

Ewa Gąsiorek

Planowanie budżetowe instrumentem determinującym efektywność wykorzystania środków publicznych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 177-184

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Gąsiorek¹

PLANOWANIE BUDŻETOWE INSTRUMENTEM DETERMINUJĄCĄ EFEKTYWNOŚĆ WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Prawdziwa wiedza, to znajomość przyczyny.
Arystoteles

Wprowadzenie

Kazuistyczne warunki gospodarczo-społeczne wymagają sięgania po zaawansowane metody zarządzania posiadanymi zasobami. W sposób szczególnie wyważony, należy podchodzić do procesów planowania budżetowego w sektorze publicznym, gdzie następuje zderzenie wzrastających potrzeb społeczeństwa z ograniczonymi zasobami. Miarą sprawności zarządzania finansami jest najbardziej efektywne osiągnięcie założonego celu. Osiągnięcie zamierzonego celu natomiast wymaga wykonania określonych zadań oraz zastosowania określonych sposobów działań planistycznych. Prawnym, obligatoryjnym instrumentem służącym do osiągnięcia zamierzonych celów w jednostkach sektora finansów publicznych jest budżet, czyli wyrażony liczbowo program działań na dany rok budżetowy.

W artykule przyjęto tezę, iż obecny system planowania budżetowego ogranicza możliwości wzrostu efektywności wykorzystania środków publicznych. Analizując obecny system, wskazano na działania, które mogłyby wpłynąć na poprawę jakości planowania, a w konsekwencji na wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych. W odniesieniu do istotnych kategorii planowania budżetowego, skomentowano propozycje zawarte w przyjętym 17 października 2008 roku przez Radę Ministrów projekcie ustawy o finansach publicznych.

Funkcja motywująca budżetu

Podstawowym zadaniem budżetu jest ukierunkowanie decydentów na ustalone cele i na zobowiązanie do odpowiedzialności za wynik. W tym znaczeniu informacje

¹ Mgr matematyki, inż. fizyki, mgr nauk ekonomicznych, doktorant. Zakład Finansów Publicznych, Katedra Finansów, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.

Kierownik Referatu Planowania i Sprawozdawczości Wydziału Budżetu Miasta, Urząd Miejski w Będzinie, ul. 11 Listopada 20, 42 500 Będzin.

zawarte w budżetach mogłyby stanowić istotne narzędzie pobudzania zorientowanego na określone działania i operatywne decyzje. Budżet, zadający dokładnie określone wielkości, które wskazany dysponent ma osiągnąć lub utrzymać w ściśle wyznaczonym okresie planistycznym, winien pełnić nie tylko funkcję nadzorującą i kontrolną, ale także motywującą. Funkcja motywacyjna budżetu powinna być realizowana poprzez wskazanie pola działania i zobowiązania do określonych przedsięwzięć, a w konsekwencji determinować efektywność wykorzystania środków publicznych². Dokonywane w toku wykonywania budżetu korekty, stanowiące typowe narzędzie planistyczne, powinny usprawniać proces budżetowania, zorientowanego na wynik. Jednak wykorzystywanie tego typu narzędzi ponad miarę, zwłaszcza gdy zmiany związane są ze spowolnieniami bądź rezygnacją z zadań, nie sprzyja optymalizacji procesu wykonania założonych zamierzeń, a wręcz przeciwnie – zwalnia z odpowiedzialności za wynik i deprecjonuje funkcję motywacyjną budżetu.

Z założenia cechą charakterystyczną budżetu jest łączenie różnych celów oraz zadań społecznych i ekonomicznych. Budżety jednostek sektora finansów publicznych powinny zapewniać komplementarność gospodarowania środkami publicznymi, jednak z uwagi na znaczne rozproszenie gospodarki sektora finansów publicznych w postaci licznych, różnych form organizacyjnych, obecnie mamy do czynienia ze znacznym skomplikowaniem procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Bywa, że wzajemne powiązania i zależności degradują funkcję motywacyjną budżetu. I tak zasada świadczenia przez gospodarstwa pomocnicze usług na rzecz jednostki macierzystej według kosztów własnych, nie sprzyja efektywności i racjonalności kosztów działania jednostki macierzystej. Podobnie rzecz się ma w przypadku zakładów budżetowych, z tym, że tutaj rolę jednostki budżetowej pełni jednostka samorządu terytorialnego. Właściwa wydaje się zatem weryfikacja nie tylko liczby, ale również jakości funkcjonujących organizacji i to nie tyle z punktu widzenia przejrzystości i jawności, co przede wszystkim samej koncepcji wyprowadzania środków finansowych poza gospodarkę stricte budżetową.

W projekcie ustawy finansów publicznych przewidziano likwidację wszystkich gospodarstw pomocniczych, państwowych zakładów budżetowych i samorządowych funduszy celowych³. Zamierzone zmiany w organizacji sektora finansów publicznych, dokonane mają być, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy, przy zachowaniu ciągłości organizowania i świadczenia usług wiążących się z wykonywaniem zadań publicznych przez dotychczas działające podmioty. Jednocześnie projekt ustawy przewiduje dalsze funkcjonowanie zakładów budżetowych w sferze samorządowej, przy czym niezrozumiała wydaje się być rezygnacja z formuły zakładów budżetowych w odniesieniu do przedszkoli, podczas gdy to właśnie ośrodki przedszkolne stanowią obecnie najliczniejszą grupę samorządowych zakładów budżetowych. Jednocześnie należy zauważyć, że możliwość traktowania wpływów związanych z wykonywanymi przez zakłady budżetowe odpłatnymi usługami w zakresie administrowania i zarządzania nieruchomościami, jako przychodów własnych tych jednostek, prowadzi nie tylko do akceptacji, ale i utrwalenia patologicznej, w opinii NIK i przedstawicieli doktryny praktyki gospodarowania zasobem komunalnym.

² E. Nowak, *Budżetowanie kosztów*, CEET, Warszawa 2001, s. 81.

³ http://www.mf.gov.pl/files/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/bi9_10_uzasadnienie_do_projektu_ustawy.

⁴ http://www.mf.gov.pl/files/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/bi9_10_ustawa_o_finansach_publicznych.

Reguła niefunduszowania

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego stanowi roczny plan, uchwalany w formie uchwały budżetowej na dany rok budżetowy, w którego skład wchodzi dochody i wydatki oraz przychody i rozchody danej jednostki⁵. Układ wewnętrzny budżetu jednostek samorządu terytorialnego determinują wzajemne relacje pomiędzy dochodami i wydatkami⁶. Należy tu jednak wskazać regułę niefunduszowania, która stanowi, że wydatki, nie mogą wiązać się z określonymi źródłami dochodów. Innymi słowy planowane wydatki ogółem znajdują pokrycie w ogólnej kwocie przewidywanych środków finansowych⁷. Takie zdefiniowanie budżetu, chociaż zgodne z prawem nie sprzyja efektywnym metodom budżetowania. Sama idea niefunduszowania mająca na celu zabezpieczenie w pierwszej kolejności środków finansowych na realizację zadań obligatoryjnych jest słuszna, przy czym warto zauważyć, iż takie podejście może prowadzić do immobilizmu rozwoju lokalnego. W racjonalnie zarządzanej organizacji, dochody powstałe z upłynienia majątku, powinny być przeznaczane na wydatki służące realizacji zadań stymulujących i pobudzających rozwój. Z istoty rzeczy wielkość zasobu gminy jest ograniczona, raz sprzedana nieruchomości nie może stanowić wpływu z tego tytułu w przyszłych okresach. Prakseologia, wytycza kierunek, według którego dochody z tytułu sprzedaży mienia komunalnego, chociaż nieoznaczone i niecelowe winny być przeznaczane na realizację zadań o charakterze majątkowym. Obecny system planowania budżetowego, zawierający w sobie regułę niefunduszowania, umożliwia nieracjonalne wydatkowanie środków publicznych, zwalnia z odpowiedzialności za „przejadanie majątku”.

Projektowana ustawa o finansach publicznych wprowadza zasadę zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków bieżących. Obligatoryjny obowiązek stosowania w jednostkach samorządu terytorialnego budżetów operacyjnych i majątkowych, bez wątpienia wpłynie na poprawę efektywności gospodarowania środkami publicznymi, chociaż należy przed wprowadzeniem w życie ustawy poszukać rozwiązań, które umożliwią realizację przedmiotowego wymogu wszystkim jednostkom. Obecnie, znaczna część powiatów realizując obligatoryjnie przypisane zadania przy ustawowych, niewystarczających wpływach generuje w zakresie działalności bieżącej deficyt budżetowy.

Metody planowania budżetowego

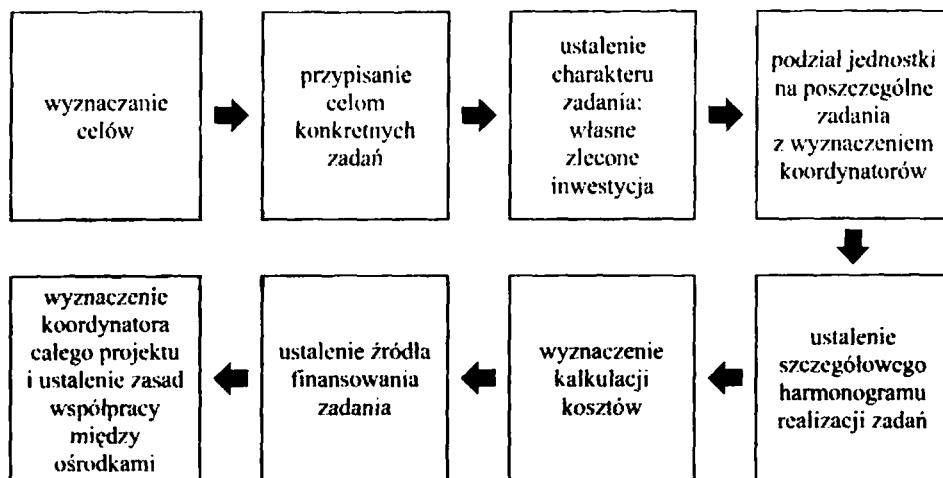
W jednostkach samorządu terytorialnego, przy konstruowaniu budżetu korzysta się najczęściej z metody przyrostowej, opartej na analizie działań, polegającej na korygowaniu danych historycznych o odpowiednie wskaźniki, chociaż należy zauważyć, iż stosowanie metody niebazującej na roku poprzednim, polegającej na budżetowaniu od zera, pozwoliłoby na uniknięcie błędów popełnianych w przeszłości. Budżet zadaniowy, którego istotą jest przejście na budżetowanie wydatków samych zadań, jakie dany samorząd ma wykonać, mimo iż mógłby się przyczynić do oszczędności i racjonalności wydatkowania środków publicznych, nie należy do popularnych instru-

⁵ Art. 165 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104 ze zm.).

⁶ M. Jastrzębska, *Analiza kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2004 w świetle zmian systemu dochodów*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 9, s. 29.

⁷ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse Publiczne*, PWE, Warszawa 2002, s. 180.

mentów zarządzania finansami w jednostkach sektora finansów publicznych⁸. Przykładową procedurę sporządzania budżetu zadaniowego prezentuje rysunek nr 1.



Rysunek 1. Procedura sporządzania budżetu zadaniowego.
 Źródło: A. Bartoszewicz, S. Bartoszewicz, *Budżetowanie w samorządach*,
 „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2005, nr 5, s. 14.

Rozliczanie budżetu, dzielonego na działy klasyfikacji budżetowej, a nie na zadania, dewaluje koszt związany z obsługą zadań publicznych. Samo usystematyzowanie dochodów i wydatków, nie jest z gruntu błędne, ponieważ może służyć porównaniu osiągniętych wielkości. Prawidłowo przeprowadzona analiza dynamiki na przestrzeni lat może prowadzić do ciekawych wniosków, jednak porównywanie wartości w różnych, nawet bardzo zbliżonych swym potencjałem jednostkach, może dawać mylne wyniki, z uwagi na niejednolite klasyfikowanie tych samych zadań. W tej sytuacji wprowadzenie formalnego obowiązku wyznaczania celów i przygotowania planów zadań dla poszczególnych dysponentów sektora finansów publicznych nie tylko stanowi warunek właściwego zarządzania jednostką, ale daje możliwość rzeczywistego porównania kosztów w różnych jednostkach realizujących te same zadania.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego w zakresie finansów państwa jest aktualnie jednym z głównych elementów reorganizacji systemu finansów publicznych. Przyjęte w projekcie ustawy o finansach publicznych rozwiązania nie są jednak w pełni konsekwentne. Po pierwsze, brak w nich istotnego w koncepcji budżetu zadaniowego – mechanizmu ewaluacji, który obejmować powinien ocenę efektywności osiągania celów wraz z wnioskami. Po drugie, projekt nie przewiduje wprowadzenia „budżetów zadaniowych” do gospodarki jednostek samorządu terytorialnego. Być może wynika to z obaw, co do zdolności jednostek do zrealizowania obowiązków wynikających z tych rozwiązań. Należy jednak wskazać, iż budżet zadaniowy, lub podobne do niego rozwiązania, są już od wielu lat realizowane także w małych jednostkach samorządu terytorialnego⁹.

⁸ A. Bartoszewicz, S. Bartoszewicz, *Budżetowanie w samorządach*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2005, nr 5, s. 12–13.

⁹ http://www.mf.gov.pl/files_bip/bip Projekty aktów prawnych/bi/9 10 ustawa o finansach publicznych.

Konieczność stosowania budżetów zadaniowych w jednostkach sektora publicznego, ukierunkowanych na realizację konkretnych zamierzeń, nie tylko wyeliminowałaby powtarzające się błędy, ale także oddziaływałaby na poprawę celowości, efektywności oraz skuteczności gospodarki środkami publicznymi.

Investycje komunalne a wieloletnie planowanie finansowe

Stosowanie rozwiązań sprawdzonych w krajach Unii Europejskiej w polskim prawodawstwie w odniesieniu do planowania budżetowego wyraża się we wprowadzaniu elementów planowania długookresowego. Obecnie funkcjonująca ustawa, mimo zachowania roczności budżetu, wprowadziła możliwość uchwalania limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne¹⁰. Wprowadzone zmiany znacznie usprawniły procedury związane z realizacją dużych przedsięwzięć inwestycyjnych. Jednak najlepszy nawet wieloletni plan inwestycyjny, w przypadku braku odpowiedniego montażu finansowego, może przynieść niepożądane rezultaty. Stąd koniecznym elementem systemu planowania budżetowego – normą prawnie usankcjonowaną, w przypadku wprowadzenia w budżecie limitów na wieloletnie programy inwestycyjne, powinien być wieloletni plan finansowy, warunkujący podjęcie działań skutkujących zaciągnięciem zobowiązań wydatkowych.

Nowy projekt zakłada wprowadzenie do polskiego systemu finansów publicznych Wieloletniego Planu Finansowego. Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy o finansach publicznych przewidują stworzenie instrumentu w postaci wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Wieloletnia Prognoza Finansowa będzie sporządzana na okres roku budżetowego i 3 kolejnych lat. Minimalny okres sporządzania prognozy ma podlegać obowiązkowemu wydłużeniu, na okres na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. Z założenia WPF ma stanowić prognozę kroczącą, obejmującą: dochody budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące (w tym na obsługę długu), gwarancje i poręczenia, dochody i wydatki majątkowe (w tym dochody ze sprzedaży mienia), wynik budżetu, przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego¹¹. Planowanie wieloletnie uznawane jest przez współczesną naukę za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Wśród zalet wprowadzenia planowania wieloletniego należy wskazać: wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami, ułatwienie absorpcji funduszy UE oraz skoncentrowanie działań na średnio i długookresowej stabilności finansów publicznych.

Zobowiązania dłużne

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania dłużne. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o finansach publicznych na jednostki samorządu terytorialnego nałożono ograniczenia nieodpowiadające rzeczywistym uwarunkowaniom. Podobna reguła limitu zadłużenia dotyczy całego sektora publicznego, stawiając w równym szeregu duże i małe jednostki. Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych wraz z odsetkami oraz potencjalnych spłat wynikających z udzielonych poręczeń gwarancji

¹⁰ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowania*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2005, s. 218.

¹¹ http://www.mf.gov.pl_fiks/bip/bip/projekty_aktow_prawnych/bi9_10_ustawa_o_finansach_publicznych.

nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów. Art. 170 cytowanej ustawy określa dopuszczalny pułap długu w stosunku do dochodów budżetowych na poziomie 60%. Ustanowione limity z jednej strony stanowią rygory uniemożliwiające efektywny rozwój jednostki, a z drugiej – przyzwolenie do zadłużania, mimo realnego braku zdolności finansowych. Należy więc uznać, że zachodzi konieczność modyfikacji optymalnych wskaźników długu i spłat zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, tak by wprowadzone zmiany mogły usprawnić proces efektywnego wykorzystania środków publicznych, pochodzących ze zobowiązań dłużnych.

W projekcie ustawy o finansach publicznych zaproponowano ustalanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Zdolność kredytowa samorządu ma uwzględniać posiadaną nadwyżkę finansową. Ponadto zakłada się zrównoważenie części bieżącej budżetu jednostki, co oznacza, że jednostki nie będą mogły zaciągać zobowiązań dłużnych na realizację wydatków bieżących. Przewiduje się, iż roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie może przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem¹². Projektowane zmiany odpowiadają oczekiwaniom samorządów, ale pojawiają się obawy dotyczące zastosowania tych przepisów w praktyce. O ustaleniu wskaźnika mają decydować wyniki finansowe z minionych lat, co może skutkować tym, że sytuacje z przeszłości zostaną przeniesione w przyszłość. Jeżeli jednostka miała problemy finansowe w ostatnich trzech latach, to będzie to rzutowało na jej możliwości pożyczkowe w latach kolejnych, nawet w sytuacji, gdy już poradziła sobie z kłopotami, a ewentualne zadłużanie mogłoby napędzać rozwój lokalny. Mechanizm ten działa również w drugą stronę. W obecnej sytuacji – kryzysu finansowego, jednostki ustalając wskaźnik powinny ostrożnie określać limit zadłużania, natomiast bardzo dobre wyniki z ostatnich 3 lat zapewnią im wyższą niż faktyczna zdolność kredytową¹³. Nie zmienia to jednak faktu, iż proponowana konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące dziś jednostki sektora finansów publicznych o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinuje jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje większą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

Podsumowanie

Przytoczone uwarunkowania funkcjonowania systemu finansów publicznych, pomimo, iż obejmują jedynie wąski zakres tematyki planowania i wykonywania budżetu w podsektorze samorządowym, dowodzą, że dotychczasowy system prawny ogranicza możliwości wzrostu efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz nie sprzyja prakseologicznemu podejściu do gospodarowania zasobami komunalnymi.

Dokonywane w toku wykonywania budżetu korekty, wykorzystywane ponad miarę, zwalniają z odpowiedzialności za wynik i deprecjonują funkcję motywacyjną budżetu.

Rozliczanie budżetu, dzielonego na działy klasyfikacji budżetowej, a nie na zadania, dewaluje koszt związany z obsługą zadań publicznych.

¹² http://www.mf.gov.pl/files/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/bi-9_10_ustawa_o_finansach_publicznych.

¹³ http://www.mf.gov.pl/files/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/bi-9_10_uzasadnienie_do_projektu_ustawy.

Realizacja zadań wynikających z Wieloletnich Programów Inwestycyjnych bez wieloletniej prognozy finansowej rodzi zagrożenie w postaci zaciągnięcia zobowiązań bez pokrycia środków finansowych. Stosowana najczęściej przy konstruowaniu budżetu metoda przyrostowa, niesie ze sobą ryzyko powielania błędów popełnianych w przeszłości.

Nałożone na jednostki samorządu terytorialnego limity w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych z jednej strony stanowią rygory uniemożliwiające efektywny rozwój jednostki, a z drugiej – przyzwolenie do zadłużania się mimo realnego braku zdolności finansowych.

Zaproponowany projekt ustawy o finansach publicznych zakłada wprowadzenie zmian w organizacji sektora finansów publicznych oraz zasadach jego funkcjonowania. W ocenie projektodawcy wprowadzone zmiany umożliwią odzyskanie orientacji w możliwościach finansowych oraz ułatwią identyfikację najstabszych ogniw sektora finansów publicznych.

Warto zauważyć, że przynajmniej niektóre z proponowanych zmian, jak chociażby stosowanie budżetu zadaniowego, zmiana limitów zadłużenia czy wprowadzenie wieloletniego planu finansowego, spowodują wzrost efektywności wykorzystania środków publicznych, bowiem procedura budżetowania stanowiąca ogniwo szerszego systemu planowania – swoistego rodzaju translację zadań wynikających z planów wyższego rzędu w plan podzielony na mniejsze odcinki ramowe sprzyja racjonalizacji kosztów, natomiast budżet determinujący efektywność wykorzystania środków publicznych, stanowi istotne narzędzie pobudzania zorientowanego na określone działania i operatywne decyzje krótko i długookresowe sprzyjające rozwojowi lokalnemu.

Literatura

1. Bartoszewicz A., Bartoszewicz S., *Budżetowanie w samorządach*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2005, nr 5.
2. Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse Publiczne*, PWE, Warszawa 2002.
3. Jastrzębska M., *Analiza kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004 w świetle zmian systemu dochodów*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 9.
4. Nowak E., *Budżetowanie kosztów*, CETT, Warszawa 2001.
5. Ziolkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowania*, WSB, Poznań 2005.
6. Ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104 ze zm.).
7. http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_projekty_aktow_prawnych.

Summary

BUDGET PLANNING AS AN INSTRUMENT DETERMINING EFFECTIVENESS OF PUBLIC RESOURCES' MANAGEMENT

Casuistic economic and social conditions demand to use advanced methods of resource management. In a special balanced way, we should treat budget planning processes in public sector where there is a crash between increasing society needs and limited resources. There is presented a thesis in the article that present budget planning

system, as budget execution in local government subsector, restrict possibilities of improvement in effectiveness of public resource management.

Basic budget task is to refer decision-makers to defined aims and commitments towards responsibility for the result. A budget, having precisely determined quantity, should have supervision, control and motivation function. There are made some changes during budget execution which are typical planning tools over-used, especially if changes are connected with slowing down or resign from the tasks, are not good to optimize the process of defined aims' execution, but on the contrary – do not take responsibility for the result and depreciate motivating function of the budget.

Present budget planning system, playing a non-funding role, makes possible to use public resources irrationally. Obligatory duty to have an operative and property budget in local governments would influence with no doubts on improvement in effectiveness of public resource management. Budget accounting, which is divided into sections of budget classification and not into tasks, devaluates costs connected with public task service. Implementation of formal duty to set the aims and prepare task scheme for individual managers in public financial sector, and consequently preparing final reports of the scheme execution, is an important condition of effective public resource management.

Usage of solutions proved in the countries of European Union in Polish legislation within the confines of budget planning is determined by implementation of long-term planning elements by means of investment programmes of many years' standing. However, even the best prodevelopment expenses' plan does not fulfil its role if there is not any appropriate financial budget. Creating an instrument as a financial prognosis of many years' standing including: budget result, budget proceeds and outgoings connected with debt owed and planned causes a connection between expenses and middle- and long-term priorities, simplifies to gain European fundings and other financial resources, and consequently influences on improvement in effectiveness of public resource management.

In accordance with present legislation local governments were restricted in incurring debts, what is not in line with real conditions. A similar rule of debt limit is connected with whole public sector, what is not comperable in big and small local governments. Defined limits, on the one hand, are rigours making impossible an effective development of the institution, on the other hand are acquiescence to incur debts although there is a real shortage of financial capacity. Proposed changes in this topic aiming to define an individual debt rate fulfil the expectations of local governments but there are concerns connected with implementation of these rules in practice because to define a rate there will be taken into account financial results of local government from previous years, what can take an effect that situations from the past will be delivered in the future.

Mentioned conditions of public financial system include only a narrow range of budget planning and its execution in a local government subsector. Indicated problems argue that so far legislation restricts opportunities for improvement of effective public resource management and is not conducive to praseological attitude to municipal resource management. It should be recognized that budget planning procedure should be a link in wide planning system – a kind of translation from tasks coming from plans on higher level into a plan divided into smaller defined parts, and budget itself should be an essential stimulation tool orientated on determined activities and operative decisions.