

JUSTYNA ŁUKOMSKA-SZAREK

BUDŻET ZADANIOWY JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny, budżet zadaniowy

Keywords: public management, new public management (NPM), local self-government, activity-based budgeting

Klasyfikacja JEL: H70, H79

Wprowadzenie

Dokonujące się zmiany w sektorze publicznym przyczyniły się do ukształtowania pojęcia zarządzania publicznego, stanowiącego dziedzinę wiedzy podlegającej praktycznej i publicznej weryfikacji, odnoszącej się do nauk ekonomicznych i humanistycznych¹. Dotychczasowy model administracji publicznej przełomu XX i XXI wieku, opartej na biurokratycznej racjonalności, został w większości krajów europejskich zanegowany w latach 80. Zmusiło to administrację publiczną do przeorientowania swoich funkcji i przejścia z modelu biurokratycznego w kierunku modelu zarządzania publicznego. Wraz z tą zmianą pojawiła się idea administracji zarządzanej nowocześnie, wykorzystującej doświadczenia wynikające z zarządzania w sektorze prywatnym². W ramach zarządzania publicznego ukształtowało się wówczas wiele koncepcji, wśród których za najważniejsze uznano: nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* – Ch. Hood), zarządzanie przedsiębiorcze (*Entrepreneurial Government* – D. Osborne, T. Geabler), zarządzanie menedżerskie (*Managerialism* – Ch. Politt), administracja publiczna oparta na rynku (*Market-Based Public Administration* – Z. Lan, D. Rosenbloom), menedżeryzm publiczny (*Public Managerialism*

¹ I. Świderek: *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2012, s. 30–31; *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, Tom II, red. A. Noworól, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków 2010, s. 205.

² J. Łukomska-Szarek: *Management of Finance and Risk of Operation in Local Self-Governments*, [w:] *Risk Management in Public and Financial Institutions*, red. J. Łukomska-Szarek, A. Wójcik-Mazur, Nauka i obrazowanie, Dnepropetrovsk 2010, s. 47.

– W. Kickert), nowe zarządzanie (*New Management* – G. Stocker), zarządzanie na zasadach biznesowych (*Business-Line Management* – W. Kickert) czy rynkowe władze publiczne (*Market Government* – G. Peters)³. Wspólną cechą wszystkich koncepcji jest przekonanie, że instrumenty wykorzystywane w sektorze prywatnym będzie można z powodzeniem wykorzystać w sektorze publicznym i administracji publicznej. Implementacja nowoczesnych metod zarządzania do sektora publicznego objęła między innymi: zarządzanie jakością, zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny, kontrolę zarządczą, rachunek kosztów, wieloletnie planowanie finansowe czy budżetowanie zadaniowe. Przedmiotem dociekań naukowych niniejszego opracowania są teoretyczne rozważania na temat budżetu zadaniowego, wskazanie różnic między budżetem tradycyjnym a zadaniowym, a także roli jaką pełni budżet zadaniowy w procesie zarządzania finansami lokalnymi.

Teoretyczne aspekty nowego zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne obejmuje nie tylko administrowanie, ale oznacza również organizowanie działań dla osiągnięcia określonych celów przy zachowaniu zasad skuteczności i sprawności organizacyjnej, z uwzględnieniem realnej odpowiedzialności menedżerów publicznych za osiągnięte rezultaty⁴. Dominującym nurtem jest *New Public Management* (NPM), koncepcja, która jest zbiorem różnorodnych idei, wychodzących z krytycznego stosunku do tradycyjnie pojmowanego procesu świadczenia usług publicznych⁵. Nowe zarządzanie publiczne stanowi alternatywę dla tradycyjnego podejścia do spraw gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Nadrzędnym celem NPM jest wdrożenie w sektorze publicznym metod i rozwiązań zorientowanych na efekty, profesjonalne zarządzanie, dokonywanie oceny działalności i funkcjonowania jednostek sektora publicznego, na podstawie właściwie określonych mierników ich wykonania⁶. Najczęściej wymieniane komponenty modelu nowego zarządzania publicznego przedstawiono w poniższej tabeli 1.

³ Szerzej na temat M. Zawicki: *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 40–41.

⁴ S. Sudoł, B. Kożuch: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz, B. Nogalski, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 241–243.

⁵ Krytyka modelu biurokratycznego sprzyjała rozwojowi koncepcji nowego zarządzania publicznego, którego celem stało się przezwyciężenie niskiej efektywności tradycyjnego modelu administracji publicznej na rzecz poszukiwania optymalnego modelu dostarczania usług publicznych. Istotą tych zmian było zbliżenie działań jednostek publicznych do warunków, w jakich działa sektor prywatny oraz wprowadzenie do sektora publicznego rozwiązań właściwych gospodarce rynkowej. Nowe podejście do zarządzania publicznego oparto na założeniu, iż w sektorze publicznym zarządzanie jako wyodrębniona działalność może być stosowane w taki sam sposób, jak w sektorze prywatnym. Por. E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 36; *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 36–37, 54; J. Łukomska-Szarek: *New Public Management and Financial Independence in Local Self-Government Units*, [w:] *Chosen Problems of Financial Management in Local Self-Governments*, red. A. Zachorowska, J. Łukomska-Szarek, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010, s. 25–27.

⁶ M. Kaczurak-Kozak: *Teoretyczne zagadnienia budżetu zadaniowego*, [w:] *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 7.

Tabela 1

Komponenty modelu NPM

Komponenty modelu NPM według Ch. Hood	Komponenty modelu NPM według Ferliego i innych
<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie technik menedżerskich do zarządzania w sektorze publicznym – stosowanie wobec administracji jasno określonych standardów i mierników efektywności (wydajności) ich pracy – położenie nacisku na proces monitorowania i oceny rezultatów działania instytucji publicznych – dezagregacja organizacji sektora publicznego – wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego, – transferowanie do sektora publicznego metod zarządzania stosowanych w biznesie – wykorzystanie zasobów sektora publicznego w sposób oszczędny i zdyscyplinowany 	<ul style="list-style-type: none"> – przywiązywanie większej wagi do ekonomicznej strony działania podmiotów sektora publicznego – sięganie po techniki menedżerskie: zarządzanie przez cele, monitorowanie i ocena efektywności, zwiększenie samodzielności decyzyjnej – zwiększenie znaczenia audytu (finansowego, merytorycznego), <i>benchmarking</i> (ocena i stałe porównywanie efektywności jednostek publicznych) – zorientowanie administracji na obywatela jako klienta, zwiększenie zdolności do reagowania na potrzeby klientów – deregulacja zasad pracy i płacy w sektorze publicznym
Komponenty modelu NPM według D.F. Ketll	Komponenty modelu NPM według G. Larbiego
<ul style="list-style-type: none"> – <i>wydajność</i> – jako największa jakość świadczonych usług, przy jak najniższych nakładach finansowych – <i>urynkowienie</i> – zmiana strategii dostarczania usług obywatelom z modelu nakazów i kontroli do ich dostarczenia przez rynek – <i>orientacja na usługi</i> – danie obywatelom możliwości wyboru modelu świadczenia usług na ich rzecz – <i>decentralizacja</i> – przekazanie odpowiedzialności za dostarczanie usług na poziom lokalny i regionalny, zwiększenie samodzielności decyzyjnej urzędników – <i>polityka publiczna</i> – wyraźne rozdzielenie nabywcy usług publicznych i ich bezpośredniego dostawcy – <i>odpowiedzialność za wyniki</i> – koncentracja administracji na osiąganiu rezultatów dostrzegalnych przez obywateli 	<p>Menedżeryzm:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie technik menedżerskich do sektora publicznego – jasno określone standardy i mierniki efektywności – nacisk na kontrolę rezultatów działania – nacisk na efektywne, bardziej oszczędne wykorzystywanie zasobów administracji – dezagregacja organizacji publicznych – decentralizacja zarządzania <p>Podejście rynkowe i konkurencja:</p> <ul style="list-style-type: none"> – poddanie organizacji sektora publicznego zasadom konkurencji – transferowanie do sektora publicznego metod zarządzania stosowanych w biznesie – orientacja na klienta, nacisk na podnoszenie jakości funkcjonowania sektora publicznego – zmiana stosunków pracy w sektorze publicznym

Źródło: Ch. Hood: *A Public Management for All Seasons?*, "Public Administration" 1991, t. 69, nr 1, s. 3–19; E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew: *The New Public Management in Action*, Oxford 1996, s. 10–11; D.F. Ketll: *The Global Public Management Revolution: a raport on the transformation of governance*, Waszyngton 2000, s. 1–2; G. Larbi: *The New Public Management Approach and Crisis States*, Geneva 1999, s. 15–16; za: M. Kulesza, D. Sześciło: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 62–63.

Istotą nowego zarządzania publicznego jest zatem przedkładanie w sprawowaniu administracji publicznej sztuki zarządzania nad sztuką administrowania, koncentracja na rezultatach podejmowanych działań. M. Zawicki wskazuje także, że w wyniku reform zarządzania publicznego w wielu krajach wykształciły się cztery podstawowe modele *New Public Management*⁷:

- a) model 1 – *orientacja na wydajność* – model charakterystyczny dla lat 80., próba upodobnienia sektora publicznego do sektora biznesowego poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania jednostek publicznych;
- b) model 2 – *ograniczenie rozmiarów organizacji i decentralizacja zarządzania* – dążenie do elastyczności organizacji sektora publicznego, ograniczenie standaryzacji, delegowanie odpowiedzialności, zwiększenie roli kontraktowania, klarowniejsze oddzielenie trzonu strategicznego organizacji od operacyjnego;
- c) model 3 – *w poszukiwaniu doskonałości* – charakterystyczne dwa podejścia: tzw. *oddolne* – zwrócenie uwagi na procesy i rezultaty działań organizacji, istotne więzi między zespołami organizacji, doskonalenie sposobów ich działania; tzw. *odgórne* – postulowano plastyczność oraz zmienną naturę organizacji;
- d) model 4 – *orientacja na usługi publiczne* – działalność organizacji podporządkowana nadrzędnemu celowi – jak najlepszemu świadczeniu usług publicznych.

Nowe zarządzanie publiczne stanowi konsekwencję powszechnej negacji klasycznego modelu administracji biurokratycznej. Innowacyjność modeli NPM wynika z adaptacji narzędzi i metod zarządzania z sektora prywatnego, koncentruje się na deregulacji i odpaństwowieniu (prywatyzacji) zadań publicznych⁸. Zastosowanie koncepcji NPM ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych, poprawę jakości świadczonych przez nie usług oraz lepsze ich dopasowanie do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych. Nowe zarządzanie publiczne może być wykorzystywane w samorządzie terytorialnym jako instrument racjonalizacji prowadzonej przez niego gospodarki i przyczynić się do uzyskania wyżej wymienionych efektów. A. Zalewski wskazuje, iż potrzeba takiej racjonalizacji wydaje się oczywista w świetle specyfiki działalności samorządu terytorialnego, uwarunkowanej po stronie podaży technologią i organizacją świadczenia usług, a po stronie popytu – charakterem zaspokajanych przez nie potrzeb, a także brakiem rynkowej weryfikacji efektywnościowej wyników tej działalności lub w najlepszym przypadku ograniczoną możliwością jej wykorzystania⁹.

⁷ M. Zawicki: *op.cit.*, s. 44–48.

⁸ I. Świderek: *op.cit.*, s. 33.

⁹ *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 7.

Budżet zadaniowy w procesie zarządzania finansami lokalnymi

Samorządy terytorialne powinny aktywnie zarządzać swoimi finansami, działając z jednej strony w warunkach nieuchronionej presji fiskalnej, narzuconej przez rząd centralny, a z drugiej, przejmując cały szereg zobowiązań. Istotą zarządzania finansami ujętego w planie strategicznym jest odpowiednie stworzenie warunków funkcjonowania i prowadzenia działalności przez dane jednostki organizacyjne. Służą one realizacji przyjętych celów o charakterze publicznym i społecznym, biorą udział w kreowaniu licznych źródeł zasilania w środki pieniężne. Każda jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzi odrębną gospodarkę finansową. Fundamentem tej gospodarki jest budżet, silnie uzależniony od budżetu państwa. Budżet jednostek samorządu terytorialnego jest podstawowym planem finansowym danej jednostki i stanowi priorytet w prowadzeniu przez nią gospodarki finansowej¹⁰. Budżety samorządowe są pewną prezentacją programu działania władz samorządowych, w której ogólne cele społeczne, ekonomiczne, ekologiczne zostają przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo zadania¹¹. W praktyce występuje wiele odmian budżetu. Poszczególne rodzaje budżetu świadczą o zmianach zachodzących w sektorze publicznym. Są one przejawem rozróżniania budżetu jako dokumentu formalnego (tradycyjnego) i budżetu funkcjonalnego (zadaniowego), wykorzystywanego w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. W zależności od informacji zawartych w budżecie, wyróżnić można: budżet liniowy (tradycyjny), programowy (zadaniowy) oraz realizacyjny (budżet celów i efektów), których charakterystykę przedstawiono w tabeli 2¹².

Budżet tradycyjny nadal pełni ważną rolę w kierowaniu jednostką samorządu terytorialnego, jest obligatoryjnie obowiązującym narzędziem realizacji zadań publicznych¹³. W Polsce, zarówno na szczeblu państwa, jak i w samorządzie terytorialnym, jedynym obowiązującym aktem uprawniającym do pobierania dochodów i dokonywania wydatków jest nadal budżet w układzie tradycyjnym, obok którego opracowywany jest – w sektorze rządowym – lub może być – w podsektorze samorządowym – plan wydatków w układzie zadaniowym¹⁴. Należy jednak wskazać, że istotnym kryterium sprawności działania podmio-

¹⁰ W. Miemiec: *Gospodarka budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Warszawa 2006, s. 9.

¹¹ A. Harańczyk: *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, s. 82.

¹² M. Jastrzębska: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 177.

¹³ Budżet w układzie tradycyjnym określany jest także jako budżet pozycji budżetowych lub budżet w układzie klasyfikacji budżetowej, bowiem jest opracowywany w formie tablic ujmujących pozycje dochodów i wydatków budżetowych, w różnym stopniu szczegółowości, zgodnie z klasyfikacją budżetową. Por. *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 85.

¹⁴ U.K. Zawadzka-Pająk: *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2013, s. 9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie definiuje budżetu zadaniowego, lecz posługuje się terminem „układ zadaniowy” (ale tylko w odniesieniu do sektora rządowego), przez który rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa, oznaczających poszczególne obszary jego działalności oraz zadań budżetowych, grupujących wydatki według celów, a także

Tabela 2

Rodzaje budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Budżet liniowy (tradycyjny) – narzędzie administrowania	Zgodnie z wymogami polskiego prawa budżetowego, jest stosowany w JST obligatoryjnie jako plan finansowy dochodów i wydatków budżetowych, nieujmowanych w odniesieniu do realizowanego zadania, lecz w odpowiednich podziałach klasyfikacji budżetowej w układzie jednorocznym (dochody przedstawiane są w nim według źródeł i rodzajów, a wydatki według kierunków i rodzajów), co powoduje często, iż nakłady na realizację decyzji są większe niż rzeczywiste możliwości finansowe JST; skutkuje to często porzuceniem konsekwencji niedoborów na przyszłe pokolenia, kosztem rozwoju społeczności lokalnej w danym czasie
Budżet zadaniowy – narzędzie zarządzania	Stosowany rzadko, działalność JST jest w nim ujmowana w formie zadań nazwanych, opisanych i w miarę możliwości kwantyfikowanych pod względem przewidywanych wyników, kosztów i wskaźników efektywności możliwych do osiągnięcia; tworzony w układzie kilkuletnim; rozpisanie poszczególnych dziedzin działalności JST na zadania umożliwia sterowanie efektywnością
Budżet celów i efektów – narzędzie zarządzania	Koncentruje się na związkach pomiędzy kosztami (nakładami) a efektami (wynikami); daje większe możliwości w zakresie realizacji celów ważnych dla wspólnoty oraz poprawy efektywności i oceny działań administracji, bazuje na zarządzaniu przez rezultaty, jest narzędziem planowania i kontroli, które zakłada, że niezbędne jest wcześniejsze określenie celów, jakie chce ona osiągnąć

Źródło: J. Łukomska-Szarek: *Financial analysis as a method of assessment of financial standing in local self-governments*. Publish house Education and Science s.r.o., OOO Rusnauckniga, Praha-Belgorod 2011, s. 32.

tów sektora publicznego powinien być stopień realizacji założonych celów, budżet bowiem może stanowić narzędzie zarządzania, gdy umożliwia powiązanie wydatków z planowanymi efektami w dłuższym okresie czasu¹⁵. Umożliwia to koncepcja budżetu zadaniowego, którego idea jest ściśle związana z *New Public Management*, kładzie bowiem nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników¹⁶, efektywne zarządzanie finansami, wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań *benchmarkingu*¹⁷. Budżet

podzadań budżetowych, grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm., art. 2, pkt.4.

¹⁵ I. Świderek: *op.cit.*, s. 33.

¹⁶ Budżet zadaniowy to zarządzanie środkami publicznymi przez cele, odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów za pomocą ustalonego systemu mierników. Por. *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzem publicznym*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007, s. 26. Inna definicja określa budżet zadaniowy jako metodę zarządzania środkami publicznymi w układzie skonsolidowanego planu wydatków jednostek sektora publicznego, ujmowanych jako funkcje, zadania i podzadania budżetowe wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu. Por. *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postula, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 22–23.

¹⁷ S. Heciak: *Budżet zadaniowy w praktyce. Planowanie, kalkulacja wydatków, ewidencja księgową*, PRESSCOM Sp. z o. o., Wrocław 2012, s. 37, 42.

zadaniowy jest bowiem narzędziem zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, ukierunkowaną na osiągnięcie wyższej skuteczności i przejrzystości wydatków publicznych¹⁸.

Jak podkreśla U.K. Zawadzka-Pająk, terminem „budżet zadaniowy” określa się niekiedy wszystkie nowoczesne metody planowania wydatków, jakkolwiek w rzeczywistości chodzi o metody programowania budżetowego, a budżet zadaniowy jest właśnie jedną z takich metod¹⁹. Wskazuje także, iż należy odróżniać następujące pojęcia²⁰:

- **układ zadaniowy** – zdefiniowany w ustawie o finansach publicznych jako układ wydatków z podziałem na funkcje, zadania i podzadania, wraz z celami i miernikami,
- **budżetowanie zadaniowe** – oznaczające metodę planowania wydatków, która opiera się na zarządzaniu przez cele,
- **budżet zadaniowy w wąskim znaczeniu** – w którym wydatki są planowane i wykonywane w układzie zadaniowym.
- **budżet zadaniowy w szerokim znaczeniu** – obejmujący całokształt informacji na temat planowania rezultatów, które mają zostać osiągnięte na skutek wydatkowania środków budżetowych.

Budżetowanie zadaniowe jest wysoko zorganizowaną formą gospodarowania środkami publicznymi, nastawioną na maksymalizację zamierzonych efektów społeczno-gospodarczych, uzyskiwanych w sposób możliwie oszczędny. Polega na zarządzaniu zadaniami w sposób ciągły, procesowy, za pomocą strumienia informacji obejmujących rozkład wpływów i wydatków w wymiarze czasu. Jego podstawową ideą jest wymuszenie dyscypliny efektywnego wykorzystania środków budżetowych drogą publicznego nadzoru nad realizacją zamierzonych zadań²¹.

Podsumowanie

Zmiany zachodzące w gospodarce światowej wymuszają konieczność stosowania nowoczesnego instrumentarium zarządczego, umożliwiającego zwiększenie efektywności i skuteczności realizowanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz racjonalizację wydatków publicznych. W obliczu wzrastających potrzeb społecznych i ogra-

¹⁸ Jak podkreśla I. Świderek, skuteczność i przejrzystość wydatków publicznych umożliwia konstrukcja budżetu w układzie zadań mających oparcie w dokumentach strategicznych jednostki samorządu terytorialnego, monitoring i ewaluacja zdefiniowanych zadań z wykorzystaniem mierników informujących o wzroście jakości planowania oraz alokacji zasobów, a także wykorzystanie w praktyce informacji efektywnościowych. Por. I. Świderek: *op.cit.*, s. 63.

¹⁹ Autorka wskazuje, że bardziej zaawansowaną metodą programowania budżetowego od *budżetu zadaniowego* jest *budżet celów i efektywności*, który umożliwia dokonywanie pomiaru rezultatów. Por. U.K. Zawadzka-Pająk: *op.cit.*, s. 12.

²⁰ *Ibidem*, s. 12.

²¹ J. Komorowski: *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej*, [w:] *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, red. P. Albiński, SGH, Warszawa 2012, s. 34.

niczonych zasobów finansowych podsektora samorządowego wzrasta rola efektywnego zarządzania procesami gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Istotnym instrumentem wykorzystywanym w myśl koncepcji *New Public Management* w procesie zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest budżet zadaniowy. Jego wprowadzenie do praktyki planowania finansowego w samorządach terytorialnych w Polsce zapoczątkowały w połowie lat 90. takie miasta, jak Kraków, Ostrów Wielkopolski, Lublin, Poznań, Szczecin, a w latach następnych kilkadziesiąt innych samorządów, jednak nie przeprowadzono jeszcze reformy finansów publicznych w kierunku obligatoryjnego stosowania tego instrumentu zarządzania publicznego w podsektorze samorządowym. Tylko w sektorze rządowym od 2006 roku podjęto działania zmierzające do uregulowania norm prawnych w sprawie budżetu zadaniowego, a w 2009 roku w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o *finansach publicznych* zdefiniowano tzw. „układ zadaniowy”.

Literatura

- Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.
- Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postula, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniądzem publicznym*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007.
- Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A.: *The New Public Management in Action*, Oxford 1996.
- Harańczyk A.: *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
- Heciak S.: *Budżet zadaniowy w praktyce. Planowanie, kalkulacja wydatków, ewidencja księgową*, PRESSCOM Sp. z o. o., Wrocław 2012.
- Hood Ch.: *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, t. 69, nr 1.
- Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, Tom II, red. A. Noworól, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków 2010.
- Jastrzębska M.: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Kaczurak-Kozak M.: *Teoretyczne zagadnienia budżetu zadaniowego*, [w:] *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Ketll D.F.: *The Global Public Management Revolution: a raport on the transformation of governance*, Waszyngton 2000.
- Komorowski J.: *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej*, [w:] *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, red. P. Albiński, SGH, Warszawa 2012.

- Kulesza M., Sześciło D.: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Larbi G.: *The New Public Management Approach and Crisis States*, Geneva 1999.
- Lukomska-Szarek J.: *Management of Finance and Risk of Operation in Local Self-Governments*, [w:] *Risk Management in Public and Financial Institutions*, red. J. Lukomska-Szarek, A. Wójcik-Mazur, Nauka i obrazowanie, Dnepropetrovsk 2010.
- Lukomska-Szarek J.: *Financial analysis as a method of assessment of financial standing in local self-governments*, Publish house Education and Science s.r.o., OOO Rusnauckniga, Praha-Belgorod 2011.
- Lukomska-Szarek J.: *New Public Management and Financial Independence in Local Self-Government Units*, [w:] *Chosen Problems of Financial Management in Local Self-Governments*, red. A. Zachorowska, J. Lukomska-Szarek, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010.
- Miemiec W.: *Gospodarka budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Warszawa 2006.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.
- Sudoł S., Kożuch B.: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz, B. Nogalski, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Świderek I.: *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2012.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm., art. 2, pkt.4.
- Wojciechowski E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zawadzka-Pająk U.K.: *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2013.
- Zawicki M.: *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

dr Justyna Lukomska-Szarek
Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie

Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest budżet zadaniowy, stanowiący istotne narzędzie zarządzania publicznego, stosowane w sektorze publicznym. Koncepcja budżetu zadaniowego zakłada maksymalizację skuteczności i efektywności w sektorze publicznym, dostarcza informacji o tym, jakim celom służą wydatki publiczne i jakie efekty uzyskuje się z poniesionych

nakładów. Budżet ten jest zatem oparty na koncepcji zarządzania przez cele, zarządzania sprawnością i wydajnością działania. Dociekania naukowe skoncentrowano głównie na charakterystyce budżetowania zadaniowego w podsektorze samorządowym.

ACTIVITY-BASED BUDGETING AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary

The focus of the presented study is the activity-based budget, which is an essential tool for public management used in the public sector. The concept of the activity-based budgeting assumes maximization of the efficiency and effectiveness in the public sector and provides information about the goals covered from public expenditures and the effects obtained from the outlays incurred. Therefore, this type of budget is based on the concept of management by objectives and managing the efficiency and performance of operation. Scientific investigations were focused mainly on characterization of activity-based budgeting in local governments.