

# Marcin Będzieszak

---

## Model budżetu zadaniowego samorządów w świetle badań

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 43-48

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARCIN BĘDZIESZAK  
Uniwersytet Szczeciński

## MODEL BUDŻETU ZADANIOWEGO SAMORZĄDÓW W ŚWIETLE BADAŃ<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Budżet zadaniowy jest obecny w polskiej praktyce finansów samorządowych od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy to w Krakowie rozpoczęto reformę metody planowania wydatków<sup>2</sup>. Do dnia dzisiejszego część samorządów dokonywała próby wdrożenia budżetu zadaniowego. W większości przypadków metodyka tworzenia budżetu zadaniowego była różna – w zależności od tego, jaki podmiot wspomagał wdrażanie. Powstaje zatem pytanie: co należy rozumieć pod pojęciem budżet zadaniowy, co ono oznacza w finansach samorządowych? Celem artykułu jest próba wskazania, w oparciu o wyniki badań ankietowych zasadniczych cech tworzenia samorządowych budżetów zadaniowych.

### Budżet zadaniowy – wprowadzenie

Zgodnie z podstawową definicją 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 dysponenci”<sup>3</sup>.

Zgodnie z definicją budżetu zadaniowego, przyjętą przez T. Lubińską, T. Strąką, A. Lozano-Platonoffa, M. Będzieszaka, M. Godek, jego istotą jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi, poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników<sup>4</sup>. Podobnie istotę budżetu zadaniowego rozumieją A. Szewczuk i M. Ziolo, podając, że zakłada się, że nie można zarządzać wydatkami publicznymi bez określenia miar

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2008–2009 jako projekt badawczy.

<sup>2</sup> *Budżet władz lokalnych*. Red. S. Owsiak. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 131.

<sup>3</sup> *Budżet. Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągnąć cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*. Red. K. Pakoński. Municipium, Warszawa 2000, s. 16.

<sup>4</sup> *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Red. T. Lubińska. Difin, Warszawa 2009, s. 41.

pozwalających na podanie stopnia ich realizacji i produktywności<sup>5</sup>. L. Patrzalek, wskazując zasadność i celowość wdrażania budżetu zadaniowego, wskazuje na dodatkowy element, tj. „potrzebę identyfikowania przewidywanych do poniesienia kosztów bezpośrednich i pośrednich usług społecznych”<sup>6</sup>. Kolejne definicje wskazują zatem coraz szerszy zakres budżetu zadaniowego.

### Założenia badawcze

Na podstawie powyższych definicji powstaje pytanie: w jakim stopniu zakres budżetu zadaniowego w nich zawarty odpowiada budżetowi zadaniowemu tworzonemu przez samorząd? Stało się ono punktem do przeprowadzenia badań ankietowych wśród jednostek samorządu terytorialnego.

Badania przeprowadzone zostały na grupie 60 jednostek samorządu terytorialnego, które w ramach programów finansowanych przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego USAID, brytyjski fundusz Know-How Fund, Program Rozwoju Instytucjonalnego, realizowany przez MSWiA, wdrażały budżet zadaniowy bądź uczestniczyły w warsztatach dotyczących tej problematyki, a także tych, które korzystały z pomocy firm oferujących wdrażanie budżetu zadaniowego.

Do jednostek tych rozesłano ankietę, w oparciu o którą skarbnicy, bądź osoby odpowiedzialne za budżet, odpowiadali na pytania dotyczące budżetu zadaniowego. Pytania dotyczyły przyczyn wdrożenia, sposobu tworzenia pierwszej wersji budżetu, warunków koniecznych do sprawnego wdrożenia, informacji zawartych w budżecie zadaniowym oraz charakteru i zakresu stosowania wskaźników w budżecie zadaniowym. W okresie lipiec–wrzesień 2008 roku wypełnione ankiety odesłało 28 jednostek samorządu terytorialnego (JST).

### Samorządowy budżet zadaniowy w świetle badań

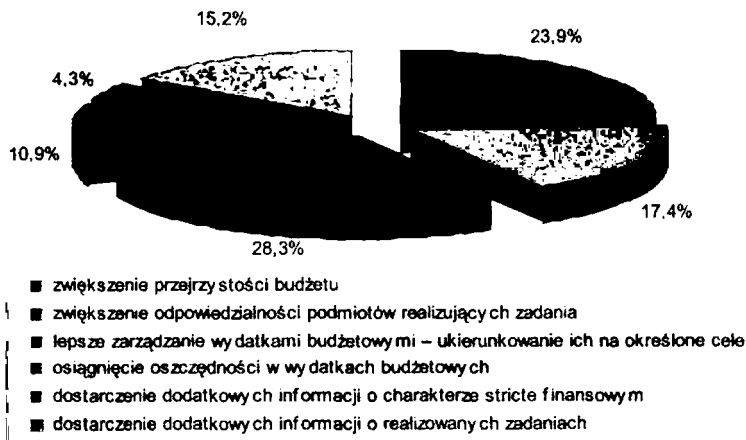
Celem wdrożenia budżetu zadaniowego w badanych JST była możliwość ukierunkowania dzięki niemu środków finansowych na określone cele (28,3%) oraz zwiększenie przejrzystości budżetu (23,9%), nie oczekiwano natomiast w podobnym stopniu osiągnięcia oszczędności (10,9%) (por. rys. 1). Istotna jest tutaj niewielka liczba odpowiedzi dotyczących uzyskanych oszczędności. Założeniem wdrażania budżetu zadaniowego w polskich samorządach jest zatem usprawnienie realizacji zadań (w tym m.in. poprzez zwiększenie odpowiedzialności), a jednocześnie niewielki wymiar finansowy tych działań. Wynikać to

---

<sup>5</sup> A. Szewczuk, M. Ziolo: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 133.

<sup>6</sup> L. Patrzalek: *Przesłanki i warunki wdrażania budżetu zadaniowego*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 19, rok 2006, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 55–56.

może z cechy sektora publicznego, w tym samorządowego, gdzie obniżanie wydatków na określoną dziedzinę jest zwykle postrzegane negatywnie.



Rys. 1. Cel wdrożenia budżetu zadaniowego (% odpowiedzi, można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych.

W większości przypadków budżet zadaniowy wprowadzony został w zakresie całego budżetu danej JST (69,2%), w pozostałych przypadkach objął kilka wybranych dziedzin. Jednocześnie objął on wszystkie wydatki budżetu w 78,6% jednostek, a w pozostałych przypadkach – wydatki bieżące. Wdrożenie budżetu zadaniowego wymaga znacznego nakładu pracy (co jednocześnie było główną przyczyną ewentualnej rezygnacji: 4 z 6 przypadków), a zatem jeśli podejmowano decyzję o stosowaniu budżetu zadaniowego, to ze względu na relatywnie mniejszy nakład pracy oraz potencjalnie lepsze efekty – odnosiła się ona do całości budżetu.

Zadanie w większości badanych JST (69,2%) jest jedynym stopniem podziału budżetu zadaniowego. Zasadniczymi elementami, które zostały wyszczególnione dla zadań w budżetach zadaniowych badanych JST, są cele i wskaźniki (rys. 2), a zatem rozumienie budżetu zadaniowego przez przedstawicieli samorządu jest zbliżone z szeroką definicją. Można zatem odnieść wrażenie, że wymiar stricte finansowy budżetu zadaniowego został w większości przypadków przesunięty na dalszy plan – sposób kalkulacji wydatków budżetowych określiło tylko 10% badanych JST. Jednocześnie jednak wskaźniki kosztowe – wskazujące koszt jednostkowy realizacji zadania, były równie często stosowane jak wskaźniki produktu – wskazujące liczbę dostarczonych usług lub wyprodukowanych produktów. Oba rodzaje wskaźników wskazane zostały w prawie 36% odpowiedzi. Niespełna 26% odpowiedzi to wskaźniki rezultatu. Wynika z tego, że budżet jako dokument o charakterze publicznym

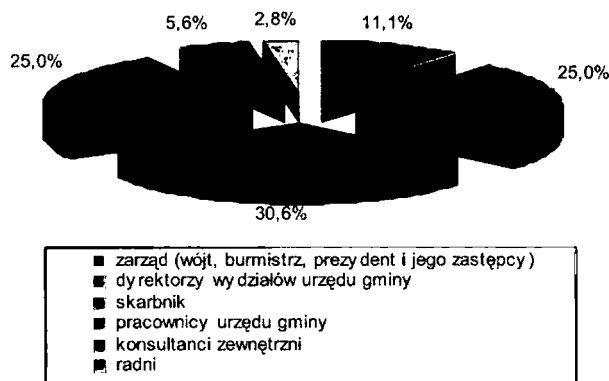
uznawany jest za taki, w którym przedstawiane powinny być syntetyczne dane, które są istotne z punktu widzenia obywateli lub organu stanowiącego – wskaźniki zamiast sposobu kalkulacji kosztów. Nie oznacza to, że wraz z wdrożeniem budżetu zadaniowego nie nastąpiły żadne zmiany w zakresie księgowości. 50% badanych jednostek wskazało, że konieczne było wdrożenie nowego systemu finansowo-księgowego lub udoskonalenie już funkcjonującego. Dodatkowo 42,9% jednostek zadeklarowało, że mimo iż zmiany w systemie księgowym nie nastąpiły, to byłyby pomocne we wdrażaniu budżetu zadaniowego.



Rys. 2. Elementy wyszczególnione w budżecie zadaniowym (z wyjątkiem zadań)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych.

Budżet zadaniowy funkcjonuje w Polsce na poziomie samorządowym jako dokument tworzony przez kierownictwo JST. Jedynie w 6,3% badanych JST budżet zadaniowy został



Rys. 3. Kto w największym stopniu brał udział w definiowaniu zadań, ich elementów składowych?

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych.

wdrożony na wyraźny wniosek organu stanowiącego JST. Jednocześnie jedynie 2,8% odpowiedzi wskazuje na znaczne zaangażowanie radnych w proces definiowania zadań. Osobą najbardziej zaangażowaną w tworzenie budżetu zadaniowego był skarbnik, w następnej kolejności – dyrektorzy wydziałów „niefinansowych” oraz pracownicy urzędu. Wynika to ze specyfiki budżetu zadaniowego – by określić odpowiednie cele oraz wskaźniki, niezbędna jest bardzo szczegółowa wiedza o działaniach podejmowanych przez JST na rzecz realizacji zadań. W przypadku braku takiej wiedzy zarówno cel, jak i wskaźnik mogą okazać się nieadekwatne do finansowanej działalności. Założyć można, że rolą radnych był wybór celów odpowiednich z punktu widzenia społeczności lokalnej.

Wdrożenie budżetu zadaniowego jako jednego z narzędzi usprawniających zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego zwykle stanowiło odrębny proces, tj. nie było powiązane z wdrażaniem innego narzędzia – 62.5% jednostek. W jednej JST na cztery budżet zadaniowy łączony był z planowaniem wieloletnim.

Większość jednostek (70%), które kontynuują stosowanie budżetu zadaniowego, cały czas go modyfikuje, jedynie w niektórych stosują ustalony raz wykaz zadań.

Tabela 1

Spełnienie oczekiwań związanych z wdrożeniem budżetu zadaniowego (% odpowiedzi)

	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie
Lepsze zarządzanie budżetem (wydatkami) gminy	44	44	8	4
Zwiększenie przejrzystości budżetu	64	32	0	4
Zwiększenie odpowiedzialności podmiotów realizujących zadania	65	30	0	4
Dostarczenie dodatkowych informacji o charakterze <i>stricte finansowym</i>	16	37	42	5
Dostarczenie dodatkowych informacji o realizowanych zadaniach	52	35	9	4
Ułatwienie dyskusji, współpracy między organami gminy	41	24	29	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych źródłowych.

Ocena budżetu zadaniowego powinna być dokonana przez pryzmat oczekiwań, które wiązały się z jego wdrożeniem (tab. 1). Badane JST jako jednoznacznie pozytywny wymiar wdrożenia budżetu zadaniowego wskazały zwiększenie przejrzystości budżetu oraz zwiększenie odpowiedzialności podmiotów realizujących zadania – w obu przypadkach 96% udzielonych odpowiedzi to „tak” lub „raczej tak”. W najmniejszym stopniu spełnione zostały oczekiwania dotyczące ułatwienia dyskusji i współpracy pomiędzy organami JST (35% odpowiedzi negatywnych) oraz dostarczenia dodatkowych informacji o charakterze *stricte finansowym* (47% odpowiedzi negatywnych).

## Podsumowanie

Badania przeprowadzone na próbie celowej jednostek samorządu terytorialnego pozwalają sformułować kilka stwierdzeń dotyczących budżetu zadaniowego.

Po pierwsze, budżet zadaniowy zwykle tworzony jest dla całego budżetu jednostki samorządu terytorialnego – zarówno pod względem dziedzin, dla których jest on tworzony, jak i pod względem rodzaju wydatków. Wbrew temu, że budżet zadaniowy może być w łatwiejszy sposób zastosowany dla wydatków o charakterze inwestycyjnym, żadna z badanych jednostek nie wskazała na takie jego zastosowanie. Jeśli budżet zadaniowy ograniczany był pod względem rodzaju wydatków, to do wydatków bieżących. Wynikać to może ze wspomnianej wyżej przyczyny. Część samorządów uznając, że wydatki inwestycyjnie już mają charakter zadaniowy, mogła ograniczyć się jedynie do innych wydatków.

Po drugie, budżet zadaniowy zwykle powstaje na wniosek kierownictwa gminy (w tym organu stanowiącego), w wyniku prac wydziału finansowego urzędu gminy, ze skarbnikiem na czele, kierownictwa wydziałów niefinansowych i pracowników liniowych tych wydziałów. Budżet zadaniowy co do zasady traktowany jest zatem jako narzędzie służące ciągłemu, bieżącemu zarządzaniu.

Po trzecie, konstrukcja budżetu jest wypadkową ujmowania działalności JST w zadania oraz informacji, które są niezbędne do zarządzania. W większości przypadków zadanie budżetowe jest jedynym stopniem podziału, ale jednocześnie określone zostały cele i wskaźniki. Te ostatnie mają charakter produktowy lub kosztowy, co bezpośrednio wiąże się z funkcją zarządczą budżetu zadaniowego. Dzięki takiej konstrukcji pozwala on z jednej strony kontrolować wydatki, a z drugiej liczbę wykonanych usług.

Po czwarte, dominującym celem wdrożenia budżetu zadaniowego jest zwiększenie przejrzystości oraz ukierunkowanie środków finansowych na określone cele. W tym też zakresie oczekiwania zostały spełnione.

## PERFORMANCE BUDGET IN LOCAL GOVERNMENT

### Summary

The aim of the article is to indicate main characteristics of performance budget (PB) in local government in Poland, on a basis of questionnaire survey. Most of local government implemented PB on total expenditure – all spheres and types of expenditure. PB is mostly used for management purposes, so it is made by departments' chiefs and line employees. The structure of local PB is determined by its function – management. Most of local governments divided their budgets on tasks only – there is no program or subtask level, but objectives and indicator have been defined for each task. The most common objective of PB implementation is transparency and managing expenditure on priority tasks, these fields are also the one that expectations are met.