

dr Joanna Nucińska¹

Katedra Rachunkowości, Instytut Ekonomii i Zarządzania
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

Budżet zadaniowy jako narzędzie pomiaru skuteczności działania wybranych jednostek samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

M. Jaształ odnosi pojęcie skuteczności do kompletnej, profesjonalnej i ukierunkowanej na osiągnięcie rezultatu działalności polegającej na realizacji celów i zadań jednostki [Winiarska, 2012, s. 122]. Skuteczność dotyczy zatem również jednostek samorządu terytorialnego (JST). Władze samorządowe odpowiadają za wykonywanie określonych prawem zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej. Przepisy regulują też (w różnym zakresie) warunki i sposób realizacji zadań, wskazując źródła i mechanizmy ich publicznego finansowania – najczęściej w ramach budżetu. Kontrola działalności pod względem legalności jest jednym z powodów, dla których skupiają się one na zgodnym z przepisami wykonywaniu zadań i ponoszeniu na nie wydatków budżetowych, marginalizując celowość (skuteczność) i gospodarność (efektywność) finansowania zadań, choć kryteria te są wymogami dla wydatków publicznych [Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych].

Mimo jawności gospodarki finansowej JST w „tradycyjnym” budżecie można oceniać jedynie poprawność administrowania środkami publicznymi w świetle prawa. Trudno jednak nazwać go narzędziem pomiaru skuteczności zarządzania finansami, gdyż nie zawiera danych o zakładanych i osiągniętych efektach dla poniesionych wydatków.

Rozwiązaniem wynikającym z potrzeby pomiaru, oceny i poprawy skuteczności i efektywności wydatków publicznych, m.in. JST, jest koncepcja *performance budgeting*, określana w Polsce jako budżetowanie zadaniowe. Definiując budżet zadaniowy, polscy autorzy podkreślają, że jest on metodą

¹ Adres korespondencyjny: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, tel.: +48 81 445 35 58; e-mail: nucinska@kul.pl; ORCID: 0000-0001-8021-3951.

zarządzania przez cele zorientowaną na osiągnięcie określonych wymiernych rezultatów dzięki wydatkom ponoszonym na realizację zadań [Sekuła, 2015, s. 230–231]. Wobec licznych nazw w literaturze oraz braku uzgodnionej definicji *performance budgeting*, OECD wyjaśnia to pojęcie jako formę budżetowania, która łączy przeznaczenie (wydatkowanie) środków finansowych z ich mierzalnymi rezultatami [*Performance budgeting...*, 2007, s. 20]. W tabeli 1 przedstawiono rodzaje budżetu zadaniowego wyróżnione w zależności od sposobu wykorzystania informacji o osiągniętych efektach wydatków w procesie budżetowym.

Tabela 1. Typy budżetu zadaniowego wg OECD

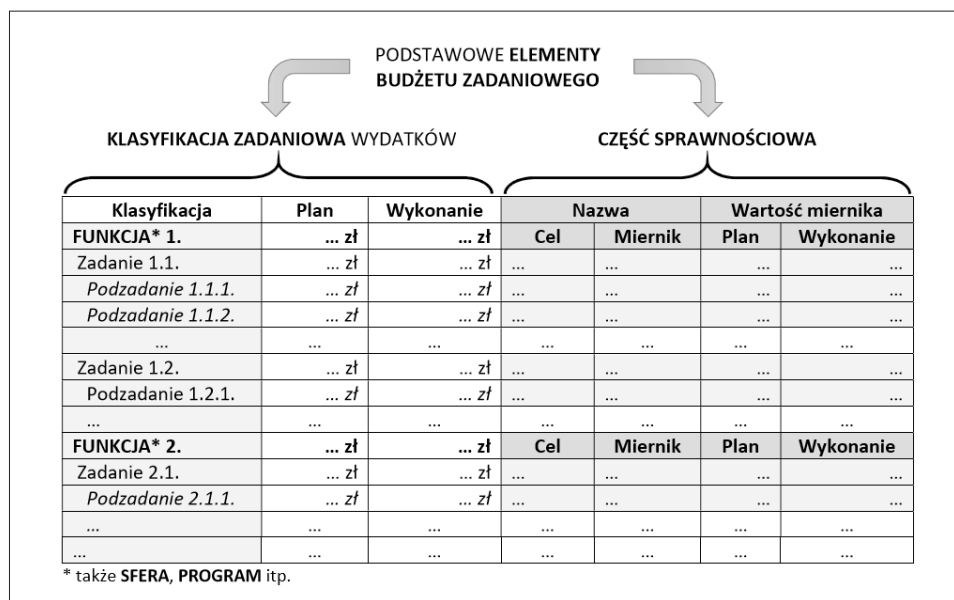
Typ	Wpływ danych o efektach na finansowanie	Dane o efektach	Główny cel budżetu zadaniowego
Prezentacyjny (ang. <i>presentational budgeting</i>)	Brak – informacje o osiągniętych celach i efektach nie mają wpływu na przeznaczenie środków ani na poziom finansowania	Planowane lub/i osiągnięte	Wzrost odpowiedzialności za gospodarkę środkami publicznymi, dialog społeczny, wypracowanie kierunków polityki publicznej z rządem i parlamentem
Informujący o rezultatach i efektywności (ang. <i>performance-informed budgeting</i>)	Słaby/pośredni – podział środków odbywa się z uwzględnieniem danych o rezultatach, ale nie determinują one poziomu wydatków	cele lub/i rezultaty	Wsparcie decyzji o alokacji środków podczas planowania budżetu, kontrola odpowiedzialności za realizację wydatków i zadań
Efektywnościowy (ang. <i>direct/formula performance budgeting</i>)	Ścisły/bezpośredni – uzyskane efekty mają bezpośrednie przełożenie na podział środków finansowych	Planowane lub/i osiągnięte rezultaty	Narzędzie/algorytm podziału środków wg osiągniętych wskaźników efektów dla zadań

Źródło: opracowanie na podstawie [*Performance budgeting...*, 2007, s. 21].

Celem artykułu jest teoretyczna i empiryczna ocena, czy budżet zadaniowy jest narzędziem pomiaru skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego. Dla realizacji celu zastosowano następujące metody badawcze: krytyczną analizę literatury i przegląd aktów prawnych, analizę porównawczą danych ze sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dębno, powiatu stargardzkiego, Krakowa i m.st. Warszawy za lata 2014–2016. Wyniki uzyskane dla wybranych JST, które wdrożyły budżet zadaniowy, opracowano w formie studiów przypadku. Warto zaznaczyć, iż badania objęły dane o charakterze informacji publicznej (udostępniane w BIP), więc wnioski dotyczą jedynie budżetu zadaniowego prezentowanego w sprawozdaniach. Są jednak istotne dla transparentności oraz oceny skuteczności działania JST.

POMIAR SKUTECZNOŚCI W KONCEPCJI BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO

Planując i realizując wydatki publiczne w powiązaniu z wymiernymi rezultatami ich ponoszenia, konieczne jest uzupełnienie budżetu JST o inny zakres i strukturę informacji (rys. 1) niż te wynikające z tradycyjnej klasyfikacji budżetowej. Budżet zadaniowy opiera się na ujęciu wydatków JST w przekroju zadań wykonywanych w różnych sferach aktywności (w ramach różnych funkcji), co określa się mianem klasyfikacji zadaniowej wydatków. Realizacja zadań służy osiągnięciu zakładanych celów i efektów, a poziom, jaki udało się w tym zakresie uzyskać, podlega monitorowaniu za pomocą systemu mierników. Cele i mierniki tworzą część sprawnościową, która stanowi obok wydatków w układzie zadań drugi kluczowy element budżetu zadaniowego, umożliwiając pomiar efektywności i skuteczności wydatków [Zawadzka-Pąk, 2013, s. 68].

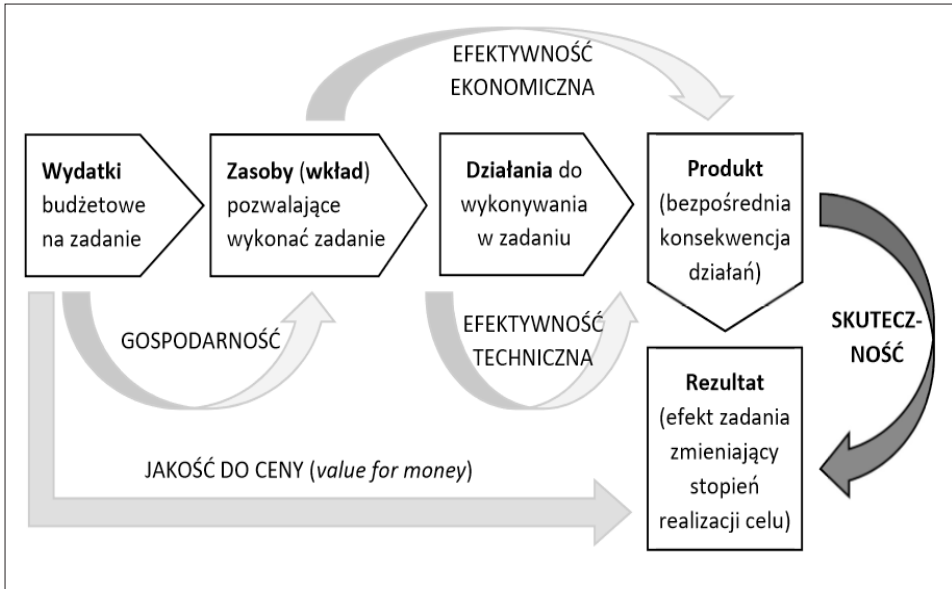


Rys. 1. Struktura budżetu zadaniowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Zawadzka-Pąk, 2013].

„Skuteczność powinna być mierzona jako zdolność do tworzenia pożądanego rezultatu, rozumianego jako osiągnięcie zamierzonego celu i realizacja zaplanowanych zadań oraz wykonanie powierzonych obowiązków” [Winiarska, 2012, s. 122]. Zilustrowano to schematycznie na rys. 2. Wydatki na zadania JST

są ponoszone skutecznie, gdy bezpośrednio wyniki działań podejmowanych przy wykonywaniu tych zadań przyczyniają się do osiągnięcia zakładanych celów w części lub w pełni.



Rys. 2. Pomiar skuteczności w budżecie zadaniowym

Źródło: opracowanie na podstawie [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk, 2017, s. 132, 138].

Pomiar skuteczności wymaga zatem sformułowania celu działania oraz określenia sposobu pomiaru jego wyników. Definiując cele w budżecie zadaniowym warto pamiętać, iż mają one odnosić się do efektów działań, nie zaś do samych działań i zasobów, które służą ich osiągnięciu [Winiarska, 2012, s. 123]. Pomocne wydają się także wytyczne metodyki SMART, według których dobrze sformułowany cel powinien być precyzyjny, mierzalny, osiągalny, istotny oraz określony w czasie [Zawadzka-Pąk, 2013, s. 69].

Pomiar wyników działania w budżecie zadaniowym odbywa się przy pomocy mierników zadań. W literaturze można spotkać różne ich klasyfikacje, jednak na potrzeby badań przyjęto podział mierników na następujące cztery rodzaje [Malińska-Misiąg i in., 2015, s. 103–104]:

- mierniki produktu (mierniki wykonania zadania) – pokazujące bezpośrednie efekty pracy osób zaangażowanych w określone działanie;
- mierniki kosztu (lub wydatku) przypadającego na jednostkę produktu, które wskazują na efektywność wykonywanych zadań;
- mierniki nakładu – pokazujące, ile zasobów wykorzystano, by uzyskać określoną ilość produktów;

– mierniki stopnia realizacji celu – na ich wartość może składać się jeden lub kilka mierników produktu łącznie przyczyniających się do osiągnięcia zakładanego w celu poziomu zjawiska.

Pierwsze trzy typy mierników mają charakter techniczno-finansowy. Są one istotne dla administracji samorządowej i jednostek realizujących zadania, gdyż umożliwiają dokonywanie porównań (w tym benchmarking) i wspierają zarządzanie zasobami. Z punktu widzenia mieszkańców mają one jednak znaczenie pomocnicze wobec mierników stopnia realizacji celu [Malinowska-Misiąg i in., 2015, s. 109], pozwalających oceniać skuteczność działania JST na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej.

Ocena skuteczności wykonania zadań w budżecie zadaniowym polega na porównaniu faktycznie osiągniętych oraz możliwych do zweryfikowania wielkości mierników z ich wartościami zakładanymi. Jeżeli otrzymane wyniki wskazują na niewykonanie (w całości lub części) celu zadania i planowanego poziomu jego mierników, należy ustalić przyczyny oraz wpływ JST na tę sytuację z uwagi na:

- odpowiedzialność władz JST za wykonywane zadania – za proces ich realizacji, jak i za ich efekty;
- możliwość usprawnienia działania władz, administracji i jednostek organizacyjnych JST wykonujących zadania finansowane z budżetów lokalnych [Malinowska-Misiąg i in., 2015, s. 266–270].

POMIAR SKUTECZNOŚCI W BUDŻETACH ZADANIOWYCH WYBRANYCH JST

Dzięki systemowi mierników budżet zadaniowy jest w teorii narzędziem pomiaru skuteczności JST w wykonywaniu zadań oraz osiąganiu ich celów [Szołno, 2016, s. 93]. Jednak w praktyce możliwości pomiaru skuteczności przy pomocy tego narzędzia zależą od rozwiązań przyjętych przez JST, które zdecydowały się go wdrożyć². W dalszej części artykułu przedstawiono analizę tzw. części sprawnościowej budżetów zadaniowych dla czterech wybranych JST na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2014–2016.

Pierwszą z badanych jednostek stanowiła **gmina Dębno** w województwie zachodniopomorskim. W sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy cele i mierniki zawarto w części pt. „Sprawozdania opisowe z wykonania zadań budżetowych w ... roku”, gdzie omówiono ok. 120 zadań pogrupowanych według realizujących je wydziałów lub jednostek.

² Zgodnie z ustawą o finansach publicznych budżet zadaniowy nie jest obowiązkowy dla JST, stąd to władze lokalne i regionalne decydują o jego wdrożeniu, przyjętym modelu oraz zakresie wykorzystania i udostępniania danych.

Tabela 2. Cele i mierniki w budżecie zadaniowym gminy Dębno

Rok	2014	2015	2016
Liczba zadań, dla których określono cel	127	119	121
Przykład miernika produktu	Struktura: 158 z 258 mierników w 2016 r. (61%)		
powierzchnia (m ²) utrzymywanych:			
ulic	79 469,65	72 365,97	79 469,65
chodników	18 651,75	18 651,75	18 651,75
Zadanie:	Oczyszczanie miasta i gminy		
Cel zadania:	Utrzymanie czystości i porządku na terenie miasta i gminy		
Przykład miernika kosztu	Struktura: 63 z 258 mierników w 2016 r. (24%)		
średni koszt utrzymania 1 etatu (Urząd Miejski i ZEAS)	73 344,76 zł	71 550,56 zł	66 766,20 zł
Zadanie:	Organizacja i zapewnienie obsługi zadań realizowanych przez Urząd Miejski		
Cel zadania:	Zapewnienie zasobów kadrowych i rzeczowych do realizacji zadań bezpośrednich i pośrednich urzędu oraz obsługa interesantów		
Przykład miernika nakładu	Struktura: 35 z 258 mierników w 2016 r. (14%)		
liczba nauczycieli (średnioroczna)	13,57	12	16,61
Zadanie:	Prowadzenie oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych		
Cel zadania:	Zapewnienie realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego		
Przykład miernika stopnia realizacji celu	Struktura: 2 z 258 mierników w 2016 r. (1%)		
% zniszczonych ławek w mieście	10%	7%	15%
Zadanie:	Utrzymanie i zakupy elementów małej architektury		
Cel zadania:	Dbalność o estetykę miasta oraz bezpieczeństwo mieszkańców poprzez utrzymanie małej architektury w należytym stanie technicznym		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie... Gminy Dębno*, (http)].

Tabela 2 prezentuje specyfikę części sprawnościowej budżetu Dębna, która w świetle teorii umożliwia pomiar skuteczności wydatków. Dla każdego zadania określono cel i jeden lub kilka mierników (głównie produktu i kosztu). Niestety, cele koncentrowały się wokół działań i zaangażowanych zasobów zamiast na efektach zadań. Nie zastosowano więc omówionych wcześniej wytycznych dla definiowania celów, co skutkuje ich małym powiązaniem z miernikami zadań oraz sporadycznym wykorzystaniem mierników stopnia realizacji celu (niespełna 1% ogółu mierników w 2016 r.). Rozwiązania przyjęte w zakresie

celów i mierników budżetu zadaniowego Dębna ograniczają zatem możliwości poprawnego pomiaru skuteczności działania władz gminy, poprzestając na porównywaniu osiągniętych wartości parametrów (mierników) organizacyjno-finansowych zadań z ich wielkościami planowanymi.

Następnie analizą objęto **powiat stargardzki**. Wdrożenie w powiecie budżetu zadaniowego nastąpiło dzięki realizacji w latach 2009–2011 projektu POKL „Wdrażanie usprawnień zarządczych w JST na obszarze województwa zachodniopomorskiego” współfinansowanego ze środków UE [*Global Errison Consulting*, (http)]. W latach 2014–2015 nie ujęto jednak danych dotyczących budżetu zadaniowego w sprawozdaniu z wykonania budżetu. Dopiero w 2016 r. załączono część pt. „Dodatkowa informacja o przebiegu wykonania budżetu Powiatu Stargardzkiego w układzie zadań wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym”. Niestety, władze powiatu ograniczyły ją do zadaniowego układu wydatków jako „rozszerzenia i uszczegółowienia budżetu tradycyjnego”, pomijając zupełnie cele i mierniki zadań [*Sprawozdanie... Powiatu Stargardzkiego*, (http)], co uniemożliwiło pomiar skuteczności ich realizacji.

Trzecia z badanych JST – **Kraków** – stosuje budżetowanie zadaniowe od ponad 20 lat. W tabeli 3 ukazano zakres danych o celach i miernikach w sprawozdaniu z wykonania budżetu miasta wraz z przykładami. W wymienionym źródle opublikowano tylko mierniki. Ich planowane i wykonane wartości znajdują się w „Zestawieniu wybranych wskaźników dla zadań ujętych w budżecie”. W wykazie dominują mierniki kosztu (60%), którym towarzyszą mierniki produktu (31%), zaś mierniki nakładu i stopnia realizacji celu występują dużo rzadziej (5% i 4%). Na tej podstawie trudno oceniać skuteczność działania Krakowa, gdyż nie podano celów, a ujawnione mierniki nie zostały przypisane do zadań, tylko do 12 dysponentów [*Sprawozdanie... Krakowa*, (http)].

S. Franek zwraca uwagę na specyfikę modelu stosowanego przez Kraków. Cechuje go ściśle powiązanie budżetu zadaniowego ze strategią rozwoju miasta, a szczegółowa prezentacja wymiaru sprawnościowego zadań Krakowa ma miejsce w corocznym raporcie z realizacji strategii rozwoju [Franek, 2015, s. 121]. Sięgając do dokumentów źródłowych można jednak stwierdzić, iż związek między budżetem zadaniowym a strategią rozwoju polega *de facto* na wykorzystaniu niektórych wskaźników i mierników dla zadań budżetowych do monitorowania realizacji celów w wyróżnionych obszarach strategicznych. Zatem pomiar skuteczności dotyczy jedynie funkcji/sfer działalności, a nie konkretnych zadań miasta. Ponadto raport ujawnia problemy z poprawnym formułowaniem celów oraz wskazaniem odpowiednich mierników celu³. Ogranicza to możliwość pomiaru skuteczności działań strategicznych [*Raport...*, (http)].

³ Np. „liczba zlikwidowanych barier architektonicznych” jako cel (a nie miernik); jako mierniki celu „poprawa poczucia bezpieczeństwa publicznego” podano m.in. liczbę przestępstw, patroli czy interwencji, które nie mierzą odczuć mieszkańców, choć mogą na nie wpływać.

Tabela 3. Cele i mierniki w budżecie zadaniowym Krakowa

Rok	2014	2015	2016
Liczba zadań, dla których określono cel	Brak celów zadań w sprawozdaniu z wykonania budżetu Krakowa		
Przykład miernika produktu	Struktura: 32 z 104 mierników w 2016 r. (31%)		
uczestnicy zajęć w domach i ośrodkach kultury ogółem	1 638 074	1 649 115	2 213 149
Dysponent:	Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego		
Przykład miernika kosztu	Struktura: 63 z 104 mierników w 2016 r. (60%)		
średni miesięczny koszt utrzymania 1 fontanny	3 143,79 zł	3 182 zł	3 182 zł
Dysponent:	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu		
Przykład miernika nakładu	Struktura: 5 z 104 mierników w 2016 r. (5%)		
filie bibliotek	56	56	54
Dysponent:	Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego		
Przykład miernika stopnia realizacji celu	Struktura: 4 z 104 mierników w 2016 r. (4%)		
poziom skuteczności podejmowanych działań mających na celu ustanie zjawiska przemocy w rodzinie	64%	67%	72%
Dysponent:	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie... Krakowa*, ([http](#))].

Jako ostatnie przeanalizowano sprawozdania z wykonania budżetu **Warszawy** (bez załączników dzielnic). Przedmiot badań stanowiła część pt. „Mierniki realizacji zadań bieżących”, gdzie wyodrębniono cele i mierniki budżetu zadaniowego stolicy [*Sprawozdanie... Warszawy*, ([http](#))] (zob. tabela 4).

Tabela 4. Cele i mierniki w budżecie zadaniowym Warszawy

Rok	2014	2015	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Liczba zadań, dla których określono cel	190	189	187
Przykład miernika produktu	Struktura: 307 z 591 mierników w 2016 r. (52,0%)		
planowana liczba dofinansowanych miejsc noclegowych	1 529	1 390	1 426
Zadanie:	Wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz zaspokajania potrzeb życiowych osób i rodzin		
Cel zadania:	Wspieranie osób i rodzin zagrożonych marginalizacją społeczną		
Przykład miernika kosztu	Struktura: 246 z 591 mierników w 2016 r. (41,5%)		
średni m-czny koszt utrzymania WKM (parking P+R, pętla autobusowa i tramwajowa, zadaszone ciągi piesze, budynek przesiadkowy, tereny zewnętrzne utwardzone i zielone)	341 348 zł	358 698 zł	459 767 zł
Zadanie:	Gospodarowanie parkingami i węzłami komunikacyjnymi		
Cel zadania:	Zapewnienie standardów funkcjonalnych i technicznych węzłów komunikacyjnych oraz rozwój systemu „Parkuj i Jedź”		

1	2	3	4
Przykład miernika nakładu	Struktura: 29 z 591 mierników w 2016 r. (5,0%)		
powierzchnia (ha) zieleni przyulicznej	1 285	1 288	1 286
Zadanie:	Utrzymanie i konserwacja zieleni przyulicznej		
Cel zadania:	Pielęgnacja i poprawa estetyki terenów zieleni przyulicznej		
Przykład miernika stopnia realizacji celu	Struktura: 9 z 591 mierników w 2016 r. (1,5%)		
Udział uczniów korzystających z zajęć w świetlicy szkolnej w ogólnej liczbie uczniów szkół podstawowych	72,9 %	145,2 %	54,5 %
Zadanie:	Prowadzenie świetlic szkolnych		
Cel zadania:	Pełnienie funkcji dydaktycznych, opiekuńczych, wychowawczych wobec dzieci szkół podstawowych		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie... Warszawy*, ([http](#))].

W badanym okresie co roku określano do 190 celów dla wykonywanych zadań. Generalnie, zdefiniowane cele koncentrowały się na pożądanym efekcie zadań. Jednak wykorzystanie metodyki SMART pozwoliłoby na ich doprecyzowanie i wskazanie adekwatnych mierników. Spośród blisko 600 miar przypisanych do zadań budżetowych Warszawy w 2016 r. mierniki produktu stanowiły 52%, mierniki kosztu – około 40%, co 20. był miernikiem nakładu, zaś tylko 9 (1,5%) mierzyło stopień realizacji celu, czyli skuteczność działania JST.

PODSUMOWANIE

Dokonana analiza koncepcji i struktury budżetu zadaniowego oraz wytycznych i postulatów wobec jego części sprawnościowej pozwoliła na jego pozytywną ocenę w ujęciu teoretycznym jako narzędzie pomiaru skuteczności działania JST.

Pomiar skuteczności przy pomocy budżetu zadaniowego w praktyce wymaga od JST opracowania i przyjęcia rozwiązań kompleksowo wdrażających tę koncepcję na wszystkich etapach procedury budżetowej. Analiza sprawozdań z wykonania budżetu wybranych jednostek wykazała, że zaadaptowane przez nie modele realizują ją wybiórczo (np. powiat stargardzki – tylko w zakresie układu zadaniowego wydatków lub Kraków – publikując tylko wybrane elementy części sprawnościowej). Ogranicza to lub uniemożliwia pomiar skuteczności, co przesądza o negatywnej ocenie budżetu zadaniowego w aspekcie empirycznym.

Błędem często popełnianym zarówno przez badane, jak i inne polskie JST jest brak spójności między celem a rodzajem miernika. Ze względu na dostępność danych preferowane są mierniki produktu i kosztu, mimo że skuteczność wymaga monitorowania za pomocą mierników stopnia realizacji celu. Do

ustalenia ich wielkości nie wystarczają dane już posiadane przez JST, wymaga to dokonania dodatkowych obliczeń lub badań [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk, 2017, s. 135–136]. Nie należy jednak z nich rezygnować, gdyż pomiar stopnia realizacji celów zadań informuje społeczność o skuteczności wydatków budżetowych, uświadamiając władzom JST odpowiedzialność za jakość dostarczanych usług publicznych i poziom zadowolenia mieszkańców.

BIBLIOGRAFIA

- Franek S., 2015, *Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 404, Wrocław, <http://doi.org/10.15611/pn.2015.404.08>.
- Global Errison Consulting, *Zrealizowane projekty*, <http://www.erisson.com.pl/index.php/zrealizowane-projekty/> (stan na 5.05.2018 r.).
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2015, *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Presscom, Wrocław.
- OECD, 2007, *Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing.
- Raport z realizacji Strategii Rozwoju Krakowa za 2016 rok*, <http://www.bip.krakow.pl/?mmi=556> (stan na 5.05.2018 r.).
- Salachna J.M., Zawadzka-Pąk U.K., Michalczuk G., 2017, *Usprawnienie zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez budżet. Od budżetu tradycyjnego i zadaniowego do budżetu efektów*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sekuła P., 2015, *Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 408, Wrocław, <http://doi.org/10.15611/pn.2015.408.19>.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Dębno za lata 2014–2016*, <http://www.bip.debno.com.pl/strony/2584.dhtml> (stan na 5.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Krakowa za lata 2014–2016*, <http://www.bip.krakow.pl/?mmi=42> (stan na 5.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu m.st. Warszawy za lata 2014–2016*, https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa_v2/wykonanie_budzetu/default.htm (stan na 5.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Stargardzkiego za lata 2014–2016*, <http://bip.powiatstargardzki.pl/strony/18158.dhtml> (stan na 5.05.2018 r.).
- Szołno O., 2016, *Wybrane aspekty pomiaru efektywności i skuteczności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 6(84) cz. 1, Szczecin, <http://doi.org/10.18276/frfu.2016.84/1-08>.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Winiarska K. (red.), 2012, *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, C.H. Beck, Warszawa.
- Zawadzka-Pąk U.K., 2013, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk.

Streszczenie

Działalność jednostek samorządu terytorialnego (JST) polega na wykonywaniu zadań dla mieszkańców. Jednak władze lokalne i regionalne nie powinny skupiać się tylko na organizacji i finansowaniu zadań oraz na utrzymaniu ciągłości ich realizacji. Bardzo ważna pozostaje kwestia, czy dzięki wykonaniu zadań osiągnięto zakładane efekty. Ujawnia się zatem potrzeba pomiaru skuteczności JST w realizacji zadań finansowanych ze środków zgromadzonych w jego budżecie.

Celem artykułu jest ocena, czy budżet zadaniowy jest narzędziem pomiaru skuteczności działania JST. Oceny dokonano w aspekcie teoretycznym (założenia budżetowania zadaniowego), jak i empirycznym (w oparciu o dane dla badanych jednostek). Przeprowadzono krytyczną analizę literatury i przegląd aktów prawnych, uchwał, zarządzeń, sprawozdań JST. Opracowano też studia przypadku dla wybranych JST, które wdrożyły budżet zadaniowy (gmina Dębno, powiat stargardzki, Kraków i Warszawa).

Otrzymane wyniki pozwoliły na pozytywną ocenę budżetu zadaniowego w ujęciu teoretycznym. Jej potwierdzenie empiryczne zależało od rozwiązań przyjętych przez badane samorzady w zakresie sporządzania, realizacji i kontroli wykonania budżetu zadaniowego w części sprawnościowej (cele i mierniki). Warunkiem pomiaru skuteczności działania JST przy pomocy budżetu zadaniowego jest bowiem precyzyjne sformułowanie celów zadań, poprawna identyfikacja efektów zakładanych przy ich osiągnięciu oraz wybór i zdefiniowanie mierników efektów poszczególnych celów. Warto zauważyć, że pomiar skuteczności działania często przekłada się na wzrost poczucia odpowiedzialności władz JST przed społecznością lokalną za efekty uzyskiwane w wyniku wydatkowania ograniczonych środków publicznych na realizację zadań.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, budżet zadaniowy, skuteczność, cele i mierniki.

Performance budget as a tool for measuring the effectiveness of selected local government units

Summary

The activity of local government units (LGUs) consists in performing tasks for their community. However, local and regional authorities should focus not only on organizing and financing tasks, but also control whether the planned effects of these tasks were achieved. It reveals the problem of the LGUs effectiveness in implementing tasks financed from public funds in local budgets. The aim of the article is to assess if the performance budget is a tool for measuring the effectiveness of LGUs – in the theoretical aspect (assumptions of performance budgeting), and empirically (based on data for the Dębno municipality, Stargard county, Kraków and Warsaw cities). To accomplish the indicated goal, the author carries out a critical analysis of literature, a review of legal acts and LGUs' reports as well as case studies for the mentioned LGUs. The obtained results allow for a positive assessment of performance budget in theoretical terms. Its empirical confirmation depends on the solutions adopted by the examined LGUs concerning their objectives and measures. The conditions for measuring the LGUs effectiveness in performance budget are: precise formulation of the objectives for the tasks, correct identification of the effects assumed for the tasks, as well as the selection and definition of performance measures for individual objectives. It is worth noting that measuring the LGUs effectiveness often translates into their greater sense of responsibility against local community for the effects obtained as a result of spending limited public funds for tasks implementation.

Keywords: local government finance, performance budget, effectiveness, objectives and measures.