

Marek Tomaszewski

Budżet zadaniowy jako źródło informacji na temat warunków życia mieszkańców gminy

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 8, 433-439

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Tomaszewski

BUDŻET ZADANIOWY JAKO ŹRÓDŁO INFORMACJI NA TEMAT WARUNKÓW ŻYCIA MIESZKAŃCÓW GMINY

Wprowadzenie

W dobie coraz to silniejszej globalizacji i integracji Polski z państwami Unii Europejskiej przepływ kapitału finansowego i ludzkiego jest coraz swobodniejszy. Fakt ten pociąga za sobą różnego rodzaju konsekwencje, zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym. Do pozytywnych konsekwencji swobodnego przepływu kapitału między Polską a resztą świata zaliczyć można między innymi: powstawanie na terenie Polski nowych przedsiębiorstw, dostęp polskich przedsiębiorstw do nowych technologii, spadek bezrobocia, wzrost dochodów podatkowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego i inne. Z kolei naistotniejszą negatywną konsekwencją zniesienia granic między Polską a resztą państw Unii Europejskiej jest ucieczka dobrze wykwalifikowanych pracowników tam, gdzie pensje za ich pracę są znacznie wyższe.

I to właśnie w tym miejscu powinna się pojawić interwencja władz centralnych i samorządowych. Organy te powinny prowadzić taką politykę gospodarczą, by wspierać pozytywne i przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom globalizacji i integracji Polski z Unią Europejską. Realizacja takiej polityki gospodarczej powinna polegać na stwarzaniu sprzyjających warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw.

Stworzenie sprzyjających warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw jest procesem długotrwałym. Często wymaga zmian w prawie ogólnopolskim, jak i lokalnym. Jeszcze dziś zdarzają się sytuacje polegające na tym, że inwestor

chce wybudować fabrykę na terenie danej gminy, natomiast gmina ze względu na brak planu zagospodarowania przestrzennego lub brak terenów pod działalność przemysłową nie jest w stanie przyjąć inwestora. Ponadto potencjalni inwestorzy oczekują, że na terenie przyszłej inwestycji lub w bezpośrednim pobliżu będzie znajdowała się infrastruktura techniczna, do której będzie można się przyłączyć (wodociągi, kanalizacja lub droga publiczna).

Doprowadzenie infrastruktury technicznej do terenów, które można zaofiarować potencjalnym inwestorom, jest również kosztowne. Stanowi to niezwykle wyzwanie dla gmin, które borykają się z różnymi problemami finansowymi, jak np. trwający od wielu lat deficyt budżetowy, wysokie zadłużenie, które sięga (a czasami nawet przekracza) ustawowo dopuszczalny poziom 60% dochodów jednostki samorządu terytorialnego, brak własnych środków na inwestycje. W takiej sytuacji osoby odpowiedzialne za zarządzanie gminą decydują się obniżyć inne wydatki, jak np. na edukację, służbę zdrowia, pomoc społeczną itp. Te decyzje z kolei przyczyniają się do pogorszenia warunków życia mieszkańców gminy oraz do wzrostu bezrobocia, co zachęca do opuszczenia gminy i poszukiwania pracy poza granicami kraju.

W celu zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy wydatkami niezbędnymi do pozyskania nowych inwestycji a pozostałymi wydatkami, które służą do finansowania ustawowych obowiązków gmin, przydatne są różne innowacyjne instrumenty zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Instrumentem takim jest między innymi budżet zadaniowy.

1. Budżet zadaniowy i różnice pomiędzy nim a budżetem tradycyjnym

Początki budżetu zadaniowego w Polsce sięgają roku 1994. Prekursorami w tym zakresie, w skali Polski, byli skarbnicy miast: Krakowa, Lublina, Szczecina i Poznania.

W chwili obecnej można się spotkać z wieloma definicjami budżetu zadaniowego. Jedna z nich mówi, że: budżet zadaniowy to plan finansowy gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego, przygotowany w następujący sposób: zanim przewidywane wydatki zostaną ujęte zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową, administracja przygotowuje w postaci zadań budżetowych szczegółowe rzeczowo-finansowe plany zamierzeń, jakie mają zrealizować dysponenci¹.

¹ *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągnąć cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, red. K. Pakoński, Municipium, Warszawa 2000, s. 16.

Inna definicja stwierdza, że istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników². Jeszcze inna definicja mówi, że budżet zadaniowy jest planem finansowym danej jednostki sektora finansów publicznych, przygotowanym jako zbiór zadań budżetowych przeznaczonych do wykonania w określonym przedziale czasowym³.

W uchwale budżetowej prezentowane są informacje ściśle według zapisów ustawy o finansach publicznych. Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością gminy poprzez zadania. Dotyczy to zarówno wykonywanych przez gminę kompetencji ustawowych, jak i zadań wynikających z woli samorządu, określanych na podstawie priorytetów strategicznych oraz potrzeb mieszkańców. Budżet zadaniowy to alternatywny w stosunku do układu podziałek klasyfikacji budżetowej sposób opracowania i wykonywania budżetu gminy. Budżet zadaniowy oprócz kwot zawartych w uchwale budżetowej według klasyfikacji budżetowej zawiera również wykaz zadań z efektami, jakie gmina zamierza osiągnąć i planowanymi kosztami.

Zadanie budżetowe – to podstawowa jednostka realizacyjna budżetu gminy służąca osiągnięciu wyznaczonego celu, czyli rezultatu służącego mieszkańcom wraz z określeniem sposobu i harmonogramu oraz kosztem realizacji określonych działań. Każde zadanie opisane jest zgodnie z tabelą nr 1.

Tabela 1. Charakterystyka zadania budżetowego

Lp.	Wyszczególnienie	Pytania charakteryzujące poszczególne pozycje opisu zadania
1	Nazwa zadania	Co gmina planuje zrobić?
2	Kwota	Ile pieniędzy gmina planuje przeznaczyć na realizację zadania?
3	Wykonujący zadanie	Kto realizuje zadanie (wydział, biuro, jednostka organizacyjna)?
4	Cel zadania	Jaki rezultat gmina zamierza osiągnąć?
5	Działania	W jaki sposób gmina zamierza osiągnąć wyznaczone cele?
6	Wskaźnik efektywności	Jak można mierzyć efekty realizacji zadania?
7	Harmonogram finansowy działań	Jaki jest orientacyjny termin realizacji zadania?

² *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007, s. 26.

³ M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 107.

Lp.	Wyszczególnienie	Pytania charakteryzujące poszczególne pozycje opisu zadania
8	Klasyfikacja budżetowa	W jakim dziale, rozdziale realizowane jest zadanie?
9	Podstawa prawna	Na podstawie jakich przepisów realizowane jest zadanie?

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetu miasta Szczecin.

2. Zestawienie wybranych zadań i wskaźników stanowiących źródło informacji o warunkach życia mieszkańców gminy

Zadania realizowane przez gminy można podzielić na zadania bieżące i majątkowe. Rzeczywistość wskazuje, iż największą część wydatków bieżących stanowią wydatki na edukację. Wzrost wydatków w tej dziedzinie nie jest rekompensowany wystarczającym wzrostem subwencji na zadania oświatowe, dlatego też gminy pokrywają znaczną część wydatków na edukację z dochodów własnych. Kolejną sferą wydatków bieżących mającą znaczny udział w wydatkach gmin jest pomoc społeczna i ochrona zdrowia. Zadania w tej sferze finansowane są transferami z budżetu państwa, a także dochodami własnymi gminy. Pozostałe wydatki bieżące obejmują szeroko pojętą sferę komunalną, w skład której można zaliczyć takie obszary działalności gmin, jak: gospodarowanie odpadami, utrzymanie zieleni, utrzymanie dróg, komunikacja zbiorowa i gospodarowanie zasobami komunalnymi.

Zestawienie wybranych zadań i wskaźników w zakresie wydatków bieżących, stanowiących źródło informacji o warunkach życia mieszkańców gminy, prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Zestawienie wybranych zadań, celów i wskaźników efektywności

Zadanie	Cel zadania	Wskaźniki efektywności
Edukacja		
Prowadzenie publicznych przedszkoli	Pełnienie funkcji dydaktycznych, opiekuńczych, wychowawczych wobec dzieci w wieku od 3 do 6 lat w przedszkolach publicznych	– kwota wydatków na jedno dziecko w skali roku – kwota wydatków na oddział w skali roku – średnia liczba dzieci przypadająca na oddział
Prowadzenie publicznych szkół podstawowych	Realizacja ramowego planu nauczania dla I i II etapu edukacyjnego w publicznych szkołach podstawowych oraz zapewnienie właściwego rozwoju opieki i wychowania	– kwota wydatków na jednego ucznia w skali roku – kwota wydatków na oddział w skali roku – średnia liczba uczniów przypadająca na oddział

Zadanie	Cel zadania	Wskaźniki efektywności
Edukacja		
Prowadzenie publicznych gimnazjów	Realizacja kształcenia i wychowania w trzyletnim okresie nauczania w gimnazjach publicznych.	<ul style="list-style-type: none"> – kwota wydatków na jednego ucznia w skali roku – kwota wydatków na oddział w skali roku – średnia liczba uczniów przypadająca na oddział
Prowadzenie świetlic i stołówek szkolnych	Zapewnienie wyżywienia w stołówkach funkcjonujących przy szkołach podstawowych i gimnazjach	<ul style="list-style-type: none"> – kwota wydatków przypadająca na stołówkę szkolną – kwota wydatków przypadająca na świetlicę szkolną – liczba pracowników niepedagogicznych przypadających na stołówkę szkolną – liczba pracowników pedagogicznych przypadających na świetlicę szkolną – koszt wydania obiadu dla ucznia
Pomoc społeczna		
Żłobki miejskie	Zapewnienie opieki i wychowania dzieciom do trzeciego roku życia, w czasie pracy rodziców	<ul style="list-style-type: none"> – wskaźnik miejsc limitowanych do liczby dzieci zapisanych – miesięczny koszt utrzymania jednego miejsca limitowanego – miesięczny koszt utrzymania jednego dziecka zapisanego – wskaźnik pokrycia zadania dochodami z tytułu wpłat rodziców – udział wydatków osobowych w całkowitym koszcie realizacji zadania w jednostkach gminnych
Dodatki mieszkaniowe	Pomoc osobom mającym niskie dochody w pokrywaniu opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego	<ul style="list-style-type: none"> – liczba osób korzystających z dodatków w stosunku do liczby mieszkańców – liczba osób korzystających z dodatków w stosunku do liczby osób korzystających z pomocy społecznej – średni koszt zadania w przeliczeniu na jednego mieszkańca
Utrzymanie Gminnego Ośrodka Pomocy Rodzinie	Utrzymanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie wynagrodzenia dla pracowników realizujących zadania wynikające z ustawy o pomocy społecznej oraz innych ustaw w zakresie zadań własnych oraz zleconych	<ul style="list-style-type: none"> – roczny koszt utrzymania jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy – wskaźnik procentowy kosztów obsługi zadań realizowanych przez ośrodek – liczba mieszkańców przypadająca na jednego pracownika socjalnego – wskaźnik pokrycia zadań dotacją z budżetu państwa – udział wydatków osobowych w całkowitym koszcie realizacji zadania

Zadanie	Cel zadania	Wskaźniki efektywności
Pomoc społeczna		
Posiłek dla potrzebujących	Wsparcie osób o niskich dochodach za pomocą posiłków lub zakupu artykułów spożywczych w ramach programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie żywienia”	<ul style="list-style-type: none"> – koszt jednego posiłku – liczba osób korzystających z żywienia w stosunku do liczby mieszkańców – liczba osób korzystających z żywienia do liczby osób korzystających z pomocy społecznej – wskaźnik pokrycia dotacją z budżetu państwa zaplanowanych wydatków
Ochrona środowiska		
Oczyszczanie gminy	Utrzymanie czystości i porządku w gminie	<ul style="list-style-type: none"> – koszt oczyszczania 1 mb jezdni – koszt opróżnienia 1 kosza ulicznego – koszt utrzymania czystości 1 m kw. przystanku – koszt opróżnienia 1 kosza na przystanku – średnioroczny koszt utrzymania szaletu
Ład przestrzenny i gospodarka nieruchomościami		
Planowanie przestrzenne	Prawidłowy i zrównoważony rozwój gminy	<ul style="list-style-type: none"> – wskaźnik pokrycia gminy obowiązującymi planami – liczba posiedzeń gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej
Gospodarka komunalna		
Oświetlenie ulic	Oświetlenie ulic i utrzymanie urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą lub znajdujących się w pasie drogi, oświetlenie terenów administrowanych przez jednostki gminne	<ul style="list-style-type: none"> – koszt utrzymania oświetlenia ulicznego (zakup energii plus konserwacja) w przeliczeniu na jeden kilometr dróg powiatowych i gminnych – średniomiesięczny koszt utrzymania oświetlenia ulicznego z podziałem na koszty zakupu energii i zakupu usług konserwatorskich – koszt konserwacji jednego punktu świetlnego – średnioroczny pobór energii przeznaczonej na oświetlenie
Transport i komunikacja		
Utrzymanie dróg	Poprawa nawierzchni i chodników w zakresie bieżącego utrzymania dróg	<ul style="list-style-type: none"> – koszt utrzymania 1 km dróg publicznych w zakresie robót nawierzchniowych (gminnych i powiatowych) – koszt utrzymania 1000 m kw. dróg publicznych w zakresie robót nawierzchniowych (gminnych i powiatowych) – prognozowane wydatki na utrzymanie dróg w gminie w przeliczeniu na jeden samochód – średniomiesięczny koszt utrzymania dróg publicznych na terenie gminy w zakresie robót nawierzchniowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetu miasta Szczecin na rok 2008.

Podsumowanie

Do głównych zalet informacji generowanych przez budżet zadaniowy można zaliczyć: przejrzystą konstrukcję zawierającą zadania oraz szczegółowy opis poszczególnych zadań. Powiązanie konkretnego wydatku z zadaniem, które gmina realizuje na rzecz mieszkańców, sprawia, że budżet jest dla nich czytelny i zrozumiały. Powszechne zastosowanie budżetu zadaniowego przez jednostki samorządu terytorialnego może umożliwić porównanie warunków życia mieszkańców poszczególnych gmin oraz efektywności działania osób zarządzających gminą. Uwzględnienie wpływu inflacji umożliwi porównanie warunków życia mieszkańców w czasie. Dane zawarte w budżetach zadaniowych gmin mogłyby w przyszłości stanowić cenne źródło informacji statystycznych na temat warunków życia mieszkańców.

TASK BUDGET AS THE SOURCE OF DATA ON LOCAL COMMUNITIES INHABITANTS LIFE CONDITIONS

Summary

Local community is an institution responsible for economic policy supporting positive and limiting negative results of globalisation and Polish integration with European Union. It has to connect acting of support entrepreneurship development with the care of life quality of the inhabitants. It is extremely difficult in the conditions of longtime budget deficit and high level of debt most of Polish local communities. One of the measure facilitating efficient expenditure of limited community funds is the task budget. Task budget must have the described aims or groups of aims (tasks), the amounts of money dedicated to particular task and the organisations responsible of task operation. Moreover the final result of the task should be described and steps which should be undertaken, efficiency indexes, realisation schedule, budget classification and legal foundation.

Translated by Marek Tomaszewski