stopnia, w jakim cele zostały osiągnięte); 5) ze względu na pęd do niższych kosztów budżet może hamować ulepszanie metod podnoszących jakość działań; 6) brak rozważenia alternatywnych sposobów wykonania poszczególnych zadań; 7) w omawianej metodzie nie ma oczywistych powiązań z przychodami i bilansowaniem budżetu, co może wpływać na dyskomfort ustawodawcy, który musi dokonać reorientacji procedur przeglądu i przeznaczania funduszy (celem jest bowiem nie konkretny wydatek sam w sobie, ale konkretne działanie); 8) skonstruowanie budżetu nie jest tanie – wymaga nakładów na pozyskanie informacji i bieżących danych oraz na konstruowanie mierników; 9) zbyt duże rozdrobnienie informacji</p>

Budżetowanie ukierunkowane na program (<i>program budgeting</i>)	<p>Zalety: 1) przesuwa uwagę z podmiotu wydatków (aparatu rządzącego i rzeczy przezeń wykonywane) na przedmiot (usługi, które ten aparat świadczy); 2) dzięki operowaniu programem eliminuje problem rozdrobnienia informacji zawartych w budżecie tradycyjnym lub budżecie ukierunkowanym na rezultaty; 3) ułatwia określanie alokacji globalnych zasobów na cele jednostki, monitoring efektywności i skuteczności w realizacji tych celów; 4) budżet nie jest tylko instrumentem kontroli i informacji dla kierownictwa, ale staje się także dokumentem planowania i dokumentem wspierającym porównanie alternatywnych możliwości wydatkowania publicznych funduszy na wielu istotnych poziomach agregacji (właściwość uznana za konceptualny przełom); 5) przypisanie poszczególnych działań do osób i komórek organizacyjnych zapobiega pokrywaniu się kompetencji</p>
	<p>Wady: 1) wiele działań publicznych przyczynia się do realizacji więcej niż jednego celu, stąd występują problemy z ich właściwym zaklasyfikowaniem; 2) wzajemne relacje między programami* mogą niekiedy udaremniać sterowanie budżetem; 3) jest mało prawdopodobne, by koszty programu były bezpośrednio użyteczne dla podejmowania decyzji publicznych – decyzje te powinny bowiem odzwierciedlać również troskę o skutki społeczne; 4) budżet może mieć mały wpływ na decyzje publiczne lub być w ogóle bezużyteczny z dwóch powodów: a) przyzwyczajenia władz ustawodawczych, grup nacisku i poszczególnych departamentów do tradycyjnego budżetu liniowego i wypracowanych metod jego analizy wzbudzą niechęć do zaakceptowania nowego podejścia do budżetu i wypracowania nowych metod analizy, b) braku właściwie opracowanego, szybkiego, łatwego i zrozumiałego sposobu przekształcania danych o kosztach programu na dane wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu środków finansowych, 5) duża liczba technik analitycznych; 6) duże koszty stosowania metody wynikające z rozbudowanej procedury metody</p>
Budżetowanie od zera (<i>zero-based budgeting</i>)	<p>Zalety: 1) wymaga bardzo szerokiego zasobu wiedzy od kadry kierowniczej (zaleta – kadra dobrze znająca specyfikę budżetowanych zagadnień); 2) zmierza do uelastycznienia zasad rządzenia, usprawnia działania operacyjne w zakresie gromadzenia danych, nakładów pracy i kwantyfikacji wykonania zadań; 3) wymaga rozważenia priorytetów danej organizacji; 4) poprzez rozpatrywanie alternatyw zmierza do wyeliminowania mało skutecznych i mało efektywnych programów; 5) zwiększa skuteczność aparatu rządzącego poprzez zmuszanie menedżerów do corocznego rozpatrywania programów i ich uzasadniania</p>
	<p>Wady: 1) wymaga bardzo szerokiego zasobu wiedzy od kadry kierowniczej (słabość – szeroka wiedza może nie być wykorzystana w sposób efektywny i celowy); 2) powoduje zużycie dużych ilości papieru – wiele programów i pakietów nie będzie nigdy zrealizowanych; 3) informacje o wykonaniu zadań mogą być naciągane i niekoniecznie istotne dla działań jednostki; 4) wielu elementów działań nie da się zmienić (np. pełnomocnictw, stosunków umownych, formuł prawnych); 5) nie porównuje wartości i znaczenia usług z ich kosztami; 6) rzadko identyfikuje, czyje priorytety będą użyte w rankingu – priorytety menedżerów mogą być różne od społecznych; 7) zbyt mało uwagi może poświęcać na cele programu i jego wartość dla społeczeństwa, a zbyt dużo na rutynowe szczegóły procesu budżetowania</p>

* Na przykład działania związane z transportem autostradami mogą wpływać na przebudowę miejską albo komplikować ochronę środowiska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Shafritz, Russell 2005, s. 483-486; Mikesell 1991, s. 117-119, 122-134].

tów i słabości każdej z metod oraz doświadczenia praktyczne wskazują, że metodą najbardziej niedoskonałą, chociaż najprostszą, jest budżetowanie liniowe, natomiast metodą, która wywarła jak dotąd największy wpływ na późniejsze rozwiązania i

w największym stopniu przyczyniła się do poprawy w obrębie wyboru celów i wydatkowania publicznych funduszy, jest budżetowanie ukierunkowane na program.

4. Budżet zadaniowy – instrument racjonalizacji czy bariera w zarządzaniu finansami samorządowymi

W Polsce wyrazem zachodzących zmian jest wprowadzenie budżetu zadaniowego będącego szczególną kombinacją budżetu rezultatów i budżetu programów. Budżet zadaniowy został usankcjonowany na szczeblu państwa na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych [Ustawa..., 2009]. Wprawdzie ustawa nie wprowadza wprost pojęcia budżetu zadaniowego, ale jej art. 2 wyjaśnia istotę układu zadaniowego, określając go jako zestawienie wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, które jednocześnie stanowią obszary działań państwa oraz:

- zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione.

Ponadto, co ważne, zestawienie to powinno być uzupełnione o opis celów wyżej wspomnianych zadań i podzadań, a także o bazowe i docelowe mierniki stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczające wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Sporządzenie budżetu w układzie zadań na poziomie samorządu terytorialnego nie jest wymagane przepisami prawa, jednak w zapisach ustawy o finansach publicznych znajdują się pewne obowiązki będące elementami ściśle powiązanymi z budżetem zadaniowym. Należą tu m.in. ujmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego w układzie zadaniowym zadań im zleconych z zakresu administracji publicznej, obowiązek wprowadzenia wieloletniej prognozy finansowej czy obowiązek wdrożenia kontroli zarządczej (szerzej: [Filipiak, Dylewski 2010, s. 5-17]). Ponadto art. 40 ust. 3 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy przewiduje, że w zakresie rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych już od 1.01.2012 r. będą obowiązywały szczególne zasady dotyczące ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym. W ten sposób plan objęcia budżetem zadaniowym wszystkich jednostek sektora finansów publicznych od 2012 r. stanie się faktem, o ile nie wystąpią kolejne zmiany przepisów prawa w tym zakresie (por. [Budżet... 2007, s. 22]).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na następujące główne korzyści związane z wprowadzeniem budżetu zadaniowego:

- usprawnienie zarządzania finansami dzięki połączeniu aspektów rzeczowych i finansowych realizowanych zadań z pomiarem efektów pracy,
- zmianę zasad alokacji środków i samego sposobu planowania budżetu prowadzących do oszczędności i wzrostu wydajności pracy,

- pełniejsze wykorzystanie niektórych mechanizmów rynku przez wprowadzenie elementów *gry rynkowej* pomiędzy podmiotami starającymi się o środki budżetowe,
- zwiększenie ilości informacji dostępnej zainteresowanym odbiorcom o działalności jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu z budżetem tradycyjnym,
- klarowny podział kompetencji przez likwidację odpowiedzialności zbiorowej [Kozuń-Cieślak 2010, s. 15-16].

Analizując wszelkie pozytywne aspekty towarzyszące wdrożeniu budżetu zadaniowego, można wskazać również jego punkty szczególnie wrażliwe, które – w przypadku ich niedostatecznego dopracowania – mogą sprzyjać pogorszeniu jakości zarządzania finansami samorządowymi. Należy tu wymienić m.in.:

- możliwość niewłaściwego doboru zestawu mierników i niejednoznaczny sposób ich ustalania, co może skutkować błędami w ocenie realizacji poszczególnych zadań,
- określenie efektów będących uzasadnieniem dla dokonania konkretnego wydatku na podstawie oceny jednostki świadczącej usługę, a nie oceny dokonanej przez bezpośrednich odbiorców może sprzyjać niedostosowaniu struktury wykonywanych zadań do społecznego zapotrzebowania oraz marnotrawieniu publicznych pieniędzy (por. [Misiąg 2005, s. 153-160]),
- przyjęcie nieodpowiedniego klucza podziału kosztów pośrednich pomiędzy zadania powodujące nieprawidłowe ustalenie faktycznych kosztów ich wykonania,
- mierniki służące ocenie efektywności wydatków publicznych nie powinny być określane wyłącznie przez podmioty czy też pracowników bezpośrednio wykonujących zadania publiczne – jednak ich sugestie powinny być wzięte pod uwagę,
- wystąpienie nie dość ścisłego podziału obowiązków i zasad rozliczania z wykonania tych obowiązków pomiędzy pracowników na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej jednostki samorządowej oraz brak powiązania podziału obowiązków z systemem zachęt i motywacji będą sprzyjały niższej wydajności pracy i poczuciu braku odpowiedzialności wśród personelu,
- niedostateczny monitoring satysfakcji społeczności lokalnej, ograniczony do spełnienia wymogów przewidzianych prawem, może skutkować niedostatecznym rozpoznaniem potrzeb społecznych i stopnia ich zaspokojenia.

5. Podsumowanie

Wprowadzenie budżetu zadaniowego w Polsce wiąże się z ogromnymi nadziejami w zakresie podwyższenia jakości wykonywania zadań publicznych przez podmioty sektora publicznego, w tym administrację publiczną na szczeblu samorządu lokalnego, oraz w zakresie usprawnienia zarządzania środkami publicznymi, które aktualnie jest ukierunkowane przede wszystkim na ograniczenie potężnego długu publicznego.

Działania wdrożeniowe nie powinny być jednak podejmowane pochopnie – powinny być wnikliwie przemyślane, ponieważ oprócz dodatkowych, istotnych z pewnością kosztów mogą skutkować wystąpieniem wieloma trudnymi do odwrócenia dysfunkcjami w działalności podmiotów sektora publicznego. W skrajnym przypadku spodziewany efekt może nie być w ogóle osiągnięty, a dotychczasowa działalność wyżej wspomnianych podmiotów w istotnym stopniu może ulec pogorszeniu.

Literatura

Budżet zadaniowy. Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007.

Effectiveness of public spending, „OECD Economic Outlook” 2003 no 74.

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

Gorzalczyńska-Koczkodaj M., *Wykorzystanie analizy finansowej w weryfikacji wieloletnich programów inwestycyjnych i budżetu zadaniowego*, [w:] M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzalczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010.

Grabińska B., *Planowanie budżetowe wybranych krajów – teoria i praktyka*, [w:] *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008.

Kozuń-Cieślak G., *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010 nr 9.

Mikesell J.L., *Fiscal Administration. Analysis and Applications for the Public Sector*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California 1991.

Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, Tom I: *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.

Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006.

Shafritz J.M., Russell E.W., *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York 2005.

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

TASK-BASED BUDGET AND RATIONALIZATION OF MANAGEMENT OF MUNICIPALITIES' FINANCES

Summary: One of the most important problems of contemporary economy is the growing scale of public expenses, which, on one hand, is necessary in order to execute ever more numerous public tasks, and on the other – is not covered by the collected incomes, as the result of which the public debt grows. This problem occurs both at the central level and at the level of local self-government bodies. There is common belief that one of the instruments of improvement of rationalization of public finances' management, including the local government's level – is a task-based budget. The article tries to show that a task-based budget may not always contribute to improving the management of local government's finances, and often – it may become an instrument hampering this process.