

Dylematy budżetowania zadaniowego w aspekcie efektywności zarządzania w sektorze publicznym

Dorota Burzyńska

Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Instytut Finansów
<http://dx.doi.org/10.18778/8088-114-3.14>

1. Wprowadzenie

Procesy reformowania sektora publicznego skutkują wprowadzaniem szeregu narzędzi służących poprawie zarządzania finansami, które ma sprostać nowym wyzwaniom świadczenia usług o coraz wyższym standardzie oraz poprawie optymalizacji zarządzania w sektorze finansów publicznych. Wdrażane są przede wszystkim koncepcje: nowego zarządzania publicznego (New Public Management), dobrego rządzenia (good governance), rozliczalności (accountability). Zgodnie z koncepcją NPM administracja powinna być w pierwszym rzędzie nastawiona na sprawność, czyli efektywne i skuteczne działanie. NPM wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Kładzie silny nacisk na wyniki i ich pomiar. Ważnym elementem jest poznanie, czy poniesione nakłady na realizację przyjętych zadań przyniosły zamierzony efekt, jak również konieczne staje się określenie przyczyn nieosiągnięcia oczekiwanego efektu. Adaptacja założeń koncepcji NPM ukierunkowana na efekty zakłada podnoszenie efektywności i jakości działania jednostek sektora publicznego poprzez jego „odchudzenie” oraz wprowadzanie do tego sektora mechanizmów opartych na konkurencji. Wdrażanie w polskim sektorze publicznym założeń nowego zarządzania stało się podstawą do oceny efektów, co można identyfikować z efektywnością i oceną skuteczności podejmowanych działań. Pomiar efektywności wynika także z zapisów ustawy o finansach publicznych i stanowi element zarządzania ryzykiem.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ wraz z ustawą wprowadzającą i rozporządzeniami odwzorowuje koncepcję budżetu

¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

zadaniowego na poziomie państwa oraz w art. 44 pkt 3 odnosi się wprost do efektywnego wydatkowania środków publicznych, wskazując, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Od 2006 r. realizowana jest w Polsce inicjatywa reformy finansów publicznych, zmierzająca do wprowadzenia nowoczesnych metod budżetowania. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013² wskazano, że dobre rządzenie to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. Według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa cechuje się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością. Jednym z najistotniejszych elementów dobrego rządzenia jest rozliczalność menedżerów publicznych oraz nastawienie na efektywność i skuteczność podejmowanych działań. Czynniki ekonomiczne, ograniczenia dochodów publicznych przyczyniają się do poszukiwania możliwości nie tylko ograniczania wydatków, ale zwiększenia efektywności realizowanych zadań w powiązaniu z przyjętymi celami alokacji środków publicznych.

2. Efektywność w koncepcji NZP i budżetu zadaniowego

Nowe Zarządzanie Publiczne jest procesem zakładającym, że aktywność w sektorze publicznym jest coraz bardziej zorientowana na rynek. Kładzie duży nacisk na ciągłe zwiększanie jakości i decentralizację, poszukiwanie szerokiego zakresu informacji i tworzenia systemów informacyjnych. Postuluje odpowiedni wybór kadry kierowniczej i korzystania z umiejętności oraz wiedzy wykwalifikowanych managerów. Ważny jest kontakt z rynkiem i nastawienie na potrzeby klientów jak również zminimalizowanie kosztów świadczenia usług oraz polepszenie jakości tych usług³. NZP zakłada również pomiar jakości pracy i satysfakcji klientów. Najważniejsze instrumenty pomiaru jakości wykonywania zadań to:

2 Dokument opracowany w celu realizacji w latach 2007–2013 na terytorium Polski polityki spójności Unii Europejskiej https://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_06/2c-314c2465263751e64b99ef97ad656e.pdf, (dostęp 6.06.2015 r.).

3 E. Skrzypek, *Nowe zarządzanie publiczne-budżet zadaniowy*, [w:] *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, red. A. Siedlecka, Białą Podlaska 2011, s. 18–19.

budżet zadaniowy, audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza, planowanie wieloletnie, ocena ryzyka oraz sposoby jego zminimalizowania, rachunek kosztów, instrumenty służące pomiarowi działalności⁴.

Realizacja koncepcji takiego zarządzania opiera się na wykorzystywaniu reguł pochodzących z sektora publicznego i prywatnego oraz skupieniu się na wynikach. Wykonywanie zadań publicznych opiera się na stosowaniu nowoczesnych technologii, ciągłym zwiększaniu efektywności, stosowaniu zasady profesjonalnego zarządzania⁵. Podstawowym celem świadczenia usług publicznych jest zapewnienie sprawiedliwego i równego do nich dostępu. Zapewnienie zgodności między równością dostępu do usług publicznych a efektywnością jest zadaniem trudnym, gdyż poprawa efektywności odbywa się kosztem pogorszenia równości dostępu i odwrotnie.

W literaturze przedmiotu efektywność jest rozumiana jako zbiór relacji ekonomicznych w postaci przepływów pieniężnych pomiędzy uczestnikami działalności gospodarczych. Zależy w znacznym stopniu od trafności doboru oraz prawidłowości skonstruowania instrumentów pieniężnych, dzięki którym realizowane są procesy podziału i wymiany wytworzonych dóbr i usług. Podkreśla się, że wydatki stanowią istotny czynnik wpływający na efektywność. Efektywność może być rozumiana jako kształtowanie wydatków publicznych, które pozwalają uzyskać największą użyteczność społeczną alokowanych środków publicznych. Postrzeganie kategorii efektywności w odniesieniu do wydatków publicznych przez pryzmat jej pomiaru oznacza, że pomiar efektywności wydatków publicznych dokonuje się w celu ustalenia związku między poziomem i strukturą wydatków publicznych a rzeczywistymi korzyściami, jakie odniesie społeczeństwo i gospodarka w wyniku tych wydatków. Efektywność odnosi się do określonych rodzajów działań prowadzonych w określonym miejscu i czasie. Stąd można ją odnosić do działania całej jednostki, sektora, jak i szczegółowo wyodrębnionego zadania czy grupy zadań. Do podstawowych warunków od których uzależniona jest efektywność dokonywanych alokacji, czy ponoszonych nakładów można wymienić: zasady podziału zadań publicznych, sfery zadań, instrumenty gromadzenia dochodów, instrumenty finansowe wykorzystywane przy lokowaniu nadwyżek finansowych i wykorzystane przy pokrywaniu niedoborów środków w budżecie, upowszechnienie rachunku ekonomicznego, wprowadzanie rozwiązań uelastyczniania systemów finansowania zadań publicznych.

4 B. Filipiak *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi*, [w:] *Zeszyty Naukowe* nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s. 225.

5 A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, [w:] *Zeszyty Naukowe WWSZiP*, Wałbrzych 2008, s. 23.

Ocena efektywności w sektorze publicznym z uwagi na specyfikę jego działania oraz otoczenie jest trudna. Wynika to z takich uwarunkowań, że cele realizowane przez podmioty publiczne mają najczęściej charakter jakościowy, a efekty niektórych wydatków publicznych pojawiają się po upływie czasu oraz istotne jest to że wycena efektów związanych z wydatkami publicznymi nie opiera się na cenach rynkowych. W opinii wielu znawców tematu problem mierzenia efektywności wydatków publicznych pojawia się nie tylko na poziomie ogólnych kategorii wydatków, ale także dziedzin w których wskazać można odbiorców usług. Ograniczenia pomiaru wynikają z problemów związanych z mierzeniem rezultatów wydatków publicznych ponoszonych na wytworzenie usług oraz jakościowego charakteru i uwarunkowań osiągniętych rezultatów. W ocenie efektywności wydatkowania środków publicznych stosuje się zazwyczaj narzędzia jakościowe. Dokonując wyboru miary efektywności należy określić, czy przedmiotem badania jest efektywność pojedynczego przedsięwzięcia czy sektora, jakiego zakresu i rodzaju efektywności dotyczy badanie. Do mierzenia inwestycji o charakterze publicznym mają zastosowanie analizy takie, jak społeczna analiza kosztów i korzyści, analiza kosztowo-efektywnościowa czy też metoda dynamicznego kosztu jednostkowego. Metody wykorzystywane w ocenie efektywności inwestycji publicznych to:

- metody proste i złożone – okres zwrotu, stopa zwrotu, NPV, IRR i inne,
- metody oparte na wskaźnikach kosztów jednostkowych – dynamiczny koszt jednostkowy, analiza kosztowo-efektywnościowa, itp.,
- metody oceny oparte na wielu kryteriach – metody agregujące ocenę w jeden miernik, metody oceny oparte na programowaniu matematycznym,
- analiza kosztów i korzyści – analiza kosztów i korzyści, społeczna analiza kosztów – korzyści,
- inne metody oceny efektywności – wybór członków społeczności, ocena oddziaływania na środowisko, analiza ryzyka, teoria wyboru publicznego J. M. Buchanana, pomiar dobrobytu społecznego jako analiza efektywności wydatków publicznych, poziom inwestycji prywatnych jako efekt nakładów publicznych, związek między strukturą wydatków publicznych a wzrostem gospodarczym.

Najczęściej wykorzystywaną metodą oceny efektów, jakie płyną z realizacji danych projektów i programów, które są realizowane w samorządzie to metoda kosztów i korzyści. W tej metodzie następuje określenie kosztów i korzyści wynikających z realizacji projektu. Działanie takie ma na celu identyfikację wszystkich tych czynników, które mogą mieć wpływ na poziom kosztów i wielkość korzyści, jakie mogą być związane z realizacją projektu. Kolejnym etapem jest doprowadzenie wszystkich kosztów

i korzyści do postaci wartościowej. Wykorzystuje się często ceny rynkowe do poszukiwania cen alternatywnych, które pozwalają na szacowanie rzeczywistych kosztów i korzyści zarówno pośrednich jak i bezpośrednich. Z kolei społeczna analiza kosztów i korzyści uwzględnia szerszy zakres oddziaływań przedsięwzięcia na otoczenie, a nie tylko wielkość zysków. Ostatnim etapem jest przeprowadzenie zdyskontowanego rachunku przyszłych korzyści i kosztów związanych z planowanym działaniem w celu porównania go z możliwościami finansowymi lub limitami środków jakie są zabezpieczone na ten cel.

Duża różnorodność metod efektywności sprawia, że w praktyce podejmuje się wiele prób pomiaru efektywności sektora publicznego. W przypadku badania efektywności kosztowej i dochodowej pojawia się problem wyceny pieniężnych nakładów i efektów, które wymagają korekty polegającej m.in. na wyeliminowaniu przepływów wewnątrz sektora publicznego, dokonania niezbędnych korekt o efekty fiskalne, zewnętrzne itp. Z uwagi na trudności pomiaru efektywności wydatków publicznych w celu uzyskania pełnego obrazu i sformułowania rzetelnej oceny należałoby dokonywać uzupełnień w postaci badań jakościowych. Interpretacja i wnioski z obu badań powinny umożliwiać zdiagnozowanie badanego zjawiska i wyjaśnienie przyczyn obniżonej efektywności, bądź różnic w jej poziomie. W literaturze pojawiają się często opinie co do wad i ograniczeń wykorzystania metod. Wynika to przede wszystkim z faktu, że efektywność uwarunkowana jest szeregiem czynników o niejednorodnym charakterze zarówno jakościowych, jak i ilościowych. Układ tych czynników, ich nasilenie i zmienność wpływają na ostateczne efekty. Stąd jednostki dysponujące takim samym potencjałem i funkcjonujące w takim samym otoczeniu mogą cechować się inną efektywnością.

W gospodarowaniu finansami publicznymi, zwłaszcza podporządkowanemu założeniom NZP pomiar dokonań pełni podstawową rolę. Bez dokonywania oceny efektów w stosunku do poniesionych nakładów trudno jest podejmować decyzje. To przez pomiar efektów wprowadza się nową jakość w zarządzaniu finansami publicznymi i jednostek samorządowych. Ustawodawca wskazuje w aktach prawnych na instrumenty sprzyjające wzrostowi efektywności i pomiarowi takie, jak budżetowanie zadaniowe, finansowe planowanie wieloletnie, kontrolę zarządczą (audyt wewnętrzny, zewnętrzny, efektywnościowy, kontrolę wewnętrzną). Instrumenty służące pomiarowi efektywności to przede wszystkim wynikające ze wskazań obowiązującego prawa związane z procedurą budżetowania, ewaluacji, kontrolą i audytem, instrumenty uzupełniające: benchmarking, porównania. Podstawowym instrumentem pozwalającym na dokonywanie pomiaru w budżetowaniu zadaniowym jest miernik. Jest to swego rodzaju narzędzie służące do mierzenia i badania stopnia realizacji poszczególnych zadań publicznych wynikających ze

stawianych celów. Wartość bazowa miernika jest podstawą do porównywania i sprawdzania efektywności realizacji zadania czy podzadania. Mierniki pozwolą porównywać efektywność wydatków w różnych przekrojach podmiotów. Istotne jest także, że efekty nie zawsze zależą od poziomu i kierunków wydatków budżetowych. Sposób wykonania zadań publicznych nie może być opisany przy pomocy jednego syntetycznego miernika. Pełny obraz można otrzymać analizując kilka wskaźników opisujących wykonywanie zadań w różnych aspektach. Mierniki powinny służyć realizacji zadania i podzadania pod względem istotności tego zadania / programu, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Wyróżnia się cztery zasadnicze typy mierników zadań publicznych, zastrzegając jednocześnie, że mierzeniu powinny podlegać przede wszystkim pośrednie efekty wydatków publicznych, a więc jakość świadczonych usług publicznych i wpływ działania instytucji publicznych na realizację celów, dla których osiągnięcia zostały powołane. Zalicza do nich: mierniki ilościowe, mierniki jakościowe, wskaźniki efektu, wskaźniki kosztu. Z punktu widzenia poprawy skuteczności funkcjonowania administracji istotne jest określenie celów ponoszenia wydatków publicznych przypisanych do zadań i podzadań oraz ich mierników. Mierniki powinny służyć realizacji zadania i podzadań pod względem istotności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Dla budżetu zadaniowego ważne są mierniki, które odnoszą się do skuteczności i efektywności.

Budżet zadaniowy może być narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zapewniającym osiągnięcie określonych celów. Prezentacja celów i odnoszących się do nich mierników pozwalają na dokładniejsze obserwowanie i kontrolowanie rezultatów oraz efektów administracji publicznej, może być efektywną alternatywą zarządzania finansami⁶.

3. Metodyka budżetu zadaniowego

Mimo iż w polskich regulacjach prawa finansowego nie ustanowiono legalnej definicji budżetu zadaniowego, przepisy ustawy o finansach publicznych mówią o układzie zadaniowym stanowiącym zestawienie wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzonych według obszarów działań państwa, t.j. zadań

⁶ *Budżet zadaniowy, aktualizacja z dnia 2012.10.05*, źródło: <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>, (dostęp 06.06.2015).

budżetowych grupujących wydatki według celów oraz podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. Obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym, obejmujących rok budżetowy oraz dwa kolejne lata dotyczy instytucji gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, zaliczonych do sektora finansów publicznych zgodnie z art. 9 pkt. 1⁷.

Próby definiowania budżetu zadaniowego podjęte w polskiej literaturze najczęściej określały go jako: „sposób zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów (realizacji zadań), mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji celów, oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane”⁸.

Polscy autorzy zajmujący się dziedziną finansów publicznych byli zgodni co do istoty budżetu zadaniowego, która sprowadza się do trzech zasad:

- budżet jest traktowany jako plan sfinansowania dokładnie określonego zestawu zadań publicznych,
- każdemu z zadań finansowanych środkami ujętymi w budżecie przypisana jest nie tylko kwota środków, które mogą być wydatkowane na realizację danego zadania, ale i wskaźniki wykonania zadań, których osiągnięcie jest celem, któremu ma służyć dokonywanie wydatków publicznych i który powinien być osiągnięty w danym roku budżetowym,
- rozliczenie organu wykonawczego z wykonania budżetu polega na jednoczesnym sprawdzeniu przestrzegania limitów wydatków i stopnia wykonania założonych zadań, a nieosiągnięcie wyznaczonych celów mimo wykorzystania pełnego limitu wydatków traktowane jest w istocie rzeczy tak samo, jak przekroczenie limitu wydatków⁹.

Metodyka budżetu zadaniowego polega na racjonalności, przejrzystości, skuteczności oraz na koncepcji budżetowania zorientowanego na cele¹⁰. Budżet w takiej konstrukcji ułatwia wykonywanie wyboru zadań oraz usprawnia nadzór i kontrolę ich realizacji. Nowa konstrukcja budżetu stanowi inny rodzaj definiowania i sposób realizacji zadań publicznych.

7 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm. art. 2 i 32.

8 *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Warszawa 2007, s. 38.

9 E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 38.

10 I. Przychocka, *Budżet zadaniowy*, Warszawa 2012, s. 36.

kładzie szczególny nacisk na osiągnięcie konkretnych rezultatów¹¹. Dąży także do zmiany sposobu zarządzania czynnego i aktywnego włączania się w kształtowanie polityki budżetowej.

4. Dylematy w procesie wdrażania budżetu zadaniowego w samorządzie terytorialnym

Budżet samorządowy tworzony jest z myślą o społeczności lokalnej, która zgodnie z zasadą jawności jest poinformowana o działaniach organów władzy samorządowej w zakresie gospodarki finansowej, zatem budżet samorządowy stanowi narzędzie komunikacji organów władzy lokalnej ze społecznością danego terytorium¹². Tworząc budżet jednostki samorządu terytorialnego powinno uwzględniać się lokalne potrzeby mieszkańców oraz interesy całej jednostki, jak również skonfrontować je z możliwościami finansowymi¹³. Należy podkreślić, że pojęcie zadania zawarte w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim nie jest tożsame z zadaniem stanowiącym element klasyfikacji budżetu zadaniowego. Podstawowym problemem dla wielu jednostek jest brak uregulowań prawnych bezpośrednio adresowanych do jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany w procesach zarządczych oraz poszukiwanie granic efektywności angażowanych środków publicznych stają się przyczyną ewolucji podejścia i metod planowania budżetowego oraz budżetowania zarówno na szczeblach rządowym, jak i samorządowych¹⁴.

Dylematy budżetowania zadaniowego można odnieść do problemów prawno-organizacyjnych. Niechęć do nowych rozwiązań wynika najczęściej z niezrozumienia potrzeby dokonywania zmian wskutek braku informacji oraz niedostatecznej wiedzy pracowników zaangażowanych w proces budżetowania. Problem zorganizowania budżetu we własnym indywidualnym zakresie napotyka wiele barier, wiążących się z oporem wobec konieczności dokonywania zmian organizacyjnych. Jednocześnie zaobserwować można brak wiedzy o skutecznych mechanizmach przekładania celów

11 W. Mikołowski, A. Jezierska, *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja*, Warszawa 2009, s. 69.

12 *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, Warszawa 2002, s. 127.

13 M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005, s. 173.

14 M. Dylewski, *Performance budgeting – ewolucja i determinanty zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 802, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 65, Szczecin 2014, s. 2.

strategicznych na cele budżetowe, brak pozytywnych doświadczeń, obawę popełnienia błędów na etapie organizowania prac przy budżecie, małe zaufanie do kierownictwa, brak wzorców i norm określonego postępowania w organizowaniu prac, brak informacji niezbędnych do podejmowania decyzji. Słabością jest także słabe rozpoznanie ocen tendencji rozwojowych, najistotniejszych czynników mających wpływ na rozwój, problemy z identyfikacją czynników i zjawisk mających wpływ na kształt procesu gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych, problem ocen czynników mających wpływ na realizację celów. Cele zapisane w budżecie zadaniowym powinny być skorelowane z celami zapisanymi w dokumentach strategicznych. Dla wielu samorządów upowszechnienie budżetu zadaniowego jest ograniczone poprzez brak zasad określających: konstruowanie zadań budżetowych dla poszczególnych celów, konstruowania i obliczania mierników realizacji przyjętych celów, planowania wydatków do poszczególnych zadań, formularzy planistycznych do sporządzenia zbiorczego planu wydatków. Idealnym rozwiązaniem pod względem możliwości przeprowadzanych analiz byłoby stworzenie jednej bazy mierników i odpowiednich do nich danych, dla wszystkich zadań realizowanych przez sektor samorządowy. Analiza tych danych, opisanych za pomocą mierników, opracowywana corocznie w postaci ewaluacji wykonania budżetu pozwoliłaby na poprawę jakości alokacji wydatków budżetowych w kolejnych latach budżetowych. Ponadto stworzenie systemu mierzenia zadań przyczynić się może do rozwoju audytu efektywnościowego, który może poprawić organizację i usprawnić jego procedury. Problemem w wdrażania budżetu jest modyfikacja procesu planowania w kierunku modelu opartego na partycypacji. Polegać to musi na współuczestnictwie wydziałów merytorycznych urzędu i jednostek organizacyjnych w pracach planistycznych.

Implementacja budżetu zadaniowego w samorządach wymagać będzie przemodelowania systemu rachunkowości w takim kierunku, aby budżet zadaniowy stanowił rzeczywisty instrument zarządzania finansami. Rozpoznanie dysfunkcji systemu rachunkowości budżetowej pozwoli stworzyć docelowy system takiej ewidencji budżetowej, która pozwoliłaby równolegle obserwować ruch pieniądza i zadania, na które środki byłyby przekazane. Kolejnym krokiem, który przyczynić się może do zwiększenia użyteczności informacji płynących z systemu rachunkowości budżetowej powinno być rozbudowanie systemów ewidencji kosztów (analityczna struktura kosztów według rodzaju) i wykorzystywanie rozwiązań ewidencyjnych do pozyskiwania informacji niezbędnych do podejmowania decyzji zarządczych.

Dodatkowym problemem samorządów jest system monitorowania i raportowania zadań pod względem rzeczowym i finansowym, co oznacza powiązanie z pomiarem stopnia realizacji celów i zadań. W obecnym stanie rzeczy bez budżetu zadaniowego trudno jest powiązać rozdział

środków z jasno wyrażonymi oczekiwaniami, monitorować określone procedury w decyzjach o podziale środków, sprawdzać podział obowiązków w zakresie realizacji poszczególnych zadań pomiędzy konkretne osoby w ramach struktur samorządowych czy opracowywać mechanizmy i sprawozdania pozwalające kontrolować wykonanie obowiązków w stosunku do oczekiwanych wyników.

Nowe zasady budżetowania to nowe obowiązki dla pracowników w zakresie definiowania zadań, konstrukcji mierników, kosztorysowania, analizowania itp. Zasadniczą korzyścią wynikającą z wdrożenia budżetu zadaniowego jest stworzenie systemu budżetowania mobilizującego administrację samorządową do osiągania lepszych wyników w zakresie efektywnego wydatkowania pieniędzy publicznych, a także pozwalającego na obiektywną i miarodajną ocenę stopnia zrealizowanych celów. Jednocześnie nowy sposób przedstawienia budżetu zapewnia konsolidację prezentacji wydatków wielu dysponentów w ramach wspólnie realizowanych celów i zadań przyporządkowanych tym celom, poprawia koordynację działań w obszarze poszczególnych interwencji, a także pozwala na identyfikację oraz wyeliminowanie ewentualnych zbędnych wydatków.

Istotnym elementem w procesie wdrażania budżetu zadaniowego jest współistnienie kontroli zarządczej w aspekcie budżetowania zadaniowego. Za najistotniejszy element kontroli zarządczej w samorządach należy uznać system wyznaczania celów i zadań w samorządowych jednostkach organizacyjnych, a także system ich monitorowania. Oznacza to ściśle powiązanie systemu kontroli zarządczej z narzędziami budżetowania zadaniowego. Wypełnienie narzuconych ustawą celów kontroli zarządczej w praktyce wymaga gruntownej przebudowy systemu zarządzania, a więc w rzeczywistości zastosowania typowego budżetowania zadaniowego, pozwalającego na pomiar efektów i zwiększenie efektywności, stworzenia procedur i raportów, polityki zarządzania ryzykiem oraz wewnętrznych standardów – procedur kontroli zarządczej służących realizacji przez nią postawionych przez ustawodawcę celów. Powszechnym problemem jest brak zainteresowania budżetem polityków i liderów opinii oraz obywateli. Jeśli budżet zadaniowy miałby spowodować zwiększenie partycypacji społecznej w procesie jego uchwalania, to system przekładania celów strategicznych na cele operacyjne musi być sprawny i skuteczny oraz, co najważniejsze, jawnie podjęta uchwała stanowić powinna równocześnie rodzaj publicznego zobowiązania do osiągnięcia zaplanowanych celów. Budżet zadaniowy wymaga stosowania odpowiednich procedur i instrumentów, a także celowego systemu gromadzenia danych i administrowania nimi.

Wprowadzenie tego narzędzia wiąże się z podjęciem wysiłku, polegającego na zmianie podejścia do planowania i realizacji budżetu, jednakże w dłuższej perspektywie korzyści zwiększenia efektywności i skuteczności działania w znaczący sposób mogą przewyższyć nakłady poniesione

na jego wdrożenie. Podstawową zasadą tej metody jest taki sposób gospodarowania, aby pieniądze publiczne były wydawane wyłącznie na realizację zadań, natomiast na ich obsługę, tylko w takim stopniu, w jakim służy to ściśle wykonaniu tych zadań. O powodzeniu wdrożenia budżetu decydować może wsparcie polityczne organu stanowiącego i wykonawczego, a także zainteresowanie samych mieszkańców, odbiorców usług publicznych. Najistotniejsze jednak jest przekonanie o słuszności przemodelowania obecnego systemu dla poprawy zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego.

5. Podsumowanie

Wdrażanie budżetu zadaniowego w Polsce tak jak i w innych krajach wprowadzających podobne narzędzia zarządzania finansami publicznymi, następuje w sposób zaplanowany i stopniowy, co jest niezbędnym wymogiem powodzenia tej zmiany, ze względu na jej nowatorstwo, złożoność i szeroki obszar przedmiotowy, a co za tym idzie potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych.

Jedną z pierwszych przesłanek, przemawiających za użytecznością budżetu zadaniowego jest to, że podział środków, ustalany w ramach corocznych prac nad projektem budżetu, staje się znacznie bardziej przejrzysty i zrozumiały. Operuje się w nim bowiem jasnymi celami i zadaniami, które stoją przed podmiotami sektora publicznego, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego podmiotami sektora samorządowego.

Zaletą budżetu zadaniowego jest możliwość lepszej oceny efektywności wydawanych środków. W odróżnieniu od tradycyjnych budżetów, w których urzędy miały jedynie wydać określone pieniądze, w przypadku budżetu zadaniowego mamy do czynienia z narzędziem analizy skuteczności użycia środków publicznych. Jeśli pojawia się cel, wraz z miernikami jego realizacji, pojawia się również możliwość oceny stopnia, w jakim udało się go osiągnąć. Efekty daje się wyliczyć i porównać z kosztami, co jest podstawą podejmowania racjonalnych decyzji na temat dalszej realizacji zadań oraz funkcjonowania i finansowania instytucji publicznych¹⁵. Co więcej, dokładnie wiadomo kto odpowiada za takie efekty – wzrasta więc odpowiedzialność urzędników wobec społeczeństwa. Urząd zostaje bowiem postawiony w roli instytucji, która zawarła ze społeczeństwem

¹⁵ *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Warszawa 2010, s. 33.

swoisty kontrakt na realizację konkretnych zadań, uzgodniła cele do realizacji, otrzymała odpowiednie środki, a teraz może być rozliczana z wyników. Kolejna zmiana, którą może wprowadzić budżet zadaniowy, to wzrost elastyczności wydawania pieniędzy. W tradycyjnym budżecie głównym zmartwieniem było to, aby wydawano je w sposób ściśle zgodny ze szczegółowymi uregulowaniami oraz przyjętymi harmonogramami. W budżecie zadaniowym można w większym stopniu pójść w ślady rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym. Jeśli wiadomo, jakie cele i zadania mają być zrealizowane, łatwiej dać realizatorom znacznie więcej swobody w ich osiągnięciu. Przestrzegający biurokratycznych procedur urzędnicy mogą być zastąpieni przez sprawnych menedżerów, przed którymi stawia się zadania, rozliczając ich z efektów i pozwalając szukać najbardziej efektywnych metod realizacji. Menedżer w odróżnieniu od urzędnika rozliczany powinien być bowiem nie tylko z tego, czy ściśle przestrzega sztywnych regulacji, ale także z tego, na ile sprawnie realizuje postawione przed nim zadania.

Kolejną ważną cechą to wydłużenie horyzontu planowania. W tradycyjnym budżecie podział środków ustala się co roku, głównie na podstawie struktury z lat ubiegłych, uwzględniającej zobowiązania ustawowe, wskazujące na konkretną alokację środków. Kiedy przystępuje się do sporządzania budżetu zadaniowego okazuje się, że rzadko które z zadań da się zrealizować w ciągu roku kalendarzowego. Potrzebne jest planowanie wieloletnie, z rozpisaniem realizacji zadań na poszczególne lata i z możliwością śledzenia postępów w realizacji celu. Procedura budżetu zadaniowego skłania do konstruowania budżetu w horyzoncie co najmniej trzyletnim, pozwalającym zwiększyć racjonalność wydatków i skuteczność realizacji zadań. Wszystko to wiedzie do zasadniczych korzyści z wprowadzenia i skutecznej realizacji budżetu zadaniowego, którymi są¹⁶:

- zapewnienie spójności między planowaniem strategicznym (priorytetami rozwojowymi) a podejmowanymi działaniami operacyjnymi (wydatkami publicznymi),
- zapewnienie przejrzystości podejmowanych decyzji dotyczących wydatków publicznych (wydatki służą realizacji konkretnych celów rozwojowych i zadań),
- zapewnienie lepszej kontroli struktury wydatków (m.in. presja na zmniejszenie wydatków, niesłużących realizacji ważnych celów i zadań, oraz na wygospodarowanie środków niezbędnych do realizacji zadań uznanych za priorytetowe),
- weryfikacja zbędnych przedsięwzięć,
- przeniesienie do sektora publicznego dobrych praktyk, umożliwiających analizę kosztów i efektów oraz wymuszenie efektywności podejmowanych działań,

16 Ibidem, s. 33.

- ułatwienie kontroli efektywności i sprawności wykonywania zadań, przy jednoczesnej możliwości zwiększenia swobody podejmowania decyzji przez wykonawców.

Czy analizując te korzyści warto stosować to nowoczesne narzędzie w administracji publicznej i samorządowej? Czy skuteczne zarządzanie kosztami, zapewnienie lepszej kontroli struktury wydatków, przejrzystość decyzji i wymierność efektów działań są warte wdrożenia systemu budżetowania? W samorządzie terytorialnym potrzebne są nowe rozwiązania w realizacji usług publicznych z zapewnieniem efektywności i racjonalności oraz nowoczesnego gospodarowania środkami publicznymi. Tworzenie zadań, opis narzędzi ich realizacji i skuteczna weryfikacja sprawia, że budżet zadaniowy może być nowym istotnym instrumentem efektywnego zarządzania finansami samorządu terytorialnego. Powinny być tworzone ramy instytucjonalne i prawne do zmian w całym systemie finansów publicznych w Polsce.

Bibliografia

- Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, Warszawa 2002.
- Budżet zadaniowy, aktualizacja z dnia 2012.10.05*, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy> (dostęp 06.06.2015).
- Filipiak B., *Performance budgeting – ewolucja i determinanty zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 65, Szczecin 2014.
- Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi*, [w:] *Zeszyty Naukowe* nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne, światło w tunelu czy następna ściana dla sektora publicznego*, [w:] *Zeszyty Naukowe WWSZiP*, Wałbrzych 2008.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005.
- Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. Lubińska T., Warszawa 2007.
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007.
- Mikołowski W., Jezierska A., *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja*, Warszawa, 2009.
- Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. Postuła M., Perczyński P., Warszawa 2010.
- Przychocka I., *Budżet zadaniowy*, Warszawa, 2012.
- Skrzypek E., *Nowe zarządzanie publiczne – budżet zadaniowy*, [w:] *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, red. A. Siedlecka, Białą Podlaska 2011.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.