

Urszula Kinga Zawadzka-Pąk

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Katedra Finansów Publicznych
i Prawa Finansowego

zawadzka.urszula@yahoo.com

PRZYSZŁOŚĆ BUDŻETU ZADANIOWEGO W POLSCE

Streszczenie: Pojęcia kluczowe z punktu widzenia budżetu zadaniowego nie zostały jak dotąd w polskiej doktrynie jednoznacznie zdefiniowane, panuje wręcz swego rodzaju definicyjny chaos. Aby uporządkować, przynajmniej częściowo, terminologię w tym zakresie, niezbędne jest odróżnienie budżetu zadaniowego (budżetu jako instytucji prawnej), budżetu w układzie zadaniowym (budżetu w ujęciu ekonomicznym) oraz systemu planowania zadaniowego w sektorze finansów publicznych.

Budżet zadaniowy jest jednym z podstawowych instrumentów nowego zarządzania publicznego (*new public management*) służących podnoszeniu efektywności (relacji nakładów do wykonanych usług publicznych) oraz skuteczności (jakości) funkcjonowania sektora publicznego. Pozwala on uzyskać istotne informacje na temat rezultatów uzyskiwanych przez administrację publiczną, jak również umożliwia uczynienie informacji budżetowych bardziej przejrzystymi (zrozumiałymi) zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Jednak aby budżet zadaniowy stał się rzeczywiście narzędziem racjonalizacji wydatków budżetowych, konieczne jest dokonanie całościowej analizy funkcjonowania państwa w celu identyfikacji obszarów, w których konieczne jest dokonanie zmian w przepisach prawa, jak również zwiększenie egzekwowalności obowiązujących przepisów.

Słowa kluczowe: skuteczność, efektywność, ewaluacja, całościowy przegląd polityki publicznej.

Klasyfikacja JEL: H5, H61, K19.

Wstęp

Niccolo Machiavelli twierdził, że „nic nie jest tak trudne do rozpoczęcia, niebezpieczne do przeprowadzenia i nie gwarantuje powodzenia, jak wprowadzenie nowego porządku rzeczy”. Z pewnością stwierdzenie to można odnieść również

do wdrażanych obecnie w Polsce metod budżetowania zadaniowego. Zastosowanie tego instrumentu nowego zarządzania publicznego nie sprowadza się bowiem jedynie do wprowadzenia technicznej zmiany polegającej na zastąpieniu administracyjnej klasyfikacji wydatków układem zadaniowym (i co z tym związane opracowania mierników powodujących różnego rodzaju trudności, o czym poniżej), niesie za sobą również konieczność zmiany samego sposobu planowania wydatków, następnie zarządzania nimi, monitorowania efektów, wreszcie kontroli i ewaluacji. Celem opracowania jest wyjaśnienie istoty i celu budżetu na podstawie rozważań teoretycznych (pkt 2–4), jak i praktycznych (pkt 5).

1. Definityjny chaos

Precyzyjne zdefiniowanie terminu budżet zadaniowy nastrocza wiele trudności. Jak słusznie zauważają M. Postuła i P. Perczyński, „mnogość krajów i wariantów budżetu zadaniowego w Europie i na świecie powoduje wieloznaczność terminologiczną, a czasem wręcz pewien chaos definityjny” [Postuła i Perczyński 2010, s. 24]. Oczywiście jest, że instytucja budżetu zadaniowego została ukształtowana w różnych krajach w mniej lub bardziej odmienny sposób. Poważniejszy problem wynika natomiast z faktu, że w Polsce, a zatem w obrębie jednego porządku prawnego, terminologia z nim związana nie została jeszcze w pełni ukształtowana (uporządkowana), a samo pojęcie budżetu zadaniowego nie ma jeszcze ugruntowanej definicji w polskiej literaturze. Kluczowe z punktu widzenia budżetu zadaniowego pojęcia (tj. układ zadaniowy, budżet zadaniowy, budżet w układzie zadaniowym oraz budżetowanie zadaniowe) nie zostały jednoznacznie zdefiniowane, a zatem nie wskazano też zachodzących między nimi relacji. Niejednokrotnie terminy te stosuje się zupełnie dowolnie (zamiennie).

W zdefiniowaniu poszczególnych terminów nie jest pomocna analiza ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r.] (dalej przywoływana jako ufp), w której ustawodawca nie używa terminu budżet zadaniowy, posługuje się natomiast (trzykrotnie) terminem budżet w układzie zadaniowym (choć go nie definiuje). Czyni to w art. 40 ust. 3 pkt 2 (Szczególne zasady rachunkowości dotyczące ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym), w art. 138 pkt 8 (dotyczącym obowiązku kierowania się przez ministra finansów przy wydawaniu not budżetowych m.in. koniecznością opracowania budżetu w układzie zadaniowym) oraz w art. 174 pkt 2 (Kontrola efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym). Również w II tomie uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2012 r. (zatytułowanym: Wydatki budżetu państwa w układzie zadaniowym) rozdział II zawierający skonsolidowany plan wydatków zatytułowano: Budżet państwa w układzie zadaniowym na rok 2012 (nie zastosowano zaś terminu budżet zadaniowy).

Wątpliwości terminologicznych nie pozwala również rozwiązać uzasadnienie do ufp, w którym termin budżet zadaniowy stosowany jest właściwie zamiennie z ter-

minem budżetowanie zadaniowe („Wprowadzenie budżetu zadaniowego jest aktualnie jednym z głównych elementów reformy finansów publicznych. [...] Ponadto budżetowanie zadaniowe ma wzmocnić transparentność polityk państwa poprzez poprawienie przejrzystości i czytelności ustawy budżetowej”).

Wątpliwości pojawiają się również przy analizie treści tzw. not budżetowych. Przykładowo w § 2 ust. 2 noty budżetowej na 2012 r. czytamy, że „dysponenci opracowują projekty swoich części budżetowych w układzie zadaniowym, o którym mowa w art. 2 pkt 3 ufp”, natomiast w § 6, pkt 14. odwołującym się do dokładnie tego przepisu stosowany jest już termin budżet zadaniowy: „w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków na rok 2012, o których mowa w § 3 ust. 2, dysponenci przedłożą Ministrowi Finansów projekt budżetu zadaniowego, o którym mowa w § 2 ust. 2”.

Należy także zwrócić uwagę, że z kolei w uzasadnieniach do ustawy budżetowej na 2011 r., 2012 r. i 2013 r., jak i w informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym za 2011 r. termin budżet zadaniowy stosowany jest wielokrotnie.

2. Budżet zadaniowy (budżet jako instytucja prawna) a budżet w układzie zadaniowym (budżet w ujęciu ekonomicznym)

2.1. Budżet zadaniowy (budżet jako instytucja prawna)

Zdefiniowanie terminu budżet zadaniowy w taki sposób, aby przyjęta definicja była zgodna z ukształtowanymi poglądami doktryny, z polskimi i zagranicznymi doświadczeniami oraz z powszechnym rozumieniem tego terminu wymaga odróżnienia samego budżetu jako instytucji prawnej od jego ujęcia ekonomicznego¹. Budżet państwa w sensie prawnym został zdefiniowany w ustawie o finansach publicznych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r.], jako „roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa, sądów i trybunałów uchwalany w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego, stanowiący podstawę gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym” (art. 95 ufp z 2005 r.).

Z niewiadomych powodów w obowiązującej ufp zrezygnowano z definiowania budżetu państwa, natomiast powtórzono w niej definicję budżetu jednostek samorządu terytorialnego z ufp z 2005 r. Niezamieszczenie takiej definicji w ufp nie

¹ W tym opracowaniu pojęcie budżet zadaniowy będzie stosowane jedynie w odniesieniu do instytucji prawnej, natomiast w ujęciu ekonomicznym będzie używany termin budżet w układzie zadaniowym. Przyjęcie takiego rozróżnienia wynika z faktu, iż w Polsce realizowana jest wyłącznie koncepcja budżetu w układzie zadaniowym w ujęciu ekonomicznym (o czym poniżej), w związku z tym polski ustawodawca w ufp posługuje się wyłącznie terminem budżet w układzie zadaniowym.

zmienia oczywiście faktu, że budżet w ujęciu prawnym jest planem finansowym o określonych cechach, od dawna ukształtowanych w polskiej doktrynie [Dębowska-Romanowska 1993, s. 5–10]. Zgodnie z definicją T. Dębowskiej-Romanowskiej budżet jest „publicznym, bo służącym wspólnemu dobru i jawnym planem finansowym, będącym globalnym, a zarazem szczegółowym zestawieniem przewidywanych dochodów i wydatków państwa uchwalanym przez Sejm na okres roku budżetowego w formie ustawy budżetowej, będącej obligatoryjną podstawą prowadzenia gospodarki budżetowej” [Dębowska-Romanowska 2010, s. 190]. Z przytoczonych powyżej definicji budżetu państwa jako instytucji prawnej wynika, że jest on planem o szczególnej mocy, szczególnej treści i szczególnej formie prawnej.

Uwzględniając cechy odróżniające budżet tradycyjny od budżetu zadaniowego, wśród których najważniejsze jest stosowanie w budżecie zadaniowym klasyfikacji funkcjonalnej (zadaniowej) wydatków i części sprawnościowej budżetu (tj. celów i mierników), można stwierdzić, że budżet zadaniowy w ujęciu prawnym jest planem finansowo-rzeczowym upoważniającym do pobierania dochodów i dokonywania wydatków uchwalanym w formie ustawy budżetowej (finansowej), w którym wydatki są planowane i wykonywane w układzie zadaniowym, a zatem klasyfikowane zgodnie z klasyfikacją funkcjonalną, a opracowywane cele i mierniki służą uzyskaniu rezultatów.

2.2. Budżet w układzie zadaniowym (budżet w ujęciu ekonomicznym)

Z kolei budżet państwa w ujęciu ekonomicznym należy traktować jako „scentralizowany zasób środków pieniężnych, które państwo gromadzi i wykorzystuje w sposób planowy na realizację swoich powinności i wynikających z nich zadań” [Kosikowski i Ruśkowski 2008, s. 301]. Traktując budżet państwa jako kategorię ekonomiczną, nie ma przeciwwskazań, by budżet zadaniowy traktować jako fundusz, którego środki (wydatki) klasyfikowane są w układzie zadaniowym (zgodnie z klasyfikacją zadaniową oraz systemem celów i mierników). Szczegółowy podział tych środków może być dokonywany w kilku komplementarnych (co do zasady spójnych) planach finansowo-rzeczowych. Za rozumieniem budżetu w układzie zadaniowym jako takiego planu opowiada się m.in. A. Schick [OECD 2005, s. 59], według którego budżet zadaniowy może się odnosić nie tylko do aktu, który upoważnia do pobierania dochodów i dokonywania wydatków, ale także do informacji o planowanych rezultatach, jako elemencie dokumentacji budżetowej lub klasyfikacji budżetowej, w której podział wydatków dokonany jest ze względu na uzyskane produkty (*outputs*) lub rezultaty (*outcomes*). Podobne stanowisko prezentuje również Lubińska [Lubińska 2012, s. 25], twierdząc, że pojęcie budżetu państwa w sensie definicyjnym trudno utożsamiać z budżetem zadaniowym. Zdaniem autorki, budżet zadaniowy, rozumiany jako tzw. budżet efektów uzyskiwanych ze środków publicznych, odnosi się *stricte* do wydatków budżetu państwa. Jej zdaniem chodzi o wydatki przeznaczone na odpowiednie zadania publiczne (w tym również na

zadanie gromadzenia dochodów budżetu państwa i zadanie zarządzania długiem Skarbu Państwa). W takim sensie budżet w układzie zadaniowym definiuje również W. Misiąg [Misiąg, s. 7–8]. Według zaproponowanej przez niego definicji jest to „plan finansowo-rzeczowy, w którym plan działań przedstawiony jest w postaci zestawu zadań, dla każdego zadania określono: jednostkę odpowiedzialną za wykonanie zadania, dla zadań o charakterze projektu – termin wykonania, mierniki wykonania zadania, nakłady przyznane na realizację zadania, przy czym miernikami (albo wskaźnikami) wykonania zadania są ściśle zdefiniowane wielkości, których osiągnięcie będzie uznawane za wykonanie zadania”.

Na podstawie zaprezentowanych powyżej definicji oraz poglądów doktryny budżet w układzie zadaniowym (tj. w ujęciu ekonomicznym) będzie definiowany jako sporządzany na okres jednego roku plan finansowo-rzeczowy wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie zadań publicznych, w którym wydatki prezentowane są zgodnie z klasyfikacją funkcjonalną, zaś do pomiaru uzyskanych rezultatów stosuje się cele i mierniki.

W obowiązującym w Polsce porządku prawnym charakter aktu upoważniającego do pobierania dochodów i dokonywania wydatków ma jedynie tzw. budżet tradycyjny, co wynika z przepisów ufp (art. 116 ust. 2). Zatem budżetu państwa w układzie zadaniowym nie można traktować jako instytucji prawnej. Nie ma natomiast przeszkód, by uznać, że realizowana w Polsce koncepcja jest zgodna z pojęciem budżetu jako planu finansowo-rzeczowego odnoszącego się do budżetu jako kategorii ekonomicznej. Jak dotąd, w polskiej doktrynie nie zostało jednak ustalone, co składa się na tę koncepcję. Zgodnie z definicją M. Postuły i P. Perczyńskiego z publikacji z 2009 r. za „budżet zadaniowy w Polsce można uznać skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, sporządzany w układzie zadaniowym, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ufp” [Postuła i Perczyński 2009, s. 17]. Natomiast w nowszych publikacjach tych autorów brak już takich definicji. Podobnie w nocie budżetowej na 2012 r. [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r.]² zawarto definicję budżetu zadaniowego jako skonsolidowanego planu wydatków, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ufp, zaś w nocie budżetowej na 2013 r. [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r.]³ takiej definicji już nie zamieszczono. W świetle poczynio-

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, Dz.U., nr 56, poz. 290, załącznik nr 70: Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, pkt 77, ppkt 1.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013, Dz.U., poz. 628, załącznik nr 66: Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013.

nych powyżej uwag na temat budżetu w układzie zadaniowym należy stwierdzić, że skonsolidowany plan wydatków w horyzoncie trzyletnim ma zbyt szeroki zakres przedmiotowy (obejmuje wydatki jednostek sektora finansów publicznych (jsfp) rozliczających się z budżetem państwa nie tylko metodą brutto, ale także metodą netto) oraz zbyt długi horyzont czasowy (przekraczający okres jednego roku), by można go było uznać za zgodny z przyjętą powyżej definicją budżetu w układzie zadaniowym.

3. System planowania (programowania) zadaniowego w sektorze finansów publicznych

Misiąg, proponując zacytowaną powyżej definicję budżetu w układzie zadaniowym jako planu finansowo-rzeczowego o określonych cechach, zaznacza jednocześnie, że za formalną definicję budżetu zadaniowego w Polsce można uznać zamieszczone w art. 2 pkt 3 ufp wyjaśnienie pojęcia układu zadaniowego, które oznacza „zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jsfp sporządzone według funkcji państwa (oznaczających poszczególne obszary działań państwa), zadań budżetowych (grupujących wydatki według celów), podzadań budżetowych (grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione), wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów”. Z przytoczonej definicji układu zadaniowego wynika, że składa się on z dwóch podstawowych elementów: klasyfikacji funkcjonalnej (zadaniowej), tj. funkcji, zadań i podzadań, oraz tzw. części sprawnościowej (tj. celów i mierników). Nie ulega wątpliwości, że układ zadaniowy jest immanentną cechą budżetu zadaniowego zarówno w ujęciu prawnym, jak i ekonomicznym. Zgodnie z przepisami ufp układ zadaniowy jest podstawą opracowywania powiązanych ze sobą pięciu instytucji:

- planów finansowych w układzie zadaniowym jsfp zobowiązanych do jego opracowywania (art. 32 ufp),
- zestawienia zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy (art. 142 ust. 10 ufp),
- skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14, sporządzanego w układzie zadaniowym (art. 142 ust. 11 ufp),
- zestawienia programów wieloletnich w układzie zadaniowym (art. 122 ust. 1 pkt 4 ufp),
- Wieloletniego planu finansowego państwa, WFPF (art. 103 ufp).

Ponadto w każdym uzasadnieniu do ustawy budżetowej wydanej, jak dotąd, na podstawie obowiązującej ufp zamieszczono zestawienie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym: w uzasadnieniu na 2011 r. i 2012 r. zatytułowane: Budżet państwa w układzie zadaniowym na rok 2011 (2012), natomiast w uzasadnieniu na 2013 r.: Ustawa budżetowa na 2013 r. w układzie zadań państwa wraz z celami i miernikami (w tym przypadku dodatkowo dokonano powiązania klasyfikacji zadaniowej z klasyfikacją tradycyjną). Wykorzystanie do konstrukcji tych planów finansowo-rzeczowych układu zadaniowego, ich zakres przedmiotowy (jsfp rozliczające się metodą netto) oraz horyzont czasowy (okres jednego roku) pozwalają uznać te plany za budżet w układzie zadaniowym (tj. w ujęciu ekonomicznym). Co ciekawe, obowiązek opracowywania tak rozumianego budżetu w układzie zadaniowym nie wynika z żadnego przepisu ufp. Można natomiast uznać, że jest on opracowywany m.in. w celu spełnienia obowiązku wynikającego dla Rady Ministrów z art. 182 ust. 5 ufp, tj. przedstawienia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, wraz z rocznym sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej, informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Budżet państwa w układzie zadaniowym oraz pozostałe pięć instytucji – których obowiązek opracowywania wynika z ufp – opierających się w swojej konstrukcji na układzie zadaniowym (choć w niektórych przypadkach jedynie częściowo, gdyż np. WFPF obejmuje tylko poziom funkcji, na którym opracowywane są cele i mierniki), składają się na system (planowania) programowania zadaniowego w sektorze finansów publicznych, którego celem jest zgromadzenie informacji na temat rezultatów wykonania zadań publicznych i przeznaczanych na nie przez jsfp środków publicznych. Trudno natomiast instytucje te uznać za budżet zadaniowy, chyba że w bardzo szerokim znaczeniu tego słowa jako całokształt informacji o rezultatach wykonania zadań publicznych. Takie rozumienie budżetu zadaniowego nie jest natomiast zgodne z rozumieniem budżetu zadaniowego w ujęciu prawnym ani w ujęciu ekonomicznym [Zawadzka-Pąk 2012, s. 12–19, 86–96].

4. Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy efektywności i skuteczności

Zastosowanie budżetu zadaniowego nie spowoduje, że środków w budżecie będzie więcej. Każdy budżet (bez względu na to, czy tradycyjny, czy zadaniowy) ma bardzo ograniczone możliwości „rociągliwości”. Jak mawiają Francuzi, budżet jest jak walizka, do której próbujemy spakować jak najwięcej pierza – gdy decydujemy się na umieszczenie w niej którejś z kolei partii piór, to wcześniej czy później te spakowane tam wcześniej – wypadną. Podobnie jest z zdaniami publicznymi. Przy ograniczonej puli środków możliwości wykonywania zadań są ograniczone. Jednakże przy wykorzystaniu omawianego nowoczesnego narzędzia zarządzania publicznego możliwa jest lepsza (tzn. efektywniejsza i skuteczniejsza) alokacja środków, dzięki której możliwe jest uzyskanie lepszych efektów z ograniczonych zasobów.

Ze względu na przewagę zadań o charakterze typowych usług publicznych budżet zadaniowy może być szczególnie przydatny i względnie nieskomplikowany we wdrożeniu w jednostkach samorządu terytorialnego, w których może być opracowywany na zasadzie dobrowolności obok budżetu tradycyjnego.

Po pierwsze, budżet zadaniowy dostarcza przejrzystych informacji na temat przeznaczenia środków publicznych, pod warunkiem zawarcia w nim rzeczywiście istotnych z punktu widzenia efektywności i skuteczności informacji. Budżet zadaniowy to coś więcej niż budżet, który jest zrozumiały jedynie dla skarbnika i księgowych na co dzień biegle posługujących się paragrafami klasyfikacji budżetowej. Budżet zadaniowy – dzięki klasyfikacji zadaniowej i części sprawnościowej (cele zadań i mierniki służące pomiarowi stopnia ich wykonania) – pozwala zaangażować w proces planowania i zarządzania urzędem (jednostką) znaczną liczbę pracowników merytorycznych.

Należy zauważyć, że – niestety – samo użycie terminu budżet (bez względu na to, czy tradycyjny, czy zadaniowy) powoduje, że właściwie nikt, kto nie jest księgowym, nie chce mieć z nim nic wspólnego, a także że pomimo kilkunastu już lat prac wdrożeniowych w Polsce w wielu jednostkach perspektywa wdrożenia budżetu zadaniowego powoduje nie do końca uzasadnione obawy. Nie zmienia to faktu, że poprawnie skonstruowany budżet zadaniowy jest zrozumiały nie tylko dla skarbnika czy księgowego, ale także radnego i obywatela. Co ciekawe, zdarzały się wręcz przypadki jednostek samorządu terytorialnego, gdy sesja budżetowa, na której obok budżetu tradycyjnego przedstawiono radnym budżet w układzie zadaniowym, z tradycyjnych dwóch godzin przeciągnęła się do ośmiu godzin, co wynikało z faktu, że radni w końcu zrozumieli, na co są planowane w budżecie pieniądze publiczne. Dzięki wprowadzeniu klasyfikacji zadaniowej i mierników ich rola nie musiała już ograniczać się jedynie do przegłosowania budżetu, „na którym zna się jedynie skarbnik”, inaczej niż w przypadku budżetu tradycyjnego, w którym „działy i rozdziały są po to, by oczy radnych nie wiedziały, co głosowały” (lub według innej wersji „gdzie się pieniądze podziały”). Wydłużenie trwania sesji budżetowej świadczy o świadomej partycypacji radnych w dyskusji budżetowej, która niejednokrotnie prowadzi do podjęcia konstruktywnych decyzji dotyczących alokacji środków publicznych, i nie powinno być w żadnym przypadku argumentem przeciwko wdrażaniu budżetowi zadaniowemu, wręcz przeciwnie.

Po drugie, budżet zadaniowy może służyć także do wewnętrznego zarządzania j.s.t. Zastosowanie odpowiedniego zestawu mierników – w sytuacji gdy stosowane wcześniej klucze podziałowe bądź wzory matematyczne zawiodły – może wspomóc przydział środków, który będzie odpowiadał rzeczywistym potrzebom, np. szkół podstawowych znajdujących się na terenie danej gminy. Takie rozwiązanie pozwala na odejście od historycznej metody przyznawania środków opierające się na wykonaniu z poprzedniego roku powiększonym o np. 3% wydatków. Pozwala też, przynajmniej częściowo, ograniczyć skutki tzw. efektu grudnia, który powoduje, że niewykorzystane jeszcze pod koniec roku środki są wydawane jakby „na siłę”, w sposób jak najbardziej zgodny z prawem, choć mało racjonalny (znane są

przypadki wymiany okien w szkołach w grudniu bądź asfaltowanie zimą dziur, które wiosną, gdy stopnieją śniegi, stają się jeszcze większe niż przed remontem).

Nie jest prawdą, jak podnoszą niektórzy „samorządowi przeciwnicy budżetu zadaniowego”, że budżet zadaniowy powinien być wdrażany jedynie w bogatych jednostkach, gdyż w mniej zamożnych nie ma środków na szkolenia czy wsparcie konsultantów. Rzeczywiście, kilkanaście lat temu opracowywanie pierwszych budżetów zadaniowych wymagało znacznych nakładów finansowych. Niezbędne było wsparcie metodologiczne, najczęściej zagraniczne, ze względu na brak polskich wzorców zarówno w formie szkoleń, jak i praktycznej pomocy przy opracowaniu takiego planu finansowo-rzeczowego. Obecnie natomiast – gdy na stronach internetowych urzędów j.s.t. znajdują się gotowe, dobre wzorce budżetów zadaniowych, które mogą stanowić punkt wyjścia do opracowania własnego budżetu zadaniowego (na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza Góra Kalwaria, Goleniów, Szczecin, Gryfino), na rynku wydawniczym pojawiają się coraz lepsze, praktyczniejsze publikacje, istnieją też realne szanse uzyskania wsparcia finansowego z projektów unijnych na wdrożenie budżetu zadaniowego w danej jednostce samorządu terytorialnego – opracowanie budżetu zadaniowego jest znacznie prostsze i mniej kosztowne niż kilkanaście lat temu.

5. Budżet zadaniowy (jedynie) narzędziem poprawy efektywności i skuteczności

5.1. Wadliwe przepisy prawne

Choć budżet zadaniowy powinien być narzędziem poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, nie jest on jednak panaceum na wadliwe przepisy prawa. W krajach, w których wdrożony został budżet zadaniowy, kolejnym, równie istotnym etapem podnoszenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych jest przeprowadzanie całościowych przeglądów przepisów prawnych dotyczących poszczególnych dziedzin polityki publicznej, determinujących określony kształt wydatków.

Przykładowo we Francji szczególną rolę w zakresie identyfikacji możliwości podniesienia skuteczności i efektywności sektora publicznego odegrał dokonany w latach 2008–2010 całościowy przegląd polityki publicznej (*Révision Générale des Politiques Publiques*, RGPP), dla którego wzorem stały się całościowe przeglądy wydatków (*Comprehensive Spendings Reviews*) przeprowadzane systematycznie w Wielkiej Brytanii. Francuski przegląd RGPP polegał na gruntownej analizie przeprowadzonej przez zespoły audytorów (reprezentujących zarówno sektor publiczny, jak i prywatny) rozwiązań prawnych oraz zadań finansowych ze środków publicznych. Korzystając z wyników tych prac, specjalnie w tym celu utworzona Rada Unowocześniania Polityk Publicznych (*Conseil de modernisation des politiques publiques*) podjęła kilkaset decyzji o kierunkach reform, których stopniowa

realizacja ma na celu usprawnienie funkcjonowania państwa. Przyjęte do realizacji reformy pozwoliły m.in. na dostosowanie zadań policji do nowych form przestępczości, usprawnienie osobistego i telefonicznego kontaktu z instytucjami administracji publicznej, uproszczenie struktur administracji centralnej, utworzenie jednej instytucji wypłacającej dodatki dla rolników, zacieśnienie współpracy między policją a żandarmerią). Tak rozumiana strategiczna, całościowa refleksja nad funkcjonowaniem poszczególnych obszarów państwa jest ściśle powiązana z budżetem zadaniowym poprzez odwołania we francuskim budżecie zadaniowym do realizowanych reform zaplanowanych w trakcie przeglądu RGPP [Zawadzka-Pąk 2012, s. 76–79].

Inaczej sytuacja przedstawia się w Polsce, gdzie działania polegające na tak rozumianej ewaluacji polityki publicznej właściwie nie są prowadzone, co powoduje, że nie można w pełni wykorzystać możliwości budżetu zadaniowego, jakie on stwarza. Samo wprowadzenie budżetu zadaniowego typu prezentacyjnego, w którym zbierane są informacje na temat rezultatów polityki publicznej, czy nawet zastosowanie budżetu zadaniowego typu informującego o efektywności, w którym informacje o uzyskiwanych rezultatach częściowo przekładają się na decyzje o alokacji środków w kolejnych latach, nie zawsze wystarczą do podniesienia efektywności i skuteczności funkcjonowania administracji publicznej. Niejednokrotnie konieczne jest dokonanie w tym celu odpowiednich zmian w przepisach prawnych. Przykładowo, do zwiększenia skuteczności resocjalizacji poprzez ograniczenie zjawiska recydywy może nie wystarczyć samo zwiększenie nakładów finansowych na ośrodki resocjalizacyjne, które osiągają najgorsze rezultaty, konieczna być może będzie także modyfikacja odpowiednich ram prawnych, co umożliwi znalezienie odpowiedniej pracy większej liczbie byłych więźniów i lepszą ich adaptację w społeczeństwie.

5.2. Niewystarczający poziom egzekwowalności prawa

Należy zgodzić się, że również samo przyjęcie odpowiednich przepisów prawnych nie zawsze spowoduje poprawę skuteczności i efektywności funkcjonowania instytucji administracji publicznej. Przykładowo samo wprowadzenie zakazu zabijania i nałożenie wysokich sankcji na dopuszczających się tego czynu nie spowodowało, że ludzie przestali zabijać. Zawsze będą bowiem tacy, którzy pomimo groźących sankcji dopuszczają się tego czynu, licząc np. na to, że nie zostaną jednak schwytani.

Tematem, który wzbudził w ostatnim czasie wiele kontrowersji, zwłaszcza wśród polskich kierowców, jest wysokość zaplanowanych na 2013 r. wpływów do budżetu państwa z mandatów, a także intensyfikacja kontroli drogowych oraz masowe wykorzystanie fotoradarów w celu identyfikacji i ukarania niesubordynowanych kierowców. Pomińmy w tym miejscu fakt, że uzyskane w ten sposób środki mogą stanowić istotne źródło finansowania zadań publicznych i tzw. dziury budżetowej. Zwróćmy natomiast uwagę na fakt, że takie działania powodują, że kierowcy w znacznie większej mierze zaczynają się stosować do obowiązujących ograniczeń wynikających z kodeksu drogowego, co przyczynia się do podniesienia bezpieczeństwa na drogach. Jest to niezwykle istotne, gdyż w Polsce śmiertelność w wypadkach

samochodowych jest jedną z najwyższych w całej Unii Europejskiej. W 2011 r. Polska zajęła 4. miejsce wśród 27 państw UE pod względem liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w przeliczeniu na milion osób (102 ofiary śmiertelne), plasując się zaraz za Rumunią (111 ofiar śmiertelnych), Grecją (111) i Bułgarią (103). Najniższą śmiertelność odnotowano natomiast w Wielkiej Brytanii (31) i w Holandii (32) [*Bezpieczeństwo na drogach*].

Odnosząc te uwagi do polskiego budżetu w układzie zadaniowym, należy zwrócić uwagę na zadanie 19.1. Wspieranie transportu drogowego należące do funkcji 19. Infrastruktura transportowa. W 2012 r. celem tego zadania było „osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego”. Do pomiaru stopnia osiągnięcia tego celu zastosowano miernik liczby kontroli przestrzegania przepisów w transporcie drogowym, przeprowadzonych w danym roku (w szt.). Zastosowany miernik produktu pozwala uzyskać jedynie częściowe informacje o osiągnięciu omawianego celu. Co prawda intensyfikacja kontroli drogowych może się przyczynić do ostrożniejszego i rozważniejszego prowadzenia pojazdów przez kierowców kierujących się chęcią uniknięcia mandatu oraz do respektowania przez nich przepisów drogowych (choć z samej zaplanowanej liczby 20 tys. kontroli nie wynika, czy będzie ich w danym roku więcej, czy mniej), co w konsekwencji może prowadzić do poprawy bezpieczeństwa na drogach i spadku liczby ofiar śmiertelnych. Jednakże stosując miernik liczby kontroli, nie można uzyskać informacji na temat rzeczywistej poprawy bezpieczeństwa na drogach. Zastosowany miernik byłby odpowiedni jako jeden z kilku mierników na poziomie podzadania, jednak na poziomie zadania zdecydowanie powinien zostać zastosowany miernik rezultatu, który pozwoliłby uzyskać pełne informacje o osiągnięciu omawianego celu. Mógłby być nim np. miernik spadku liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w stosunku do ubiegłego roku.

W budżecie w układzie zadaniowym na 2013 r. cel zadania 19.1. Wspieranie transportu drogowego sformułowano w następujący sposób: „poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi oraz poprawa bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego”. Do pomiaru stopnia osiągnięcia tego celu wykorzystane zostały dwa mierniki, niestety oba dotyczące długości wybudowanych i przebudowanych w Polsce kilometrów dróg.

Należy zauważyć, że stosując miernik liczby ofiar śmiertelnych m.in. bez zmiany egzekwowalności ograniczeń prędkości, dysponenci środków budżetowych mają ograniczony wpływ na osiągnięcie celu. Znacznie łatwiejsze od ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych jest wydanie określonej puli środków (krajowych lub unijnych) na przeprowadzenie 20 tys. kontroli czy wybudowanie zaplanowanej liczby kilometrów dróg (choć oczywiście również w tym zakresie pojawiają się trudności). Aby nastąpił spadek śmiertelności w wypadkach drogowych, konieczne jest dokonanie zmian

w obowiązujących przepisach (np. podniesienie wysokości mandatów i zwiększenie liczby punktów karnych) oraz bezwzględne egzekwowanie obowiązujących przepisów, np. poprzez karanie za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o 10 km/h. Zmiany takie (zarówno dotyczące taryfikatora mandatów, jak i częstotliwości kontroli) zostały w Polsce wprowadzone, co z punktu widzenia ochrony najwyższej wartości, jaką jest życie ludzkie (choć zapewne niekoniecznie z punktu widzenia śpieszącego się kierowcy), z całą pewnością należy uznać za uzasadnione.

Należy także zauważyć, że jednym z najlepszych mierników służących ocenie osiągnięcia celu – „poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego” (sformułowanego w taki czy podobny sposób) – jest spadek liczby ofiar śmiertelnych. W związku z powyższym taki miernik powinien być wprowadzony do polskiego budżetu w układzie zadaniowym. Może on informować o liczbie ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce w przeliczeniu na milion osób, o spadku śmiertelności w stosunku do roku ubiegłego lub też o poziomie bezpieczeństwa drogowego w Polsce w stosunku do wszystkich państw UE (jako pozycja rankingowa). Zastosowanie któregośkolwiek z tych mierników czyni budżet w układzie zadaniowym znacznie czytelniejszym od budżetu tradycyjnego zawierającego jedynie kwoty wydatków poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej.

Zakończenie

Budżet zadaniowy jest istotnym narzędziem poprawy przejrzystości informacji budżetowych, jak również efektywności i skuteczności funkcjonowania sektora publicznego. Aby móc osiągnąć ten cel, konieczne jest stosowanie wyłącznie mierników istotnych z punktu widzenia skuteczności i efektywności funkcjonowania sektora publicznego.

Choć na pierwszym etapie wdrażania budżetu zadaniowego mogą dominować mierniki produktu (np. liczba kilometrów wybudowanych dróg, liczba przestępców poddanych resocjalizacji czy liczba absolwentów szkół morskich), tak jak ma to miejsce obecnie w Polsce, docelowo konieczne jest znaczne zwiększenie udziału mierników rezultatu, które umożliwiają uzyskanie informacji np. na temat poprawy bezpieczeństwa na drogach (spadku liczby ofiar wypadków drogowych), zmniejszenia zjawiska recydywy bądź odsetka absolwentów uczelni wyższych, którzy znaleźli pracę (w zawodzie). Informacje uzyskane dzięki budżetowi zadaniowemu powinny być wykorzystywane do podejmowania dalszych decyzji dotyczących np. zaprzestania finansowania kierunków studiów, których absolwenci zasilają szeregi bezrobotnych, do dokonywania właściwych zmian w przepisach prawnych (mających np. wpływ na poziom bezpieczeństwa w szkołach podstawowych) bądź też motywujących do egzekwowania obowiązujących przepisów, nawet jeśli wiąże się to z karaniem kierowców poruszających się w terenie zabudowanym z prędkością 60 km/h.

Żyjemy w czasach, w którym informacja jest towarem bezcennym. Takich informacji może dostarczać właśnie budżet zadaniowy, jednakże ich treść i jakość może być bardzo różna. Aby budżet zadaniowy był rzeczywistym (nie zaś jedynie pozornym, zbędnym) narzędziem racjonalizacji wydatków budżetowych, konieczne jest zatem zadbanie o odpowiednią jego wartość informacyjną.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo na drogach: w 2011 r. postępy w ograniczaniu liczby śmiertelnych wypadków na drogach spadły do 2 proc.*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-326_pl.htm [dostęp 29.03.2012].
- Dębowska-Romanowska, T., 1993, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dębowska-Romanowska, T., 2010, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa.
- Heciak, S., 2012, *Budżet zadaniowy w praktyce. Planowanie, kalkulacja wydatków, ewidencja księgowa*, Presscom, Wrocław.
- Kosikowski, C., Ruśkowski E., 2008, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Lubińska, T., 2012, *Budżet państwa i budżet zadaniowy w kontekście zasad budżetowych*, w: Woźniak, B., Postuła, M. (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Misiąg, W., *Zasady konstrukcji budżetu zadaniowego polityki społecznej*, w: Misiąg, W., Hryniewicka, A., *Koncepcja i wskaźniki budżetu zadaniowego a bilans potrzeb pomocy społecznej*, www.irss.pl.
- OECD, 2005, *Modernising Government. The Way Forward*, OECD, Paris, s. 59.
- Postuła, M., Perczyński P., 2009, *O wdrażaniu budżetu zadaniowego – doświadczenia i wnioski z lat 2008–2009*, w: Postuła, M., Perczyński, P. (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Drukarnia.pl, Warszawa.
- Postuła, M., Perczyński P., 2010, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, w: Postuła, M., Perczyński, P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa.
- Świderek, I., 2012, *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U., nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.

- Winiarska, K. (red.), 2012, *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Zawadzka-Pąk, U.K., 2013, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk.
- Zawadzka-Pąk, U.K., 2012, *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, rozprawa doktorska (niepublikowana), Białystok.

THE FUTURE OF PERFORMANCE BUDGETING IN POLAND

Abstract: The key terms of performance budgeting have not yet been clearly defined in Polish practice, there is even a kind of definitional chaos. To systematise, at least in part, the terminology in this area it seems necessary to distinguish between a performance budget (the budget as a legal institution); a task-oriented budget (the budget in economic terms); and the system of performance planning in the sector of public finances.

The performance budget is one of the main instruments of the New Public Management that is used to increase the efficiency (ratio of expenditure for public services performed) and the effectiveness (the quality) of the functioning of the public sector. This allows the obtaining of relevant information about the results achieved by public administrations and permits more transparent (understandable) budgetary information at both central and local level. However, if we want to use the performance budget as a practical tool for the rationalization of public expenditure it is necessary to conduct a comprehensive analysis of the functioning of the state, in order to identify areas where it is necessary to make changes in the law or increase the enforceability of existing laws.

Keywords: effectiveness, efficiency, evaluation, comprehensive review of public policies.