

Marta Postuła*

Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania

Performance-based budget in Poland – achievements and challenges: The author presents performance-based budgeting using a threefold typology by Teresa Curristine (i.e. presentational performance budgeting, performance-informed budgeting and direct formula performance budgeting) and argues that for the 2006–2012 period Poland can be placed in the first category. In the next part of the article the author introduces and discusses crucial factors for further implementation of the performance-based budget: its legal basis, knowledge of politicians and experts involved in budgetary works, defining objectives and performance measures.

Słowa kluczowe: *budżet państwa, budżet zadaniowy, zarządzanie środkami publicznymi, finanse publiczne, Polska*

Keywords: *state budget; performance-based budget, public funds management, public finances, Poland*

* Doktor nauk ekonomicznych, dyrektor Departamentu Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów; e-mail: marta.postula@mf.gov.pl

Wstęp

Według literatury światowej budżet zadaniowy jest narzędziem sprawnego zarządzania środkami publicznymi w ramach realizowanych zadań publicznych, zapewniającym osiągnięcie ustalonych dla nich celów. Należy zauważyć, że według definicji opracowanej przez amerykański Government Accountability Office budżet zadaniowy jest: *metodą polegającą na powiązaniu informacji efektywnościowej z budżetem*¹. Niemniej takie po-

¹ A. Mielcarz, *Modernizacja budżetowania zadaniowego (GPRAMA) jako działanie podejmowane przez administrację prezydenta Obamy w celu racjonalizacji finansów pub-*

wiązanie informacji efektywnościowej z budżetem ma bardzo zróżnicowany charakter z uwagi na fakt, że *nie ma jednego modelu budżetu zadaniowego*². Jednocześnie niekwestionowanemu powszechnie zróżnicowaniu metodologicznemu budżetu zadaniowego towarzyszy także jego różnorodne wykorzystanie w praktyce. Zastosowanie to podlega rozwojowi w miarę zaawansowania procesu wdrażania budżetu zadaniowego w danym kraju, a także w zależności od stopnia poziomu świadomości oraz kultury ewaluacyjnej i kultury proefektywnościowej polegającej na aktywnym dążeniu do wykorzystania wyników ewaluacji. Informacje pozyskane w trakcie ewaluacji winny być wykorzystane nie tylko przez administrację publiczną, ale również przez władzę ustawodawczą oraz całe społeczeństwo i instytucje będące reprezentacją tego społeczeństwa (organizacje pozarządowe, związki zawodowe, instytucje myślenia strategicznego, partie polityczne). Dlatego też jedną z najważniejszych metod charakteryzowania budżetu zadaniowego w poszczególnych krajach OECD jest definiowanie nowego sposobu zarządzania publicznego ze względu na jego szczegółowe zastosowanie oraz cele funkcjonowania (przeznaczenia) wprowadzonych rozwiązań. Zgodnie z takim podejściem ogólna metoda budżetu zadaniowego ulega rozdzieleniu na trzy kategorie (stadia rozwoju), dla których najważniejszym kluczem podziału jest sposób praktycznego wykorzystania informacji efektywnościowej, tj.:

- budżet prezentacyjny,
- planowanie wydatków/kosztów oparte na informacjach efektywnościowych,
- planowanie bezpośrednio/kalkulatywne na podstawie osiągniętych wyników.

Najbardziej upowszechnionymi na świecie typami budżetu zadaniowego są dwa pierwsze z wymienionych modeli. Ewenementem na skalę międzynarodową jest to, że skuteczne zastosowanie znajduje (i to tylko w odniesieniu do wybranych dziedzin działalności państwa) trzeci model budżetu zadaniowego, tj. *Direct Performance Budgeting*. Wynika to m.in. z tego, że często konsekwencją ścisłych powiązań pomiędzy informacją efektywnościową a finansowaniem jest mechaniczne uzależnienie poziomu finansowania od uzyskanych wyników. Mogłoby się wydawać, że jest to perfekcyjne

licznych w Stanach Zjednoczonych [w:] *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, B. Woźniak, M. Postuła (red.), CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 173.

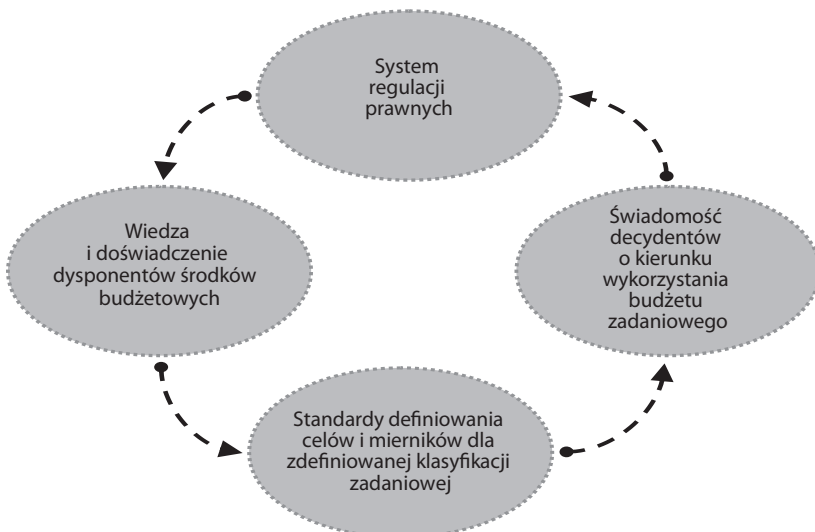
² *Performance Budgeting in OECD countries*, T. Curristine (red.), OECD, Paris 2007.

rozwiązanie, niestety ma jednak swoje negatywne skutki w postaci jakości i rzetelności sprawozdawczości zadaniowej. Często bowiem w takim wypadku pojawia się problem dopasowania danych do pożądaných efektów, a nie stanu faktycznego. Warto również podkreślić fakt, że tylko jeden kraj europejski stosuje w pełnym zakresie budżetowanie bezpośrednio opierające się na efektach.

Istotne elementy implementacji budżetu zadaniowego

W związku z istnieniem tak wielu różnorodnych czynników wdrażanie planowania zadaniowego, jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, jest niezwykle złożonym, wieloetapowym procesem, którego ostateczny kształt warunkuje wiele czynników – w tym przede wszystkim narodowa specyfika finansów publicznych i uwarunkowania społeczno-gospodarcze kraju. Uwzględniając to wszystko, w naszym kraju przyjęto, że celem działalności w pierwszym etapie implementacji tego nowoczesnego narzędzia zarządzania środkami publicznymi w latach 2006–2012 jest wdrożenie w Polsce planowania budżetu w układzie zadaniowym, definiowanego w typologii OECD jako budżet prezentacyjny. W kolejnych latach zaś budżet prezentacyjny będzie rozwijany w kierunku informacji o efektywności. Zgodnie z tym harmonogramem wdrażany w Polsce budżet zadaniowy (na obecnym etapie) w większości przypadków ma charakter informacyjny. Warto zaznaczyć jednak, iż obie wymienione na wstępie funkcje budżetu zadaniowego (informacyjna i zarządcza) nie stoją ze sobą w sprzeczności. Budżet zadaniowy przygotowany zgodnie z określonymi zasadami i metodami realizacji procesu może być wykorzystywany także przez dysponenta jako narzędzie poprawy efektywności oraz skuteczności zarządzania jednostką. Przenikanie się tych uzupełniających wzajemnie funkcji budżetu zadaniowego stanowi najistotniejszą wartość dodaną wynikającą z realizowanego projektu i odróżniającą go od budżetu w ujęciu klasycznym.

Mając to wszystko na uwadze, czyli złożoność i komplementarność różnych istotnych czynników, wyodrębnić można kilka najważniejszych składowych powodzenia efektywnego wdrożenia budżetu zadaniowego w danym kraju, które przedstawiono na rysunku 1. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja, w jaki sposób wyszczególnione przez autorkę na tym rysunku składowe zmieniały się w trakcie wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce, oraz wskazanie na działania, jakie powinny zostać w przyszłości podjęte w każdym z wyszczególnionych obszarów. Artykuł oparty jest na analizie dostępnych materiałów odnoszących się do planowania zadaniowego oraz doświadczeniach własnych autorki w tym zakresie.

Rysunek 1. Główne składowe efektywnego wdrożenia budżetu zadaniowego

System regulacji prawnych

Punktem przejścia z fazy projektowej do zastosowania każdego procesu implementacji nowego rozwiązania jest odzwierciedlenie go w funkcjonujących przepisach prawnych. Tak jest również z wdrożeniem budżetu zadaniowego.

Polski system finansów publicznych jest w kontekście prawnym uregulowany w najistotniejszej skali w ustawie zasadniczej, tj. Konstytucji RP, oraz w ustawach szczegółowych, odnoszących się do danej sfery, a także w aktach wykonawczych. Swoistą „konstytucję” dla finansów publicznych stanowi ustawa o finansach publicznych wraz z towarzyszącymi jej aktami wykonawczymi, gdzie znajdują się regulacje prawne odnoszące się do procesu wdrożenia budżetu zadaniowego w Polsce. To przepisy ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. nr 157, poz. 1240) zobowiązują Ministra Finansów do dołączania do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia zawierającego zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy. Ten sam przepis ustawy o finansach publicznych, w celu utworzenia jednolitej i kompleksowej struktury zadań publicznych, nałożył od dnia 1 stycznia 2012 r. na Ministra Finansów obowiązek sporządzania skonsolidowanego planu wydatków (budżetu państwa i około 65 innych jednostek sektora finansów publicznych) na rok budżetowy i dwa kolejne

lata, który jest elementem uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej. Takie osadzenie budżetu zadaniowego w systemie prawa (w formie elementu uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej) w sposób jednoznaczny wskazuje na jego typowo prezentacyjny, a nie stanowiący charakter. Warto przy tym nadmienić, że ten przepis ustawy o finansach publicznych obowiązuje zaledwie od 1 stycznia 2012 r., zatem dopiero uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. przygotowywane przez rząd uwzględnia tę regulację prawną.

Uzupełnienie zapisów ustawowych w odniesieniu do budżetu zadaniowego stanowią istotne delegacje ustawowe do wydania stosownych aktów wykonawczych, chociażby w odniesieniu do ewidencji czy też sprawozdawczości w układzie zadaniowym. Minister Finansów został także zobowiązany do określania, w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 138 ust. 6 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów niezbędnych do przygotowania zestawienia i planu, o których mowa w art. 142 pkt 10 oraz 11 ustawy o finansach publicznych. Wyżej przytoczone przepisy stanowią zatem podstawę prawną do prezentowania wydatków państwa w układzie zadaniowym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej. Z kolei informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, zgodnie z art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, jest przedstawiana przez Radę Ministrów Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli wraz z rocznym sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej. Zakres tej informacji został określony w art. 182 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w szczególności powinna ona zawierać omówienie realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, w tym realizacji założonych celów. Istotnym dopełnieniem prawodawstwa odnoszącego się do planowania zadaniowego było wejście w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., wspomnianego już wcześniej, rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. nr 298, poz. 1766). Rozporządzenie to zostało wydane zgodnie z zakresem delegacji ustawowej określonej w przepisie art. 41 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, która to regulacja zobowiązywała Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia w sprawie rodzajów, form i terminów sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym.

Dodatkowo także, mając na uwadze zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, wprowadzono przepis art. 175 ust. 1 pkt 4

ustawy o finansach publicznych, wchodzący w życie od 1 stycznia 2013 r., który zobowiązuje dysponentów części budżetowych do sprawowania nadzoru oraz kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym i to nie wyłącznie w odniesieniu do poziomu wydatków, ale na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Wejście w życie tego przepisu stanowi istotny przełom w procesie wykorzystania budżetu zadaniowego.

W pełnym zakresie możliwe będzie realizowanie zapisów art. 175, dzięki zapisom w art. 40 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, które zobligowały Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczególnych zasad rachunkowości dotyczących ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Przepisy te, zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy o finansach publicznych, normują, że regulacje dotyczące ewidencji wykonania budżetu zadaniowego obowiązują od 1 stycznia 2012 r. Dlatego też w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 128, poz. 861) wprowadzono § 15 ust. 2. Przepis ten stanowi, że zakładowy plan kont jednostki powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Zgodnie z nim operacje dotyczące wykonania budżetu w układzie zadaniowym mogą być ewidencjonowane na kontach, na których są ujmowane transakcje według podziałek klasyfikacji budżetowej. Oznacza to, że sposób ewidencjonowania zdarzeń dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym powinien zostać ustalony przez jednostki sektora finansów we własnym zakresie i winien być opisany w dokumentacji przyjętej do stosowania zasad rachunkowości. W pierwotnej wersji projektu nowelizacji tego rozporządzenia Ministerstwo Finansów proponowało jednolite zasady ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym przy wykorzystaniu konta pozabilansowego 990 (Zespół 9).

Jednakże w toku uzgodnień międzyresortowych wpłynęły liczne uwagi kwestionujące jednolite zasady ewidencji. Głównym argumentem poruszanym w tym zakresie była kwestia poniesienia już przez jednostki nakładów na stworzenie rozbudowanych systemów gromadzenia i przetwarzania informacji w układzie zadaniowym lub to, że część jednostek zakończyła etap testowania zapisów wynikających z wprowadzonych zmian do zasad rachunkowości. W związku z powyższym powtórna modyfikacja systemów finansowo-księgowych mogłaby wpłynąć na powstanie dodatkowych nakładów finansowych. Jednostki wskazywały na konieczność pozostawienia

zasad obowiązujących przy przedmiotowej ewidencji zgodnie z normami określonymi przepisami § 15 ust. 2 obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r.

Ostatecznie do projektu rozporządzenia wprowadzono przepis stanowiący, że w jednostkach zobowiązanych – na podstawie odrębnych przepisów – do planowania i sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym ewidencja operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym jest prowadzona z wykorzystaniem konta pozabilansowego planu kont jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych, zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Jednocześnie sformułowano zastrzeżenie (§ 15 ust. 2a rozporządzenia), iż jednostki, które poniosły już nakłady na stworzenie rozbudowanych programów finansowo-księgowych do prowadzenia ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, mogą nadal prowadzić tę ewidencję w sposób ustalony we własnym zakresie. Ewidencja ta powinna zapewnić wykonanie obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych przepisów³.

W obowiązującym stanie prawnym, ze względu na fakt, że celem działań rządu było wdrożenie w pierwszej kolejności budżetu prezentacyjnego, nie znalazła się delegacja ustawowa do uregulowania szczegółowego sposobu i trybu sporządzania planów finansowych jednostek budżetowych w układzie zadaniowym jak również w zakresie sposobu dokonywania zmian oraz ich zatwierdzania w tych planach. W związku z powyższym na obecnym etapie zmiany w budżecie zadaniowym są konsekwencjami decyzji zarządczych podejmowanych przez kierownika jednostki zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych dla budżetu tradycyjnego.

Wobec przedstawionych powyżej rozwiązań prawnych, zdaniem autorki, należałoby odpowiedzieć na pytanie: czy są one wystarczające na obecnym etapie wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce, czy też celowe jest dokonanie zmian w tym zakresie? Zdaniem autorki po analizie dotychczasowych doświadczeń i zapisów ustawy o finansach publicznych w szerszym kontekście możliwe byłoby dokonanie pewnych korekt zapisów ustawowych polegających m.in. na wydłużeniu o jeden rok okresu, na który sporządzane będą plany finansowe w układzie zadaniowym agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14. Taka zmiana miałaby na celu „uspójnienie” regulacji z okre-

³ Informacje te zawarte zostały w uzasadnieniu do rozporządzenia w sprawie rachunkowości budżetowej, www.mf.gov.pl [dostęp: 10 stycznia 2012 r.].

sem planistycznym, na który sporządzana jest „Strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa”. Należałoby także rozważyć w przyszłości ujmowanie w załącznikach do ustawy budżetowej również planów finansowych wymienionych jednostek w układzie zadań budżetowych państwa wraz z celami i miernikami stopnia ich realizacji. Takie działanie wpłynęłoby na systemowe przejście z etapu prezentacyjnego budżetu zadaniowego do zarządczego. Ponadto wydatki budżetu państwa w podziale na zadania budżetowe wraz z celami i miernikami, zdaniem autorki, w kolejnym etapie implementacji budżetu zadaniowego winny być również umieszczane w załączniku do ustawy budżetowej, a nie jak dotychczas – tylko w uzasadnieniu (podobnie jak to ma obecnie miejsce w odniesieniu do programów wieloletnich, które prezentowane są wyłącznie zadaniowo w formie załącznika do ustawy budżetowej na dany rok).

Istotne jest także, aby sporządzony skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i trzy kolejne lata: państwowych jednostek budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14, stanowiący element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej, sporządzany był w układzie funkcji i zadań państwa, a nie w układzie podzadań i działań. Wydaje się bowiem, że nie jest celowe (z punktu widzenia funkcjonalności instytucji budżetu zadaniowego), aby tak duża ilość informacji, mająca wielokrotnie charakter wykonawczy, była prezentowana w parlamencie⁴.

Na kolejnym etapie wdrożenia powinna również odbyć się debata ekspertów z dziedziny finansów publicznych nad dokonaniem zmiany w ustawie o finansach publicznych polegającej na obowiązku sporządzania przez dysponentów części budżetowych i przedstawiania Ministrowi Finansów, w terminie 21 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej, układu wykonawczego dla budżetu zadaniowego. Przy czym szczegółowy plan wydatków opracowywany byłby w podziale na zadania budżetowe, natomiast szczegółowy plan wydatków w układzie zadań budżetowych państwa przygotowywany byłby w ostatecznym podziale na podzadania i działania wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, a następnie udostępniany również na stronie „Biuletynu Informacji Publicznej” urzędu, który obsługuje dysponującą daną częścią budżetową.

⁴ Opinia ta została potwierdzona w badaniach dr Z. Szpringer zaprezentowanych w publikacji *Budżet zadaniowy z perspektywy prac parlamentarnych* [w:] *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, B. Woźniak, M. Postuła (red.), CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 43–56.

Zaprezentowane propozycje obszarów, w których można byłoby dokonać pewnych stosunkowo niewielkich modyfikacji prawnych zapisów w odniesieniu do obecnego stanu prawnego, stanowiłyby skuteczne dopełnienie prowadzonych prac oraz mogłyby na kolejnym etapie prac nad wdrożeniem odpowiadać na potrzeby stawiane przez decydentów i opinię publiczną w odniesieniu do budżetu zadaniowego w Polsce.

Funkcjonujące regulacje prawne są zapisami, których implementacją zajmują się ludzie, więc istotne jest, aby mieli oni odpowiedni zakres wiedzy i chęci do ich realizacji, dlatego też kolejna część artykułu poświęcona zostanie tym zagadnieniom.

Wiedza i doświadczenie dysponentów środków budżetowych

Proces wdrażania budżetu zadaniowego w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych pozwolił na uporządkowanie dotychczasowych sposobów formułowania zadań i projektów, ich realizacji oraz oceny rezultatów, a także efektywności działań.

Przed wprowadzeniem budżetu zadaniowego służby finansowe z natury rzeczy koncentrowały się wyłącznie na realizacji tytułów wydatkowych, często w pewnej separacji od pozostałych uczestników zarządzania w jednostce publicznej. Kryterium dobrego zarządzania finansami w jednostce mogło dotyczyć podtrzymywania funkcjonowania w warunkach ograniczeń dotyczących wydatków bieżących, w znacznym stopniu ograniczonego i ściśle regulowanego funduszu wynagrodzeń. Ewentualne zmiany w funkcjonowaniu praktycznie związane były z realizacją nowych projektów, w ślad za którymi mogły, choć nie musiały, napłynąć do jednostki nowe dodatkowe fundusze. Kolosalnym wyzwaniem stało się pozyskiwanie środków na współfinansowanie projektów opłacanych ze środków europejskich. Dokonująca się w tym aspekcie chociażby racjonalizacja zasad funkcjonowania jednostek sektora publicznego była i jest wprowadzana za pomocą działań zarządzanych z góry, czego przykładem jest dokonanie analizy funkcjonujących programów wieloletnich lub trwający od roku 2009 proces uporządkowania strategii rozwojowych.

W przypadku budżetu zadaniowego procedura jego wprowadzania również została zainicjowana przez instytucję centralną (najpierw Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, obecnie Ministerstwo Finansów), jednak zasadnicze elementy tego procesu były i są tworzone oddolnie przez wszystkie podmioty uczestniczące w tym procesie. Merytoryczna zawartość, konkretna treść budżetu zadaniowego jest dziełem bezpośrednich wykonawców, czyli

dysponentów części budżetowych i pozostałych jednostek sektora finansów publicznych objętych budżetem zadaniowym.

W konsekwencji ostateczne rezultaty tego oddolnego procesu są uzależnione od sprawności służb go wprowadzających i skuteczności szkoleń (rozwijających umiejętności w tym zakresie). Głównym czynnikiem pozostaje jednak wiedza oraz doświadczenie dysponentów, gdyż na nich spoczywa konieczność stworzenia struktury zadań, podzadań i działań oraz jej późniejszego racjonalnego funkcjonowania.

Podmioty publiczne zaangażowane w planowanie zadaniowe wykorzystują wiedzę oraz szczególnie, specjalistyczne doświadczenia danej organizacji i jej pracowników. Formułowane szczeble budżetu zadaniowego odzwierciedlają działalność faktycznie realizowaną przez te jednostki, stąd ich merytoryczna treść wynika wprost nie tylko z przepisów prawa, ale i z doświadczenia instytucjonalnego oraz dotychczas skumulowanej wiedzy pracowników jednostki. Istotne jest, aby sposób realizacji tak określonych zadań był spójny z wypracowanymi procedurami i stanowił jego usprawnienie, a nie był celem samym w sobie.

Zaznaczyć należy, że uświadomienie głównego celu danej instytucji, wyspecyfikowanie zadań priorytetowych, jak też całej siatki celów niższego rzędu, może wzmocnić motywację pracowników z uwagi na podniesienie świadomości co do funkcjonalności i przeznaczenia (w kontekście ogólnym) wykonywanych przez nich – nawet rutynowych – czynności. Częstość zapomina się o tym aspekcie, dyskutując o korzyściach z wdrożenia budżetu zadaniowego.

Proces formułowania układu zadaniowego, określenie celów oraz wybór mierników porządkuje dotychczasowe doświadczenia i wzbogaca je o analizę, a także ocenę rezultatów działalności. Uporządkowanie oraz wzbogacenie doświadczeń w jednostkach sektora publicznego zachodzi na wszystkich poziomach zarządzania osób uczestniczących w tworzeniu i wykonywaniu budżetu zadaniowego. W wielu przypadkach w poszczególnych jednostkach istniały już systemy oceny efektywności działań, jednak nie musiały one być powiązane z planowaniem i realizacją budżetu danej jednostki. Doświadczenia pozyskane w trakcie procesu tworzenia budżetu zadaniowego mogą w przyszłości wpłynąć na zmianę stosowanych procedur, zwłaszcza w sytuacjach, gdy mierniki realizacji celów zadania w dłuższym okresie wskazywałyby na niedomaganie funkcjonowania danej instytucji.

W rezultacie wdrażania budżetu zadaniowego, w skali całego sektora publicznego powinna wzrosnąć przejrzystość wydatkowania środków publicznych. Wszystkie strony procesu zaspokajania potrzeb społecznych (władze publiczne i społeczeństwo) otrzymają rzetelne i bardziej zrozumia-

łe informacje o zadaniach oraz rezultatach funkcjonowania podmiotów publicznych.

Kluczowy problem sformułowania celu przez jednostki sektora publicznego związany jest z przedmiotem działalności tych jednostek skupiających się z reguły na dostarczaniu dóbr i usług publicznych, w przypadku których nie funkcjonuje rynkowy mechanizm ustalania popytu, a także podaży i cen. O podziale wydatków publicznych decyduje polityczny proces negocjacji pomiędzy różnymi grupami społecznymi za pośrednictwem polityków. Od jakości mechanizmów demokratycznych zależna jest poprawność identyfikacji rodzaju oraz poziomu potrzeb społecznych w danej dziedzinie. Zmiany preferencji społecznych i zmiana struktury wydatków wymaga odpowiednio długiego czasu. Szczegółowe cele konkretnych jednostek sektora publicznego powinny w maksymalny sposób odzwierciedlać aktualne preferencje społeczne. Niedostatki demokracji w niektórych krajach z reguły wpływają na niewłaściwą, z punktu widzenia społecznego, strukturę wydatków zorientowanych głównie na podtrzymanie aparatu władzy i grup interesów z nią powiązanych.

W przypadku podmiotów rynkowych o dążeniu do wzrostu efektywności i wydajności pracy decyduje presja konkurencyjna. W przypadku jednostek publicznych presja ta jest natomiast mniej istotna. Poprawa efektywności wymaga zatem zastosowania innych mechanizmów. Sposobem na wzmocnienie dążenia do wzrostu wydajności w sektorze publicznym jest zastosowanie odpowiednio skomponowanych mierników rezultatu podejmowanych działań, które informują o uzyskanych wynikach.

Wprowadzenie takiego podejścia jest trudne, ponieważ jednostki sektora miały wypracowane i stabilne procedury funkcjonowania. Jednak nie zawsze implikuje to okoliczność równoczesnego istnienia systemów oceny efektywności i jakości prowadzonych działań. Tam, gdzie to było możliwe, istniało przejrzyste, konsekwentne oraz poprawne metodologicznie, jasne określenie celów i ułatwiony był wybór mierników. Stworzono kompleksową bazę mierników jako pomoc merytoryczną do wykorzystania przez zainteresowane podmioty. Nieduży, choć rosnący z roku na rok, odsetek wykorzystania bazy mierników wskazywałby paradoksalnie na duży stopień zaufania do własnego doświadczenia, gdyż posługiwano się przede wszystkim własnymi miernikami. W pierwszym etapie oznaczało to jednak w części jednostek brak odpowiedniego zaangażowania dysponentów w proces opracowania bazy mierników, a w konsekwencji problemy z przekazaniem tych doświadczeń jej autorom. Tak czy inaczej, stan wiedzy o realizowanych zadaniach był decydujący o jakości formułowanych zadań oraz celów i mierników.

Rozwiązania dotyczące zmiany w sposobie planowania finansowego sektora publicznego polegającej na dokonywaniu tego planowania za pomocą budżetu zadaniowego są wypracowywane jednocześnie w wielu podmiotach. Konsekwencją takiego sposobu postępowania jest długotrwałość procesu tworzenia budżetu zadaniowego, jego wieloetapowość, konieczność przekształcania i poprawiania stosowanej obecnie formy prezentacyjnej. Dla osób uczestniczących w implementacji planowania w układzie zadaniowym najważniejsze jest systematyczne działanie, dostarczanie nowej wiedzy, w szczególności co do możliwości praktycznych aspektów jego wykorzystania. Można tu przywołać powiedzenie, że „kropla drąży skałę...” – tak bowiem dzieje się ze zmianą podejścia do budżetu zadaniowego. Niewątpliwie ważną rolę odgrywają tu decydenci.

Świadomość decydentów o kierunku wykorzystania budżetu zadaniowego

Wybór poziomu, zakresu i jakości zaspokajania potrzeb społecznych na dobra oraz usługi publiczne stanowi istotne zagadnienie demokratycznego systemu politycznego. Podmiotami, które uczestniczą w procesie zaspokajania potrzeb społecznych, są wyborcy, politycy i partie polityczne. Przedmiotem wyborów są formalnie różne rozstrzygnięcia w zakresie sprawowania władzy (w ramach dziedzin publicznych) i niejednokrotnie odmienne systemy wartości reprezentowane przez poszczególne partie polityczne, przy czym główna treść merytoryczna tych preferencji powinna być zawarta w programach politycznych, później przekładających się na zadania realizowane przez rząd. W rzeczywistości przeważnie właśnie te zadania planowane i faktycznie realizowane są przedmiotem oceny ze strony wyborców w kolejnych aktach wyborczych. Wskazuje to nadzwyczajną rangę rozstrzygnięć co do zakresu i jakości zadań realizowanych w przyszłości przez kolejne rządy. Właściwe rozpoznawanie i zaspokajanie potrzeb społecznych może być kluczem dla skutecznego sprawowania władzy w systemie demokratycznym.

Sformułowanie zadań stojących przed jednostkami sektora finansów publicznych wiąże się z odpowiednią operacjonalizacją programów wyborczych, jest jednak przede wszystkim zawarte w wieloletnich strategiach rozwoju, „Wieloletnim planie finansowym państwa”, planach budżetowych zarówno całego państwa, jak i poszczególnych jednostek. Struktura tych dokumentów pozostaje dość skomplikowana, ponieważ natura współczesnego, rozwiniętego cywilizacyjnie państwa charakteryzuje się znaczną ilością jednocześnie realizowanych celów i zadań. System demokratyczny

wymaga chociażby minimalnego poziomu zrozumienia przedmiotu interwencji publicznych przez adresatów i wykonawców działań rządowych. Natomiast standardem powinno być szerokie informowanie o treści planowanych i realizowanych zamierzeń. Jedną ze skutecznych metod mobilizacji sektora publicznego oraz jednoczesnego pozyskania poparcia społecznego dla wybranej przez rząd struktury celów i zadań jest wskazanie głównego, nadzwyczajnego celu danej polityki w postaci realizacji wielkiego wyzwania cywilizacyjnego. Dobrym narzędziem do wykorzystania w tym zakresie jest planowanie w układzie zadaniowym.

Poprawne funkcjonowanie sektora publicznego polegać powinno na właściwym wykonywaniu wszystkich funkcji państwa, tworzeniu warunków dla nieskrępowanego życia gospodarczego i podtrzymywania wzrostu dobrobytu. Częstokroć jednak polityka gospodarcza wykorzystuje sformułowanie nadzwyczajnych celów obliczonych na przyspieszenie lub podtrzymanie tempa wzrostu gospodarczego oraz zgody społecznej na pozyskanie dodatkowych środków publicznych związanych z realizacją tych celów. Sytuacje powodujące nadzwyczajną mobilizację i zaangażowanie w realizację nadzwyczajnego celu występowały podczas prowadzenia wojny, późniejszej odbudowy powojennej, transformacji ustrojowej polegającej na odejściu od gospodarki centralnie planowanej, uzyskania niezawisłości przez jakieś terytorium. Wszystkie te sytuacje były jednak w dużym stopniu wywołane czynnikami zewnętrznymi i nie dotyczą krajów o ustabilizowanej sytuacji politycznej. Szczególnie interesujący jest wpływ kreowania nadzwyczajnych celów w krajach o stabilnej sytuacji politycznej na względne przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego i poprawę dobrobytu społecznego. W przypadku Polski takim nadzwyczajnym celem było kompleksowe przygotowanie oraz przeprowadzenie turnieju EURO 2012. Istnieje opinia⁵, że sformułowanie ambitnego celu o charakterze nadzwyczajnym poprawia skuteczność rządzenia i pozwala na względne przyspieszenie gospodarcze. Inny autor⁶ we współczesnej analizie doktryn i polityki ekonomicznej sformułował opinię, że rozwój zawsze potrzebuje swoistego katalizatora przesądającego o zaistnieniu masy krytycznej nieodzownej do pomyślnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Katalizatorem procesu rozwojowego,

⁵ W. Gadomski, *Po Euro potrzebne nowe cele*, „Gazeta Wyborcza” z 6 lipca 2012 r., http://wyborcza.pl/1,90913,12080090,Po_Euro_potrzebne_nowe_cele.html [dostęp: 9 lipca 2012 r.]. Ambitne cele w artykule Gadomskiego dotyczą demografii (w 2030 r. 18 mln aktywnych zawodowo, a nie 16,5 mln), wzrostu (osiągnięcie średniej unijnej PKB *per capita* w 2040) i innowacyjności (osiągnięcie średniego unijnego wskaźnika innowacyjności 0,55 zamiast 0,3).

⁶ G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i s-ka, Warszawa 2008, s. 237.

poprawiającym efektywność wykorzystania zasobów ludzkich, naturalnych i rzeczowych, mogą być określone zmiany w charakterze instytucji lub w polityce makroekonomicznej. Opinia ta odnosi się wprawdzie do całego życia gospodarczego, jest też oczywiście prawdziwa w odniesieniu do jego części związanej z funkcjonowaniem sektora publicznego.

Głównym zadaniem formułowania celów, również tych określanych w ramach planowania zadaniowego, jest mobilizacja do wysiłku, wywołanie determinacji przy dążeniu do jego osiągnięcia, praca nie tyle efektywna co efektywna. Realizacja celów nadzwyczajnych charakteryzuje się prostym wyznaczeniem konkretnego, jasnego i zrozumiałego celu. Termin i wynik działań są precyzyjnie znane. Uzyskanie pozytywnej oceny całego przedsięwzięcia powinno być stosunkowo proste, praktycznie nie ma możliwości przesunięcia terminu, jak też zmiany kształtu oczekiwanych efektów. Osiągnięty sukces poddaje się jasnej ocenie, czy został zrealizowany: tak lub nie. Ponadto cel nie powinien być zbyt abstrakcyjny lub kontrowersyjny. Powinien istnieć konsensus społeczny, co do potrzeby realizacji danego zadania publicznego.

Kolejną właściwością celów, w szczególności nadzwyczajnych, jest to, że oddziałują one pośrednio na wzrost produktu krajowego brutto (nieistotne, czy pobudzając popyt, czy też kreując podaż), najważniejsze jest jednak ich oddziaływanie na powiększanie i poprawę jakości kapitału społecznego. Często dotyczy to tak niewymiernych elementów tego kapitału, jak poziom zaufania społecznego czy odczuwanie zadowolenia z poprawy warunków życia. Kapitał społeczny stanowi zasób, który wzmacnia efektywność działania jednostek (wykształcenie, umiejętności, wiedza, innowacyjność) lub grup (obowiązujące normy, kanały informacji, jak też zaufanie)⁷. Wyrażenie sformułowany cel może poprawić jakość oraz stopień wykorzystywania zarówno jednostkowych, jak i grupowych zasobów tworzących kapitał społeczny. Stosowne instrumenty polityki fiskalnej będą w takim przypadku łatwiej akceptowane przez społeczeństwo, nawet gdy wchodzi w grę nowe podatki, czego przykładem był dodatkowy podatek solidarnościowy po zjednoczeniu Niemiec. Po stronie wydatkowej można domniemywać akceptację dla zmiany struktury wydatkowej, nawet związanej z ograniczeniem dotychczasowych korzyści wybranych grup społecznych. Oczywiście konsekwencje realizacji celów nadzwyczajnych nie są zawsze pozytywne dla finansów publicznych i rozwoju gospodarczego. Finansowanie tych celów wyłącznie z deficytu i długu może być przyczyną kryzysu, czego przykładem

⁷ *Ekonomia społeczna a rozwój*, J. Hausner (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 52.

były wydatki (ok. 10 mld euro) poniesione w Grecji przez sektor publiczny przy okazji igrzysk olimpijskich w Atenach w 2004 r. Wybór i procedura realizacji nadzwyczajnych celów powinny być wyjątkowo przemyślane, spójne z innymi potrzebami (w przypadku np. inwestycji infrastrukturalnych)⁸. Nie mogą też zakłócać zasad i reguł polityki fiskalnej.

Istotną okolicznością, o jakiej należy pamiętać przy realizacji celów (w szczególności nadzwyczajnych), jest przestrzeganie wszystkich bez wyjątku reguł zdrowej polityki fiskalnej. Nadrzędność realizacji nadzwyczajnego celu często prowadzi do równie nadzwyczajnych negatywnych konsekwencji dla stanu finansów publicznych.

Aby decydenci mogli podejmować racjonalne decyzje o wdrażaniu realizacji celów, w tym nadzwyczajnych, winni mieć dostarczone w tym zakresie informacje najlepszej jakości, z wykorzystaniem najwyższych standardów. Dlatego też kolejna część rozważań będzie poświęcona tym zagadnieniom.

Standardy definiowania celów i mierników dla zdefiniowanej klasyfikacji zadaniowej

Przejdźcie od fazy koncepcyjnej (przejściowej) do fazy doskonalenia metodologicznego, technicznego oraz organizacyjnego w trakcie funkcjonowania systemu (np. przez nabywanie doświadczeń i wymianę dobrych praktyk) powinno opierać się m.in. na wyciąganiu wniosków z popełnionych błędów lub z niedostrzeżenia pewnej grupy zagadnień. W związku z czym istotne jest, aby na bazie prowadzonych analiz stale usprawniać i modernizować funkcjonujące rozwiązania dotyczące struktury zadaniowej oraz kwestii związanych z wyznaczaniem celów i mierników.

Podsumowując aktualny stan prac metodologicznych w odniesieniu do określania poziomów klasyfikacji zadaniowej, zaznaczyć należy, że polska struktura budżetu zadaniowego przyjmuje cztery kolejne poziomy o następującym układzie⁹:

- funkcja państwa – tworzy główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupujące wydatki jednego obszaru działalności państwa,
- zadanie jest zespołem działań, realizowanych przez jedną lub kilka instytucji, finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, którego celem jest osiągnięcie określonego ilościowo

⁸ J. Cullis, P. Jones, *Public finance and public choice*, Oxford University Press, United States 2009, s. 312.

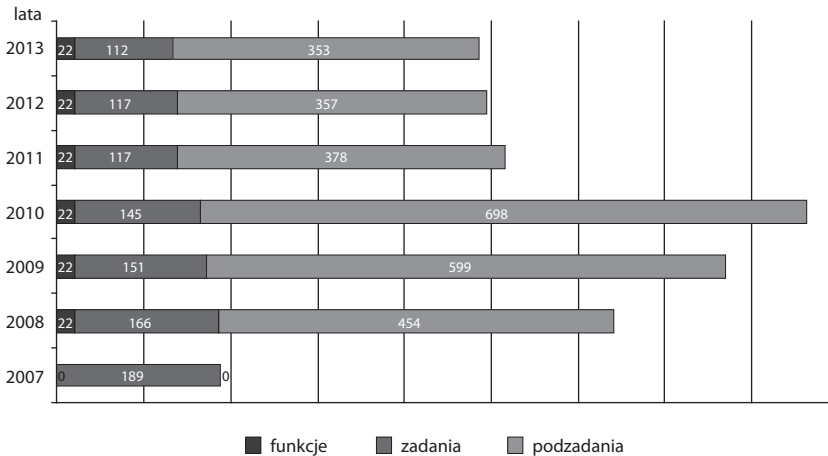
⁹ M. Postuła, *Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość* [w:] *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, E. Ruśkowski (red.), Temida2, Białystok 2011, s. 91.

lub jakościowo efektu; zadanie obejmuje całość wykonywanych lub zleczanych przez jednostki podsektora rządowego w danej dziedzinie działań, pogrupowanych w podzadania,

- podzadanie jest grupą działań wyodrębnioną w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania,
- działanie najniższego szczebla klasyfikacji zadaniowej – obejmuje wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania.

Prace nad uformowaniem merytorycznej struktury zadaniowej strony wydatkowej budżetu państwa i innych jednostek sektora finansów publicznych trwały przez ostatnie 5 lat. W ich wyniku uzyskaliśmy układ nieodbiegający jakością i zakresem od struktur zadaniowych wykorzystywanych w innych krajach rozwijających lub posiadających nowoczesny instrument zarządzania finansami publicznymi, jakim jest budżet zadaniowy. Na zaprezentowanym wykresie 1 autorka przedstawiła syntetyczne zestawienie zmian, jakie następowały w strukturze zadaniowej wraz z rozwojem metodologii w strukturze zadaniowej polskiego budżetu w kolejnych latach.

Wykres 1. Liczba funkcji, zadań i podzadań w latach 2007–2013



Istotnym elementem dla analizowanych w tej części artykułu zagadnień są zasady i sposób ich zastosowania do formułowania celów.

Podczas analizy materiałów dostępnych z dotychczasowych prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w Polsce zidentyfikować można pewnego rodzaju elementy, które wymagają udoskonalenia w odniesieniu do definiowania celów, takie chociażby jak:

- przyjmowanie samej działalności podejmowanej w ramach danego zadania jako celu, zamiast uznania za cel osiągnięcie lub uzyskanie wyniku/rezultatu/oddziaływania tej działalności państwa. Jest to prawdopodobnie najczęściej występujący przypadek odstąpienia od wyraźnej reguły metodologicznej zachowania precyzyjności i konkretności celu („Celem nie powinno być samo działanie/czynność realizowane przy użyciu wydatków, ale rezultat/efekt interwencji państwa wykonywanej przy użyciu tych środków”). W związku z tym istotne jest dążenie do zmiany podejścia w sposobie definiowania celów przez dysponentów tak, aby w miarę możliwości celem zadań i podzadań nie były realizowane czynności same dla siebie – np. „wspieranie działań”, przekazywanie informacji, „zwiększanie wiedzy” (a nie zwiększenie wiedzy), „projektowanie”, „nadzorowanie przestrzegania”, „rozpatrywanie wniosków”. Natomiast cel winien wskazywać pożądaną stan docelowy, np. skrócenie czasu oczekiwania na orzeczenie sądowe, usprawnienie procedury wydawania decyzji administracyjnej,
- powtarzanie się celów o tej samej treści dla różnych elementów lub poziomów klasyfikacyjnych (w ramach tej samej funkcji państwa) struktury budżetu zadaniowego (np. ten sam cel stosowany do zadania i podzadania), takie rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia odmiennej specyfiki (szczegółowości/zakresu) działań podejmowanych na różnych szczeblach agregacji budżetu zadaniowego, jak też logiki tworzenia takiej struktury, gdyż zmniejsza zarówno jego przejrzystość, jak i czytelność dokumentu; rozwiązanie takie mogłoby sugerować, że tylko jedno podzadanie w pełni realizuje cel zadania, tymczasem na osiągnięcie celu zadania składa się kilka realizowanych podzadań; zasadą powinno być, aby cele poszczególnych zadań i podzadań w zadaniowym planie wydatków były sformułowane w taki sposób, aby nie powiełały się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji. Należy przy tym tak formułować cele na niższych poziomach zadaniowej klasyfikacji budżetowej, aby wskazywały one w sposób jednoznaczny jedynie przyczynkowy wkład w realizację ogólnego celu zadania nadrzędnego wobec tego podzadania.

Ponadto należy zauważyć, że obecnie w Polsce stosunkowo rzadko występuje już problem niewłaściwego doboru celów do specyfiki działalności dysponenta, niemniej praca nad poszukiwaniem lepszych propozycji powinna być kontynuowana m.in. w przypadku zmian treści dokumentów strategicznych dotyczących obszaru danej działalności państwa. Warto

przy tym pamiętać, że zasadniczo cel budżetu zadaniowego nie powinien zakładać w treści jedynie wydatkowania środków finansowych (lub sprawnego wydawania tych środków), ale wynik tego wydatkowania (przy czym dopuszczalne byłoby przyjęcie celu zakładającego „efektywne i sprawne wydatkowanie środków”); przy jednoczesnym przyjęciu odpowiedniego miernika pozwalającego na ocenę efektywnościowego aspektu realizacji danego zadania (np. „liczby wydanych certyfikatów”).

Niezależnie od powyższego należy dążyć do tego, aby każdy z celów w budżecie zadaniowym zdefiniowany był w taki sposób, by nie zachodziła wątpliwość co do pożądanego kierunku działań – logiki oddziaływania/ interwencji w zakresie poszczególnych zadań, podzadań i działań budżetu zadaniowego.

Logika interwencji budżetu zadaniowego stanowi instrument metodologiczny, który może ustalać logiczny związek pomiędzy celami funkcji/zadania/ podzadania/działania w budżecie zadaniowym, a planowanymi działaniami operacyjnymi w zakresie realizacji tych części klasyfikacji budżetu zadaniowego. Pokazuje związek pojęciowy, poczynawszy od wydatków na zadania/podzadania/działania, przez efekty działań, a następnie do ich rezultatów i oddziaływań. W związku z tym logika interwencji pozwala ocenić, w jaki sposób wydatki powinny przyczyniać się (i czy przyczyniają się) do osiągnięcia celów przyporządkowanych do danej części struktury budżetu zadaniowego, a przez to – do zaspokojenia ogólnych potrzeb o charakterze społeczno-gospodarczym. Ustalenie poprawnej logiki interwencji powinno pomóc w sprawnym i prawidłowym procesie pomiaru zdań publicznych – w ramach procedur monitoringu, sprawozdawczości oraz ewaluacji budżetu zadaniowego¹⁰. By poprawnie ustalić logikę interwencji budżetu zadaniowego, należy:

- zidentyfikować wszystkie dokumenty strategiczne i programowe rządu oraz akty prawne stanowiące o celach rządu, z uwzględnieniem treści determinujących wielkość alokacji środków, które powinny być przeznaczone na realizację poszczególnych celów strategicznych i programowych rządu,
- ustalić adekwatne części klasyfikacji budżetu zadaniowego (zadania, podzadania, działania) właściwe dla poszczególnych celów programowych i strategicznych rządu,
- sformułować projekt celów dla poszczególnych elementów klasyfikacji budżetu zadaniowego, dbając o ich wzajemną spójność w aspekcie przyczyniania się celów cząstkowych (podzadań) do realizacji celów ogólnych (zadań),

¹⁰ Niniejsze podejście stosowane jest przez Komisję Europejską.

- sprawdzić spójność tak sformułowanych celów budżetu zadaniowego z celami nadrzędnymi zawartymi w dokumentach strategicznych i programowych rządu,
- dokonać przełożenia celów budżetu zadaniowego na oczekiwane produkty, rezultaty i oddziaływania mające być uzyskane w wyniku realizacji działań ujętych w danych elementach struktury zadaniowego planu wydatków,
- dokonać oceny poprawności sformułowania zakładanych wyników poszczególnych celów budżetu zadaniowego poprzez odniesienie planowanych w ramach realizacji tych celów zadań/podzadań/działań do ich oczekiwanych skutków (np. jeżeli będziemy wykonywać działalność polegającą na finansowaniu kampanii informacyjnej o e-deklaracjach podatkowych, to m.in. oceniamy, czy faktycznie może przyczynić się/lub nie przyczyni to do poprawy sprawności i jakości obsługi obywateli w urzędach skarbowych), również przez zbadanie, czy planowane skutki te realizują potrzeby społeczno-gospodarcze leżące u podstaw celów nadrzędnych (w tym m.in. celów strategicznych i programowych rządu),
- przeprowadzić weryfikację tak zrekonstruowanej logiki interwencji publicznej w świetle już dostępnych informacji i wiedzy merytorycznej, eksperckiej, uwzględniającej specyfikę działalności państwa w danym obszarze/polityce (jednak w taki sposób, aby nie generowało to dodatkowych kosztów/wydatków na uzyskanie danych na potrzeby tej weryfikacji) oraz na bazie informacji uzyskanych podczas konsultacji społecznych prowadzonych w ramach konsultacji nad projektem ustawy budżetowej.

Dobrze zdefiniowane cele są podstawą do właściwego skonstruowania dla nich mierników.

System mierzenia stopnia osiągnięcia celów budżetu zadaniowego – jak pokazują doświadczenia międzynarodowe i krajowe – jest tym elementem nowego systemu budżetowania, który potrzebuje bardzo zaawansowanych oraz długotrwałych prac wdrożeniowych. Element ten jest też najbardziej wymagający z punktu widzenia konieczności zapewnienia odpowiednich kompetencji osób stosujących pomiar efektywności i skuteczności zadań publicznych. Dlatego tak wielką rolę pełni upowszechnianie dobrych praktyk oraz eliminowanie praktyk wykazujących niedomagania w tym zakresie.

Mimo zdecydowanie coraz lepszej jakości rozwiązań stosowanych w zakresie pomiaru zadań przez dysponentów w Polsce (m.in. dzięki bazie mierników), nadal istnieje potrzeba prowadzenia identyfikacji i korygo-

wania zarówno ogólnych zasad metodologicznych, jak też występujących niedoskonałości praktycznych rozwiązań w systemie pomiaru zadań publicznych, przez zmianę lub częściową modyfikację dotychczasowych propozycji mierników. Potrzeby doskonalenia w dziedzinie mierników dotyczą – w większej lub mniejszej skali ich występowania – w szczególności następujących kwestii:

- braku kompletności lub nieprecyzyjność nazwy poszczególnych mierników oraz nieuzasadnione rozbudowywanie treści mierników (skutkujące niemożnością ich interpretacji). Niepełnego lub nieprecyzyjnego określenia sposobu ich pomiaru (brak skonkretyzowania jednostki miary dotyczy m.in. części tabelarycznej, rzadziej również opisowej) – w tym nazwy, jednostki ich miary, sposobu ich obliczania; ich treść powinna być przystępna i łatwa do interpretacji – w szczególności dla opinii publicznej. Mierniki i ich wartości umieszczane w zestawieniach tabelarycznych – co do zasady – powinny być możliwe do interpretacji w podstawowym zakresie, bez dodatkowego odnoszenia się do części opisowej. Wobec powyższego, kierując się zasadą przejrzystości, należałoby unikać mierników zbyt złożonych konstrukcyjnie. Jednocześnie mierniki powinny być sformułowane w sposób niebudzący wątpliwości, co do oczekiwanego rezultatu realizacji celu, a więc, czy stanem pożądanym jest zwiększenie, czy też zmniejszenie wartości miernika (np. zamiast miernika „liczba informatyków w ogólnej liczbie wszystkich zatrudnionych w obsłudze technicznej”, można byłoby (jeżeli byłoby to uzasadnione) np. sformułować miernik: „utrzymanie lub zwiększenie poziomu udziału liczby zatrudnionych informatyków w ogólnej liczbie pracowników obsługi technicznej danego urzędu w %”, o ile nie wynika to oczywiście bezpośrednio z mierzonego celu (np. jeżeli cel ten miałby bardziej ogólny charakter i nie odnosiłby się jedynie do aspektu, który jest opisywany przez miernik). Ten problem nie występuje, jeśli miernik w sposób odpowiedni mierzyłby najistotniejsze, najbardziej reprezentatywne aspekty celu/wyniku realizowanego zdania lub podzadania. Należy jednak zauważyć, że nie zawsze jest możliwe takie jednoznaczne dopasowanie mierników do celów – m.in. ze względu na szeroki zakres i specyfikę przedmiotową celu i zadania (wtedy za pośrednictwem miernika możemy zmierzyć jedynie wybrany, najbardziej reprezentatywny aspekt realizacji celu),
- powtarzanie tych samych treści mierników w odniesieniu do wielu celów umieszczonych na różnych poziomach budżetu zadaniowego (zadań, podzadań i działań) w obrębie tej samej funkcji państwa,

co nie sprzyja przejrzystości i pełności budżetu zadaniowego, gdyż może nie uwzględniać (tam gdzie jest to możliwe) różnicy typów mierników, jakie są adekwatne dla poszczególnych poziomów budżetu zadaniowego (miernik produktu i rezultatu dla podzadania, miernik rezultatu i oddziaływania dla zadania),

- przypadki mierników nieoceniających bezpośrednio efektów osiągnięcia celu zadania w aspekcie sprawnościowym, tj. w kategoriach ilości lub jakości bądź też skuteczności efektów zadań (np. antyprzyłkładem są mierniki opierające się na statystyce wykonania innych mierników budżetu zadaniowego czy też na ocenie stopnia wykonania planu finansowego (wykorzystania/wydatkowania środków na dane zadanie); mierniki takie nie wnoszą bezpośrednio żadnej nowej treści – są swoistego rodzaju ominięciem obowiązku sformułowania mierników dla budżetu zadaniowego). Zasadniczą wartością dodaną, stanowiącą o istocie budżetu zadaniowego, jest bowiem część sprawnościowa uzupełniająca dane finansowe, a nie tylko dane finansowe, przy czym sprawność wydatkowania środków nie wskazuje – z zasady – na docelowy rezultat, wynik, produkt, efekt czy też oddziaływanie uzyskane w wyniku – mniej lub bardziej sprawnie – wydatkowanych kosztów na realizację celu danego zadania (przypadków zastosowania mierników o charakterze finansowym jest nadal dość wiele (np. „procent wykorzystania rezerwy celowej”, „wykorzystanie limitu środków”; „procentowe wykorzystanie środków finansowych”),
- nieadekwatność mierników do celów, których stopień osiągnięcia mierzą. Trzeba zauważyć, że kwestia zapewnienia adekwatności jest jedną z najmocniejszych stron budżetu zadaniowego, niemniej nadal istnieją przypadki niespójności merytorycznej celów i przyporządkowanych do nich mierników. Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że dysponenci powinni określać za każdym razem indywidualnie stopień realizacji celów zadania i podzadania przez dobór adekwatnych mierników; niestety obserwowalnym czasami zjawiskiem w budżecie zadaniowym jest – przywołane powyżej – powtarzanie treści tych samych mierników w odniesieniu do różnych celów umieszczonych na różnych poziomach budżetu zadaniowego (zadań i podzadań) w obrębie jednej funkcji państwa, co można uznać w pewnym stopniu za niepełne wywiązanie się z obowiązku sformułowania miernika w odniesieniu do konkretnego celu przy uwzględnieniu specyfiki i rangi tego celu w strukturze klasyfikacyjnej zadaniowego planu wydatków (adekwatność miernika w odniesieniu do stopnia ogólności celu). Niezależnie od tego,

mimo znaczących osiągnięć w zakresie przedmiotowego dopasowania treści celów do treści mierników, istnieje również potrzeba kontynuowania prac nad doskonaleniem adekwatności mierników do celów w aspekcie zgodności merytorycznej.

Należy więc pamiętać, aby pomiar za pomocą miernika w budżecie zadaniowym każdorazowo mierzył istotne aspekty realizacji celu, gdyż w przeciwnym razie taki pomiar jest nieskuteczny, mierzenie marginalnych zjawisk i ich efektów nie opisuje głównego przedmiotu, w zakresie którego odbywa się działalność państwa w danym obszarze (zadaniu, podzadaniu), a tym samym nie może oceniać stopnia realizacji celu, a jedynie marginalne aspekty o charakterze przyczynkowym.

Wieloaspektowość oceny realizacji zadań w budżecie zadaniowym jest możliwa dzięki dobremu postępowaniu, którym jest stosowanie przez dysponenta części pomiaru za pomocą więcej niż jednego miernika. Każdy z tych mierników obrazuje inny sposób pomiaru tego samego zadania (inny wymiar rezultatów realizacji tego samego celu zadania), np. jakość i ilość; rezultat i produkt, rezultat i oddziaływanie; terminowość i niezawodność (poprawność, sprawność realizacji); takie wieloaspektowe podejście do oceny stopnia osiągnięcia celu wzbogaca zakres i jakość informacji efektywnościowej prezentowanej parlamentarzystom oraz opinii publicznej.

Prawidłową praktyką stosowaną w Polsce przez dysponentów jest również dokonywanie uzasadnionych zmian wartości planowanej wykonania miernika (tzw. plan po zmianach wartości miernika), będące dostosowaniem do zmiany uwarunkowań realizacji zadania, tj. zaistnienia ważnych (niemożliwych do przewidzenia w trakcie procesu planowania) zmian w warunkach jego realizacji; przekładających się faktycznie (i w sposób istotny) na osiągnięte rezultaty działalności realizowanej w ramach danych zadań i podzadań. Należy jednak pamiętać, że ze względu na potrzebę zachowania przejrzystości każdorazowa taka zmiana powinna być sporządzona w postaci odpowiedniego komentarza ujętego w części opisowej (w części tabelarycznej informacji o wykonaniu budżetu zadaniowego za dany rok zamieszcza się bowiem wartość planowaną w uzasadnieniu), wyjaśniającego powody i sposób dokonania takiej modyfikacji. Stopień takiej zmiany wartości miernika powinien być dostosowany w sposób właściwy do skali przyczyn tej zmiany. Dysponenci już na etapie planowania mogli określić w części opisowej ryzyko niewykonania mierników.

Próby formułowania wniosków na bazie takich danych powinny być dokonywane w sposób niezwykle wnikliwy i ostrożny – również ze względu na to, że metodologia takich analiz dopiero jest w początkowej fazie

wdrożeniowej, przy czym należy pamiętać, iż dokonywanie tego typu ocen bez dokładnego poznania specyfiki tych zjawisk (w szczególności bez możliwości ustosunkowania się instytucji odpowiedzialnych za procesy realizacyjne) może w efekcie prowadzić do skutków zasadniczo odmiennych od tych, jakie stanowiły przesłanki wdrażania budżetu zadaniowego. Jak pokazują doświadczenia zagraniczne, obiektywizm w zakresie pomiaru efektywności zadań publicznych zależy w dużej mierze od instytucji stosujących narzędzia pomiaru tych zadań, a więc *de facto* od samych realizatorów tych zadań, dlatego skuteczne i rzetelne stosowanie budżetu zadaniowego w praktyce wymaga również obiektywizmu ocen dokonywanych na podstawie tych – nierzadko nawet wysoce autokrytycznych – w swej (ogólnej) wymowie danych.

Jednym z podstawowych walorów budżetu zadaniowego jest możliwość opisywania i ustalania standardów poziomu wykonania zadań publicznych, o których ostatnio sporo się dyskutuje – chociażby na temat strategii „Sprawne państwo” – jednocześnie dzięki budżetowi zadaniowemu mierzone jest wiele tych aspektów działalności instytucji państwowych, które wcześniej nie były objęte takim szczegółowym sposobem pomiaru lub nawet w ogóle nie były mierzone. Dzięki nowemu sposobowi prezentacji wydatków budżetowych, instytucje publiczne z każdym rokiem takich obserwacji poznają precyzyjniej realny wymiar swoich możliwości w osiągnięciu efektów realizowanej przez siebie działalności – dzięki czemu można i powinno się w każdym następnym budżecie zadaniowym (jeśli jest to uzasadnione całokształtem uwarunkowań realizacji zadania w roku kolejnym) ustalać optymalne poziomy (standardy) dla planowanych wyników działań własnych (ma to kluczowe znaczenie dla upowszechniania świadomości ewaluacyjnej w administracji publicznej). Wypracowanie propozycji takich standardów ma istotne znaczenie z punktu widzenia wkładu tej reformy w rozwój i dalsze umacnianie się instytucji społeczeństwa obywatelskiego, co w dłuższej perspektywie może wpłynąć na zwiększenie się kontroli społecznej nad instytucjami publicznymi, a także poszerzyć płaszczyznę dialogu społecznego pomiędzy rządem a obywatelami oraz ich instytucjami przedstawicielskimi.

Podsumowanie

W związku z dotychczasowymi doświadczeniami, przeprowadzonymi analizami i zgłaszanymi przez uczestników procesu uwagami, jak również na podstawie kierunków działań innych krajów europejskich wdrażających budżet zadaniowy, rozważyć winno się w Polsce prezentowanie wydatków

publicznych w formie zawierającej powiązanie w większej skali budżetu w ujęciu klasycznym z układem zadaniowym, poprzez przypisanie do konkretnych zadań budżetowych części, działu i rozdziału klasyfikacji tradycyjnej – co zostało już zapoczątkowane w projekcie budżetu państwa na 2013 r. Takie podejście pozwoliłoby na zintegrowanie w większym stopniu planowania w układzie zadaniowym z klasyfikacją budżetu tradycyjnego, co przyczynić mogłoby się do zwiększenia przejrzystości przekazywanych informacji oraz pozwoliłoby w pełnym zakresie rozliczać danego dysponenta z osiągniętych efektów.

Przedstawione powyżej rozwiązanie dodatkowo umożliwiłoby rezygnację z odrębnej części uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, a wówczas można byłoby tak przygotowywane uzasadnienie rozszerzyć o dodatkowy rozdział poświęcony opisowi zadań i celów priorytetowych, co wynika wprost z zapisów art. 142 ust. 10 ustawy o finansach publicznych, oraz o zestawienie skonsolidowanego planu wydatków państwa na poziomie funkcji i zadań.

Ponadto w kolejnym etapie prac można byłoby rozważyć propozycję, aby plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, sporządzane w układzie zadaniowym, stanowiły stosowne części załączników odnoszących się do projektu ustawy budżetowej, a nie jedynie były uzupełnieniem części opisowej.

W celu realizacji powyższych rozwiązań oraz wypracowania jak najwyższej jakości prezentowanego materiału, optymalnych zasad, a także standardów definiowania celów i mierników prezentowanych w budżecie zadaniowym, na co szczególną uwagę zwracają parlamentarzyści, a także niektórzy eksperci, już w pracach nad budżetem na 2013 r. zastosowane zostały nowe zasady przygotowania materiałów na rok 2013 i kolejne w układzie zadaniowym. Zasady te to:

- możliwe było określenie maksymalnie dwóch celów na poziomie zadania na etapie przygotowania planów rzeczowych przez ministra kierującego danym działem administracji rządowej; jednocześnie każdy dysponent wpisujący się w realizację danego zadania określał dla niego po jednym mierniku, za którego realizację będzie odpowiedzialny,
- cele i mierniki (bez określania wartości docelowych) dla zadań budżetowych należy określić w terminie 21 dni kalendarzowych od dnia ogłoszenia noty budżetowej; wyznaczenie takiego terminu pozwoli na weryfikację przekazanych materiałów pod kątem zgodności ze

standardami określania celów oraz wytycznymi formułowania mierników, w celu poprawy jakości materiału prezentowanego w załączniku do ustawy budżetowej,

- proponuje się, aby ostateczne kwoty wydatków wynikające z przyjętej przez parlament ustawy budżetowej w podziale na podzadania i działania wraz ze zdefiniowanymi celami i miernikami stanowiły układ wykonawczy i były przedstawiane Ministrowi Finansów w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na dany rok.

Działania wyżej zaprezentowane pozwolą na podniesienie jakości i przejrzystości przedstawionych materiałów w układzie zadaniowym i stanowiąc będą bardzo dobry punkt wyjścia do kolejnego etapu prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego.

Bibliografia

- J. Cullis, P. Jones, *Public finance and public choice*, Oxford University Press, United States 2009.
- W. Gadomski, *Po Euro potrzebne nowe cele*; „Gazeta Wyborcza” z 6 lipca 2012 r.
- Ekonomia społeczna a rozwój*, J. Hausner. (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
- G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i s-ka, Warszawa 2008.
- A. Mielcarz, *Modernizacja budżetowania zadaniowego (GPRAMA) jako działanie podejmowane przez administrację prezydenta Obamy w celu racjonalizacji Finansów publicznych w Stanach Zjednoczonych [w:] Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, B. Woźniak, M. Postuła (red.), CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Performance Budgeting in OECD countries*, T. Curristine (red.), OECD, Paris 2007.
- M. Postuła, *Budżet zadaniowy w Polsce – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość [w:] Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, E. Ruśkowski (red.), Temida2, Białystok 2011.
- Z. Szpringer, *Budżet zadaniowy z perspektywy prac parlamentarnych [w:] Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, B. Woźniak, M. Postuła (red.), CeDeWu.pl, Warszawa 2012.