

**Prezydent Miasta Stargard Szczeciński**

Urząd Miejski, ul. Hetmana Stefana Czarnieckiego 17, 73-110 Stargard Szczeciński  
tel. +48 91 578 48 81, fax +48 91 578 48 89  
e-mail: [urząd@um.stargard.pl](mailto:urząd@um.stargard.pl)



**Pani  
Elżbieta Dybowska  
Radna Rady Miejskiej  
w Stargardzie Szczecińskim**

Stargard Szczeciński: 15.09.2015 r.

Nasz znak: TE.I.0003.1.2015.1

W odpowiedzi na Pani interpelację dotyczącą wdrożenia budżetu zadaniowego w naszym Mieście uprzejmie informuję, jak niżej.

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością jednostki samorządu terytorialnego poprzez ujęcie tej działalności w zadania.

Budżet zadaniowy, zdaniem jego zwolenników, jest lekiem na większość problemów finansowych podmiotów publicznych. W większości publikacji z zakresu budżetu zadaniowego autorzy skupiają się na jego zaletach, opierając się przede wszystkim na rozważaniach teoretycznych. Praktycy wskazują jednak na znaczne kontrowersje z nim związane.

Znaczenie i usytuowanie budżetu zadaniowego w obecnym stanie prawnym dobitnie podkreśliła Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, która w informacji dla podległych jednostek odnośnie do budżetów zadaniowych poinformowała, że budżet zadaniowy nie stanowi przedmiotu regulacji obowiązującego prawa finansowego. Zastąpienie dotychczasowych budżetów nowymi budżetami zadaniowymi, stanowi przedmiot prowadzonych przez Ministerstwo Finansów prac nad przyszłymi zmianami w prawie finansowym. Co wymaga podkreślenia, pod obecnym stanem prawnym dokument budżetu zadaniowego funkcjonuje równolegle z uchwałą budżetową, układem wykonawczym budżetu i rocznymi planami finansowymi jednostek budżetowych. Budżet zadaniowy nie jest, zatem budżetem j.s.t.- w rozumieniu art.165 i art.184 ustawy o finansach publicznych. W porównaniu z w/w planami finansowymi budżety zadaniowe nie obejmują wszystkich pozycji budżetu (w rozumieniu w/w ustawy), ale są przede wszystkim planami kosztów zadań budżetowych. Ograniczają się, zatem do dodatkowego bardziej szczegółowego niż budżet tradycyjny, zaplanowania wydatków ponoszonych na zadania urzędu i innych jednostek budżetowych.

Opracowywane budżety samorządowe (tam gdzie zdecydowano się na budżetowanie zadaniowe) przyjmują zasadę funkcjonowania równoległego dwóch budżetów: tradycyjnego, przedstawianego zgodnie z obowiązującą klasyfikacją i zadaniowego.

Budżet zadaniowy wdrażany w taki sposób, iż stanowi on uzupełnienie budżetu tradycyjnego, natrafia, więc na naturalne trudności z jego akceptacją i praktycznym zastosowaniem. Studiowanie i ocena dwóch budżetów wymaga szczegółowego opisu powiązań między wydatkami zawartymi w klasyfikacji budżetowej a wydatkami przypisanymi do zadań. Dodatkowym problemem często pojawiającym się w większości jednostek, które wprowadziły budżet zadaniowy, jest kwestia doboru mierników wykonania zadań ujętych w budżecie.

Z analizy literatury i informacji ze stron internetowych wynika, że budżet zadaniowy w Polsce stosuje jedynie kilkadziesiąt samorządów, ale w praktyce zakres budżetowania zadaniowego w samorządach przedstawia się w sposób zróżnicowany – od pojedynczych obszarów działalności do pełnego budżetowania zadaniowego. W wielu publikacjach wskazywane są przykłady samorządów, które ten budżet wprowadziły. Czy jednak na pewno są to do końca dobre praktyki?

Przeprowadzone w latach dziewięćdziesiątych wdrożenia budżetu zadaniowego w dużych miastach możliwe były dzięki realizacji programów finansowanych przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego USAID oraz brytyjskiego funduszu Know-How Fund. Następnie w latach 2002-2003 przeprowadzony został Program rozwoju instytucjonalnego (PRI) adresowany do urzędów administracji publicznej. A jednym z projektów realizowanych w jego ramach było wdrożenie budżetu zadaniowego. Budżetem zadaniowym chwali się Warszawa. Informacje o zakresie budżetu zadaniowego znajdują się w dokumencie: Budżet miasta stołecznego Warszawy na 2013 rok, warto jednak zauważyć, że wiele stosowanych mierników odbiega od założeń modelowych. Można znaleźć wiele mierników ilościowych (liczba latarni sygnalizacji świetlnej) lub kosztowych (wartość inwestycji realizowanych w roku budżetowym). Potwierdza to praktyczna trudność w prawidłowym definiowaniu mierników. Budżet zadaniowy wdrożony jest między innymi w Krakowie. Nie negując jego zalet, warto zauważyć fakt, że bardzo trudno jest znaleźć jego ślady w oficjalnych dokumentach i materiałach budżetowych. Niestety wdrożenie budżetu zadaniowego nie rozwiązało problemów finansowych tego miasta.

Również w mniejszych gminach np. w Cedyń i w Goleniowie, choć podjęto próby wdrożenia tej metodologii, obecnie samorządy te nie posiadają budżetów zadaniowych. Wpłynęła na to znaczna biurokracja i brak namacalnych praktycznych efektów.


Ciekawa jest również informacja o doświadczeniach zagranicznych dostępna na stronach Ministerstwa Finansów (relacja z wizyty studyjnej w Holandii w 2008 r.- kraju, który prace na budżetem zadaniowym rozpoczął w 1999 r.). Ocenia się przez doświadczenia niderlandzkie, iż dwojaki cel reformy budżetowania - przejrzystość i wydajność nie może być osiągnięty wyłącznie poprzez wprowadzenie budżetu zadaniowego. Okazało się, że relacje pomiędzy wydatkami, celami i miernikami nie zawsze są przejrzyste, nie zawsze możliwe jest wyeliminowanie zewnętrznych czynników mających wpływ na rezultat, istnieje tendencja do przeciążania struktury budżetu nadmierną liczbą wskaźników oraz wskaźniki często nie informują o efektywności.

Odnosząc się do wdrażania budżetu zadaniowego w samorządach lokalnych warto też spojrzeć na tak reklamowane doświadczenia zagraniczne. Z opracowania „Performance Budgeting in Municipal Government” można się dowiedzieć, że w USA – kolebce budżetu zadaniowego i nowoczesnych rozwiązań z zakresu zarządzania – budżet zadaniowy nie został wdrożony kompletnie ani na szczeblu administracji stanowej, ani na szczeblu administracji lokalnej. 66 % administracji miejskiej oraz 46 % administracji gminnej zaakceptowało tylko wybrane elementy systemu mierzenia wydajności. Autorzy raportu wskazują, że narzędzia te rzadko służą do planowania budżetu, a raczej wykorzystywana jest ich funkcja informacyjna. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że kluczowe decyzje są podejmowane politycznie, a nie z przyczyn efektywnościowych.

Biorąc powyższe pod uwagę nie można stwierdzić, że podjęcie dość kosztownych działań w kierunku wprowadzenia budżetu zadaniowego, w tym również wzrost zatrudnienia w celu realizacji równoległego do tradycyjnego budżetu, wpłynie na efektywność wydatkowania środków publicznych.

Odnosząc się do budżetu tradycyjnego nie można pominąć faktu, że obok zestawień tabelarycznych, które pokazują podział środków na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji funkcjonuje również część opisowa do budżetu, która dokonuje przełożenia zapisów tabelarycznych na kierunki działań samorządu. Przedstawia m.in. zadania i koszt ich realizacji. Zapoznając się z jego treścią mieszkaniec dowiaduje się, jakie zadania stają przed samorządem w dany roku budżetowy i ile środków publicznych na nie będzie przeznaczonych. Zapoznaje się również ze szczegółami dotyczącymi rodzajów prac, jakie będą podejmowane w ramach poszczególnych zadań. Stopień szczegółowości nie odbiega zdecydowanie od informacji zawartych w przywoływanym budżecie zadaniowym.

Reasumując wskazać należy, że bez wdrażania budżetu zadaniowego, nic nie stoi na przeszkodzie, aby uzasadnienie do projektu budżetu na 2016 rok czy też treść informacji z wykonania budżetu miasta za I półrocze oraz sprawozdanie z wykonania budżetu za rok rozszerzyć o dodatkowe informacje.

Z up. Prezydenta Miasta  
  
Rafał Zieliński  
Z-ca Prezydenta Miasta

Do wiadomości:

- 1) Przewodnicząca Rady Miejskiej  
w Stargardzie Szczecińskim,
- 2) Biuro Prezydenta Miasta,
- 3) a/a.