

Marcin Adamczyk

Delegatura NIK w Poznaniu

marcin.adamczyk@nik.gov.pl

BUDŻET ZADANIOWY – DROGA DO EFEKTYWNEGO ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI

Streszczenie: Celem artykułu jest syntetyczne ukazanie istoty budżetu zadaniowego i niesionych z nim idei zarządzania finansami publicznymi, a także dokonanie skróconej analizy tego, co udało się osiągnąć w ostatnich latach w zakresie jego wdrożenia. Dzieje się to w okresie, kiedy budżet zadaniowy na stałe, obok tradycyjnego budżetowania, zagościł w polskich finansach publicznych. Artykuł jest też próbą poszukania odpowiedzi na trzy ważne pytania:

- Czy jest i dokąd może doprowadzić nowe, menedżerskie podejście do zarządzania finansami publicznymi?
- W czym mogą tkwić słabości przyjmowanych rozwiązań związanych z nowym systemem budżetowania?
- W jakich kierunkach należałoby pójść, chcąc dobrze zarządzać środkami publicznymi?

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, finanse publiczne, Najwyższa Izba Kontroli, nowe zarządzanie publiczne, wdrażanie budżetu.

Klasyfikacja JEL: G38, H89.

Wstęp

Droga, której synonimami są słowa marszruta, trasa, kurs, jest dobrym określeniem dla procesów zachodzących obecnie w systemie finansów publicznych, związanych z koncepcją nowego zarządzania publicznego (*new public management*), wprowadzającą menedżerskie, a więc wolnorynkowe podejście do zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych. Nowe zarządzanie publiczne przewiduje bowiem zastosowanie w sektorze publicznym zasad i modeli zarządzania znanych i stosowanych powszechnie w sektorze prywatnym, wymuszające zwiększenie efektywności wydatkowania środków pochodzących od podatników. Dzieje się to

poprzez wprowadzenie w polskiej administracji publicznej budżetu zadaniowego, będącego elementem systemu kontroli zarządczej. To nowe, ewolucyjne podejście do zarządzania sektorem publicznym, pozwalające na stosowanie mechanizmów wolnorynkowych oraz decentralizację kompetencji, charakteryzuje ustawę o finansach publicznych. Jest również wynikiem rosnących oczekiwań obywateli co do jakości usług publicznych świadczonych przez państwo [Skrzypek 2011, s. 18].

Budżet zadaniowy jest zatem kluczowym elementem nowego zarządzania w administracji publicznej implementowanego do polskiego systemu prawnego, wyrażającym nowe podejście do gospodarowania środkami publicznymi. Jako element zarządzania przez rezultaty oznacza równocześnie reorientację z wydatkowania pieniędzy publicznych na zarządzanie nimi. Pozwala na ustalenie zadań priorytetowych służących osiągnięciu określonych celów oraz ukazuje, za pomocą wcześniej wyznaczonych mierników, w jakim stopniu zostały one wykonane. Charakteryzuje się więc ścisłym powiązaniem środków przeznaczonych do wydatkowania z precyzyjnie określonymi zadaniami, dla których wyznacza się cele i mierniki pozwalające na zmierzenie stopnia ich osiągnięcia. Realizacja budżetu staje się przez to bardziej efektywna i przejrzysta także dla przeciętnego obywatela.

Koncepcja budżetu zadaniowego, dla którego normy prawne stworzyła Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2007 r.] oraz Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, wydawane na podstawie art. 125 ust. 5 ww. ustawy, jest rozsądnym rozwiązaniem, które powinno zapewnić lepszą alokację środków oraz ich efektywniejsze wykorzystanie. Zasada efektywności stała się obecnie podstawową zasadą gospodarowania środkami publicznymi wynikającą nie tylko z obowiązujących przepisów, ale także ze społecznych oczekiwań, według których wydatki publiczne powinny być dokonywane celowo i oszczędnie przy doborze optymalnych metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Warto zatem te założenia skonfrontować z praktyką i analizą uwarunkowań związanych z tworzeniem budżetu zadaniowego oraz z konkretnymi doświadczeniami jednostek wdrażających go.

1. Istota i ocena procesów związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego

W analizie zagadnień związanych z budżetem zadaniowym ograniczone zostaną kwestie związane z jego genezą, implementacją do polskiego systemu prawnego czy pełnym definiowaniem. Problematyka ta doczekała się już bowiem wielu publikacji naukowych. Podejmowana jest zarówno przez teoretyków, jak i praktyków na co dzień stykających się z tym zagadnieniem i dylematami, jakie stają im na drodze do tego, aby skutecznie zarządzać finansami publicznymi. Tych, którzy chcą uzupełnić wiedzę w tym zakresie, odsyłam do publikacji, które ukazały się w ostatnich latach

[Siedlecka 2011], gdzie swoje artykuły opublikowali m.in. profesorowie: Marian Podstawka, Elżbieta Skrzypek czy Małgorzata Słodowa-Helpa. Tę problematykę podejmuje również wielu innych znanych autorów. Warto przede wszystkim wspomnieć o publikacjach T. Lubińskiej [2007, 2009]. Godny polecenia jest również raport [Hardt i de Jong 2011] opublikowany przez Ernst & Young. Według jego autorów celem pracy było wykazanie, że pożądane zmiany w administracji publicznej, prowadzące do poprawy jakości zarządzania państwem, można osiągnąć poprzez bardziej efektywne funkcjonowanie budżetowania zadaniowego, które jest podstawą zarządzania zorientowanego na wyniki [Hardt i de Jong 2011, s. 5].

Dla osób, które zajmują się wdrażaniem budżetu zadaniowego, o wiele istotniejsze wydaje się poznanie barier, które stają na drodze do pełnego i efektywnego jego wdrożenia, a także zapewne wymiana poglądów na ten temat. Nie mniejszej wagi jest również kwestia możliwych do zaproponowania rozwiązań prawnych, które umożliwią sektorowi finansów publicznych pełną implementację rozwiązań funkcjonujących z powodzeniem w innych krajach europejskich. Istotne jest również poznanie przyczyn istniejących problemów i diagnoza źródeł ich powstawania. Wydaje się, że spośród przyczyn tych problemów można wyeliminować czynnik finansowy. Jak wiadomo, pierwsze próby wprowadzenia budżetu zadaniowego w administracji rządowej miały miejsce 2006 r. i od samego początku jego wdrażania uzyskano dofinansowanie w ramach projektów systemowych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego¹. Warto dodać, że po przejęciu zadań związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego przez Ministerstwo Finansów w ramach głównego celu – modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości – źródłem współfinansującym wdrożenie reformy sektora finansów publicznych były dwa projekty systemowe:

- pierwszy: *Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012*,
- drugi: *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*.

Łączna wartość projektów, wynikająca z zawartych umów, wynosi 90 339,0 tys. zł, z tego do 31 sierpnia 2011 r. wykorzystano 23,4% [Wdrażanie 2012]. Niepokoić zatem powinien niski poziom środków, jakie zostały wykorzystane przez okres pierwszych czterech lat wdrażania tych projektów, nawet mimo tego, że ich realizacja została przedłużona do 2015 r.² Istotne jest również to, że w procesy wdrażania nowego zarządzania publicznego włączają się organizacje pozarządowe. Takim przykładem jest projekt *Nowoczesne zarządzanie publiczne* o wartości 1901,7 tys. zł

¹ Pierwszy projekt systemowy *Przygotowanie administracji rządowej do sporządzenia zadaniowego planu wydatków na 2008 r.* był realizowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

² Na stronach internetowych Ministerstwa Finansów nadal widnieje informacja, iż projekty systemowe w ramach Poddziałania 5.1.2 PO KL będą realizowane tylko do 2012 r. (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy>).

przygotowany i wdrażany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji.

Nie można więc uznać, że brakowało środków, aby przez okres ostatnich kilku lat z powodzeniem realizować nowe wyzwanie, jakim jest budżet zadaniowy. Wydaje się również, że stworzono podstawowe rozwiązania organizacyjne i podwaliny prawne do tego, aby budżet zadaniowy stał się jednym z istotnych elementów zarządzania środkami publicznymi. Proces wdrażania budżetu znalazł unormowanie w przepisach art. 95 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009]. Zgodnie z tym przepisem organem administracji rządowej właściwym w sprawach wdrażania planowania w układzie zadaniowym w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 32 ustawy o finansach publicznych) i opracowywania planu finansowego w układzie zadaniowym był minister właściwy do spraw finansów publicznych. Na podstawie przepisów, których uregulowania obowiązywały do dnia 31 grudnia 2012 r., zadania te wykonywał koordynator krajowego budżetu zadaniowego. Jego rolą miała być kontrola i weryfikacja standardów w zakresie definiowania przez dysponentów celów na poziomie zadań [Zarządzanie 2012]. Kolejny przełom w procesie wykorzystania budżetu zadaniowego stanowią obowiązujące od 1 stycznia 2013 r. przepisy art. 175 ust. 1 pkt. 4 ustawy o finansach publicznych. Zobowiązuje one bowiem, dysponentów części budżetowych, do sprawowania nadzoru oraz kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym i to nie wyłącznie w odniesieniu do poziomu wydatków, ale na podstawie mierników stopnia osiągnięcia celów.

Wgłębiając się w zachodzące obecnie w Polsce procesy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego w jednostkach administracji rządowej (na poziomie centralnym i wojewódzkim) szczególnie warto zwrócić uwagę na nadzwyczaj krytyczną ocenę, jaka została zawarta w *Analizie wykonania budżetu państwa w 2011 roku*. Zawarta w niej synteza jednoznacznie pokazuje, że stan wdrażania budżetu zadaniowego jest niezadowolający. Według NIK jest to skutkiem przyjętych regulacji prawnych, braku właściwej koncepcji i skutecznej koordynacji prac. Obecne usytuowanie odpowiedzialności za osiąganie celów funkcji państwa spowodowało, że na żadnym z organów władzy publicznej nie ciąży bezpośrednia odpowiedzialność za ich osiąganie i koordynowanie. Istnieje wysokie ryzyko, że proces wdrażania układu zadaniowego nie zakończy się przed 31 grudnia 2012 r., tj. w terminie określonym w art. 95 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Wskazuje się w niej, że „brak jest spójnej struktury zadań publicznych opisywanych jednoznacznie zdefiniowanymi miernikami dokonań”. Z przedstawionych przez NIK ocen wynika, że „sposób wdrażania budżetu zadaniowego nie gwarantuje stworzenia spójnego systemu informacyjnego umożliwiającego gromadzenie, weryfikację i przetwarzanie danych opisujących stopień osiągania zaplanowanych celów zadań publicznych w ramach planowanych kwot wydatków, zarówno na poziomie strategicznym (osiąganie celów funkcji państwa oraz celów zadań budżetowych), jak i na poziomie operacyjnym (osiąganie celów zadań i podzadań)” [Wdrażanie 2012].

Taką tezę potwierdzałyby również lektura *Informacji o wynikach kontroli: Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, opracowanej w maju 2012 r. [Analiza 2012]. Przedmiotem kontroli, jak wskazuje już sam tytuł informacji opublikowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, były działania dotyczące planowania układu zadaniowego, monitorowania uzyskiwanych rezultatów oraz sprawozdawczości. W jej trakcie badano również sposób zorganizowania procesu wdrażania, jak i jego faktyczną realizację w odniesieniu do układu zadaniowego budżetu na 2011 rok. Kontrola ta, przeprowadzona w 2011 roku³, była pierwszą, która tę problematykę ujmowała w sposób kompleksowy. Jej celem było również dokonanie oceny stanu wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa zanim jeszcze proces ten został zakończony.

W szczególności trzeba zwrócić uwagę na negatywną ocenę ogólną kontrolowanej działalności zawartą w podsumowaniu wyników kontroli NIK z punktu widzenia kryterium celowości zastosowanych przez ministra finansów zasad i metod realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego. NIK wyraża także pogląd, że zastosowane przez ministra finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych. W słowie wstępnym do informacji o wynikach kontroli pt. *Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości* prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski wskazał, że „[...] brak skuteczności we wdrażaniu budżetu zadaniowego wynika z niespójności systemu prawnego, w szczególności w obszarze odpowiedzialności organów władzy publicznej za merytoryczną realizację i finansowanie zadań publicznych”. W swych wnioskach i ocenach idzie jeszcze dalej, pisząc, iż funkcja budżetu zadaniowego, jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi, została poważnie zmarginalizowana [NIK 2011].

W informacji dotyczącej ww. kontroli, zamieszczona została też opinia, iż „[...] wdrażanie układu zadaniowego budżetu państwa jest procesem niezakończonym, który prawdopodobnie jeszcze przez wiele lat będzie doskonałym” oraz stwierdzenie, iż Najwyższa Izba Kontroli z dużą uwagą śledzi proces implementacji idei budżetu zadaniowego do zarządzania publicznego, której podstawowym celem jest poprawa przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi oraz skuteczności w realizacji zadań publicznych. Zdaniem NIK, właściwie wdrożona koncepcja budżetu zadaniowego pozwoli na traktowanie go jako nowoczesnego narzędzia do racjonalizowania celów i polityki rządu. NIK wyraża przy tym nadzieje, że „[...] oceny i wnioski przedstawione w Informacji o wynikach kontroli wpiszą się

³ Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 10 maja 2011 r. do 29 listopada 2011 r., lecz kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2011 r. W związku z przeprowadzoną kontrolą, NIK zorganizowała w dniu 11 stycznia 2012 r. panel ekspertów, który posłużył wsparciu merytorycznemu przygotowywanej Informacji o wynikach tej kontroli.

w jego usprawnienie oraz że pozwolą na głębszą analizę przebiegu i osiągniętych dotychczas efektów oraz zweryfikowanie przyjętych zasad i metod wdrażania, tak aby układ zadaniowy stanowił faktyczne narzędzie wspomagające proces zarządzania publicznego” [NIK 2011].

Rodzą się zatem pytania:

- Skąd biorą się tak krytyczne oceny procesu wdrażania budżetu zadaniowego?
- Z czego wynikają problemy?
- W jakim świetle stawia to Polskę na tle krajów Unii Europejskiej?
- Czy może to mieć wpływ na realizację naszych zobowiązań wynikających z traktatu europejskiego?
- Czy można poszukać już teraz odpowiedzi na te pytania?
- Czy wyniki przeprowadzanych obecnie kontroli faktycznie potwierdzają przedstawione wyżej tezy?

Na niektóre z tych pytań spróbujemy choć w części znaleźć odpowiedź.

2. Teoria i praktyka – diagnoza oraz kierunki zmian

Według T. Lubińskiej budżet zadaniowy oznacza zarządzanie środkami publicznymi z wykorzystaniem odpowiednio, czyli adekwatnie, poprawnie, stosownie, trafnie i właściwie skonkretyzowanych i zhierarchizowanych celów służących osiągnięciu rezultatów mierzonych z wykorzystaniem określonego systemu mierników. Budżet zadaniowy umożliwia wskazanie zadań, które są najważniejsze do osiągnięcia celów, ponadto przez system mierników wskazuje stopień ich realizacji [Lubińska, 2007, s. 26].

W tym twierdzeniu kluczowe są słowa „odpowiednio zhierarchizowanych celów”, ponieważ właśnie od odpowiedniego, a więc adekwatnego do potrzeb, zasobów i sytuacji oraz poprawnego i trafnego określenia celów, jakim mają służyć zadania wykonywane przez jednostki, zależy efektywne wykorzystanie środków, którymi one zarządzają. Budżet zadaniowy jest właśnie tym, który w sposób szczególny kładzie nacisk na celowość wydatkowanych pieniędzy. Od tego, jakie i na ile konkretnie zostaną wyznaczone cele i które z nich staną się kluczowe, zależy powodzenie zadań wykonywanych przez całą administrację publiczną. Patrząc w ten sposób na budżet zadaniowy, wyraźnie widać, że skupia on uwagę na rezultatach oraz jasno sformułowanych celach i miernikach. Powodzenie jego realizacji zależy także od elastyczności organizacji i form zatrudnienia.

Na uwarunkowania budżetu zadaniowego powiązanego z zarządzaniem przez rezultaty wyraźnie wskazuje Lubińska, formułując opinię, iż jest to narzędzie planowania i kontroli, które zakłada, że konieczne jest wcześniejsze określenie celów, jakie chce się osiągnąć. Patrząc na budżet zadaniowy jako narzędzie w zarządzaniu środkami publicznymi, warto zauważyć, że wdrożenie systemu pomiaru osiągnięć (co wiąże się z ustalaniem mierników) wspiera system komunikacji będący jednym ze standardów kontroli zarządczej na określonym szczeblu władz publicznych.

Stanowi także wartość dodaną dla podejmowanych decyzji budżetowych. Cel ten można osiągnąć w drodze przekazywania ważnych informacji o osiągniętych rezultatach oraz o kosztach i działaniach [Lubińska 2007, s.22].

Takie poglądy wyraża znaczna część autorów analizujących problematykę budżetu zadaniowego będącego elementem nowego zarządzania publicznego. Wskazują oni także, iż administracja publiczna winna:

- być ukierunkowana na osiąganie wyników i w tym celu wykorzystywać mechanizmy konkurencji rynkowej,
- być nastawiona na potrzeby klientów, tj. potrzeby społeczne, kłaść nacisk na zmniejszenie kosztów świadczenia usług i wzrost ich jakości, a jej kultura organizacyjna winna cechować się elastycznością, innowacyjnością i przedsiębiorczością – oczywiście przy zachowaniu ustalonych dla niej standardów [Skrzypek 2011, s. 18].

Właśnie na powyższych założeniach należałoby oprzeć nowoczesny, menedżerski model administracji publicznej, w którym niebagatelną rolę odgrywa budżet zadaniowy. Tych elementów, pełnego przesiąknięcia wynikającymi z nich ideami, najprawdopodobniej brakuje obecnie w jednostkach sektora finansów publicznych.

Przeszkód w implementowaniu do polskiej administracji publicznej idei nowego zarządzania publicznego i zawartego w nich modelu budżetu zadaniowego jest wiele. Wszelkie przejawy kumoterstwa, próby odchodzenia od wyznaczonych standardów, dominowanie nieformalnych powiązań, lekceważenie norm i przepisów prawa czy nawet norm etycznych należy traktować jako czynnik, który w istotny sposób ogranicza nam możliwości implementacji do sektora publicznego nowoczesnych metod zarządzania. Zresztą zjawisko to, „stare jak świat”, zachodzi nie tylko w administracji publicznej, ale również w sektorze gospodarki, z którego wywodzi się nowe zarządzanie publiczne opierające się na filozofii oszczędności i racjonalnego zarządzania finansami. Mimo że możemy być tego świadomi, to jest to niewielkie pocieszenie, bowiem właśnie administrację publiczną winna cechować transparentność i przejrzystość działania, w którym osiąganie wyznaczanych celów powinno być mierzalne i podlegać kontroli społecznej. Tylko wtedy będzie można obiektywnie ocenić, jak administracja ta działa. Niestety, jak nieraz pokazuje życie, na założeniach często się kończy.

W funkcjonowaniu sektora finansów publicznych niejednokrotnie górę bierze obawa przed konsekwencjami podejmowanych decyzji powiązana z brakiem świadomości wagi ww. mechanizmów w zarządzaniu administracją. Do tego dochodzi powszechnie znany biurokratyzm przejawiający się w tym, że na wszystko urzędnik musi mieć podkładkę – „papier”. Oczywiście nie tylko czynnik ludzki bezpośrednio odpowiada za to, że nie udaje się wdrożyć mechanizmów nowoczesnego zarządzania publicznego. Niebagatelną rolę odgrywa tu niespójność przepisów, która może zniweczyć wszelkie założenia związane z ustalaniem budżetu zadaniowego i mierników wykonania zadań, za pomocą których można ocenić osiągnięcie wyznaczonego celu.

Zły, niekonstytucyjny przepis może bowiem spowodować, że niemożliwe będzie zrealizowanie dochodów przez dysponentów środków budżetowych bądź nawet wykonanie założonych przez nich zadań inwestycyjnych, których powodzenie

uzależnione jest od orzeczeń organów administracji publicznej (sądów czy nawet organów skarbowych), albo też z kolei realizacja świadczeń, jakie są wypłacane w ramach ustawowych zadań państwa. To są bardzo istotne elementy, a w przypadkach, w których mają miejsce takie zdarzenia, zawodzi nawet najlepsze planowanie budżetu zadaniowego.

Niemniej czynnik ludzki – najsłabsze ogniwo systemów – odgrywa tu najistotniejszą rolę. Można mieć bowiem najlepsze regulacje prawne, środki finansowe, narzędzia w postaci rozwiązań organizacyjnych potrzebnych do wdrażania budżetu zadaniowego, lecz w sytuacji, w której nie będziemy dysponować wykwalifikowaną kadrą, nastawioną pozytywnie do nowoczesnej filozofii zarządzania w sektorze publicznym, świadomą swej roli, nie uda nam się w pełni i szeroko wdrożyć tak przecież pożądanых rozwiązań, zakładających zastąpienie tradycyjnego biurokratycznego modelu zarządzania administracją modelem menedżerskim. Bo cóż uda się zrobić, jeżeli kierownik jednostki sektora administracji publicznej, czy to rządowej, wojewódzkiej, czy nawet samorządowej, nie będzie zainteresowany prowadzeniem audytu czy też elementów związanych z tworzeniem budżetu zadaniowego. Wystarczy, że nie zainteresuje się on istotnymi dla tego problemu zagadnieniami, nie wyegzekwuje od swoich pracowników właściwego wykonania powierzonych im obowiązków, nie stworzy pracownikom możliwości poszerzania wiedzy i umiejętności (niezbędnych, aby móc wdrożyć elementy nowego zarządzania publicznego), aby cały dotychczasowy wysiłek i nakłady finansowe na wdrożenie budżetu zadaniowego nie przyniosły zakładanych, pożądanых przecież efektów. Teoretycznie można zatrudnić kogoś z „zewnątrz”, ale czy doświadczeni menedżerowie z innych sektorów gospodarki będą umieli sobie poradzić z zawiłościami i niuansami administracji.

Tylko „świadomy” menedżer – urzędnik, którym może być dyrektor departamentu, wójt, burmistrz czy marszałek województwa, a nawet „szeregowy” pracownik urzędu mający szersze, nowoczesne spojrzenie na zarządzanie publiczne, w którym dominuje orientacja na przyszłość, ukierunkowanie na wyniki czy racjonalność gospodarowania, uwzględnianie otoczenia w sposobie traktowania podmiotów (elementy te wpisują się w standardy kontroli zarządczej) jest w stanie właściwie sprostować wyzwaniu, jakie stawia mu budżet zadaniowy.

Przedstawione tezy potwierdzają wieloletnie doświadczenia autora i obserwacje. Oportunizm wywołany obawami przez zmianami, nowym i nieznanym, wynikający często ze zwykłej niewiedzy, braku właściwych i rzetelnych informacji, może być największym wrogiem we wdrażaniu budżetu zadaniowego. Brak środków bądź innych narzędzi w postaci regulacji prawnych, standardów czy odpowiednich norm wdrażania tego budżetu może tu stanowić największe zagrożenie.

Słabości obecnego systemu, które rzutują na możliwości implementacji nowoczesnych narzędzi zarządzania (np. audytu, kontroli zarządczej oraz budżetowania zadaniowego) w postaci czynnika ludzkiego, można też się doszukać w analizach zawartych w informacji NIK. Wyniki kontroli NIK pokazują, że koncepcja układu zadaniowego budżetu państwa pomija podstawowy z punktu widzenia celu wdro-

zenia nowego podejścia do budżetu państwa aspekt zarządczy. NIK wskazuje, iż w trakcie realizacji wydatków tylko nieliczni kierownicy jednostek posługiwali się aktualizowanym na bieżąco planem wydatków w układzie zadaniowym jako dokumentem zarządczym, funkcjonującym równolegle z tradycyjnym.

Ciekawie do wyników kontroli, która dotyczyła wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, odnosi się J. Płoskonka. W publikacji dotyczącej m.in. programowania w ramach układu zadaniowego, przygotowanej na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, które odbyło się 5 grudnia 2012 r., wyraża pogląd, iż „można mówić o dwóch najbardziej prawdopodobnych przyczynach istnienia dysfunkcji w procesie ustanawiania celów i zadań. Pierwsza z nich związana jest z brakiem w polskiej administracji nastawienia zorientowanego na osiąganie rezultatów. Urzędnicy nastawieni są raczej na dokładne wykonywanie procedur [...]. Takie nastawienie wynika między innymi z faktu, że zwykle są oni kontrolowani i oceniani z poziomu zachowania zgodności z istniejącymi procedurami, a nie z poziomu skuteczności i efektywności osiągania określonego rezultatu” [Płoskonka 2012]. Diagnoza problemu ujęta w ten sposób z pewnością jest trafna.

Drugą, być może wcale nie mniej istotną przyczyną, jest niefunkcjonalny podział kompetencji i odpowiedzialności organów władzy publicznej. Przyjęte w Polsce podejście zadaniowe mocno naruszyło istniejący dziś w Polsce system ministrów właściwych w 34 działach administracji rządowej, ponieważ działania służące do osiągnięcia celów określonego zadania budżetowego często są podejmowane w jednostkach podległych bądź nadzorowanych przez kilku ministrów [Płoskonka 2012].

Patrząc na wyniki kontroli przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, nie można nie zauważyć, że jednym z podstawowych zarzutów, jaki się pojawia, jest to, iż minister finansów nie wskazał szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, co oznaczało dowolność w ich określaniu przez dysponentów środków i ograniczało możliwość uzyskania i analizy porównywalnych danych o skuteczności i efektywności osiągania celów zadań. NIK wspólnie z panelem ekspertów wyraźnie wskazuje, że dla właściwego funkcjonowania budżetu zadaniowego konieczne wydaje się m.in.: przypisanie układowi zadaniowemu wydatków waloru narzędzia zarządzania środkami publicznymi w taki sposób, aby zakres i przedmiot wykonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych zadań był konsekwencją świadomego łączenia decyzji o alokacji środków. Innym istotnym elementem zmian jest objęcie zadaniowym systemem zarządzania wszystkich środków publicznych, którymi dysponują państwowe jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych. W tym kontekście – według NIK – niezmiernie ważne jest prowadzenie społecznego dialogu w celu wypracowania strategii i priorytetów w działalności publicznej oraz podniesienie świadomości obywatelskiej w zakresie rozliczania dysponentów z osiągniętych celów poszczególnych szczebli zadaniowego układu wydatków, która wpłynie na zmianę podejścia do zarządzania środkami publicznymi.

Interesująca jest również opinia Wiesławy Chojnackiej, uczestniczącej w panelu ekspertów utworzonym przez NIK, która stwierdza, że celem nie jest samo w sobie

wdrożenie budżetu zadaniowego. Budżet zadaniowy jest narzędziem, które powinno pomóc budować społeczeństwo obywatelskie, po prostu podnosić na wyższy poziom obywatelską świadomość, wtedy i Sejm będzie pytał o efekty wykonanych zadań, i politycy będą zainteresowani stawianiem celów i sami siebie będą z tych celów rozliczali. To jest kwestia zmiany kultury zarządzania, ale też zmiany świadomości obywatelskiej [NIK 2012].

W obraz tego, na jakim etapie jest wdrażanie budżetu zadaniowego, wpisuje się też teza Płoskonki, na którą powołuje się M. Korolewska [2010]. Wyrażany jest w niej pogląd, że „w najbliższej przyszłości rozwiązania wymaga problem ujednolicenia nazewnictwa oraz roli podmiotów realizujących określone podzadania lub odpowiedzialnych za osiąganie celów zadań w grupie docelowej, jak również rozstrzygnięcie sprawy odpowiedzialności za realizację wyznaczonych celów funkcji przez określony organ władzy publicznej”. Rozwiązanie tego problemu jest jednym z kluczowych elementów w poszukiwaniu właściwych rozwiązań pozwalających na efektywne wdrożenie budżetu zadaniowego.

W kontekście wdrażania budżetu zadaniowego warto przytoczyć opinię W. Misiąga, według której od „tworzenia norm prawnych wymuszających formalne stosowanie procedur budżetowania zadaniowego, audytu wewnętrznego, czy wprowadzających obowiązek ewaluacji wszystkiego i bez przerwy, ważniejsza jest edukacja – rządowi zdecydowanie brakuje dziś silnego ośrodka, który mogłyby rozwijać nowe metody zarządzania, który mógłby uczyć nowych metod, promować najlepsze praktyki krajowe i zagraniczne, pomagać we wdrażaniu nowych metod. [...] uczyć należy nie tylko pracowników administracji, ale również tych, którzy tę administrację chcą kontrolować. [...] jakość pracy administracji, a przez to – efektywność gospodarowania środkami publicznymi – zależy w dużej mierze od aktywnej postawy organizacji pozarządowych, które w wielu rozwiniętych krajach są najlepszym kontrolerem i recenzentem działań administracji publicznej. To, że w Polsce trzeci sektor nie jest jeszcze dostatecznie mocny, jest jednym z ważnych powodów trudności w reformowaniu finansów publicznych” [Misiąg 2009, s. 32].

Na konieczność zmiany sposobu myślenia w kontekście wdrażania budżetu zadaniowego wskazuje także J.B. Lipszyc w znacząco zatytułowanej publikacji *Prawdziwy budżet zadaniowy obnaży nieefektywność administracji* [2011]. Rodzi się pytanie: czy obawy, że właśnie tak będzie, stoją na drodze do pełnej implementacji budżetu zadaniowego do polskiego systemu finansów publicznych? W publikacji tej cytowana jest E. Suchocka-Roguska, wieloletnia wiceminister finansów, według której „do dziś nie udało się określić, czemu budżet zadaniowy miałby służyć. Wielu osobom wydaje się, że budżet powinien być rozpisany na zadania, a tymczasem potrzebna jest zmiana filozofii tworzenia tego podstawowego planu dla państwa. Budżet zadaniowy powinien być tam kształtowany, gdzie jest możliwość podejmowania decyzji. Jeśli celem jest np. zmniejszenie liczby zabitych na drogach, powinniśmy ocenić, co jest do tego potrzebne: karetki, radiowozy, remonty dróg, lepsza praca inspekcji transportu samochodowego, edukacja. I trzeba decydować – czy w danym roku kupić radiowozy czy karetki, czy modernizować drogi” [Lipszyc 2011].

Jeszcze dalej w swych poglądach idzie Misiąg, który uważa, iż „budżetu zadaniowego nie ma, a co gorsza psute jest samo jego pojęcie. Budżet zadaniowy powinien być w założeniu związany ze zmianą sposobu myślenia, a ja nawet nie wiem, czy jego twórcy zdawali sobie z tego sprawę? W ciągu ostatnich sześciu lat popełniono w tej sprawie wszystkie możliwe błędy, zaczynając od tego, że zaczęto za wcześniej o nim mówić. Trzeba było co najmniej 4–5 lat okresu przygotowawczego. To, co dziś jest prezentowane jako budżet zadaniowy, niczemu nie służy” [Lipszyc 2011].

Analizując problematykę związaną z budżetem zadaniowym, warto byłoby także wiedzieć, jak obecną sytuację ocenia ten, kto w dużej mierze odpowiada za jego wdrożenie. Jednak na stronach internetowych Ministerstwa Finansów trudno jest się doszukać aktualnych publikacji, które zawierałyby np. ocenę realizowanych projektów systemowych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wydaje się, że warto byłoby się podzielić efektami czteroletniej pracy i doświadczeniami w tym zakresie. Ale być może jest za wcześnie na takie podsumowania. Zamieszczono natomiast informację, że odpowiadając na ogromne zainteresowanie szkoleniami w dziedzinie budżetowania zadaniowego w Polsce (od dnia 19 października 2012 r.), Ministerstwo Finansów rozpoczęło cykl bezpłatnych seminariów przeznaczonych dla dysponentów pt.: „Budżet zadaniowy a ocena sprawności wydatkowania środków publicznych” (według wstępnych szacunków udział w szkoleniach weźmie około 765 przedstawicieli dysponentów). Odnosząc się do tej lakonicznej informacji, można chyba wywnioskować, że Ministerstwo Finansów zdaje się podzielać przynajmniej część zaprezentowanych poglądów, widząc pilną potrzebę podnoszenia kwalifikacji pracowników odpowiedzialnych za realizację budżetu zadaniowego. Nasuwa się jednak pytanie, czy nie jest na to zbyt późno.

Zakończenie

Autor ma nadzieję, że w tej krótkiej analizie udało się odpowiedzieć na chociaż część stawianych pytań i w sposób syntetyczny ukazać spojrzenie tych, którzy podejmują się publicznej dyskusji na temat nowego zarządzania publicznego oraz budżetu zadaniowego, będącego jego nieodzownym elementem, i zestawić ich poglądy.

Uzyskane odpowiedzi pokazują, iż jesteśmy być może w połowie drogi, z której nie da się już zawrócić. Obrany kierunek wydaje się jedynym rozsądnym, aby właściwie zarządzać groszem publicznym.

Doświadczenia innych krajów, które wdrożyły budżet zadaniowy, pokazują, że pozwoli on na efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych. W dobie recesji jest to bardzo ważna kwestia, gdyż pozwala na weryfikację zbędnych przedsięwzięć i obszarów w działalności państwa bądź też jednostek samorządu terytorialnego.

Zaletą budżetu zadaniowego jest również to, że ułatwia nam kontrolę efektywności i sprawności wykonywanych przez administrację zadań oraz kontrolę struktury wydatków publicznych.

Nie mniej ważną kwestią jest również to, że wdrożenie budżetu zadaniowego winno zapewnić przejrzystość podejmowanych decyzji dotyczących wydatków. Jest to jedna z bolączek całej administracji zarządzającej środkami publicznymi. Tylko wysiłek całej administracji, poczynając od tych, którzy są dysponentami środków publicznych, kończąc na pracownikach administracji rządowej, którym wyznaczane są cele, zadania i mierniki ich realizacji, uda się osiągnąć pożądaný efekt. Będzie nim taki sposób zarządzania środkami publicznymi, który zapewni zmniejszenie kosztów świadczenia usług i wzrost ich jakości.

Realizację tego procesu winno poprzedzać skonkretyzowanie i zhierarchizowanie podstawowych celów służących zaspokojeniu potrzeb społeczeństwa. Umiejętne, sprawne oraz prowadzące do wzrostu efektywności zarządzanie środkami publicznymi będzie bowiem przesądzać o sukcesie państw i wchodzących w jego skład społeczności. Można to osiągnąć m.in. poprzez poprawę potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego i sprawnego osiągania zamierzonych celów.

Nie uda się tego zrobić, jeżeli sami ich nie zdefiniujemy i nie określimy, na jakim poziomie uzyskany efekt będzie satysfakcjonujący.

Takie podejście jest szczególnie ważne w sytuacji, w której od kilku lat nasila się ryzyko i niepewność, wręcz chaos związany z funkcjonowaniem światowych gospodarek. O tym, iż nadchodzące lata stanowiąc będą czas próby, mówi cytowany wcześniej Lipszyc, który wyraża opinię wpisującą się we wcześniejsze twierdzenia, iż wdrożenie idei budżetu zadaniowego wymaga przede wszystkim zmiany mentalności, a to idzie najwolniej.

W grę wchodzi też obrona partykularnych interesów. Resorty nie będą bez walki zgadzać się na mierniki, które zmuszą je do rozliczania się z efektów zamiast z wydatków.

Trudności z tym mają nawet kraje, w których od dziecka wszyscy żyli w gospodarce rynkowej [Lipszyc 2011]. Dla wielu naszych urzędników oznacza to wejście w inny świat. Francja, która 10 lat przygotowywała się do budżetu zadaniowego, wprowadziła go w połowie poprzedniej dekady i ciągle coś zmienia. Obecnie zamiast bardzo wielu szczegółowych zadań wprowadza mniej, ale obszerniejszych, czyli mniej szufladek, ale za to większe [Lipszyc 2011]. Pozwala to na większą swobodę i elastyczność w zarządzaniu środkami budżetowymi, ku czemu w niedalekiej przyszłości powinniśmy zmierzać, pamiętając o tym, że dobre zasady rządzenia wymagają przejrzystości, konsensusu, efektywności i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. W odniesieniu do naszego kraju na nadmiar funkcji i celów zwraca uwagę M. Słodowa-Helpa [2011], pisząc, iż „dotychczasowy układ 22 celów wart byłby chyba redukcji, zwłaszcza że przecież są rozpisane one na 151 zadań i 6500 działań”.

Niebagatelną sprawą jest również to, że dobre rządy takie, które odpowiada na potrzeby tych, do których kierowane są środki publiczne.

Warto na zakończenie przytoczyć opinię przywołaną przez M. Korolewską, iż „model budżetowania zadaniowego znajduje się na etapie wdrażania, a najbardziej zauważalny jest proces konstruowania układu zadaniowego budżetu państwa. [...] Samo wprowadzenie części zadaniowej do budżetu państwa będzie czysto tech-

niczną reformą, która nie przyniesie oczekiwanej modernizacji zarządzania publicznego, jeśli nie będą jej towarzyszyć zmiany w procesie przygotowywania i realizacji budżetu państwa” [Korolewska 2010, s. 215]. Znaczenie słów *quo vadis* w zestawieniu z tytułem niniejszej publikacji nabiera więc szczególnego znaczenia i charakteru. Ich interpretacja wiąże się z podążaniem błędnymi ścieżkami, ale i ostatecznym zawróceniem z niewłaściwie obranej drogi.

Bibliografia

- Analiza wykonania w 2011 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, 2012, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Hart, Ł., de Jong, M., 2011, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Ernst & Young, Warszawa.
- Korolewska, M., 2010, *Budżet zadaniowy narzędziem realizacji polityki budżetowej*, Studia BAS, Warszawa.
- Lipszyc, J.B., 2011, *Prawdziwy budżet zadaniowy obnaży nieefektywność administracji*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/prawdziwy-budzet-zadaniowy-obnazy-nieefektywnosc-administracji/>.
- Lubińska, T., (red.), 2007, *Budżet zadaniowy. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Lubińska, T., 2009a, *Budżet zadaniowy – jako kolejny milowy krok w etapach rozwoju sektora finansów publicznych*, w: Mikułowski, W., Jezierska A., *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja*, Wspólny projekt Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji, Warszawa.
- Lubińska, T. (red.), 2009b, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa.
- Misiąg, W., 2009, *Ewaluacja wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, w: Haber, A., Szałaj, M. (red.), *Ewaluacja wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Nowoczesne zarządzanie publiczne*, http://www.efs.gov.pl/Strony/lista_beneficjentow_POKL.aspx.
- Płoskonka, J., 2009, *Założenia modelowe dla systemu budżetowania zadaniowego w Polsce*, w: *Wdrażanie budżetu zadaniowego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Płoskonka, J., 2012, *Jak działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność?*, NIK, Warszawa.
- Siedlecka, A. (red.), 2011, *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.

- Skrzypek, E., 2011, *Nowe zarządzanie publiczne – budżet zadaniowy*, w: Siedlecka, A. (red.), *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką rynkową*, Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej, Biała Podlaska.
- Słodowa-Helpa, M., 2011, *Dylematy związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego do realizacji funkcji państwa dotyczącej kształtowania rozwoju regionalnego w Polsce*, w: Siedlecka, A. (red.), *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska, s. 37–50.
- Słodowa-Helpa, M., 2013, *Budżet zadaniowy w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem – możliwości, dylematy, obawy*, Studia BAS, nr 1(33), *Budżet zadaniowy*, s. 103–127.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wdrażanie budżetu w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, 2012, Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa.
- Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych*, 2012, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

TASK-BASED BUDGETING – THE ROAD TO EFFECTIVE MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES

Abstract: The purpose of this paper is to synthetically present the essence of task-based budgeting and the notions of public finance management which are associated with it, as well as conducting a summary analysis of what has been achieved in recent years in terms of its implementation. This comes at a time when task-based budgeting, in addition to traditional budgeting, has become part of Poland's public finances. The article also seeks answers to questions of what the new managerial approach to the management of public finances is and where it may lead; what the inherent weaknesses of the solutions connected with the new budgeting system may be; as well as what direction ought to be taken to ensure a proper management of public funds.

Keywords: task-based budgeting, public finance, Supreme Audit Office, New Public Management, budget implementation.