

## Polskie doświadczenia – szansa czy zagrożenie

# Planowanie w układzie zadaniowym

Rosnąca w ostatnich dziesięcioleciach rola państwa, spowodowana kryzysem w latach 2007–2008 oraz pandemią COVID-19, wymaga wypracowania skutecznych metod zaangażowania, służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Istotną rolę w tym procesie odgrywają właściwie dobrane instrumenty zarządzania publicznego, za pośrednictwem których następuje realizacja poszczególnych funkcji państwa. W artykule starano się przedstawić zagadnienia dotyczące coraz większej skali jego oddziaływania na procesy gospodarcze oraz odnieść się do kwestii związanych z budżetem zadaniowym. Praktyczne wskazówki dotyczące usprawniania tego narzędzia nie mogą jednak przesłaniać głównego wniosku, zgodnie z którym nie należy poprzestawać w dążeniach do podniesienia efektywności wykorzystania zasobów publicznych. Podejmowane działania trzeba jednak dostosowywać do realiów danego kraju, ponieważ nie ma nic bardziej błędnego niż wykorzystywanie wzorców, które sprawdzają się na świecie, ale w żaden sposób nie dadzą się inkorporować do polskiego systemu społecznego, jak również tradycji, nawyków i kultury.

**MARTA POSTUŁA**

### Wstęp

W ramach zachodzących w Polsce, począwszy od 1989 r., reform społeczno-gospodarczych, zmieniała się struktura gospodarki oraz pojawiały się coraz to nowe wyzwania. Kryzys w latach 2007–2008 pokazał, że narzędzia wybierane u nas do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego, jak również do stabilizowania tego rozwoju, przynoszą zakładane efekty.

Polska była jednym z niewielu krajów Unii Europejskiej (UE), a także szerzej – na świecie, które w latach 2009–2010 odnotowały wzrost gospodarczy w wysokości około 3% PKB. Stan finansów publicznych w analizowanym okresie dość systematycznie poprawiał się, a rząd stosunkowo sprawnie i bez negatywnego skutku dla deficytu sektora finansów publicznych, jak też długu publicznego, wdrażał pakiety konsolidacyjne, które, jak się okazało z perspektywy, pozwoliły na stworzenie

silnych fundamentów dla dalszego rozwoju polskiej gospodarki.

Analizując uwarunkowania kształtowania się wskaźników odzwierciedlających prowadzoną politykę fiskalną istotne jest, czy i w jakim stopniu przyczyniły się do tego nie tylko decyzje, ale i metody zarządzania środkami publicznymi wspomagające ich podejmowanie. Kiedy prowadzimy dyskusję nad zarządzaniem finansami w kontekście realizacji zadań publicznych na podstawie celów, mierzonych za pomocą adekwatnych mierników, uznaje się najczęściej, że w Polsce dotyczy to w pierwszej kolejności instytucji budżetu zadaniowego. W szczególności metody budżetowania (lub wspierania budżetowania) polegającej na powiązaniu rezultatów zadań z projektowanymi alokacjami budżetu państwa i pozostałych rządowych jednostek sektora finansów publicznych. Takie podejście eksponujące prymat budżetu zadaniowego byłoby uzasadnione z uwagi na pierwszoplanową rolę, jaka wynika ze sformalizowanego przeznaczenia funkcjonalnego tego narzędzia. Zostało ono określone już na wstępnym<sup>1</sup> etapie kształtowania się podstaw jego wprowadzenia w Polsce, tak aby wypełniało warunki implementacji metody określonej w terminologii międzynarodowej jako *performance budgeting* lub *performance-based budget*. Wiodącą

rolę planowania w układzie zadaniowym w odniesieniu do aspektu badania skuteczności i efektywności w sektorze publicznym ugruntowały bowiem przepisy ustawy o finansach publicznych oraz przepisy wykonawcze zawarte w rozporządzeniach Ministra Finansów.

Takie ujęcie problematyki byłoby jednak podejściem uproszczonym, ograniczającym znacząco horyzont analizy i nieuwzględniającym faktycznej różnorodności praktyk i stanu zaawansowania polskich osiągnięć, jakie dokonały się już wcześniej, w następstwie transformacji ustrojowej, a potem zostały zintensyfikowane w związku z dążeniem do przyjęcia kultury zarządzania nastawionej na efekty, promowanej przez Unię Europejską wobec sektora publicznego (dotyczy to w szczególności przygotowania realizacji zadań publicznych, dzięki wykorzystaniu z programów operacyjnych funduszy europejskich, a w związku z tym upowszechniania się praktyk i kultury ewaluacyjnej).

### **Rola państwa w gospodarce i metody pomiaru aktywności**

Od dziesięcioleci prowadzone są analizy oraz dyskusje wśród ekspertów i ekonomistów na temat efektywności wydatków publicznych, a zwłaszcza – efektywności dystrybucyjnej roli państwa. Toczą się

<sup>1</sup> *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, Meeting of Budget Directors from G-7 countries*, Berlin, Germany, 5–6 September 2002; K. Pakoński (ed.): *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów (Budget as a management tool in local government administration or how to achieve goals with economic use of resources)*, Warszawa: Municipium, 2000; M. De Jong: *Assessing the PArt. An analysis of OMB's program assessment rating tool and comparison to the NL Policy review PART*, report of independent study conducted at George Mason University, Arlington, VA, 2008; E. Diener, E. Suh: *Measuring Quality of Life: economic, social, and subjective indicators*, Social Indicators Research, no. 40, 1997; R. Debets: *Performance Budgeting in the Netherlands*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7/4/2007.

one zarówno na arenie międzynarodowej, jak i polskiej. Wybitni naukowcy przygotowują różne metody, by wykazać efektywność sektora transferów publicznych, bądź też jej brak, ze względu na złą formę zarządzania czy też zły dobór instrumentów wykorzystywanych przez sektor finansów publicznych. Patrząc z perspektywy historycznej, można zauważyć, że kiedy pojawił się boom ekonomiczny, podmioty gospodarcze natychmiast próbowały zmniejszyć regulacyjną i kontrolującą rolę państwa, ale gdy wykryto symptomy kryzysu, wówczas żądały od państwa czynności wspierających przeciwdziałanie jego skutkom i stymulujących wzrost gospodarczy, wywierania wpływu i wspomagania gospodarki. Podobnie było po pojawieniu się kryzysu systemu neoliberalnego w latach 2007–2008. Odpowiadając na takie wyzwania oraz wobec rosnącej obecnie roli państwa, szczególnie ważne jest wykorzystanie w tym procesie finansów publicznych, opartych na solidnych i przejrzystych warunkach i pozostających w dyspozycji silnego oraz aktywnego państwa, prowadzącego politykę gospodarczą zgodną ze współczesnymi uwarunkowaniami. Badania efektywności działań podejmowanych przez władze poszczególnych krajów i wspólnot (np. UE) obejmują coraz szerszy obszar, zwłaszcza jeśli chodzi o sposób odpowiedzi na występujące kryzysy. Pierwsze stadium ostatniego kryzysu uwidoczniło się w sferze mechanizmów i instytucji finansowych oraz obowiązujących w nich

struktur regulacyjnych i nadzorczych. Kategorie związane z sektorem bankowym, do niedawna kojarzące się z doktryną klasyczną rządzącą się prawami rynku, obecnie coraz częściej rozpatrywane są nie tylko w kontekście regulacyjnej polityki państwa, lecz także jego finansowego wpływu. Akcje prowadzone w okresie kryzysu udowodniły, że w warunkach zarówno międzynarodowych, jak i krajowych prywatne banki nie są w stanie wspierać ciągłej działalności gospodarczej bez zaangażowaniu państwa i regulacji międzynarodowych, skutecznej kontroli nadzorczej, sporadycznych dotacji budżetowych oraz interwencji państwa. Doskonale pokazują to dane prezentowane przez Komisję Europejską<sup>2</sup>, z których wynika, że aktywa sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) w instytucjach finansowych zwiększyły się łącznie w krajach unijnych (UE-28) ze 150 mln euro w 2008 r. do 359 946 mln euro w roku 2016. Oznacza to, że pożądane działanie banków dotyczące wspierania rozwoju gospodarczego państw jest uzależnione od ich funkcjonowania zgodnie z regulacjami i odpowiedniego wykorzystania zarówno możliwości oferowanych przez ramy regulacyjne, jak i wsparcia kapitałowego państwa, a nie wtedy, gdy osiągają „sвій” sukces w wolnej przestrzeni rynkowej<sup>3</sup>.

Polityczne i społeczne wymagania, koncentrujące się na zrównoważonym rozwoju, stabilności finansowej oraz podnoszeniu wrażliwości ekonomicznej i społecznej,

<sup>2</sup> European Commission, *Public Finances in EMU 2019*, „European Economy” nr 3/2019, Brussels.

<sup>3</sup> Szerzej M. Postuła: *Polityka społeczno-gospodarcza w UE. Finanse na poziomie krajowym, europejskim i globalnym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

wymagają przyjęcia nowych paradygmatów ekonomicznych oraz sprawnie działających instytucji krajowych i międzynarodowych<sup>4</sup>. W ciągu czterdziestu lat przed kryzysem ekonomia zbliżyła się do nauki biznesu i podejścia biznesowego, co nie jest adekwatne do obecnych wyzwań<sup>5</sup>. Ustawodawstwo prewencyjne, które wyznacza skuteczny kurs działania państwa i zapobiega kryzysom, a także zmodyfikowane treści ekonomiczne i oczekiwania społeczne, dotyczące funkcjonowania państwa i usług publicznych, stały się podstawową treścią nauk politycznych, a odnalezienie sposobu na odzwierciedlenie w nauce procesów zachodzących w praktyce jest jednym z głównych wyzwań współczesności.

W warunkach recesji próby egzekwowania kryteriów polityki gospodarczej dowiodły, że ani sam klasyczny instrument wykorzystywany w polityce gospodarczej, tj. polityka fiskalna rządu, ani wykorzystanie innych instrumentów, choć jest ich znacznie więcej niż przy wcześniejszych kryzysach<sup>6</sup>, nie wystarcza, aby złagodzić jej konsekwencje. Kryzys, którego doświadczyliśmy i z którym mamy do czynienia w wyniku pandemii pokazał, że jego obciążeń nie da się pokonać, przynajmniej w części państw, bez ingerencji banków centralnych, które – niezależnie

od instytucji rządowych – podjęły działania mające konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W ten sposób system finansów publicznych stał się systemem dwubiegunowym, a polityka finansowa rządu została rozszerzona o system instytucjonalny banku centralnego, który z jednej strony jest z nią spójny, z drugiej zaś pozostaje niezależny.

Interwencje rządu i banku centralnego, podjęte w ramach zarządzania kryzysowego po 2007 r. – jak już zaznaczono – były zdecydowanie silniejsze i miały znacznie szerszy zasięg, co w efekcie doprowadziło do reorganizacji nauk społecznych. W zarządzaniu kryzysem państwo otrzymało silniejszy mandat do regulowania i nadzorowania rynków. Dlatego też władze skoncentrowane na zapobieganiu pogłębiania się kryzysu i osiągnięciu konsolidacji zaczęły skupiać się również na wykorzystaniu w swoich działaniach, dążących do równomiernego rozwoju społecznego, narzędzi budżetowych i instrumentów wykorzystywanych na rynkach finansowych. Podejmowane czynności: koordynacja, oddziaływanie oraz nadzór nad organizacjami gospodarczymi mogą być skuteczne tylko w ramach odpowiednio zorganizowanego i skutecznego zarządzania gospodarczego, dążącego do wykorzystania najlepszych instrumentów mających wpływ na rynek.

<sup>4</sup> L. Erhard: *Dobrobyt dla wszystkich*, tłum. E. Mączyńska, E. Gostomski, I. Janicka, J. Schultz i M. Trybucho-wicz, PTE, Warszawa 2012; M. Gorynia, T. Kowalski: *Globalne i krajowe uwarunkowania funkcjonowania polskich przedsiębiorstw*, „*Ekonomista*” nr 1/2008, Warszawa; B. Fiedor: *Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa versus regulacja publiczna*, „*Ekonomista*” nr 2/2013, Warszawa; A. Wojtyła: *Czy kryzys w teorii ekonomii jest głębszy niż w gospodarce?*, „*Ekonomista*” nr 2/2014, Warszawa.

<sup>5</sup> D. Rodrik: *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje, wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.

<sup>6</sup> S. Flejterski: *Globalny kryzys bankowo-finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje*, [w:] G.W. Kołodko (red.): *Globalizacja, kryzys i co dalej*, Poltext, Warszawa 2010.

Oddziaływanie państwa może więc odnieść sukces dzięki przejrzystemu i efektywnemu wsparciu poszczególnych sektorów wyodrębnionych w ramach finansów publicznych oraz zdyscyplinowanym i kontrolowanym rynkom pieniężnym. Dzięki skutecznym narzędziom władze krajowe oraz europejskie mogą oddziaływać instytucjonalno-prawnie nie tylko na wzrost gospodarczy, ale również niwelować różnice dochodowe obywateli, które tak bardzo zwiększyły się w okresie panowania nurtu neoliberalnego.

Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane, w trakcie i po kryzysie w latach 2007–2008 nie było gotowego paradygmatu, nurtu, który można byłoby wdrożyć również w odniesieniu do państwa. Niezbędne zatem stało się poszukiwanie nowego paradygmatu ekonomicznego zawierającego treści z praktycznej wiedzy oraz zachodzących w gospodarce procesów. Okazało się, że posługiwanie się dotychczasowymi instrumentami wyodrębnionymi w obszarach dyscyplin naukowych w zakresie funkcjonowania państwa aktywnego, takich jak prawo opisowe i ekonomia „podejścia biznesowego”, już nie wystarcza<sup>7</sup>. Także zastosowanie podejścia keynesowskiego opartego wyłącznie na oddziaływaniu przez usługi publiczne i strumienie pieniężne w ten sposób wpływające do gospodarki, jest niewystarczające, a same kategorie stały się przestarzałe. Poszukiwanie

nowych paradygmatów trwa do dzisiaj, szczególnie w obliczu ogromnej potrzeby zaangażowania państwa w prowadzenie polityki społeczno-gospodarczej w czasie pandemii.

W Polsce dyskusja na temat jakości transferów publicznych, a zwłaszcza wydatków publicznych, toczy się już od co najmniej kilkudziesięciu lat, każdorazowo wskazując na wciąż aktualną potrzebę podniesienia efektywności wydatkowania środków publicznych, zarówno z budżetu państwa, jak i z innych jednostek wchodzących w skład sektora publicznego. Pytanie, które systematycznie powraca w tych rozważaniach, dotyczy sposobu mierzenia tej efektywności, a także określenia jej miary. Czy miarą powinna być skala wydatków, jakie przetransferuje się do gospodarki, bo w ten sposób możemy – pośrednio – zwiększyć konsumpcję i spowodować jej szybszy rozwój, czy też należy wpływać bezpośrednio na sam rozwój w pożądanym kierunku, zmniejszając tym samym m.in. sferę ubóstwa czy też skalę zjawiska wykluczenia społecznego? Może też efektywność wydatków publicznych należy mierzyć za pomocą dóbr publicznych, jakie są dostarczane, ich jakości bądź wręcz poziomem satysfakcji obywateli?

Mając tak zarysowane dylematy, nie można mówić o jakości dóbr publicznych jako jedynym priorytecie. Jakie są zatem

<sup>7</sup> E. Mączyńska (red.): *Ekonomia dla przyszłości. Fundamentalne problemy teorii ekonomii i praktyki gospodarczej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013; J.Y. Lin: *Nowa Ekonomia Strukturalna dla gospodarek doganiających* [w:] J.Y. Lin, A. Nowak (red.): *Nowa ekonomia strukturalna wobec krajów mniej zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2017; M. Ratajczak: *Spór o rolę państwa w gospodarce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2017, Warszawa.

narzędzia pomiaru tej efektywności? Jeśli przyjrzeć się rozwiązaniom międzynarodowym, oczywiście praktyka pomiaru efektywności jest powszechnie ugruntowana, a jednocześnie wciąż intensywnie rozwijana – w miarę osiągnięcia postępów metodologicznych i rozwoju wiedzy w tej dziedzinie. Na przykład w 2015 roku Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) sformułowało tzw. indeks jakości życia, który odnosi się do kilku podstawowych elementów<sup>8</sup>, wskazujących, jaka jest rola państwa i jakie wskaźniki są istotne z punktu widzenia tego zagadnienia. Taki sposób ujęcia tej kwestii koresponduje z fundamentalnym dylematem, po co działa państwo i czy działa efektywnie?

### **Budżet zadaniowy miernikiem efektywności**

Powszechnie uznanym paradygmatem jest twierdzenie, że państwo działa dla i na rzecz obywateli, w celu m.in. zrównoważenia różnic społecznych, wyeliminowania ubóstwa, zapewnienia podstawowych potrzeb obywatelom, którzy mieszkają na jego terytorium (a także znajdującym się poza granicami kraju), jak również poczucia bezpieczeństwa (optymalizacja poziomu satysfakcji). W tym kontekście, definiując efektywność wydatkowania środków publicznych, w pierwszej kolejności odnosimy się do tego, jak żyje się obywatelom zarówno w sensie ekonomicznym,

jak i pod względem zapewnienia podstawowych potrzeb społecznych i bezpieczeństwa. Mamy na uwadze odgórnie sformułowany sposób badania tego zakresu, jak chociażby wskaźnik zaproponowany przez OECD, czy też inne powszechnie stosowane wskaźniki jakości życia, oraz zdajemy sobie sprawę z tego, że są to bardzo syntetyczne, wysoce uogólnione agregaty. Powstaje więc pytanie – w jaki sposób przechodząc od kategorii wydatków, które są zdefiniowane w poszczególnych pozycjach klasyfikacyjnych – osiągnąć poziom należytej precyzji analizy i odnosić się do tych agregatów? W tym kontekście pojawia się kilka instrumentów oceny jakości poszczególnych wydatków w horyzoncie średnio- i długookresowym, w tym m.in. termin *performance budget*, czyli budżet zadaniowy.

Mimo że budżet zadaniowy jest narzędziem stosowanym przez wiele krajów na świecie, tak naprawdę w nomenklaturze, zarówno naukowej, jak i w opracowaniach międzynarodowych, trudno znaleźć jego jednoznaczną definicję. Można przyjąć, że budżetem (planowaniem) zadaniowym nazywa się w uproszczeniu instytucję polegającą na planowaniu wydatków budżetu państwa przez odniesienie ich do odpowiednich zadań i podzadań oraz celów i mierników.

Instrumentowi temu przez ostatnie kilkadziesiąt lat poświęcono wiele publikacji<sup>9</sup>, liczne badania i ekspertyzy, a ponadto

<sup>8</sup> OECD, *Towards a distribution-sensitive better life index: design, data and implementation*, Working paper, No 65/2015, Paris.

<sup>9</sup> T. Lubińska: *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010; M. Moullin: *Improving and Evaluating Performance with the Public Sector Scorecard*, „International Journal of Productivity and Performan-

– wiele dyskusji oraz polemik. Ich celem jest rozwijanie i dalsze doprecyzowanie takiego podejścia, np. OECD, które kilka lat temu utworzyło specjalną grupę roboczą do badania rozwoju narzędzi pomiaru efektywności sektora publicznego (*Working Party of Senior Budget Officials Network on Performance and Results*). W 2018 roku przeprowadziło m.in. kolejne badania analityczne i porównawcze – badając czy budżet zadaniowy i inne jego odpowiedniki w poszczególnych krajach świata (*performance-based budget*) nadal są rozwijane.

OECD definiuje budżetowanie zadaniowe jako „systematyczne wykorzystywanie informacji o produktach, wynikach lub wpływie polityki publicznej w celu przyczyniania się do kształtowania poziomu funduszy publicznych przydzielonych na tę politykę w kontekście budżetowym, wpływania na ten poziom lub jego determinowania”<sup>10</sup>. Zaprezentowane przez OECD w 2019 r. dane pochodzące z badań przeprowadzonych rok wcześniej wskazują, że 10 z państw członkowskich (w tym Polska) wykorzystuje w swoich systemach budżetowych prezentacyjny model budżetowania zadaniowego. Ekspertiści wskazują, że jest to rodzaj budżetu zadaniowego, który definiuje cele i wskaźniki w sposób odrębny od realizowanej ustawy budżetowej. OECD wskazuje, że wdrożenie

takiego instrumentu jest stosunkowo łatwe do osiągnięcia i odpowiednie tam, gdzie cel ogranicza się do wykazania, że alokacje budżetowe i rzeczywiste wydatki odpowiadają na strategiczne cele rządu i priorytety polityczne. Wskazują oni jednak także na ryzyko zaistnienia dwoistości systemu budżetowego i w perspektywie ograniczenie możliwości powiązania efektów z nakładami. Z kolei 12 kolejnych krajów OECD wskazało, że dokonuje planowania budżetowego na podstawie wyników. Taki sposób wykorzystania budżetu zadaniowego obejmuje wskaźniki wydajności w dokumencie budżetowym i jego modyfikację na podstawie programów. Podobne podejście wymaga znacznego wysiłku i niezbędna jest duża determinacja rządzących do jego przeprowadzenia. Najwyższy poziom wdrożenia budżetu zadaniowego, tj. przejście w pełnym zakresie na budżet zadaniowy według OECD deklaruje 8 krajów członkowskich<sup>11</sup>. Proces ten wymagał skupienia się na wpływach kierowniczych i zmianach w zachowaniach organizacyjnych, co osiągnięto dzięki łącznemu wykorzystaniu budżetu i powiązanych informacji o wynikach.

Generalnie można uznać, że budżet zadaniowy w Unii Europejskiej przechodzi od etapu „prezentacji” do „informowania o wynikach” (OECD faktycznie uważa,

---

ce Management”, nr 66(4)/2017; M. Postuła: *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015; D. Cepiku, A. Hinna, D. Scarozza, A.B. Savignon: *Performance Information Use in Public Administration: An Exploratory Study of Determinants and Effects*, „Journal of Management and Governance”, Vol. 21(4)/2017.

<sup>10</sup> D. Moretti: *Rationalising government fiscal reporting: Lessons learned from Australia, Canada, France and the United Kingdom on how to better address users' needs*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 17/2/2018.

<sup>11</sup> OECD, *OECD Best Practices for Performance Budgeting*, Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO (2018)7, Paris 2019.

że budżetowanie UE prezentuje wszystkie wyodrębnione przez tę organizację kategorie). Obok innych wykorzystywane są przy tym informacje o produktach, rezultatach i/lub wpływie polityki UE na czynniki informujące o kwocie środków publicznych przeznaczonych na jej dane w kontekście budżetowym. Praktyki w zakresie budżetu zadaniowego UE dotyczą wszystkich etapów procesów budżetowych Unii, na które składają się:

- Procedury dotyczące opracowania i przyjmowania Wieloletnich Ram Finansowych (WRF), UE zarządza nimi i ocenia je w perspektywie wieloletniej (obecnie siedem lat). Te procedury określają maksymalne roczne wydatki UE w różnych obszarach polityki i kształtują finansowanie działań zgodnych z priorytetami politycznymi Unii na czas obowiązywania WRF.
- Tryb przyjmowania, zarządzania, kontroli i oceny budżetu UE w ujęciu rocznym w granicach WRF. Polegają one na szczegółowym wykonaniu budżetu Unii, a także są źródłem finansowania (i odpowiedzialności politycznej za wydatki UE)<sup>12</sup>.

OECD uznaje również, że „Unia Europejska posiada unikalny system instytucji i relacji między różnymi szczeblami administracji, co skutkuje zwróceniem szczególnej uwagi na aspekty budżetowania dotyczące wyników. Unijny system budżetowania wyników i rezultatów

jest zaawansowany i bardzo specjalistyczny oraz osiąga wyższe wyniki niż system któregośkolwiek z państw OECD w standardowym indeksie ram budżetowania zadaniowego”<sup>13</sup>.

Budżet zadaniowy jest instytucją, która znalazła zastosowanie i sprawdziła się w praktyce wielu państw (m.in. w USA i w Nowej Zelandii), w tym także państw członkowskich Unii Europejskiej (np. W. Brytanii, Holandii, Francji, Niemiec, Słowacji) – Polska wyraźnie odwołuje się do tych rozwiązań (np. francuskich). Część krajów Europy Środkowo-Wschodniej deklaruje obecnie, że realizuje budżet zadaniowy, choć częstokroć jest to oparte wyłącznie na określeniu katalogu klasyfikacji budżetowej, w tym podziału zadań. W takiej sytuacji trudno jednak mówić wprost o wdrożeniu w pełnym zakresie budżetu zadaniowego.

### **Polskie prace nad planowaniem zadaniowym**

W Polsce pierwsze próby wprowadzenia budżetu zadaniowego podejmowały jednostki samorządu terytorialnego (m.in. Kraków, Lublin, Szczecin w latach 90. XX w.). W tym kontekście powstało już bardzo wiele opracowań o charakterze naukowym i implementacyjnym opisujących polskie doświadczenia. Istnieją zarówno przeciwnicy, jak i zwolennicy wprowadzanych u nas prac nad wykorzystaniem

<sup>12</sup> European Court of Auditors (ECA), *Annual Reports and Opinions*, 2017, <[www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions](http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions)> (accessed June 2017).

<sup>13</sup> R. Downes, D. Moretti and S. Nicol: *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 17/1, Paris 2017, <<https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>>.



planowania w układzie zadaniowym do zarządzania środkami publicznymi. Nie wchodząc w zbyt szczegółowy opis etapów prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego w Polsce, ponieważ mogłoby to stanowić odrębne opracowanie<sup>14</sup>, można przedstawić kilka głównych faktów.

Prace nad budżetem zadaniowym na poziomie centralnym rozwijały się w naszym kraju począwszy od roku 2006, kiedy polski rząd zdecydował się na jego wdrożenie. Przyjęto wówczas założenie, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej jest dobrym momentem, aby zmienić instrumentarium zarządzania efektywnością i włączyć się w nurt nowoczesnego zarządzania środkami europejskimi, które są rozliczane – zgodnie ze standardami określonymi przez Komisję Europejską – w nowatorski sposób, określane jako zadaniowy. Oznacza to, że konkretne pozycje wydatkowe mają jasno sformułowane przeznaczenie, na co mogą być wydane, co chcemy osiągnąć (cele), jakie są kamienie milowe (harmonogram – często w ujęciu wieloletnim), przy czym osiągnięcie zarówno wskaźników oddziaływania, jak i produktowych (a tym samym celów), wpływa na możliwość wydatkowania i rozliczenia pieniędzy<sup>15</sup>.

Przyjęty harmonogram procesu wdrażania budżetu zadaniowego zakładał

stopniowe doskonalenie przyjętych rozwiązań, przy uwzględnieniu postulatów i rekomendacji formułowanych zarówno przez bezpośrednio zaangażowanych w proces dysponentów środków publicznych, jak i Najwyższą Izbę Kontroli. Szczególnie istotne rekomendacje sformułowane zostały również w raportach końcowych z dwóch szeroko zakrojonych przeglądów przeprowadzonych przez ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Budżet zadaniowy w Polsce. Przegląd OECD – *Performance Budgeting in Poland*<sup>16</sup>), w których wysoko oceniono dotychczasowe osiągnięcia w zakresie budżetu zadaniowego. Podejmowane działania były ukierunkowane na zwiększenie przejrzystości, spójności oraz jakości, użyteczności i porównywalności danych o efektywności i skuteczności wydatków publicznych pozyskanych za pośrednictwem budżetu zadaniowego.

Podstawowe czynniki niezbędne do podjęcia decyzji o wdrażaniu budżetu zadaniowego w Polsce to:

- poparcie na poziomie parlamentu i rządu dla procesu wdrażania budżetu zadaniowego,
- zbudowanie zespołu zdeterminowanego do przeprowadzenia koniecznych reform,
- zasoby finansowe niezbędne do przygotowania pracowników administracji publicznej i decydentów do wdrożenia i wykorzystywania budżetu zadaniowego.

<sup>14</sup> M. Postuła: *Ten Years of Performance Budget Implementation in Poland – Successes, Failures, Future*, [w:] *Optimization of Organization and Legal Solutions concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest* (Conference Proceedings), ed. E. Lotko, U. K. Zawadzka-Pąk, M. Radvan, Temida 2, Białystok-Vilnius 2018, s. 243-261.

<sup>15</sup> T. Lubińska: *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.

<sup>16</sup> OECD, *An OECD Review z 2011 r. oraz Przegląd polityk publicznych OECD, Polska: Wdrażanie wizji sprawnego państwa – Public Governance Review. Poland. Implementing strategic-state capability z 2013 r.*

Jeśli wydatkowane są środki publiczne, to powinny być przeznaczone na konkretne zadania, które mają być zrealizowane – a jednocześnie zakłada się konkretne rezultaty wykonania tych zadań. Jeśli nie osiągnie się spodziewanych efektów, wówczas trzeba zbadać, dlaczego tak się stało i wyciągnąć wnioski na przyszłość – czyli prawidłowo zarządzać wydatkami. Takie założenie było jak najbardziej słuszne. Popelniono wówczas jednak jeden podstawowy błąd. Jak doskonale wiadomo, nazwa „budżet zadaniowy” odpowiada po pierwsze, jedynie wybranemu *sensu stricto* „finansowemu” aspektowi funkcjonowania sektora publicznego. Budżet kojarzy się bowiem wyłącznie ze środkami finansowymi, nie odnosi się natomiast ani do sprawności działania, ani do osiągniętych rezultatów, a jego obsługą zajmują się bezpośrednio służby finansowe.

Nazwa „budżet zadaniowy” skierowała jednak proces zarządzania przez cele w sektorze publicznym bezpośrednio do komórek budżetowych, a nie strategicznych. Była to jedna z większych bolączek przez pierwsze lata wdrażania tego narzędzia w Polsce.

Oczywiście przez cały ten okres przeprowadzono również szereg szkoleń i przygotowano ekspertyzy oraz próbowano przekonywać komórki merytoryczne w ministerstwach, urzędach centralnych i agencjach, że jest on narzędziem sformułowanym dla nich, do wykorzystywania przy podejmowaniu decyzji, a nie wyłącznie na potrzeby finansowo-księgowo. Miało to oczywiście również dobre strony, ponieważ w wielu przypadkach koordynujący i operujący w negocjacjach budżetowych oraz zarządzający tymi komórkami mieli szansę głębszego poznania istoty materii,

finansowania której dotyczyły wielkości kwot planowanych dotąd w przeważającej mierze na podstawie danych i trendów historycznych. Wnikliwiej starano się rozumieć przeznaczenie środków, na które były zgłaszane zapotrzebowania, kiedy zastanawiano się równolegle nad celami i miernikami dla poszczególnych zadań budżetowych. Docelowo jednak nie można było zastąpić w ten sposób tzw. wkładu wysokospecjalistycznego, czyli komórek liniowych odpowiedzialnych merytorycznie za kontrolę, nadzór czy też ewaluację poszczególnych zadań publicznych, jak też za planowanie strategiczne w tych obszarach. Ten sposób zaangażowania komórek merytorycznych w sposób kompleksowy, m.in. resortów, nastąpił wprawdzie później, ale wyklarował się docelowo w taki sposób, że obecnie jest już całkowicie powszechną i niekwestionowaną, solidnie oraz systematycznie i rzetelnie wykonywaną praktyką u dysponentów wszystkich części budżetowych.

W 2016 r. Ministerstwo Finansów, argumentując m.in. brakiem zamierzonych efektów z wprowadzonych rozwiązań w zakresie planowania w układzie zadaniowym oraz przejściem do kolejnego etapu wdrożenia tego instrumentu, przedstawiło założenia zmiany i przejścia na programowe planowanie budżetu, czemu miały towarzyszyć zmiany dotyczące klasyfikacji tradycyjnej oraz obecnie obowiązującej zadaniowej. 1 listopada 2020 r. żadna z proponowanych zmian nie została wprowadzona. Obecnie, z uwagi na konieczność walki z epidemią i recesją gospodarczą wywołaną przez COVID-19 trudno oczekiwać, że zostaną one wprowadzone w najbliższym czasie. To nie jest odpowiedni moment

na działania reformatorskie, w szczególności w sferze budżetowej. Ostatnie lata w kontekście planowania w układzie zadaniowym są czasem ciągłej korekty (nie zawsze w dobrym kierunku) pierwotnych rozwiązań i dyskusji, towarzyszy temu zniechęcenie administracji traktującej formularze związane z planowaniem zadaniowym jako kolejny obowiązek, do którego się przyzwyczajono, ale którego nie wykorzystuje się jako instrumentu z uwagi na równoległe funkcjonowanie z „tradycyjnym” budżetem finansowo-księgowym. Warto się zastanowić jak w maksymalny sposób wykorzystać dotychczasowe doświadczenia związane z planowaniem w układzie zadaniowym oraz zdać sobie sprawę z popełnionych w tym procesie błędów, aby zgodnie z ideą budżetu zadaniowego wyciągnąć wnioski na przyszłość i wypracować właściwe rozwiązania.

### **Dotychczasowe doświadczenia – szansa czy zagrożenie**

Na wstępie artykułu zaakcentowano, że jednym ze sposobów oceny wdrażania budżetu zadaniowego jest rozróżnienie dokonanych pomiędzy dwoma elementami tego procesu. Pierwszy dotyczy efektywności alokacji zasobów między konkurencyjnymi celami na poziomie budżetu centralnego. Drugi zajmuje się poprawą efektywności i skuteczności działania jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną. Eksperti zagraniczni i krajowi sceptycznie podchodzący do wdrażania budżetu zadaniowego, aby osiągnąć swoje cele w odniesieniu do obu tych aspektów wskazują na problemy, które mogą mieć wpływ na skuteczność budżetowania zadaniowego. Działania podejmowane

w Polsce dotyczą obu tych czynników, ponieważ zarówno wydatki budżetu, jak też pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, stanowiące załączniki do ustawy budżetowej, są prezentowane także w układzie zadaniowym. Jeśli chodzi o efektywność alokacji, budżetowanie zadaniowe ma za zadanie konsekwentne dążenie do osiągnięcia poziomu większej racjonalności planowania wydatków w celu skuteczniejszego alokowania ograniczonych środków na poszczególne sfery działania państwa, które przyniosą największe korzyści społeczne. Od czasu wdrażania budżetowania zadaniowego w różnych krajach na świecie, w tym także w Polsce, było jednak wielu, którzy kwestionowali racjonalność tego celu. W najbardziej skrajnym przypadku można argumentować, że budżetowanie jest z natury bardziej polityczne niż racjonalne, i polityka zawsze zwycięży, zaś stawianie sobie za cel racjonalne wydatkowanie środków i ustalanie priorytetów w dużej mierze jest iluzją. To pogląd, który w sposób dorozumiany lub jawny dotyczy polityki i racjonalności jako postaw w dużej mierze będących w sprzeczności. Trudno się z tym zgodzić, ponieważ propozycja planowania w układzie zadaniowym dotycząca alokacji na podstawie efektywności może być naturalnym elementem realizacji programów politycznych w zestawieniu z możliwościami finansowymi państwa i dokonaniem właściwych wyborów, które powinno wspomagać planowanie w układzie zadaniowym.

W przypadku polskich doświadczeń jest to jeden z podstawowych słabych elementów implementacji tego instrumentu, tzn. brak jego wykorzystania przy alokacji

zasobów. Co najmniej od 10 lat prowadzone są działania z pełnym planowaniem w układzie zadaniowym, a przy alokacji środków publicznych nie są one wykorzystywane nawet do dyskusji pomiędzy decydentami na etapie przygotowania ustawy budżetowej. Taki stan jest niewątpliwie dużym zagrożeniem dla prac nad planowaniem w układzie zadaniowym nazwanym tak jak obecnie, czy też zamienionym w budżetowanie programowe, jak kilka lat temu ogłosiło Ministerstwo Finansów. Oczywiście niemal każdą sytuację jesteśmy w stanie zmienić i podobnie można uczynić w tym przypadku, korzystając z dotychczasowych doświadczeń z polskim pracami nad zarządzaniem przez cele. Przykładem takiego działania jest dokonanie zmian w klasyfikacji budżetowej. Rozważania na temat jednolitej klasyfikacji budżetowej obejmującej zarówno układ tradycyjny wydatków, jak i układ zadaniowy obrazujący efektywność ich wydatkowania, są w Polsce stosunkowo niewielkie. Temat podejmowany był u źródła (tj. w Ministerstwie Finansów), trwają prace koncepcyjne. Pamiętać należy, że tworząc nową klasyfikację warto skorzystać z dotychczasowych doświadczeń i wprowadzić ją z rozmysłem – ewolucyjnie, bo tylko wówczas zmiana zostanie przyjęta przez administrację, a co może ważniejsze, nie spowoduje zakłócenia we właściwym finansowaniu zadań państwa.

Struktura tradycyjnej klasyfikacji budżetowej opiera się na działach, rozdziałach i paragrafach. W odniesieniu jednak do budżetu państwa największą podziałkę

klasyfikacyjną stanowią części budżetowe. Działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej charakteryzują się niezwykle istotnym powiązaniem, tzn., że każdy rozdział jest powiązany tylko z jednym działem. Zasada ta nie dotyczy części i paragrafów. Poszczególne podziały klasyfikacji budżetowej mają różny charakter. Części określane są przede wszystkim ze względu na charakter podmiotowy, choć niektóre zostały utworzone z uwagi na przedmiotowy charakter (np. rezerwy celowe, subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego) lub też ze względu na instytucjonalność wydatków. Działy przedstawiają budżet od strony funkcjonalnej, wyodrębnia się je na podstawie kryterium obszarów działalności publicznej. Rozdziały stanowią uszczegółowienie klasyfikacji działowej i wyróżnia się je na podstawie kryterium rodzaju działalności (np. prace remontowo-drogowe, kolejowe, prace geodezyjne i kartograficzne, wsparcie finansowe inwestycji) albo biorąc pod uwagę podmiot realizujący zadanie. Paragrafy natomiast są najniższym elementem tego układu i grupują wydatki według ich przeznaczenia. Szczegóły dotyczące klasyfikacji budżetowej są ustanowione w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>17</sup>.

Struktura klasyfikacji zadaniowej jest z kolei czterostopniowa. Najwyższym elementem tej klasyfikacji są funkcje, które stanowią również o najbardziej ogólnym

<sup>17</sup> Z 2.3.2010, Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 tj.

stopniu grupowania wydatków w danym obszarze. Układ zadaniowy funkcjonuje równoległe z tradycyjnym. Jest to *de facto* inny sposób klasyfikowania wydatków budżetowych. Jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do prowadzenia ewidencji wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym (według klasyfikacji budżetowej) oraz ewidencjonowania tych samych wydatków w układzie zadaniowym.

Po kilkunastu latach prac nad wprowadzaniem i doskonaleniem planowania w układzie zadaniowym można, moim zdaniem, jednoznacznie stwierdzić, że jedynym rozwiązaniem pełnej implementacji budżetu zadaniowego jest zaproponowanie jednolitej klasyfikacji budżetowej na bazie dotychczasowych doświadczeń. Warto byłoby wykorzystać jeden z poziomów pochodzących z klasyfikacji z układu zadaniowego, tj. wprowadzenie zadania jako poziomu, na którym dokonuje się alokacji, niższy mogłyby stanowić zmodyfikowane paragrafy, a najwyższy – funkcje, misje (jak we Francji i kiedyś proponowało to Ministerstwo Finansów). Byłoby to podejście ewolucyjne, pozwoliłoby wykorzystać 12 lat pracy nad klasyfikacją zadań publicznych i dawało się stosunkowo łatwo wprowadzić na poziomie administracji, bez dużych nakładów finansowych niezbędnych do przekształcenia systemów księgowych itd. Ponadto, moim zdaniem, co najmniej jeden rok powinien stanowić okres przejściowy, w trakcie którego decyzje o uruchomieniu środków publicznych byłyby opatrzone symbolami starej i nowej klasyfikacji

budżetowej. Takie działanie pozwoliłoby bez zakłóceń realizować wydatki publiczne, ale także eliminować błędy, które mogłyby pojawiać się w procesie adaptowania nowej strategii budżetowej. Dotychczasowe doświadczenia w pracach nad planowaniem zadaniowym są bezdyskusyjnie do wykorzystania, a wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej z tej perspektywy było ważnym i potrzebnym okresem dla polskiej administracji. Na przykład, jakiś czas temu ukazał się post na blogu Międzynarodowego Funduszu Walutowego sugerujący, że organizacja międzynarodowa powinna zaprojektować uniwersalny system klasyfikacji budżetowej<sup>18</sup>. Korzyścią byłaby zwiększona porównywalność międzynarodowa i jaśniejszy przegląd, niż wynikałoby to ze sporadycznego wprowadzania systemów klasyfikacji przez każdy z krajów. Może zatem warto być gotowym na takie rozwiązanie.

Bardziej powszechna współczesna krytyka odnosząca się do budżetu zadaniowego wskazuje na wątpliwości co do jakości stosowanych miar efektywności i określenie *ex ante* pożądanego rezultatu i wyników w celu zwiększenia oczekiwań dotyczących podniesienia efektywności jednostek sektora finansów publicznych. Stanowi w istocie krytykę całego przedsięwzięcia zarządzania przez cele w administracji publicznej. W Polsce także ten aspekt jest szeroko krytykowany. Naukowcy oraz organy kontrolne (np. NIK w swoich raportach), wskazują na niedoskonałości mierników zdefiniowanych dla danych zadań i podzadań.

<sup>18</sup> S. Poghosyan: *How to link SDGs to the Budget* on IMF Public Financial Management (2016, August 17), Blog: <<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2016/08/how-to-link-sdgs-to-the-budget.html>>.

Powstaje jednak pytanie, czy podobnego zarzutu nie można byłoby skierować do krajów doświadczonych i dłużej stosujących budżet zadaniowy. Odnosząc się jednak do niedoskonałości w formułowaniu celów i mierników przy planowaniu w układzie zadaniowym, warto zauważyć, że wielokrotnie są one niedoskonałe z natury, a cele są powiązane z niedoskonałymi miernikami efektywności, co może potencjalnie prowadzić do znaczących niekorzystnych zachowań i zniekształceń<sup>19</sup>. OECD w swoim raporcie z 2019 r. wskazuje, że mierniki produktu zwykle nie uwzględniają elementu jakościowego – i w wyniku tego nie wskazują na całkowity efekt osiągnięty dzięki przeznaczeniu na ten cel środków publicznych. Mówiąc bardziej ogólnie, „gdy efekt (produkt) jest trudny do zmierzenia (co jest prawdą w większości zadań realizowanych przez administrację rządową) poszukiwanie i definiowanie celów może kosztować dużo wysiłku, nie zawsze jednak poprawia to skuteczność czy efektywność”<sup>20</sup>. Ten argument wydaje się mieć istotne podstawy nie tylko w literaturze naukowej (czy to z administracji publicznej, czy z ekonomii organizacji), ale także odzwierciedlać lekcje historii. Ulubionym tematem tej szkoły krytyków jest nawiązanie do rosyjskich doświadczeń centralnego planowania, które pokazało wiele dysfunkcyjnych sposobów wypełniania definiowanych i zaplanowanych mierników. Tak krytykowany był brytyjski

system PSA (public service agreement – umowa o świadczenie usług publicznych), w którym znaleziono źle zdefiniowane mierniki, będące podstawą ataku na rząd Blaira za „neo-stalinizm”<sup>21</sup>. Ta krytyka z kolei wskazuje na kolejne ważne kwestie. Zarówno przeciwnicy, jak i zwolennicy współczesnych form budżetowania zadaniowego zakładają, że będą nimi zarządzać poszczególni urzędnicy zmotywowani do uzyskania dobrych wyników w zakresie środków i celów. Modele budżetowania wydajnościowego jednak rzadko wyjaśniają, w jaki sposób budżetowanie zadaniowe ma wpływać na motywację jednostek do pracy. Właśnie ta dwuznaczność została na przykład zidentyfikowana jako brakujące ogniwo w PSA w badaniu tego systemu przez Brytyjskie Biuro Kontroli. Chociaż, jak wskazano powyżej, niektóre (z pewnością nie wszystkie) współczesne wersje budżetowania zadaniowego kładą nacisk na pojęcie „nagród” za dobre wyniki danych jednostek sektora publicznego. Nawet wtedy nie jest jednak jasne, czy i w jaki sposób te nagrody w postaci finansowania na poziomie danej jednostki mają motywować do osiągania lepszych wyników. W przypadku gdy poziom wynagrodzenia urzędników miałby być powiązany ze stopniem realizacji celu należałoby zastanowić się nad stworzeniem systemu motywacyjnego nie deprecjonującego wewnętrznej bezinteresownej motywacji każdego człowieka

<sup>19</sup> A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1 i 2, wyd. 2, WN PWN, Warszawa 2007.

<sup>20</sup> J. Heckman, C. Heinrich., J. Smith: *The American Economic Review*, Vol. 87/2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1997), s. 389-395.

<sup>21</sup> M. H. Keaney: *Levels and applications of qualitative research evidence*, The Research in Nursing & Health, Vol. 24/2/2001, s. 145-153.

W Polsce jeszcze nie doszliśmy do takiego etapu wdrażania budżetu zadaniowego, ale warto pamiętać, że w przypadku dalszego rozwoju tego instrumentu zarządzania środkami publicznymi dylematy tego rodzaju będą musiały zostać rozstrzygnięte.

Odnosząc się do jakości formułowanych w Polsce celów i mierników, można na ten stan patrzeć w zupełnie różny sposób w zależności od tego, jak postawimy pytanie badawcze, tzn. można wskazać: jak wiele udało się osiągnąć dla podniesienia jakości definiowanych przez polską administrację celów i mierników, bądź, dlaczego tak wiele zdefiniowanych przez nas celów i mierników jest obarczonych błędami metodologicznymi? Uwzględniając doświadczenia międzynarodowe powinno się oceniać i doceniać, jak wiele udało się osiągnąć, oczywiście wskazując na potrzebę ciągłego doskonalenia metodologii w tym w obszarze planowania w układzie zadaniowym. Analizując w 2006 r., czyli w roku rozpoczęcia prac nad tym problemem, pierwszy dokument administracji rządowej nazwany wówczas budżetem zadaniowym, mogliśmy przeanalizować 97% mierników określonych jako: „stopień realizacji planu” lub „zgodność wydatków z prawem”. Dziś może już tego nie pamiętamy, ale takie były początki i dzięki zaangażowaniu administracji, przełamując przyzwyczajenia i nieufność do nowości – takich wskaźników już nie dostrzegamy. Nie należy jednak poprzestać na tym, co udało się uzyskać. Jak wskazują

badacze, trzeba uznać ten proces za ciągły i stanowiący coraz to nowe wyzwania definicyjne w odniesieniu, m.in. do celów i mierników. Warto wspomnieć, że pozytywnie oceniane przez NIK czy naukowców funkcjonowanie kontroli zarządczej czerpie z wiedzy i metodologii budżetu zadaniowego, a nie odwrotnie.

Uznając jednak opinie wskazujące na konieczność podniesienia jakości definiowanych w administracji rządowej celów i mierników, warto może zastanowić się nad kwestią będącą ostatnio przedmiotem szerszej dyskusji, dotyczącej włączania celów zrównoważonego rozwoju do krajowych procesów budżetowych. Przykład słoweński pokazuje, że wykorzystanie celów zrównoważonego rozwoju do oceny wykonania budżetu wymaga dostosowania tych celów i wskaźników. Ponadto, bardziej sensowne jest włączenie wskaźników celów zrównoważonego rozwoju do systemu oceny budżetu zadaniowego, jeśli zostały one również uznane za krajowe cele polityczne. Mniejszym kosztem może odbyć się rozproszenie istniejących wskaźników wykonania budżetu. Przyniosłoby ono ważne informacje przy tworzeniu polityki, jak uwzględnić zasadę „nie zostawiaj nikogo za sobą”. Korzystanie z celów zrównoważonego rozwoju do oceny wyników zwiększa odpowiedzialność. Mogą one okazać się przydatne, ponieważ zapewniają spójne działania. Na podstawie prowadzonych badań<sup>22</sup> pojawiają się dodatkowe pomysły dotyczące tego, jak kraje mogłyby włączyć do przygotowania budżetu

<sup>22</sup> E.Hege, L. Brimont: *Integrating SDGs into national budgetary processes*, Study N°05/18 JULY 2018 IDDRI.

cele zrównoważonego rozwoju. Mogłyby one służyć do oceny wykonania budżetów przygotowywanych przez każdy kraj. Na przykład Meksyk dokonuje przeglądu swoich wskaźników wykonania budżetu w świetle celów zrównoważonego rozwoju dzięki systemowi monitorowania wykonania budżetu, oczywiście stale usprawniając i ulepszając ten proces. Uważa się, po pierwsze, że zaletą takiego podejścia jest zastąpienie krajowych wskaźników wydajności wskaźnikami międzynarodowymi, co pozwala na porównywalność międzynarodową – pod warunkiem, że inne kraje robią to samo – i w ten sposób zwiększona jest odpowiedzialność społeczna. Po drugie, Agenda 2030 przewiduje długoterminowe ramy i wskaźniki pozwalające nadać ocenie pewną stabilność i wiarygodność w porównaniu z krajowymi wskaźnikami, które mogą być zmieniane zgodnie z wolą polityków.

Francja ogłosiła w lutym 2018 r.<sup>23</sup>, że integruje wskaźniki wykonania budżetu z celami zrównoważonego rozwoju „Tam, gdzie ma to znaczenie i jest możliwe”. Obecnie znajduje się na etapie projektowania mapy wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Słowenia z kolei wskazuje, że w sposób jednoznaczny powiązała cele zrównoważonego rozwoju z krajowymi celami, dostosowując je do kontekstu i wyzwań, przed przyjęciem 30 kluczowych wskaźników wydajności (KPI) do oceny

rozwoju krajowego, w tym wykonania budżetu. Należy zastanowić się, czy dla Polski takie rozwiązania byłyby na tyle dobre, aby znacząco podnieść jakość zdefiniowanych mierników w procesie budżetowym.

## Podsumowanie

Wydatkowanie środków publicznych i wykorzystywane w ramach tego procesu narzędzia zarządzania powinny służyć podniesieniu efektywności realizacji usług publicznych względem obywateli<sup>24</sup>. Na podstawie analiz badawczych oraz doświadczeń wyodrębnia się najbardziej uniwersalny, powszechny paradygmat budżetowania zadaniowego. Metoda ta łączy podstawowe zasady dobrego, racjonalnego oraz transparentnego planowania i wydatkowania środków publicznych, które powinny być wsparte właściwymi rozwiązaniami instytucjonalnymi.

Przyszłość budżetu zadaniowego w Polsce pozostaje więc nadal kwestią otwartą, przy czym prowadzone obecnie debaty i rozważania, jak również działania i decyzje, często weryfikują nawet zasadnicze podstawy dotychczasowego dorobku, w poszukiwaniu nowych, bardziej optymalnych rozwiązań. Należy podkreślić, że w innych krajach OECD wiele istotnych kwestii dotyczących budżetowania zadaniowego również stale podlega weryfikacji. Wciąż poszukuje się lepszych rozwiązań metodologicznych umożliwiających maksymalizację

<sup>23</sup> Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID) (2018, February 8). *Relevé de Conclusion* (Available on: <<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-audeveloppement/evenements-et-actualites-sur-le-theme-du-developpement/article/comite-interministeriel-de-lacooperation-internationale-et-du-developpement>>).

<sup>24</sup> A. N. Zaheer, A. Rashid: *Analyzing the role of public sector marketing in improving social effectiveness: a case study from Anhui province, China*, „International Review on Public and Nonprofit Marketing” 2017.



użyteczności i podniesienie funkcjonalności działania tego narzędzia w systemach finansów publicznych poszczególnych państw. OECD prowadzi badania porównawcze (metoda ankietowa), polegające na wypełnieniu kwestionariuszy analizujących praktyczne zastosowanie tego narzędzia na świecie. Działania badawcze i analityczne w tym zakresie podejmuje też Komisja Europejska, czego dowodem jest ostatnia konferencja poświęcona metodzie budżetowania zadaniowego (m.in. na potrzeby planowania budżetu KE) przeprowadzona w pierwszej połowie 2016 r.

W konsekwencji usprawnia się proces zarządzania, dzięki czemu zostanie zwiększona efektywność alokacji zasobów. Zważywszy, że na poziomie lokalnym istnieją

bardziej bezpośrednie relacje ze społecznością danej jednostki samorządowej, łatwiejsze będzie przekazanie obywatelom (wyborcom) informacji dotyczących efektywności jej działania. Jeśli nie będzie się efektywnie zarządzać środkami własnymi, przeciwnicy polityczni bardzo szybko to zauważą – już przy kolejnych wyborach.

prof. dr hab. MARTA POSTUŁA  
kierownik Katedry Finansów  
i Rachunkowości,  
Wydział Zarządzania,  
Uniwersytet Warszawski  
ORCID: 0000-0001-5502-9722

**Słowa kluczowe:** budżet zadaniowy, efektywność, cele, miernik, klasyfikacja budżetowa

### Bibliografia:

1. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. Meeting of Budget Directors from G-7 countries, Berlin, Germany, 5–6 September 2002.
2. D. Cepiku, A. Hinna, D. Scarozza, A. B. Savignon: *Performance Information Use in Public Administration: An Exploratory Study of Determinants and Effects*, „Journal of Management and Governance”, nr 21(4)/2017.
3. Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID) *Relevé de Conclusion*, 2018, February 8, (Available on: <<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-audeveloppement/evenements-et-actualites-sur-le-theme-du-developpement/article/comite-interministeriel-de-lacooperation-internationale-et-du-developpement>>).
4. M. de Jong: *Assessing the PART. An analysis of OMB's program assessment rating tool and comparison to the NL Policy review PART*, report of independent study conducted at George Mason University, Arlington, VA, 2008.
5. E. Diener, E. Suh: *Measuring Quality of Life: economic, social, and subjective indicators*, Social Indicators Research, No. 40/1997.
6. R. Debets: *Performance Budgeting in the Netherlands*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7/4/2007.

7. R. Downes, D. Moretti, S. Nicol: *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 17/1/ 2017, <<https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>>.
8. L. Erhard: *Dobrobyt dla wszystkich*, tłum. E. Mączyńska, E. Gostomski, I. Janicka, J. Schultz i M. Trybuchowicz, PTE, Warszawa 2012.
9. European Commission, *Public Finances in EMU 2019*, „European Economy”, No 3/2007.
10. European Court of Auditors (ECA), *Annual Reports and Opinions*, 2017, <[www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions](http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions)>.
11. B. Fiedor: *Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa versus regulacja publiczna*, „Ekonomista”, nr 2/2013, Warszawa.
12. S. Flejterski: *Globalny kryzys bankowo-finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje*, [w:] G.W. Kołodko (red.), *Globalizacja, kryzys i co dalej*, Poltext, Warszawa 2010.
13. M. Gorynia, T. Kowalski: *Globalne i krajowe uwarunkowania funkcjonowania polskich przedsiębiorstw*, „Ekonomista”, nr 1/2008, Warszawa.
14. J. Heckman, C. Heinrich, J. Smith: *Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association*, „The American Economic Review” Vol. 87/2, May 1997.
15. E. Hege, L. Brimont: *Integrating SDGs into national budgetary processes*, Study No 05/18/2018, July, IDDRI.
16. M. H. Keaney: *Levels and applications of qualitative research evidence*, The Research in Nursing & Health, Vol. 24/2/2001.
17. J. Y. Lin: *Nowa Ekonomia Strukturalna dla gospodarek doganiających*, [w:] J.Y. Lin, A. Nowak (red.): *Nowa ekonomia strukturalna wobec krajów mniej zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2017.
18. T. Lubińska: *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.
19. E. Mączyńska (red.): *Ekonomia dla przyszłości. Fundamentalne problemy teorii ekonomii i praktyki gospodarczej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
20. D. Moretti: *Rationalising government fiscal reporting: Lessons learned from Australia, Canada, France and the United Kingdom on how to better address users' needs*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 17/2/ 2018, <<https://doi.org/10.1787/budget-17-5j8z25lspq8>>.
21. M. Moullin: *Improving and Evaluating Performance with the Public Sector Scorecard*, „International Journal of Productivity and Performance Management”, nr Vol. 66(4)/2017.
22. OECD, *Towards a distribution-sensitive better life index: design, data and implementation*, Working paper, No 65/2015, Paris.
23. OECD, *An OECD Review z 2011 r. oraz Przegląd polityk publicznych OECD. Polska: Wdrażanie wizji sprawnego państwa – „Public Governance Review”, Poland. Implementing strategic-state capability z 2013 r.*
24. OECD, *OECD Best Practices for Performance Budgeting*, Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO(2018)7/2019, Paris.
25. K. Pakoński (ed.): *Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów (Budget as a management tool*

- in local government administration or how to achieve goals with economic use of resources*), Warszawa: Municipium, 2000.
26. S. Poghosyan: *How to link SDGs to the Budget*, IMF Public Financial Management Blog, 2016, August 17, <<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2016/08/how-to-link-sdgs-tothe-budget.html>>.
27. M. Postuła: *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
28. M. Postuła: *Ten Years of Performance Budget Implementation in Poland – Successes, Failures, Future*, [w:] *Optimization of Organization and Legal Solutions concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest* (Conference Proceedings), ed. E. Lotko, U. K. Zawadzka-Pąk, M. Radvan, Temida 2, Białystok-Vilnius 2018.
29. M. Postuła: *Polityka społeczno-gospodarcza w UE. Finanse na poziomie krajowym, europejskim i globalnym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.
30. M. Ratajczak: *Spór o rolę państwa w gospodarce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1/2017, Poznań.
31. D. Rodrik: *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje, wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.
32. A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1 i 2, wyd. 2, PWN, Warszawa 2007.
33. A. Wojtyna: *Czy kryzys w teorii ekonomii jest głębszy niż w gospodarce?*, „Ekonomista”, nr 2/2014, Warszawa.
34. A. N. Zaheer, A. Rashid: *Analyzing the role of public sector marketing in improving social effectiveness: a case study from Anhui province, China*, „International Review on Public and Nonprofit Marketing”, 2017.

#### ABSTRACT:

##### **Planning in Performance Budgeting – Polish Experience – Opportunities or Risks**

When analysing the conditions of establishing indicators to reflect the fiscal policy implemented it is important whether and to what extent it is due not only to the decisions, but also to the methods of public funds management that support these decisions. When discussing finance management in the context of public tasks performance on the basis of objectives, measured with appropriate indicators, it is most often assumed that in Poland it is related to, in the first place, the performance budgeting concept. Especially to the budgeting method (or methods for supporting budgeting) that consists in linking the results with projected allocations of the state budget and other public finance sector governmental units. This approach, which emphasises the primacy of performance budgeting, would be justified due to the primary role stemming from the formalised functional designation of this tool that was set already at the initial stage of its establishment in Poland, so as to fulfil the conditions of the method implementation which is referred to in the international nomenclature as performance budgeting or performance-based budget. The key role in performance-based planning

with regard to the effectiveness and efficiency examination in the public sector was reinforced with the provisions of the law on public finance, and executive provisions included in the regulations by the Minister of Finance.

Such approach to the issue would still be simplified, and would significantly reduce the perspective of the analysis, disregarding the actual variety of practices and advancement of the previous Polish achievements, stemming from the system transformation, which were later intensified during the endeavours to adopt the output focused management culture promoted by the European Union with regard to the public sector (it mainly refers to preparing for public tasks implementation thanks to the use of the EU operational programmes funds and the related evaluation practices and evaluation culture). The role of the state, which has been increasing due to the crisis of the years 2007–2008 and the COVID-19 pandemic, calls for creating the most effective methods of involvement that lead to social and economic development. An important role in the process is played by properly selected public management instruments, thorough which the individual functions of the state are realised. In her article, the author attempts to discuss the issues related to the growing scale of its impact on economic processes, and to refer to performance budgeting matters.

**Prof. Marta Postuła**, PhD, Head of the Finance and Accounting Department, Faculty of Management, University of Warsaw

**Key words:** performance budget, effectiveness, objectives, indicator, budget classification