

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 335

## Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza

Teoria i praktyka

Redaktor naukowy  
Edward Nowak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska  
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Comp-rajt  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-405-9**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp .....	7
<b>Anna Balicka:</b> Koopetycja w teorii zasobowej przedsiębiorstwa .....	9
<b>Michał Biernacki:</b> Kosztowe ujęcie opłat za składowanie odpadów .....	25
<b>Magdalena Chmielowiec-Lewczuk:</b> Koszty w grupie finansowej .....	35
<b>Michał Dyk:</b> Outsourcing usług informatycznych .....	45
<b>Anna Glińska:</b> Ryzyko finansowe w działalności przedsiębiorstw .....	55
<b>Rafał Jagoda, Mariola Stawiarska:</b> Model sprawozdawczości finansowej według projektu IASB i FASB .....	68
<b>Anna Kasperowicz:</b> Ujmowanie przychodów w usługach budowlanych w kontekście proponowanych zmian międzynarodowego standardu rachunkowości 18 „Przychody” .....	77
<b>Zdzisław Kes:</b> Gry ekonomiczne w nauczaniu budżetowania .....	93
<b>Marcin Klinowski:</b> Ocena bieżącej i prognoza przyszłej realizacji projektu na podstawie wartości zrealizowanej .....	105
<b>Bartosz Kołodziejczuk:</b> Zarządzanie kosztami w poprawie efektywności wykorzystania zasobów przedsiębiorstwa .....	116
<b>Mariola Kotłowska:</b> Finansowe aspekty modelowania procesów w przedsiębiorstwie .....	126
<b>Robert Kowaluk:</b> Zarządzanie dokonaniem w zakładzie gospodarowania odpadami .....	140
<b>Marcin Kowalewski:</b> Analiza zmian we współczesnym podejściu do budżetowania działalności przedsiębiorstwa .....	152
<b>Wojciech Dawid Krzeszowski:</b> Problemy opodatkowania dywidend .....	162
<b>Maria Nieplowicz:</b> Funkcjonowanie zrównoważonej karty wyników w Urzędzie Miasta Tarnowa .....	170
<b>Bartłomiej Nita:</b> Niefinansowy pomiar dokonań przedsiębiorstw produkcyjnych w teorii i w praktyce .....	183
<b>Edward Nowak:</b> Proces zarządzania ryzykiem a system informacyjny przedsiębiorstwa .....	194
<b>Piotr Oleksyk:</b> Determinanty racjonalnego gospodarowania w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie pomocy społecznej .....	203
<b>Michał Poszwa:</b> Struktura kosztów uzyskania przychodów .....	212
<b>Małgorzata Wasilewska:</b> Efektywność wykorzystania kapitału intelektualnego polskich przedsiębiorstw telekomunikacyjnych w latach 2005–2009 ....	221
<b>Marcin Wierziński:</b> Istota rachunku kosztów cyklu życia technologii .....	231

## Summaries

<b>Anna Balicka:</b> The coopetition in the resource-based theory of enterprise ...	24
<b>Michał Biernacki:</b> Waste disposal charge – cost approach, presentation and records .....	34
<b>Magdalena Chmielowiec-Lewczuk:</b> Costs in a financial group .....	44
<b>Michał Dyk:</b> Outsourcing of IT services .....	54
<b>Anna Glińska:</b> The financial risk in business operations .....	67
<b>Rafał Jagoda, Mariola Stawiarska:</b> The model of financial reporting according to the project of the IASB and FASB .....	76
<b>Anna Kasperowicz:</b> Revenue recognition in construction services in the context of the proposed amendments to International Accounting Standard 18 “Revenue” .....	92
<b>Zdzisław Kes:</b> The economic games in teaching of budgeting .....	104
<b>Marcin Klinowski:</b> Analysis of the current and forecast of the future realization of the project on the basis of earned value method .....	115
<b>Bartosz Kołodziejczuk:</b> Cost management in improving the efficiency of business asset management .....	125
<b>Mariola Kotłowska:</b> Financial aspects of modeling of processes in a company	139
<b>Robert Kowalak:</b> Performance management for the waste disposal plants ..	151
<b>Marcin Kowalewski:</b> The analysis of new approaches to budgeting in enterprises .....	161
<b>Wojciech Dawid Krzeszowski:</b> The issues of taxation of dividends .....	169
<b>Maria Niepłowicz:</b> The functioning of the Balanced Scorecard in the city of Tarnów .....	182
<b>Bartłomiej Nita:</b> Non-financial measurement of performance of production companies in theory and practice .....	193
<b>Edward Nowak:</b> Risk management process and information system of a company .....	202
<b>Piotr Oleksyk:</b> Determinants of rational management in local government units on the example of social care .....	211
<b>Michał Poszwa:</b> Structure of the costs in the income tax .....	220
<b>Małgorzata Wasilewska:</b> Efficiency of intellectual capital of selected Polish telecommunications companies in 2005–2009 .....	230
<b>Marcin Wierzbński:</b> The conception of costing of technology life cycle ....	239

**Piotr Oleksyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: piotr.oleksyk@ue.wroc.pl

---

## **DETERMINANTY RACJONALNEGO GOSPODAROWANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE POMOCY SPOŁECZNEJ**

---

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie nowych rozwiązań w zakresie pomiaru efektywności wydatkowania środków przez jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczone środki budżetowe przeznaczane na szeroko rozumianą opiekę społeczną powinny być wydatkowane w sposób jak najbardziej efektywny. Efektywność wydatków publicznych na szczeblu lokalnym można mierzyć, konfrontując koszty poniesione przez jednostkę w celu uzyskania konkretnych korzyści dla jej mieszkańców z osiąganymi wynikami. Jednak w przypadku wydatków na pomoc społeczną należy inaczej rozwiązywać ten problem. Autor proponuje wdrożenie procedury budżetowania zadaniowego, która nie jest obowiązkowa w jednostkach samorządu terytorialnego. Zasady konstruowania takiej procedury są pomocne przy nowym spojrzeniu na planowanie polityki społecznej. Proces planowania jest taki sam na każdym szczeblu i powinien obejmować: diagnozę problemu, plan działań wraz z harmonogramem, plan środków finansowych na ich realizację oraz system monitorowania wdrażania tego planu.

**Słowa kluczowe:** budżetowanie, efektywność, nowe zarządzanie publiczne, opieka społeczna.

DOI:10.15611/pn.2014.335.18

### **1. Wstęp**

Efektywność wydatków publicznych jest problemem często poruszonym w teorii finansów publicznych, zwłaszcza w aspekcie przewidywanego wzrostu zapotrzebowania na dobra i usługi publiczne, wynikającego w dużej mierze z niekorzystnych tendencji ogólnoswiatowych. Misją działania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest szeroko rozumiana służba na rzecz społeczeństwa. Rzetelna informacja zawierająca ocenę ogółu działalności jednostki sektora finansów publicznych ma bardzo ważne znaczenie przy podejmowaniu decyzji dla strategicznych

działań, których skutkiem najczęściej jest przygotowywanie nowych regulacji prawnych o najwyższym priorytecie. Ważnym elementem rozwoju działalności JST mogłoby być wdrożenie procedury budżetu zadaniowego w zarządzaniu finansami publicznymi. Procedura ta ma na celu lepsze definiowanie celów polityki jednostki, szczegółowe planowanie zadań, monitorowanie postępów w ich realizacji oraz kontrolę realizacji założonych celów pozwala na leprze rozdysponowanie ograniczonych środków. Podstawową ideą wdrażania budżetu zadaniowego jest reorganizacja zasad wydatkowania środków z układu instytucjonalnego na funkcjonalny. Pozwala to na większą swobodę i elastyczność w zarządzaniu środkami budżetowymi, ku czemu w niedalekiej przyszłości powinny zmierzać działania ustawodawcy, których podstawą powinny być: przejrzystość, konsens, efektywność i odpowiedzialność za podejmowane decyzje [Słodowa-Hełpa 2011, s. 131].

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych czynników wspomagających racjonalizację wydatkowania środków na wykonywanie zadań w zakresie opieki społecznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Zarządzanie jednostką związane jest ściśle z przedstawieniem rzetelnej i wiarygodnej informacji o efektywności prowadzonej działalności, zwłaszcza w zakresie środków przeznaczanych na pomoc społeczną, które w większości jednostek występują w niedostatecznej ilości. W obliczu znacznej decentralizacji obowiązków publicznych, prowadzącej do zwiększenia zakresu zadań, a w konsekwencji także środków publicznych będących w gestii samorządu lokalnego, kluczowe staje się zagadnienie efektywności wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego oraz identyfikacja czynników, wpływających na tę efektywność.

Efektywność wydatków publicznych na szczeblu lokalnym można mierzyć, konfrontując koszty poniesione przez jednostkę w celu uzyskania konkretnych korzyści dla jej mieszkańców z osiąganymi wynikami. Jednak w przypadku wydatków na pomoc społeczną należy inaczej rozwiązywać ten problem.

## **2. Pomoc społeczna i wydatki socjalne w procedurze budżetu zadaniowego JST**

Ideą funkcjonowania współczesnego społeczeństwa jest stały rozwój we wszystkich dziedzinach życia. Rozwój cywilizacyjny przekłada się na powstawanie różnych nowych instytucji organizujących życie codzienne członków lokalnych społeczności. Niestety nie wszyscy są w stanie na bieżąco brać udział w tak rozwijającej się aktywności. Często miarą rozwoju społecznego jest stopień zabezpieczenia tych członków społeczeństwa, którzy z różnych powodów nie podążają za rozwojem ogółu. W społeczeństwach wysoko rozwiniętych pomoc potrzebującym jest w bardzo wysokim stopniu zinstytucjonalizowana, zapisana w aktach normatywnych najwyższej wagi. Jednak nie zawsze możliwe jest zaspokojenie potrzeb wszystkich oczekujących pomocy.

Wszelkie wydatki oraz nakłady inwestycyjne przeznaczane na szeroko rozumianą pomoc społeczną są w wielu przypadkach niewystarczające, dlatego ich podział powinien być poprzedzony różnego rodzaju analizami efektywności. Regulacje prawne nakazują jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie różnych zadań w zakresie podstawowej opieki społecznej, kierowanych do potrzebujących zamieszkujących teren podlegający danej jednostce. Środki pieniężne przeznaczane są w większym stopniu na zabezpieczenie codziennych potrzeb beneficjentów pomocy, rzadziej natomiast na działania aktywizujące, mające na celu pomoc w powrocie do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Nakłady przeznaczane na pomoc społeczną powinny być również poddawane ocenie efektywności ich wydatkowania. Pomiar ten może być możliwy dzięki zastosowaniu procedury budżetowania zadaniowego w JST. Wdrożenie i prawidłowe przeprowadzenie procedury budżetowania zadaniowego jest jednym z ważniejszych wyzwań stawianych organom zarządzającym jednostkami samorządu terytorialnego [Albiński (red.) 2012, s. 43].

### **3. Podział środków i wyznaczanie zadań związanych z pomocą społeczną**

Pomoc społeczna to wiele procesów, które są w znacznym stopniu złożone. Niestety obowiązujące regulacje prawne nie pozostawiają swobody wyboru procesów do realizacji przez JST. Katalog działań obowiązkowych nie pozwala na zaniechanie realizacji tych, które absorbują najwięcej środków. Procedurę podziału środków, jak większość działań, należy rozpocząć od stworzenia szczegółowego planu wydatkowania tych środków. Procedura budżetowania zadaniowego jest bardzo pomocna w prawidłowym doborze i dekompozycji działań związanych z szeroko rozumianą pomocą społeczną. W przeciwieństwie do typowych zadań (np. tych z obszaru budowy infrastruktury), zadań z zakresu pomocy społecznej nie można zawrzeć w strategii rozwoju jednostki. W tym przypadku najbardziej pożądanym celem byłaby po prostu likwidacja ubóstwa – co oczywiście, nie jest to możliwe. Jednakże strategiczna perspektywa w omawianym temacie nie powinna być marginalizowana. Wdzielając zadania związane z pomocą społeczną, należy mieć na względzie zarówno bieżące zabezpieczenie potrzeb oraz podejmowanie inicjatyw mających na celu doprowadzenie do minimalizacji ilości osób potrzebujących tego typu pomocy w przyszłości. Minimalizacja ta musi być związana z różnymi działaniami skierowanymi do tych potrzebujących, którzy mają perspektywę zdobycia w przyszłości odpowiedniego wykształcenia lub kwalifikacji pozwalających na uzyskanie pracy lub rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Realizowanie zadań o długoterminowym zakresie pozwoli w przyszłości na znaczące ograniczenie wydatków na pomoc społeczną. Ocenę efektywności wydatków utrudnia oddalenie w czasie wydatków oraz efektów będących ich konsekwencją. Niemniej jednak, przy zastosowaniu pewnych uproszczeń możliwa jest analiza porównawcza efektywności wydatków publicznych w poszczególnych jednostkach [Karbownik, Kula 2009, s. 7].

Procedurę podziału środków należy oprzeć na potrzebach instytucji funkcjonujących na danym terenie, których utrzymanie pozostaje w gestii danej jednostki. Podział środków powinien również uwzględniać lokalne potrzeby w zakresie tworzenia nowych form pomocy oraz ewentualnych nowych obiektów. Ważne jest także, aby, szacując przyszłe wydatki JST, rozpoznać ogólnokrajowe lub europejskie inicjatywy, które pozwalają na pozyskanie funduszy pomocowych w postaci dodatkowych środków. Fundusze pomocowe są najczęściej związane z zadaniami długofalowymi i dofinansowywaniem inwestycji długoterminowych, dlatego planując rozdział środków na zadania o charakterze bieżącym, należy również wyznaczyć zadania inwestycyjne i zarezerwować na nie adekwatne środki, które mogą zostać następnie uzupełnione z funduszy zewnętrznych [Owsiak 2002, s. 85]. Środki przeznaczone na działalność zarówno operacyjną, jak i inwestycyjną należy przypisać do zadań, które powinny być ściśle związane z wizją pomocy społecznej dla lokalnej społeczności. Dla każdego zadania wyznaczane są cele, które ukazują w przejrzysty sposób ideę realizacji danego zadania. Uzupełnieniem tej procedury jest przypisanie do każdego zadania odpowiednich mierników jego realizacji. Mierniki dostarczają bezpośrednich informacji na temat podjętych działań, które pogrupowane tematycznie w podzadania są elementami składowymi wcześniej wyznaczonych zadań [Kelly, Rivenbark 2003, s. 87].

Wyznaczanie szczegółowych zadań o charakterze inwestycyjnym dla szeroko rozumianej pomocy społecznej może być oparte na następującym katalogu:

- budowa tzw. domów dziennego pobytu,
- współfinansowanie budowy i wyposażenia ośrodków rehabilitacji osób niepełnosprawnych,
- budowa ośrodków opieki paliatywnej,
- wyposażenie lub budowa schronisk dla osób bezdomnych lub współuczestnictwo w programie tworzenia noclegowni itp.,
- wyposażenie lub budowa ośrodków wsparcia lub dziennych domów pobytu dla osób starszych,
- budowa lub dostosowanie obiektów edukacyjnych mających na celu neutralizowanie zagrożenia wykluczeniem społecznym młodzieży,
- instalacja specjalistycznej aparatury, pozwalającej na uczestnictwo osób niepełnosprawnych w codziennym życiu społecznym i kulturalnym,
- budowa ośrodków aktywacji społecznej,
- budowa żłobków miejskich.

Ograniczone środki budżetowe z reguły nie pozwalają na znaczące inwestycje w infrastrukturę związaną z pomocą społeczną. Znacznie więcej zadań wyznacza się i realizuje w części budżetu o charakterze wydatków bieżących. Powodem takiej sytuacji jest konieczność niesienia pomocy niezwłocznie, co powoduje, że zadania inwestycyjne często przekładane są na kolejne lata. Typowe cele związane z bieżącą działalnością operacyjną mogą być następujące:



- wypłata zasiłków i świadczeń na podstawie odrębnych przepisów,
- opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenia zdrowotne dla osób rezygnujących z zatrudnienia na rzecz opieki nad osobami niepełnosprawnymi lub innymi osobami wymagającymi opieki,
- organizacja kursów i szkoleń dla młodzieży zagrożonej wykluczeniem,
- utrzymanie bieżące domów opieki społecznej oraz innych obiektów świadczących różne formy pomocy,
- finansowanie usług remontowych dla obiektów pomocy społecznej,
- organizacja i finansowanie szkoleń dla pedagogów podejmujących pracę o charakterze aktywacyjno-animacyjnym dla osób objętych pomocą społeczną,
- dofinansowanie pracodawców zatrudniających pracowników objętych programami pomocowymi,
- finansowanie warsztatów terapii zajęciowej,
- finansowanie poradni psychologicznych zajmujących się wsparciem osób chorych lub opiekunów takich osób,
- finansowanie rehabilitacji osób terminalnie chorych,
- finansowanie bezpłatnych posiłków dla osób potrzebujących,
- dofinansowanie dla rodzin zastępczych,
- tworzenie funduszu alimentacyjnego.

Niektóre zadania o charakterze operacyjnym w zakresie pomocy społecznej pogrupowane zostały w programy. Wśród zadań o charakterze programów można wymienić:

- program wsparcia rodziny,
- program prac społecznych,
- program profilaktyki zdrowotnej dla dzieci,
- program integracji osób niepełnosprawnych,
- program przeciwdziałania narkomanii,
- program rozwiązywania problemów alkoholowych.

Każda jednostka indywidualnie wykonuje zadania z zakresu pomocy społecznej. W jednostkach o znacznych dochodach katalog zadań jest szerszy i pozwala na objęcie działaniami pomocowymi większej grupy potrzebujących. Co ważne, wydatkowane środki powinny charakteryzować się wysoką efektywnością, którą jednak bardzo trudno zmierzyć.

#### **4. Ustalanie celów i mierników dla pomocy społecznej**

Wyznaczanie celów zgodnie z powyższymi zasadami pozwala na skonstruowanie planów działalności, która będzie prowadzona w najbliższej przyszłości. Prawidłowo określony proces wyznaczania celów jest kluczowym elementem wysokiej efektywności działania i wydatkowania środków budżetowych. Sam plan i cel to jednak nie wszystko – trzeba również odpowiednio cel zrealizować oraz dokonać właściwych

pomiarów tej realizacji. Realizację każdego z celów trzeba na bieżąco monitorować i oceniać. W budżecie zadaniowym bardzo ważną rolę odgrywają mierniki stopnia realizacji zadań. Nie jest problemem dobór mierników niepotrzebnych i nieadekwatnych, które nie pozwolą określić stanu faktycznego zrealizowanych zadań. Dobór mierników niestety może być często dokonywany w nieetyczny sposób, tak aby wykazać wysoki stopień realizacji celów, który faktycznie takim nie jest. Właściwie dobrane mierniki powinny mieć następujące cechy [Strąk 2012, s. 203].

Pomoc społeczna jest częścią działalności jednostek samorządu terytorialnego, którą bardzo trudno poddać procedurze pomiaru efektywności. Każde zaplanowane zadanie powinno mieć swoje cele, których realizację powinno mierzyć się miernikami o wysokim potencjale informacyjnym. Cele zadań powinny być ambitne oraz powinny być ukierunkowane na kompleksowe rozwiązywanie problemów – powinny zmierzać do likwidowania przyczyn (o ile jest to możliwe), a nie tylko skutków. W przeciwieństwie do inwestycji infrastrukturalnych pomiar realizacji celów, które przypisane są do poszczególnych zadań, jest czynnością, w której należy stosować wiele prostych mierników nieuwzględniających jakości podejmowanych działań (nie jest możliwe liczbowe określenie poziomu szczęścia, zadowolenia itp.). Efekty zadań są bardzo trudne do zmierzenia, gdyż całkowita realizacja wszystkich potrzeb nie jest możliwa do spełnienia, nawet w przypadku nieograniczonych środków. Typowe cele, które przypisywane są do zaplanowanych zadań w zakresie pomocy społecznej w JST to:

- zapewnienie kompleksowej infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności pomocowej,
- zapewnienie niezbędnej opieki dla osób niepełnosprawnych, upośledzonych lub terminalnie chorych,
- zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych osób objętych zadaniami w ramach pomocy społecznej,
- zapewnienie kontaktu z otoczeniem osobom starszym,
- aktywacja osób bezrobotnych,
- zmniejszenie liczby osób potrzebujących pomocy przez podwyższenie ich kwalifikacji zawodowych,
- przeciwdziałanie wykluczeniu młodzieży,
- organizacja opieki dla osób bezdomnych,
- przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

Mierniki efektywności służą do pomiaru powiązania pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami (wynikami). Efektywność należy rozpatrywać na podstawie dwóch kryteriów. Pierwszym z nich jest minimalizacja kosztów przy maksymalnym wykonaniu zadania. Natomiast w innym aspekcie należy rozpatrywać jako stopień realizacji zadania przy założonej wysokości kosztów [Lubińska (red.) 2009, s. 57]. Właściwy dobór mierników jest podstawą pozyskania wiarygodnej informacji dotyczącej stopnia realizacji zaplanowanych celów. Konieczność kom-

pleksowego rozwiązania problemu wymusza stosowanie różnorodnych mierników. Dobór mierników powinien być przeprowadzony w sposób jak najbardziej obiektywny. Wśród mierników związanych z pomocą społeczną wyróżnić można mierniki o charakterze liczbowym (informujące o wielkości wykonywanej pomocy) oraz o charakterze eliminującym (czyli zmniejszanie liczby osób zagrożonych lub potrzebujących). Typowe mierniki, które mogą zostać wykorzystane w pomiarze realizacji celów poszczególnych zadań, mogą być wybierane z poniższej listy:

- liczba osób korzystających z danej placówki,
- liczba wydawanych posiłków,
- liczba uczestników szkolenia lub kursu,
- liczba przebadanych dzieci,
- liczba miejsc w placówce,
- liczba przeszkolonych pedagogów lub animatorów,
- liczba przewozów osób niepełnosprawnych oraz średni koszt przejazdu jednej osoby,
- średnioroczna wielkość środków w przeliczeniu na jednego uczestnika programu,
- średnioroczny koszt utrzymania miejsca w placówce,
- średnioroczny koszt na jednego mieszkańca.

Pomiar wykonania zamierzonych działań jest ciągłym procesem monitorowania i raportowania w zakresie osiągnięć, dotyczących w szczególności postępu w realizacji określonych wcześniej celów. Celem systemu pomiaru wykonania zadań jest: poprawa zarządzania, zwiększenie przejrzystości oraz poprawa procesu podejmowania decyzji – zarówno w czasie teraźniejszym, jak i w czasie przyszłym [Haber, Szałaj 2009, s. 41].

W zakresie opieki społecznej trudnym jest ustalenie mierników celu związanych z eliminacją negatywnych zjawisk i tendencji. Bardzo często działania pomocowe obejmują wieloletni okres, dlatego nie jest możliwy wiarygodny pomiar ich skuteczności. Problemem jest obowiązek rozliczania środków w ujęciu rocznym. Jednak nie należy zamykać się w tej krótkiej perspektywie i należy pamiętać, że nawet jeżeli działania pomocowe okażą się w pełni skuteczne dopiero po kilku latach, to i tak jest to znaczący sukces [Probst 2007, s. 65]. Niezależnie od tego, czy budżetowanie zadaniowe zostanie wprowadzone na szczebel samorządowy, zasady konstruowania takiej procedury są pomocne przy nowym spojrzeniu na planowanie polityki społecznej. Proces planowania jest taki sam na każdym szczeblu i powinien obejmować: diagnozę problemu, plan działań wraz z harmonogramem, plan środków finansowych na ich realizację oraz system monitorowania wdrażania tego planu [Misiąg 2007, s. 141].

## 5. Zakończenie

Wyznaczone w procedurze budżetowania zadaniowego mierniki są bardzo pomocnym narzędziem w zakresie organizacji i zarządzania jednostką samorządu teryto-

rialnego. Każdy tego typu podmiot ma obowiązek ustalania planu rozwoju działalności w perspektywie co najmniej rocznej. W planie tym mogą być zawarte minimalne lub maksymalne wielkości wyznaczonych wcześniej mierników. Przekroczenie minimum wskaźnika może być pożądane w przypadku wskaźników produktu (im więcej kilometrów zbudowanych dróg, tym lepiej). Natomiast w przypadku wskaźników kosztowych pozytywną tendencją jest jak największe dolne odchylenie od maksymalnego wskaźnika kosztu jednostkowego, np. kosztu obsługi zadłużenia.

Opieka społeczna to zazwyczaj działalność związana z nieodwracalnymi skutkami różnych tragicznych zdarzeń, dlatego bardzo często tego typu wydatki związane są ze wsparciem osób, które zmuszone są korzystać z takich form pomocy dożywotnio. Z tego powodu nie można w ich wypadku zastosować tzw. mierników poprawy. W niektórych przypadkach długofalowe działania pozwalają beneficjentom instytucji na normalne funkcjonowanie w społeczeństwie bez konieczności sięgania do kolejnych form pomocy. Pomiar efektywności ponoszonych wydatków na działania długofalowe jest czynnością niezmiernie trudną, ponadto zastosowane mierniki nie są reprezentatywne w krótkim okresie czasu. Zastosowanie procedury budżetowania zadaniowego pozwala jednak na uporządkowanie działań w zakresie pomocy społecznej poprzez ujednoczenie celów poszczególnych działań oraz kompleksowe uporządkowanie zadań w tym zakresie.

## Literatura

- Albiński P. (red), 2012, *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach unii europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Haber E., Szałaj M., 2009, *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa.
- Karbownik E., Kula G., 2009, *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego* Materiały i Studia NBP, Warszawa.
- Kelly J.M., Rivenbark W.C., 2003, *Performance Budgeting for State and Local Government*, M.E. Sharpe, Armonk, NY.
- Lubińska T. (red.), 2009, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa.
- Misiąg W., 2007, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, [w:] Pomorska A., Szolno-Koguc J., Głuchowski J. (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Owsiak S., 2002, *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa.
- Probst A., 2007, *Performance measurement & performance based budgeting (PBB)*, Financial Management Series, no. 8, University of Wisconsin-Extension, Madison, WI.
- Słodowa Helpa M., 2011, *Dylematy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego do realizacji funkcji państwa dotyczącej kształtowania rozwoju regionalnego*, [w:] Siedlecka A. (red.), *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.
- Strąk T., 2012, *Modele dokonania jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa.

## **DETERMINANTS OF RATIONAL MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF SOCIAL CARE**

**Summary:** The article is aimed at identifying new solutions for measuring the effectiveness of spending by local government units. Limited budgets for the wider social care should be spent in the most efficient way. The author proposes the implementation of performance budgeting procedure, which is not mandatory in local government units. The rules for constructing such a procedure are helpful in planning new look at social policy. The planning process is the same at every level and should include: diagnosis of the problem, an action plan with a timetable, a plan of financial resources for their implementation and monitoring system for the implementation of this plan.

**Keywords:** budgeting, efficiency, new public management, social care.