



PLANOWANIE BUDŻETOWE W GMINIE NA PRZYKŁADZIE MIASTA RADZIONKÓW

Martyna Szymańska¹

¹ Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Polska, martyna.szymanska@edu.uekat.pl,
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8593-5005>

Received: 23.11.2024 | Revised: 12.01.2025 | Accepted: 25.01.2025 | Available on-line: 24.02.2025

ABSTRAKT

CEL: Analiza i ocena procesu oraz jakości planowania budżetowego na przykładzie wybranej gminy.

METODA: Studia krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, analiza krajowych i unijnych aktów prawnych dotyczących finansów publicznych oraz funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, badanie własne ankietowe, elementy analizy porównawczej.

WYNIKI I WNIOSKI: W artykule została zastosowana metoda studium przypadku, dlatego w pierwszej części badań przeprowadzono analizę porównawczą, dotyczącą planu i wykonania uchwał budżetowych, opierając się na rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu miasta Radzionków z lat 2019-2023. Na podstawie wyliczonych wskaźników budżetowych pokazano różnice pomiędzy zaplanowanym budżetem a jego faktycznym wykonaniem. Przy pomocy własnego badania ankietowego zidentyfikowano metody planowania budżetu w gminie Radzionków. Wskazano również czynniki, które powodują odchylenia od pierwotnego budżetu w zakresie wydatków oraz dochodów budżetowych. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych badań określono jakość planowania budżetowego w badanej gminie.

ORYGINALNOŚĆ I WKŁAD: Przeprowadzone badania pozwoliły na uzyskanie odpowiedzi na postawione pytanie badawcze dotyczące procesu planowania budżetowego w wybranej gminie oraz jego jakości. Rozpatrywana problematyka w aspekcie praktycznym nie jest opracowana szerzej w literaturze przedmiotu, dlatego artykuł stanowi swego rodzaju wprowadzenie i zachęca do dalszej analizy podjętego problemu w innych badaniach.

SŁOWA KLUCZOWE: gminne planowanie budżetowe, metody planowania budżetowego, dochody i wydatki gmin.

JEL: H50, H61, H68.

1. WPROWADZENIE

Dochody i wydatki w gminie, jako jednostce samorządu terytorialnego, nie są stałymi kwotami na przestrzeni lat. Po ich corocznym zapisie w uchwale budżetowej, która jest planem finansowym, stanowią podstawę do prowadzenia polityki lokalnej i zawierają pewne wytyczne do wykonywanych zadań. Uchwała budżetowa zmienia się również na przestrzeni danego roku, tak aby dostosować ją do aktualnej sytuacji, na którą składa się makrootoczenie, warunki ekonomiczne, w tym zjawiska inflacyjne. Im bardziej zmienne jest otoczenie oraz im więcej czynników na nie oddziałuje, tym trudniej jest zaplanować budżet i jego wykonanie. Pomocne są wypracowane przez lata sposoby i narzędzia planowania budżetu w gminie, które opisuje literatura jako metody planowania.

W opracowaniu została zastosowana metoda studium przypadku. Celem artykułu była analiza i ocena procesu oraz jakości planowania budżetowego na przykładzie wybranej gminy. Za pomocą wybranej metody oraz technik badawczych odpowiadano na postawione pytanie badawcze: jak przebiega proces planowania budżetowego w wybranej gminie i jaka jest jego jakość? Badaniami objęto gminę Radzionków z województwa śląskiego, a zakres czasowy to lata 2019-2023.

Tekst zawiera przegląd literatury, przedstawiający gminę w odniesieniu do aktów prawnych, które ją charakteryzują, oraz osobny podpunkt dotyczący analizy metod planowania. Dalsza część artykułu gromadzi wyniki przeprowadzonych badań. Przy użyciu analizy porównawczej zestawiono plan, plan po zmianach oraz wykonanie budżetu miasta Radzionków dla poszczególnych lat, w wyniku czego zbadano jakość planowania w wybranej gminie. Dzięki badaniu ankietowemu zapoznano się z procesem planowania budżetowego w jednostce.

2. PRZEGŁĄD LITERATURY: PLANOWANIE DOCHODÓW I WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W GMINIE

2.1. PODSTAWY PRAWNO-FINANSOWE FUNKCJONOWANIA GMINY

Jednymi z podstawowych aktów prawnych regulujących działalność gmin są: Konstytucja RP, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o finansach publicznych, prawo zamówień publicznych, ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i inne (Gołębiowska & Zientarski, 2016, s. 5; Izdebski, 2011, s. 21-34).

Podstawy prawne działania gminy wybiegają szeroko poza polskie ustawodawstwo. Jednym z europejskich dokumentów, które o niej stanowią, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607). Jest to dokument nakreślający kwestie związane z pojęciem samorządu terytorialnego, jak i jego relacjami w stosunku do innych instancji. Karta została sporządzona 15 października 1985 roku w Strasburgu. Mimo że Rzeczpospolita Polska stała się członkiem Unii Europejskiej dopiero 1 maja 2004 roku, ratyfikowała Kartę już w 1993 roku jako państwo kandydujące. Zapis w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego podkreśla, że prawo obywateli do uczestnictwa i stanowienia prawa publicznego jest podstawą demokracji. Prawo jest realizowane w sposób najbardziej dostępny dla społeczności poprzez działalność samorządów terytorialnych. Z uczestnictwa każdego obywatela w życiu publicznym wynika przymus ustawodawców do efektywnego realizowania idei samorządności, tak aby potrzeby żadnej społeczności nie zostały pominięte, a każdy obywatel został wysłuchany. Decentralizacja władzy jest efektem i narzędziem państwa w zaspokajaniu potrzeb społeczności (Teklak, 2021, s. 94).

W Polsce możliwość wyodrębnienia jednostek samorządu terytorialnego wynika z art. 15 Konstytucji RP, który wskazuje na przekierowanie władzy w formie decentralizacji ku jednostkom niższego rzędu (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483). W literaturze przedstawiany jest podział samorządów terytorialnych. Wyszczególnione są samorządy niższego szczebla, które znajdują się bliżej społeczeństwa. Są to samorządy lokalne, które skupiają gminy oraz powiaty. Drugim składnikiem samorządów terytorialnych jest samorząd wojewódzki, będący organem, który wypełnia zadania publiczne głównie związane z rozwojem regionalnym (*Leksykon budżetowy*, 2023).

Prawną podstawą wyodrębnienia gminy jako jednostki samorządu terytorialnego jest konstytucyjny zapis o tym, że to właśnie gmina jest podstawową, skierowaną najbliżej obywateli i skupiającą bezpośrednio społeczność lokalną jednostką (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483). Gmina skupia w sobie dwa organy: radę gminy oraz – w zależności od wielkości gminy – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Radę gminy tworzą radni w zależności od liczby mieszkańców danej gminy – jest ich od dwudziestu jeden do maksymalnie czterdziestu pięciu. Kadencja rady gminy trwa 5 lat. Rada gminy jako organ uchwałodawczy skupia w sobie władzę uchwalania statutu gminy, planów gospodarczych czy budżetu gminy. Rada gminy stanowi również organ kontrolny, gdyż sprawuje nadzór nad działalnością drugiego organu – wykonawczego, czyli wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Wójt natomiast raz do roku musi przedkładać radzie sprawozdanie ze swojej działalności jako raport o stanie gminy. Na podstawie obowiązków tych dwóch organów i ich wzajemnych powiązań widoczna jest konieczność współdziałania pomiędzy radą gminy a wójtem (Dz.U. 2022, poz. 559; Dz.U. 2022, poz. 528; Dz.U. 2022, poz. 547).

Pomimo wyróżnienia hierarchii w systemie samorządowym, Konstytucja RP wskazuje również na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z art. 165. Nadzór nad działalnością samorządów gminnych sprawują: Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz Regionalne Izby Obrachunkowe. Samodzielność gmin nie jest jednak przez te organy ograniczona, ponieważ nadzór tych organów występuje tylko pod kryterium legalności, czyli zgodności z prawem (Wierzbica, 2018, s. 24). Ingerencja bądź wkraczanie w działalność samorządów gmin musi być uzasadniona i przedłożona ustawą, lecz udostępnienie informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy leży w obowiązku samorządu (Dz.U. 2022, poz. 559).

Funkcją samorządu gminnego jest wykonywanie zadań. Mimo wyróżnienia w ustawie o samorządzie gminnym obszernej listy zadań samorządu gminnego, pozostaje ona otwarta, co wynika z art. 164 Konstytucji RP, w którym widnieje zapis o tym, że poza wyróżnionymi zadaniami w ustawach gmina jest jednostką, która wykonuje zadania, jakie nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawowo wynikający podział zadań gminy można uogólnić do zadań własnych i zleconych. Zadania własne mają służyć zaspokajaniu potrzeb społeczności, natomiast zadania zlecone wynikają z potrzeb państwa (Izdebski, 2011, s. 163-165).

Rozróżnienie zadań samorządu gminnego w podziale na własne i zlecone jest ważne, ponieważ finansowanie ich jest odmienne. Zadania własne są odpowiedzią na zgłaszane zbiorowe potrzeby wspólnoty obywateli i w ten sposób gmina staje się kreatorem dóbr publicznych, które dostarcza społeczności lokalnej. Finansowanie tej grupy odbywa się za pomocą budżetu gminy, więc jakość powstających dóbr jest uzależniona od wysokości nakładów, jakie gmina będzie mogła na nie przeznaczyć (Dolnicki, 2009b, s. 30). Drugą kategorią zadań gminy są zadania zlecone ustawami, czyli te zlecone przez administrację rządową, a także dotyczące organizacji i przeprowadzenia wyborów oraz referendum. Finansowanie tej grupy zadań leży po stronie zlecniodawcy, a więc zapewnienie funduszy staje się wymogiem przyjęcia i wykonania zadania. Nasuwa się jednak pytanie o efektywność realizacji tych zadań przy hipotetycznym założeniu zapewnienia niewystarczającej ilości środków. Ustawowo gmina nie może odmówić przyjęcia zadania zleconego nawet przy braku takich środków. Jednak takie sytuacje nie zdarzają się z uwagi na stosowane zasady operowania finansami publicznymi, o których będzie wspomniane w kolejnych akapitach. Niemniej gmina staje się organem wykonawczym zawartego w ustawie zadania przy zapewnieniu odpowiednich środków finansowych (Korczak et al., 2020, s. 338).

Innym podziałem zadań, który występuje tylko w przypadku jednego rodzaju jednostki samorządowej – gminy, a który ma swoje oparcie w literaturze przedmiotu, jest rozróżnienie zadań na obowiązkowe i fakultatywne (Korolewska, 2013, s. 244-245). Uregulowane ustawami zadania obowiązkowe stanowią obszerny zbiór podstawowych świadczeń publicznych, z których to można wyszczególnić: sprawy ochrony zdrowia, pomocy społecznej czy prowadzenie działalności kulturalnej. Obowiązkowość wykonania tych zadań charakteryzuje się wymogiem zarezerwowania środków finansowych w budżecie gminy, które będą przeznaczone na realizację tych zadań. Kolejną cechą zadań o charakterze obowiązkowym jest to, że potrzeby, które są przesłanką do zaistnienia tych zadań, są odnawialne, więc czynności i działania podejmowane przez samorząd nie są jednorazowe. Natomiast zadania o charakterze fakultatywnym są realizowane przy nadwyżce środków w budżecie gminy. Z uwagi na to, że lista zadań własnych ma otwarty charakter, zakres zadań gmin staje się coraz szerszy, co wpływa na większe wydatki (Kobiąłka, 2020, s. 113; Sekuła, 2016, s. 71-72).

Nadana konstytucyjnie autonomiczność jednostkom samorządu terytorialnego sprawia, że działania, które podejmuje gmina w związku z wykonywaniem zadań zleconych i własnych, są samodzielne i podlegają nadzorowi (Hadryjańska, 2022, s. 22). Zadania własne objęte są bezpośrednią odpowiedzialnością nałożoną na samorząd, a zadania zlecone kontrolowane są przez wojewodę. W literaturze przedmiotu pojawia się pytanie, a zarazem wątpliwość, czy ocena produktywności wykonanych zadań własnych jest rzetelna i obiektywna (Dylewski, 2007, s. 49-50; Owsiak, 2017, s. 871). Jak już zostało wspomniane, zadania własne oraz jakość ich realizacji zależą od przeznaczonych nakładów. Przy tym aspekcie literatura wskazuje na problem z oceną efektywności alokacyjnej. Brakuje miary, która oceniałaby efektywność podjętych działań, a jeżeli już istnieje, to jej wymogi nie mają wystarczająco mocnego zarysu, żeby przyporządkować odpowiednią skalę (Dolnicki, 2021, s. 315; Kowalczyk, 2018, s. 37; Nogalski i Świrski, 2016, s. 89).

S. Owsiak wskazuje, że samorząd może być pewnego rodzaju państwem w państwie, co może nieść za sobą kolejne niebezpieczeństwa (Owsiak, 2017, s. 606). Aby tym sytuacjom zapobiec, literatura odwołuje się do zasad finansów publicznych, których przestrzeganie jest koniecznością przy realizacji zadań przez gminy oraz jest tak naprawdę realokacją środków publicznych. Gmina powołana jest dla dobra społeczności lokalnej, działając we wspólnym imieniu ich i państwa, jest narzędziem, które działa na płaszczyźnie dóbr i finansów publicznych. W sektorze publicznym obowiązują bezwzględne zasady, jakimi należy się kierować i jakich należy przestrzegać, a reguluje je ustawa o finansach publicznych.

Art. 51 ustawy o samorządzie gminy stanowi, że na podstawie uchwały budżetowej gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową. Podstawy prawne związane ze sposobami finansowania działalności samorządów gmin są zawarte w ustawach i aktach prawnych: Konstytucji RP, ustawie o finansach publicznych, ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Ponadto od 2014 roku jedynym ograniczeniem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest tzw. IWZ, czyli indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów, którego strukturę określa ustawa o finansach publicznych (Osiński & Zawiślińska, 2020, s. 9).

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych sektor finansów publicznych podzielono na podsektory: rządowy, samorządowy oraz ubezpieczeń społecznych. Gmina, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując zadania publiczne i działając dla społeczności lokalnej, przede wszystkim zaspokajając jej potrzeby, należy do sektora publicznego. Finansowanie takich jednostek znajduje się z kolei w sektorze finansów publicznych. Zapewnienie dostępu gminie do środków publicznych wynika więc z jej budżetowego i publicznego charakteru (Dziuba, 2018, s. 57).

Konstytucyjny podział dochodów jednostek samorządu terytorialnego wyszczególnia trzy podstawowe dochody, którymi są: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa (Dz.U. 2021, poz. 1672). Dochodami własnymi w rozumieniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są m.in.: wpływy z podatków, wpływy z opłat, dochody z majątku gminy, spadki i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych, odszkodowań i grzywien. Tego rodzaju dochody wraz z odsetkami mogą być

przeznaczone na sfinansowanie wydatków bieżących oraz inwestycyjnych, celów wskazanych przez darczyńcę, a nawet remont lub odtworzenia w przypadku uzyskania dochodów w postaci odszkodowań. Ustawowym zastrzeżeniem jest warunek, z którego wynika, że dochodów własnych nie można przeznaczyć na wynagrodzenia osobowe (Dylewski, 2007, s. 223). Stawki niektórych podatków oraz opłat lokalnych są regulowane przez władze gminy. Dlatego w literaturze przedmiotu przywoływane jest prowadzenie polityki podatkowej jako jednego z ważniejszych praw władz lokalnych (Łukomska & Neneman, 2018, s. 51). Subwencja ogólna jest bezzwrotną i nieodpłatną pomocą finansową przekazywaną przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego (Małkiewicz, 2013, s. 313-314). W części przypadającej gminom składa się z czterech elementów: wyrównawczej, równoważącej, oświatowej i rozwojowej. Zasady pozyskiwania poszczególnych części są takie same dla gmin o różnych statusach: wiejskim, miejskim i mieszanych (miejsko-wiejskich) (Kańduła, 2017, s. 60). Dotacje celowe z budżetu państwa ograniczają się do finansowania zadań gmin z zakresu administracji, zadań zleconych i własnych. Przy obydwóch formach finansowania podmiotem, który przekazuje środki pieniężne, jest państwo. Różnica pomiędzy dotacjami celowymi a subwencjami jest znaczna jeżeli chodzi o przeznaczenie. Subwencje przeznaczone są na ogólne funkcjonowanie samorządu i spełnianie jego funkcji, a dotacje charakteryzuje celowość, ich z góry narzucone wykorzystanie i przypisanie do konkretnego zadania bądź działania (Sekuła & Fandrejewski, 2016, s. 65-66).

Innym, wynikającym z ustawy, podziałem dochodów gminy jest podział na obligatoryjne i fakultatywne dochody. Obowiązkowe są te wymienione wcześniej w Konstytucji. Pozostałe kategorie dochodów nie muszą mieć stałego miejsca w budżecie gminy, a są nimi np. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych (te, które nie podlegają zwrotowi), czy środki z Unii Europejskiej (Dz.U. 2021, poz. 1672).

Kolejnym podziałem dochodów gminy jest przedstawiany w literaturze podział na dochody wewnętrzne i zewnętrzne. Dochodami wewnętrznymi gminy są pobierane przez samorząd podatki i opłaty, natomiast dochodami zewnętrznymi są środki finansowe przekazywane z budżetów innych jednostek samorządowych, z budżetu państwa, jak i z budżetu Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu można spotkać również podział dochodów ze względu na zwrotność, gdyż niektóre transfery pieniężne są zdeterminowane prawnie i pod rygorem cofnięcia transferu – przy ich niewłaściwym wykorzystaniu muszą zostać w całości zwrócone (Dolnicki, 2009a, s. 232).

Dotacje i subwencje mają silnie zdeterminowany charakter, dlatego w literaturze przedmiotu decyzyjność samorządu i jego samodzielność w kształtowaniu dochodów ogranicza się do dochodów własnych gminy. Samodzielność finansowa w literaturze przedmiotu jest uszczegółowiona jako samodzielność prawno-finansowa, dlatego że wyraża się w pewnej swobodzie ustalania aktów prawnych i ich egzekwowaniu. Taką zależność widać w działalności samorządu gminnego. Władztwo podatkowe, samodzielne uchwalanie budżetu gminy, określanie form i kierunków działania są czynnościami nadanymi ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu gminnego przejawia się również w strukturze dochodów, wydatków oraz systemie organizacyjnym, czyli w planie gospodarowania zasobem budżetowym. Określenie kierunków działania, czyli wyznaczenie ram polityki gminy, jest zintegrowane z kierunkami wydatków inwestycyjnych, ponieważ pokazuje, jakie cele i jakie potrzeby społeczności samorząd zaspokoi np. poprzez: wzrost zatrudnienia, poprawę infrastruktury danego terenu, ochronę środowiska, pomoc socjalną (Smoleń & Urban, 2010, s. 29-30; Zawadzka, 2015, s. 198-200).

2.2. PROCEDURY I METODY PLANOWANIA BUDŻETOWEGO W GMINIE

Nadana jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawna oraz ich konstytucyjnie chroniona samodzielność determinują konieczność prowadzenia gospodarki finansowej (Owsiak, 2017, s. 189-192). Podział zadań publicznych opiera się na zasadzie subsydiarności, gdzie pierwszeństwo wykonywania zadań

przypisane jest najniższemu szczeblowi władzy, czyli gminom. Taki podział uzasadnia osiągnięcie największej efektywności przy realizacji tych zadań. Zasada pomocniczości łączy również społeczeństwo i organizacje pozarządowe blisko siebie, co czyni je partnerami (Pudło, 2015, s. 224).

Gminy, zgodnie z art. 51 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy. Stosunkowo szeroka autonomia i samodzielność gminy przejawia się w gospodarowaniu dochodami i wydatkami, złączonymi w formie uchwały budżetowej, czyli budżetu gminy. Polityka budżetowa gmin jest czynnikiem, który determinuje rozwój gminy i społeczności lokalnej (Skica, 2020, s. 117-121). Ponadto budżet jest narzędziem silnie sformalizowanym prawnie, co będzie opisane szerzej w kolejnych akapitach.

Procedurę budżetową można podzielić na cztery etapy:

1. Opracowanie projektu budżetu – planowanie budżetu.
2. Uchwalenie budżetu.
3. Wykonywanie założeń budżetowych.
4. Sprawozdawczość i kontrola budżetu.

Przygotowanie projektu uchwały budżetowej leży w obowiązku organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Projekt musi zostać pozytywnie zaopiniowany przez organ stanowiący oraz RIO. Uchwalanie budżetu samorządowego jest co do zasady wyłączną kompetencją organu stanowiącego, a jego wykonywanie, zgodnie z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań organu wykonawczego. Środki finansowe wpływające w ciągu roku nierównomiernie, w różnych sekwencjach czasowych, są rozdysponowane zgodnie z uchwałą i harmonogramem ich wydatkowania. Zarządzanie nimi polega na takim rozporządzeniu, aby zapewnić stałą płynność i równowagę finansową.

Jak już wspomniano, budżet gminy uchwalany jest w formie uchwały budżetowej i w swoim minimalnym zakresie powinny się w nim zawierać: prognozowane dochody jednostki samorządu terytorialnego, wydatki budżetu gminy w podziale na działy i rozdziały, źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu, przychody i rozchody budżetu, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, plany przychodów i wydatków funduszy celowych, jak i zakres i kwoty dotacji celowych, limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych (Dz.U. 2023, poz. 1270).

Budżet jest planem, układem zadań, celów i wyjaśnień odnoszących się do przyszłości, bo stworzony na okres następnego roku. Ujęte w nim zagadnienia mają charakter wiążący dla jego wykonawców (Dylewski, 2007, s. 95-102).

Ustawowo, bo zgodnie z zapisem w Konstytucji RP, dzięki decentralizacji władzy, przekazywanie obowiązków, środków i uprawnień władzy lokalnej jest chronione prawem. W tym kontekście warto wspomnieć o dekoncentracji władzy. Jest to podział kompetencji władzy pomiędzy różne podmioty, np. jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli poruszamy się w obrębie sektora publicznego, to równolegle literatura przedmiotu wskazuje na decentralizację oraz dekoncentrację finansów publicznych. Zjawisko to wyraża się w przekazywaniu ze szczebla rządowego na rzecz władzy zdecentralizowanej, czyli jednostek samorządu terytorialnego, środków pieniężnych, praw jego poboru (np. poprzez nakładanie podatków i opłat) i swobody decyzji co do wydatków w celu zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez samorząd terytorialny (Flejterski & Ziolo, 2008, s. 81-86).

Przy gospodarowaniu środkami publicznymi ważne jest przestrzeganie i spełnianie funkcji finansów publicznych: alokacyjnej, stabilizacyjnej i redystrybucyjnej (Owsiak, 2017, s. 67-68). Alokacja zasobów powinna być dokonywana w sposób celowy i oszczędny oraz umożliwiający terminową realizację zadań. Inaczej mówiąc, środki publiczne powinny być alokowane efektywnie. Funkcja redystrybucyjna łączy się z funkcją alokacyjną, ponieważ polega ona na podziale dochodu narodowego zgodnie z tym, co społeczeństwo

w danym okresie uważa za sprawiedliwy podział. Państwo i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki i dochody od podmiotów gospodarujących oraz gospodarstw domowych i przeznaczają je na rzecz tych podmiotów, które nie osiągają żadnych dochodów lub osiągają je w niewystarczającym stopniu. Ostatnia funkcja – stabilizacyjna – odnosi się do wykorzystywania funduszy publicznych jako narzędzia, w celu łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego oraz zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego (Dylewski, 2007, s. 99).

Przy opracowywaniu budżetu sformułowano pewne normy, odnoszące się również do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (Dylewski, 2007, s. 100). Wszystkie wzorce prawidłowego gospodarowania środkami i projektowania uchwały budżetowej są zamknięte w zasadach budżetowych, do których zaliczają się: jawność, przejrzystość, powszechność, jedność, równowaga, jednoroczność, uprzedniość.

Zasada jawności przejawia się w informowaniu społeczeństwa o planach i zmianach budżetowych. Natomiast przejrzystość wyraża się w jasnym podziale zadań i kompetencji władz. Włączenie wszystkich dochodów i wydatków do jednej uchwały w formie budżetu jest wyrazem powszechności i jedności. Następną ważną kwestią jest dopasowanie dochodów i wydatków tak, aby wydatki nie przewyższały dochodów. Co więcej, ustawę w formie budżetu tworzy się na jeden rok, który pokrywa się z rokiem kalendarzowym, czyli rozpoczynając od 1 stycznia, a na 31 grudnia kończąc. Uchwalanie budżetu powinno nastąpić przed jego obowiązywaniem. Zasady te łączą gospodarowanie środkami publicznymi i planowanie wykonywania zadań przez samorządy. Stwarzają ramy, dzięki którym łatwiej i rozsądniej opracować projekt budżetu (Dolnicki, 2021, s. 245-247; Etel & Tyniewicki, 2012, s. 211-20).

Opracowanie projektu budżetu jest w sektorze publicznym szczególnie obwarowane prawnie. Należy spełnić wszystkie wymogi, jakie wypływają z poszczególnych ustaw, oraz połączyć je z efektywnym wykorzystaniem środków finansowych, przy zaspokojeniu potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo. Planowanie budżetu odnosi się do przyszłości, która nie jest niezmienna. Im bardziej niestabilne jest makrootoczenie, warunki ekonomiczne, kurs pieniądza, tym trudniej jest zaplanować budżet i jego wykonanie. Aby ułatwić gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostkę samorządową na mocy ustaw, wprowadzono narzędzia, którymi gmina może się posługiwać: planowanie budżetu w układzie zadaniowym, Wieloletnią Prognozę Finansową i Wieloletni Plan Inwestycyjny (Cisek & Kozłowski, 2016, s. 42; Nogalski & Świrski, 2016, s. 91).

Istnieją jednak przesłanki, które nie wynikają z ustaw, natomiast są wypracowane przez lata, usprawniając planowanie budżetu, a na które wskazuje literatura przedmiotu – tzw. metody planowania budżetu. W porównaniu do ograniczonej listy metod budżetowania w systemie rachunkowości, w systemie zarządzania i planowania budżetu jest to lista otwarta, której stare pozycje są stale udoskonalane. Literatura przedmiotu wskazuje na jasny podział metod w ujęciu klasycznym oraz nowoczesnym (Dylewski, 2007, s. 169; Gąsior 2014, s. 83-86; Rechul & Witkowska, 2014, s. 275).

Rozwiązaniem, które jest dominujące w sektorze publicznym, jest zastosowanie tradycyjnej metody budżetowania – tzw. metody budżetowania przyrostowego. Jej istotą jest oparcie przewidywań przyszłych dochodów i wydatków na ich poziomie z poprzednich lat. Co za tym idzie, plany budżetowe lat ubiegłych są podstawą do opracowania obecnego budżetu. Kalkulacje oparte na przeszłych, powtarzających się kwotach wydatków uznaje się za prawidłowe, dlatego ocenie i koncentracji poddaje się nakłady ponoszone na zadania nowe lub wydatki nadzwyczajne, które nie pojawiały się wcześniej w budżecie w poprzednich latach. Zaletą tej metody jest jasne i schematyczne działanie, jednak ujawnia się w tym wada o takim samym brzmieniu. Jeżeli coś było dobrym rozwiązaniem w latach ubiegłych, nie jest oczywistym, że równie dobrze będzie spełniać się teraz. A w powielanych schematach mógł wkraść się błąd, który niezauważony nawarstwia się, tworząc zaniżanie lub zawyżanie kosztów, co często pojawiało się w praktyce.

Nowoczesne metody planowania budżetowego są znacznie bardziej elastyczne i lepiej reagują na zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Literatura wskazuje na (Dylewski, 2007, s. 169; Tyniewicki, 2007, s. 356):

- *line-item budgeting*,
- *program budgeting*,
- *zero-based budgeting*,
- *performance budgeting*,
- *results-oriented budgeting*.

Pierwszą wymienioną powyżej metodą jest planowanie wydatków zgodnie z ich rodzajowym (budżetowym) układem klasyfikacyjnym. Taka metoda jest nazywana budżetem klasycznym. Najważniejsze w tej metodzie jest odpowiednie umieszczenie kwot wydatków w układzie: część, dział, rozdział, paragraf, tak że suma wydatków na odpowiedniej linii staje się jej limitem. Ta metoda skupia główne rodzaje wydatków: bieżące, majątkowe, osobowe i rzeczowe (Dylewski i in., 2004, s. 170; Kopańska, 2011, s. 7).

Programowanie budżetowe zostało wprowadzone w administracji amerykańskiej w latach 60. ubiegłego wieku. Koncentruje się na wynikach działań poszczególnych jednostek organizacyjnych i samorządowych. Metoda opiera się na wyborze sposobów działań poprzez analizę wyników przeszłych, już zrealizowanych zadań i przedsięwzięć. Jej wadą jest to, że nie przywiązuje się wagi do sposobu i jakości wykonania zadania (Grabińska & Stabryła-Chudzio, 2010, s. 81-83).

ZBB (*zero-based budgeting*), czyli metoda planowania od zera, odrzuca założenia tradycyjnej metody planowania i nie pokrywa się z ideą metody historycznej. Natomiast wyznacza to, jakie cele i zadania powinny być osiągnięte w pierwszej kolejności oraz jakie zasoby są potrzebne do ich realizacji. Co więcej, ile zadań powinno być wykonanych, aby uzyskać niezbędne fundusze. Reasumując, metoda ta polega na przygotowaniu hierarchii pakietów decyzyjnych oraz sposobu alokacji zasobów (Sienkiewicz & Świeboda, 2014).

Kolejną metodą jest wynikowe, czyli zadaniowe planowanie wydatków. Zadaniem tej metody jest zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych oraz zmiana podejścia do instrumentu finansowego, jakim jest budżet. Metoda ustala powiązania między finansami a rezultatami wykonywanych działań, skupiając zhierarchizowane cele, zadania i mierniki ich oceny (Sienkiewicz & Świeboda, 2014, s. 30-32). Sprzyja to monitorowaniu skuteczności podejmowanych strategii i przyczynia się do bardziej przejrzystego i efektywniejszego wydatkowania funduszy publicznych. Zwiększa również odpowiedzialność dysponentów środków finansowych oraz wskazuje na kierowanie się celowością ponoszenia wydatków (Buk, 2017, s. 80).

Planowanie wydatków na podstawie oczekiwanych rezultatów jest ostatnią przywołaną metodą planowania budżetowego. Jest to szczególna metoda łącząca dwie poprzednie metody – budżetowania od zera oraz budżetu zadaniowego. Wykonawca zadania decyduje, jakimi sposobami i zasobami będzie realizował dane zadanie. Dzięki temu realizacja funkcji zarządczej jest przesunięta do ostatecznej fazy – wynikowej. Głównym celem podejmowanych działań są takie efekty, które najskuteczniej zaspokajają potrzeby społeczeństwa (Dylewski, 2007, s. 174-175).

Problemem, jaki pojawił się przy mierzeniu skuteczności wykonanych zadań samorządu gminnego, była efektywność. To zagadnienie jest również widoczne przy ocenie zaplanowanego budżetu. Jeśli mowa o sektorze działań prywatnych, to w literaturze wyróżnia się dwa podstawowe cele – maksymalizację zysków lub minimalizację kosztów, czego nie można przełożyć na płaszczyznę dyscypliny finansów publicznych. Literatura przedmiotu wskazuje na inne sposoby oceny efektywności budżetu: z punktu widzenia społeczności lokalnej (czy ich potrzeby są zaspokojone?) oraz biorąc pod uwagę poniesione środki finansowe (czy takiego samego rozwiązania nie uzyska się przy niższych nakładach?). Efekty działań jednostek samorządu terytorialnego można i powinno się rozpatrywać na różnych poziomach, a więc w przytoczonych wymiarach: jakościowym i ilościowym, znanym również jako kosztowy (Gąsiorek, 2014, s. 83; Kowalczyk, 2018, s. 38).

3. METODYKA BADAŃ

Celem badań jest analiza i ocena procesu oraz jakości planowania budżetowego na przykładzie wybranej gminy.

W artykule została zastosowana metoda studium przypadku. Obiektem badań uczyniono gminę Radzionków z województwa śląskiego. Gmina ta uzyskała prawa miejskie dwa razy – po raz pierwszy w 1951 roku. Jednak w połowie lat 70. na skutek reformy administracyjnej Radzionków został włączony do Bytomia. Po ponownym odłączeniu, jako ówczesnej dzielnicy miasta powiatowego Bytom, w 1998 roku gmina Radzionków stała się autonomicznym miastem. Do tego wydarzenia nawiązuje logo Radzionkowa, na które składa się charakterystyczna literka R wmalowana w sylwetkę motyla jako symbol wolności (Wroński, 2023, s. 3-4). Gmina znajduje się na terenie historycznego Górnego Śląska, leży w południowej części powiatu tarnogórskiego. Radzionków położony jest pomiędzy dwoma miastami powiatowymi – Tarnowskimi Górami oraz Bytomiem. Poprzez taką lokalizację miasto jest węzłem komunikacyjnym, np. dla osób pracujących w Katowicach. Dlatego łączność znacznie ułatwiły budowa obwodnicy oraz centrum przesiadkowego np. między pociągami i autobusami. Pomimo dużego natężenia komunikacyjnego w obszarze miasta, powierzchnia gminy Radzionków wynosi 13 km², więc miasto można zaliczyć do jednostek małych (BIP, 2023).

Stan ludności badanej gminy z roku na rok zmniejsza się, w 2019 roku wynosił on 16 873, natomiast na koniec 2023 roku – już 15 487 osób. Stan ludności zmniejszył się w tym okresie o blisko 1,5 tysiąca, co stanowi ponad 8%. Wpływ na to ma powiększający się ujemny przyrost naturalny w gminie, malejący wskaźnik zameldowań, jak i migracja ludności. Piramida wieku dla gminy Radzionków jest wąska u podstawy, dlatego ma charakter regresywny, co świadczy o postępującym starzeniu się społeczeństwa. Największą grupą zamieszkującą gminę są osoby w wieku produkcyjnym. Dominuje ludność w podziale wiekowym 35-50, tak samo dla kobiet, jak i mężczyzn. Wskaźnik ludności gminy Radzionków na tle województwa wypada dobrze, bo usytuowany jest znacznie powyżej średniej.

Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym do 2019 roku oscylował wokół 3%, natomiast w 2020 roku wzrósł do 4%. Jednym z czynników, które przyczyniły się do wzrostu wskaźnika, były skutki pandemii COVID-19. Jednakże poprzez podjęcie działań przez samorząd wskaźnik ten systematycznie maleje i już w 2022 roku wynosił on tylko 2,8%, wpisując się dokładnie w średnią dla województwa śląskiego.

Analizując dochody oraz wydatki ogółem budżetu gminy na 1 mieszkańca, można wysunąć następujące wnioski. Kwoty w poszczególnych latach w analizowanym okresie pokrywają się, w dłuższym czasie nie przeważa ani dochodowa, ani wydatkowa strona. Niemniej kwoty systematycznie z roku na rok rosną, przyczyniając się do tego, że w 2022 roku na jednego mieszkańca kwota wydatków z budżetu gminy ogółem wynosiła 6 363 zł (GUS, 2023).

Gmina jest atrakcyjna pod względem zarówno turystycznym, jak i sportowym. Na terenie miasta powstał Śląski Ogród Botaniczny, Park rekreacyjny Księża Góra, sportowa hala MOSiR oraz nowo wybudowana kryta pływalnia. Ponadto przez miasto przebiegają dwa szlaki turystyczne: Szlak Powstańców Śląskich oraz Szlak Tysiąclecia i jeden Szlak Zabytków Techniki Województwa Śląskiego. Przez miasto przebiega również szlak pielgrzymkowy – Droga św. Jakuba.

Pomimo pogłębiającego się spadku liczby ludności w badanej gminie, jej tereny są sprzyjające osiedlaniu się i atrakcyjne nie tylko dla mieszkańców. Zjawisku wyludnienia wychodzą naprzeciw samorząd, jak i lokalni inwestorzy, którzy budują nowe osiedla mieszkaniowe, poszerzają zasoby gminy o kolejne elementy rekreacyjne, aby zachęcić ludność do osiedlania się w mieście.

Przedmiotem badań jest proces przygotowania planowania budżetowego – cały mechanizm przygotowawczy, metody sporządzania budżetu oraz występujące na tym etapie możliwe do zidentyfikowania bariery. Źródłem danych analizy są uchwały budżetowe wybranego miasta oraz ich zmiany. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2019-2023.

Metodyka badań została podporządkowana realizacji celu oraz próbie odpowiedzi na przyjęte pytanie badawcze: jak przebiega proces planowania budżetowego w wybranej gminie i jaka jest jego jakość? Aby jak najlepiej zgłębić problem badawczy, rozszerzono zakres narzędzi, dlatego badanie obejmuje dwie składowe.

Pierwszą wykorzystaną metodą badawczą jest analiza porównawcza dotycząca planu i wykonania uchwały budżetowej. Celem analizy porównawczej jest pokazanie różnic pomiędzy zaplanowanym budżetem a jego faktycznym wykonaniem poprzez zbadanie odchyleń od budżetu po stronach dochodowej i wydatkowej. Dane ze sprawozdań finansowych gminy Radzionków zostały zebrane w formie tabeli jako załącznik A. Badany okres odnosi się do lat 2019-2023.

Drugą metodą badawczą wykorzystaną w tekście są badania własne ankietowe. Pytania i odpowiedzi zawarto w kwestionariuszu ankietowym jako załącznik B. Formularz został opracowany na podstawie badań zawartych w pozycjach: E. Gąsiorek: *Planowanie a wykonanie budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego* (Gąsiorek, 2014, s. 208-228), M. Dylewski: *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym* (Dylewski, 2007, s. 244-269), P. Sienkiewicz, H. Świeboda: *Bezpieczeństwo – efektywność – budżet zadaniowy* (Sienkiewicz & Świeboda, 2014, s. 95-100). Formularz został skierowany do osób zajmujących się problematyką przygotowywania oraz zbierania informacji, dokumentów i materiałów planistycznych w sprawie planowania budżetu gminy Radzionków. Kwestionariusz zawiera 19 pytań obejmujących tematykę i aspekty związane z: identyfikacją i weryfikacją struktury organizacyjnej, określeniem horyzontu planistycznego, procesem podejmowania decyzji wywołującym skutki finansowe oraz wykorzystywanymi metodami planowania i budżetowania. Celem ankiety jest uzyskanie informacji o planowaniu budżetowym w gminie Radzionków, w szczególności zidentyfikowanie metod planowania budżetu, ich jakości oraz czynników, które powodują odchylenia od pierwotnego budżetu w zakresie wydatków oraz dochodów budżetowych.

4. WYNIKI BADAŃ: ANALIZA PLANOWANIA BUDŻETOWEGO W GMINIE RADZIONKÓW W LATACH 2019-2023

4.1. ANALIZA PLANU I WYKONANIA BUDŻETU GMINY

Właściwą metodą do pokazania różnic pomiędzy zaplanowanym budżetem a jego faktycznym wykonaniem jest analiza porównawcza. W opracowaniu posłużono się danymi ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetu miasta Radzionków z lat 2019-2023. Wyniki badania prezentuje załącznik A. W tabeli zebrane są dochody i wydatki ogółem 3 pozycji dla poszczególnych lat. Oznaczone numerem 1 są dane pierwszej uchwały budżetowej sporządzonej na dany rok, następnie prezentowane są dane według ostatnich zmian w uchwale budżetowej sporządzone na 31 grudnia danego roku. Jako ostatnie prezentowane są kwoty faktycznego wykonania ogólnych dochodów i wydatków miasta.

W badaniu posłużono się dwoma wskaźnikami, które są zestawione w drugiej części tabeli. Pierwszy z nich, wskaźnik zmian budżetu, odnosi się do zależności, jaka występuje pomiędzy planem po zmianach sporządzonym na ostatni dzień roku a jego pierwotnymi założeniami, dla kategorii dochodów ogółem, wydatków ogółem oraz deficytu lub nadwyżki. Wskaźnik ten określa wzór:

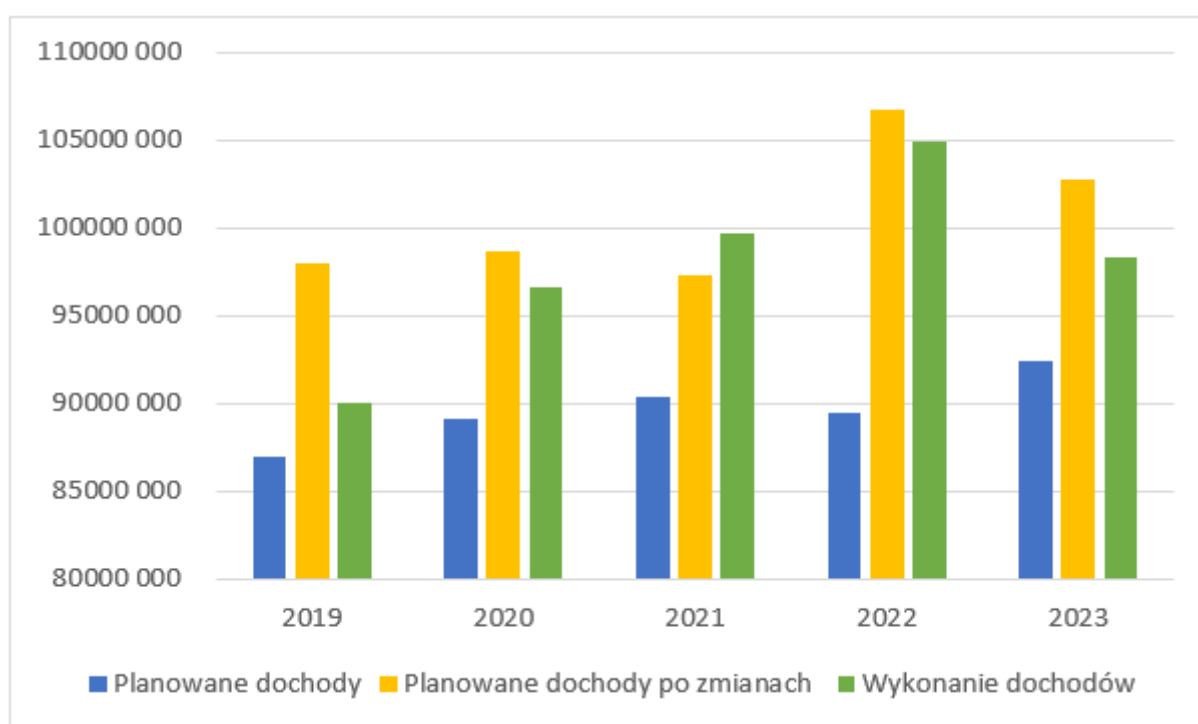
$$\text{Wskaźnik zmian budżetu} = \frac{\text{Plan po zmianach na ostatni dzień roku}}{\text{Plan według uchwały budżetowej}}$$

Z danych wynika, że zmiany pomiędzy dochodami ogółem oscylują wokół 10%, z wyjątkiem 2022 roku, gdzie osiągnęły maksymalny przyrost 19%. Wskaźnik zastosowano również wobec wydatków gminy. Jego średnia za badany okres wynosi 13%. Wskaźnik w każdym roku jest dodatni, co oznacza, że kwoty zarówno dochodów, jak i wydatków w stosunku do pierwszych założeń budżetu powiększały się.

Drugim wskaźnikiem jest stosunek wykonania budżetu do budżetu po zmianach, dla kategorii dochodów ogółem, wydatków ogółem oraz deficytu lub nadwyżki. Wskaźnik ten określa wzór:

$$\text{Wskaźnik wykonania budżetu} = \frac{\text{Wykonanie}}{\text{Plan po zmianach na ostatni dzień roku}}$$

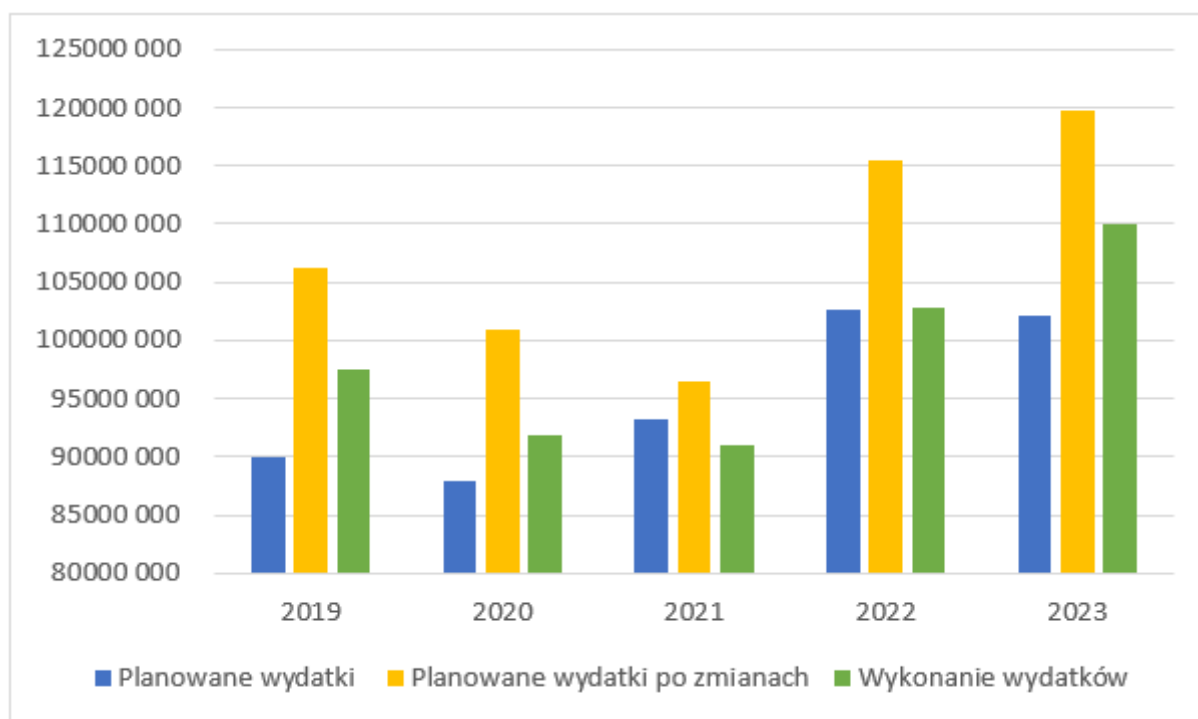
W badanym okresie dla dochodów gminy ogółem tylko w 2021 roku odnotowano dodatnią wartość wskaźnika. Oznacza to, że tylko w tym roku wykonane dochody przewyższyły ich zaplanowaną wartość. W odniesieniu do wydatków badanej gminy wskaźnik ten w całym okresie przyjmuje ujemne wartości, co oznacza, że w badanym okresie wysokość wydatków ogółem zaplanowanych w budżecie jest wyższa od ich faktycznego wykonania.



Rysunek 1. Dochody ogółem miasta Radzionków – plan a jego wykonanie w latach 2019-2023

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetu miasta Radzionków z lat 2019-2023.

Zmiany w kształtowaniu się dochodów w badanej gminie przedstawia rysunek 1. Kwoty dochodów ogółem badanej gminy z roku na rok rosną. Wykonanie dochodów w poszczególnych latach jest bliskie założeniom uchwał budżetowych po zmianach. Z wykresu można zaobserwować pewną zależność. Planowane dochody po zmianach są w każdym roku wyższe niż te, które są założone w pierwszej uchwale budżetowej. Różnica między planowanymi dochodami oscyluje wokół 11 mln zł. Wykonanie dochodów w mieście Radzionków tylko w 2021 roku było wyższe od zaplanowanych kwot w budżecie.



Rysunek 2. Wydatki ogółem miasta Radzionków – plan a jego wykonanie w latach 2019-2023

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetu miasta Radzionków z lat 2019-2023.

Zmiany kwot wydatków ogółem w badanej gminie przedstawia rysunek 2. Cechą charakterystyczną dla tego wykresu jest fakt, że faktyczne wykonanie wydatków ogółem dla badanego okresu jest zawsze niższe od ich zaplanowanych kwot w budżetach po zmianach. Kwoty wydatków po zmianach i ich faktycznego wykonania do 2021 roku miały tendencję spadkową, jednak od 2022 roku znacznie urosły. W 2022 roku kwota wykonanych wydatków pokrywała się z kwotą planowanych wydatków zapisanych w pierwszej wersji uchwały budżetowej i znacznie różniła się od tej, która wynikała z planu budżetowego po ostatnich zmianach. W badanym okresie w przeciwieństwie do dochodów gminy Radzionków wysokość wykonanych wydatków zbliżona jest do kwot zapisanych w uchwalonych pierwszych budżetach przed zmianami.

4.2. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH

Po zakwalifikowaniu badanej gminy do jednostek stosunkowo małych odpowiednim jest, że zadania, które wypełnia gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, są rozdzielone w obrębie niewielu komórek organizacyjnych. Dlatego w gminie Radzionków proces planowania budżetu koordynuje tylko skarbnik. Badanie własne ankietowe zostało przeprowadzone w kwietniu 2024 roku, bezpośrednio w Urzędzie Miasta Radzionków. Respondentem ankiety był osobiście skarbnik miasta Radzionków.

Pierwszą część ankiety stanowią pytania 1-7, które poruszają problematykę identyfikacji horyzontu planistycznego w badanej gminie oraz identyfikacji skutków finansowych dla podejmowanych decyzji. Zawarta w ustawie zasada jednoroczności określa ramy czasowe budżetu, natomiast proces planowania może wykraczać poza ten okres. Respondent wskazał, że planowanie budżetu w gminie Radzionków obejmuje tylko okres następnego roku budżetowego i ewentualnie prognozę długu publicznego. Także prowadzone działania planistyczne pokrywają się z terminem wynikającym z artykułów ustawy o samorządzie gminy. Jednakże zaznaczono, że w przypadku podejmowania decyzji o realizacji nowych zadań brane są pod uwagę

ich skutki finansowe w okresach dłuższych niż jeden rok, czyli skutki dla budżetów następnych lat, co pozytywnie wpływa na proces planowania i przewidywania przyszłych stanów finansowych jednostki samorządowej. Kolejne pytanie dotyczyło narzędzi wykorzystywanych w przypadku planowania długoterminowego, którymi mogą być: Wieloletni Program Inwestycyjny, budżet wieloletni, plan rozwoju lokalnego, wieloletni plan rozwoju czy też strategia rozwoju. W ankiecie wskazano, że w badanej jednostce wykorzystywany jest Wieloletni Plan Finansowy. Następne zagadnienie dotyczyło przesłanek podejmowanych decyzji w zakresie finansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach z zewnętrznych źródeł finansowania (np. zaciągania kredytów lub pożyczek). W badanej gminie decyzje o zadłużeniu podejmowane są na podstawie ustawowych wskaźników dopuszczalnych limitów zadłużenia. Na ten moment nie dokonuje się prognoz o realnych możliwościach wygenerowania wolnych środków na spłatę długu. W przypadku podejmowania decyzji o realizacji nowych lub kontynuowanych zadaniach brane są pod uwagę analizy dotyczące określenia realnych możliwości ich finansowania z uwzględnieniem cyklu inwestycyjnego oraz eksploatacyjnego, jak i analizy kosztów i korzyści z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Tę część ankiety zakończono pytaniem o opinię wobec elementów znajdujących się w uchwale budżetowej. Respondent zaznaczył, że elementy, które wynikają z wymogów ustawowych w zakresie zawartości uchwały budżetowej, są wystarczające i nie należy rozszerzać ich o części opisowe budżetu ani o analizy i prognozy dotyczące szacowanych kosztów i efektów wynikających z kierunków wydatkowania środków budżetowych.

Druga część ankiety (pytania od 8 do 19) miała na celu zidentyfikowanie wykorzystywanych metod planowania i budżetowania. W badanym okresie 2019-2023, planując budżet w zakresie środków własnych w badanej gminie, stosowano mieszane metody planowania budżetu – metody historyczne i nowoczesne. W aspekcie wydatków w zakresie środków własnych zadania powtarzające się planowane są z zastosowaniem metod przyrostowych, a zadania nowe – metod nieprzyrostowych. W aspekcie dochodów w zakresie środków własnych dochody powtarzające się planowane są według przypisu/naliczenia, a dochody nowe zgodnie z metodami nieprzyrostowymi. Z ankiety wynika, że celem stosowania takich metod jest wykorzystanie minimalnych nakładów, by osiągnąć zamierzony efekt. Kolejne pytanie miało zbadać skuteczność stosowanej metody poprzez określenie jej mierników. Ankietowany wskazał, że celami skuteczności mogą być: poszukiwanie oszczędności w związku z ograniczonymi lub kurczącymi się zasobami finansowymi jednostki, ograniczenie wpływu politycznego na decyzje w zakresie realizacji zadań, a przede wszystkim zwiększenie kontroli wydatkowanych środków publicznych. W Radzionkowie przy planowaniu dochodów i wydatków budżetowych zakładany jest scenariusz realistyczny. Następnie zwrócono się z prośbą o zdefiniowanie czynników, które miały decydujący wpływ na odchylenia od pierwotnego budżetu po stronie dochodów i wydatków budżetowych w ostatnich kilku latach. W zakresie dochodów budżetowych wskazano na: zmianę podstaw prawnych do pobierania dochodów (np. zmianę progów podatkowych), skutki pandemii COVID-19 oraz ponadplanową inflację. Czynniki w zakresie odchyleń po stronie wydatków budżetowych kształtują się podobnie, ponieważ powtórzono dwa czynniki: skutki pandemii COVID-19 i ponadplanową inflację. Dodatkowym argumentem było przypisanie nowych zadań i podjęcie nowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Trzy końcowe pytania skonstruowane zostały tak, aby poznać opinię odnośnie do planowania budżetowego. Uzyskano następujące odpowiedzi. Pomiary skuteczności i efektywności oraz wypływające z nich oceny i wnioski powinny być wykorzystywane *ex post* – jako wnioski odnośnie do systemu pomiaru i stopnia realizacji celów i zadań zawartych w uchwalonym budżecie, jak również *ex ante* – jako wnioski wobec kolejnego budżetu. Stwierdzono, że planowanie budżetowe ma wpływ na wykonywanie budżetu, ponieważ wysokość prognozowanych dochodów determinuje planowane wydatki. Pytaniem wieńczącym ankietę był aspekt zmian w zaplanowanym budżecie, a mianowicie czy zmiany w trakcie wykonywania budżetu zmniejszają znaczenie planowania budżetowego? Odpowiedź była przecząca, ponieważ zachodzi konieczność dostosowania planu do jego realnego wykonania.

5. DYSKUSJA: OCENA PLANOWANIA BUDŻETOWEGO W BADANEJ GMINIE NA TLE WYNIKÓW INNYCH BADAŃ

Procesami planowania budżetowego w badanej gminie zajmuje się skarbnik. Takie twierdzenie wpisuje się w wyniki badań prowadzonych przez M. Dylewskiego, który w swojej pracy zauważa, że jest to słaba strona organizacji procesu planistycznego. W takiej sytuacji prace koncentrują się w pionie skarbnika oraz prowadzi to tylko do jednoosobowego zaangażowania (Dylewski, 2007, s. 244-246). Mimo że badana jednostka wykazała zainteresowanie spojrzeniem długoterminowym na proces planowania budżetu, to horyzont planowania w gminie Radzionków nie wychodzi zazwyczaj poza ustawowe minimum, co wpisuje się w wyniki badań prowadzonych właśnie przez M. Dylewskiego, w których tylko połowa badanych jednostek samorządowych wykazała pozytywny wymiar zainteresowania planowaniem budżetu w okresach dłuższych niż rok (Dylewski, 2007, s. 247-248). Niemniej w badanej gminie zgodzono się z rozważaniami wynikającymi z pracy H. Świebody odnośnie do wykorzystywania wniosków i ocen płynących z pomiarów skuteczności i efektywności przy planowaniu budżetu i jego wykonywaniu. Formułowanie mierników jako celów, interpretacja zmian wskaźników to tylko niektóre działania, które zwiększają kontrolę nad planowanym budżetem. Dlatego oceny i wnioski wypływające z całego procesu planowania budżetowego powinny być brane pod uwagę *ex ante*, czyli w odniesieniu do przyszłości, przy planowaniu kolejnego budżetu (Sienkiewicz & Świeboda, 2014, s. 97-100).

Porównując wyniki dokonanych badań do tych prowadzonych przez E. Gąsiorek, wybrana gmina potwierdza zdanie większości badanych jednostek samorządowych, dotyczące relacji planowania i wykonania budżetu (Gąsiorek, 2014, s. 258-260), że istnieje zależność pomiędzy tymi dwoma czynnościami. Wpływ planowania budżetowego na wykonywanie budżetu jest pozytywny, natomiast zmiany w trakcie wykonywania budżetu nie zmniejszają znaczenia planowania budżetowego, ponieważ zachodzi konieczność dostosowania planu do jego realnego wykonania.

W dalszych badaniach prowadzonych przez E. Gąsiorek stwierdzono, że większość gmin w zakresie planowania budżetowego środków własnych stosuje metody przyrostowe. Wskazano, że jedną z wad tego rozwiązania jest możliwość powielania błędów popełnianych w poprzednich budżetach. Przestankami stosowania tej metody są względna łatwość przy sporządzeniu budżetu, możliwość porównania z budżetami z poprzednich lat oraz niska czasochłonność. W gminie Radzionków stosuje się mieszane metody – historyczne i nowoczesne, tak aby wydobyć to, co najlepsze z tych koncepcji i ograniczyć ich negatywne skutki. W pracy E. Gąsiorek wykazano, że dochody w badanych gminach planowane są bezpiecznie, głównie w oparciu o przypis bądź naliczenie należności, co pokrywa się z planowaniem dochodów w Radzionkowie (Gąsiorek, 2014, s. 255-257).

W przeprowadzonych badaniach zinterpretowano wykonaną analizę precyzyjności planowania, sformułowaną w dorobku E. Gąsiorek, a oznaczającą relację wykonania budżetu do planu po zmianach. Analiza wykazała, że jakość planowania w kategorii dochodów ogółem w gminie Radzionków jest na dobrym poziomie, który średnio w badanym okresie wynosił $-3,6\%$. Z wykonanej analizy porównawczej wynika, że nie wystąpiły istotne różnice w wykonaniu dochodów ogółem w stosunku do planu, co jest bliskie poziomowi średniej odchyłek wynikłej z badań E. Gąsiorek usytuowanej na poziomie $2,5\%$ (Gąsiorek, 2014, s. 245-248).

Wnioski wypływające z badania ankietowego pokrywają się z wynikami badań M. Dylewskiego. W badanej gminie występuje podejście minimalistyczne w zakresie informacji budżetowej, spełniane są każdorazowo podstawy prawne. Działania te są lekko poszerzane o pewne metody analityczne, jak analizy i prognozy dochodów lub wydatków danych zadań w przyszłości, co pozytywnie wpływa na planowanie budżetowe w badanej gminie (Dylewski, 2007, s. 251-257).

Podsumowując, gmina Radzionków w rozpatrywanym zakresie nie odbiega znacznie od gmin badanych przez E. Gąsiorek, M. Dylewskiego oraz P. Sienkiewicza i H. Świebodę. Gmina posiada modelowe cechy, które określają ją jako jednostkę typową, a po uwzględnieniu również jej zasobów i możliwości – niewyróżniającą się negatywnie pod względem planowania budżetowego.

6. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza porównawcza planu do wykonania budżetu w badanej jednostce dowodzi, że w gminie Radzionków jakość planowania jest usytuowana na zadowalającym poziomie. W badanym okresie średni poziom wskaźnika zmian budżetu po stronach dochodowej i wydatkowej oscyluje wokół 12%. Natomiast wskaźnik wykonania budżetu, który pokazuje zależność wykonania budżetu do planu po zmianach, przyjmuje niższe wartości, co oznacza, że plan został zrealizowany na wysokim poziomie.

Wnioski z przeprowadzonych badań ankietowych są porównywalne do prowadzonych wcześniej przez E. Gąsiorek, M. Dylewskiego oraz P. Sienkiewicza i H. Świebodę. Badana gmina wpisuje się w opisywane przez autorów schematy. W gminie Radzionków decyzje odnoszące się do planowania budżetu opierają się na pewnym minimum zawartym w ustawach, z reguły bez powiększania ich o dodatkowe prognozy czy analizy. Takie działanie jest wynikiem spowodowanym poprzez koncentrację całego procesu planowania w jednej osobie – skarbnika. Powoduje to sytuację, w wyniku której w jednostce nie występuje podział zadań w tym aspekcie, więc tak samo brak jest rozdysponowania ciężaru obowiązków. Cała praca dotycząca procesu zgromadzona jest w jednym miejscu.

Podejmowane działania prowadzone są według zasady efektywności i jeżeli jest taka możliwość oraz zasoby czasowe i kapitałowe, sporządza się analizy kosztów i korzyści wynikających z podjęcia się nowych zadań. Pozytywnie wpływa to na proces planowania, ponieważ pomaga przewidzieć przyszłe stany finansowe jednostki samorządowej. Zrozumienie wartości koncepcji planowania jest pokazane w stosowaniu mieszanych metod planowania, zarówno historycznych, jak i nowoczesnych, ponieważ metody dobierane są w taki sposób, aby zniwelować ich braki oraz tak aby wzajemnie się uzupełniały. Badana jednostka wywiązuje się z obowiązków nakładanych przez uchwałodawców, a jednocześnie ma duży potencjał w dalszym rozwoju procesu planowania budżetowego.

Tematyka nie została wyczerpana. Dokonane analizy dotyczyły tylko jednej gminy. Nie stanowi to jednak ograniczenia, a stwarza potencjał do przeprowadzenia dalszych badań. Celem tych działań byłoby stworzenie w przyszłości uogólnionych wyników oraz wniosków płynących nie tylko dla regionu, ale dla całego systemu administracji, tak aby usprawnić proces planowania budżetowego. W literaturze przedmiotu jest zawarta teoria, która nie została dogłębnie zbadana w praktyce, co pozwoliłoby na porównanie praktycznej strony planowania budżetowego i jej efektów.

FINANSOWANIE | Nie dotyczy.

KONFLIKT INTERESÓW | Autorka deklaruje brak konfliktu interesów.

DOSTĘP DO DANYCH | Autorka udostępni dane, na prośbę zainteresowanych.

WKŁAD AUTORÓW | Nie dotyczy.

BIBLIOGRAFIA

Pozycje zwarte i artykuły naukowe

- Adamski, W. (2002). *Popularna Encyklopedia Powszechna*. Oficyna Wydawnicza.
- Buk, H. (2017). Czy budżetowanie zadaniowe jest efektywnym instrumentem zarządzania w sektorze finansów publicznych? *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 471, 71-81.
- Cisek, M., & Kozłowski, A. (2016). *Samorząd gminy w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny*. Difin.
- Dolnicki, B. (2009a). *Samorząd terytorialny*. Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Dolnicki, B. (2009b). Territoriale Selbstverwaltung in polnischen Verfassungen. *Silesian Journal of Legal Studies*, 1, 20-33.
- Dolnicki, B. (2021). *Samorząd terytorialny*. Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Dylewski, M. (2007). *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym: uwarunkowania, procedury, modele*. Difin.
- Dziuba, J. (2018). Polityka podatkowa a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie miast na prawach powiatu. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 528, 56-67.
- Etel, L., & Tyniewicz, M. (2012). *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian*. Temida 2.
- Flejterski, S., & Ziolo, M. (2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33), 76-94.
- Gąsiorek, E. (2014). *Planowanie a wykonanie budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego*. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach (rozprawa doktorska).
- Gołębiowska, A., & Zientarski, B. (2016). *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*. CIP.
- Grabińska, B., & Stabryła-Chudzio, K. (2010). Przegląd metod planowania budżetowego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 840, 77-91.
- Hadryjańska, B. (2022). Off budget financing of municipal tasks with focus on municipal bonds. *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*, 54, 21-34.
- Izdebski, H. (2011). *Samorząd terytorialny podstawy rozwoju i działalności*. LexisNexis.
- Kańduła, S. (2017). General subsidy as source of income for rural municipalities in Poland. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 39, 57-68.
- Kobiałka, A. (2020). Local government expenditure in the Lublin voivodeship in 2010-2018. *Research papers of Wrocław University of Economics and Business*, 64, 103-114.
- Kopańska, A. (2011). *Budżet zadaniowy. Szanse i bariery zastosowania w realizacji zadań oświatowych samorządów*. Uniwersytet Warszawski.
- Korczak, J., Lisowski, P., Ostapski, A. (2020). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Wydanie pierwsze*. E-Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Korolewska, M. (2013). Informacja na temat, jakie zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. *Zeszyty Prawnicze*, 4(40), 244-267.
- Kowalczyk, M. (2018). *Mierniki niefinansowe w pomiarze dokonań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. UEP.
- Łukomska, J., & Neneman, J. (2018). Local taxes and fees as a source of revenue for polish municipalities: substitutes or complements? *Financial Internet Quarterly „e-Finance”*, 14, 49-59.
- Małkiewicz, A. (2013). *Struktura gminnej subwencji ogólnej*. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Nogalski, B., & Świrski, A. (2016). *Istota zarządzania finansami w gminie. Samorząd gminny w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny. Wybrane problemy*. Difin.
- Osiński, J., & Zawiślińska, I. (2020). Financial condition of local government in Poland vs structural reforms of municipal government in Scandinavian states. *Przegląd Politologiczny*, 4, 5-22.
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. PWN.
- Pudło, W. (2015). The role of the principle of subsidiarity in the third sector in the Republic of Poland. *Polish Political Science Yearbook*, 44, 220-237.

- Rechul, H., & Witkowska, J. (2014). *Polityka rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu.
- Sekuła, A., & Fandrejewski, R. (2016). Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *Finanse Komunalne*, 10, 64-71.
- Sekuła, A. (2016). *Meandry zarządzania*. Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.
- Sienkiewicz, P., & Świeboda, H. (2014). *Bezpieczeństwo – efektywność – budżet zadaniowy*. Akademia Obrony Narodowej.
- Skica, T. (2020). *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie.
- Smoleń, M., & Urban, L. (2010). Inwestycje w procesie kreowania rozwoju gospodarki regionu. *Przedsiębiorstwo i Region*, 2, 26-44.
- Tyniewicki, M. (2007). *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych. Programowanie budżetowe w Unii Europejskiej*. KUL.
- Wierzbica, A. (2018). *Aufsicht und Kontrolle über die territoriale Selbstverwaltung in Polen und in Österreich*. C.H. Beck.
- Wroński, J. (2023). „Crux Adalberti” za zasługi dla miasta. *Kurier Radzionkowski*, 1(13), 3-4.
- Zawadzka, P. (2015). *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*. LEX a Wolters Kluwer business.

Raporty

- GUS (2023). *Statystyczne vademecum samorządowca*. <https://svs.stat.gov.pl/4288/11/101> (dostęp: 28.03.2023).
- BIP (2023). Sprawozdania roczne z wykonania budżetu miasta Radzionków z lat 2019-2023. <https://bip.radzionkow.pl/kategorie/345-sprawozdania-i-informacje-dotyczace-wykonania-budzetu-miasta-jednostek-organizacyjnych-gminy-oraz-wieloletniej-prognozy-finansowej?lang=PL> (dostęp: 14.04.2024).

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2023 r., poz. 1270.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2022 r., 1079.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2021 r., poz. 1672.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2022 r., poz. 528.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r., poz. 547.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2022, poz. 559.

Netografia

- Leksykon budżetowy. Samorząd terytorialny*. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=ADCDAB77EB4E2875C1257A6100370ABA&litera=S> (dostęp: 21.06.2023).
- Teklak, P. (2012). *Uniwersytet Wrocławski. Studenckie Koło Naukowe Prawa Międzynarodowego i Europejskiego. Obowiązki, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*. https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42873/07_Piotr_Tetlak.pdf (dostęp: 21.06.2023).
- Urząd Miasta Radzionków. *Biuletyn Informacji Publicznej*. <https://bip.radzionkow.pl/> (dostęp: 20.03.2023).

Załącznik A

Tabela 1. Dochody i wydatki ogółem budżetu gminy Radzionków – plan a wykonanie w latach 2019-2023

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
1. Plan wg uchwały budżetowej					
Dochody ogółem	86 943 898	89 103 494	90 343 931	89 448 203	92 444 234
Wydatki ogółem	89 985 849	87 979 676	93 159 549	102 598 877	102 053 905
Deficyt/Nadwyżka	- 3 041 952	1 123 818	- 2 815 619	- 13 150 675	- 9 609 671
2. Plan po zmianach na ostatni dzień roku					
Dochody ogółem	97 984 928	98 642 097	97 277 434	106 754 774	102 713 201
Wydatki ogółem	106 225 908	100 837 110	96 433 907	115 539 944	119 807 460
Deficyt/Nadwyżka	- 8 240 980	- 2 195 013	843 526	- 8 785 171	- 17 094 259
3. Wykonanie					
Dochody ogółem	90 045 485	96 677 817	99 656 151	104 921 252	98 366 482
Wydatki ogółem	97 569 189	91 892 258	91 037 423	102 802 924	109 984 828
Deficyt/Nadwyżka	- 7 523 704	4 785 559	8 618 728	2 118 328	- 11 618 346
I Wskaźnik zmian budżetu (2:1)					
Dochody ogółem	13%	11%	8%	19%	11%
Wydatki ogółem	18%	15%	4%	13%	17%
Deficyt/Nadwyżka	171%	-295%	-130%	-33%	78%
II Wskaźnik wykonania budżetu (3:2)					
Dochody ogółem	-8%	-2%	2%	-2%	-4%
Wydatki ogółem	-8%	-9%	-6%	-11%	-8%
Deficyt/Nadwyżka	-9%	-318%	922%	-124%	-32%

Źródło: Na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetu miasta Radzionków.

Załącznik B

Formularz ankiety wypełniony przez skarbnika gminy Radzionków

Szanowni Państwo,

Nazywam się Martyna Szymańska i jestem studentką II roku studiów magisterskich na kierunku Finanse i Rachunkowość Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Na potrzeby przygotowania pracy magisterskiej prowadzę badanie mające na celu uzyskanie informacji o planowaniu budżetowym w gminie Radzionków.

Zwracam się z uprzejmą prośbą o wypełnienie ankiety.

Z góry dziękuję za poświęcony czas i udział w badaniu.

W każdym pytaniu proszę zaznaczyć jedną najbardziej pasującą opcję. Jeżeli w pytaniu zostanie wskazana taka ewentualność, proszę o udzielenie więcej niż jednej odpowiedzi.

1. Kto koordynuje proces planowania budżetu w gminie Radzionków?
 - ☐ wyodrębniona organizacyjnie, wyspecjalizowana komórka (referat, dział, biuro):
 - ☐ osoba/ osoby z wyodrębnionym lub dodatkowym zakresem czynności, umiejscowione w komórkach finansowo-księgowych podległych skarbnikowi
 - ☐ skarbnik
 - ☐ inny podmiot:
2. Jaki okres obejmuje planowanie budżetu?
 - ☐ tylko okres następnego roku budżetowego i ewentualnie prognozę długu publicznego
 - ☐ okresy dłuższe niż jeden rok, z obowiązującym budżetem zawsze na kolejny rok budżetowy
 - ☐ okresy dłuższe niż jeden rok, z obowiązującym budżetem zawsze na kolejny rok budżetowy, z tym że prognozy na kolejne lata są dokonywane w szczególności mniejszej niż budżet na kolejny rok
3. Jakie narzędzie wykorzystywane jest w przypadku planowania długoterminowego (można wskazać więcej opcji):
 - ☐ Wieloletni Program Inwestycyjny
 - ☐ Wieloletni Plan Finansowy
 - ☐ budżet wieloletni
 - ☐ inne (np. plan rozwoju lokalnego, budżet zadaniowy, wieloletni plan rozwoju, strategię rozwoju):
4. Czy w przypadku podejmowania decyzji o realizacji nowych zadań brane są pod uwagę ich skutki finansowe w okresach dłuższych niż jeden rok (skutki dla budżetów następnych lat)?
 - ☐ tak
 - ☐ nie
5. W przypadku finansowania wydatków niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach z zewnętrznych źródeł finansowania (kredyty, pożyczki):
 - ☐ dokonuje się prognoz o realnych możliwościach wygenerowania wolnych środków na spłatę długu
 - ☐ nie dokonuje się prognoz o realnych możliwościach wygenerowania wolnych środków na spłatę długu, ze względu na ich wątpliwą wartość
 - ☐ decyzje o zadłużeniu podejmowane są na podstawie ustawowych wskaźników dopuszczalnych limitów zadłużenia
 - ☐ nie zakłada się zaciągania długu ze względu na całkowity brak możliwości jego spłaty

6. W przypadku podejmowania decyzji o realizacji nowych lub kontynuowanych zadaniach brane są pod uwagę:
- analizy kształtowania się dochodów/ przychodów lub wydatków/ kosztów danych zadań w przeszłości
 - analizy i prognozy kształtowania się dochodów/ przychodów lub wydatków/ kosztów danych zadań w przyszłości
 - analizy dotyczące określenia realnych możliwości ich finansowania z uwzględnieniem cyklu inwestycyjnego oraz eksploatacyjnego
 - analizy kosztów i korzyści z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społeczeństwa
 - niedokonywane są żadne analizy dziedzinowe
 - decyzje podejmowane są w sposób uznaniowy w zależności od punktu widzenia osób podejmujących decyzje lub w wypadku nacisków politycznych
7. Czy w Państwa opinii w uchwale budżetowej powinny być zawarte:
- tylko elementy, które wynikają z wymogów ustawowych w zakresie zawartości uchwały budżetowej w ujęciu tylko klasyfikacji budżetowej
 - oprócz minimum ustawowego, część opisowa budżetu, ale tylko co do rodzaju dochodów i zawartych w budżecie kierunków wydatkowania, które są ucytelnieniem klasyfikacji budżetowej
 - oprócz zakresu minimum ustawowego i części opisowej budżetu, analizy i prognozy dotyczące szacowanych kosztów i efektów wynikających z kierunków wydatkowania środków budżetowych
8. Jakie stosowano metody planowania budżetowego w okresie 2019-2023, planując budżet w zakresie środków własnych:
- przyrostowe (historyczne) – równania wydatków do prognozowanych dochodów
 - przyrostowe (historyczne) – równania dochodów do planowanych wydatków
 - nieprzyrostowe (nowoczesne) – budżetowanie od zera
 - nieprzyrostowe (nowoczesne) – budżet zadaniowy
 - inne:
 - mieszane – metody historyczne i nowoczesne
- Jeżeli wybrali Państwo w poprzednim pytaniu opcję „mieszane”, proszę przejść do kolejnych dwóch pytań, jeżeli nie, to proszę je pominąć i przejść do pytania nr 11.
9. W aspekcie wydatków w zakresie środków własnych:
- budżet bieżący planowany jest na podstawie metod przyrostowych, a budżet majątkowy w oparciu o metody nieprzyrostowe
 - zadania powtarzające się planowane są na podstawie metod przyrostowych, a zadania nowe w oparciu o metody nieprzyrostowe
 - zadania planowane są na podstawie innej metody:
10. W aspekcie dochodów w zakresie środków własnych:
- dochody powtarzające się planowane są na podstawie metod przyrostowych, a dochody nowe w oparciu o metody nieprzyrostowe
 - dochody powtarzające się planowane są na podstawie przypisu/naliczenia, a dochody nowe w oparciu o metody nieprzyrostowe
 - zadania planowane są na podstawie innej metody:
11. Jaki jest cel stosowania przez Państwa metody:
- osiągnięcie maksymalnego efektu przy danych nakładach
 - wykorzystanie minimalnych nakładów, by osiągnąć zamierzony efekt
12. Czy wybrana metoda jest skuteczna pod względem zapewnienia celu, którym może być:
- poszukiwanie oszczędności w związku z ograniczonymi lub kurczącymi się zasobami finansowymi jednostki
 - lepsza alokacja środków publicznych

- eliminacja uznaniowości w podejmowaniu decyzji o realizacji zadań publicznych
 - ograniczenie wpływu politycznego na decyzje w zakresie realizacji zadań
 - zwiększenie efektów z angażowanych środków publicznych w realizacji zadań
 - zwiększenie kontroli wydatkowanych środków publicznych
13. Który ze scenariuszy jest zakładany przy planowaniu dochodów budżetowych:
- optymistyczny
 - realistyczny
 - pesymistyczny
14. Który ze scenariuszy jest zakładany przy planowaniu wydatków budżetowych:
- optymistyczny
 - realistyczny
 - pesymistyczny
15. Jakie czynniki wpłynęły na odchylenia od pierwotnego budżetu w zakresie dochodów budżetowych w ostatnich kilku latach (można wskazać więcej opcji):
- niedostosowane planowanie (zbyt ostrożnościowe/ zbyt optymistyczne)
 - zmiana podstaw prawnych do pobierania dochodów (np. zmiana progów podatkowych)
 - pandemia COVID-19
 - ponadplanowa inflacja
 - przesunięcie na lata późniejsze wpływu dotacji, subwencji
 - decyzja o zmianie kwoty dotacji, subwencji
 - inne:
16. Jakie czynniki wpłynęły na odchylenia od pierwotnego budżetu w zakresie wydatków budżetowych w ostatnich kilku latach (można wskazać więcej opcji):
- ponadplanowa inflacja
 - COVID-19
 - przypisanie nowych zadań, podjęcie nowych przedsięwzięć inwestycyjnych
 - zmniejszenie wydatków bieżących kosztem zmniejszenia jakości usług
 - zwiększenie wydatków bieżących celem poprawy jakości usług
 - rezygnacja z zadań, zmniejszenie ilości usług, rezygnacja z przedsięwzięć inwestycyjnych
 - zmiana w ilości jednostek budżetowych
 - inne:
17. Czy w Państwa opinii pomiary skuteczności i efektywności oraz wypływające z nich oceny i wnioski powinny być wykorzystywane:
- tylko *ex post* (wnioski odnośnie systemu pomiaru i stopnia realizacji celów i zadań zawartych w uchwalonym budżecie)
 - również *ex ante* (wnioski odnośnie kolejnego budżetu)
18. Czy w Państwa ocenie planowanie budżetowe wpływa na wykonywanie budżetu?
- tak, ponieważ wysokość prognozowanych dochodów determinuje planowane wydatki
 - nie, ponieważ z chwilą pojawienia się potrzeby wydatkowania środków dokonuje się zmiany w planie wydatków
19. Czy w Państwa ocenie zmiany w trakcie wykonywania budżetu zmniejszają znaczenie planowania budżetowego?
- tak, ponieważ zmiany w planie budżetowym mogą być dokonane w każdym czasie wykonywania budżetu,
 - nie, ponieważ zachodzi konieczność dostosowania planu do realnego wykonania.

BUDGET PLANNING IN THE MUNICIPALITY EXEMPLIFIED BY THE CITY OF RADZIONKÓW

ABSTRACT

PURPOSE: Analysis and assessment of the process and quality of budget planning on the example of a selected commune.

DESIGN/METHOD: Study of domestic and foreign literature on the subject, analysis of national and EU legal acts regarding public finances and the functioning of local government units, own survey research, elements of comparative analysis.

RESULTS/FINDINGS: The article uses the case study method, therefore in the first part of the research a comparative analysis was carried out regarding the plan and implementation of budget resolutions, based on the annual reports on the implementation of the budget of the city of Radzionków from 2019-2023. Based on the calculated budget indicators, the differences between the planned budget and its actual implementation were shown. Using our own survey research, budget planning methods in the Radzionków commune were identified. Factors that cause deviations from the original budget in terms of budget expenditures and revenues were also indicated. According to the results of the conducted research, the quality of budget planning in the examined commune was determined.

ORIGINALITY/VALUE: The conducted research allowed obtaining an answer to the research question regarding the budget planning process in the selected commune and its quality. The issues considered in the practical aspect have not been developed more broadly in the literature on the subject, therefore the article is a kind of introduction and encourages further analysis of the problem undertaken in other studies.

KEYWORDS: municipal budget planning, budget planning methods, revenues and expenses of municipalities.

JEL: H50, H61, H68.