

Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele.

Marek Dylewski

Praca ma na celu określenie pożądanych rozwiązań modelowych dotyczących planowania budżetowego. Problematyka ta jest rozpatrywana przez pryzmat strategiczny i operacyjny, gdyż wymaga podejścia kompleksowego i zintegrowanego, jak również wymaga uwzględnienia czynnika czasu i zmian zachodzących w otoczeniu jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowym problemem, na jaki napotyka obecnie samorząd gminny, jest kwestia szczupłości środków w stosunku do zgłaszanych potrzeb przez społeczność. Całościowe spojrzenie bez ograniczeń czasowych uwalnia brak potrzeby natychmiastowego zagospodarowywania wolnych zasobów publicznych poprzez rozszerzenie horyzontu czasowego procesu planistycznego i brak konieczności ograniczania czasowego realizowanych zadań.

Tym samym daje to możliwość limitowania zadań w sposób rzeczowy, czasowy i finansowy oraz większe możliwości aktywnego zarządzania finansami. Rozszerzony horyzont czasowy procesu planowania pozwala dokonywać pomiaru prognozowanej efektywności oraz kosztów związanych z realizacją poszczególnych zadań w sposób pełny, a nie wycinkowy w przypadku stosowania zasady jednoroczności. Takie podejście uwypukla problem odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki w jednostkach samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, w pracy przyjęto następującą tezę badawczą - **obecny system planowania budżetowego i realizacji budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego ogranicza możliwości poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych oraz nie sprzyja stabilizacji prowadzonej przez nie gospodarki finansowej.**

Jako cele badawcze uzupełniające, realizowane w niniejszej pracy wskazano:

1. Określenie (diagnoza) obowiązujących procedur planistycznych i metod planowania stosowanych obecnie w jednostkach samorządu terytorialnego (tradycyjnie stosowanych i nowoczesnych).
2. Określenie przyczyn zahamowania procesu wdrażania nowoczesnych metod planowania budżetowego w podsektorze samorządowym.
3. Opracowanie typologii procedur planowania budżetowego i budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego.
4. Wypracowanie zintegrowanego modelu planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego.

W trakcie tych badań wykorzystano następujące metody:

- krytyczną analizę literatury przedmiotu krajowej i zagranicznej,
- metody statystyczne,
- techniki badań ankietowych oraz wywiadu bezpośredniego,
- analizę zjawisk i syntezę wyników.

W pracy posłużono się techniką ankietową oraz wywiadem. Ankieta została skierowana do jednostek samorządu terytorialnego i miała na celu ustalenie ogólnych procedur, stosowanych metod planowania i postulowanych zmian w metodach planowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ankieta ta była adresowana do jednostek samorządu terytorialnego trzech województw i miała charakter anonimowy zarówno z punktu widzenia poszczególnych indywidualnych jednostek samorządu, jak i przestrzennego, zgodnie z życzeniem

respondentów. Po zakończonych badaniach oraz ich przetworzeniu przeprowadzono analizę techniką wywiadu w wybranych 46 jednostkach w celu potwierdzenia wyników badań ankietowych oraz wypracowania postulatów w zakresie modelu planowania budżetowego.

W pracy oparto się na ogólnie dostępnych publikacjach polskich i zagranicznych. W szczególności wykorzystano zwarte publikacje naukowe z zakresu finansów, finansów publicznych, finansów samorządowych, zarządzania i zarządzania strategicznego, polityki gospodarczej, prawa oraz naukowe wydawnictwa ciągłe i konferencyjne z zakresu finansów samorządowych, finansów, zarządzania strategicznego. Wspomagano się również aktualnie obowiązującymi przepisami prawnymi, regulującymi: funkcjonowanie i gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystano ponadto materiały statystyczne GUS w zakresie kształtowania się dochodów gmin, materiały sprawozdawcze Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Ministerstwa Finansów. Odrębnym źródłem informacji były przeprowadzone badania ankietowe oraz wywiady bezpośrednie w zakresie stosowanych procedur i metod planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Praca została przygotowana zgodnie ze stanem prawnym na dzień 31 października 2006 r.. Zaprezentowane w opracowaniu informacje oraz wyniki badań obejmują lata 2005–2006. Przeprowadzone badania mają charakter teoretyczno-praktyczny. Efekty mogą znaleźć praktyczne aplikacje w gospodarce finansowej i zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Wyniki ankiety oddają ogólny stan i zaawansowanie jednostek samorządowych w zakresie stosowanych metod planowania i budżetowania. Wypracowany model zmian w procedurach planowania budżetowego może mieć zastosowanie w praktyce, ale wymaga spełnienia pewnych warunków, które określono w ostatniej części postulatywnej pracy.

Spis treści:

Wstęp

Rozdział 1. PLANOWANIE BUDŻETOWE JAKO OBSZAR ZAINTERESOWAŃ FINANSÓW PUBLICZNYCH

1.1. Społeczno-ekonomiczny wymiar planowania w gospodarce

1.1.1. Konieczność przewidywania zachowań uczestników rynku w gospodarce a reakcje państwa

1.1.2. Polityka gospodarcza jako wymiar umowy społecznej między państwem a uczestnikami rynku

1.1.3. Instrumenty polityki gospodarczej i kierunki ich wykorzystania

1.1.4. Planowanie gospodarcze jako wyraz interwencjonizmu i realizacji funkcji państwa

1.2. Miejsce i rola planowania budżetowego w podmiotach sektora finansów publicznych

1.2.1. Sektor finansów publicznych i jego cele

1.2.2. Podsektor samorządowy i jego zadania

1.2.3. Istota i zakres planowania budżetowego w sektorze finansów publicznych

1.3. Zarządzanie publiczne a planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego

1.3.1. Proces zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego a koncepcja „new public management”

1.3.2. Planowanie jako podstawowy element procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego

- 1.3.3. Decyzje w procesie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego
- 1.4. Planowanie strategiczne w procesie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego
 - 1.4.1. Istota planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego
 - 1.4.2. Procedury budowy planu strategicznego jednostki samorządu terytorialnego

Rozdział 2. PROCESOWE PODEJŚCIE W PLANOWANIU BUDŻETOWYM W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

- 2.1. Budżet jako podstawowy instrument procesu zarządzania i planowania
 - 2.1.1. Istota i rola budżetu w funkcjonowaniu sektora publicznego
 - 2.1.2. Planowanie budżetowe - elementy procesu
 - 2.1.3. Uchwalanie i wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego
- 2.2. Czasowy i przestrzenny charakter planowania budżetowego
 - 2.2.1. Organizacja jednostki samorządu terytorialnego a proces planowania budżetowego
 - 2.2.2. Konsolidacja budżetu jako układu przestrzennego
 - 2.2.3. Czynniki czasu w procesie planowania budżetowego
 - 2.2.4. Budżet a harmonogram realizacji dochodów i wydatków
- 2.3. Koncepcja procesowego podejścia do planowania w jednostkach samorządu terytorialnego

Rozdział 3. INSTRUMENTARIUM PLANOWANIA BUDŻETOWEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

- 3.1. Klasyczne metody planowania budżetowego
- 3.2. Metody planowania budżetowego a efektywność wydatkowania środków publicznych
 - 3.2.1. Wydatkowanie środków publicznych a efektywność ich alokacji
 - 3.2.2. Przegląd nowoczesnych metod planowania budżetowego i budżetowania w sektorze publicznym
 - 3.2.3. Techniki analityczne w planowaniu budżetowym
- 3.3. Techniki planowania i prognozowania
 - 3.3.1. Planowanie scenariuszowe
 - 3.3.2. Możliwości zastosowania technik prognostycznych w procesie planowania budżetowego
- 3.4. Współczesne trendy

Rozdział 4. STUDIUM ANALITYCZNO-BADAWCZE FUNKCJONUJĄCEGO SYSTEMU PLANOWANIA BUDŻETOWEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

- 4.1. Uwarunkowania formalnoprawne procesu planowania budżetowego
 - 4.1.1. Prawne ramy budżetu jednostki samorządu terytorialnego
 - 4.1.2. Formy organizacyjno-prawne gospodarki budżetowej
 - 4.1.3. Formalnoprawne podstawy realizacji zadań publicznych - ujęcie przedmiotowe
- 4.2. Ocena wykorzystania metod planowania budżetowego w warunkach funkcjonującego samorządu w Polsce - wyniki badań empirycznych
 - 4.2.1. Charakterystyka procedury badawczej
 - 4.2.2. Wykorzystanie metod planowania budżetowego i budżetowania w świetle przeprowadzonych badań
 - 4.2.3. Ogólna ocena wyników badań w zakresie organizacji i metod planowania budżetowego
- 4.3. Dysfunkcje i czynniki ograniczające skuteczność planowania budżetowego

Rozdział 5. MODEL PLANOWANIA BUDŻETOWEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

- 5.1. Determinanty zmian funkcjonalnych w procesie planowania budżetowego
- 5.2. Zintegrowany model funkcjonalnego podejścia do procesu planowania budżetowego
 - 5.2.1. Cele a zasoby - ujęcie planistyczne
 - 5.2.2. Kierunki zmian w organizacji procesu planowania budżetowego
 - 5.2.3. Finansowanie zadań - ujęcie modelowe
 - 5.2.4. Integrowanie procesu planowania budżetowego
- 5.3. Warunki oraz relacje korzyści z wdrożenia rozwiązań modelowych

Zakończenie

Bibliografia

Spis rysunków

Spis tabel