

Katarzyna Starzyńska

Studenckie Koło Naukowe „TOP MANAGER”

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy¹

Budget as a tool of municipality`s financial economy

Streszczenie: Budżet jest najważniejszym planem finansowym państwa. W artykule podjęto próbę scharakteryzowania budżetu gminy, z uwzględnieniem jego specyfiki, funkcji, rodzajów i struktury. W szczególności zwrócono uwagę na wady i zalety budżetu tradycyjnego.

Słowa kluczowe: budżet, gmina, gospodarka finansowa, dochód, jednostka samorządu terytorialnego

Abstract: Budget is the most important financial plan of the state. The article attempts to characterize the municipal budget, taking into account its specific features, types and structures. In particular, attention was paid to the advantages and disadvantages of the traditional budget.

Keywords: budget, municipality, financial economy, revenue, local government unit

Wstęp

W dzisiejszych czasach nieodzownym elementem skutecznego zarządzania zasobami finansowymi jest posiadanie budżetu przez jednostki gospodarujące. Stąd też można stwierdzić, iż jest on narzędziem, w którym tkwią niebagatelne możliwości wykorzystania go do tego zarządzania². Budżet samorządowy stanowi fundamentalny element finansów publicznych, jest powiązany z politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi funkcjami gminy. Opracowywany corocznie stanowi podstawowy plan jej działalności na dany rok kalendarzowy. Jego wagę odzwierciedla fakt, iż wszystkie zadania gmin wymagające zaangażowania środków finansowych są możliwe do wykonania wyłącznie wtedy, gdy zostały zaplanowane w budżecie. Gospodarka finansowa samorządów terytorialnych w większości krajów jest prowadzona na podstawie budżetów gmin, regionów, a także szczebli samorządu. Są one wyznacznikami granic zarządzania finansami samorządu. Budżety gmin noszą również nazwę budżetów lokalnych i istnieją obok budżetów państwa.

¹ Artykuł napisany pod opieką naukową dr Edyty Bombiak.

² A. Świrski, *Budżet zadaniowy jako metoda planowania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej nr 83 Seria: Administracja i Zarządzanie (10) 2009, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009, s. 188.

Pojęcie i struktura budżetu

Termin budżet pochodzi od normandzkiego słowa *bougette*, oznaczającego woreczek skórzany przeznaczony do przechowywania pieniędzy. Termin ten za pośrednictwem Normanów dotarł do Anglii, gdzie w zmienionym brzmieniu *budget* używano go do określenia worka, a właściwie skórzanej teki, w której wnoszono na posiedzenia parlamentu liczbowo zestawione projekty skarbowe oraz sprawozdania z dochodów i wydatków państwa³. Pierwszy w dziejach Polski budżet państwa został uchwalony przez Sejm w 1768 roku⁴.

Instytucja budżetów odnoszących się do wspólnot lokalnych narodziła się wraz z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego i decentralizacją kompetencji do kształtowania zadań publicznych na jego rzecz. Było to związane z procesami rozdzielenia źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego oraz analizą oparcia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego na stabilnych źródłach dochodów wraz z zapewnieniem im pewnego ograniczonego władztwa finansowego. Umiarkowane formowanie się budżetów lokalnych było związane z rozwojem gospodarki finansowej jednostek samorządowych. Zestawienia dochodów i wydatków komunalnych z podziałem na wydatki zwykłe i nadzwyczajne pojawiły się już na początku XVII wieku we Francji. Mimo tego w większości państw europejskich generalne podstawy lokalnej gospodarki budżetowej stworzono dopiero w XIX wieku⁵.

Art. 211 ust.1 ustawy o finansach publicznych obowiązującej po 2009 roku podaje – „budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki”⁶. Tabela 1 przedstawia strukturę budżetu jednostki samorządu terytorialnego według definicji w ustawie o finansach publicznych oraz w Konstytucji RP.

Ważne znaczenie z punktu widzenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego ma podział dochodów na własne (zwykłe), co oznacza dochody przyznawane jej ustawowo na czas nieokreślony oraz te, które nie mają stałego charakteru (nadzwyczajne) i nie pochodzą z własnej działalności tej jednostki. Dochody te są określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która definiuje zasady gromadzenia dochodów, a także zasady i tryb ustalania oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego subwencji i dotacji.

³ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis Polska, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 595.

⁴ E. Chojna-Duch, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa 2000, s. 55.

⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012, s. 46.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).

Tabela 1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego – struktura

BUDŻET JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	
Dochody budżetu	Wydatki budżetu
1. Dochody własne: - dochody podatkowe - dochody niepodatkowe 2. Subwencje 3. Dotacje 4. Pozostałe dochody	1. Wydatki na zadania własne JST oraz pozostałe finansowane z budżetu 2. Wydatki na zadania JST współfinansowane ze środków Unii Europejskiej 3. Obsługa długu
Wynik budżetu JST: deficyt budżetu, nadwyżka budżetu	
Przychody	Rozchody
- ze sprzedaży papierów wartościowych - z kredytów i pożyczek - z prywatyzacji majątku JST - z nadwyżki budżetowej - inne	- spłata kredytów i pożyczek - wykup papierów wartościowych - inne

Źródło: T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Wyd. Difin, Warszawa, 2010, s. 30.

Rodzaje budżetów

Wyróżniamy kilka typów budżetu. Poszczególne odmiany budżetów świadczą o rozwoju nowego zarządzania publicznego oraz o postępie zachodzącym w sposobie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Przejawem jest istnienie budżetu jako dokumentu formalnego oraz budżetu funkcjonalnego wykorzystywanego w zarządzaniu JST⁷. Rodzaje najczęściej spotykanych budżetów przedstawia tabela 2. Analizując wspomnianą tabelę, można stwierdzić, iż występuje wiele odmian budżetu. Poszczególne jego rodzaje są przydatne przy analizie możliwości wykorzystania budżetu jako narzędzia zarządzania działalnością gminy bądź powiatu. Wraz z upływem czasu znacznie zmieniło się postrzeganie roli budżetu. Mnogość jego rodzajów świadczy o zmianach zachodzących w wymienionych już instytucjach. Można zauważyć coraz to wyraźniej zarysowujące się kształty współczesnego systemu budżetowego, z mocno zaznaczoną rolą budżetu jako wyspecjalizowanego instrumentu zarządzania środkami publicznymi.

Obecnie najczęściej występującymi budżetami w gminach są budżety tradycyjne i zadaniowe. Mimo dużych zalet budżetu zadaniowego, większość gmin woli pozostawać niezmiennie przy budżecie klasycznym. Wiąże się to często z dużymi kosztami wdrożenia nowego rodzaju budżetu, tradycją przekazywaną z pokolenia na pokolenie i niechętnym nastawieniem do zmian.

⁷ S. Owsiak, *Metody tworzenia budżetów*, [w:] *Budżet władz lokalnych*, S. Owsiak (red.), PWE, Warszawa 2002, s. 37.

Tabela 2. Rodzaje budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Typ budżetu	Rodzaj budżetu	Cechy charakterystyczne
formalny	memoriałowy	Ujmuje wszystkie należności i zobowiązania podmiotu, także te wykraczające poza okres fiskalny. Zakłada uznanie przychodów i kosztów w chwili ich powstania.
	globalny	Opracowany jest dla podmiotów o złożonej strukturze (np. posiadający oddziały), przez niewielki zespół administracji finansowej podmiotu i jest on narzucony wykonawcom w formie budżetów cząstkowych.
formalny	w układzie tradycyjnym	Opracowany w formie tablic ujmujących pozycje dochodów i wydatków zgodnie z klasyfikacją budżetową (określoną ustawowo).
funkcjonalny	planistyczny	Eksponuje znaczenie procedury planowania i stanowi podstawę oceny zamiarów danego podmiotu w zakresie planowanej działalności.
	bieżący i kapitałowy	bieżący = operacyjny, kapitałowy = cash flow
	dochodów	Wydatki są zdeterminowane przez dochody
	wydatków	Zdeterminowany przez koszty prowadzenia działalności.
jako metoda budżetowania	działalności	Wersja budżetu w układzie tradycyjnym, rozszerzona o pozycje wydziału, działu. Brak powiązania wydatków z celem.
	programów	Wydatki przypisane są do programów, które stanowią wyraz prowadzonej działalności.
	rezultatów	Poszerzona o porównanie poniesionych nakładów z osiągniętymi efektami, wersja budżetu programów.
	zadaniowy	„Produkt polski”, jego podstawą są zadania i do nich przypisane wydatki oraz późniejsza analiza ich realizacji.
	celów i efektów	Polega na sformułowaniu programów dla poszczególnych dziedzin działalności, ale dodatkowo także określenia deklaracji oczekiwanego efektu.

Zródło: J. Stuglik, *Budżet zadaniowy a strategia rozwoju gminy w kontekście zarządzania strategicznego*, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2008, s. 59.

Funkcje budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Charakterystyki możliwości budżetu jako narzędzia zarządzania działalnością jednostek samorządu terytorialnego można dokonać poprzez omówienie jego funkcji. Można wyróżnić tu funkcje zarządzania, optymalizacji lub marnotrawstwa, promocyjną, demokratyczną lub autokratyczną oraz integracyjną.

- Funkcja zarządzania – jest ona nadrzędną funkcją budżetu. Do zakresu funkcji zarządzania wchodzi: planowanie dochodów i wydatków, monitoring, kontrola dochodów i wydatków pod względem merytorycznym i formalnym, możliwość podziału budżetu na część operacyjną i inwestycyjną, tworzenie budżetu różnymi metodami, możliwość wydłużania okresów, na który jest sporządzony budżet, możliwość sporządzania budżetów w krótszych okresach (budżetowanie miesięczne), możliwość sporządzania budżetu gotówki (cash flow) różniącego się od budżetu planistycznego.
- Funkcja optymalizacji lub marnotrawstwa – budżet może sprzyjać optymalizacji działalności jednostki samorządowej, ale też może tworzyć warunki marnotrawienia środków publicznych. Wszystko zależy od tego, jak jest on traktowany przez kierownictwo jednostki samorządowej oraz od tego, jakimi metodami jest on tworzony.
- Funkcja promocji – jest związana z relacjami danej jednostki samorządu terytorialnego z otoczeniem. Dobrze stworzony i prezentowany budżet może być kluczowym instrumentem promującej działalność jednostki. Jest to niebagatelne w procesie otrzymywania kontraktów i zleceń czy pozyskiwania środków finansowych.
- Funkcja demokratyczna lub autokratyczna – jest zależna od sposobu tworzenia budżetu JST. Gdy w proces tworzenia budżetu zaangażowane jest kierownictwo na wszystkich szczeblach łącznie z personelem, mówimy o funkcji demokratycznej. Odwrotną sytuację zauważamy mówiąc o funkcji autokratycznej, wtedy budżet jest narzucany z góry, przez wąskie kierownictwo jednostki.
- Funkcja integracyjna – polega na integracji zespołu (zarządu) wokół realizacji zadań finansowanych z budżetu⁸.

Nadrzędną funkcją budżetu wydaje się być funkcja zarządzania. Jest tak, gdyż w warunkach gospodarki pieniężnej wszystkie dziedziny działalności podmiotu muszą znaleźć odzwierciedlenie w budżecie. Budżet powinien w sposób wyrazisty traktować realizowany plan finansowy jednostek samorządu terytorialnego. Literatura przedmiotu podkreśla, że dobry i atrakcyjny budżet powinien skupiać się na redukcji rozbieżności między tym, co zostało zaplanowane w budżecie, a tym, co zostało zrealizowane.

Budżet tradycyjny a zadaniowy

Można zauważyć, że budżet w układzie tradycyjnym jest najszerzej rozpowszechnioną postacią budżetu stosowaną przez samorządy. Ten rodzaj budżetowania koncentruje uwagę na zadaniach, które zostaną zrealizowane. Natomiast nie dostarcza dysponentom informacji potrzebnych do skutecznego zarządzania, a także zmniejsza procesy innowacyjności. Z tej przyczyny można odnotować, iż władze jednostek samorządu terytorialnego coraz częściej decydują się na wprowadzenie nowego instrumentu zarządzania finansami, jakim jest

⁸J. Stuglik, *Budżet zadaniowy a strategia rozwoju gminy w kontekście zarządzania strategicznego*, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2008, s. 56.

budżet zadaniowy. Jest on dość nowatorskim podejściem. To rozbudowany materiał planistyczny zawierający oprócz tradycyjnego podziału środków budżetowych zgodnie z klasyfikacją budżetową wyszczególnienie zadań rzeczowych, jakie będą realizowane w danym roku budżetowym. Główne różnice pomiędzy budżetem zadaniowym a tradycyjnym polegają na sposobie przygotowania go. Budżet zadaniowy ze swej natury jest szerszy od tradycyjnego. Posiada dodatkowo część poświęconą wydatkom publicznym, które są przypisane do odpowiednich zadań. Zadania te mają wyznaczony poziom efektów, jakie mają zostać osiągnięte oraz planowane koszty. Jednym z jego głównych celów jest maksymalne wykorzystanie środków finansowych. Stara się to osiągnąć poprzez trwały monitoring realizacji dążeń oraz mierzenie produktywności poniesionych kosztów. Jednakże najczęściej wykorzystywaną formą budżetu w jednostkach jest niezmienny budżet tradycyjny. Jego wady i zalety przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Wady i zalety budżetu klasycznego

Budżet tradycyjny	
Wady	Zalety
<ul style="list-style-type: none"> - zaangażowanie w prace nad konstruowaniem budżetu przede wszystkim służb finansowo-budżetowych; - prezentacja planu budżetu oraz jego wykonania nieczytelna dla radnych, mieszkańców, - tradycyjną klasyfikację budżetową, pokazującą limity wydatków dla poszczególnych podziałek tej klasyfikacji, powszechnie uważa się za zbyt skomplikowaną, - są opracowywane plany wieloletnie, ale po opracowaniu takiego planu przeważnie nikt do nich nie wraca, ponieważ trzeba zaplanować wydatki i dochody tylko na jeden rok, - brak jest zestawienia wydatków budżetu z pozostałymi wydatkami całego sektora, - utrudnia zwrócenie uwagi na hierarchię wydatków w celu zapewnienia lepszego rozwoju społeczno-gospodarczego, - brak wiedzy o efektywności poniesionych wydatków, - klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy, - wydatki budżetu nie są zintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego, - utrudniona hierarchizacja wydatków. 	<ul style="list-style-type: none"> - możliwość kontroli czy nie dokonano nieuczciwego wykorzystania publicznych środków, - redukcja niepewności, która pojawia się podczas próby przewidzenia przyszłych zdarzeń na podstawie przeszłych doświadczeń i aktualnych teraźniejszych oczekiwań, - wszystkie dochody przeznaczają się na finansowanie wszystkich wydatków, - precyzyjna identyfikacja kosztów, - stworzenie planu powiązanego ze strategią firmy, który systematycznie ułatwia realizację tej strategii, - ułatwienie osiągnięcia założonych celów, szczególnie tych ogólnych, a także umożliwienie pomiaru wyników działalności, - stanowienie punktu odniesienia do kontroli wykonania założonych celów, - pozwala na bardzo szczegółowe zapisywanie wszystkich przepływów środków publicznych, - możliwość porównywania wydatków między różnymi podmiotami tego samego typu jak również w czasie, - niewielu wyobraża sobie funkcjonowanie bez niego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ch. Horngren, G. Foster, S. Datar, *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*, Prentice Hall, New Jersey 2004; www.budżet Zadaniowy.gov.pl (10.12.2014).

Obecnie polityka budżetu tradycyjnego spotyka się z falą krytyki. Często bywa uważana za staroświeckie podejście i mało efektywne. Jednakże mimo istniejących niedoskonałości budżetu tradycyjnego nie powinno się go wykluczać. Należy zwrócić uwagę na szereg zalet, które posiada. Klasyfikacja budżetowa pozwala na bardzo szczegółowe zapisywanie wszystkich przepływów środków publicznych. Jest to niewątpliwa zaleta tej formy budżetowania. Kolejną zaletą, którą możemy wyszczególnić, jest możliwość porównywania wydatków między różnymi podmiotami publicznymi tego samego typu, jak również w czasie. Zatem tak konstruowane budżety pozwalają na kontrolę finansów publicznych.

Zakończenie

Budżet gminy jest instrumentem realizacji różnorodnych potrzeb i zadań, które wynikają z ustaw. Aby móc realizować strategię rozwoju lokalnego, gmina powinna posiadać wystarczające fundusze do podejmowania poszczególnych zadań. Realizując te zadania musi dbać o to, aby nie przekroczyć przy tym odpowiedniej wysokości środków na ich realizację. W celu zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności musi ciągle poszukiwać bezpiecznych źródeł finansowania inwestycji. Do priorytetów gminy należy bowiem zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców i wyposażenie ich w dobra publiczne. Budżet bilansuje różne źródła dochodów i kategorie wydatków przeznaczane na szeroletni zakres różnych celów pozwalając efektywniej nimi gospodarować.

Bibliografia

- Chojna-Duch E., *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa 2000.
- Długosz D., Skrzypiec R., *Budżet gminy bez tajemnic*, Wyd. Laboratorium Monitoringu Budżetu, Warszawa 2007.
- Horngren Ch., Foster G., Datar S., *Cost Accounting: A Managerial Emphasis*, Prentice Hall, New Jersey 2004.
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lexis-Nexis Polska, Warszawa 2012.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Malinowska-Misiąg T., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis Polska, Warszawa-Rzeszów 2006.
- Owsiak S., *Metody tworzenia budżetu*, [w:] *Budżet władz lokalnych*, Owsiak S. (red.), PWE, Warszawa 2002.
- Stuglik J., *Budżet zadaniowy a strategia rozwoju gminy w kontekście zarządzania strategicznego*, Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2008.

Świrska A., *Budżet zadaniowy jako metoda planowania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej nr 83, Seria: Administracja i Zarządzanie (10)2009, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240).

www.budżet Zadaniowy.gov.pl