

GRZEGORZ BUCIOR

Uniwersytet Gdański

BARIERY MODERNIZACJI BUDŻETOWANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Od wielu lat można zaobserwować tendencję do zwiększania zakresu działalności jednostek samorządu terytorialnego, co jest wyrazem decentralizacji i realizacji zasady subsydiarności. Ograniczoność zasobów potrzebnych do funkcjonowania samorządu powoduje, iż postulat efektywności i racjonalności staje się szczególnie istotny. Odpowiedzią na potrzebę modyfikacji zarządzania środkami publicznymi w celu zwiększenia efektywności było rozpoczęcie procesu adaptacji w tym obszarze rozwiązań stosowanych dotychczas jedynie w sektorze prywatnym. Początkiem rozwoju technik i metod alokacji ograniczonych zasobów publicznych było spostrzeżenie, iż optymalizacja i racjonalizacja wydatków ze środków publicznych jest tym trudniejsza, im większy jest stopień agregacji tych wydatków¹. Kierunek zmian w gospodarce sektora publicznego zmierzał do ograniczania arbitralności i woluntaryzmu decyzyjnego oraz eliminowania marnotrawstwa. Przyjęto założenie, że wydatkowanie publiczne musi być poddane nowoczesnym procedurom wynikającym z teorii i praktyki zarządzania. Takie podejście do wydatków publicznych nazwano programowaniem budżetowym, aby odróżnić je od stosowanego powszechnie terminu planowanie budżetowe, w którego ramach podstawowym narzędziem jest budżet liniowy tworzony z wykorzystaniem metody przyrostowej.

¹ Por. *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owskiak. PWE, Warszawa 2002, s. 56.

W literaturze przedmiotu w ramach programowania budżetowego wyodrębnia się najczęściej dwa podejścia:

- 1) budżetowanie wykonania (ang. *performance budgeting*),
- 2) budżetowanie programów (ang. *program budgeting*)².

Różnice w metodologii obu metod są nieznaczne i charakteryzują się przede wszystkim:

- identyfikacją i skupieniem się na programach uznawanych za znaczące,
- określeniem parametrów i wskaźników wykonania każdego istotnego programu,
- kalkulacją całkowitego kosztu wykonania programu.

Celem artykułu jest przedstawienie problemów i ograniczeń, z którymi spotykają się jednostki samorządu terytorialnego przy unowocześnianiu swojej gospodarki budżetowej polegającym na wprowadzaniu programowania budżetowego.

1. Kierunki modernizacji budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego

Istotą budżetowania jest alokowanie rzadkich z natury zasobów, co powoduje konieczność wyboru pomiędzy potencjalnymi kierunkami wydatkowania środków finansowych. Wszystkie budżety publiczne i prywatne wymuszają dokonywanie wyborów pomiędzy możliwymi do realizacji wydatkami. Budżet jednostki samorządu terytorialnego, jako główne narzędzie realizacji jej gospodarki finansowej, powinien stać się instrumentem planowania, zarządzania i kontroli w zakresie realizacji zadań. Poprzez procedurę budżetową jednostki samorządu terytorialnego muszą spełniać wymagania co do ostrożności, odpowiedzialności i efektywności zarządzania środkami finansowymi. Tym samym, w swej ewolucji, budżet zmienia postać i znaczenie, stając się głównym narzędziem zarządzania środkami publicznymi oraz sposobem komunikacji ze społeczeństwem.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego wyraża zamierzenia finansowe i programowe samorządu, a nadto podaje uzasadnienie dla tak określonej polityki. Modyfikacja budżetowania jednostek samorządu terytorialnego powinna sprawiać, iż budżet nabiera cech:

² Por. A. Wildavsky: *Budgeting a Comparative Theory of Budgetary Processes*. Transaction Publishers, New Brunswick 1986, s. 320.

- wytycznych dla wydziałów, jednostek budżetowych i innych podmiotów realizujących zadania publiczne,
- głównego miernika efektywności działań wykonywanych przez ww. podmioty,
- planu finansowego ukazującego szeroki obraz kondycji finansowej samorządu,
- instrumentu przekazu informacji mieszkańcom, biznesmenom, potencjalnym inwestorom na danym terenie, przedstawicielom władz centralnych i innym.

Fundamentem programowania budżetowego jest kwantyfikacja i ocena jakościowa zjawisk występujących w procesach budżetowych dla celów ściślejszego powiązania procesu planowania z działaniami zmierzającymi do realizacji zadań publicznych. Programowanie budżetowe można tym samym traktować jako próbę integracji trzech podstawowych funkcji gospodarki podmiotów sektora publicznego, tj. planowania, programowania i budżetowania, w jeden zwarty system. Wynika stąd często używana nazwa tej koncepcji: ang: *Planning-Programming-Budgeting*. Planowanie rozumiane jest tutaj jako określanie celów działania jednostki w bliższej lub dalszej przyszłości. Programowaniem jest organizacja działań zmierzających do osiągnięcia celów. Wymaga to zdefiniowania programów, projektów i poszczególnych działań. Budżetowanie oznacza natomiast ogół czynności związanych z wykonaniem programów³.

Programowanie budżetu opiera się na założeniu, że wszystkie programy usług publicznych realizowane przez podmioty sektora publicznego są ze sobą powiązane, a ich cele mogą być osiągnięte na wiele sposobów. Koncepcja programowania budżetowego wymaga:

- możliwie jak najdokładniejszego zdefiniowania celów sektora publicznego,
- wskazania najlepszych sposobów osiągnięcia tych celów.

Polskie samorzady stosunkowo szybko dostrzegły korzyści z wdrożenia i stosowania alternatywnych metod planowania i realizowania wydatków. W wielu gminach zaczęto sięgać po rozwiązania opracowane na podstawie doświadczeń innych krajów, w szczególności Stanów Zjednoczonych. Istotne znaczenie miał nacisk społeczności lokalnych na modernizację gospodarki fi-

³ Por. *Performance-based Budgeting: An ASPA Classic*, red. G.J. Miller, W.B. Hildreth, J. Rabin. Westview, Boulder 2001, s. 33.

nansowej, co powszechnie jest uznawane za warunek konieczny poprawy realizacji zadań publicznych. Polskie władze lokalne, przy wsparciu różnych instytucji i organizacji, wytworzyły specyficzną metodę zwaną w teorii i praktyce „budżetowaniem zadaniowym”. Metoda ta jest wersją programowania budżetowego, ponieważ łączy w sobie cechy budżetowania programowego i budżetowania rezultatów. Należy jednak zaznaczyć, iż trudno wskazać na jakiś zdefiniowany i opracowany standard budżetowania zadań.

Budżet zadań składa się z określonej listy zadań, których ogół odpowiada całości działalności jednostki samorządu terytorialnego. Jest on podstawą do stworzenia szczegółowych planów realizacji zadań przez poszczególne ośrodki odpowiedzialności, które zawierają pełny opis zadania składający się z:

- ściśle sprecyzowanego celu z odniesieniem do stanu bieżącego,
- określenia szczegółowego finansowego i rzeczowego zakresu zadań,
- wskazania ośrodka odpowiedzialności i zakresu jego odpowiedzialności,
- kalkulacji kosztu całkowitego i jednostkowego zadania z uwzględnieniem narzutów kosztów zadań pośrednich,
- listy i harmonogramu czynności niezbędnych do wykonania zadania,
- określenia mierników skuteczności i efektywności realizacji zadania⁴.

2. Bariery reformy budżetowania

Chęć uzyskania korzyści z programowania budżetowego spowodowała podjęcie prób wdrażania i stosowania nowych metod w wielu polskich samorządach. Obserwacja działań zmierzających do modernizacji budżetowania wskazuje na szereg problemów. W wielu przypadkach, próby reformy nie zakończyły się sukcesem lub nie przyniosły oczekiwanych efektów. Wydaje się, iż główną przyczyną takiego stanu jest stosunkowo niedługi okres funkcjonowania samodzielnej gospodarki samorządowej. Autonomia finansowa samorządu terytorialnego rozpoczęła się w roku 1990, podczas gdy samorządy lokalne w Europie Zachodniej czy w Ameryce Północnej działają już od dziesięcioleci. Skutkiem krótkiego okresu działania samorządu w Polsce jest niepełne wykształcenie się struktur, metod i narzędzi zarządzania finansami oraz niewielkie doświadczenie organów władzy lokalnej w tym zakresie. Powoduje to, iż mamy

⁴ Por. W. Evans, J. Filas, M. Piszczek, P. Rosenberg, I. Stobnicka: *Doskonalenie metod budżetowania. Poradnik dla polskich samorządów*. ARK, Warszawa 1996, s. 242.

do czynienia z wieloma barierami ograniczającymi lub wręcz uniemożliwiającymi prawidłową implementację programowania budżetowego. Główne przyczyny niepowodzenia we wdrażaniu budżetowania zadań można przedstawić następująco.

1. **Błędy w stosowanej metodologii.** Niektóre jednostki samorządu terytorialnego próbują modyfikować liniowy system budżetowania przez dopisywanie zadań do odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej. Korzyści z funkcjonowania tak stworzonego budżetu muszą być niewielkie. Wynika to z faktu, iż rozwiązanie to nie pozwala na korzystanie z głównego mechanizmu racjonalizującego sposób wydatkowania środków - kalkulacji całkowitych kosztów poszczególnych zadań z podziałem na koszty bezpośrednie i pośrednie w powiązaniu ze wskaźnikami efektywności.
2. **Konieczność zmiany struktury organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.** Dla poprawnego działania budżetowania zadań zwykle jest niezbędna rekonstrukcja organu odpowiedzialnego za budżetowanie. Zmiany wynikają z konieczności wyodrębnienia nowych ośrodków odpowiedzialnych za kształtowanie, realizowanie i nadzór nad wykonaniem budżetu. Tymczasem radykalna rekonstrukcja wiąże się zazwyczaj z wieloma kontrowersjami i często jest zaniechana jako przedsięwzięcie zbyt ryzykowne politycznie.
3. **Brak środków finansowych na zmianę systemów informacyjnych.** Dla prawidłowego funkcjonowania nowego budżetowania konieczna jest najczęściej zmiana użytkowanych systemów informatycznych, gdyż modyfikacja starych systemów nie jest możliwa albo cechuje ją ryzyko dużej zawodności działania.
4. **Nieprecyzyjny podział kompetencji pomiędzy organami stanowiącymi, wykonawczymi i ich komórkami.** Powoduje to najczęściej przesunięcie kompetencji ku górze, co wprowadza usztywnienie procesów wdrożeniowych. Osoby kompetentne w sterowaniu wdrożeniem nie mają na to czasu, a personel niższego szczebla nie chce brać odpowiedzialności za kluczowe decyzje w zakresie zmiany sposobów zarządzania.
5. **Uwikłanie w doraźność.** Organa uprawnione do kierowania przekształceniami zarządzania budżetowego poświęcają zbyt wiele czasu na podejmowanie decyzji w sprawach bieżących, wyręczając prze-

ważnie w tym zakresie samorządowych urzędników. Odbywa się to kosztem prac o charakterze strategicznym, w tym decyzji wdrożeniowych.

6. **Uwikłanie w politykę.** Cykl wyborczy sprawia, że organa odpowiedzialne za gospodarowanie środkami samorządowymi obawiają się podejmowania działań, które nie przynoszą szybkich pozytywnych efektów. Kontrola sił stojących w opozycji do władz, choć stanowi jeden z kanonów systemu demokratycznego, często usztywnia innowacyjne podejście zarządu, co może prowadzić do paraliżu decyzyjnego.
7. **Komunikacja w jednostce samorządu terytorialnego.** Obieg informacji w jednostce jest często niewystarczający, głównie ze względu na brak integracji działających systemów informacyjnych.
8. **Niepewne i niestabilne formalno-prawne otoczenie zewnętrzne.** Zmiany praw stanowiących o regułach funkcjonowania gospodarki budżetowej są częste i mało przewidywalne. Rodzi to obawy o konieczność ewentualnej rekonstrukcji dopiero co wdrożonego systemu budżetowania dla dostosowania go do nowych parametrów zewnętrznych.

Uwagi końcowe

Od kilku lat są prowadzone działania podjęte przez Ministerstwo Finansów w zakresie reformy budżetu centralnego. Celem zmian jest wprowadzenie budżetu zadaniowego jako głównego narzędzia w planowaniu dochodów i wydatków rządu centralnego. Prace te mają również istotne znaczenie dla sektora samorządowego. Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego jest w znacznym stopniu odzwierciedleniem gospodarki prowadzonej na szczeblu rządowym. Dlatego, diametralna zmiana metody budżetowania wydatków i dochodów państwa z pewnością spowoduje podobne zmiany na szczeblu lokalnym. Wydaje się tym samym, iż kierunek zmian gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego jest określony – modyfikacja metod budżetowania zmierzająca do wprowadzenia programowania budżetowego jest nieuchronna. Niepowodzenia i ujawniające się problemy w doskonaleniu budżetowania powinny być wskazówkami dla uniknięcia błędów przy próbach reformy budżetowania. Nie ulega wątpliwości, że liczba jednostek samorządu terytorialnego wykorzystujących budżetowanie zadań będzie z roku na rok rosła. Wzrost będzie tym silniejszy, im mocniejszy będzie nacisk społeczności na zwiększanie

efektywności i racjonalności zarządzania zasobami publicznymi. Istotnym czynnikiem powodującym rozszerzenie zakresu stosowania budżetowania zadań jest również coraz większy zasób doświadczeń związanych z procesem wprowadzania nowych metod budżetowania. Konieczne wydają się również badania zmierzające do teoretycznego opisu metod, procedur i narzędzi wspomagających modernizację budżetowania w sektorze publicznym.

Literatura

- Evans W., Filas J., Piszczek M., Rosenberg P., Stobnicka I.: *Doskonalenie metod budżetowania. Poradnik dla polskich samorządów*. ARK, Warszawa 1996.
- Performance-based Budgeting. An ASPA Classic*, red. G.J. Miller, W.B. Hildreth, J. Rabin. Westview, Boulder 2001.
- Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak. PWE, Warszawa 2002.
- Wildavsky A.: *Budgeting a Comparative Theory of Budgetary Processes*. Transaction Publishers, New Brunswick 1986.

dr Grzegorz Bucior
Uniwersytet Gdański
Katedra Rachunkowości
ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot,
e-mail: grzegorz@bucior.pl

STRESZCZENIE

Konieczność optymalizacji i racjonalizacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego wymaga modernizacji budżetowania tych jednostek. Kierunek zmian wskazuje na wprowadzanie metodologii programowania budżetowego a w szczególności kształtującej się lecz jeszcze nie dostatecznie określonej metody budżetowania zadań. Wymierne korzyści ze wdrożenia i stosowania nowych metod powodują, iż coraz więcej lokalnych władz stara się dokonać reformy. Jednak często implementacja programowania budżetowego nie kończy się sukcesem. Wynika to w głównej mierze z braków w doświadczeniu oraz z niedostatków w odpowiednich kwalifikacjach osób odpowiedzialnych za proces reform.

BARRIERS IN MODERNIZATION OF THE LOCAL GOVERNMENT BUDGETING

SUMMARY

Improving and optimization of the local government economy can be reached with modernization of its budgeting system. In Poland, the main trend in budget reforming indicates on Planning-Programming-Budgeting methodology and for task based budgeting in specific. But experience of many local government units in implementing new budgeting shows that the process proceeds with failure. The main barriers in success of the budget modernization are lack of knowledge and qualifications.