

Sławomir Heciak

heciak@publicaudit.pl

ROLA SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA I KONTROLI SPOŁECZNEJ W PROCESIE IMPLEMENTACJI BUDŻETU ZADANIOWEGO

Streszczenie: W artykule pojęta została problematyka związana z potrzebą prze-modelowania podejścia do zarządzania finansami z metody, w której wydatkowanie środków publicznych jest celem samym w sobie, na metodę efektywnego doboru zasobów (w tym finansowych) do wyznaczonych celów i zadań. Wskazano również na problemy związane z partycypacją społeczną w procesie planowania i oceny budżetu państwa. Budżet zadaniowy, mający poprzez swoją konstrukcję zapewnić większą transparentność alokowania środków publicznych, może stanowić efektywny instrument społecznej kontroli ośrodków władzy. Autor wskazuje, że budżet zadaniowy może się przyczynić do większej partycypacji społecznej w procesie określania priorytetów wydatkowania środków publicznych, jak i do zmniejszenia asymetrii informacji pomiędzy centrami generowania wydatków a ośrodkami kontroli społecznej i instytucjonalnej. Jednocześnie podkreśla rangę komunikacji i monitoringu jako tych elementów budżetowania zadaniowego, bez których wzmocnienia nie będzie możliwe zapewnienie wartości dodanej wynikającej z partycypacji społecznej.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, finanse publiczne, efektywność wydatków, kontrola społeczna, kontrola zarządcza.

Klasyfikacja JEL: H61, H72.

Wstęp

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.] wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny przy zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów

z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Do momentu wprowadzenia budżetowania opartego na zadaniach ocena celowości i oszczędności była utrudniona, co stanowiło bezpośrednie następstwo braku jej obiektywnych kryteriów. Proces budżetowania nie był podporządkowany jasno wytyczonym i wymiernym celom. Przyjęcie metody budżetowania wydatków państwa, w której punktem wyjścia do planowania wydatków na określoną funkcję pełnioną przez państwo stał się cel, przyniosło nową jakość w zakresie zarządzania środkami publicznymi. Zmienione podejście do budżetowania miało się przyczynić do zwiększenia efektywności środków publicznych¹. W praktyce oznacza to, że środki publiczne powinny w jak największym stopniu przyczyniać się do osiągania celów stawianych przez państwo jako dostarczyciela dóbr i usług publicznych. Praktyka jednak pokazała, że proces ustalania i wykonania budżetu zadaniowego napotyka różnego rodzaju problemy. Budżetowanie zadaniowe ma już w Polsce kilkuletnią tradycję, toteż system ten wielokrotnie był oceniany. Oceny te jednocześnie wskazywały na najważniejsze problemy, do których zaliczyć można [Hardt i De Jong 2011, s. 86]:

- brak zainteresowania polityków i liderów opinii,
- brak zainteresowania ze strony społeczeństwa,
- niedostateczną wiedzę pracowników zaangażowanych w proces budżetowania,
- brak skutecznego mechanizmu przekładania celów strategicznych na budżetowe,
- brak zachęt dla urzędników do osiągania celów budżetu zadaniowego,
- większą koncentrację na widocznych efektach budżetu zadaniowego (jak format budżetu) niż na efektach niewidocznych (np. na wsparciu procesu przemiany urzędników w menedżerów projektów zamiast dotychczasowej roli wyłącznie administratorów).

Do najpoważniejszych problemów, zdaniem autora, należą:

- nieefektywne i niewydajne systemy zarządzania i kontroli zarządczej,
- niski poziom partycypacji społecznej (i związanej z tym kontroli) w procesach planowania i oceny budżetu.

Rozwinięcie i uszczegółowienie problematyki zawarto w kolejnych częściach artykułu. Uznając, że budżet zadaniowy może stanowić istotny instrument zarządzania finansami publicznymi, podjęto próbę zaproponowania zmian w systemach budżetowania i raportowania wykonania zadań budżetowych, które mogą się przyczynić do wzmocnienia roli tego instrumentu.

¹ Na gruncie ustawy o finansach publicznych (art. 162 pkt. 3) efektywność jest definiowana jako osiągnięcie maksymalnych efektów z danych nakładów (efektywność zorientowana na efekty). Niemniej jednak definicja efektywności jest również spełniona dla sytuacji, w której przy założonych rezultatach dąży się do minimalizacji nakładów (efektywność zorientowana na nakłady).

1. Budżet zadaniowy a nieefektywne i mało wydajne systemy zarządzania i kontroli zarządczej

Tradycyjne metody budżetowania (np. metoda „wydatki plus”, gdzie wydatki planuje się na podstawie poziomu realizacji z poprzedniego roku budżetowego) są zorientowane na realizację wydatków bez względu na skutek podejmowanej interwencji. Takie podejście powoduje, że proces wydatkowania staje się celem samym w sobie, zamiast być narzędziem osiągnięcia celów. Dysfunkcyjny z punktu widzenia oceny skuteczności i efektywności działań jednostki okazuje się również tradycyjny system sprawozdawczości budżetowej (oparty na klasycznej klasyfikacji wydatków budżetowych), którego konstrukcja zasadza się na kasowym wykonaniu wydatków jednostki.

W praktyce dominującym kryterium oceny stało się porównanie wykonania do założonego planu wydatków bez oceny skuteczności i efektywności. Wobec braku jasnych kryteriów ewaluacji działalności jednostki także instytucjonalna kontrola wykonania budżetu była ukierunkowana na sprawdzenie legalności wydatków. Tak skonstruowany proces wydatkowania środków publicznych utrudniał również sprawowanie parlamentarnej i społecznej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych. Sam proces budżetowania nie przyczyniał się ponadto do aktywnej postawy interesariuszy zewnętrznych (organizacje branżowe i społeczne) na etapie tworzenia budżetu wydatków.

Na tle powyższych problemów budżetowanie zadaniowe miało stanowić panaceum oraz przyczynić się do eliminacji negatywnych zjawisk i patologii wydatkowania środków publicznych. Istotą budżetowania zadaniowego jest bowiem zdefiniowanie konkretnych celów przewidzianych do osiągnięcia w wyznaczonej perspektywie czasowej wraz z ustaleniem sposobu pomiaru stopnia ich osiągania za pomocą precyzyjnych mierników [Lubińska 2007, s. 26].

Budżet zadaniowy, jako jedno z narzędzi zarządzania finansami państwa, może się przyczynić do zwiększenia przejrzystości i efektywności sektora finansów publicznych oraz bardziej racjonalnego dystrybuowania środków w ramach polityki państwa. Budżetowanie zadaniowe ułatwia ocenę wydatkowania środków publicznych, stąd też może wpływać na racjonalizację strategii budżetowej państwa. Osobom kreującym politykę wydatków publicznych ułatwia jednocześnie ocenę skuteczności działań finansowanych z budżetu [Heciak 2012, s. 41].

Warunkiem decydującym o powodzeniu idei budżetowania zadaniowego jest jednak odpowiednie podejście do alokacji wydatków publicznych. Taka alokacja musi być, zdaniem autora, dokonywana zgodnie z zasadą „cel-wydatek”. Jej spełnienie musi powodować alokację środków publicznych na określone zadania tylko wtedy, kiedy przyczyniają się do osiągnięcia konkretnego celu. Innymi słowy, dysponent środków budżetowych otrzyma środki tylko w sytuacji, gdy zapewni osiągnięcie konkretnego celu zgodnego ze strategiami i polityką państwa. Tak skonstruowany proces podejmowania decyzji ma wówczas charakter prorynkowy, w którym podmiotem jest z jednej strony państwo dokonujące zakupu dóbr publicznych

w określonym standardzie gwarantującym osiągnięcie celu, z drugiej zaś wykonawca, który za określone zadania otrzymuje zapłatę tylko wtedy, gdy wykona je skutecznie i efektywnie. Taki sposób zarządzania środkami publicznymi wpisuje się w szeroko rozumianą ideę urynkowienia procesów zachodzących w sektorze publicznym [Stiglitz 2004].

Brak skuteczności polityki budżetowej może skłonić osoby decyzyjne do zmiany sposobu alokacji środków publicznych, skoro bowiem nie przyczyniają się do osiągnięcia celu, to być może nie ma sensu, aby je wydatkować². W konsekwencji wynikami procesu budżetowania mogą być racjonalizacja i oszczędności.

Zagrożeniem idei budżetowania zadaniowego jest sytuacja, w której zarządzający przyjmą zasadę typu „wydatek-cel”. Taka metoda może spowodować, że suma wydatków publicznych na dane dobra publiczne będzie rosła (a przynajmniej pozostanie niezmienna), natomiast tendencyjny dobór celów (niezwiązany z wydatkami) czy też mierników budżetowych będzie tak dokonany, aby uzasadnić poziom wydatków. Ugruntowanie takich praktyk w zakresie planowania i wykonywania budżetu może stanowić istotne ryzyko. W konsekwencji informacje o wykonaniu zadań budżetowych będą miały tak samo niską wartość jak informacje ze sprawozdań sporządzanych w tradycyjnym układzie klasyfikacji budżetowej i formule kasowego wykonania, tj. zamiast mieć charakter zarządczy, będą informacjami statystycznymi.

Istotny z punktu widzenia skutecznego wdrażania budżetu zadaniowego jest, oprócz właściwych technik budżetowania, także przyjęty sposób zarządzania w sektorze publicznym. Budżet zadaniowy bazujący na celach będzie możliwy do zrealizowania tylko przy odpowiednim stylu zarządzania. Powinien być on ukierunkowany na cele, które będą mogły być osiąmane przy właściwie funkcjonującej kontroli zarządczej rozumianej, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.], jako ogół działań służących osiągnięciu celów i wykonaniu zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Tymczasem ocena kontroli zarządczej dokonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli nie wypada pozytywnie lub też wskazywane są liczne uchybienia mogące zagrozić celom, jakie powinna osiągać [Informacja 2011].

Wyniki kontroli świadczą o tym, że mimo uregulowań prawnych system kontroli zarządczej w wielu jednostkach nie działa prawidłowo, a przez to nie powoduje wzrostu efektywności.

Słaby system kontroli zarządczej może powodować, mimo już kilkuletnich doświadczeń w sprawowaniu tego typu kontroli, że instytucje nie będą zdolne do sprawnego i efektywnego wykonywania zadań publicznych. Biorąc pod uwagę rolę kontroli zarządczej mającej przyczyniać się do osiągania celów, można stwierdzić, że słabości w jej funkcjonowaniu mogą w sposób istotny przyczynić się do niepowodzenia wdrożenia budżetu zadaniowego.

² Takie podejście może stanowić zbyt daleko idące uproszczenie, gdyż niewłaściwie dobrany cel i miernik mogą spowodować negatywną ocenę, gdy w rzeczywistości wydatkowanie środków publicznych ma swoje racjonalne uzasadnienie.

2. Budżet zadaniowy a rola kontroli społecznej w procesach planowania i oceny budżetu

Istotnym czynnikiem wzmacniającym ideę budżetowania zadaniowego może być zwiększenie poziomu partycypacji społecznej w procesie ustalania zadań budżetowych oraz dbałość o zapewnienie transparentności procesu wydatkowania środków publicznych. Należy zaznaczyć, że jedną z przesłanek tworzenia budżetu zadaniowego była chęć zwiększenia przejrzystości, co miało się wiązać z prze-modelowaniem sposobu prezentacji budżetu z tradycyjnego układu klasyfikacji budżetowej (działy i rozdziały) na układ funkcja-cel-zadanie-wydatek. Zmiana sposobu prezentacji zwiększa możliwości w zakresie oceny budżetu, która może być przeprowadzana pod kątem skuteczności i efektywności, a nie, jak dotychczas, pod kątem wielkości nakładów przeznaczanych na daną sferę działalności państwa.

W przypadku budżetowania zadaniowego (ze względu na zwiększony zakres prezentowanych informacji pozwalających na ocenę) wykonujący budżet stają się obiektem zwiększonej kontroli społecznej. Niewątpliwie z punktu widzenia interesu społecznego jest to zaleta. Trzeba jednak pamiętać, że zwiększona kontrola społeczna może powodować niechęć decydentów do przyjmowania odpowiedzialności za skuteczność i efektywność wykonywanych zadań. Budżet zadaniowy powoduje również, że osoby zarządzające wykonaniem budżetu, które przy tradycyjnym budżetowaniu dysponowały dużą przewagą informacyjną (asymetria informacji), po części ją tracą. W ekonomicznej teorii biurokracji wskazuje się, że taka asymetria informacji mogła powodować zawyżanie wysokości niezbędnych wydatków i osiąganie nieuzasadnionych korzyści [Wilkin 2005, s. 145–146].

Zdaniem autora niniejszego opracowania, istotnym ryzykiem mogącym wpłynąć na dalszy rozwój znaczenia budżetu zadaniowego jest brak zainteresowania i zaangażowania organizacji społecznych w proces budżetowania. Dotychczasowe doświadczenia i raporty wskazują, że proces ten nie wychodzi poza struktury urzędnicze. Powoduje to pewnego rodzaju wewnętrzny urzędniczy konformizm i konserwację wad zarządzania finansami publicznymi. Dobitym przykładem jest fakt, że politycy podczas debaty budżetowej nie wykorzystują instrumentów, jakich używa się przy planowaniu zadaniowym. W zapisach scenograficznych z debaty budżetowej trudno znaleźć przykłady konstruktywnej dyskusji o celach budżetowych, wykonywaniu zadań budżetowych itp. Powoduje to, że układ zadaniowy budżetu stanowi niejako uzasadnienie poziomu wydatków, co często wymusza sytuację, gdzie trzeba „na siłę” znaleźć cel i miernik usprawiedliwiający wydatek. W ocenie autora układ zadaniowy powinien z całą pewnością kreować poziom wydatków, tj. cele budżetowe powinny być punktem wyjścia do określania poziomu wydatków.

Nowa formuła budżetowania i sprawozdawczości budżetowej opartej na zadaniach może się przyczynić do zwiększonej presji społecznej na proces wydatko-

wania środków publicznych. Taki efekt niewątpliwie należy zakwalifikować do pozytywnych skutków reformy. Jednak żeby tak się stało, należy położyć nacisk na komunikację i monitoring, tak aby informacja w zakresie osiągania celów i wykonania zadań budżetowych wywoływała automatyczną informację zwrotną skutkującą realokacją środków publicznych. Powinna być zachowana zasada, że wydatki nieprzyczyniające się do osiągania ustalonych celów należy przenosić na te zadania, które przynoszą pożądany skutek. Brak działań sprzężonych będzie powodował, że informacje w zakresie wykonania zadań budżetowych, zamiast być wykorzystywane do celów zarządczych, będą pełnić funkcję statystyczną. W uregulowaniach prawnych należy dążyć do jak największego zapewnienia transparentności i partycypacji społecznej rozumianej jako postawa społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności [Hausner 1999, s. 49]. W sensie ogólnym partycypacja społeczna jest formą uzupełnienia tradycyjnych form kontroli administracji publicznej i jednocześnie daje możliwość uzyskania większej akceptacji obywateli dla działań państwa oraz odejścia od sztywnej hierarchii biurokratycznej [Długosz i Wygnański 2005, s. 11–13]. Takie podejście można wykorzystać do wzmocnienia idei budżetowania zadaniowego.

Dla uzyskania wartości dodanej wynikającej z partycypacji społecznej konieczne jest zapewnienie odpowiednich narzędzi pozwalających na dostęp do użytecznych informacji w zakresie realizacji planów budżetowych. Problem asymetrii informacji stanowi istotny czynnik ograniczający efektywność, na co wskazują teoretycy zajmujący się ekonomiczną teorią biurokracji [Mueller 2005, s. 359–368], dlatego należy dążyć do likwidacji tego typu barier. Pomysłem na zwiększenie roli budżetowania zadaniowego może być zapewnienie systemowego rozwiązania w zakresie publikowania danych o planowanych i wykonanych wydatkach. Obecnie obowiązujące przepisy prawa dają możliwość, na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej [Ustawa z dnia 6 września 2001 r.], uzyskania informacji w zakresie planów budżetowych i ich realizacji, także w układzie zadaniowym. Niemniej jednak takie rozwiązania wydają się niewystarczające ze względu na formę i tryb dostępu. W polskim systemie prawnym prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu (art. 2 ust. 1 ustawy) przez:

- ogłaszanie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej,
- udostępnianie danych na wniosek,
- wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów,
- umieszczanie danych w centralnym repozytorium.

Problemem jest jednak brak standardów dotyczących formy udostępniania danych, co sprowadza się do tego, że każda instytucja może w różny sposób przekazywać informacje publiczne. Poza tym forma przekazywania informacji publicznej nie została ujednolicona, co uniemożliwia systematyczny monitoring i ewaluację procesów zachodzących w jednostkach sektora finansów publicznych (brak jednolitego układu danych). Spełnienie postulatu jednorodności danych musiałoby

się wiązać z powstaniem ogólnokrajowej bazy danych, w której każdy podmiot publikowałby określone dane. System walidacyjny oprogramowania nadzorowałby ich poprawność. Zaletą takiego rozwiązania byłby niezwłoczny (brak konieczności składania wniosków o dostęp do informacji publicznej) i bezpośredni (bez pośrednictwa urzędników i konieczności spełnienia wymogów proceduralnych) dostęp do informacji. W wypadku zagregowanych danych publicznych przy wnioskowaniu o dostęp do informacji publicznej istnieje dodatkowo problem dowodzenia interesu społecznego, gdyż tylko spełnienie tego kryterium daje prawo do uzyskania informacji [Ustawa z dnia 6 września 2001 r., art. 3 ust. 1 pkt. 1].

Rolą organizacji społecznych (w tym strażniczych – *watch dog*) jest kontrola poczynań władzy i nadzorowanie procesów zachodzących w instytucjach publicznych. Często proces kontroli społecznej jest dużo efektywniejszy niż kontrole instytucjonalne. Wydaje się, że uzasadnione jest jej zapewnienie już na etapie planowania, a jest to możliwe tylko przy udostępnieniu określonych informacji niwelujących asymetrię informacji. Jednak obecne plany w układzie zadaniowym prezentowane są jako element uzasadnienia do ustawy budżetowej. Niestety, dane te są zagregowane do poziomu dysponenta środków budżetowych (wyjątek stanowią instytucje gospodarki budżetowej, agencje, fundusze celowe i państwowe osoby prawne, dla których w ustawie zaprezentowano szczegółowe zadania budżetowe) [Ustawa budżetowa na rok 2012].

Zatem na podstawie tego dokumentu nie można się dowiedzieć, jaka jednostka sektora finansów publicznych będzie osiągała poszczególne cele i wykonywała zadania. Zrozumiałe jest, że w budżecie musi istnieć pewien sposób ogólności, którego brak znacznie utrudniałby czytelność dokumentu. Jednak obecne rozwiązania prawne nie przewidują, aby w jakiegokolwiek innej formie były prezentowane dane w układzie zadaniowym. Z tego względu dostęp do planów finansowych w układzie zadaniowym poszczególnych instytucji jest możliwy wyłącznie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jako przykład kompleksowego systemu w zakresie zapewnienia przejrzystości wydatków publicznych mogą posłużyć doświadczenia Stanów Zjednoczonych. Na mocy ustawy z 2006 r. o odpowiedzialności i transparentności wydatków federalnych (The Federal Funding Accountability and Transparency Act – FFATA) utworzono centralny system, gdzie każda z agencji rządowych publikuje dane o dokonanych wydatkach. Publikacja danych jest dokonywana w wystandaryzowany sposób, co zapewnia możliwość dokonywania porównań, analiz czy wreszcie wykorzystywania danych do bieżącego monitoringu wydatków. System obejmuje także przedsiębiorstwa korzystające ze środków publicznych. Ma on charakter otwarty, a jego użytkowanie odbywa się przez dostęp do baz danych na stronie www.usaspending.gov. Strona została założona przez Biuro ds. Zarządzania i Budżetu Białego Domu. Prezentacja wydatków odbywa się nie tylko w formie zagregowanych sprawozdań finansowo-budżetowych, istnieje również możliwość podglądu, jakie wydatki wchodzi w skład zagregowanej pozycji budżetowej. W praktyce baza pozwala także na analizę poszczególnych dokumentów księgowych składających się na zagrego-

waną pozycję sprawozdania budżetowego. System raportowania wydatków jest na tyle szczegółowy, że każdy wydatek może być zweryfikowany pod kątem terminu, w jakim był dokonany, stron transakcji itp. Istnieje ponadto możliwość bezpośredniego połączenia z bazą za pomocą API (*application programming interface*)³. Zalety takiego systemu są oczywiste, chociaż wskazuje się również na liczne wady takiego rozwiązania. Najistotniejsza to możliwość błędnej interpretacji danych, co przy nieznajomości zasad i organizacji sektora publicznego może przełożyć się na nieuzasadnioną krytykę.

Pomysł publikowania danych o planach i wydatkach budżetowych można wykorzystać w Polsce. Niezwłoczny dostęp do danych poszczególnych instytucji pozwoliłby opinii publicznej na sprawowanie bezpośredniej kontroli nad sposobem realizacji wydatków budżetowych. Warunkiem spełnienia takiego postulatu musiałoby być publikowanie informacji o budżecie zadaniowym:

- w wystandaryzowanej, czytelnej i możliwej do łatwego przetwarzania formie,
- niezwłocznie po zakończeniu danego okresu finansowego.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań systemowych wpisywałoby się w koncepcję otwartego rządu. Koncepcja otwartego rządu to program reform, którego celem jest zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej oraz wzrost zaangażowania obywateli w rządzenie i rozwiązywanie problemów. Na ideę otwartego rządu składają się trzy elementy [Hofmokl i Tarkowski 2011, s. 5]:

- przemiany związane z rozwojem internetu, w tym serwisów Web 2.0,
- dążenia do demokracji typu partycypacyjnego,
- przemiany w administracji publicznej w kierunku zwiększenia efektywności.

Idea otwartego rządu umożliwia kontrolę i skuteczny nadzór publiczny nad funkcjonowaniem instytucji państwa [Hofmokl i Tarkowski 2011, s. 6]. Świadomość tego typu procesów społecznych zmusza rządzących do coraz większego otwarcia w zakresie informacji, czego wyrazem na gruncie legislacji polskiej jest projekt założeń do ustawy o otwartych zasobach publicznych⁴. Celem otwarcia publicznych zasobów ma być katalizowanie aktywności i uczestnictwa obywateli wykorzystujących publicznie dostępne zasoby i tworzących niekomercyjnie rozwiązania na ich bazie [Szpringer i Rogowski 2012, s. 35]. Nie sposób również pominąć czynnika związanego z nowymi technologiami sieciowymi, które to w istotny sposób wpływają na sposób konsultacji społecznych, informowania o podejmowanych działaniach czy też wreszcie udostępniania informacji wytworzonych w sferze publicznej. Zauważa-

³ Interfejs ten umożliwia zestawienie połączenia między programami, w tym przypadku między bazą wydatków a oprogramowaniem korzystającego. Pozwala to przykładowo na publikację na stronie www korzystającego z danych bez konieczności wykonywania żmudnych czynności importu danych.

⁴ Według stanu prawnego obowiązującego w lutym 2013 r. w ramach prac polskiego rządu konsultowany jest projekt założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych. Projekt jest dostępny na stronie www.legislacja.rcl.gov.pl.

jąc tendencje związane z ideą otwartego rządu, przyszłe zmiany dotyczące regulacji budżetu zadaniowego można ukierunkować na zwiększenie zakresu informowania o wykonaniu podstawowych zadań państwa. Z pewnością tego typu inicjatywy nie spotkają się z aprobatą wykonujących plany finansowe, którzy mogą uznać to za zbyt dużą ingerencję i kontrolę oraz naruszenie partykularnych interesów. Z punktu widzenia interesu społecznego może się to przyczynić do poprawy efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych.

Kontrola społeczna będzie tym sprawniejsza, im większy będzie stopień odpowiedzialności osób dokonujących wydatków publicznych w zakresie efektywności i skuteczności. W obecnie obowiązującym reżimie wydatkowania środków publicznych musi to być powiązane ze zmianą akcentów. Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r.] z zakresu odpowiedzialności za wydatkowanie środków budżetowych nie odnosi się do skuteczności i efektywności. Należałoby również zadbać o właściwą rangę kontroli, którą przewiduje obowiązujący od 1 stycznia 2013 r. art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym artykułem obszar nadzoru i kontroli dotyczyć będzie również efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie pomiaru stopnia realizacji celów. Nadanie właściwej rangi kontroli, której negatywne wyniki byłyby podstawą do wyciągnięcia odpowiedzialności wobec zarządzającego środkami publicznymi, wzmocniłoby również postrzeganie budżetu zadaniowego jako rzeczywistego instrumentu zarządzania finansami publicznymi.

Zakończenie

Wdrożenie budżetu zadaniowego wymaga reorientacji dotychczasowych procesów związanych z planowaniem budżetowym. Nowe zasady budżetowania będą powodowały powstanie nowych obowiązków w zakresie definiowania zadań i działań oraz konstrukcji mierników do oceny osiągania celów, co zmusi zarządzających finansami publicznymi do zmiany przyjętego stylu zarządzania.

W artykule wskazano na dwa czynniki ryzyka zagrażające implementacji budżetu zadaniowego.

Pierwszy czynnik wiąże się z systemem zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych. System taki powinien przeobrazić się ze stylu, który można określić jako administrowanie środkami publicznymi, w styl oparty na dążeniu do osiągnięcia celów.

Drugi istotny czynnik wiąże się z małą partycypacją społeczną i brakiem kontroli ze strony szeroko rozumianych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Stąd też postuluje się, aby system informacyjny budżetu był skonstruowany na zasadzie pełnego dostępu do informacji, zgodnie z koncepcją otwartego rządu i wolnego dostępu do informacji.

Bibliografia

- Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej* (nr ewidencyjny: P/11/022), www.nik.gov.pl.
- Długosz, D., Wygnański, J.J., 2005, *Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa.
- Hardt, Ł., De Jong, M., 2011, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Warszawa.
- Hausner, J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków.
- Heciak, S., 2012, *Budżet zadaniowy w praktyce. Planowanie, kalkulacja wydatków, ewidencja księgowa*, Wrocław.
- Hofmokl, J., Tarkowski, A., 2011, *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, centrumcyfrowe.pl.
- Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego* (nr ewidencyjny: P/10/132), 2011, Gdańsk www.nik.gov.pl.
- Lubińska, T., (red.), 2007, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Warszawa.
- Mueller, D.C., 2005, *Public Choice III*, Cambridge.
- Stiglitz, J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa.
- Szpringer, W., Rogowski, W., 2012, *Prawo i ekonomia regulacji otwartego dostępu do publicznych zasobów wiedzy*, Warszawa.
- Wilkin, J. (red.), 2005, *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Warszawa.
- Ustawa..., <http://www.gpo.gov.pl/fdsys/pkg/PLAW-109publ282/pdf/PLAW-109publ282.pdf>.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U., nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. 2013, poz. 168.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2012 – uzasadnienie, t. 2: Wydatki państwa w układzie zadaniowym, 2011, Rada Ministrów, Warszawa.

THE ROLE OF MANAGEMENT SYSTEMS AND SOCIAL CONTROL IN THE IMPLEMENTATION PROCESS OF PERFORMANCE BUDGETING

Abstract: This article addresses the issues related to the need for remodelling the finance management approach, from a method where spending public funds is

a goal in itself into a method of effective selection of resources (including financial ones) for the assumed targets and tasks.

The article also addresses issues related to social participation in the process of state budget planning and assessment. Performance based budgeting, designed to provide higher transparency in allocating public funds, may constitute an effective instrument for the social control of government centres. The article emphasizes that performance based budgeting may contribute to higher social participation in the process of setting the priorities for spending public funds, as well as to decreasing the asymmetry of information between the centres of expenditure generation and the centres of social and institutional control. The significance of communication and monitoring has been emphasized as well as the elements of performance based budgeting that need to be reinforced in order to ensure the added value resulting from social participation.

Keywords: performance budget, public finance, expenditure efficiency, social control, management control.