

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 408

Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych

Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Piotr Hajduga
Małgorzata Rogowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl
Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-551-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Analiza i ocena stanu obecnego oraz perspektywy rozwoju komunikacji miejskiej we Wrocławiu	11
Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki: Wpływ współfinansowania ze środków Unii Europejskiej na rentowność projektów publicznych	36
Patrycja Brańka: Identyfikacja procesów semiurbanizacji w strukturze przestrzennej województwa małopolskiego	50
Zofia Dolewka: Budżet partycypacyjny w teorii i w praktyce	62
Beata Zofia Filipiak: Strategia podatkowa władz samorządowych jako czynnik stymulujący rozwój lokalny.....	74
Dariusz Głuszczuk: Regionalny System Finansowania Działalności Innowacyjnej – ujęcie definicyjne i modelowe	85
Krystian Heffner: Oddziaływanie centrów handlowych na przekształcenia strefy zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	95
Marian Kachniarz: Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego	107
Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska: Wpływ utworzenia Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy” na zagospodarowanie przestrzenne	117
Agnieszka Krześ: Konkurencyjność Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty.....	128
Marian Maciejuk: Zróżnicowanie wykorzystania funduszy unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w latach 2007–2013.....	139
Magdalena Mayer: Handel w mieście XXI wieku. Strefy handlu w małych miastach	148
Anna Mempel-Śnieżyk: Wyzwania współczesnych miast. Wrocław jako miasto kultury, nauki i innowacji.....	159
Marek Obrębalski: Dolnośląsko-czeska współpraca transgraniczna samorządu regionalnego.....	172
Jerzy Oleszek: Współczesna postać przestrzeni wiejskiej pogranicza polsko-czeskiego regionu Góry Złote/Rychlebske Hory – próba oceny	184
Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki: Powódzie w historii miasta Kowary (Schmiedeberg).....	195
Małgorzata Pięta-Kanurska: Istota procesu gentryfikacji ze szczególnym uwzględnieniem roli klasy kreatywnej	206

Dorota Rynio: Makroregion Polski Zachodniej – tworzenie i zarządzanie złożonym podmiotem w warunkach gospodarki globalnej	216
Przemysław Sekuła: Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie.....	229
Małgorzata Twardzik: Nowoczesny handel w przestrzeni miast Aglomeracji Górnośląskiej	239
Kazimiera Wilk: Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2012 – wybrane zagadnienia.....	250
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Znaczenie bliskości dla występowania efektu synergii w powiązaniach funkcjonalnych jednostek przestrzennych	261

Summaries

Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Public transport in Wrocław: analysis and assessment of the present situation with perspectives of development	11
Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki: The impact of co-financing from the European Union funds on the profitability of public projects	36
Patrycja Brańka: Semiurbanization processes identification in spatial structure of Malopolska.....	50
Zofia Dolewka: Participatory budgeting in theory and in practice.....	62
Beata Zofia Filipiak: Local tax strategy as a factor of stimulation of local development.....	74
Dariusz Głuszczyk: Regional System of Financing Innovation Activity – a model and a definitional approach	85
Krzysztof Heffner: The impact of shopping malls on the transformations of the metropolitan outer zone in the Śląskie Voivodeship.....	95
Marian Kachniarz: Change of structures or institutions? Views on the methods of territorial division dysfunction elimination	107
Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska: The impact of Bystrzyca Valley Landscape Park creation on spatial development.....	117
Agnieszka Krześ: Competitiveness of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects.....	128
Marian Maciejuk: Differences in the use of the European Union funds of self-government units in Lower Silesia region in the period 2007–2013 ..	139
Magdalena Mayer: 21 st century town – evolution of market area.....	148
Anna Mempel-Śnieżyk: Challenges of modern cities. Wrocław as a city of culture, science and innovation.....	159
Marek Obrębalski: Lower Silesian-Czech cross-border co-operation of regional self-government	172

Jerzy Oleszek: Contemporary form of the village space of the Poland-Czech borderland of the region of the Złote Mountains/Rychlebskie Hory – attempt of the evaluation	184
Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki: Floods in the history of Kowary (Schmiedeberg)	195
Malgorzata Pięta-Kanurska: The gentrification process with particular emphasis on the role of the creative class.....	206
Dorota Rynio: Poland’s West Macroregion – creating and control grouping area in global economy conditions	216
Przemysław Sekuła: Performance budgeting as an effective management tool in local government	229
Malgorzata Twardzik: Modern retail trade in the cities of Upper Silesian Agglomeration	239
Kazimiera Wilk: Budgetary expenditures of local government units in Poland over the years 2006–2012 – chosen aspects	250
Alicja Zakrzewska-Póltorak: Importance of proximity for a synergy effect in functional relationships between spatial units	261

Przemysław Sekuła

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: Przemyslaw.Sekuła@ue.katowice.pl

BUDŻET ZADANIOWY JAKO SKUTECZNE NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDZIE

PERFORMANCE BUDGETING AS AN EFFECTIVE MANAGEMENT TOOL IN LOCAL GOVERNMENT

DOI: 10.15611/pn.2015.408.19

Streszczenie: Artykuł jest prezentacją wyników pierwszego etapu badań „Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie”. Badania prowadzone były w oparciu o studia literatury oraz budżety powiatów grodzkich województwa śląskiego. Wyniki wskazują, że budżet zadaniowy nie spełnia oczekiwań wynikających z rozważań teoretycznych i nie jest skutecznym narzędziem wspierającym zarządzanie w samorządzie lokalnym. Wyniki wskazują również na potrzebę prowadzenia dalszych badań w tym temacie.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, budżet gmin, samorząd lokalny.

Summary: This paper is a presentation of results of research “Performance budgeting as an effective management tool in local government”. The research was based on studies of literature and budgets of big cities of Silesian Voivodship. The result shows both the performance budgeting is not meeting expectations resulting from theoretical studies, and it is not an effective tool supporting management in local government. The results suggest also that there is a necessity of continuation of research in this field.

Keywords: performance budgeting, budgeting of communities, local government.

1. Wstęp

Skuteczny sposób zarządzania w samorządzie polega na tym, aby za pomocą ograniczonych zasobów efektywnie realizować zadania, które mają być odpowiedzią na potrzeby społeczeństwa. Zadania samorządów określone są w prawie oraz w dokumentach strategicznych, takich jak strategię rozwoju, strategię sektorowe czy programy. Natomiast podstawowym narzędziem służącym do alokacji środków, a więc pozwalającym na realizację tych zadań, jest budżet jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce można zauważyć dużą rozbieżność pomiędzy sformułowaniem

celów i zadań a rzeczywistą alokacją środków finansowych. Aby zmniejszyć tę rozbieżność i zapewnić celowość wydatkowania pieniędzy, opracowano koncepcję budżetu zadaniowego. Pojęcie budżetu zadaniowego często utożsamiane jest z zaawansowaną procedurą opracowania planu finansowego. Budżet zadaniowy można jednak traktować również jako mechanizm zarządzania, umożliwiający skuteczną realizację celów i wspierający proces zarządzania we wszystkich jego podstawowych funkcjach (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie). Temat ten w odniesieniu do budżetów samorządów jest w Polsce słabo rozpoznany. Zasadne wydaje się więc podjęcie tematu i zbadanie wpływu, jaki ma i może mieć budżet zadaniowy na skuteczność zarządzania. Artykuł prezentuje wyniki badań tego wpływu, w oparciu o powiaty grodzkie województwa śląskiego.

2. Pojęcie budżetu zadaniowego

W literaturze zarówno krajowej, jak i zagranicznej można przedstawić wiele definicji budżetu zadaniowego. Już sam termin „budżet zadaniowy” może powodować nieporozumienia, gdyż sugeruje, że kluczowym elementem tego rozwiązania jest definiowanie zadań. Tymczasem termin angielski *performance budgeting*, który należałoby przetłumaczyć jako *budżetowanie zorientowane na rezultaty*¹, wydaje się trafniej oddawać istotę budżetu zadaniowego. W opracowaniach autorów krajowych w definicjach budżetu zadaniowego zazwyczaj kładzie się nacisk na kwestię osiągnięcia celów lub zarządzania przez cele. Przykładowo, T. Lubińska, A. Lozano Platonoff i T. Strąk twierdzą, że „istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych efektów” [Lubińska (red.) 2009, s. 41]. Również B. Pietrzak, Z. Polański i B. Woźniak twierdzą, że „istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane oraz ich realizacja następuje wg określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu za pomocą odpowiednich mierników mierzy się ich efektywność. Budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania są dla danego celu najważniejsze, i zmierzyć, jak zostały ustalone” [Pietrzak, Polański, Woźniak 2008, s. 114]. Jak widać, powyższe definicje w ogóle nie wspominają o zadaniach, skupiając się na kwestii osiągnięcia celów. Również M. Kaczurak-Kozak skupia się na aspekcie realizacji celów i osiągnięcia efektów, pisząc, że budżet zadaniowy jest to „metoda planowania oparta na zarządzaniu finansami publicznymi przez rezultaty. Istotą tej koncepcji jest wykorzystanie w procedurze budżetowej informacji o efektach osiągniętych w związku z poniesionymi wydatkami publicznymi” [Kaczurak-Kozak 2012].

¹ Słowo *performance* można tłumaczyć także jako: wyniki, wykonanie, wypełnienie, osiągi lub efekty.

Niektórzy autorzy podchodzą jednak do tematu inaczej. A. Wernik pisze, że „istota budżetu zadaniowego polega na precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowe ze środków budżetowych, oraz stosowaniu odpowiednich mierników, które umożliwiłyby ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych” [Wernik 2007, s. 174]. Również S. Owsiak pisze, że w budżecie zadaniowym „niezależnie od obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zapisane są konkretne zadania charakteryzujące się niejednorodnością. Zadanie ma określony (ilościowo i jakościowo) cel, koszt, wskaźnik efektywności, wskazana jest także osoba odpowiedzialna za jego realizację” [Owsiak 2009, s. 294]. W definicjach tych stwierdzono, podobnie jak w poprzednich, że budżet zadaniowy służy do realizacji celów, ale zwrócono również uwagę na zadania jako na podstawę konstrukcji budżetu.

3. Przegląd dotychczasowych badań

Niewątpliwie najliczniejsze prace badawcze dotyczące budżetu zadaniowego na poziomie lokalnym i regionalnym powstały w USA. Wynika to prawdopodobnie z relatywnie długiej historii budżetów zadaniowych w Stanach Zjednoczonych. Historia ta na poziomie stanowym sięga lat 50. XX wieku. Natomiast na poziomie lokalnym zastosowanie mierników wydajnościowych znacząco wzrosło po roku 1990, szczególnie w dużych miastach i obszarach (hrabstwach) miejskich [Kelly, Rivenbark 2011, s. 10]. Wyniki badań pokazują jednak, że informacje dotyczące wykorzystania budżetów zadaniowych nie są jednoznaczne.

Z jednej strony w 47 na 50 stanów stosuje się jakiś rodzaj budżetu zadaniowego, zdefiniowanego jako „planowanie strategiczne celów i procesów, które wymagają mierzalnych danych pozwalających na uzyskanie istotnych informacji na temat wyników programu [Melkers, Willoughby 1998, s. 66]. K. Willoughby i J. Melkers zauważyli jednak, że chociaż 47 stanów oficjalnie wprowadziło budżet zadaniowy, to wdrożyło go tylko 29, przy czym proces wdrożenia w tych stanach był niekiedy ograniczony i niekompletny. Celem budżetu zadaniowego miało być przede wszystkim poprawienie wydajności administracji i zwiększenie jakości podejmowanych decyzji. Jednakże po wdrożeniu budżetu zadaniowego sposób alokowania środków nie zmienił się znacząco [Melkers, Willoughby 2001, s. 54–64].

M. Jordan i M. Hackbart badali, które stany używają mierników podczas przygotowywania budżetu, aby pokierować decyzjami dotyczącymi alokowania środków finansowych [Jordan, Hackbart 1999, s. 68–88]. W badaniu zdefiniowano budżetowanie zadaniowe jako finansowanie, alokowanie lub dystrybucję środków zorientowaną wydajnościowo i bazującą na miernikach wykonania. Założono też, że rozdzielanie funduszy ma być dokonywane nie kwotowo, ale procentowo. W oparciu o tę definicję Jordan i Hackbart stwierdzili, że budżet zadaniowy wykorzystywany jest w dziesięciu stanach.

Bardzo ciekawe badanie przeprowadziło NASBO² w 2002 r. W badaniu poproszono poszczególne stany o opisanie ich podejścia do budżetowania³. Dwadzieścia dziewięć stanów wskazało, że ich podejście jest tradycyjne. Dziewiętnaście stwierdziło, że wprowadziło elementy budżetu zadaniowego do swoich budżetów i określiło swój model budżetu jako „hybrydowy”. Jeden ze stanów (Nowy Meksyk) odpowiedział, że jest w fazie „prześciowej” i zbliża się do podejścia zadaniowego. Tylko jeden stan (Maine) określił się, że podchodzi do budżetowania zadaniowo.

Nieco inaczej wyglądają wyniki dotyczące badań na poziomie lokalnym. Zgodnie z badaniem z 1986 r. przeprowadzonym wśród aktywnych członków GFOA⁴ 87% respondentów wykorzystywało mierniki efektywności w realizowanych programach [O’Toole, Stipak 1988, s. 1–12]. Mniejszy, ale wciąż znaczący odsetek (47%) twierdził, że mierniki wydajności wpływają na podejmowanie lokalnych decyzji finansowych. Wyniki te pokrywają się z badaniami przeprowadzonymi wśród dyrektorów finansowych miast o liczbie ludności co najmniej 10 000. W badaniach tych 60% dyrektorów posługiwało się jakimiś miernikami wydajności, a 61% z tych, którzy się posługiwali, twierdziło, że mierniki te pomagają im w określaniu przyszłych potrzeb budżetowych [Cope 1987, s. 45–57]. 70% urzędników zatrudnionych w podmiotach korzystających z budżetu zadaniowego twierdziło, że mierniki wydajności są wiarygodne, a 93% uważało, że poprawiają one wydajność przynajmniej w niektórych departamentach [Cope 1987, s. 55].

T. Poister i G. Streib w swoich badaniach wskazują, że mierniki stały się narzędziem bardzo szeroko wdrożonym, zwłaszcza w większych metropoliach [Poister, Streib 1999, s. 325–335], ale relatywnie mało wiadomo na temat tego, jak mierniki te są wykorzystywane w lokalnych budżetach. Szacuje się, że około 23% miast liczących ponad 25 tys. mieszkańców wdrożyło jakieś mierniki wykonania, a około 2/3 z tych 23% twierdzi, że ich mierniki są ważne lub bardzo ważne dla procesów budżetowych [Poister, Streib 1999, s. 330].

Również X. Wang zbierał szczegółowe informacje na temat wykorzystania mierników. Badanie dotyczyło 545 miast o liczbie ponad 50 000 mieszkańców [Wang 2002, s. 26–43]. Na ankiety odpowiedziało tylko 18,5% miast, ale poziom szczegółowości odpowiedzi został oceniony jako wysoki. Zgodnie z wynikami około 1/3 włodarzy miejskich uznało, że mierniki wydajności mają wpływ na podejmowanie decyzji o alokacji środków budżetowych. Wpływ ten występuje najczęściej wtedy,

² National Association of State Budget Officers – Stowarzyszenie zrzeszające pracowników (przede wszystkim kadrę kierowniczą) zajmujących się budżetami stanowymi.

³ National Association of State Budget Officers, Budget Processes in the States, <http://www.nasbo.org>.

⁴ Government Finance Officers Associations – Stowarzyszenie urzędników zajmujących się finansami. Organizacja zrzeszająca około 17 500 urzędników szczebla stanowego, regionalnego i lokalnego w USA i Kanadzie. Kluczowe obszary działalności organizacji to konsulting, publikowanie, program nagród i stypendiów, konferencje oraz szkolenia.

kiedy menedżerowie wykorzystują mierniki jako narzędzie służące do poparcia ich oczekiwań względem budżetu [Wang 2002, s. 35].

Niewiele jest opracowań krajowych dotyczących budżetu zadaniowego w samorządach. Temat budżetu zadaniowego jako instrumentu zarządzania strategicznego w gminie podjęła w swojej rozprawie doktorskiej J. Struglik. Oprócz rozważań teoretycznych poddała ona analizie budżet gmin Oświęcim (miejskiej i wiejskiej) oraz gminy Brzesko. Podstawowym wnioskiem wysnutym z przeprowadzonych analiz jest stwierdzenie, że „bez konsekwencji i wysokiego stopnia spójności pomiędzy przyjętymi celami strategicznymi a corocznym budżetem nie można mówić o efektywnym zarządzaniu gminą. Natomiast bez zastosowania budżetu w układzie zadań nie można mówić o spójności celów z zadaniami oraz o przejrzystości zarządzania posiadanymi zasobami” [Struglik 2007, s. 185].

Badania ankietowe dotyczące budżetu zadaniowego przeprowadziło w 2011 r. Ministerstwo Finansów. W ankiecie pytano między innymi o to, czy budżet zadaniowy jest stosowany, sposób i czas wdrożenia tego budżetu oraz o dokumenty związane z budżetem zadaniowym. Wyniki badania opublikowane zostały na stronie ministerstwa⁵. Zgodnie z wynikami stosowanie budżetu zadaniowego zadeklarowały 82 jednostki samorządu terytorialnego (2,9%), z tego 68 gmin, 8 miast na prawach powiatu i 6 powiatów. W wynikach badania sformułowano także wnioski dotyczące przede wszystkim samej procedury wdrażania budżetu zadaniowego.

Kolejnym opracowaniem jest analiza „Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu” [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2013, s. 161–188] przygotowana przez biuro analiz sejmowych. Analiza opiera się na badaniu ankietowym przeprowadzonym w miastach na prawach powiatu w pierwszym półroczu 2012 r. Na ankietę odpowiedziały 52 z 65 jednostek z grupy docelowej, przy czym wprowadzenie budżetu zadaniowego zadeklarowało 12 miast (23% odpowiedzi). W badaniu zwrócono też uwagę na fakt, że aż 66% ankietowanych jednostek wyraziło poparcie dla wprowadzenia obligatoryjnego budżetu zadaniowego w samorządach terytorialnych w ramach regulacji formalnoprawnych. Większość z nich wskazała przy tym, że należy to zrobić po roku 2015.

W roku 2013 ukazał się również artykuł M. Krajewskiej i K. Andrzan „Budżet zadaniowy – instrument zarządzania finansami miasta stołecznego Warszawy” [Krajewska, Andrzan 2013, s. 189–208]. W artykule, oprócz wprowadzenia teoretycznego, scharakteryzowano proces wdrożenia budżetu zadaniowego w m.st. Warszawa. Na przykładzie warszawskim opisano także istotne cechy budżetu zadaniowego, jakie powinno się uwzględnić, stosując tę metodę planistyczną, by wydobyć z niej w pełni cechy skutecznego instrumentu zarządzania środkami publicznymi.

⁵ http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1144492/20130531_PrezentacjaSTnakonferencje.ppsx.

4. Metodyka badań

Badania polegały na analizie dokumentacji i ocenie jej przydatności dla każdej z podstawowych funkcji zarządzania. Na potrzeby oceny przydatności dla funkcji zarządzania sformułowane zostały następujące kryteria:

- **Kompletność.** Czy budżet w ujęciu zadaniowym jest kompletny – czy obejmuje wszystkie wydatki miasta?
- **Jednoznaczność.** Czy budżet zadaniowy jednoznacznie definiuje zadania do realizacji? Zadania zdefiniowane niejednoznacznie dotyczą zbyt dużego poziomu ogólności (np. budowa nowych dróg – bez wskazania, o jakie drogi chodzi).
- **Powiązanie z zarządzaniem strategicznym.** Czy zadania są powiązane z celami z dokumentów strategicznych? Pytanie dotyczyło dwóch aspektów. Po pierwsze – czy jednoznacznie zdefiniowano, jakiemu celowi służy zadanie. Po drugie – jeżeli odpowiedź na pierwszą część pytania jest twierdząca, to czy cele te są zgodne ze strategią rozwoju miasta.
- **Jednoznaczne zdefiniowanie wykonawców.** Czy budżet zadaniowy wskazuje wykonawców zadań? Dotyczy to zarówno jednostek organizacyjnych, jak i osób odpowiedzialnych za dane zadanie.
- **Jednoznaczne przypisanie środków.** Czy budżet zadaniowy jednoznacznie przypisuje środki do zadań? Czy każde zadanie ma zdefiniowaną w budżecie kwotę?
- **Wykorzystanie wskaźników.** Czy wykorzystywane są wskaźniki? Przez wykorzystanie rozumie się określenie wskaźników na etapie planowania budżetu oraz weryfikację ich osiągnięcia na etapie sprawozdania z wykonania budżetu.
- **Dostępność i czytelność informacji kontrolnych.** Kryterium to dotyczy zarówno zakresu informacji, jak i ich przejrzystości. Ta część badania miała odpowiedzieć na pytanie: Na ile sprawozdanie z realizacji budżetu pomaga w osiągnięciu funkcji kontrolnych?

Budżety i sprawozdania z wykonania budżetów analizowano pod kątem spełnienia wszystkich kryteriów. Analiza, oprócz części opisowej, zawiera także ocenę w skali od 0 (kryterium niespełnione) do 5 (kryterium spełnione wyczerpująco, brak prostych możliwości poprawy stopnia spełnienia kryterium).

Następnie każdy z budżetów zadaniowych oceniano pod kątem jego przydatności dla wszystkich podstawowych funkcji zarządzania. W ocenie oprócz oceny ogólnej brano pod uwagę:

- Dla funkcji planowania – kompletność budżetu, jego jednoznaczność, powiązanie z zarządzaniem strategicznym i wykorzystanie wskaźników.
- Dla funkcji organizowania – jednoznaczne przypisanie wykonawców, jednoznaczne przypisanie środków i wykorzystanie wskaźników.
- Dla funkcji motywowania – jednoznaczne przypisanie wykonawców i wykorzystanie wskaźników.
- Dla funkcji kontrolnej – kompletność, przejrzystość i czytelność informacji oraz wykorzystanie wskaźników.

Jak widać, wykorzystanie wskaźników wykonania uznano za istotne dla wszystkich funkcji zarządzania. Podejście takie jest zgodne z opracowaniami teoretycznymi, według których „mierniki stanowią kluczowy element budżetu zadaniowego” [Zawadzka-Pąk 2013, s. 75].

Ze względu na fakt, że badania Ministerstwa Finansów wskazywały na to, że budżety zadaniowe najbardziej są rozwinięte w powiatach grodzkich, do badania wybrano budżety miast na prawach powiatu województwa śląskiego. Przyjęto też, że budżet jest przede wszystkim narzędziem rady miejskiej (to rada miejska uchwała budżet, wytyczając ramy działania władzy wykonawczej, oraz przyjmuje sprawozdanie z jego wykonania). Dlatego badane były oficjalne dokumenty budżetowe – budżety miast i sprawozdania z wykonania budżetu. Źródłem informacji były dokumenty udostępniane zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej [Ustawa z 6 września 2001] w biuletynach informacji publicznej.

5. Wyniki badań

Z punktu widzenia funkcjonowania budżetów zadaniowych powiaty grodzkie województwa śląskiego można podzielić na następujące grupy:

Miasta, które nie posiadają budżetów zadaniowych. Najlicniejsza grupa, obejmująca Bielsko-Białą, Chorzów, Dąbrowę Górniczą, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Katowice, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Tychy i Żory. Grupa obejmuje łącznie 61% miast, w których zamieszkuje blisko 61% ludności badanych obszarów⁶.

Miasta, które posiadają elementy budżetów zadaniowych. W grupie tej znajdują się Częstochowa i Mysłowice. Informacje w ujęciu zadaniowym są przedstawiane wyłącznie w zakresie majątkowym, a wskaźniki dotyczą tylko zakresu finansowego. W odniesieniu do funkcji zarządzania można powiedzieć, że budżet zadaniowy w tych miastach jest narzędziem zarządzania w niewystarczającym stopniu lub w ogóle nie realizuje niektórych funkcji (np. funkcja motywowania w Częstochowie).

Miasta w trakcie wdrażania budżetu. W tej grupie znajdowała się wyłącznie Ruda Śląska. Budżet zadaniowy Rudy Śląskiej skonstruowany jest zgodnie z ideą budżetu zadaniowego i wydaje się, że pomimo pewnych niedociągnięć po wdrożeniu może być istotnym narzędziem zarządzania miastem.

Miasta z wdrożonym budżetem zadaniowym – w tej grupie znajdowały się Bytom, Gliwice i Zabrze. Poszczególne kryteria zostały w tych miastach ocenione następująco:

- Kompletność budżetów – wątpliwości dotyczyły wyłącznie Zabrze, w którym budżet jest kompletny tylko na etapie sprawozdania z wykonania. Informacje w uchwale budżetowej były jedynie fragmentaryczne (ocena: 3). Budżety Bytomia i Gliwic uznano za kompletne (ocena: 5).

⁶ Liczba ludności wg GUS za rok 2012 (<http://www.stat.gov.pl>).

- Jednoznaczne zdefiniowanie zadań – najwyższej (ocena: 5) zostało ocenione w Gliwicach. W Zabrze i Bytomiu oceniono na 4, ze względu na brak przyporządkowania odpowiednich środków na obsługę administracyjną zadań.
- Powiązanie zadań z celami strategicznymi – we wszystkich miastach oceniono na 1. Zadania powiązano wyłącznie z zadaniami poszczególnych wydziałów. Brak zdefiniowanych celów dla każdego zadania, brak odniesienia się do dokumentów strategicznych gminy.
- Wskazanie wykonawców zadań – oceniono na 3. We wszystkich miastach wykonawców zadań zidentyfikowano z dokładnością do komórki organizacyjnej Urzędu (wydział) lub jednostki organizacyjnej gminy (np. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej).
- Jednoznaczne przypisanie środków do zadań – najniższej (ocena: 3) zostało ocenione w Zabrze, ze względu na brak informacji o kosztach realizacji zadania. W Bytomiu informacja taka pojawia się tylko na etapie sprawozdania (ocena: 4). W Gliwicach przypisanie środków do zadań uznano za jednoznaczne i kompletne (ocena: 5).
- Wykorzystanie wskaźników – w Bytomiu oceniono na 3, wykorzystywane są zarówno wskaźniki rzeczowe, jak i finansowe. W pozostałych miastach wykorzystywane są wyłącznie wskaźniki finansowe (ocena: 1).
- Dostępność i czytelność informacji – we wszystkich miastach oceniono jako poprawną (ocena 3).
Powyższe wyniki przedstawiono również w postaci tabelarycznej.

Tabela 1. Ocena budżetów zadaniowych Zabrze, Bytomia i Gliwic

Obszar	Bytom	Gliwice	Zabrze
Kompletność budżetów	5	5	3
Jednoznaczne zdefiniowanie zadań	4	5	4
Powiązanie zadań z celami strategicznymi	1	1	1
Wskazanie wykonawców zadań	3	3	3
Jednoznaczne przypisanie środków do zadań	4	5	3
Wykorzystanie wskaźników	3	1	1
Dostępność i czytelność informacji	3	3	3

Źródło: opracowanie własne.

Analiza stopnia, w jakim badane budżety wpływają na poszczególne funkcje zarządzania, pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

- Funkcja planowania – jest realizowana w ograniczonym stopniu. Dotyczy to w szczególności ograniczania wpływu rady miejskiej na budżet zadaniowy w Bytomiu i Zabrze. W Bytomiu informacje w ujęciu zadaniowym pełnią dla Rady Miasta wyłącznie rolę pomocniczą (tj. nie są częścią uchwały budżetowej i nie są wiążące dla władzy wykonawczej), a w Zabrze w ogóle nie są podawane.

- Funkcja organizowania – jest realizowana w stopniu, który należy uznać za wystarczający. Dotyczy to w szczególności Gliwic. W przypadku Bytomia i Zabrze stopień ten oceniono jako „prawdopodobnie wystarczający”. Formuła budżetu zadaniowego w tych dwóch miastach wskazywała, że władza wykonawcza dysponuje informacjami wystarczającymi do poprawnego wykorzystania budżetu zadaniowego w organizowaniu, jednak informacje te nie były udostępniane.
- Funkcja motywowania – uznano, że wpływ budżetu zadaniowego na tę funkcję jest co najwyżej ograniczony.
- Funkcja kontrolna – była w praktyce ograniczona wyłącznie do aspektu finansowego. W przypadku Bytomia aspekt ten jest nieco rozszerzony, ale brak niefinansowych informacji na etapie planowania budżetu utrudnia przeprowadzenie rzeczowej kontroli.

6. Zakończenie

Badania wykazały, że budżet zadaniowy nie jest jeszcze powszechnie stosowanym narzędziem. Jakąś formę budżetu zadaniowego lub jego elementów stosowało 40% objętych badaniem miast. Należy zauważyć, że popularność budżetu zadaniowego rośnie – kolejne miasta, nieujęte w badaniach z poprzednich lat, wykorzystują jakąś formę budżetu zadaniowego lub jego elementy.

W zakresie wspierania zarządzania budżet zadaniowy nie spełnia oczekiwań i nie jest tak skutecznym narzędziem zarządzania, jak by to wynikało z rozważań teoretycznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyniki nie są jednoznaczne. Najbardziej zastanawiający wydaje się fakt, że (zwłaszcza w przypadku Bytomia i Zabrze) z konstrukcji budżetu wynika, iż urzędnicy w miastach dysponują szerszymi informacjami na temat budżetu niż te zawarte w uchwale budżetowej, sprawozdaniu i wszelkiego rodzaju publikowanych materiałach pomocniczych. Wniosek ten wskazuje na konieczność przeprowadzenia dalszych badań, obejmujących nie tylko informacje powszechnie dostępne, ale także dokumenty, systemy informatyczne i rozwiązania, które nie mają statusu informacji publicznej.

Literatura

Bank danych lokalnych, <http://www.stat.gov.pl>.

Cope G., 1987, *Local government budgeting and productivity: friends or foes?*, Public Productivity Review, vol. 10, no. 3.

Jordan M., Hackbart M., 1999, *Performance budgeting and performance funding in the states: a status assessment*, Public Budgeting and Finance, vol. 19, no. 1.

Kaczurak-Kozak M., 2012, *Teoretyczne zagadnienia budżetu zadaniowego*, [w:] Winiarska K. (red.), *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, C.H. Beck, Warszawa.

Kelly J., Rivenbark W., 2011, *Performance Budgeting for State and Local Government*, 2 ed., M.E. Sharpe Inc., New York.

- Klimek M., 2002, *Budżet zadaniowy jako narzędzie rozwoju lokalnych wspólnot samorządowych*, [w:] Jajuga K. (red.), *Uwarunkowania i metody finansowania rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe WSiP w Tychach, Tychy.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2013, *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, Studia BAS nr 1(33), *Budżet zadaniowy*, red. K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Krajewska M., Andrzan K., 2013, *Budżet zadaniowy – Instrument zarządzania finansami miasta stołecznego Warszawy*, Studia BAS nr 1(33), *Budżet zadaniowy*, K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Lubińska T. (red.), 2009, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K., Szpringer Z. (red.), 2013, *Budżet zadaniowy*, Studia BAS nr 1(33), Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Melkers J., Willoughby K., 1998, *The state of the states: performance-based budgeting requirements in 47 out of 50*, *Public Administration Review*, vol. 58, no. 1.
- Melkers J., Willoughby K., 2001, *'Budgeters' views of state performance-budgeting systems: distinctions across branches*, *Public Administration Review*, vol. 61, no. 1.
- O'Toole D., Stipak B., 1988, *Budgeting and productivity revisited: the local government picture*, *Public Productivity Review*, vol. 7, no. 1.
- Owsiak S., 2009, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., 2008, *System finansowy w Polsce*, tom 2, Warszawa.
- Poister T., Streib G., 1999, *Performance assessment in municipal government*, *Public Administration Review*, vol. 59, no. 4.
- Struglik J., 2007, *Budżet zadaniowy jako instrument zarządzania strategicznego w gminie*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2011 r., nr 112, poz. 1198 ze zmianami).
- Wang X., 2002, *Assessing performance measurement impact: a study of US local governments*, *Public Performance & Management Review*, vol. 26, no. 1.
- Wernik A., 2007, *Finanse publiczne. Cele. Struktury. Uwarunkowania*, Warszawa.
- Zawadzka-Pąk U., 2013, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.