

Spis treści

Wstęp	11
-----------------	----

Rozdział 1

Przesłanki zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego	15
--	-----------

1.1. Ogólne warunki skutecznego zarządzania działalnością władz samorządowych	15
1.2. Szczególny charakter jednostek samorządowych w procesie zarządzania	19
1.3. Budżet a system zarządzania	21
1.4. Znaczenie budżetowania w zarządzaniu finansami samorządowymi	24

Rozdział 2

Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego	29
--	-----------

2.1. Pieniężne warunki działalności jednostek samorządu terytorialnego	29
2.2. Uniwersalny charakter instytucji budżetu	31
2.3. Funkcje budżetu w zarządzaniu działalnością jednostek samorządowych	32
2.4. Metody tworzenia budżetu	34
2.4.1. Charakterystyka ogólna	34
2.4.2. Metoda dochodowa	35
2.4.3. Metoda wydatkowa	36
2.5. Rodzaje budżetów	37
2.5.1. Systematyka ogólna	37
2.5.2. Budżet planistyczny	38
2.5.3. Budżet memoriałowy	39
2.5.4. Budżet kasowy	40
2.5.5. Budżet bieżący i budżet kapitałowy	40

2.5.6.	Budżet dochodów	41
2.5.7.	Budżet wydatków	42
2.5.8.	Budżet globalny	44
2.6.	Znaczenie wydatków samorządowych	45
2.6.1.	Przesłanki	45
2.6.2.	Rodzaje wydatków	47
2.7.	Problem racjonalizacji wydatków publicznych — dylematy alokacyjne	50
2.7.1.	Efektywność wydatków publicznych	50
2.7.2.	Oszczędności w wydatkach publicznych	52
2.7.3.	Metody racjonalizacji wydatków publicznych	53
	Zagadnienia ogólne	53
	Metoda popytowa	54
	Metoda podażowa	55
	Metoda quasi-rynkowa	55
2.8.	Programowanie budżetowe	56

Rozdział 3

Doświadczenia z metodami budżetowania w wybranych krajach zachodnich

		59
3.1.	Przegląd metod programowania budżetowego	59
3.2.	Programowanie budżetowe	60
3.3.	Metoda analizy kosztów i korzyści	61
3.4.	Metoda budżetowania od zera	62
3.5.	Stany Zjednoczone	64
3.5.1.	W kierunku mierzenia efektywności wydatków	64
3.5.2.	Trudności z wdrażaniem programowania budżetowego	65
3.6.	Wielka Brytania	68
3.6.1.	Charakterystyka ogólna systemu administracji	68
3.6.2.	Źródła zasilania finansowego władz lokalnych	69
3.6.3.	Standardowa ocena potrzeb wydatkowych	60
3.6.4.	Podatek lokalny	70
3.6.5.	Subwencja	73
3.6.6.	Zasady wydatkowania środków publicznych	74
	Finansowanie wydatków bieżących	74
	Finansowanie wydatków kapitałowych	75
3.6.7.	Wykorzystanie budżetu do zarządzania jednostkami samorządowymi	76
3.6.8.	Plan Optymalnych Korzyści	77
3.6.9.	Funkcjonowanie systemu budżetowania na podstawie obserwacji	81

Rozdział 4

Koncepcje wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządowymi w Polsce

	85
4.1. Rodzaje budżetów stosowanych przez JST	85
4.2. Budżet zadaniowy	88
4.2.1. Charakterystyka koncepcji	88
4.2.2. Kategoria zadania budżetowego	89
4.2.3. Systematyka zadań	90
4.2.4. Elementy zadania budżetowego	93
4.2.5. Zasady tworzenia budżetu zadaniowego	94
Przegląd ogólny	94
Zasada ustalania priorytetów	95
Zasada szczególności planowanych zadań	97
Zasada parametryzacji celów	98
Zasada parametryzacji zadań	99
Zasada ewidencji i rozliczania kosztów zadań	102
Zasada porównywania nakładów z efektami	103
Zasada delegowania odpowiedzialności	104
Zasada komunikacji ze społeczeństwem	106
Zasada obiektywizacji decyzji finansowych	108
Zasada identyfikacji realizatorów z budżetem zadaniowym	111
4.3. Model zarządzania zintegrowanego	112
4.4. Budżet celów i efektywności	117
4.4.1. Charakterystyka koncepcji	117
4.4.2. Struktura budżetu celów i efektywności	117
4.5. Alokacja środków w zależności od metody budżetowania	118

Rozdział 5

Eksperymenty w polskich gminach — wyniki badań

	124
5.1. Zakres i metoda badań	124
5.2. Budżet gminy w nowych warunkach	126
5.3. Tradycyjne metody budżetowania na szczeblu gminy	129
5.4. Koncepcyjne i logistyczne wsparcie amerykańskie dla eksperymentujących gmin	130
5.5. Początki reform budżetowania w Polsce	131
5.6. Reformy budżetowania prowadzone w ramach Programu LGPP	134
5.6.1. Zakres eksperymentów	134
5.6.2. Wdrażanie budżetu zadaniowego	136
5.6.3. Gminy po wdrożeniu budżetu zadaniowego	138
5.6.4. Inne formy eksperymentowania	142

Rozdział 6	
Reformy budżetowe na przykładzie Krakowa	
i Poznania	
	145

6.1.	Uzasadnienie wyboru przypadków	145
6.2.	Analiza przypadku Krakowa	146
6.2.1.	Przesłanki reformy metod budżetowania	146
6.2.2.	Charakterystyka pierwszych prób reform	147
6.2.3.	Charakterystyka zasadniczego procesu wdrażania budżetu zadaniowego	149
6.2.4.	Doskonalenie narzędzi budżetowania	152
6.2.5.	Ocena rezultatów reformy	155
6.3.	Analiza przypadku Poznania	157
6.3.1.	Przesłanki reformy metod budżetowania	157
6.3.2.	Charakterystyka pierwszych prób reform	158
6.3.3.	Charakterystyka zasadniczej fazy procesu wdrażania budżetu zadaniowego	159
6.3.4.	Ocena rezultatów reformy	165

Rozdział 7	
Tradycyjne budżetowanie w gminach — wyniki badań	
	167

7.1.	Zakres badań	167
7.2.	Ogólna charakterystyka badanych gmin	168
7.3.	Charakterystyka budżetów badanych gmin	169
7.4.	Źródła finansowania deficytów budżetowych	172
7.5.	Wartość majątku badanych gmin	173
7.6.	Struktura organizacyjna badanych gmin	174
7.7.	Ocena procesu budżetowania	174

Rozdział 8	
Możliwości zastosowania budżetu zadaniowego	
w zarządzaniu powiatem	
	184

8.1.	Podstawy prawne funkcjonowania powiatów	184
8.2.	Podstawy prawne procedury budżetowej powiatów	186
8.3.	Zmiany w klasyfikacji budżetowej — w kierunku budżetu zadaniowego	190
8.4.	Zmiany w planie budżetowym a zarządzanie działalnością powiatu	191
8.5.	Zakres zadań realizowanych przez powiaty	193
8.6.	Budżet powiatu jako narzędzie zarządzania	196
8.6.1.	Ograniczenia po stronie wydatkowej	196
8.6.2.	Ograniczenia po stronie dochodowej	197

Rozdział 9

Wykorzystanie budżetu w zarządzaniu powiatem

— wyniki badań 206

9.1.	Charakterystyka metody	206
9.2.	Ogólna charakterystyka badanych powiatów	207
9.3.	Charakterystyka budżetów powiatów	210
9.4.	Ocena procesu budżetowania w badanych powiatach	224

Rozdział 10

Zarządzanie gminą i powiatem

a granice zaciągania długu 232

10.1.	Znaczenie możliwości zaciągania długu	232
10.2.	Równoważenie budżetu JST w Polsce	234
10.3.	Granice zadłużania się JST w Polsce	236
10.4.	Kompetencje organów JST do zaciągania długu publicznego	239
10.5.	Badanie możliwości spłaty długu przez JST	239

Rozdział 11

Warunki rozwoju nowatorskich metod budżetowania

w Polsce 242

11.1.	Przesłanki zmian	242
11.2.	Korzyści z wdrożenia budżetu zadaniowego	245
11.3.	Trudności w reformowaniu procesu budżetowania	250
11.3.1.	Problem i skutki inercji metod budżetowania w JST	250
11.3.2.	Ryzyko polityczne	252
11.3.3.	Trudności kadrowe	253
11.3.4.	Trudności wynikające z niesprawnego systemu informacji	254
11.3.5.	Istota barier psychologicznych	256
11.4.	Instytucjonalne warunki postępu w metodach budżetowania	258
11.4.1.	Program reformy budżetowania w sektorze publicznym	258
11.4.2.	Stabilizacja systemu dochodów jednostek samorządowych	258
11.4.3.	Adekwatność środków finansowych do zadań	259
11.4.4.	Swoboda w kształtowaniu wydatków	260

Bibliografia	262
------------------------	-----

Aneks — Wzór instrukcji planowania zadań budżetowych wraz z formularzami z 1997 r.	264
--	-----