

Wojciech Misiąg*

Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy

Predictions about performance-based budget implementation in Poland:

The article presents a multi-faceted evaluation of the design and implementation of performance-based budget in Poland. In the beginning the author introduces the rationale behind the performance budgeting. Next, the methodology applied to performance-based budgeting is covered (various tasks, measures, indicators). In the final section the author introduces the results of the audit conducted by the Polish Supreme Audit Office in the Ministry of Finance and selected government units at the turn of 2011 and 2012.

Słowa kluczowe: *budżet państwa, budżet zadaniowy, kontrola, Najwyższa Izba Kontroli, Polska*

Keywords: *state budget, performance-based budget, audit, Supreme Audit Office, Poland*

* Doktor nauk ekonomicznych, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, prof. nadzw. Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie; e-mail: sekretariat.misiag@nik.gov.pl.

Wstęp

Minęło już siedem lat od momentu, gdy rząd premiera K. Marcinkiewicza, tworząc – krótko po objęciu władzy – Zespół do spraw Budżetu Zadaniowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, rozpoczął prace nad wdrożeniem nowych metod planowania budżetowego do praktyki zarządzania środkami publicznymi na szczeblu centralnym¹. Śledzę ten proces

¹ W stosowaniu nowych technik zarządzania sprawami publicznymi, a w szczególności – zarządzania finansami publicznymi wiele jednostek samorządu terytorialnego wyprzedziło rząd o wiele lat. Pierwsze próby stosowania nowych technik zarządzania finansami lokalnymi pojawiły się bowiem już kilka lat po rozpoczęciu transformacji ustrojowej w 1989 r. Próby te miały różny charakter, różna była jakość wykorzystywanych na-

od samego początku², stale podkreślając znaczenie metod budżetowania zadaniowego dla poprawy sytuacji polskich finansów publicznych, a przez to – dla poprawy poziomu życia Polaków i stabilności naszej gospodarki. Nieodmiennie zwracałem też uwagę na słabości procesu wdrożeniowego i liczne błędy popełnione w toku wdrażania zasad budżetu zadaniowego.

Po siedmiu latach warto podjąć próbę syntezy tych ocen. Jest to ważne nie tylko po to, by rzetelnie ocenić dotychczasowy przebieg prac związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego, lecz przede wszystkim po to, by sformułować wnioski i zalecenia na przyszłość.

Na wstępie chciałbym zastrzec, że prezentowane poniżej oceny i wnioski powinny być traktowane jako osobiste poglądy autora, a nie jako oficjalne stanowisko instytucji, z którymi jest lub był on związany. Wiele przedstawionych poniżej tez znalazło jednak swe potwierdzenie w wynikach kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach przez Najwyższą Izbę Kontroli. Chcę też wyraźnie stwierdzić, że formułowane poniżej krytyczne oceny dotychczasowych prac nad wdrażaniem budżetowania zadaniowego w żadnym stopniu nie oznaczają negatywnego stosunku do metod budżetowania zadaniowego jako takich. Od wielu lat powtarzam, że tylko budżet zadaniowy może być budżetem dobrym, racjonalnie rozdzielającym dostępne zasoby środków publicznych.

Wygłaszając dnia 10 listopada 2005 r. w Sejmie swe *exposé* premier Marcinkiewicz powiedział: *Polska musi też nadganiać wieloletnie zapóźnienia w stosunku do tzw. starych członków Unii Europejskiej. Nie będzie to możliwe bez zapewnienia stabilnej, przewidywalnej, spójnej i racjonalnej polityki gospodarczej. Wiąże się ona także z niezbędną naprawą finansów publicznych. Naprawę finansów publicznych wiążemy także z ich większą przewidywalnością, dlatego wprowadzimy planowanie finansowe w perspektywie trzyletniej. Dokonamy też istotnej konsolidacji finansów publicznych. Zwiększy to także ich przejrzystość i pozwoli na racjonalizację wydatków publicznych. Wprowadzimy zadaniową formę tworzenia budżetu państwa, dzięki czemu więcej środków będzie mogło być przeznaczone na rozwój*³.

rzędzi zarządzania, różne okazały się też efekty. Zagadnienie wykorzystania budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego pozostaje jednak poza zakresem tego artykułu. Przedstawione poniżej uwagi i zastrzeżenia odnosząc więc należy jedynie do spraw związanych z budżetem zadaniowym państwa, czyli z dokumentem, który w zamysle jego autorów miał usprawnić planowanie budżetowe na szczeblu centralnym.

² Por. np. artykuły autora w wydawanym przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową „Biuletynie Finansów Publicznych”.

³ Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 listopada 2005 r. (wersja nieautoryzowana), Warszawa 2005, s. 10, [http://orka.sejm.gov.pl/Steno-Inter5.nsf/0/D9015DC1EFCA07CDC12570BB003483D0/\\$file/02-bksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Steno-Inter5.nsf/0/D9015DC1EFCA07CDC12570BB003483D0/$file/02-bksiazka.pdf).

Rząd PO/PSL, który objął władzę w 2007 r., kontynuował prace nad budżetem zadaniowym. W uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2009 znaleźć można taki fragment: *Wykonywanie zadań publicznych powinno przynosić konkretne a także wymierne pod względem jakościowym i ilościowym rezultaty, które będą optymalnie wysokie w odniesieniu do poniesionych przez podatników nakładów.*

Maksymalizacja efektywności działań państwa przy wykonywaniu jego ustawowych zadań ma doniosłe znaczenie dla dalszego rozwoju kraju. Z tego też względu, istnieje ważna potrzeba, aby sposób planowania budżetu i wydatkowania środków publicznych był podporządkowany nowoczesnym zasadom i metodom zarządzania finansami publicznymi.

Istotą nowej metody – budżetu zadaniowego – jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów – realizacji zadań – mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Zakres budżetu zadaniowego jest szerszy od zakresu budżetu tradycyjnego, o tzw. część sprawnościową (zadaniową), tzn. o część, która informuje o tym, jakim celom służą wydatki publiczne i jakie efekty uzyskuje się z nakładów publicznych.

Ponadto, w odróżnieniu od tradycyjnego sposobu planowania budżetu państwa budżet zadaniowy rozszerza wieloletni horyzont projekcji na wszystkie wydatki budżetu państwa (dotychczas dotyczyło to jedynie inwestycji i programów wieloletnich). (...) Wzmacnianie mechanizmów mających na celu usprawnienie stosowania tej metody, jest jednym z podstawowych priorytetów przygotowywanej obecnie w Polsce reformy finansów publicznych, która zakłada umieszczenie w ustawie o finansach publicznych zapisów wprowadzających i regulujących funkcjonowanie instytucji tzw. Wieloletniego Planu Finansowego Państwa⁴.

Spróbujmy odpowiedzieć na pytanie: czy zapowiedzi te znalazły odzwierciedlenie w praktyce, a wdrożenie budżetowania zadaniowego istotnie przyczyniło się do poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych?

Istota budżetowania zadaniowego

Analizę procesu wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce zacznijmy od krótkiego przypomnienia podstawowych elementów koncepcji budżetu zadaniowego. Pod tym pojęciem – niezdefiniowanym w polskim prawie –

⁴ Rada Ministrów, „Uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym”, Warszawa 2008, s. 4, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=122397&typ=news>.

rozumieć będziemy sporządzony dla podmiotu (lub podmiotów) z sektora finansów publicznych 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 i ich planowane wartości,
 - nakłady przyznane na realizację zadania.

Znaczenie budżetu zadaniowego polega na tym, że – jeśli jest on konsekwentnie wdrażany – powoduje podporządkowanie alokacji środków publicznych realizacji precyzyjnie wskazanych celów społecznych i gospodarczych. Wydatki publiczne traktowane są jako instrument realizacji zadań publicznych i osiągnięcia celów polityki rządu, na drugi plan schodzi funkcja budżetu jako źródła finansowania instytucji publicznych. W budżecie zadaniowym oczywiste jest to, że wydatki na utrzymanie administracji publicznej i podporządkowanych jej jednostek świadczących usługi publiczne stanowią tylko środek do osiągnięcia celów stawianych przed administracją publiczną i mają uzasadnienie tylko wtedy, gdy faktycznie przyczyniają się do osiągnięcia tych celów.

W warunkach budżetowania zadaniowego nowego znaczenia nabierają takie, często używane i nadużywane, terminy, jak „efektywność wykorzystania środków publicznych” czy „oszczędność” – mają one bowiem sens tylko wtedy, gdy poniesione wydatki możemy zestawić z efektami tych wydatków. W warunkach budżetowania zadaniowego jasne staje się, że wzrost wydatków na pewne zadanie czy też na pewną sferę działalności państwa nie jest wartością samą w sobie, a zmniejszenia wydatków prowadzącego do niewykonania zadań publicznych lub do jego wykonania w niewłaściwy sposób nie powinno się nazywać oszczędnością.

W teoretycznym ujęciu proces opracowania budżetu w układzie zadaniowym powinien przebiegać według schematu na s. 89.

Przeprowadzona w 2011 r. kontrola NIK wykazała, że planowanie budżetowe w Polsce nie przebiega w taki sposób. Dostępne środki budżetowe są nadal najpierw dzielone na limity dla poszczególnych instytucji finansowanych z budżetu państwa, podział tych limitów na kwoty przypisane ustalonym w przyjętej klasyfikacji zadaniom państwa następuje w dalszej kolejności. W efekcie planowane wartości mierników wykonania zadań mają charakter wtórny wobec ustalonych wcześniej limitów wydatków. Nie opracowano też efektywnych metod weryfikacji zgodności planowanych kwot wydatków z proponowanymi wartościami mierników wykonania zadań.

- Krok 1.** Rozpoznanie potrzeb społecznych i ekonomicznych
Ustalenie dopuszczalnej kwoty wydatków budżetowych
- Krok 2.** Ustalenie pożądanych wartości przyjętych mierników wykonania zadań publicznych finansowanych z budżetu
- Krok 3.** Kalkulacja wydatków niezbędnych do osiągnięcia celów wyznaczonych w kroku 2
- Krok 4.** Czy dostępne zasoby są wystarczające dla osiągnięcia celów wyznaczonych w kroku 2?
TAK → Krok 5
NIE → Krok 2
- Krok 5.** Ustalenie limitów wydatków dla wyszczególnionych funkcji (zadań) państwa
- Krok 6.** Podział środków – w ramach limitów ustalonych dla funkcji państwa – pomiędzy instytucje finansowane z budżetu
- Krok 7.** Zestawienie budżetu w układzie „tradycyjnym” (według instytucji)

Oznacza to więc, że formalne wdrożenie metod budżetowania zadaniowego nie spowodowało istotnych zmian w sposobie planowania budżetowego. Budżet zadaniowy jest raczej „nakładką” na budżet sporządzany w tradycyjny sposób niż podstawą całego planowania budżetowego. Wyrażając to bardziej dobitnie – zamiast budżetu zadaniowego otrzymaliśmy jego atrapę⁵, mamy budżet zadaniowy bez zadaniowego myślenia o budżecie.

Jak rząd wykorzystuje budżet zadaniowy?

O tym, że formalne wprowadzenie do procedury budżetowej dokumentu budżetu zadaniowego nie spowodowało zmian w sposobie zarządzania środkami publicznymi świadczy i to, że w praktyce wyniki wykonania budżetu zadaniowego nie są nawet analizowane. Nie udało się odnaleźć jakiegokolwiek dokumentów świadczących o tym, że rząd analizował stopień osiągnięcia celów określonych w budżecie zadaniowym, nie widać też, by jakiegokolwiek konsekwencje wywoływał fakt niezrealizowania zaplanowanych zadań. Jeśli więc budżet zadaniowy ani nie jest podstawą alokacji środków budżetowych, ani nawet podstawą działań naprawczych (korygujących), gdy jego założenia pozostają niespełnione, to zasadne staje się pytanie o znaczenie, jakie rząd przypisuje budżetowi zadaniowemu w procesie reformowania finansów publicznych.

⁵ Według internetowego słownika języka polskiego PWN termin „atrapa” oznacza: *coś pozbawionego wartości, co sprawia pozór bycia czymś, czym w rzeczywistości nie jest*, www.sjp.pwn.pl.

Zakres podmiotowy budżetu zadaniowego

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych budżet zadaniowy obejmuje wydatki objęte budżetem państwa i budżetem środków europejskich. Szerszy zakres podmiotowy ustalono dla skonsolidowanego planu wydatków, obejmującego wydatki (na trzy lata budżetowe) państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, jednak w dokumencie tym nie określa się planowanych wartości mierników wykonania zadań publicznych. Oznacza to, że z budżetowania zadaniowego (w zaproponowanym na wstępie artykułu znaczeniu) wyłączone są wydatki na tak istotne dziedziny działalności publicznej jak ochrona zdrowia i oświata. Z budżetu zadaniowego „gubimy” też wydatki Krajowego Funduszu Drogowego, będącego obecnie jednym z głównych źródeł rozbudowanego programu budowy dróg i autostrad. Budżet zadaniowy nie obejmuje więc kilku sfer, w których działania administracji publicznej są ostro krytykowane, a które mają istotne znaczenie zarówno dla poziomu życia obywateli, jak i dla długofalowych perspektyw rozwojowych Polski.

Można oczywiście w tak zarysowanym budżecie zadaniowym wyznaczyć dla Ministra Zdrowia czy dla Ministra Edukacji Narodowej zadania (wyrażone w postaci pożądanых wartości mierników wykonania zadań publicznych) obejmujące całą ich działalność – w tym również działalność finansowaną środkami pozostającymi poza zakresem budżetu zadaniowego. Będziemy mogli wówczas lepiej ocenić efekty działań obu wymienionych ministrów, lecz jednocześnie odejdziemy od podstawowej zasady budżetowania zadaniowego – od powiązania skwantyfikowanych celów z wydatkami publicznymi finansującymi działania służące realizacji tych celów.

Funkcje państwa, cele, mierniki

Dla wdrażanego budżetu zadaniowego stworzono oryginalną, czteropoziomową klasyfikację zadań publicznych, w której wyróżnia się:

- 22 funkcje państwa,
- zadania,
- podzadania,
- działania,

przy czym tylko dla zadań i podzadań określa się mierniki wykonania zadań i ustala się pożądane (planowane) wartości tych wskaźników.

Przyjęty sposób klasyfikacji zadań trudno uznać za udany. Decydują o tym przede wszystkim dwa czynniki.

Po pierwsze, nie jest jasne, dlaczego uznano za konieczne wprowadzenie kolejnego, po klasyfikacji budżetowej, układzie działów administracji rządowej i stosowanego w statystyce sporządzanej na potrzeby porównań międzynarodowych układu klasyfikacyjnego COFOG, czwartego schematu podziału zadań publicznych. Nie określono przy tym precyzyjnie zakresu zadań wchodzących do poszczególnych podziałek nowej klasyfikacji – wyraźnie widoczne są na przykład problemy z jednolitym, prawidłowym wyodrębnieniem zadań publicznych zaliczanych do funkcji 1 – „Zarządzanie państwem” oraz do funkcji 22 – „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”. Zastąpienie istniejących schematów klasyfikacyjnych nowym układem spowodowało też „rozejście się” układu zadań wyróżnianych w budżecie zadaniowym z układem kompetencji organów władzy publicznej. Powoduje to w szczególności przypisanie organom administracji rządowej odpowiedzialności za realizację poszczególnych funkcji państwa, gdyż zakres tych funkcji (nie do końca precyzyjnie zdefiniowany – co już sygnalizowałem) nie pokrywa się z zakresami kompetencji ministrów właściwych w sprawach poszczególnych działów administracji rządowej. W zasadniczy sposób utrudniło to (a w praktyce – uniemożliwiło) dostosowanie podziału kompetencji w ramach administracji rządowej do przyjętego schematu budżetu zadaniowego. Była to – jak sądzę – jedna z głównych przyczyn, dla których w budżecie zadaniowym zrezygnowano z określania mierników realizacji celów na poziomie funkcji państwa. W efekcie, jeśli zadania realizowane w ramach jednej funkcji państwa przypisane są kilku resortom, to w każdym z tych resortów tworzy się dla tych zadań odrębny system celów oraz mierników ich wykonania. Nie są natomiast określone ogólne cele i zadania dla danej funkcji, co tworzy realne ryzyko niezbyt spójnego działania różnych resortów wykonujących tę samą funkcję państwa.

Po drugie, wprowadzenie nowej klasyfikacji zadań publicznych powoduje problemy przy koordynacji przepisów dotyczących budżetu zadaniowego z przepisami (zawartymi w tej samej ustawie o finansach publicznych) odnoszącymi się do kontroli zarządczej. Niespójność tych regulacji jest zadziwiająca, gdy przypomnimy, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych system kontroli zarządczej służyć ma zapewnieniu realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Zasadnicza niespójność przepisów o kontroli zarządczej z przepisami dotyczącymi budżetu zadaniowego polega na tym, że zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o finansach publicznych: *Minister kierujący działem sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej*. Oznacza to, że plan działań rządu budowany jest w układzie innym niż układ zadań prezentowany

w budżecie zadaniowym. Wydaje się to wskazywać na to, że projektując przepisy ustawy o finansach publicznych, nie zakładano, iż budżet zadaniowy ma być faktycznie podstawą działań rządu.

Odrębny problem stanowi jakość prezentowanych w budżecie zadaniowym mierników wykonania zadań. Przyznać należy, że wskaźniki przyjęte w budżecie zadaniowym na rok 2013 są znacznie lepsze od wskaźników przyjmowanych we wcześniejszych latach. Nadal jednak wskazać można istotne błędy w konstrukcji wielu mierników. W całym zestawie mierników widoczne jest nadal to, że dobór mierników uzależniony jest głównie od sugestii i konkretnych propozycji formułowanych przez instytucje finansowane z budżetu. Dość liczne są nadal błędy innego typu, takie jak nieadekwatność mierników do treści zadań i podzadań, z którymi te mierniki są powiązane, nieprzebranie tzw. kryteriów SMART określających pożądane cechy mierników, wreszcie – mało precyzyjne i pozwalające na różne interpretacje sformułowania definicji mierników.

Jak mierzymy stopień realizacji celów określonych w budżecie zadaniowym?

Za jeden z największych błędów przyjętej strategii wdrażania metod budżetowania zadaniowego uważam całkowite pominięcie problemu pomiaru stopnia realizacji przyjętych celów, czyli metod wyznaczania wartości mierników ujętych w budżecie zadaniowym. Nie ustalono żadnych reguł, którym powinny być podporządkowane systemy gromadzenia i przetwarzania danych niezbędnych do wyliczenia wartości mierników. Kwestię tę pozostawiono więc do swobodnego uznania poszczególnym dysponentom części budżetowych, którzy zresztą na ogół sami zaproponowali zestaw mierników służących do oceny ich działalności. Od dysponentów nie wymagamy udokumentowania i upublicznienia sposobu gromadzenia niezbędnych informacji, rzetelność prezentowanych wyników nie jest również przedmiotem kontroli wewnątrzadministracyjnej.

Typowa jest zatem sytuacja, w której dysponent części najpierw sam proponuje zestaw mierników, za pomocą których ma być oceniany, następnie proponuje – na podstawie własnego rozeznania i bez obowiązku uzasadnienia przyjętych wartości – pożądane wartości tych mierników w danym roku budżetowym, a wreszcie ustala (oblicza) w sobie znany sposób zrealizowane faktycznie wartości mierników i włącza je do sprawozdania z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym. Trudno nie uznać, że tak zbudowana procedura nie może być oceniona za zgodną z wymogami rzetelności i przejrzystości.

Jest to problem o absolutnie kluczowym znaczeniu, gdyż budżet zadaniowy, w którym nie możemy zweryfikować wartości mierników wykonania zadań (realizacji celów), w istocie rzeczy traci jakiegokolwiek znaczenie.

Jak mierzymy koszty wykonania zadań budżetowych?

Tak jak nie w pełni są wiarygodne dane o zrealizowanych wartościach mierników wykonania zadań, tak wątpliwości może też budzić przyjęta procedura ewidencji kosztów w układzie zadaniowym, a mówiąc dokładniej – brak takiej procedury. Za kuriozalny uznać należy fakt, że choć obowiązek ewidencji wydatków w układzie zadaniowym obowiązuje już od roku 2010 (za ten rok po raz pierwszy należało sporządzić sprawozdanie z wykonania budżetu zadaniowego), to formalny obowiązek prowadzenia rachunkowości w układzie zadaniowym powstał dopiero w roku 2012. Do chwili obecnej nie podjęto również próby unifikacji metod ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, stosowanych w poszczególnych częściach budżetowych.

Budżet zadaniowy a kontrola zarządcza

Poważne zastrzeżenia budzi sposób, w jaki stworzone zostały – przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych – prawne podstawy dla budżetowania zadaniowego. Jaskrawym przykładem niespójności regulacji odnoszących się do budżetu zadaniowego z innymi postanowieniami ustawy o finansach publicznych dostarcza analiza przepisów o kontroli zarządczej.

Zgodnie z art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych: *minister kierujący działem sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji [zawierający w szczególności] określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości.* Oznacza to, że z mocy ustawy o finansach publicznych sporządzane mają być dwa zestawienia mierników wykonania zadań i planowanych wartości tych mierników: jeden – w budżecie zadaniowym, a więc w układzie funkcji państwa, drugi – w planach działalności dla działów administracji rządowej. Otwarte pozostaje pytanie o koordynację tych dwóch zestawień. Zwróćmy przy tym uwagę, że punktem odniesienia dla czynności podejmowanych w ramach kontroli zarządczej powinien być właśnie plan działalności, a nie budżet zadaniowy.

Budżet zadaniowy a planowanie wieloletnie

Istotną słabością przyjętej strategii wdrażania metod budżetowania zadaniowego jest fakt, iż metody te są praktycznie stosowane wyłącznie do planowania rocznego. Co prawda, z formalnego punktu widzenia podejście zadaniowe ma być wykorzystywane również przy tworzeniu planów wieloletnich, gdyż:

- zgodnie z art. 142 pkt 11 ustawy o finansach publicznych uzasadnienie ustawy budżetowej winno zawierać: *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, sporządzany w układzie zadaniowym,*
- zgodnie z art. 103 ust. 2 tej samej ustawy: *„Wieloletni Plan Finansowy Państwa” jest sporządzany w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia:*
 - 1) *cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;*
 - 2) *kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów,*

jednak zarówno analiza tekstu ustawy, jak i analiza realnego funkcjonowania wymienionych powyżej dokumentów wskazują, że ani skonsolidowany plan wydatków wybranych instytucji rządowych sektora finansów publicznych, ani „Wieloletni plan finansowy państwa” nie mają żadnego wpływu na planowanie budżetowe w jakiegokolwiek perspektywie czasowej. Zauważyć też należy, że poza zakresem podmiotowym obu omawianych planów wieloletnich pozostaje znacząca część wydatków publicznych.

Ograniczenie budżetowania zadaniowego – niezgodne zresztą z założeniami przyjętymi na początku prac nad budżetem zadaniowym – do budżetu państwa, a więc do planu o rocznym horyzoncie, w zasadniczy sposób utrudnia wykorzystanie do definiowania celów i oceny rezultatów mierników efektu i oddziaływania. Tracimy w ten sposób jedną z ważnych zalet budżetowania zadaniowego, czyli stworzenia efektywnego narzędzia pozwalającego na taką alokację środków publicznych, która zapewnia osiągnięcie – w możliwie wysokim stopniu – długookresowych celów polityki gospodarczej i społecznej.

Ograniczenie zakresu stosowania metod budżetowania zadaniowego do planowania rocznego jest przy tym dość niebezpieczne, gdyż powoduje przesunięcie punktu ciężkości z mierników efektu i oddziaływania, określających stopień realizacji zakładanych celów na mierniki produktowe,

odpowiednie dla budżetu (planu rocznego). Ważniejsze staje się więc „ile zrobiliśmy”, niż „co osiągnęliśmy” – a stąd już bliska droga do zasadniczego odejścia od idei zarządzania przez cele, stojącej u podstaw metod budżetowania zadaniowego.

Budżet zadaniowy a uspołecznienie zarządzania środkami publicznymi

Budżet zadaniowy nie jest – a w każdym razie nie powinien być – wewnętrzną sprawą administracji. Jego istotną rolą jest stworzenie platformy dla racjonalnej publicznej debaty o problemach finansowych państwa, o przyjętych priorytetach polityki budżetowej. Budżet zadaniowy powinien być wreszcie traktowany jako zobowiązanie rządu wobec obywateli, jako wyraz intencji i zamierzeń, z których wykonania rząd winien się przed obywatelami rozliczyć. Takiego myślenia o budżecie zadaniowym niestety zabrakło. Zamierzenia rządu wyrażone w planowanych wartościach mierników wykonania zadań nie stały się przedmiotem publicznej dyskusji ani na etapie tworzenia budżetów zadaniowych na kolejne lata, ani wtedy, gdy rząd przedstawiał kolejne sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego. Zabrakło nawet prostego wyjaśnienia opinii publicznej przyczyn rozbieżności między zakładanymi a osiągniętymi wartościami mierników wykonania zadań.

Kogo i jak szkoliliśmy?

Wdrażaniu budżetu zadaniowego towarzyszył rozbudowany program szkoleniowy. Program ten, finansowany w przeważającej części środkami Unii Europejskiej, kierowany był do pracowników administracji publicznej wszystkich szczebli (od szeregowych pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego do dyrektorów generalnych ministerstw) i – według moich szacunków – objął nie mniej niż kilka tysięcy osób. Szkolenia z zakresu budżetowania zadaniowego uznano więc za wewnętrzną sprawę administracji. Takie ukierunkowanie szkoleń uważam za jeden z najważniejszych błędów strategii wdrażania budżetu zadaniowego. Wydaje się bowiem dość oczywiste, że co najmniej równie ważne jak szkolenie urzędników było przekazanie informacji o celach i technikach budżetowania zadaniowego instytucjom społeczeństwa obywatelskiego. W świetle polskich – i nie tylko polskich – doświadczeń reformowania działań administracji jasne jest, że efektywne, a nie tylko pozorne wdrożenie nowych technik działania zwiększających przejrzystość funkcjonowania władzy

publicznej i wymuszających klarowne rozliczanie się władzy przed obywatelami ze swych dokonań i porażek, może nastąpić tylko w wyniku obywatelskiej presji na administrację.

Czego nauczyła się administracja?

Wnioski, jakie wyciągam z moich osobistych obserwacji (zarówno w charakterze obserwatora, jak i wykładowcy) szkoleń „zadaniowych”, są dość pesymistyczne. Znacząca część osób uczestniczących w tych szkoleniach albo odbierała informacje o funkcjonowaniu budżetowania zadaniowego jako dość abstrakcyjną bajkę z innego świata, otwarcie wątpiąc w celowość i możliwość wdrożenia takich metod w polskich warunkach, albo zainteresowana była tylko bardzo formalnymi, technicznymi problemami dotyczącymi raczej wypełniania obowiązków planistycznych i sprawozdawczych, a nie merytorycznymi efektami wykorzystania metod zarządzania przez cele i budżetowania zadaniowego. Potwierdza to tezę, że z budżetu zadaniowego pozostały tylko sformalizowane procedury i dokumenty.

Bariery wdrażania

Od początku było oczywiste, że wdrażanie budżetowania zadaniowego będzie procesem trudnym. Łatwo było też wskazać najważniejsze przeszkody, jakie napotkamy, wprowadzając do utrwalonych przez dziesięciolecia procedur nowe elementy. W artykule opublikowanym w 2007 r., wkrótce po uruchomieniu prac nad zadaniową wersją budżetu państwa⁶, wskazałem jedenaście istotnych barier wdrażania budżetu zadaniowego:

- niechęć administracji do wdrażania nowych metod i do poddawania się dodatkowym procedurom kontrolnym,
- niezgodność norm prawnych określających standardy wykonywania zadań publicznych z faktycznymi możliwościami (finansowymi, kadrowymi i organizacyjnymi),
- słabość sektora instytucji pozarządowych,
- niedostosowanie struktur administracji do zarządzania przez cele,
- niedostosowanie ustawy o finansach publicznych do budżetowania zadaniowego,
- poziom kadr administracji publicznej,

⁶ W. Misiąg, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego* [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, J. Głuchowski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

- nieumiejętność zarządzania dużymi projektami (programami),
- brak koordynacji zadań poszczególnych resortów przy wdrażaniu budżetowania zadaniowego,
- luki w statystyce publicznej, utrudniające właściwy dobór mierników wykonania zadań,
- nadmierna liczba obowiązujących strategii i programów rządowych,
- traktowanie pełnej absorpcji środków z budżetu UE jako celu samego w sobie.

W większości przypadków dalszy przebieg prac nad wdrażaniem budżetowania zadaniowego potwierdził istnienie takich barier i ich negatywny wpływ na tempo i efektywność wdrażania.

Wydaje się, że rząd zlekceważył problemy, jakie mogą wywołać opisane powyżej bariery, i do wdrożenia budżetowania zadaniowego podszedł bardzo formalistycznie. Zabrakło na przykład rozsądnej strategii „rozbrajania” lęków znacznej części administracji. Zamiast szkolić liderów wdrażania nowych metod, postawiono na powierzchowne szkolenie ogromnych rzesz urzędników, nie podjęto próby dostosowania zakresu statystyki publicznej do potrzeb budżetowania zadaniowego, niestarannie przeprowadzono zmiany legislacyjne. Bariery, które można było usunąć lub w znacznym stopniu zneutralizować, stały się poważnym utrudnieniem i przyczyniły się w istotnym stopniu do niepowodzenia całego projektu.

Kontrola NIK

Opisane powyżej problemy związane z wdrażaniem metod budżetowania zadaniowego do procedur konstrukcji i wykonania budżetu państwa potwierdziła kontrola, jaką Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła na przełomie roku 2011 i 2012 w Ministerstwie Finansów i 31 innych urzędach administracji rządowej. W toku tej kontroli stwierdzono, że dostępne środki budżetowe są nadal najpierw dzielone na limity dla poszczególnych instytucji finansowanych z budżetu państwa, podział tych limitów na kwoty przypisane ustalonym w przyjętej klasyfikacji zadaniom państwa następuje w dalszej kolejności. W efekcie planowane wartości mierników wykonania zadań mają charakter wtórny wobec ustalonych wcześniej limitów wydatków. Nie opracowano też efektywnych metod weryfikacji zgodności planowanych kwot wydatków z proponowanymi wartościami mierników wykonania zadań. Oznacza to więc, że formalne wdrożenie metod budżetowania zadaniowego nie spowodowało istotnych zmian w sposobie planowania budżetowego.

Inne ważne ustalenia kontroli treści można w następujących punktach⁷.

- Formalne zasady planowania, wykonywania i ewidencji budżetu państwa w układzie zadaniowym zawierają luki prawne. Na przykład, dopiero od 2012 r. istnieje obowiązek prowadzenia księgowej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym (choć już wcześniej wprowadzono obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego), nie określono też zasad koordynacji prac planistycznych pomiędzy jednostkami wykonującymi wspólnie te same zadania.
- Sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego nie były wykorzystywane w analizie *ex post* wykonania budżetu państwa, nie stanowiły też podstawy do oceny poszczególnych ministrów. Wykonanie budżetu zadaniowego nie było nigdy przedmiotem formalnej debaty w Radzie Ministrów.
- W niektórych ministerstwach ustalone wskaźniki realizacji zadań nie odpowiadały zasadom konstrukcji takich wskaźników na potrzeby budżetowania zadaniowego, gdyż:
 - były nieadekwatne do zadań, których wykonanie miały mierzyć,
 - były nieprecyzyjnie zdefiniowane,
 - nie mogły, z powodu braku danych, być obliczone w terminie sporządzania sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego,
 - wykonanie tego samego zadania było mierzone w różnych instytucjach za pomocą różnych wskaźników.
- Ustalony początkowo budżet zadaniowy nie był modyfikowany po zmianach planu wydatków. W szczególności ministerstwa, które otrzymywały dodatkowe środki z rezerw budżetowych, nie dokonywały zmian planowanych wartości wskaźników wykonania zadań, na które otrzymały te środki.
- Nie określono klarownych zasad klasyfikowania wydatków do funkcji 1. „Zarządzanie państwem”. W efekcie takie same wydatki były w niektórych ministerstwach zaliczane do funkcji 1., w której ujmowano wydatki służące realizacji wszystkich funkcji, w których wykonywanie ministerstwo było zaangażowane (np. wynagrodzenia kierownictwa ministerstwa), a w innych – rozdzielane pomiędzy pozostałe funkcje.
- W większości skontrolowanych instytucji nie udokumentowano sposobu gromadzenia danych, na podstawie których obliczane były

⁷ Informacja o wynikach tej kontroli oraz wszystkie wystąpienia pokontrolne są dostępne na stronie internetowej NIK, <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,9566.html>.

wartości wskaźników wykonania zadań, a żadna instytucja rządowa nie weryfikowała wartości wskaźników wykonania zadań państwa, nie kontrolowano też źródeł danych i procedur służących obliczeniu wartości tych wskaźników.

- Nie ustalono jednolitych zasad księgowej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym.

W wyniku opisanych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie, z punktu widzenia kryterium celowości, zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego.

We wprowadzeniu do informacji o wynikach tej kontroli Prezes NIK napisał: *Wyniki kontroli wskazują niestety, że zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych. Funkcja budżetu zadaniowego, jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi została poważnie zmarginalizowana. Jego walor informacyjny, mający istotne znaczenie dla poprawy przejrzystości finansów publicznych, jest ograniczany, zarówno z powodu błędów i niespójności danych, jak i z uwagi na ich niekompletność. Skutecznemu wdrażaniu nie sprzyjają także niespójności systemu prawnego, w szczególności w obszarze odpowiedzialności organów władzy publicznej za merytoryczną realizację i finansowanie zadań publicznych.*

Po zakończeniu kontroli NIK zalecił Ministrowi Finansów przeprowadzenie analizy przebiegu i dotychczasowych osiągnięć procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego oraz zweryfikowanie na tej podstawie przyjętych zasad i metod wdrażania pod kątem ich skuteczności w osiągnięciu celu tego procesu. Wniosek ten został w zasadzie przyjęty do realizacji, lecz – jak dotąd – nie odnotowaliśmy istotnych zmian organizacyjnych ani prawnych odnoszących się do budżetu zadaniowego.

Co dalej?

W moim przekonaniu kontynuacja, według dotychczasowych zasad, projektu zapoczątkowanego w roku 2006 nie daje już szans na osiągnięcie rzeczywistych efektów w postaci usprawnienia procedur zarządzania środkami publicznymi i zwiększenia przejrzystości działania władz publicznych. W tej sytuacji najlepszym rozwiązaniem byłoby rozpoczęcie „drugiego rozdania”, nowego, poprzedzonego szczegółową analizą błędów popełnionych

od 2006 r. Z wielu względów (choćby z uwagi na wielkość kwot wydatkowanych już na prace wdrożeniowe) rozwiązanie takie wydaje się mało prawdopodobne. Rozważyć więc trzeba „plan B” – wprowadzenie istotnych zmian dotychczasowego programu wdrożeniowego.

Zmiany te powinny w szczególności polegać na:

- wprowadzeniu do procedury konstrukcji budżetu państwa etapu wstępnego, w którym analizowane byłyby proponowane skwantyfikowane cele polityki budżetowej na dany rok i następowałoby wstępne określenie pożądanych wartości kluczowych mierników wykonania zadań budżetowych,
- rozwiązaniu problemu weryfikacji raportowanych wartości mierników wykonania budżetu zadaniowego,
- ujednoczeniu zasad ewidencji wydatków w układzie zadaniowym,
- wprowadzeniu do budżetu zadaniowego mierników określających stopień realizacji celów związanych z wyodrębnionymi w budżecie zadaniowym funkcjami państwa⁸,
- weryfikacji poprawności innych mierników wykorzystywanych obecnie w budżecie zadaniowym,
- wprowadzeniu obowiązku przeprowadzenia przez rząd corocznej analizy wykonania budżetu zadaniowego oraz upublicznienia wyników tej analizy.

Rozważenia wymagałoby też usytuowanie organizacyjne zespołu odpowiedzialnego za prace związane z budżetem zadaniowym, przy czym, moim zdaniem, wiele przemawia za celowością usytuowania tego zespołu poza Ministerstwem Finansów.

Podsumowanie

Analizując w 2006 r. przedstawioną koncepcję wdrażania metod budżetowania zadaniowego, stwierdziłem, że ma ona liczne i groźne dla ostatecznych efektów wdrożenia słabości. Za najważniejsze z nich uznałem to, że:

- 1) w przedstawionej koncepcji zbyt słabo akcentowana jest podstawowa zasada budżetowania zadaniowego, iż budżet zadaniowy różni się od budżetu „klasycznego” nie tym, że wydatki są w nim prezentowane w innym układzie, lecz tym, iż budżet zadaniowy jest – w odróż-

⁸ Celowe byłoby przy tym rozważenie zasadności stosowania odrębnej klasyfikacji zadań państwa – logika polskiego prawa finansowego i administracyjnego nakazywałaby raczej przyjęcie za podstawę klasyfikacji zadań wykazu działów administracji rządowej.

nieniu od budżetu klasycznego – planem finansowo-rzeczowym, co w szczególności oznacza, że:

- a) treścią budżetu są nie tylko limity wydatków, ale i kwantyfikowalne wskaźniki wykonania zadań i realizacji celów, którym służyć mają wydatki publiczne,
- b) cały tryb planowania opiera się na uzależnieniu preliminowanych wydatków od ustalonego poziomu realizacji celów,
- 2) w całej procedurze wdrożenia koncepcji budżetu zadaniowego podstawową kwestią nie jest zmiana treści i układu budżetu, lecz dokonanie dogłębnych zmian w procedurach funkcjonowania całej administracji publicznej,
- 3) absolutnie marginesowo potraktowano sprawę konstrukcji systemu mierników realizacji zadań, koncentrując się na – skądinąd również ważnym – problemie odpowiedniej strukturyzacji celów i zadań państwa,
- 4) w zaproponowanej koncepcji widać wyraźne dążenie do tego, by możliwie szybko doprowadzić do stworzenia „zadaniowego budżetu państwa”, wdrożenie budżetowania zadaniowego w pozabudżetowych instytucjach sektora finansów publicznych traktowane jest natomiast jako mniej istotne,
- 5) niejasne jest, jak autorzy całej koncepcji wyobrażają sobie jej wdrożenie w jednostkach samorządu terytorialnego, choć w przytaczanych już dokumentach znaleźć można – bez rozwinięcia – stwierdzenie: *nowa forma planowania wydatków państwa będzie także wprowadzana stopniowo w jednostkach samorządu terytorialnego*⁹.

Zastrzeżenia te wydają się nadal aktualne, a brak reakcji instytucji wdrażających budżet zadaniowy na wskazane powyżej problemy uznać można za podstawową przyczynę niepowodzenia zadaniowego eksperymentu.

Opisane powyżej słabości procesu wdrażania do praktyki zarządzania środkami publicznymi metod budżetowania zadaniowego są jednym z przejawów szerszego problemu – „odporności” polskiego sektora finansów publicznych na nowe metody, umożliwiające bardziej racjonalne zarządzanie rzeczowymi i finansowymi zasobami instytucji publicznych. Podobny przebieg wdrożenia – a więc ustanowienie formalnych reguł i jednocześnie całkowity brak wpływu na realne procesy – odnajdujemy analizując na przykład:

- wdrożenie mechanizmów audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej,

⁹ W. Misiąg, *Czy w 2012 roku będziemy mieli budżet zadaniowy?*, „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 4(20), s. 9.

- ustanowienie obowiązku opracowywania dla każdego projektu ustawy oceny skutków regulacji,
- wprowadzenie do procedury opracowywania i uchwalania budżetu państwa metod planowania wieloletniego.

Fakt ten ma poważne (i – jak sądzę – niedoceniane lub nawet niedostrzegane), negatywne konsekwencje. Polegają one na tym, że:

- 1) w okresie, gdy niezbędne jest zdecydowane zaostrzenie dyscypliny makroekonomicznej, co wyraża się m.in. w konieczności radykalnego ograniczenia dynamiki wzrostu wydatków publicznych, brakuje nam instrumentów pozwalających racjonalnie i efektywnie wykorzystywać dostępne środki publiczne,
- 2) nowe rozwiązania formalne (takie jak budżet zadaniowy, plan działań stanowiący podstawę funkcjonowania kontroli zarządczej, wieloletni plan finansowy państwa, oceny skutków regulacji) zaczynają być traktowane jako nikomu naprawdę niepotrzebne „ozdobniki”.

Nie sprzyja to wdrażaniu nowych, skutecznych metod zarządzania, co więcej, będzie w znaczący sposób utrudniało realne ich wykorzystanie.

Bibliografia

- W. Misiąg, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego* [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, J. Głuchowski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- W. Misiąg, *Czy w 2012 roku będziemy mieli budżet zadaniowy?*, „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 4(20).
- Rada Ministrów, „Uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym”, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu RP w dn. 10 listopada 2005 r. (wersja nieautoryzowana), Warszawa 2005.