STUDIA OECONOMICA POSNANIENSIA 2013, vol. 1, no. 3 (252)

Iwona Kowalska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
iwona_kowalska@sggw.pl

FINANSOWANIE WDROŻENIA BUDŻETU ZADANIOWEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – POLSKI PRZYKŁAD NIEWYKORZYSTANIA FUNDUSZY UE

Streszczenie: Wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego (jst) w zakresie merytorycznego opracowania metodyki budżetu zadaniowego jest warunkiem *sine qua non* powodzenia zmian w podejściu do wydatkowania środków publicznych. W ramach programu operacyjnego Kapitał ludzki (POKL) 2007–2013 zostały zaplanowane środki unijne na wsparcie eksperckie dla jst zainteresowanych wdrożeniem budżetu zadaniowego. Celem artykułu była próba zaprezentowania braku wykorzystania tych szans unijnych na przykładzie projektu systemowego oraz projektów konkursowych w ramach POKL. Do sformułowania oceny wykorzystano literaturę przedmiotu, materiały Ministerstwa Finansów oraz obserwacje własne z pracy eksperta z listy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do oceny wniosków unijnych w ramach priorytetu V POKL. Wskazano także rekomendacje dotyczące wykorzystania środków unijnych na implementację budżetu zadaniowego w jst w latach 2014–2020.

Słowa kluczowe: budżet, zadanie, UE, finanse, samorząd terytorialny.

Klasyfikacja JEL: H72.

Wstęp

W zakończonym 8 lutego 2013 r. szczycie UE przedstawiciele rządów krajów członkowskich sfinalizowali negocjacje w zakresie ustalenia wysokości budżetu

unijnego na lata 2014–2020. W planowanym okresie wysokość budżetu ma wynieść 960 mld EUR w zobowiązaniach i 908 mld EUR w płatnościach (wysokość środków, które UE rzeczywiście przekaże). Jest to kwotowo niższy budżet unijny od budżetu przyjętego dla perspektywy unijnej 2007–2013. Konieczność dokonania oszczędności budżetowych w kolejnej perspektywie unijnej szczególnie podnosili przedstawiciele krajów będących płatnikami netto oraz przedstawiciele krajów, które w związku z kryzysem finansowym wprowadziły reformy cięć krajowych wydatków budżetowych[1]. Brak zgody na zwiększanie budżetu unijnego kosztem wzrostu deficytu jest przykładem myślenia perspektywicznego. Dlatego też cenne powinny okazać się te wszystkie narzędzia kształtowania polityki finansów publicznych, które służą zarządzaniu środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągania określonych rezultatów, wykonania zadań i mierzonych za pomocą systemu mierników.

Budżet zadaniowy jest właśnie odpowiedzią na mankamenty budżetu tradycyjnego, który, sporządzony według podziałek klasyfikacji budżetowej (części, działy, rozdziały), jest mało czytelny i nie uwzględnia w sposób wystarczający celowości ponoszonych wydatków oraz ich skuteczności (oddziaływania na rzeczywistość społeczną i gospodarczą). Z tego powodu decydenci nie uzyskują odpowiednio obiektywnych informacji na temat oceny sprawności wydatkowania środków publicznych oraz ukierunkowania w zakresie wyboru strumieni finansowych na kolejne lata. Zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego – jst) to imperatyw do opracowania standardów kosztów świadczenia usług publicznych. A właśnie konstrukcja budżetu zadaniowego uwzględniająca poziom: zadań, podzadań i działań [Lubińska 2009, s. 51, 85] umożliwia planowanie i wydatkowanie środków publicznych według opracowanych standardów.

Choć ustawodawca nie wyznaczył jst terminu obligatoryjnego wdrożenia budżetu zadaniowego, to jednak trudno byłoby o synergię usprawnień systemu finansów publicznych w układzie krajowym w sytuacji, gdy tylko część dysponentów będzie się posługiwać budżetem zadaniowym. Brak z kolei tej synergii mógłby powodować niemożność dotrzymania przez stronę polską terminów zawartych w Programie konwergencji dotyczących wychodzenia z grupy krajów odnotowujących mechanizm nadmiernego deficytu (przekroczenie wartości referencyjnej z Maastricht). Dlatego też na podkreślenie zasługuje fakt, iż w ramach programu operacyjnego Kapitał ludzki (POKL) 2007–2013 zostały zaplanowane środki unijne na wsparcie eksperckie dla jst zainteresowanych wdrożeniem budżetu zadaniowego. Końcowy etap II okresu ramowego UE w Polsce jest zasadnym merytorycznie momentem, by dokonać oceny sposobu wsparcia jst w tym zakresie. Celem artykułu jest próba zaprezentowania braku wykorzystania tychże szans unijnych na przykładzie projektu systemowego oraz projektów konkursowych w ramach POKL. Do sformułowania

[1] Największym źródłem środków finansowych w budżecie unijnym są składki państw członkowskich – każdy kraj UE wpłaca do budżetu 0,73% dochodu narodowego brutto (są wyjątki od tej reguły w postaci rabatów, jakimi dysponuje np. Wielka Brytania).

oceny wykorzystano literaturę przedmiotu, materiały Ministerstwa Finansów oraz obserwacje własne z pracy eksperta z listy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do oceny wniosków unijnych w ramach priorytetu V POKL. Wskazano także rekomendacje dotyczące wykorzystania środków unijnych na implementację budżetu zadaniowego w jst w latach 2014–2020.

1. Zaniechanie działań finansujących wdrożenie budżetu zadaniowego w jst w ramach programu operacyjnego Kapitał ludzki 2007–2013

W ramach programu operacyjnego Kapitał ludzki 2007–2013, priorytetu V – Dobre rządzenie zaplanowano realizację projektu systemowego: Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w oparciu o budżet zadaniowy i wieloletnią prognozę finansową (WPF). Projekt wpisuje się w cel szczegółowy 3: Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości. Cel ten bowiem uwidacznia się w projektach związanych z wdrażaniem systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym, w tym m.in. poprzez:

– doskonalenie metodologii i umiejętności w zakresie przygotowywania wieloletniego planowania budżetowego oraz planowania strategicznego,
– implementację systemu planowania wieloletniego w obszarze zarządzania finansowego i zarządzania przez cele w samorządzie terytorialnym,
– wsparcie dla wdrożenia systemu ewaluacji zadań publicznych opartego na wskaźnikach.

Ponadto projekty dotyczące budżetu zadaniowego służą także identyfikowaniu i upowszechnianiu dobrych praktyk w urzędach administracji samorządowej (m.in. w zakresie obsługi klienta, organizacji i funkcjonowania urzędu) oraz usprawnieniu mechanizmów współpracy między jednostkami administracji publicznej.

Na beneficjenta systemowego projektu wyznaczono Ministerstwo Finansów (MF) – Departament Finansów Samorządu Terytorialnego. Przyjęto okres realizacji projektu od lipca 2011 do grudnia 2015 r. z kwotą planowanych wydatków ogółem w projekcie 20 mln PLN.

Projekt przewidywał osiągnięcie pięciu kluczowych celów:

I. Zbudowanie kompleksowej metodyki budżetu zadaniowego dla jst na bazie najlepszych rozwiązań i dobrych praktyk krajowych w wybranych krajach europejskich poprzez następujące działania:
   1. Opracowanie wyników badania ankietowego jst dotyczącego budżetu zadaniowego, w tym sporządzenie podziału jednostek samorządu terytorialnego właściwego do wdrożenia budżetu zadaniowego.
   2. Opracowanie doświadczeń, standardów i dobrych praktyk w wybranych jst w Polsce w zakresie budżetu zadaniowego.
   3. Opracowanie kompleksowej metodyki budżetu zadaniowego jst obejmującej wszystkie kategorie jst w Polsce oraz opracowanie projektu mierników

wykonania zadań budżetowych (z uwzględnieniem rezultatów komponentu ponadnarodowego).
4. Opracowanie projektów aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego w jst.

II. Wdrożenie w 100 procentach jst budżetu zadaniowego zgodnie z kompleksową metodyką opracowaną w ramach projektu poprzez następujące działania:
1. Opracowanie materiałów szkoleniowo-konsultacyjnych z zakresu wdrażania i metodyki budżetu zadaniowego oraz monitorowania wykonania zadań.
2. Przygotowanie systemu szkolenia z zakresu budżetu zadaniowego obejmującego 100 procent jst.
3. Promulgacja aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego jst.
4. Przeszkolenie w zakresie budżetu zadaniowego około 12 000 pracowników działów finansowych administracji samorządowej, regionalnych izb obrachunkowych (RIO) i MF oraz wsparcie wdrożenia w formie forum internetowego.
5. Wykonanie i ogólnopolskie wdrożenie skalowalnego informatycznego systemu wspomagającego proces opracowania budżetu jst w układzie zadaniowym i zarządzania budżetem wraz ze szkoleniem użytkowników i wsparcie wdrożenia przez jst w formie service-desku.

III. Zbudowanie kompleksowej metodyki przygotowania WPF w jst na bazie najlepszych rozwiązań i dobrych praktyk krajowych i w wybranych krajach europejskich poprzez następujące działania:
1. Opracowanie doświadczeń, standardów i najlepszych praktyk w Polsce w zakresie zarządzania finansami w układzie wieloletnim i wieloletniej prognozy finansowej.
2. Opracowanie kompleksowej metodyki przygotowania WPF obejmującej wszystkie kategorie jst (z uwzględnieniem rezultatów komponentu ponadnarodowego).
3. Opracowanie projektu aktów prawnych w zakresie przygotowania WPF według kompleksowej metodyki.

IV. Wdrożenie w 100 procentach jst kompleksowej metodyki przygotowania WPF opracowanej w ramach projektu poprzez następujące działania:
1. Opracowanie materiałów szkoleniowych w zakresie przygotowania WPF przez jst.
2. Stworzenie systemu szkolenia w zakresie przygotowania WPF obejmującego 100% jst.
3. Promulgację aktów prawnych dotyczących przygotowania WPF.
4. Przeszkolenie około 12 000 pracowników działów finansowych jednostek administracji samorządowej, RIO i MF w zakresie przygotowania WPF oraz wsparcie wdrożenia w formie forum internetowego.

V. Zwiększenie stabilności finansów publicznych poprzez opracowanie i wdrożenie narzędzi do analizy sytuacji finansowej jst, w tym narzędzi do zbiorczych wieloletnich prognoz i analiz budżetów jst, poprzez następujące działania:

1. Opracowanie i pilotażowe wdrożenie narzędzi informatycznych dla jst/RIO/MF dotyczących WPF, w tym narzędzi do zbiorczych prognoz i analiz budżetów jst (z uwzględnieniem rezultatów komponentu ponadnarodowego).
2. Opracowanie finalnych wersji narzędzi i nieodpłatne przekazanie użytkownikom – jst, RIO.

Przy osiąganiu celów I, III, V dodatkowo uwzględniono komponent ponadnarodowy. Do form działań kwalifikowanych w ramach współpracy międzynarodowej zaliczono: organizowanie konferencji, seminariów, warsztatów i spotkań, prowadzenie badań i wykonywanie analiz, przygotowanie, tłumaczenie i wydawanie publikacji, opracowań i raportów, adaptowanie rozwiązań wypracowanych w innym kraju, doradztwo i wypracowywanie nowych rozwiązań. Wydatki ogółem dla komponentu ponadnarodowego to kwota 1 950 000 PLN.

W efekcie braku podjęcia działań realizacyjnych w ramach projektu systemowego: Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w oparciu o budżet zadaniowy i wieloletnią prognozę finansową żaden z postawionych celów projektowych nie został osiągnięty.

W zakresie celu szczegółowego I brak produktu w postaci:

1. Dokumentu pt. Wyniki badania ankietowego jst dotyczącego budżetu zadaniowego z listą kategorii jst uwzględniającą m.in.:
   – wielkość budżetu,
   – rodzaj (gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu, województwa),
   – typ (gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie),
   – odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze (gminy uzdrowiskowe, gminy górnicze),
   – formy prowadzenia gospodarki.
2. Dokumentu pt. Doświadczenia, standardy i dobre praktyki w wybranych jst w Polsce w zakresie budżetu zadaniowego. Wskaźnikiem pomiaru tego celu projektu miał być odsetek kategorii jst poddanych analizie w procesie tworzenia kompleksowej metodyki budżetu zadaniowego.
3. Opracowania podręcznika pt. Metodyka budżetu zadaniowego jst oraz mierniki wykonania zadań budżetowych. Wskaźnikiem pomiaru dla tego celu projektu miał być odsetek kategorii jst objętych kompleksową metodyką budżetu zadaniowego.
4. Opracowania dokumentu pt. Komplet projektów aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego jst.

W zakresie celu szczegółowego II brak produktu w postaci:

1. Opracowania zestawu materiałów szkoleniowo-konsultacyjnych z zakresu wdrażania i metodyki budżetu zadaniowego oraz monitorowania realizacji zadań.
2. Powołania zespołu kompetentnych wykładowców, 16 wojewódzkich koordynatorów szkolenia, metodyka prowadzenia szkoleń, a także brak opracowania planów szkoleń oraz kryteriów odbioru jakościowo/ilościowego szkoleń, listy uczestników szkoleń (12 000 osób).

3. Opublikowania w Dzienniku Ustaw opracowanych aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego jst.
4. Przeprowadzenia szkoleń w zakresie budżetu zadaniowego dla około 12 000 pracowników działów finansowych administracji samorządowej (z każdej jst minimum 2–4 osoby oraz z RIO i MF) i wsparcia wdrożenia w formie forum internetowego obsługiwanego przez pracowników MF i podmioty wyłonione do realizacji szkoleń. Wskaźnikiem pomiaru tego celu projektu miał być odsetek:
   a) jst objętych szkoleniem w zakresie BZ (w układzie kraj, poszczególne województwa),
   b) pracowników działów finansowych jst przeszkolonych w zakresie BZ (docelowo 11 500 osób),
   c) RIO objętych szkoleniem w zakresie BZ (docelowo 16 izb),
   d) pracowników MF i RIO przeszkolonych w zakresie BZ (docelowo 500 osób),
   e) jst, które były objęte wsparciem w zakresie wdrożenia BZ (w układzie kraj, poszczególne województwa).
5. Wykonania skalowalnego informatycznego systemu wspomagającego proces opracowania budżetu jst w układzie zadaniowym i zarządzania budżetem wraz ze szkoleniem użytkowników (około 12 000 osób, w tym min. 2–4 pracowników działów finansowych z każdej jst) i wsparcie wdrożenia przez jst w formie service-desku świadczonego przez wykonawcę. Wskaźnikiem pomiaru tego celu projektu miał być odsetek:
   a) jst, w których wdrożono informatyczny system obsługi budżetu w układzie zadaniowym (w układzie kraj, poszczególne województwa),
   b) pracowników działów finansowych jst, którzy zostali przeszkoleni w zakresie użytkowania systemu OBZ (docelowo 11 500 osób),
   c) pracowników MF i RIO przeszkolonych w ww. zakresie (docelowo 500 osób)[2].

W zakresie celu szczegółowego III–V nie wytworzono produktów dotyczących WPF w wykazie porównywalnym koncepcyjnie z wykazem produktów w ramach realizacji celu szczegółowego I–II.

Plany realizacji ww. projektu systemowego w ramach II perspektywy unijnej (uwzględniając zasadę n+2) były zamierzeniem ambitnym, ale możliwym do realizacji. Wymagało to dużej sprawności organizatorskiej w ramach współpracy partnerskiej MF i partnera krajowego (którym mogło być konsorcjum uczelni wyższych) oraz zagranicznego. Próby nawiązania tej współpracy nie przyniosły jednak oczekiwanego rezultatu. W konsekwencji opisane wcześniej zadania projektu systemo-

[2] Warunkiem wykonania działań opisanych w punktach 4 i 5 jest promulgacja aktów prawnych, których projekty miały zostać opracowane w ramach projektu systemowego. Planowany termin ich wejścia w życie dla jst został wyznaczony na 1 stycznia 2016 r.

wego pozostaną w ogóle niewykonane lub mogą być wykonane w przyszłości, ale ze znacznie wyższym udziałem środków z budżetu państwa niż miałoby to miejsce przy współfinansowaniu unijnym tj. przy 85% udziale środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

2. Brak priorytetu dla wdrożenia budżetu zadaniowego w jst w procedurze aplikacyjnej programu operacyjnego Kapitał ludzki 2007–2013

W ramach programu operacyjnego Kapitał ludzki priorytet V – Dobre rządzenie – Działanie 5.2: Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej alokowane były środki umożliwiające realizację projektów konkursowych dotyczących wdrażania usprawnień zarządczych w administracji samorządowej. Wsparcie polegało na: szkoleniach, doradztwie, analizie, ekspertyzach, ewaluacjach oraz rozwoju systemów informatycznych (w ramach limitu *cross-financing*). Miało ono na celu:

- wdrożenie usprawnień w zakresie:
  - komunikacji wewnętrznej,
  - elektronicznego obiegu dokumentów,
  - metod mierzenia satysfakcji klientów i pracowników urzędu,
  - zarządzania ryzykiem,
  - planowania strategicznego,
  - zarządzania zasobami ludzkimi,
  - zarządzania projektowego,
  - budżetu zadaniowego i planowania finansowego,
  - obsługi klientów,
  - konsultacji społecznych i współpracy z organizacjami pozarządowymi,
  - zlecania zadań publicznych;
- wdrożenie systemu zarządzania jakością (np. norma ISO);
- wdrożenie systemu oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów (np. powszechny model samooceny CAF);
- inne działania mające na celu wdrożenie usprawnień zarządczych w urzędach administracji samorządowej.

Z powyższego wykazu wydatków kwalifikowalnych w działaniu 5.2. wynika, iż budżet zadaniowy był tylko jednym z kilku usprawnień zarządczych przewidzianych do dofinansowania unijnego. Przy zastosowaniu trybu konkursowego w ubieganiu się o środki finansowe konkurowały zatem wnioski uzasadniające potrzebę wprowadzania różnych innych usprawnień poza budżetem zadaniowym. Dodatkowo zastosowanie procedury konkursowej oznaczało trudną ścieżkę uzyskania środków unijnych na wsparcie lokalnych inicjatyw związanych z wdrażaniem budżetu zada-

niowego. Warto w tym miejscu wspomnieć o trzech przesłankach tego stanu rzeczy. Pierwsza związana była z procedurą oceny wniosku. Oceny tej dokonują eksperci z listy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) przy zastosowaniu następujących kryteriów merytorycznych:

– jakości projektu:
  • uzasadnienie potrzeby realizacji projektu w kontekście celów szczegółowych określonych dla danego Priorytetu POKL,
  • sposób wyboru i zapewnienia udziału w projekcie określonych grup docelowych,
  • wartość dodana projektu,
  • adekwatność doboru instrumentów służących realizacji projektu do sytuacji i potrzeb grupy docelowej,
  • rezultaty projektu,
  • racjonalność harmonogramu działań;
– beneficjenta:
  • wiarygodność – doświadczenie w zarządzaniu projektami, potencjał instytucjonalny (w tym potencjał kadrowy i finansowy),
  • sposób zarządzania projektem (czytelność zasad realizacji);
– finansowania projektu:
  • niezbędność wydatku do realizacji projektu i osiągania jego celów,
  • efektywność wydatków projektu (relacja nakład/rezultat),
  • kwalifikowalność wydatków [Kowalska 2008, s. 203–210].

Tylko pozytywna ocena merytoryczna wniosku i jego wysoka pozycja na liście rankingowej (powstaje w wyniku przeprowadzenia tej oceny) oznaczać mogły przyznanie środków unijnych jst. Mankamentem stosowania trybu konkursowego jest ryzyko braku rekomendacji do dofinansowania projektu (istnieje wprawdzie możliwość odwołania się od oceny, ale nie zawsze jest ona skuteczna) oraz rozciągnięcie w czasie procedury oceny (od momentu złożenia wniosku do podpisania umowy może upłynąć nawet kilka miesięcy).

Druga przesłanka dotyczyła obowiązku osiągnięcia przez wnioskodawcę co najmniej jednego rezultatu w każdym z trzech filarów dobrego rządzenia. Do filarów tych zaliczono:

– państwo prawa – rezultaty służące podniesieniu jakości prawa (np.: zmniejszenie wskaźnika uchwał jst uchylonych przez wojewodę, zmniejszenie wskaźnika decyzji administracyjnych uchylonych przez samorządowe kolegium odwoławcze);
– skuteczność i efektywność – rezultaty służące poprawie zarządzania w jst i jakości świadczonych usług publicznych (np.: wdrożenie systemu monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju lub planów wykonawczych do strategii rozwoju, wdrożenie systemu monitorowania usług publicznych lub udział w badaniach systemu analiz samorządowych i poprawa wskaźników jakości świadczonych usług);
– partycypacja i przejrzystość – rezultaty służące wzrostowi zaufania społecznego (np.: usprawnienie procedury aktualizowania opisu usług świadczonych w jst,

wzrost liczby wykonywanych zadań publicznych zgodnie z zasadą partnerstwa publiczno-prywatnego).

Należy podkreślić, że dla każdego z rezultatów określonych we wniosku o dofinansowanie projektu musiał być określony mierzalny (w ujęciu procentowym lub liczbowym) wskaźnik w odniesieniu do każdego urzędu objętego wsparciem w ramach projektu oraz należało wskazać sposób jego monitorowania. Niespełnienie któregokolwiek z ww. kryteriów dostępu skutkowało odrzuceniem wniosku jst.

Trzecia przesłanka natomiast dotyczyła obowiązku wniesienia przez wnioskodawcę wkładu własnego w wysokości co najmniej 10% kosztów ogółem i pochodzącej ze środków budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Na zmianę z kolei budżetu samorządowego uwzględniającego wkład własny niezbędny w procedurze aplikowania o środki unijne zgodę wyrazić musiał organ uchwałodawczy jst (w postaci podjęcia uchwały), a radni mogli wyrazić odmienny pogląd.

Wsparcia unijnego w zakresie udzielenia pomocy eksperckiej we wdrażaniu budżetu zadaniowego najbardziej oczekiwano w samorządach gmin wiejskich. W gminach tych bowiem wśród zatrudnionych pracowników nierzadko tylko 2–3 urzędników legitymuje się wykształceniem ekonomicznym i nie są oni w stanie pogodzić wykonywania swoich obligatoryjnych obowiązków z zakresu budżetu tradycyjnego z dodatkowymi jeszcze obowiązkami w zakresie implementacji budżetu zadaniowego, choć są na ogół świadomi zalet tego budżetu.

3. Jednostki samorządu terytorialnego – najwięksi przegrani w procedurze ubiegania się o środki unijne na wdrożenie budżetu zadaniowego

Pamiętając, że budżet zadaniowy ma służyć przede wszystkim zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez:
- eliminację dublujących się celów społecznych poszczególnych resortów,
- zwiększenie przejrzystości budżetu państwa i budżetów jst,
- ułatwienie kontroli wydatkowania środków oraz osiąganych efektów,
- umożliwienie finansowania zadań w okresie wieloletnim,
- wybór rangi celów, które najlepiej służą wzrostowi gospodarczemu,
- zobowiązanie nowych, wybranych w kolejnych wyborach władz publicznych do kontynuacji i stabilizacji polityki prorozwojowej,
- zapewnienie spójności między planowaniem strategicznym, a podejmowanymi działaniami operacyjnymi,
- globalne, a nie resortowe podejście do zadań i środków publicznych,

można uznać, że jego implementacja jest czynnikiem sprzyjającym procesowi wystandaryzowania usług publicznych, na których realizację własne środki finansowe kreuje samorząd terytorialny oraz otrzymuje transfery z budżetu państwa. Zatem w interesie jst jest posiadanie wiedzy i umiejętności w zakresie metodyki

budżetu zadaniowego oraz mierników wykonania zadań budżetowych. Dzięki temu narzędziu będzie bowiem możliwe ustalenie przejrzystych kryteriów podziału środków z budżetu państwa pomiędzy trzy szczeble samorządu terytorialnego oraz obiektywne uwzględnienie stopnia zróżnicowania potencjału społeczno-ekonomicznego poszczególnych jednostek samorządowych.

Dobrym przykładem ilustrującym ten problem jest kwestia finansowania zadań oświatowych w samorządach terytorialnych z części oświatowej subwencji ogólnej. Obecnie nie istnieje związek pomiędzy wysokością standardu finansowego A (na ucznia) a kosztami zadań, które powinny być finansowane z subwencji. Wysokość należnej jst części oświatowej subwencji ogólnej powinna być obliczana zgodnie ze standardem kosztów kształcenia[3], a nie – jak ma to miejsce obecnie – zgodnie z liczbą uczniów (tym bardziej że liczba uczniów maleje w związku z niżem demograficznym).

Nie można nie wspomnieć o dwóch dodatkowych przesłankach zainteresowania jst implementacją budżetu zadaniowego. Pierwsza dotyczy zmian legislacyjnych dotyczących wdrażania budżetu zadaniowego przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych. W dniu 28 grudnia 2011 r. podpisane zostało bowiem przez ministra finansów rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej ww. jednostek w układzie zadaniowym[4]. W rozporządzeniu przyjęto sporządzanie przez ww. jednostki półrocznych oraz rocznych sprawozdań mających charakter finansowo-efektywnościowy. Przepisy rozporządzenia obowiązują od 1 stycznia 2012 r., a to oznacza, że jst powiązane finansowo z ww. jednostkami również są zobligowane część swych danych budżetowych ująć w sposób zadaniowy. Druga z kolei przesłanka jest związana z regulacjami prawnymi dotyczącymi limitu zadłużania jst. Zgodnie z zapisami art. 243 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.] od 2014 r. na spłatę zadłużenia samorządy nie będą mogły przeznaczyć więcej, niż wynosić będzie ich indywidualny wskaźnik zadłużenia. Do jego ustalenia będą wykorzystane dane finansowe samorządu takie jak nadwyżka operacyjna z trzech lat (czyli dla wskaźnika na 2014 r. będą to dane za 2011, 2012 i 2013 r.). Rozwiązanie to zastąpi dotychczasowe zapisy dotyczące możliwości zadłużania samorządów lokalnych. Do końca 2013 r. obowiązują bowiem dwa wskaźniki: (1) łączna kwota długu jst na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 proc. wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym; (2) na spłatę zadłużenia nie można przeznaczyć więcej niż 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów (ogółem) jst. Dlatego też budżet zadaniowy może być pomocny jst w trudnym okresie dyscyplinowania wysokości zadłużenia po to by w sposób zrozumiały dla podatnika

[3] Takim standardem są koszty kształcenia ponoszone na realizację ramowych planów nauczania zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (koszty dydaktyczne).

[4] Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane zgodnie z zakresem delegacji ustawowej określonej w przepisie art. 41 ust. 4 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.].

wyjaśnić konieczność cięć wydatków publicznych przy równoczesnym ukazaniu realistycznego poziomu jakości świadczonych usług publicznych.

Pomimo wskazanych powodów, dla których jst powinny być zainteresowane wdrożeniem budżetów zadaniowych, skala rzeczywistego ich wdrożenia jest znikoma (według danych MF około 100 samorządów realizuje budżet zadaniowy). Konstrukcja budżetu zadaniowego wymaga licznych umiejętności związanych z definicją celów, zadań, podzadań, konstrukcji mierników, opracowaniem sprawozdawczości z oceny realizacji zadań [Postuła i Perczyński 2010]. Nawet urzędnicy jst z przygotowaniem ekonomicznym oczekują wsparcia merytorycznego. Użyteczna może się wówczas okazać pomoc ekspercka podczas szkoleń dla pracowników samorządowych z zakresu wdrażania budżetu zadaniowego. Według stawek rynkowych udział pracownika w tego typu szkoleniach jest nierzadko wysokim kosztem dla pracodawcy (ok. 2000 PLN od osoby). A praktycznie każdy pracownik merytoryczny powinien być objęty formą szkoleń z tego zakresu. Dlatego też dofinansowanie ze środków unijnych tej formy wsparcia merytorycznego dla jst byłoby nieocenioną pomocą. Takie możliwości jednak zostały zaprzepaszczone.

Zakończenie

Wsparcie jst w zakresie merytorycznego opracowania metodyki budżetu zadaniowego jest warunkiem *sine qua non* powodzenia zmian w podejściu do wydatkowania środków publicznych. Należy zatem udzielić wsparcia finansowego jst, by implementacja budżetu zadaniowego przyniosła spodziewane korzyści dla systemu finansów publicznych w Polsce. Nie można bowiem tego przedsięwzięcia merytorycznego dokonać, bazując na samokształceniu urzędników samorządowych w postaci zapoznania się z publikacjami dotyczącymi budżetu zadaniowego w jst [np. Heciak 2012; Świderek 2012; Zawadzka-Pąk 2013]. Takie rozwiązanie nie zagwarantuje wprowadzenia jednolitej metodyki opracowania celów, zadań, podzadań i mierników we wszystkich jst w Polsce. Źródła finansowania dla realizacji omawianego wsparcia eksperckiego dla jst należałoby upatrywać albo w budżecie państwa, albo w środkach UE zaplanowanych dla Polski w kolejnej perspektywie unijnej 2014–2020. W przypadku tego drugiego źródła finansowania należałoby rozważyć odejście od koncepcji realizacji wsparcia finansowego w ramach projektu systemowego (którego beneficjentem jest MF) na rzecz przekazania środków finansowych w trybie konkursowym think tankom. Ich z kolei zadaniem byłoby zorganizowanie poszczególnych grup tematycznych ekspertów złożonych z reprezentantów co najmniej trzech środowisk:

– akademickiego,
– praktyków samorządowych (m.in. z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz RIO) i ewentualnie przedstawicieli zagranicznych samorządów terytorialnych,
– parlamentu polskiego.

Przedstawiciele pierwszych dwóch środowisk byliby odpowiedzialni za opracowanie metodyki budżetu zadaniowego i przygotowanie projektów aktów prawnych, natomiast parlamentarzyści rekomendowaliby oddanie głosów za przyjęciem aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego dla jst.

Bibliografia

Dokumentacja konkursowa Program Operacyjny Kapitał Ludzki Priorytet V, 2008–2009, Dobre rządzenie – Działanie 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej – Poddziałanie 5.2.1 – Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej. MSWiA, Warszawa.

Heciak, S., 2012, *Budżet zadaniowy w praktyce. Planowanie kalkulacja wydatków Ewidencja księgowa*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław.

Kowalska, I., 2008, *Absorpcja środków unijnych na projekty edukacyjne – problem z oceną wniosków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,* w: *Finanse gmin jako instrument zrównoważonego rozwoju i budowy społeczeństwa obywatelskiego*, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, Warszawa.

Lubińska, T. (red.), 2009, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.

Oręziak, L., 2009, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa.

Postuła, M., Perczyński, P. (red.), 2010, *Performance Budget in Poland,* Ministry of Finance, Warsaw.

Świderek, I., 2012, *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, ODDK, Sopot.

Tkaczyński, W. J., Świstak M., Sztorc E., 2011, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Zawadzka-Pąk U., 2013, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Sopot.

FINANCING THE IMPLEMENTATION OF PERFORMANCE BUDGETING IN LOCAL GOVERNMENT UNITS – THE POLISH EXAMPLE OF UNUSED EUROPEAN UNION FUNDS

Abstract: The financial support of local government units (LGU) in the substantive development of a methodology for performance budgeting is a sine qua non

condition for the success of these changes in the approach to public spending. The Human Capital Operational Programme (HCOP) from 2007 to 2013 allocated EU funds for the expert assistance of local governments interested in implementing performance budgeting. The purpose of this article is to demonstrate the inadequate use of opportunities offered by the European Union using the examples of a systemic project as well as competition projects implemented within the Human Capital Operational Programme. The assessment is based on the subject literature, Ministry of Finance materials as well as personal experience being one of the experts for the Polish Ministry of Regional Development for assessing project applications under HCOP Priority V. The paper also includes recommendations regarding the use of EU funds for the implementation of performance budgeting in local government units in the years 2014–2020.

Keywords: budget, task, EU, finance, local government.