

5 Procesy budżetowe w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce

Niniejszy rozdział analizuje wybrane aspekty procesów budżetowania w jednostkach samorządu szczebla lokalnego¹ w Polsce w odniesieniu do Rekomendacji Rady OECD dotyczącej zarządzania budżetem. W rozdziale omawiane są główne elementy rozwiązań instytucjonalnych w zakresie finansów publicznych na poziomie jednostek samorządu lokalnego, takie jak kształt reguł fiskalnych oraz kluczowe wyzwania dla utrzymania zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej. Przedstawiono przegląd cyklu budżetowego na szczeblu lokalnym. Bazując na powyższych danych, rozdział ten koncentruje się na poprawie mechanizmów budżetowych, które wspierają dostosowanie budżetowania do priorytetów strategicznych wykraczających poza roczny cykl decyzyjny, w tym na szerszym wykorzystaniu budżetu średniookresowego i budżetu zadaniowego. Ponadto, przeanalizowano aspekt włączania mieszkańców w proces budżetowania, w szczególności poprzez formułę budżetu partycypacyjnego.

Wprowadzenie

W przypadku wszystkich poziomów władzy budżet jest centralnym dokumentem programowym określającym sposób finansowania działalności publicznej oraz sposób ustalania priorytetów i osiągania celów rocznych i wieloletnich poprzez alokację środków. Budżet, zwłaszcza o wymiarze średniookresowym, jest narzędziem planowania oraz odzwierciedleniem działań i priorytetów władz. Budżet, aby był skuteczny, strategiczny, przejrzysty i cieszył się zaufaniem obywateli, wymaga należytego zarządzania na wszystkich poziomach władz publicznych.

Na potrzeby niniejszego przeglądu, obejmującego jednostki samorządu lokalnego w Polsce, wybrano kluczowe obszary zarządzania budżetem, w których poczyniono postępy lub w których wprowadzenie usprawnień lub szersze wykorzystanie narzędzi budżetowych uważa się za korzystne. W ramach niniejszej oceny zbadano wybrane obszary pod kątem odpowiednich zasad zawartych w Rekomendacji Rady OECD dotyczącej zarządzania budżetem (OECD, 2015^[1]) i podkreślono dobre praktyki OECD.

Rekomendacja Rady OECD dotycząca zarządzania budżetem (OECD, 2015^[1]) stanowi, że budżety powinny być ściśle powiązane ze średniookresowymi priorytetami strategicznymi. Powiązanie to uzyskujemy dzięki wprowadzeniu struktury budżetu lepiej skorelowanej z celami określonymi w strategii. Skuteczny system budżetowania średnioterminowego, wykraczającego poza tradycyjny cykl roczny, wspiera powiązania między budżetami a planami i programami. Budżet średnioterminowy jest uzupełniającym budżetem opartym na programach rozwojowych i jest budżetem zadaniowym. Budżetowanie średniookresowe zapewnia przewidywalność w kształtowaniu polityki i wspiera stabilność finansową.

Zgodnie z ósmą zasadą Rekomendacji OECD narzędzia budżetowania programowego i budżetowania zadaniowego mają kluczowe znaczenie dla okresowej oceny stopnia osiągania celów rozwoju (OECD, 2015^[1]). Podjęcie kroków w kierunku wdrożenia lub szerszego wykorzystania tych narzędzi uważa się za istotne dla poprawy procesu zarządzania budżetem.

Niedawne doświadczenia podkreślają istotę budżetowania jako elementu zwiększającego zaufanie między władzami i obywatelami (OECD, 2017^[2]). Dla zapewnienia akceptacji i większej rozliczalności piąta zasada rekomendacji OECD wzywa władze publiczne do stworzenia warunków dla „włączającej, partycypacyjnej i realnej debaty na temat wyborów budżetowych” (OECD, 2015^[1]). W tym kontekście w rozdziale omówiono główną innowację w zakresie zarządzania publicznego w JST, tj. budżety partycypacyjne (zwane również obywatelskimi -*przyp. tłum.*).

Niniejszy rozdział opisuje - po pierwsze - główne elementy rozwiązań instytucjonalnych w zakresie finansów publicznych na szczeblu lokalnym, takie jak struktura reguł fiskalnych oraz określa kluczowe wyzwania dla polityk budżetowych w perspektywie średnioterminowej. Po drugie, przedstawia przegląd cyklu budżetowego, w tym proces formułowania, zatwierdzania, realizacji i nadzoru budżetu. W oparciu o powyższe dane, identyfikuje mechanizmy budżetowe wspierające ukierunkowania budżetów na priorytety strategiczne w celu zapewnienia powiązania procesu planowania z niezbędnymi środkami finansowymi. W związku z tym omówiono narzędzia obejmujące średniookresowe ramy wydatków i budżet zadaniowy (*ang. performance budgeting*). Ponadto zbadano włączający, partycypacyjny charakter procesu budżetowego. W szczególności przeanalizowano wykorzystanie budżetu partycypacyjnego na poziomie lokalnym dla zwiększenia uczestnictwa i stopnia wpływu obywateli oraz zaufania do władz lokalnych. Wreszcie, rozdział zawiera rekomendacje dotyczące przyszłego rozwoju zarządzania budżetem na szczeblu lokalnym.

Należy pamiętać, w szczególności w odniesieniu do analizy i zaleceń, o dużych różnicach między samorządami w Polsce pod względem wielkości populacji, potencjału administracyjnego, sytuacji gospodarczej i położenia geograficznego, zwłaszcza dostępności do miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) [patrz szerzej – rozdział „Wprowadzenie”]. Chociaż w niniejszym raporcie rozróżnia się trzy kategorie dostępności do MOF, a mianowicie gminy leżące w obrębie MOF (duże i małe), gminy leżące poza MOF (duże i małe) o wysokiej dostępności oraz gminy leżące poza granicami MOF o niskiej dostępności, to do celów budżetowych ocena i zalecenia są zasadniczo skierowane do wszystkich samorządów. Wynika to z

tego, że Ustawa o finansach publicznych ma zastosowanie do wszystkich jednostek samorządu, a nacisk położony jest na instytucjonalne aspekty budżetowania. Niemniej jednak jednym z ważnych wymiarów zróżnicowania między samorządami, który uwzględnia się w zaleceniach dotyczących budżetowania, jest wielkość i odpowiadająca jej zdolność administracyjna danej jednostki samorządu lokalnego.

Wymagające otoczenie budżetowe dla samorządów lokalnych

Kontekst instytucjonalny

Jak omówiono bardziej szczegółowo w Rozdziale 6, poświęconym wielopoziomowemu zarządzaniu, samorząd terytorialny w Polsce opiera się na strukturze trzypoziomowej obejmującej 16 województw, 314 powiatów i 2478 gmin. Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za jedną trzecią wszystkich wydatków publicznych (Statistics Poland, 2019^[3]). Z ponad 80% udziałem w 2018 r. budżety gmin i miast na prawach powiatu reprezentują największą część całkowitych wydatków publicznych zarządzanych na szczeblu samorządowym, co odzwierciedla większą liczbę zadań realizowanych przez te jednostki. W 2018 r. skonsolidowany dług brutto sektora samorządowego wyniósł 3,6% produktu krajowego brutto (PKB) (Statistics Poland, 2019^[3]).

Gminy ponoszą główną odpowiedzialność za rozwój lokalny, w tym planowanie przestrzenne, zarządzanie nieruchomościami, mieszkalnictwo, usługi społeczne, opiekę nad małymi dziećmi, edukację na poziomie podstawowym i średnim, sport, kulturę i ochronę środowiska. Gminy zarządzają również infrastrukturą, w tym drogami, zaopatrzeniem w wodę i zbiórką odpadów. Ponadto realizują one zadania „zlecone”, wynikające z przepisów prawa lub indywidualnych umów - traktowane jako „zadania rządowe realizowane przez samorząd z wydzielonym finansowaniem i bardziej ścisłym nadzorem. Z perspektywy budżetowej gminy są mniej zależne od transferów z budżetu państwa niż powiaty i województwa, a ponadto mają możliwości nakładania podatków lokalnych i szerszego wykorzystywania własnych środków na realizację własnych inicjatyw.

Dochody samorządów terytorialnych pochodzą głównie z czterech źródeł: i) własne dochody podatkowe (pobierane w ramach ograniczonych uprawnień podatkowych zgodnie z ustalonymi na poziomie krajowym stawkami maksymalnymi) oraz własne dochody niepodatkowe (taryfy i opłaty dla użytkowników; dochody z tytułu własności nieruchomości, leasingu i sprzedaży, w tym dochody ze spółek komunalnych); ii) udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (24% ogółu dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) (Statistics Poland, 2019^[3]); oraz iii) dotacje, w tym dotacje ogólnego przeznaczenia (subwencje) i dotacje warunkowe (lub celowe) (22% i 34% ogółu dochodów samorządów terytorialnych) (Statistics Poland, 2019^[3]). Oprócz dotacji z budżetu państwa, te ostatnie obejmują środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej (UE) (np. funduszy strukturalnych i spójności).

Gminy, jako jedyny poziom samorządu terytorialnego, uprawnione są do nakładania podatków, w tym – najważniejszego - podatku od nieruchomości (5,5% całkowitych dochodów gmin w 2018 r. niepochodzących z budżetu państwa) (Statistics Poland, 2019^[3]). Wysokość podatków i opłat lokalnych jest ustalana przez każdą gminę, ale musi być zgodna z ramami i górnymi stawkami podatkowymi przewidzianymi przez ustawodawstwo krajowe.

Współdzielone dochody podatkowe na szczeblu JST pochodzą z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (20% całkowitych dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) i podatku dochodowym od osób prawnych (4% całkowitych dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) (Statistics Poland, 2019^[3]). Udziały w podatkach dochodowych są rozdzielane pomiędzy wszystkie trzy poziomy samorządu terytorialnego zgodnie z ustalonym ustawowo odsetkiem całkowitych wpływów zebranych na terytorium danej jurysdykcji podatkowej. Wśród nich gminy mają największy udział w transferze podatku dochodowego od osób fizycznych, a samorządy wojewódzkie największy udział w podatku dochodowym od osób

prawnych. Tym samym, gminy są zachęcane do zwiększania liczby mieszkańców, a władze wojewódzkie do wspierania przedsiębiorczości.

Subwencja ogólna (22% całkowitych dochodów samorządów terytorialnych w 2018 r.) składa się z czterech głównych udziałów: edukacyjnego, wyrównawczego, równoważącego i regionalnego. Pomimo tych rozgraniczeń, gminy mogą wydatkować te środki wedle własnego uznania - nie są one przypisane do konkretnego celu. Udział części oświatowej przeznaczonej na finansowanie wydatków oświatowych, w tym wynagrodzeń jest zdecydowanie największy w ramach subwencji ogólnej, stanowiąc ponad 17% wszystkich dochodów samorządów lokalnych w 2018 roku. Część wyrównawcza subwencji ogólnej jest przeznaczona dla wszystkich jednostek samorządu lokalnego o potencjale podatkowym poniżej średniej, spełniających określone ustawą szczegółowe kryteria. Ostatnia grupa dotacji warunkowych, czyli celowych (34% ogółu dochodów samorządów w 2018 r.) związana jest z zadaniami zleconymi lokalnym samorządom przez administrację rządową; najważniejsze z nich to środki na pomoc społeczną. Dotacje z UE są ujęte w ramach dotacji celowych.

Zasady fiskalne

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ufp), ogólną zasadą dla wszystkich JST jest to, że wydatki bieżące zaplanowane na rok budżetowy, nie mogą być wyższe od sumy dochodów bieżących, nadwyżki budżetowej z poprzedniego roku oraz środków nieprzypisanych (Polish Government, 2009^[4]). Innymi słowy, gminy przestrzegają zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu rocznego i dążą do osiągnięcia nadwyżki operacyjnej, a także są zobowiązane do posiadania niewielkiej rezerwy (0,1 do 1%). Ponadto, wcześniej obowiązywała ogólna zasada, że całkowite zadłużenie każdego samorządu nie mogło przekraczać 60% dochodów na koniec roku, a odsetki nie mogły przekraczać 15% dochodów. Od 2014 r. obowiązuje nowa zasada, która pozwala na większą elastyczność kosztem większej złożoności. Nowa reguła stanowi, że dług ma być wykorzystany na działalność inwestycyjną władz samorządowych i wprowadza indywidualny wskaźnik określający maksymalne dozwolone kwoty spłaty zadłużenia dla każdej gminy (będący średnią z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem). Od roku 2020, indywidualny wskaźnik zadłużenia jest wyliczany na podstawie danych z ostatnich siedmiu lat budżetowych.

Jeżeli samorząd lokalny przygotowuje budżet i wieloletnią prognozę finansową (WPF) niezgodne z indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia i (lub) zasadą zrównoważenia budżetu, regionalna izba obrachunkowa (RIO) wzywa do opracowania i uchwalenia trzyletniego programu postępowania naprawczego/planu przedsięwzięć naprawczych (art. 240a Ufp). Program postępowania naprawczego musi zawierać: i) analizę stanu finansów, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; ii) plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia; iii) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania (Kowalska, 2018^[5]). Jeśli program postępowania naprawczego zostanie zatwierdzony przez RIO, budżet może zostać uchwalony bez zgodności z regułą równowagi budżetu i indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. W przypadku nieopracowania przez samorząd programu postępowania naprawczego lub niezaakceptowania programu przez RIO, zostanie ustalony przez RIO program naprawczy oraz odpowiedni budżet, z pominięciem prezydenta/burmistrza/wójta i rady gminy/miejskiej (Zawadzka-Pąk, 2014^[6]).

Generalnie samorządy lokalne podlegają ścisłym regułom fiskalnym z jasno określonym mechanizmem korygującym, które z kolei są zgodne z Rekomendacjami OECD dotyczącymi zarządzania budżetem (OECD, 2015^[1]). Stanowią one jasne i rzetelne ograniczenia dla polityki budżetowej oraz zobowiązanie do prowadzenia zdrowej i zrównoważonej polityki budżetowej. Jednakże, podobnie jak w wielu innych ramach fiskalnych na szczeblu niższym niż krajowy, reguły fiskalne na szczeblu lokalnym nie uwzględniają cyklu gospodarczego i w związku z tym istnieje ryzyko, że mogą mieć charakter procykliczny.

Wyzwania dla zachowania zdrowej polityki budżetowej JST

Jak wskazano w pierwszym rozdziale, Polska stoi w obliczu poważnych wyzwań, takich jak starzenie się społeczeństwa, niski wskaźnik urodzeń, zmniejszająca się liczba osób pracujących, migracje, zanieczyszczenie środowiska, które w konsekwencji rodzą obawy o stabilność fiskalną państwa. Opierając się na wnioskach z badania ankietowego OECD, przeprowadzonego we współpracy ze Związkiem Miast Polskich w ramach tego projektu, kwestie te bezpośrednio przekładają się na wyzwania dla samorządów zależnie od ich struktury społeczno-ekonomicznej i położenia geograficznego pod względem ich dostępności do MOF. Wyzwania te znajdują również odzwierciedlenie w rosnącym w ostatnich latach ryzyku nie zrównoważenia części bieżącej budżetów. Co więcej, w momencie sporządzania niniejszego raportu samorządy w Polsce zmagają się z dodatkowymi obowiązkami i presją w związku z pandemią COVID-19, co jeszcze bardziej zwiększyło niepewność i uwypukliło wyzwania gospodarcze i budżetowe w perspektywie krótko- i średnioterminowej. W świetle celu budżetowego, jakim jest przedstawienie zrównoważonego budżetu i stabilnego zadłużenia, władze samorządowe stoją przed kluczowymi wyzwaniami prowadzenia zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średniookresowej:

- **Dochody**
 - Niższe udziały w podatkach budżetu państwa w wyniku reformy z 2016 r., która obniżyła podatek dochodowy od osób fizycznych na poziomie krajowym.
 - Niepewność dochodów w związku z reformami na szczeblu krajowym.
 - Rosnąca niepewność dochodów w związku z inwestycjami publicznymi wspieranymi przez fundusze unijne.
- **Wydatki**
 - Zwiększenie odpowiedzialności za edukację: Skala (współ)finansowania edukacji jako kluczowego obszaru polityki władz lokalnych została zwiększona po reformie oświaty w 2016 r., co spowodowało gwałtowny i trwały wzrost wydatków na edukację, przy jednoczesnym utrzymaniu znacznie niższej skali wzrostu transferów z budżetu krajowego na edukację.
 - Utrzymanie równowagi budżetowej: gminy muszą ograniczać wydatki lub zwiększyć zadłużenie w celu sfinansowania wydatków publicznych w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Oznacza to:
 - ryzyko braku wystarczających środków na inwestycje publiczne, co może prowadzić do systematycznego niedoinwestowania w perspektywie średniookresowej;
 - ryzyko wzrostu kosztów obsługi zadłużenia – wynika z konieczności rozkładania spłat długu na coraz dłuższe i odleglejsze terminy;
 - ryzyko związane z rosnącym finansowaniem inwestycji publicznych za pomocą obligacji, które może skutkować obawami o średnioterminową stabilność fiskalną i prowadzić do zwiększonej podatności na zmiany stóp procentowych.
 - Rosnące nakłady inwestycyjne z uwagi na coraz droższych dostawców usług i materiałów
 - Szybko rosnące w okresie ostatnich lat wydatki bieżące, związane z płacami i rosnącymi cenami energii oraz innych usług zamawianych przez władze lokalne

Oczywiście poszczególne samorządy doświadczają tych wyzwań w różnym stopniu - w zależności od ich wielkości, sytuacji gospodarczej, struktury branżowej, położenia geograficznego i ekspozycji na COVID-19. Podczas gdy miasta, tak różne jak: Katowice (292 000 mieszkańców, wewnątrz MOF), Międzyrzec Podlaski (16 800 mieszkańców, poza MOF z wysoką dostępnością) i Ziębice (8 700 mieszkańców, poza MOF z wysoką dostępnością) sygnalizowały te wyzwania, to z kolei przedstawiciele Płocka (120 000 mieszkańców, wewnątrz MOF) i Krotoszyna (40 400 mieszkańców, poza MOF z wysoką dostępnością) podkreślali potrzebę inwestowania w infrastrukturę transportową w celu utrzymania i poprawy dostępności i połączeń jako kolejne kluczowe wyzwanie.

W świetle presji konkurencyjnej po stronie podatków i ograniczonej autonomii władz lokalnych (np. podatek od nieruchomości i podatki od posiadania środków transportowych pow.3,5 t), możliwym wariantem poprawy sytuacji budżetowej i utrzymania zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej jest zwiększenie udziału samorządów lokalnych w dochodach i pewności dochodów w odniesieniu do transferów z budżetu państwa i udziału we wpływach z podatków państwowych. Co do pewności dochodów samorządy potrzebują stabilnych warunków operacyjnych, aby móc odpowiednio planować działania wykraczające poza roczny cykl budżetowy.

Propozycje dotyczące na przykład zwiększenia subwencji oświatowej lub udziału w podatkach dochodowych, jak również lobbowanie na rzecz stabilnego źródła dochodów w ogóle, powinny być rozpatrywane w ścisłej współpracy z rządem krajowym, a w szczególności z Ministerstwem Finansów. Regularny dialog dotyczący kwestii finansów publicznych na różnych szczeblach władzy powinien odbywać się na przykład w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego - wzmocnionej pod względem jej potencjału i funkcji doradczych. Ta wspólna komisja obejmuje właściwe ministerstwa krajowe oraz stowarzyszenia reprezentujące władze regionalne i lokalne (w tym Związek Województw RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP).

W ramach takiego regularnego dialogu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Polska może również rozważyć rozwiązanie problemu nierównowagi pionowej między wydatkami a dochodami własnymi na szczeblu lokalnym, aby zmniejszyć zależność od transferów rządu centralnego. Faktycznie, często podkreśla się, że coraz więcej obowiązków powierza się samorządom, co nie idzie w parze ze zwiększoną decentralizacją fiskalną (OECD, 2008^[7]; 2013^[8]; 2018^[9]). Jednym z możliwych wariantów mogłoby być powiązanie odpowiedzialności za wydatki z większą i bardziej zdecentralizowaną autonomią podatkową. Byłoby to korzystne dla polityki budżetowej i podkreślało znaczenie planowania średniokresowego, ponieważ odpowiedzialność budżetowa decydentów za zasoby własne wzrosłaby, a obywatele mieliby silniejszą motywację do oceny świadczonych lokalnie usług publicznych.

Proces budżetowy na poziomie jednostki samorządu lokalnego

Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, uchwalanym na rok kalendarzowy w postaci uchwały budżetowej. Uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej gmin. Projekt uchwały budżetowej jest omawiany przez radę gminy/miejską (czyli organ uchwałodawczy) i jednocześnie przedkładany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej (RIO). Zazwyczaj projekt uchwały budżetowej jest zatwierdzany przez radę do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Rada jest zaangażowana w proces budżetowy i ma dostęp do informacji budżetowych. Budżety samorządów są podawane do publicznej wiadomości w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej. Proces budżetowy obejmuje cztery etapy: opracowanie, zatwierdzenie, wykonanie i nadzór nad gospodarką finansową.

Opracowanie budżetu

Za przygotowanie projektu budżetu odpowiedzialny jest wyłącznie prezydent miasta (burmistrz, wójt), przy wsparciu skarbnika i wszystkich jednostek organizacyjnych. Rozpoczynając proces opracowywania budżetu na wiosnę, jednostki organizacyjne zazwyczaj przedkładają swoje budżety skarbnikowi do początku września. Następnie skonsolidowany projekt uchwały budżetowej musi zostać przedłożony radzie i RIO do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Ustawa o samorządzie gminnym (1990) i ustawa o finansach publicznych (2009) do niedawna nie przewidywały bezpośredniego udziału społeczeństwa w planowaniu wydatków publicznych, chociaż obywatele i grupy interesu są zaangażowani (zob. też Rozdział 8 dotyczący otwartego rządzenia). Na przykład w Kutnie grupy te uczestniczą w znacznym stopniu we wczesnej fazie tworzenia strategii, ale nie w

procesie zatwierdzania budżetu. W Płocku natomiast nie ma formalnego procesu, ale mieszkańcy mogą brać udział w posiedzeniach komisji rady i zgłaszać propozycje projektów. Ponadto przedstawiciele dzielnic Płocka bezpośrednio zgłaszają prezydentowi miasta swoje lokalne potrzeby. Jest to szczególnie istotne przy ustalaniu priorytetów dotyczących mniejszych inwestycji publicznych.

Zatwierdzenie budżetu

Władze lokalne są zobowiązane przedłożyć projekt uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy radzie dla zatwierdzenia oraz RIO do zaopiniowania. Po uzyskaniu opinii RIO na temat projektu uchwały budżetowej władze lokalne dzieli się opinią z radą przed zatwierdzeniem budżetu (art. 238 Ufp). Rada otrzymuje projekt uchwały budżetowej i zazwyczaj ma sześć tygodni na jego przedyskutowanie. W tym czasie rada z udziałem urzędników miejskich/gminnych analizuje i omawia budżet w komisjach przez okres od trzech do czterech tygodni, w tym przeprowadza przesłuchania ekspertów. Podczas posiedzeń komisji rada może zgłaszać wnioski i poprawki. Każdy wniosek i poprawka muszą wskazywać źródła finansowania. Sesje zatwierdzające budżet odbywają się pod koniec roku, a uchwalenie budżetu powinno nastąpić przed rozpoczęciem roku budżetowego.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach uchwalenie budżetu może nastąpić w trakcie roku budżetowego, jednak nie później niż do 31 stycznia. Do czasu uchwalenia budżetu gospodarka finansowa prowadzona jest w oparciu o projekt uchwały budżetowej przedłożony radzie. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej do końca stycznia, RIO ustala budżet do końca lutego (Zawadzka-Pąk, 2014^[6]).

Wykonanie budżetu

Samorząd lokalny realizuje budżet w ciągu roku budżetowego. Ogólny nadzór nad realizacją dochodów i wydatków sprawuje prezydent miasta (burmistrz lub wójt) przy pomocy skarbnika. W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej prezydent miasta (burmistrz lub wójt) przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach przyznaných dochodów i wydatków oraz o wysokości dotacji i transferów, umożliwiając tym jednostkom dostosowanie projektów planów finansowych, według określonych kodów klasyfikacji budżetowej. Postanowienia Ufp określają ogólne zasady gospodarki finansami publicznymi obowiązujące przy wykonywaniu budżetu w zakresie wykonalności, terminów, zamówień publicznych, rezerw budżetowych, wydatków nieprzewidzianych oraz wprowadzania zmian w trakcie realizacji budżetu.

Nadzór nad gospodarką finansową

Nadzór i kontrola gospodarki finansowej samorządu lokalnego prowadzone są przez odrębny organ, jakim są regionalne izby obrachunkowe (RIO). Polska zapowiedziała utworzenie RIO przy okazji uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 roku. RIO zostały powołane na mocy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w 1992 roku. W 1997 r. rola RIO znalazła umocowanie w konstytucji. Zadania RIO obejmują nadzór, kontrolę, opiniowanie, orzekanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz działalność instruktazową (Ramka 5.1).

Ramka 5.1. Funkcje regionalnych izb obrachunkowych

Do funkcji sprawowanych przez RIO należy nadzór, kontrola, opiniowanie, orzekanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz działalność instruktażowa.

W zakresie nadzoru jedynym kryterium jest legalność działań JST. RIO nie kontroluje merytorycznej zasadności wydatków publicznych. Nadzór obejmuje uchwały i regulaminy JST dotyczące procedury uchwalania budżetu, dokonywania zmian w budżecie, zaciągania zobowiązań, udzielania pożyczek, zasad i zakresu podziału dotacji, podatków, opłat i należności lokalnych, zatwierdzania wykonania budżetu, a także np. wieloletniej prognozy finansowej JST. W razie poważnego naruszenia procedur RIO stwierdza nieważność uchwały lub dyrektywy. W zakresie nadzoru budżetowego RIO posiada specjalne kompetencje: w razie nieuchwalenia budżetu przez JST do 31 stycznia ustala budżet do końca lutego.

Istnieją cztery kategorie kontroli przeprowadzanych przez RIO: pierwsza to kompleksowa kontrola obejmująca gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzana co najmniej raz na cztery lata; druga kategoria obejmuje kontrole problemowe, na przykład dotyczące zamówień udzielanych przez JST lub ich spółki zależne. Ponadto doraźne kontrole i audyty pokontrolne monitorują wdrażanie zaleceń z poprzednich kontroli. RIO przekazuje informacje wyjaśniające źródła i przyczyny błędów, ich zakres, osoby odpowiedzialne oraz propozycje usunięcia błędów i usprawnienia danej działalności. Informacja pokontrolna przekazywana jest do JST nie później niż w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu z kontroli. JST jest zobowiązana, w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu i informacji pokontrolnej poinformować RIO o wykonaniu zaleceń lub przyczynach odstępstw. JST może zgłosić zastrzeżenia do wniosków zawartych w informacji pokontrolnej. Sprawozdania z kontroli są publikowane.

RIO wydaje również opinie wspierające JST w procesie budżetowym. Opinie te dotyczą: a) sposobów wykupu papierów wartościowych lub spłat kredytów i pożyczek; b) sposobów finansowania deficytu budżetowego i przewidywanego zadłużenia; c) przedłożonych projektów budżetu; d) informacji o przedłożonych przez JST sprawozdaniach z wykonania budżetu za I półrocze roku budżetowego oraz sprawozdaniach rocznych; f) projektu wieloletniej prognozy finansowej.

W obrębie RIO działają również komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczące przypadków nieprzestrzegania zasad gospodarowania finansami publicznymi i udzielania zamówień publicznych. Ponadto RIO prowadzi działalność informacyjną i szkoleniową dla urzędników JST w zakresie gospodarki budżetowej i finansowej, zamówień publicznych oraz zagadnień związanych z nadzorem i kontrolą.

Źródło: Zawadzka-Pąk, U. (2014^[6]), *Polish Financial Law*, Biaystok Law Books, Faculty of Law, University of Białystok, Temedia 2.

Ocena procesu budżetowego

Biorąc pod uwagę presję czasową, pod jaką podejmowane są decyzje budżetowe, struktura rocznego cyklu budżetowego jest zasadna dla poziomu lokalnego i odpowiada praktykom OECD. Samorządy lokalne posiadają kalendarz budżetowy, który jest właściwie doprecyzowany i zrozumiały dla różnych interesariuszy zaangażowanych w proces budżetowy. Budżety są podawane do wiadomości publicznej. Procedura zatwierdzania budżetu jest jasno skodyfikowana w Ufp i zapewnia radzie miejskiej/gminy czas na odegranie zasadniczej roli w nadzorze nad planami działań poprzez szczegółową analizę projektu uchwały budżetowej oraz, jeśli uzna to za stosowne, dokonanie zmian. Procedura ta zapewnia również RIO czas na wypełnienie jej mandatu pomocniczego. Nadzór nad gospodarką finansową władz lokalnych prowadzony jest przez RIO

w sposób restrykcyjny i przejrzysty. O ile zaangażowanie RIO w procedurę budżetową wydaje się dość silne, zalety RIO jako istniejących od dawna instytucji nadzorczych o wielu zadaniach i szerokim zasięgu są powszechnie akceptowane i doceniane przez kluczowych interesariuszy. Przeciwwagą dla silnej roli RIO jest możliwość wnoszenia przez samorządy odwołań od uchwał RIO do sądów administracyjnych. Możliwość ta jest doceniana przez władze lokalne w celu zapobiegania nadmiernej interwencji RIO.

Poniżej skoncentrowano się na średniookresowych ramach wydatków budżetowych, budżetowaniu zadaniowym i budżetowaniu partycypacyjnym jako mechanizmach, które pomagają wzmocnić zarządzanie budżetem i sprostać wyzwaniom stojącym przed samorządem lokalnym. W kontekście zwiększonej presji budżetowej średniookresowe ramy wydatków budżetowych i budżetowanie zadaniowe pomagają w ustalaniu priorytetów wydatków oraz zwiększaniu przejrzystości i rozliczalności procesu budżetowego wykraczającego poza cykl roczny. Narzędzia te pomagają dostosować dochody i wydatki publiczne, utrzymać równowagę budżetową i przyczynić się do stabilności budżetowej w perspektywie średnio- i długoterminowej. Budżetowanie partycypacyjne wspiera budżetowanie jako mechanizm wzmacniający zaangażowanie obywateli. Pomaga również określić priorytety w zakresie wydatków i dostosować proces podejmowania decyzji budżetowych do preferencji obywateli. Jest to szczególnie istotne na szczeblu lokalnym, gdzie obywatele i decydenci ściśle ze sobą współpracują.

Wzmocnienie średniookresowej perspektywy budżetowej

Zgodnie z drugą zasadą Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem (Ramka 5.2), władze wszystkich poziomów powinny ściśle dostosowywać budżety do swoich średniookresowych priorytetów strategicznych. Dostosowanie budżetów do priorytetów strategicznych jest wyzwaniem we wszystkich krajach, ponieważ budżet opiera się na logice instytucjonalnej, podczas gdy planowanie wymaga podejścia przekrojowego, wielodyscyplinarnego i zakłada perspektywę średnioterminową.

Ramka 5.2. Zasada 2 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem

Ścisłe powiązanie budżetów ze średnioterminowymi priorytetami strategicznymi władz poprzez:

- rozwijanie silniejszego wymiaru średniookresowego w procesie budżetowania, wykraczającego poza tradycyjny cykl roczny.
- organizowanie i strukturyzowanie alokacji budżetowych w sposób, który dobrze koreluje z celami krajowymi.
- uznanie średniookresowych ram wydatków jako podstawy dla budżetu rocznego, która: i) ma rzeczywistą moc w ustalaniu granic dla głównych kategorii wydatków na każdy rok w perspektywie średniookresowej; ii) jest w pełni zgodna z ogólnymi ograniczeniami budżetowymi uzgodnionymi przez władze publiczne; iii) opiera się na realistycznych prognozach dotyczących wydatków bazowych (tj. przy wykorzystaniu istniejących polityk), w tym zawiera jasny opis głównych przyjętych założeń; iv) wykazuje zgodność z celami dotyczącymi wydatków i celami wynikającymi z krajowych planów strategicznych; oraz v) zawiera dostateczny poziom zachęty instytucjonalnych i elastyczności, aby zapewnić przestrzeganie limitów wydatków.
- utrzymywanie bliskich stosunków roboczych między centralną władzą budżetową (CWB) a innymi instytucjami administracji centralnej (np. kancelarią premiera, urzędem rady ministrów)

lub ministerstwem planowania), z uwagi na współzależności między procesem budżetowym a realizacją polityk na szczeblu rządowym.

- poprzez rozważenie możliwości opracowania i wdrożenia regularnych procesów przeglądu istniejących polityk w zakresie wydatków, w tym wydatków podatkowych (zob. również Zasada 8, poniżej), w sposób umożliwiający dostosowanie oczekiwań budżetowych do zmian zachodzących w całym sektorze publicznym.

Źródło: OECD (2015^[11]), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

Narzędzia niezbędne do powiązania budżetu z priorytetami strategicznymi obejmują:

- Średniookresowy plan strategiczny: opierając się na priorytetach, władze powinny określić swoje cele strategiczne i opracować zestaw mierzalnych celów średnioterminowych dla ich realizacji.
- Budżet średniookresowy: osoby odpowiedzialne za planowanie polityk powinny mieć większą pewność co do wieloletniej dostępności zasobów, należy również określić odpowiednie cele średniookresowe powiązane z tymi zasobami.
- Budżety oparte na programach: alokacje budżetowe powinny być zorganizowane i ustrukturyzowane w sposób, który dobrze koresponduje z celami strategicznymi, tj. budżety powinny być skonstruowane według programów, a nie organizacji instytucjonalnych i nakładów (patrz następna sekcja).

Jak opisano w rozdziale poświęconym planowaniu strategicznemu, kluczowym krokiem w kierunku dostosowania budżetu do celów strategicznych jest posiadanie skutecznych ram planowania strategicznego. Ponadto powiązanie budżetów z priorytetami strategicznymi wymaga również zdolności koordynacyjnych wewnątrz samorządu, co zostało omówione w Rozdziale 2 na temat koordynacji. Aby strategie rozwojowe były skuteczne, muszą być oszacowane pod względem kosztów, zawierać wskaźniki pomiaru, cele i mierzalne zadania, a także powinny stanowić narzędzie dla administracji publicznej do opracowywania planów sektorowych, a następnie planów rocznych. Ta złożoność narzędzi planowania ma kluczowe znaczenie dla ustanowienia skutecznego średniookresowego zarządzania wydatkami. Średniookresowe ramy wydatków budżetowych należy opracowywać w oparciu o priorytety programowe, które zostały opracowane w tych planach. Jednocześnie, wykorzystanie średniookresowych ram wydatków budżetowych wspiera proces definiowania i koncentrowania się na planach strategicznych.

W Polsce najważniejszym dokumentem określającym cele strategiczne jest strategia rozwoju (SR) jednostki samorządu terytorialnego. O ile SR jest potrzebna jako dokument strategiczny przy ubieganiu się o środki z programów unijnych, o tyle jest ona tylko luźno powiązana z procesem budżetowym. Odnosi się ona do średniookresowych ram wydatków budżetowych wskazanych w wieloletniej prognozie finansowej. Natomiast informacje zwrotne dla procesu budżetowego są niewystarczające: w swojej obecnej formie nie nadają zdecydowanego kierunku przy ustalaniu priorytetów programowych w ramach procesu budżetowego.

Wzmocnienie roli budżetowania średniookresowego

Kraje OECD wdrożyły zróżnicowane narzędzia zarządzania finansami publicznymi, które przyczyniają się do powiązania budżetu z celami strategicznymi. W większości państw OECD funkcjonują średniookresowe ramy wydatków budżetowych (OECD, 2019^[10]). Dobrze skonstruowane średniookresowe ramy wydatków budżetowych zmuszają interesariuszy do uwzględnienia średniookresowej perspektywy budżetowania i polityki budżetowej w miejsce podejścia rocznego. Daje to politykom, interesariuszom i urzędnikom

publicznym większą pewność co do dostępności zasobów w perspektywie wieloletniej i pomaga dostosować te zasoby do średniookresowych celów rozwojowych.

Średniookresowe ramy wydatków budżetowych zwykle obejmują okres od trzech do czterech lat i mają na celu poprawę jakości i zwiększenie pewności wieloletniego planu finansowego poprzez połączenie nakazowych pułapów rocznych z szacunkami na przyszłość o charakterze opisowym. Aby ramy średniookresowe działały skutecznie, szacunki i pułapy muszą być uzgodnione w kontekście perspektywicznego podejścia do planowania budżetowego i formułowania polityk.

Dzięki wieloletniej prognozie finansowej (WPF) jednostki samorządu terytorialnego w Polsce dysponują podstawą budżetowania średniookresowego. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje bieżący rok budżetowy i co najmniej trzy kolejne lata. Prognoza zadłużenia, która jest częścią WPF, jest sporządzana na okres, w którym zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Dlatego też prognozy WPF sporządza się dla dłuższych okresów. Na przykład aktualna prognoza WPF w Płocku obejmuje okres do 2040 roku. Wieloletnia prognoza finansowa w Kutnie przedstawia prognozę na najbliższe dziesięć lat. Podobnie jak w Kutnie, samorządy lokalne odnoszą się do założeń makroekonomicznych stosowanych przez Ministerstwo Finansów. Często założenia te są uzupełniane o specyficzne uwarunkowania regionalne, takie jak struktura branżowa czy rozwój gospodarczy regionu. Podczas przygotowywania szacunków założenia są również porównywane z przeszłymi zdarzeniami gospodarczymi i budżetowymi.

WPF jest wykorzystywana w rocznym cyklu budżetowym. Wraz z projektem uchwały budżetowej jest przesyłana do RIO do zaopiniowania oraz do rady dla uchwalenia. WPF wyszczególnia dochody i wydatki, deficyty i zadłużenie oraz sposób sfinansowania spłaty zadłużenia lub przeznaczenia nadwyżki. W załączniku do WPF przedstawiany jest przegląd programów wieloletnich. Programy wieloletnie obejmują umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz inne programy, w tym związane ze środkami unijnymi. Po zatwierdzeniu WPF, samorządy mogą zawierać wieloletnie umowy i porozumienia, w tym związane z nimi emisje długu (Zawadzka–Pąk, 2014^[6]; Wolowiec, 2013^[11]).

W opisie wykazano, zgodnie z praktykami OECD, że WPF stosowana przez samorządy lokalne obejmuje prawdopodobne horyzonty planowania i opiera się na założeniach ekonomicznych. WPF ma swoje umocowanie w Ufp i stanowi element projektu uchwały budżetowej w rocznym cyklu budżetowym. Ma ona szczególne znaczenie dla finansowania wieloletnich umów i porozumień zawieranych przez władze lokalne. Jednak wykorzystanie WPF jako narzędzia do ustalania priorytetów w ramach procesu budżetowego oraz jej powiązanie ze strategią rozwoju lokalnego i innymi priorytetami strategicznymi jest ogólnie rzecz biorąc niedostatecznie rozwinięte. W praktyce wiele gmin, a w szczególności małe, ustalają priorytety niemal wyłącznie w ramach rocznego cyklu budżetowego i koncentrują się na projektach na małą skalę, w większości przypadków poświęcając niewiele uwagi WPF.

Rozwijanie silniejszego wymiaru średniookresowego w procesie budżetowania w samorządzie lokalnym jest kluczowym elementem służącym rozwiązaniu kwestii presji budżetowej, o której mowa powyżej. Większe wykorzystanie WPF i bardziej politycznie wiążący średniookresowy wymiar budżetu, pomogłyby: i) zapewnić ukierunkowanie budżetów na istniejące priorytety średniookresowe; lub ii) pomóc w ustaleniu jasnych priorytetów średniookresowych. Jest to szczególnie istotne w kontekście kryzysu COVID-19, który jeszcze bardziej zwiększa niepewność i uwydatnia wyzwania gospodarcze i budżetowe w perspektywie średnioterminowej. Silniejszy wymiar średniookresowy wzmacnia również zdolność samorządu, zwłaszcza skarbnika, do planowania i egzekwowania zrównoważonej ścieżki fiskalnej, dopasowania dochodów i wydatków publicznych, a tym samym zwiększenia wiarygodności na rynkach finansowych. Na poziomie operacyjnym wzmocnienie WPF oznaczałoby również przygotowanie większej liczby standardów i danych wyjściowych w celu opracowania wiarygodnych średniookresowych prognoz dochodów i wydatków.

Silniejszy wymiar średniookresowy pomaga interesariuszom w określeniu wyborów w ramach polityk i kompromisów, które są konieczne poza rocznym cyklem budżetowym. Innymi słowy, większy nacisk na średniookresowy wymiar budżetowania, oparty na WPF, pomógłby decydom przede wszystkim wypracować jasne priorytety średniookresowe. Korzystny wpływ średniookresowej perspektywy budżetowej

zależy ostatecznie od wiarygodności szacowanych wydatków, ich powiązania z priorytetami i budżetami rocznymi, a także od sposobu wykorzystania informacji zawartych w WPF przez decydentów i społeczeństwo obywatelskie. Wysiłki zmierzające do szerszego wykorzystania WPF w procesie podejmowania decyzji budżetowych i nadania mu bardziej wiążącego charakteru oraz jednoczesne ustanowienie kompleksowych średnioterminowych strategii rozwoju lokalnego, ściślej powiązanych z budżetem, mogłyby się wzajemnie wzmacniać.

Działania prowadzące do budżetu zadaniowego

Budżet oparty na programach

Wiele państw OECD wprowadziło reformy w celu zapewnienia, że środki budżetowe są zorganizowane i ustrukturyzowane w sposób, który łatwo odpowiada strategicznym celom średniookresowym (Ramka 5.3). Wiele państw OECD wdrożyło budżetowanie programowe konstruując budżet poprzez odniesienie do programów funkcjonalnych i/lub strategicznych (w odróżnieniu od tradycyjnego układu działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej). Pozwala to skupić się na produktach, wynikach i oddziaływaniu wydatków publicznych. Oznacza to ściśle powiązanie z procesami planowania średnioterminowego. Do zalet tego podejścia należy zaliczyć lepszy monitoring skuteczności programów, zwiększoną efektywność alokacyjną oraz większą przejrzystość dla interesariuszy w odniesieniu do wykorzystania i oddziaływania środków publicznych. Przyjmuje się, że klasyfikacja programowa jest bardziej odpowiednia dla funkcji budżetu polegającej na ustalaniu priorytetów określonych polityk. W przypadku programów, średniookresowy wymiar budżetu zyskuje na znaczeniu.

Ramka 5.3. Francuski system budżetu programowego

W 2001 r. Francja uchwaliła nową ustawę organiczną dotyczącą budżetu, zawierającą dobrze zdefiniowaną strukturę programową, zgodnie z którą wydatki w budżecie były klasyfikowane nie ze względu na ich naturę, ale w zależności od celów polityki publicznej. Zgodnie z tym podejściem, budżet musi być podzielony na misje, programy i zadania:

- Każda misja składa się z kilku programów, które mają przyczynić się do realizacji określonej polityki publicznej. Misje mogą być ministerialne lub międzyministerialne. Parlament nie może zmieniać ani dostosowywać misji. Musi zaakceptować alokacje budżetowe zaproponowane przez władzę wykonawczą i ma jedynie prawo do różnicowania alokacji pomiędzy programami.
- Program obejmuje spójny zestaw działań jednego ministerstwa ukierunkowanych na konkretny cel polityki publicznej. Jeżeli kilka ministerstw uczestniczy w szeroko zakrojonej polityce publicznej, każde z nich powinno mieć oddzielny program, uwzględniający właściwe im kompetencje w tej dziedzinie i zapewniający współzarządzanie. W ten sposób program odpowiada ośrodkowi odpowiedzialności. W związku z tym na czele każdego programu stoi kierownik programu. Wszystkie środki z budżetu państwa powinny być przydzielane i wydawane w ramach programu. Analogicznie, środki przeznaczone przez parlament na dany program nie mogą być wydane na inny program.
- Zadanie obejmuje zestaw środków operacyjnych służących realizacji programu. Budżet wyszczególnia środki przeznaczone na zadania w ramach każdego programu; podział ten ma jednak charakter orientacyjny, a nie zobowiązujący. Ministrowie mają rzeczywiście dużą swobodę w zakresie przenoszenia wydatków, tak aby umożliwić osiągnięcie prognozowanych wyników programu. Jednak ta większa swoboda ma jeden wyjątek: wydatki na wynagrodzenia

nie mają charakteru indykatorywnego, ale są wiążące zgodnie z zasadą przenoszalności asymetrycznej: środki przeznaczone na wynagrodzenia mogą być wykorzystane na inne cele, ale środki na inne cele nie mogą być wykorzystane na koszty wynagrodzeń.

Ustawa budżetowa przewiduje szeroko zakrojoną sprawozdawczość na temat wyników w celu włączenia informacji o wynikach do systemu budżetowego poprzez następujące dwa obowiązkowe dokumenty: roczne plany wyników (*projets annuels de performances*, PAP) i roczne sprawozdania z wyników (*rappports annuels de performances*, RAP). Dla każdej misji, PAP zawiera opis jej celu, założeń, celów polityki i wskaźników wykonania. Będąc częścią ustawy budżetowej, dokumenty PAP mają charakter prognostyczny i przyczyniają się do debaty publicznej na temat kosztów i korzyści polityki publicznej. RAP są publikowane w pierwszym kwartale wraz z ustawą o przeglądzie budżetu; koncentrują się one na wynikach i dostarczają informacji na temat realizacji programu i jego rezultatów. RAP mają zatem charakter retrospektywny i przyczyniają się do debaty publicznej na temat wyników działań administracji publicznej.

Źródło: Moretti, D. and D. Kraan (2018^[12]), "Budgeting in France", <https://dx.doi.org/10.1787/budget-18-5j8it0pt4c0q>.

Wprowadzenie struktury programowej do budżetu wymaga zmiany kulturowej. Przed wprowadzeniem budżetu opartego na programach często brakuje zdefiniowanej misji dotyczącej prowadzonych działań, kosztów tych działań i ich związku z rezultatami, do których się dąży. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że budżety oparte na programach należy wdrażać w sposób stopniowy, przechodząc od budżetu opartego na pozycjach budżetowych do budżetu programowego i tematycznego. Umożliwi to stopniowy wzrost włączania budżetów w treść programów rozwoju i wzmocni znaczenie alokacji środków w budżecie. W wielu krajach programy są wybierane w kontekście „kaskady” polityk rozwoju, poczynając od raczej ogólnych celów strategicznych, z których wynikają średnioterminowe, szczegółowe cele wynikowe, które z kolei stanowią podstawę dla celów resortowych lub sektorowych i związanych z nimi celów wyjściowych. Po dokonaniu wyboru programów kraje przystępują do przypisania odpowiedzialności za realizację wybranych programów i celów. Zasadniczą lekcją płynącą z krajów OECD w zakresie rozwoju budżetowania zadaniowego jest konieczność uniknięcia nadmiaru informacji oraz zapewnienia zainteresowania i akceptacji decydentów, społeczeństwa i administracji publicznej dla budżetu zadaniowego jako instrumentu centralnego. W perspektywie średnioterminowej władze lokalne, w zależności od swoich możliwości i woli politycznej, mogą rozważyć podjęcie kroków w kierunku zorganizowania swoich budżetów wokół programów w połączeniu z budżetowaniem zadaniowym.

Budżet zadaniowy

W krajach OECD, budżetowaniu opartemu na programach/zadaniach towarzyszyły wysiłki zmierzające do opracowania i wykorzystania informacji o osiągniętych rezultatach w celu informowania o poziomie funduszy publicznych przydzielonych na konkretne programy w kontekście budżetowym, wpływania na ten poziom i/lub determinowania go (Ramka 5.4). System budżetowania zadaniowego dostarcza istotnych informacji, które usprawniają sporządzanie rocznych i wieloletnich budżetów, między innymi w zakresie podstawowego zadania, jakim jest podejmowanie decyzji o tym, jak najlepiej alokować lub realokować ograniczone środki. Ponadto, wyraźne powiązanie budżetów z wynikami i oddziaływaniem pomaga stworzyć podstawy dla opartego na dowodach podejścia do kształtowania polityk. OECD wyróżnia cztery formaty budżetu zadaniowego, w tym prezentacyjny budżet zadaniowy (*presentational performance budgeting*), budżet zadaniowy korzystający z informacji o rezultatach (*performance-informed budgeting*), budżet zadaniowy o charakterze zarządczym (*managerial performance budgeting*) i bezpośredni budżet zadaniowy (*direct performance budgeting*). Zgodnie z powyższą kolejnością, każdy z kolejnych formatów reprezentuje rosnącą zależność decyzji budżetowych od mierzonych wyników. W 2018 r. kraje OECD były niemal równo podzielone między pierwsze trzy podejścia. Żaden z krajów nie zgłosił stosowania „bezpośredniego”

budżetowania zadaniowego, które bezpośrednio wiąże alokacje środków w budżecie z miernikami wyników (OECD, 2019^[13]).

Ramka 5.4. Zasada 8 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem

Zapewnienie, że efektywność, ewaluacja i stosunek jakości do wartości są integralną częścią procesu budżetowego poprzez:

- wspieranie parlamentu i obywateli w zrozumieniu nie tylko tego, co jest wydawane, ale również tego, co jest nabywane w imieniu obywateli - tj. jakie usługi publiczne są faktycznie świadczone, z zachowaniem jakich standardów jakości i przy jakim poziomie efektywności.
- rutynowe przedstawianie informacji o rezultatach w sposób, który informuje i zapewnia właściwy kontekst dla alokacji środków finansowych w sprawozdaniu budżetowym; mając na uwadze, że takie informacje powinny wyjaśniać, a nie zaciemniać lub utrudniać rozliczalność i nadzór.
- wykorzystanie informacji o wynikach, które: i) ograniczają się do niewielkiej liczby istotnych wskaźników dla każdego programu lub obszaru polityki; ii) są jasne i łatwo zrozumiałe; iii) pozwalają na śledzenie wyników w relacji do celów i na analizę porównawczą z międzynarodowymi i innymi wzorcami; oraz iv) wyraźnie wskazują na związek z celami strategicznymi na szczeblu władz.
- ocenę i przegląd programów wydatków (w tym związanych z nimi środków przeznaczonych na personel, jak również wydatków podatkowych) w sposób obiektywny, rutynowy i regularny, w celu informowania o alokacji środków i zmianie priorytetów zarówno w poszczególnych ministerstwach, jak i w całym rządzie.
- zapewnienie dostępności wysokiej jakości danych (tj. istotnych, spójnych, kompleksowych i porównywalnych) dotyczących wyników i oceny w celu ułatwienia wykonania przeglądu opartego na dowodach.
- prowadzenie rutynowych i otwartych ocen *ex ante* istotnych nowych wniosków dotyczących polityki w celu oceny spójności z priorytetami krajowymi, przejrzystości celów oraz przewidywanych kosztów i korzyści.
- okresowe podsumowywanie ogólnych wydatków (w tym kosztu zwolnień i ulg podatkowych) oraz ponowną ocenę ich powiązania z celami fiskalnymi i priorytetami krajowymi, uwzględnianie wyników ocen; mając na uwadze, że dla skuteczności takiego kompleksowego przeglądu musi on odpowiadać praktycznym potrzebom rządu jako całości (zob. również Zasada 2).

Źródło: OECD (2015^[11]), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

W Polsce, mówiąc o koncepcji budżetu zadaniowego, podkreśla się aspekt „zadań” (nie programów), a nie rezultatów (wyników), jak w oryginalnej terminologii. Pierwsze polskie doświadczenia z budżetem zadaniowym miały miejsce na szczeblu lokalnym na początku lat 90. Kraków wprowadził budżet zadaniowy w 1994 roku. Wdrożono go również m.in. w Lublinie, Gdańsku, Płocku, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie, a także w mniejszych miastach, takich jak Goleniów. Większe często mają silniejszą wolę polityczną i ambicje, by wprowadzić budżet zadaniowy jako sposób na uczynienie polityki lokalnej bardziej przejrzystą i

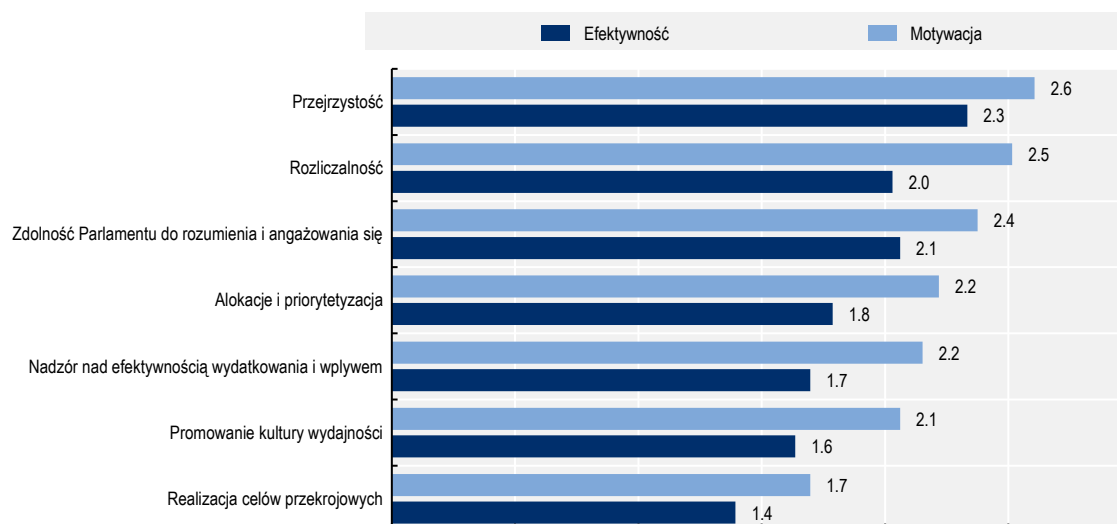
zorientowaną na wyniki. Częściej dysponują również wymaganym potencjałem administracyjnym. Ponadto obywatele większych miast zazwyczaj oczekują budżetu opartego na wynikach, uzupełniającego tradycyjne budżety oparte na pozycjach, aby móc powiązać budżet z wynikami i pociągnąć polityków do odpowiedzialności (Zawadzka–Pąk, 2014^[6]).

Ustawodawstwo krajowe nie zobowiązało samorząd lokalny do wdrożenia budżetów zadaniowych ani im tego nie zabroniło. Z jednej strony, takie podejście nie przyczyniło się do powszechnego przygotowania i wdrożenia budżetów zadaniowych przez samorządy. Na przykład nie zapewniono wytycznych lub wspólnych ram odniesienia dla konstruowania takich budżetów gmin/miast. Z drugiej strony, powyższe podejście umożliwiło stopniowe opracowanie własnych modeli budżetów zadaniowych, dostosowanych do indywidualnych potrzeb samorządów, zróżnicowanych pod względem wielkości i stopnia rozwoju gospodarczego. W porównaniu ze szczeblem krajowym wdrożenie budżetu zadaniowego na poziomie lokalnym jest zwykle łatwiejsze pod względem koncepcyjnym i może przynieść większe korzyści w krótszym czasie. Jest to przede wszystkim związane z łatwiejszym określeniem celów i wskaźników, gdyż zadania polegają głównie na świadczeniu konkretnych usług publicznych na rzecz obywateli.

Ustawa o finansach publicznych (Ufp) nie zawiera żadnych zapisów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego na szczeblu lokalnym, w związku z czym prawnie wiążącym jest jedynie tradycyjny budżet oparty na pozycjach wg klasyfikacji budżetowej. Tam, gdzie stosuje się budżetowanie zadaniowe, stanowi ono uzupełnienie tradycyjnego budżetu w formie prezentacyjnego budżetu zadaniowego. Niektóre postanowienia Ufp pośrednio promują stosowanie wybranych elementów budżetowania zadaniowego, tj. obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej, której celem jest m.in. zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych oraz obowiązek planowania programów wieloletnich w ramach WPF (Zawadzka–Pąk, 2014^[6]).

W jednostkach samorządu terytorialnego, które przedstawiają budżet zadaniowy równoległe z budżetem tradycyjnym, budżet zadaniowy stanowi podstawę dla wykorzystania procesu budżetowego do celów zarządzania strategicznego. Dlatego pożądane są działania zmierzające do szerszego stosowania budżetu zadaniowego na szczeblu lokalnym. Szersze stosowanie budżetu zadaniowego przyczyni się do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności, oraz pozwoli powiązać określone priorytety z budżetem i wykroczyć poza cykl roczny (zob. Rysunek 5.1 przedstawiająca doświadczenia państw OECD). Ponadto, przybliżyłoby lokalne budżety do dobrych praktyk OECD. W świetle wyzwań średniookresowych ważne jest wspieranie funkcji budżetu polegającej na ustalaniu priorytetów za pomocą budżetowania zadaniowego.

Rysunek 5.1. Ranking różnorodnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie budżetu zadaniowego i ich skuteczność w praktyce



Uwaga: 1 = Niska; 2 = Średnia; 3 = Wysoka.

Źródło: OECD (2019_[13]).

Zgodnie z doświadczeniami OECD jednostki samorządu lokalnego w Polsce stoją przed kilkoma wyzwaniami związanymi z budżetowaniem zadaniowym. Oprócz wyzwań takich jak ograniczenia w zakresie niewystarczających kompetencji pracowników (zob. rozdział 7 dotyczący zarządzania zasobami ludzkimi), stworzenia systemów informatycznych w formacie budżetu zadaniowego, znalezienia odpowiednich sposobów na włączenie informacji o wynikach realizacji zadań do procesu budżetowego oraz zwrócenia uwagi decydentów na tę formę zarządzania finansami lokalnymi, kluczową kwestią jest brak wysokiej jakości danych dotyczących informacji o wynikach, zarówno w ujęciu indywidualnym, jak i porównawczym. W tym kontekście Płock, który posiada jednostkę zajmującą się monitorowaniem wyników, wskazał kolejną przeszkodę, jaką jest opóźnienie w udostępnianiu informacji o wynikach [tj. danych statystycznych GUS], wynoszące często ponad rok, w zależności od obszaru danych. Dodatkowym wyzwaniem związanym z informacjami o wynikach jest to, że klasyfikacja budżetowa, jak również sprawozdawczość finansowa, mają zastosowanie jedynie do jednostek organizacyjnych funkcjonujących w ramach struktur samorządowych, tj. nie mają zastosowania do samodzielnych instytucji kultury w ramach samorządności lokalnej (takich jak biblioteki publiczne lub muzea) oraz przedsiębiorstw komunalnych funkcjonujących w formie spółek z o.o. z będących własnością gmin/miast. Utrudnia to często zbieranie porównywalnych i pełnych informacji o wynikach, które pozwolą ocenić efektywność finansową lokalnych usług publicznych.

Z myślą o poprawie dostępności danych o sytuacji społeczno-gospodarczej samorządów lokalnych realizowane są projekty pilotażowe poprawiające dostęp do informacji o wynikach, ich metodzie pomiaru i możliwości porównywania wyników pomiędzy i w obrębie jednostki samorządu lokalnego w poszczególnych latach. Za przykład może posłużyć współpraca Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Głównego Urzędu Statystycznego, Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich w ramach projektu System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP). Ten zakrojony na szeroką skalę projekt pilotażowy, włączający obecnie ponad 30 samorządów, a w latach 2022-2023 dalszych ponad 600, obejmuje obszary oświaty, usług pomocy społecznej oraz komunalnych i administracyjnych usług publicznych. Jego celem jest opracowanie kilkuset kluczowych wskaźników obejmujących wymiar finansowy, jakościowy, ilościowy i dostępności usług publicznych na szczeblu lokalnym. Takie wysiłki są bardzo pożądane. Od momentu, gdy baza danych na stronie internetowej GUS będzie w pełni funkcjonalna (2022-2023), wprowadzenie budżetowania zadaniowego w samorządach w Polsce będzie prawdopodobnie prostsze, ponieważ pomiar i zarządzanie

wynikami z wykorzystaniem dowodów, w tym efektywności kosztowej, stanie się łatwiejsze. W pełni funkcjonalny system w połączeniu z danymi finansowymi może umożliwić analizę porównawczą wyników i przygotowanie budżetów opartych na programach. Innymi słowy, poza oczywistymi korzyściami płynącymi z analizy porównawczej, takie wysiłki są cenne dla powiązania informacji o wynikach z budżetami we wszystkich samorządach na kolejnym, uzupełniającym etapie. Inną możliwością doskonalenia informacji o wynikach jest uczenie się na podstawie doświadczeń zdobytych w ramach projektów finansowanych przez UE. Komisja Europejska wprowadziła w swojej polityce spójności imperatyw oparty na wynikach. Te wymogi w zakresie monitorowania można wykorzystać do unowocześnienia i rozszerzenia zakresu informacji o wynikach oraz ustanowienia kompleksowych zasad monitorowania wyników na szczeblu JST.

W przypadku większych miast, informacje o wynikach można również wykorzystać do oceny bieżących wydatków w ramach odpowiednio dostosowanych przeglądów wydatków publicznych (Ramka 5.5). Kraje OECD powszechnie korzystają z przeglądów wydatków publicznych jako strategicznego narzędzia budżetowania (Rysunek 5.2) i niedawno zostały one wdrożone na szczeblu władz krajowych w Polsce. Po stronie wydatkowej, gdzie władze lokalne mają większą swobodę decyzyjną, efektywność wydatków publicznych powinna być systematycznie kontrolowana. Do potencjalnych obszarów zainteresowania należą administracja publiczna i sektor oświaty. W tych obszarach istnieją niepotwierdzone informacje o ogromnych różnicach w kosztach i jakości usług świadczonych w samorządach. Dobrze opracowane wskaźniki efektywności i zasady oceny efektywności mogą zapewnić decydentom regularne i terminowe informacje zwrotne, sprzyjać uczeniu się i budowaniu potencjału, zapewnić przejrzystość i rozliczalność oraz pomóc w lepszym ustalaniu priorytetów politycznych wykraczających poza cykl roczny.

Ramka 5.5. Przeglądy wydatków publicznych

Przeгляд wydatków zmierza do oszczędności poprzez systematyczną kontrolę planowanych wydatków powiązanych z celami i priorytetami władz publicznych. Przeгляд wydatków to badanie efektywności i skuteczności istniejących polityk. Władze mogą zdecydować się na wprowadzenie przeglądu dla zidentyfikowania obszarów, w których ma miejsce marnotrawstwo lub nieefektywne wydawanie pieniędzy. Może to również zwiększyć widoczność realizacji polityk i uświadomić ograniczenia i wyzwania budżetowe.

Przeglądy wydatków są często wykorzystywane w krajach OECD jako narzędzie służące do: i) tworzenia przestrzeni fiskalnej w celu zapewnienia rządowi lepszej kontroli nad poziomem łącznych wydatków; ii) poprawy priorytetyzacji wydatków w ramach sektora i/lub całej administracji rządowej; oraz iii) poprawy efektywności programów i polityk oraz zarządzania potencjalnym ryzykiem. Przeglądy wydatków mogą być również skutecznym narzędziem wzmacniającym powiązanie między systemami ewaluacji a alokacją środków budżetowych, zwłaszcza jeśli zostanie ono stałym elementem procesu budżetowego.

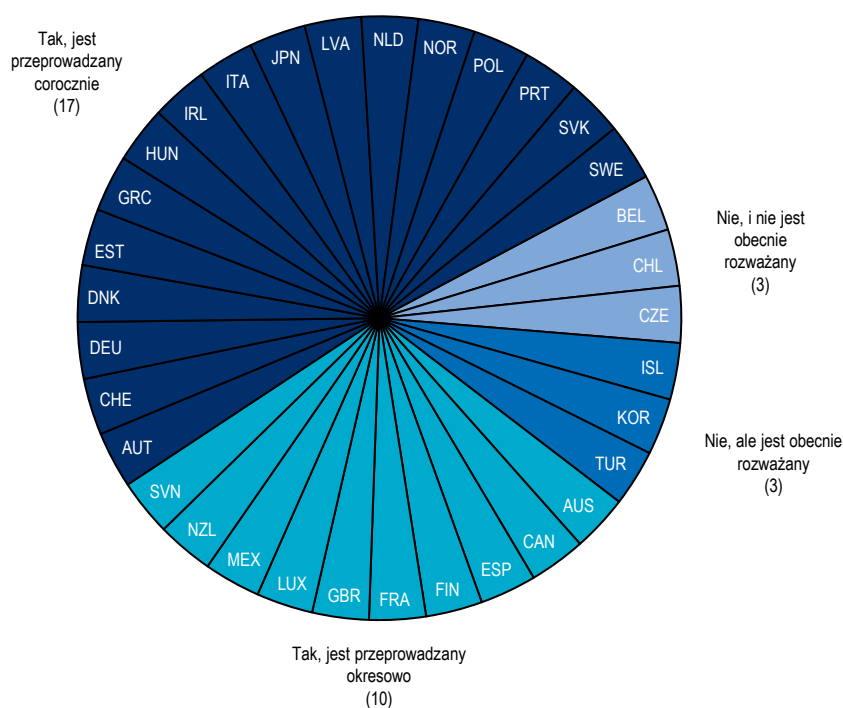
Mimo że nie istnieje jedna uniwersalna metodologia sporządzania przeglądów wydatków, dotychczasowe doświadczenia pozwalają wskazać wspólny zestaw czynników, które mają kluczowe znaczenie przy opracowywaniu i wdrażaniu przeglądu wydatków:

- Przejrzyste cele i jasny zakres przeglądu wydatków: od samego początku zakres może być wąski, szeroki lub całościowy, a także może być cykliczny lub roczny.
- Dobre zarządzanie w całym procesie przeglądu, w tym silne przywództwo polityczne, jasno określone role poszczególnych podmiotów (kluczowa rola centralnej władzy budżetowej, silne poczucie odpowiedzialności w poszczególnych ministerstwach) oraz przejrzysta struktura instytucjonalna.

- Powiązanie z procesem budżetowym, w tym wyniki dostępne na etapie podejmowania decyzji w ramach procesu budżetowego, powiązanie z ramami wieloletnimi i wspieranie świadomego podejmowania decyzji.
- Potencjał i dostosowanie do istniejących ram, w tym budowanie potencjału wśród urzędników służby cywilnej (zasoby i umiejętności), outsourcing w celu wypełnienia luk oraz dostosowanie do budżetowania zadaniowego i informacji (zwiększenie ilości analiz i informacji o wynikach).
- Rozliczalność i przejrzystość, w tym wdrażanie i monitorowanie w koordynacji z CWB, publiczna dostępność wyników dla niezależnego nadzoru z rolą przewidzianą dla parlamentu i krajowego organu kontroli, a także niezbędne działania następcze.

Źródło: OECD (forthcoming^[14]), *Spending Reviews: Experiences from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

Rysunek 5.2. Większość krajów stosuje przeglądy wydatków publicznych



Uwaga: Brak danych z 2018 r. dla Izraela i Stanów Zjednoczonych.

Źródło: OECD (2018^[15]), *OECD Performance Budgeting Survey, Question 36*, <http://dx.doi.org/10.1787/888933947084>.

Wobec zróżnicowania samorządów lokalnych w Polsce ważne jest, aby przy planowaniu dalszych kroków wziąć pod uwagę różne etapy rozwoju budżetowania zadaniowego. W przypadku samorządów, które znajdują się na wczesnym etapie tworzenia nowych regulacji, dobre praktyki obejmują cały proces od opracowania procesu budżetu zadaniowego do jego wdrożenia, funkcjonowania i nadzoru. W przypadku tych, które już stosują budżety zadaniowe równoległe do tradycyjnego budżetu opartego na pozycjach, analiza porównawcza względem dobrych praktyk może dostarczyć pomysłów.

Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na równowagę między nakładami a rzeczywistymi efektami. Wprowadzenie budżetowania zadaniowego, funkcjonującego równoległe z budżetem tradycyjnym, stanowi znaczne, dodatkowe obciążenie dla procesu budżetowania. Korzyści pojawiają się przede wszystkim w

gminach/miastach o istotnym zasobie kadrowym i kompetencyjnym. Ponadto stopniowe wdrażanie może być lepsze niż scenariusz typu „big bang”, szczególnie jeśli istnieją ograniczenia w zakresie zasobów ludzkich i jakości danych dotyczących rezultatów. Podejście stopniowe może oznaczać wprowadzenie pilotażowego budżetu zadaniowego w mniejszej grupie obszarów polityki, zanim możliwe będzie stopniowe rozszerzenie go na wszystkie obszary polityki i jednostki administracyjne, które z kolei będą z czasem rozszerzać budżet zadaniowy i przedstawiać go jako informację uzupełniającą. Wiąże się również z wdrożeniem prezentacyjnej formy budżetu zadaniowego na początku, by następnie przejść do budżetu zadaniowego korzystającego z informacji o rezultatach i uwzględniania rezultatów programów w budżecie. Na etapie zaawansowanym samorządy lokalne będą rutynowo wykorzystywać informacje o wynikach do opracowywania programów i budżetów.

Mówiąc bardziej konkretnie, większe miasta, które już korzystają z budżetowania zadaniowego, mogłyby rozważyć stopniowy rozwój zakresu swoich modeli budżetu zadaniowego pod względem zasięgu i zasad monitorowania informacji o rezultatach. Może to również oznaczać uwzględnienie informacji o wynikach przedsiębiorstw publicznych świadczących usługi lokalne w celu uzyskania pełnego obrazu. Takie miasta powinny zapewnić wykorzystanie informacji o rezultatach zgodnie z ósmą zasadą Rekomendacji OECD dotyczącą zarządzania budżetem (Ramka 5.4). Mniejsze gminy mogłyby rozważyć podjęcie kroków w kierunku budżetowania zadaniowego w przyszłości, przyjmując podejście stopniowe do wprowadzania modelu zadaniowego i być świadome wyzwania, np. dostępności i wykorzystania informacji o rezultatach. Powinny najpierw skupić się na wyborze obszarów najbardziej odpowiednich do budżetowania zadaniowego i opracować odpowiednie wskaźniki i cele. Gminom tym zaleca się, aby w pierwszej kolejności rozwijały swój potencjał w zakresie wprowadzania modelu budżetowania zadaniowego w odniesieniu do zasobów ludzkich, dostępie do danych i związanej z nimi infrastruktury oraz uczyły się w oparciu o doświadczenia innych samorządów. Władze krajowe, a w szczególności Ministerstwo Finansów, mogłyby zapewnić wytyczne dla dotyczące opracowania ram budżetowania zadaniowego.

Zwiększenie stopnia włączenia mieszkańców w proces budżetowy

Zgodnie z piątą zasadą Rekomendacji OECD, dotyczącą zarządzania budżetem (Ramka 5.6), wzmocnienie zaangażowania obywateli, społeczeństwa obywatelskiego w procesy budżetowe może zwiększyć zdolność reagowania, efektywność, oddziaływanie i poziom zaufania do władz publicznych. Większe zaangażowanie obywateli ogranicza również możliwości korupcji i wzmacnia kulturę otwartej demokracji (OECD, 2017^[2]). Podczas gdy zaangażowanie obywateli i grup interesu ma już miejsce na szczeblu lokalnym w Polsce, to ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o finansach publicznych (Ufp) do niedawna nie przewidywały żadnego bezpośredniego udziału społeczeństwa w planowaniu wydatków publicznych. Oprócz budżetu partycypacyjnego, jako innowacyjnej formy bezpośredniego zaangażowania obywateli (omówienie w następnym podrozdziale), należy rozważyć bardziej sformalizowane podejście do zwiększenia stopnia włączenia społecznego w proces budżetowy na szczeblu lokalnym.

Doświadczenie międzynarodowe sugeruje następujące punkty wyjścia dla stworzenia regularnych możliwości partycypacyjnego podejścia do budżetowania: i) bardziej terminowe procesy konsultacyjne w trakcie cyklu budżetowego, uwzględniające wiedzę, interesy i zdolności obywateli; oraz ii) zwiększenie zaangażowania rady miast/gmin i konsultacji z obywatelami na tych etapach cyklu budżetowego, na których rada jest najbardziej zaangażowana (OECD, 2017^[2]).

Aby zapewnić bardziej sformalizowane podejście do włączenia mieszkańców, należy rozważyć międzynarodowe modele konsultacji i debaty budżetowej. Umożliwi to skorzystanie na etapie formułowania budżetu w ramach samorządu lokalnego i rady JST z szeregu opinii na temat priorytetów budżetowych przed sporządzeniem projektu budżetu. Ramka 5.7 przedstawia międzynarodowe przykłady, z których samorządy lokalne mogą skorzystać rozważając metody wzmocnienia partycypacyjnego charakteru procesu budżetowego.

Opracowanie bardziej sformalizowanego procesu partycypacyjnego powinno wykazać jego przydatność w kształtowaniu polityki budżetowej, pomagając w ten sposób w zachowaniu przyjętego podejścia w różnych cyklach politycznych i przez różne administracje. Wskazane jest aby ramy prawne wspierały uporządkowane i przejrzyste podejście. Sugerowane punkty wyjścia dla opracowania procesu partycypacyjnego obejmują:

- Opublikowanie jasnych celów, zakresu i przebiegu zaangażowania społeczeństwa w proces budżetowania.
- Dostosowanie metod zaangażowania do indywidualnych grup uczestników.
- Wykorzystanie różnorodnych mechanizmów proporcjonalnie do charakteru debaty i jej przedmiotu.
- Zapewnienie wystarczającej ilości czasu na to, aby wyniki partycypacji miały wpływ na politykę budżetową.
- Monitorowanie i terminowe przekazywanie obywatelom informacji zwrotnych na temat postępów i wyników.
- Upewnienie się, że uwzględnione zostały najbardziej wrażliwe grupy społeczne.

Ramka 5.6. Zasada 5 Rekomendacji OECD dotyczącej zarządzania budżetem

Aby zapewnić szerszą akceptację, większą rozliczalność i realną debatę na temat wyborów budżetowych, Rekomendacja OECD dotycząca zarządzania budżetem wzywa władze do „stworzenia warunków dla włączającej, partycypacyjnej i rzeczywistej debaty na temat wyborów budżetowych” poprzez:

- Oferowanie parlamentowi i jego komisjom możliwości zaangażowania się w proces budżetowy na wszystkich kluczowych etapach cyklu budżetowego, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, w zależności od potrzeb.
- Ułatwianie zaangażowania parlamentów, obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rzeczywistą debatę na temat kluczowych priorytetów, kompromisów, kosztów alternatywnych i stosunku jakości do ceny.
- Zapewnienie jasności co do względnych kosztów i korzyści szerokiej gamy programów wydatków publicznych i wydatków podatkowych.
- Zapewnienie, że wszystkie najważniejsze decyzje w tych obszarach są podejmowane w kontekście procesu budżetowego.

Źródło: OECD (2015^[11]), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

Ramka 5.7. Praktyki konsultacyjnego procesu budżetowania w krajach OECD

Narodowy Dialog Gospodarczy w Irlandii

W 2015 roku, Irlandia wprowadziła szereg usprawnień do swojego rocznego cyklu budżetowego, w tym ustanowienie nowego Narodowego Dialogu Gospodarczego (National Economic Dialogue - NED). Dialog ten jest „przedbudżetowym” forum konsultacyjnym, zwoływanym przez rząd, skupiającym różne interesy społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i interesariuszy parlamentarnych w celu omówienia priorytetów październikowego budżetu. Forum odbywa się w czerwcu, po określeniu przez rząd (na podstawie wiosennego semestru budżetowego) poziomu „przestrzeni fiskalnej” dostępnej w nadchodzącym roku i przed przedstawieniem propozycji budżetowych przez poszczególne ministerstwa. Sesje NED są jawne i moderowane przez niezależnego przewodniczącego. Po zakończeniu dialogu przewodniczący przedkłada rządowi sprawozdanie zawierające kluczowe przesłania podczas obrad przed przyjęciem budżetu. W październikowym budżecie minister finansów zamieszcza sprawozdanie na temat zakresu, w jakim „kluczowe przesłania” z NED zostały uwzględnione w budżecie.

Korea

W Korei, stosuje się sześć mechanizmów, które obejmują cały cykl budżetowy. Na etapie formułowania budżetu: i) odbywają się sformalizowane otwarte dyskusje z udziałem społeczeństwa: ii) przedstawiciele Ministerstwa Finansów odbywają spotkania z przedstawicielami władz lokalnych i obywatelami; iii) „rada doradcza ds. polityki fiskalnej” dokonuje przeglądu i ostatecznego zatwierdzenia budżetu; oraz iv) przeprowadzane jest przesłuchanie ekspertów zgromadzenia. Na etapie realizacji: v) obywatele mogą skorzystać z „centrum zgłaszania marnotrawstwa środków budżetowych” do zgłaszania wszelkich podejrzewanych przypadków niewłaściwego wykorzystania lub marnotrawienia środków publicznych. Na etapie kontroli: vi) obywatele mają możliwość zgłaszania komisji ds. audytu i kontroli sugestii dotyczących tego, które działania lub wydatki podmiotu publicznego należy poddać kontroli.

Źródło: OECD (2017^[2]), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>.

Dalsze wzmocnienie znaczenia budżetowania partycypacyjnego

Jak wskazano w rozdziale poświęconym otwartemu rządzeniu (rozdział 8), jednym ze skutecznych narzędzi angażowania obywateli na szczeblu lokalnym jest budżet partycypacyjny. Jest to narzędzie, które daje mieszkańcom możliwość decydowania o realizacji jednorocznych zadań publicznych, finansowanych ze środków publicznych w danym roku. Budżetowanie partycypacyjne ma na celu umocnienie udziału społeczeństwa i pogłębienie więzi między władzą a obywatelami. Odzwierciedla gotowość formalnych i nieformalnych grup obywateli do udziału w formułowaniu i wdrażaniu polityk lokalnych (Sześciło, 2015^[16]). Z perspektywy decydentów może również pomóc w zrozumieniu potrzeb obywateli. Budżetowanie partycypacyjne jest szczególnie obiecujące na szczeblu JST, gdzie politycy i obywatele ściśle ze sobą współpracują i są blisko rozpatrywanych spraw.

Rozwój budżetów partycypacyjnych jest najbardziej godną uwagi innowacją w samorządzie lokalnym w Polsce w ostatnich latach. Pierwszym miastem, które go wprowadziło był Sopot w 2011 roku, który posłużył jako wzór do naśladowania dla innych samorządów. W 2013 roku budżet partycypacyjny pojawił się już w około 50 jednostkach. Obecnie budżety partycypacyjne stosowane są w ok. 200 JST, w tym w gminach, powiatach i województwach (Budziarek, 2019^[17]). Ramka 5.8 przedstawia przykłady dwóch miast,

natomiast, zgodnie z analizą prowadzoną przez polskich badaczy (Olejniczak and Bednarska-Olejniczak, 2018_[18]), środki przeznaczone na budżet partycypacyjny wyrażone jako udział w ogólnym budżecie w większości przypadków kształtowały się na dość niskim poziomie od 0,2% do 0,8% w 2018 r.

Ramka 5.8. Budżet partycypacyjny w Łodzi i Płocku

W Łodzi po raz pierwszy zastosowano budżet partycypacyjny w roku 2014 z kwotą 20 mln zł, co stanowiło około 1% całego budżetu JST (Olejniczak and Bednarska-Olejniczak, 2018_[18]). Kwota przeznaczona na budżet partycypacyjny na rok 2020 wynosi 50 mln zł. Propozycje mogą zgłaszać wszyscy mieszkańcy, każde zgłoszenie musi być poparte przez 15 mieszkańców. Każdy mieszkaniec może głosować na pięć zadań w obrębie własnej dzielnicy oraz na pięć zadań realizowanych poza zamieszkiwaną dzielnicą. W 2018 r. odrzucono ok. 30% zgłoszeń (łącznie 1300). Do najczęstszych powodów odrzucenia wniosków należą: nieuregulowany stan prawny nieruchomości w przypadku projektów inwestycyjnych, czas realizacji zadania przekraczający jeden rok oraz niezgodność z prawem. Głosowanie odbywa się elektronicznie lub tradycyjnie. Odsetek osób biorących udział w głosowaniu w 2018 r. wyniósł 10%, co jest niskim wynikiem w porównaniu z frekwencją w ostatnich wyborach samorządowych (58%). Duża część wybieranych zadań dotyczy oświaty i dzieci (np. zakup książek do bibliotek, sprzętu komputerowego do szkół, budowa placów zabaw), sportu i rekreacji (remonty sal gimnastycznych, imprezy sportowe), infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, terenów zielonych i ochrony środowiska oraz wydarzeń kulturalnych. Mieszkańcy mogą zgłaszać wady procesów konsultacyjnych dla wyeliminowania ich w procesie budżetowym na kolejny rok. W Łodzi - po raz pierwszy w Polsce - budżet partycypacyjny obejmuje także część wydatków państwowych wyższych uczelni. W 2018 roku Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego podjął decyzję o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego na poziomie wydziału. Środki przeznaczone do rozdysponowania w ramach budżetu obywatelskiego zostały podzielone na dwie części: pracowniczą i studencką. W ramach pierwszej puli środków prawo do zgłaszania projektów i prawo głosu otrzymali pracownicy i doktoranci. Studenci mogą korzystać z tych uprawnień w ramach drugiej puli środków.

W Płocku budżet partycypacyjny został wprowadzony również w 2014 roku. Obecnie opiewa on na 5-6 mln zł, i przeznaczony jest głównie na małe lokalne projekty inwestycyjne dotyczące nieruchomości czy nowe ścieżki rowerowe. O ile wcześniej debata nad budżetem partycypacyjnym odbywała się jesienią, o tyle obecnie odbywa się przed wakacjami, aby od połowy sierpnia móc włączyć ją do procesu budżetowego. W przeszłości Płock uwzględniał w projekcie uchwały budżetowej jedynie łączną kwotę środków przeznaczonych na listę zgłoszonych potencjalnych projektów. Obecnie, począwszy od nowej regulacji dotyczącej budżetu partycypacyjnego z 2018 r., konkretne pomysły i projekty są uwzględniane bardziej szczegółowo już w projekcie uchwały budżetowej. W Płocku urzędnicy oceniają propozycje, wspólnie z osobami lub grupami zgłaszającymi propozycje. Liczba głosów decyduje o realizacji propozycji projektów w ramach ustalonego wcześniej limitu budżetowego przewidzianego dla budżetu partycypacyjnego. W 2018 r. zgłoszono 80 propozycji projektów, do realizacji wybrano 16. Frekwencja wyborcza wyniosła 6,3%.

Źródło: Budziarek, M. (2019_[17]), "Participatory budgeting in Poland - New legal regulations and rules for implementation", <https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/issue/view/23>.

Podczas gdy stosowanie budżetu partycypacyjnego było wcześniej dobrowolne i ustalane przez poszczególne rady, w 2018 roku Polska na nowo zdefiniowała i sformalizowała budżet partycypacyjny i zobowiązała miasta na prawach powiatu do jego stosowania. Ma to zapewnić szersze jego wykorzystanie i zwiększenie udziału obywateli (Sześciło and Wilk, 2018^[19]). Nowa regulacja określa również minimalną kwotę przeznaczoną na obowiązkowy budżet partycypacyjny - musi ona wynosić co najmniej 0,5% budżetu miasta z roku poprzedniego. Ponadto miasta te są teraz również zobowiązane do uwzględnienia zadań wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego w projekcie uchwały budżetowej. W mniejszych samorządach lokalnych budżetowanie partycypacyjne jest nadal dobrowolne. Minimalna kwota budżetu partycypacyjnego nie została ustalona w odniesieniu do budżetów miast nieposiadających statusu powiatów lub województw. (Budziarek, 2019^[17]). Ramka 5.9. Fundusz sołecki opisuje powiązaną inicjatywę, której celem jest wspieranie zaangażowania w obszarach wiejskich.

Procedury dotyczące budżetu partycypacyjnego w Polsce pozostają zróżnicowane, jednak większość miast realizuje kilka wspólnych etapów. W pierwszym etapie władze lokalne określają pułap budżetu partycypacyjnego. W drugim etapie mieszkańcy zgłaszają propozycje projektów. Zgłoszenie zawiera opis zadania i potencjalnych korzyści z jego realizacji. Propozycje są oceniane pod kątem zgodności z zasadami budżetu partycypacyjnego. W trzecim etapie mieszkańcy głosują na projekty pozytywnie zaopiniowane przez komisję zadaniową i władze lokalne. Na koniec następuje ogłoszenie wybranych projektów i włączenie ich do budżetu na kolejny rok. Zazwyczaj propozycje zadań, które uzyskują największą liczbę głosów, są rekomendowane do realizacji aż do osiągnięcia pułapu budżetu partycypacyjnego. Na tym etapie mieszkańcy często mają możliwość zaproponowania poprawek do przyszłorocznego procesu.

Ogólnie rzecz biorąc, pomimo niejednorodności, praktyki budżetowania partycypacyjnego wydają się być dobrze opracowane i ostatnio nabrały bardziej sformalizowanego charakteru. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie przepisów bezpośrednio regulujących budżet partycypacyjny dla miast na prawach powiatu. Przepisy te wnoszą wyraźne zachęty do szerszego stosowania tego instrumentu wzmacniania udziału obywateli. Dzięki tym zapisom decydenci samorządowi mają mniej obaw co do legalności działań, które nie są jednoznacznie uregulowane. Ustawowa regulacja budżetu partycypacyjnego pełni również funkcję gwarancyjną, ponieważ skutecznie zapewnia przejrzystą i uczciwą procedurę. Jak podkreślono w rozdziale dotyczącym otwartego rządu nowe przepisy wzmacniają również zasady otwartego rządu na szczeblu niższym niż krajowy, sprzyjając modelowi zarządzania opartemu w większym stopniu na współpracy i uczestnictwie. Dodatkowo ustalenie minimalnej kwoty budżetu partycypacyjnego w miastach na prawach powiatu odiera często podnoszoną krytykę (Sześciło, 2015^[16]). Dla zapewnienia większych zachęt do aktywnego zaangażowania obywateli i lepszej formalizacji procesu należy rozważyć rozszerzenie tych przepisów na wszystkie samorządy lokalne. Mogłoby to iść w parze z podejmowanymi przez nie próbami zwiększenia proporcji budżetu przeznaczonego na budżet obywatelski.

Nawet po wprowadzeniu nowego uregulowania, niski udział mieszkańców w wyborze projektów stanowi wciąż problem dla budżetu partycypacyjnego i może sprawić, że proces głosowania będzie podatny na partykularne interesy. Polscy wyborcy wciąż uczą się angażować w sprawy lokalne i ponosić za nie odpowiedzialność budżetową. Na poziomie bardziej podstawowym ważną rolę w tym względzie odgrywa system edukacyjny, który przygotowuje uczniów do uczestnictwa w życiu obywatelskim i pomaga im lepiej zrozumieć i ocenić debaty dotyczące polityki publicznej, w tym kwestie budżetowe. Ciekawą inicjatywą w tym kontekście są budżety partycypacyjne dzieci/młodzieży/szkół, które powoli pojawiają się w jednostkach samorządu terytorialnego.

Ramka 5.9. Fundusz sołecki

Fundusz sołecki został przyjęty ustawą z 2009 roku. Ma on promować budżet partycypacyjny poprzez wyodrębnienie środków w budżecie gminy, o których wykorzystaniu mogą decydować mieszkańcy sołectw. Fundusze sołeckie są dobrowolnie tworzone przez rady JST, opierają się na połączeniu środków z budżetu lokalnego i kwoty ze środków krajowych, która to kwota jest wyższa w przypadku wiejskich JST o niższych dochodach. Fundusz jest obecnie wykorzystywany w prawie 90% wiejskich JST. Stanowi istotny instrument partycypacji dzięki dużej liczbie członków społeczności, którzy mogą być zaangażowani oraz dzięki wielkości środków przeznaczanych do wykorzystania w ramach funduszu. Wyzwaniem dla funkcjonowania funduszy sołeckich jest stosunkowo niska skłonność mieszkańców do uczestnictwa w działaniach lokalnych. W rezultacie raczej niewielka grupa mieszkańców uczestniczy w debatach lub konsultacjach na wczesnym etapie składania projektu.

Źródło: Olejniczak, J. and D. Bednarska-Olejniczak (2018^[18]), *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions for Change, in Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records; OECD (2018^[20]), *OECD Rural Policy Reviews: Poland*, <https://doi.org/10.1787/9789264289925-en>.

Rekomendacje

Rekomendacje dla samorządów lokalnych i rządu.

Wzmocnienie koordynacji pomiędzy JST a rządem, ze szczególnym uwzględnieniem Ministerstwa Finansów, w celu wspólnego rozwiązywania problemów średnioterminowej polityki budżetowej na wszystkich szczeblach władzy

Regularny dialog na tematy związane z finansami publicznymi na wszystkich szczeblach władzy powinien odbywać się w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wzmocnionej pod względem zasobów i potencjału oraz funkcji doradczych. W ramach takiego regularnego dialogu Polska może również rozważyć rozwiązanie problemu nierównowagi pionowej między wydatkami a dochodami własnymi na szczeblu samorządowym. Jedną z opcji mogłoby być powiązanie odpowiedzialności za wydatki z większą autonomią w zakresie podstawowych dochodów podatkowych JST. Byłoby to korzystne dla polityki budżetowej i podkreślało znaczenie planowania średniookresowego, ponieważ zwiększyłaby się odpowiedzialność budżetowa decydentów JST za środki własne.

W celu wzmocnienia i lepszego przygotowania regularnego dialogu w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na poziomie operacyjnym, należy rozważyć wprowadzenie usprawnionej oceny skutków regulacyjnych, która pozwoli na lepszą ocenę projektów aktów prawnych, w szczególności pod względem konsekwencji finansowych i budżetowych. Dzięki temu w ramach Komisji Wspólnej możliwa byłaby debata oparta na faktach.

Rekomendacje dla wszystkich samorządów lokalnych

Podjęcie działań na rzecz zwiększenia udziału w dochodach i pewności dochodów w odniesieniu do transferów z budżetu centralnego i udziału we wpływach z podatków państwowych

W świetle presji konkurencyjnej w zakresie obniżania podatków i ograniczonej autonomii JST, możliwym wariantem poprawy sytuacji budżetowej i utrzymania zdrowej polityki budżetowej w perspektywie średnioterminowej jest zwiększenie udziału JST w dochodach, a przez to pewności co do wielkości dochodów, w odniesieniu do transferów z budżetu państwa i udziału we wpływach z podatków państwowych. Jeśli chodzi o pewność dochodów, JST potrzebują stabilnych warunków prawnych regulujących ich funkcjonowanie, aby móc odpowiednio planować działania wykraczające poza roczny cykl budżetowy. Wymaga to również większej koordynacji i dialogu pomiędzy JST a administracją rządową.

Systematyczna kontrola efektywności wydatków publicznych poprzez przeglądy wydatków i regularne analizy porównawcze efektywności

Po stronie wydatkowej, gdzie władze lokalne mają większą swobodę decyzyjną, efektywność wydatków publicznych powinna być systematycznie kontrolowana. Pomocnym narzędziem oceny efektywności i zasadności wydatków publicznych w przypadku większych samorządów jest korzystanie z odpowiednio dostosowanych przeglądów wydatków, które zostały niedawno wdrożone na szczeblu rządu (pod kierunkiem Ministerstwa Finansów). Przeglądy wydatków publicznych pomagają w ustaleniu priorytetów środków publicznych i ustaleniu możliwości oszczędności, szczególnie w świetle konkurencyjnej presji podatkowej i ograniczonej autonomii władz lokalnych. Duże samorzady mogłyby również skorzystać z doświadczeń przeglądów wydatków dokonywanych na poziomie administracji krajowej. Niezależnie od wielkości władze lokalne powinny rozważyć promowanie analizy porównawczej wyników jako uzupełniającego narzędzia służącego do podejmowania decyzji budżetowych.

Wzmocnienie średniookresowej perspektywy budżetowej w celu ściślejszego powiązania budżetów z priorytetami strategicznymi w sposób kompleksowy i wykraczający poza roczny cykl budżetowy

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) musi stać się dokumentem o większym znaczeniu dla podejmowania decyzji budżetowych, aby umożliwić ściślejsze powiązanie budżetów z priorytetami strategicznymi w sposób kompleksowy i wykraczający poza roczny cykl budżetowy. Na poziomie operacyjnym zakłada to również opracowanie większej liczby oczekiwanych standardów realizacji zadań i przygotowania danych wyjściowych w celu sporządzenia wiarygodnych średniookresowych prognoz dochodów i wydatków w ramach WPF. Oparcie się w większym stopniu na WPF i traktowanie w bardziej wiążący sposób perspektywy średnioterminowej w corocznym procesie podejmowania decyzji budżetowych pomogłoby: i) zapewnić ukierunkowanie budżetów na istniejące priorytety średniookresowe i/lub ii) wspierać w pierwszej kolejności ustanowienie jasnych i kompleksowych priorytetów średnioterminowych. Działania na rzecz szerszego wykorzystania WPF i nadania jej bardziej wiążącego charakteru, a jednocześnie tworzenie kompleksowej średnioterminowej strategii rozwoju lokalnego, ściśle związanej z budżetem, powinny się wzajemnie wspierać.

Wzmocnienie wykorzystania ram budżetowania zadaniowego poprzez jego stopniowe wdrażanie

System budżetowania zadaniowego dostarcza informacji na potrzeby budżetowania rocznego i wieloletniego oraz wspiera główne zadanie polegające na podejmowaniu decyzji o alokacji lub realokacji ograniczonych zasobów. Budżetowanie zadaniowe pomaga zwiększyć przejrzystość i rozliczalność, powiązać określone

priorytety z budżetem na okres wykraczający poza cykl roczny oraz poprawić efektywność usług publicznych.

- Większe samorządy, które już korzystają z budżetowania zadaniowego, powinny rozważyć stopniowy rozwój zakresu swoich systemów analizy oraz monitorowanie realizacji budżetu. Może to również oznaczać uwzględnienie informacji o wynikach przedsiębiorstw komunalnych świadczących usługi w celu uzyskania pełnego obrazu na szczeblu lokalnym. Powinny one również zapewnić wykorzystanie informacji o realizacji, które są: i) ograniczone do niewielkiej liczby odpowiednich wskaźników zorientowanych na wyniki dla każdego obszaru polityki; (ii) jasne i łatwo zrozumiałe; (iii) pozwalające na śledzenie realizacji w odniesieniu do celów oraz umożliwiające analizę porównawczą; (iv) ukierunkowane na związek z celami strategicznymi. Należy zapewnić włączenie wszystkich jednostek organizacyjnych samorządu do procesu i opracowywanie wysokiej jakości informacji na potrzeby przeglądów opartych na danych.
- Mniejsze samorządy mogłyby rozważyć podjęcie kroków w kierunku budżetowania zadaniowego w przyszłości, przyjmując podejście stopniowe do wprowadzania modelu zadaniowego i być świadome wyzwań. Powinny najpierw skupić się na wyborze obszarów najbardziej odpowiednich do budżetowania zadaniowego i opracować odpowiednie wskaźniki i cele. Mniejszym gminom zaleca się, aby w pierwszej kolejności rozwijały swój potencjał w zakresie wprowadzania modelu budżetowania zadaniowego w odniesieniu do zasobów ludzkich, dostępu do danych i związanej z nimi infrastruktury oraz uczyły się w oparciu o doświadczenia innych samorządów.
- Opracowywanie wysokiej jakości informacji na temat realizacji budżetu, wskaźników efektywności i analiz porównawczych wyników na potrzeby podejmowania przyszłych decyzji budżetowych, a jednocześnie wykazania wartości budżetowania zadaniowego, powinno być wspierane - politycznie i poprzez odpowiednie zasoby - przez wszystkie szczeble władzy. Może to również zakładać gromadzenie i harmonizację informacji związanych z wynikami w zakresie niezależnych podmiotów publicznych i przedsiębiorstw publicznych w celu uzyskania bardziej kompleksowego obrazu świadczenia usług publicznych na szczeblu lokalnym, obecnie tylko częściowo uwzględnionych w sprawozdawczości finansowej.

Zapewnienie partycypacyjnego podejścia do budżetowania poprzez stworzenie bardziej sformalizowanych możliwości zaangażowania obywateli

Wzmocnienie zaangażowania i partycypacji obywateli, społeczeństwa obywatelskiego w procesie budżetowym zwiększa zdolność reagowania, efektywność, wpływ i poziom zaufania. Opcje do rozważenia obejmują i) szybsze i bardziej sformalizowane procesy konsultacyjne z obywatelami w trakcie cyklu budżetowego, uwzględniające wiedzę, interesy i możliwości obywateli oraz ii) zwiększenie zaangażowania rady i skali konsultacji z obywatelami w fazach cyklu budżetowego, w których rada jest najbardziej aktywnie zaangażowana.

Kontynuacja działań na rzecz dalszego wzmocnienia partycypacyjnego procesu budżetowania w samorządach niezależnie od wielkości

Władze lokalne powinny rozważyć wzmocnienie elementów pomocniczych w procesie zarządzania budżetem. Niedawna reforma wymogów prawnych w zakresie budżetowania partycypacyjnego dla miast na prawach powiatu promuje kulturę zarządzania ukierunkowaną na obywateli. Aby zwiększyć motywację dla zaangażowania obywateli i stopień formalizacji procesu, należy promować rozszerzenie tych przepisów na mniejsze samorządy. Mogłyby to iść w parze z podejmowanymi przez nie staraniami o zwiększenie części budżetu objętej partycypacyjnym procesem budżetowania.

Bibliografia

- Budziarek, M. (2019), "Participatory budgeting in Poland - New legal regulations and rules for implementation", *International Journal of Open Governments*, Vol. 8, pp. 149-158, [17]
<https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/issue/view/23>.
- Kowalska, I. (2018), "Corrective action plans for local governments as their financial health barometers?", *Central European Review of Economics and Finance*, Vol. 26/4, pp. 25-35. [5]
- Moretti, D. and D. Kraan (2018), "Budgeting in France", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 18/2, [12]
<https://dx.doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q>.
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, [10]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264307957-en>.
- OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, [13]
<https://dx.doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- OECD (2018), *OECD Performance Budgeting Survey, Question 36*, OECD, Paris, [15]
<http://dx.doi.org/10.1787/888933947084>.
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, [9]
<https://doi.org/10.1787/9789264289925-en>.
- OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305847-en>.
- OECD (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>.
- OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD, Paris, [1]
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [8]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>.
- OECD (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>.
- OECD (forthcoming), *Spending Reviews: Experiences from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. [14]
- Olejniczak, J. and D. Bednarska-Olejniczak (2018), *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions for Change, in Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records. [18]
- Polish Government (2009), *Public Finance Act*, [4]
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240>.

- Statistics Poland (2019), *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2019*, [3]
<https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/statistical-yearbook-of-the-republic-of-poland-2019,2,21.html>.
- Sześciło, D. (2015), *Participatory Budgeting in Poland: Quasi-referendum instead of Deliberation*, [16]
University of Warsaw.
- Sześciło, D. and B. Wilk (2018), “Can top down participatory budgeting work? The case of Polish community fund”, *Central European Public Administration Review*, Vol. 16/2, pp. 179-192. [19]
- Wolowiec, T. (2013), “Multiannual financial perspective as a tool of local government unit development”, *Financial Internet Quarterly*, Vol. 9/3, pp. 72-82. [11]
- Zawadzka–Pąk, U. (2014), *Polish Financial Law*, Białystok Law Books, Faculty of Law, University of Białystok, Temedia 2. [6]

Uwagi

¹ W niniejszym opracowaniu termin „Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST)” jest równoznaczny terminowi „samorząd lokalny”, który jest głównym przedmiotem raportu i oba oznaczają wyłącznie gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty.



From:

Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Procesy budżetowe w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/bd40fdce-pl>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.