

dr hab. inż. Tadeusz Waściński prof. PW
mgr Dorota Bienias
Politechnika Warszawska
Wydział Zarządzania

Czy budżetowanie zadaniowe w polskich jednostkach sektora finansów publicznych przynosi oczekiwane rezultaty?

**Does performance budgeting in Polish public sector
bring expected results?**

Streszczenie: Doświadczenia europejskiego sektora finansów publicznych we wprowadzaniu budżetowania zadaniowego wskazują, że samo ujęcie planu wydatków i kosztów w układ zadaniowy (w tzw. budżet prezentacyjny) nie przynosi oczekiwanych rezultatów, tj. podnoszenia efektywności, skuteczności świadczenia usług publicznych oraz usprawnienia funkcjonowania instytucji publicznych. Po pierwszych latach wdrażania budżetu zadaniowego w polskim podsektorze rządowym można stwierdzić, że niezbędne są daleko idące zmiany: przejście z sektoralnych zasad zarządzania na zarządzanie zadaniowe, przededefiniowanie celów, poprawa systemu mierników i wreszcie ocena efektywności i skuteczności budżetu. Proces ten może trwać wiele lat, jednak dopiero po jego przeprowadzeniu możliwe będzie osiągnięcie podstawowego celu budżetowania zadaniowego: powiązanie uzyskiwanych efektów z alokacją zasobów. Bez dążenia do budżetu efektywnościowego, budżetowanie zadaniowe jest jedynie kolejną uciążliwą dla służb finansowych procedurą przenoszenia tradycyjnie ujmowanych wydatków w działach, rozdziałach i paragrafach do dokumentu wykonawczego, o niewielkim znaczeniu dla gospodarowania środkami. W artykule podjęto próbę oceny dotychczasowych doświadczeń w planowaniu i wdrażaniu budżetu zadaniowego państwa dla wybranej Funkcji 17. „Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju” pod względem kryteriów skuteczności i trafności.

Słowa kluczowe: budżet zadaniowy, ewaluacja

Abstract: The experience of the European public sector in the implementation of performance budgeting suggests, that only approach to plan expenditure and costs in system task (presentational performance budgeting) does not bring desired results, such as improving the efficiency, effectiveness of public services and improvement the public institutions. After the first years of implementation of performance budgeting in the Polish government sub-sector can be concluded that we need the necessary changes: the transition from sectoral management to task management, redefining the goals, improving system of measures and finally, the evaluation of the efficiency and budgeting effectiveness. This process can take many years, but only after its completion will be possible to achieve the main objective of budgeting: directly linking performance results to funding. Without aiming to the direct performance budgeting, it is nothing more onerous procedure for accountants to transfer traditionally recognized expenses from sections, chapters and paragraphs to the executive to documents, with a little importance for the management of funds.

The material is an attempt to assess the experience in planning and implementation state performance budgeting for selected Function 17th „Creation of regional development of country” in criteria of effectiveness and relevance.

Key words: performance budgeting, evaluation

Budżet zadaniowy

Od kilku dziesięcioleci w sektorze publicznym z coraz większą ostrością dostrzega się konieczność zwiększania efektywności, skuteczności i racjonalności wydatkowania środków publicznych oraz podnoszenia jakości usług publicznych. Budżetowanie zadaniowe z większymi lub mniejszymi sukcesami stosuje dla zapewnienia stawianych przed sektorem publicznym wymagań.

Budżet zadaniowy jest główną metodą zarządzania finansami publicznymi w myśl nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*¹ - NPM), stworzonego w latach 80. ubiegłego wieku w krajach anglosaskich. Jego główną ideą jest przeniesienie sprawdzonych i skutecznych metod zarządzania - podnoszenia efektywności wydatkowania środków i skuteczności funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych do praktyki sektora publicznego. Teoria NPM została zmodyfikowana w latach 90. dzięki koncepcji dobrego rządzenia (*good governance*)² o elementy akceptacji społecznej (m.in. dążenia do konsensusu, partycypacji, przejrzystości) w dążeniu do efektywności i rozwoju.

Celem krajów OECD jest wprowadzenie budżetowania zadaniowego jako głównego narzędzia poprawy gospodarowania środkami publicznymi. Zgodnie z definicją OECD **budżetowanie zadaniowe to forma budżetowania zorientowanego na wymierne rezultaty, w której następuje wykorzystanie informacji do alokacji zasobów, zwiększania efektywności i odpowiedzialności**³. Najdłuższe doświadczenia na polu budżetowania zadaniowego posiadają Stany Zjednoczone, Kanada i Holandia⁴ (od końca lat 70. XX w.) oraz Dania, Nowa Zelandia, Finlandia, Hiszpania, Norwegia – od lat 80. Budżetowanie zadaniowe wprowadziła większość krajów europejskich oraz m. in. Chile, USA, Japonia, Korea Płd., Meksyk, Turcja, Australia. OECD wyróżnia trzy kategorie budżetu zadaniowego:

- prezentacyjny - w którym informacje o wykonaniu budżetu nie mają przełożenia na zmiany w alokacji środków na rok następny. Ma on jedynie doprowadzić do większej przejrzystości prezentacji celów i oczekiwanych wyników oraz przypisania odpowiedzialności,

¹ J.E. Lane, *New Public Management, Introduction*, s. 3, Routledge, London 2000.

² *What is Good Governance?(ang.)*, UNESCAP, <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>, 21.05.2012.

³ *Performance Budgeting in OECD countries*, OECD 2007, s. 20.

⁴ Red. P. Albiński, *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH 2012, s. 150.

- informujący o efektywności – odnoszący się do zakładanych rezultatów, pośrednio wykorzystujący informacje z ewaluacji w decyzjach o alokacji na rok następny,
- efektywnościowy – mający bezpośredni związek pomiędzy celami, rezultatami (wynikami) i decyzjami o alokacji środków⁵.

Analiza budżetowania zadaniowego w wybranych krajach OECD (*Performance Budgeting in OECD countries, 2007*) wskazała, że jedynie niektóre jedynie kraje skandynawskie, w niewielu obszarach życia publicznego, doprowadziły do pełnego stosowania budżetu efektywnościowego (np. w szkolnictwie wyższym, czy też opiece zdrowotnej⁶). Nie ma również jednego modelu budżetowania zadaniowego. Zależy on od wielu czynników, m. in. stabilności społeczno-politycznej kraju, jego poziomu rozwoju gospodarczego, priorytetów rozwojowych, możliwości i kultury organizacyjnej, otoczenia prawnego.

Ocena polskich doświadczeń w budżetowaniu zadaniowym

W Polsce idea wprowadzenia budżetowania zadaniowego w podsektorze samorządowym pojawiła się w latach 90., dzięki Programowi Partnerstwa dla Samorządu (LGPP) sponsorowanemu przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Jako pierwszy budżet zadaniowy opracował w 1994 r. Kraków, który wzorował się na budżecie miasta Rochester w stanie Nowy Jork. Dzięki USAID w latach 1999-2000 48 samorządów przygotowało swoje budżety w formie budżetów zadań. Były to zarówno duże miasta (np. Lublin, Szczecin, Poznań) jak i mniejsze gminy – np. Starachowice, Ostrów Wielkopolski, Zgierz, Dukla. Obecnie budżet zadaniowy jest stosowany w dużych miastach – Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk, Poznań, Szczecin, Bytom.

W podsektorze rządowym prace koncepcyjne nad budżetem zadaniowym rozpoczęto w 2006 r.⁷. W sposób zadaniowy ujmowane są w budżecie: Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPF) - sporządzany na cztery kolejne lata oraz wieloletnie prognozy finansowe (WPF) jednostek samorządu terytorialnego (po raz pierwszy za rok 2011). Od 1 stycznia 2012 r., zgodnie z nowelizacją ustawy o finansach publicznych⁸ obowiązuje definicja budżetu zadaniowego **jako układu zadaniowego budżetu państwa, który stanowi zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych** sporządzonego według: funkcji państwa, zadań, grupujących wydatki wg celów działalności państwa, podzadań budżetowych, bazowych i docelowych mierników stopnia realizacji celów.

⁵ *Performance Budgeting in OECD countries*, OECD 2007, s. 21.

⁶ T. Curristine, *Performance Budgeting (PB) in OECD Countries*, Budgeting and Public Expenditures Division, Public Governance Directorate, OECD 6 th Annual Meeting of Latin American Senior Budget Officials Santiago, Chile. January 28-31, 2008.

⁷ Kancelaria Prezesa RM Budżet zadaniowy: racjonalność-przejrzystość-skuteczność, Warszawa, 7 września 2006.

⁸ Art. 142 pkt. 11 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)*.

W roku 2012 weszło w życie Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości z wykonania budżetu zadaniowego (Dz. U. Nr 298, poz. 1766). Od roku 2012 budżet państwa ujmowany jest na dwa sposoby: tradycyjny i w układzie zadaniowym. Począwszy od roku 2013 nie nastąpiła, tak jak planowano, rezygnacja z prezentacji budżetu w ujęciu tradycyjnym. Układ zadaniowy jest jedynie elementem uzasadnienia do ustawy budżetowej na dany rok i występuje tylko w postaci „projektu”, który nie jest prezentowany w ustawie budżetowej. W ustawie budżetowej występuje jedynie „Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym” (jako załącznik 11). Budżet zadaniowy jest więc dodatkową, poglądową informacją na temat finansów publicznych na dany rok. Dopóki nie będzie ustawowego obowiązku przedstawiania budżetu jedynie w układzie zadaniowym, dopóty jego rola będzie marginalizowana i praktycznie fasadowa. Podobną opinię wyraża K. Rybiński⁹ stwierdzając, że przyjęta sekwencja prac nad budżetem zadaniowym jest fundamentalnie błędna i istnieje ryzyko pogorszenia, a nie poprawy jakości zarządzania finansami publicznymi.

Brak rozwiązań prawnych przygotowywania budżetowania w układzie zadaniowym stanowi istotną barierę w podnoszeniu efektywności i skuteczności usług publicznych także w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Tam, gdzie władze wprowadziły budżet zadaniowy, służby finansowe samorządów traktują go dotąd jak dodatkowe „obciążenie”. Z badań przeprowadzonych w roku 2011 przez J. Hermaszewskiego¹⁰ w gminach woj. lubuskiego wynika, że w badanej grupie skarbników, aż 66,3% uważało, że wprowadzenie nowoczesnego budżetowania zadaniowego (z elementami WPI, WPF) nie wpłynie na racjonalizację gospodarki finansowej w gminach. Takiego samego zdania było 50% włodarzy gmin. Władze samorządowe traktują obecnie budżet zadaniowy głównie jako narzędzie pomocnicze w stosunku do budżetu w układzie tradycyjnym, z funkcją większej przejrzystości prezentowanych danych budżetowych i jako źródło danych do ewentualnych decyzji w kwestiach zwiększania efektywności niektórych usług publicznych. Zdaniem A.J. Kozłowskiego i I.Z. Czaplickiej-Kozłowskiej nowe zasady planowania budżetowego, z nielicznymi tylko wyjątkami, nie są obecne w samorządach terytorialnych. I nie wynika to z ich winy, lecz z braku prac nad stworzeniem spójnego systemu budżetowania zadaniowego. *Tym bardziej, że od władz lokalnych oczekuje się większej skuteczności w realizacji zaplanowanych zadań oraz jak największych efektów przy ograniczonych zasobach*¹¹.

⁹ K. Rybiński, Budżet państwa na rok 2010, ekspertyzy wstępne, druk sejmowy 2375, Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu, Warszawa 2009, s. 27.

¹⁰ J. Hermaszewski, Analiza skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na tle wyzwań stawianych administracji publicznej, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie, Urząd Miejski w Ślawie, 2011.

¹¹ A.J. Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska I.Z., Zarządzanie finansami w samorządzie terytorialnym, ElSet, Olsztyn 2011, s. 62.

W roku 2011 Ministerstwo Finansów zakończyło budowę Bazy Mierników dla 22 funkcji państwa¹². Baza zawiera rzetelnie przygotowany materiał metodyczny, oddzielne zestawy mierników dla każdej z funkcji państwa do zastosowania w praktyce budżetowej. Została przygotowana z uwzględnieniem wieloletnich doświadczeń krajów, które budżet prezentacyjny mają już za sobą.

Niewątpliwie ocenie rezultatów budżetowania zadaniowego służyć będzie ewaluacja. Na rok 2013 planowane jest przygotowanie założeń systemu ewaluacji budżetu zadaniowego dla sektora finansów publicznych i wdrożenie systemu informatycznego (aplikacja BUZA). W roku 2014 r. zaplanowano przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2013 rok oraz dokumentu ewaluacyjnego o charakterze ex-post z wykonania budżetu zadaniowego na rok 2013.

Dotychczasowe wyniki wdrażania budżetowania zadaniowego w sektorze finansów publicznych należy uznać za niewystarczające. W roku 2009 W. Misiąg¹³ wyraził opinię, iż dotychczas nie wypracowano skutecznych mechanizmów podporządkowujących decyzje o alokacji i ocenę ich wykorzystania konieczności osiągnięcia celów gospodarczych i społecznych, których zdefiniowanie nastęrcza trudności. W roku 2011 w *Informacji o wynikach kontroli Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości*¹⁴ przeprowadzonej w 49 podmiotach podsektora rządowego Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła: *Wyniki kontroli wskazują niestety, że zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych. Funkcja budżetu zadaniowego, jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi została poważnie zmarginalizowana. Jego walor informacyjny, mający istotne znaczenie dla poprawy przejrzystości finansów publicznych, jest ograniczony, zarówno z powodu błędów i niespójności danych, jak i z uwagi na ich niekompletność. Skutecznemu wdrażaniu nie sprzyjają także niespójności systemu prawnego, w szczególności w obszarze odpowiedzialności organów władzy publicznej za merytoryczną realizację i finansowanie zadań publicznych.*

Za podstawowe problemy NIK uznała:

- brak korelacji pomiędzy strukturą 22 funkcji państwa i istniejącą strukturą 34 działów administracji rządowej,
- brak spójności pomiędzy strukturą planowania zadań a strukturą celów, niepoprawność definiowania zadań,
- brak współpracy pomiędzy ministrami oraz ministrami i wojewodami przy formułowaniu celów, mierników, zadań, podzadań,

¹² Baza Mierników – zakończenie prac. Informacja Ministerstwa Finansów z dn. 25.11.2011, www.mf.gov.pl.

¹³ Red. A. Haber, M. Szałaj, Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem usług publicznych, PARP, 2009, s. 28.

¹⁴ Źródło: <http://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,9566.html>

- niespójność prezentacji wartości mierników w planie wydatków oraz WPPF i niekompletność danych oraz niejednorodny system prezentacji kwot,
- luki w systemie - brak budżetowania zadaniowego dla niektórych jednostek sektora finansów publicznych,
- brak spójności w zakresie terminów rocznych planów działalności z terminami sporządzania planów w układzie zadaniowym,
- brak szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym wpływający na dowolność prezentacji i ograniczenie możliwości uzyskania i analizy porównywalnych danych dotyczących skuteczności i efektywności osiągania celów zadań.

Podobną opinię w odniesieniu do dotychczasowych efektów wdrażania budżetu zadaniowego wyraził J. Płoskonka¹⁵ na seminarium Kolegium NIK w grudniu 2012 r.

Ocena Funkcji 17. *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*

Czy obecnie, po 8 latach prac nad budżetem zadaniowym oraz w odpowiedzi na zdiagnozowane przez NIK w roku 2011 problemy, dokonywane są zmiany prowadzące do doskonalenia budżetu państwa? Autorka przeanalizowała budżet państwa w układzie zadaniowym na rok 2013 pod kątem możliwości **oceny skuteczności** i **trafności** wydatkowania środków publicznych.

Ocenę skuteczności budżetu zadaniowego zdefiniowano jako ocenę stopnia realizacji założonych celów budżetowych w odniesieniu do zdefiniowanych zadań, natomiast ocena według kryterium trafności pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy założone mierniki odpowiadają przyjętym celom. Ewaluacji budżetu zadaniowego można dokonać biorąc pod uwagę również inne kryteria ewaluacyjne:

- efektywność – poprzez odniesienie poniesionych nakładów do uzyskanych efektów,
- użyteczność – poprzez określenie w jakim stopniu oddziaływanie zadania odpowiada potrzebom grupy docelowej,
- trwałość – poprzez odpowiedź na pytanie czy pozytywne efekty wskazane dla miernika będą wykraczać poza okres jednego roku budżetowego.

Spśród 22 funkcji budżetu zadaniowego państwa na rok 2013 badaniu poddano Funkcję 17. *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*, jako najbliższą dotychczasowemu doświadczeniu zawodowemu autorki badania.

¹⁵ J. Płoskonka, *Jak działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność?*, seminarjne posiedzenie Kolegium NIK, 5 grudnia 2012 r.

Tabela 1. Zestawienie zadań i celów Funkcji 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju (rok 2013)

Zadanie	Cel
17.1. Wsparcie rozwoju regionalnego kraju	Poprawa konkurencyjności regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej
17.2. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych	Efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach NSRO 2007-2015 ¹⁶
17.3. Zarządzanie realizacją i wdrażanie projektów w ramach programów finansowanych w udziale niepodlegających zwrotowi środków pomocowych	Sprawna realizacja i rozliczenie programów finansowanych w udziale niepodlegających zwrotowi środków pomocowych państw EFTA oraz wymienionych w art.5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie - Uzasadnieniu do projektu Ustawy budżetowej na 2013 r. (Uzasadnienie, Tom III, Część tabelaryczna 1 wydatków w układzie zadaniowym), strony 20-22, www.mf.gov.pl

Zgodnie z informacjami zawartymi w dokumencie *Projekt ustawy budżetowej na rok 2013 uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2012 r.* budżet 2013 to budżet zadaniowy prezentacyjny¹⁷. Jesteśmy zatem w początkowym stadium rozwoju budżetowania zadaniowego. W aneksie tabelarycznym 1 - *Uzasadnieniu do projektu Ustawy budżetowej na 2013 r. (Uzasadnienie, Tom III, Część tabelaryczna 1 wydatków w układzie zadaniowym)*¹⁸ dla Funkcji 17 wskazano 3 zadania i 3 odpowiadające im cele. W stosunku do budżetu zadaniowego na rok 2012 w budżecie 2013 zmieniono układ prezentacji informacji: zrezygnowano z nazw dysponentów części budżetowych oraz identyfikacji podzadań. Pojawiła się natomiast kolumna „Dział klasyfikacji budżetowej” (odniesienie do tradycyjnego budżetowania) oraz „kwota wydatków ogółem”. Autorzy budżetu na rok 2013 stwierdzają w Omówieniu: *Budżet zadaniowy na rok 2013 został przedstawiony*

¹⁶ w dokumencie błędnie wskazano rok 2015 zamiast 2013.

¹⁷ Źródło: http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2013/projekty-ustawy/-/asset_publisher/UUv1/content/projekt-ustawy-budzetowej-na-rok-2013-uchwalony-przez-rade-ministrow-w-dniu-27-wrzesnia-2012-r?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fustawy-budzetowe%2F2013%2Fprojekty-ustawy%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_UUv1%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_UUv1, dostęp z dnia 5.02.2013 r.

¹⁸ (Aneks tabelaryczny 1, Ustawa budżetowa na 2013 r. w układzie zadaniowym wraz z celami i miernikami), źródło: http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2013/projekty-ustawy/-/asset_publisher/UUv1/content/projekt-ustawy-budzetowej-na-rok-2013-uchwalony-przez-rade-ministrow-w-dniu-27-wrzesnia-2012-r?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fustawy-budzetowe%2F2013%2Fprojekty-ustawy%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_UUv1%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_UUv1, dostęp z dnia 5.02.2013 r.

w układzie istotnie zmodyfikowanym w odniesieniu do dotychczas stosowanego modelu, co wynika m.in. z potrzeby takiego dostosowania formuły jego prezentacji, aby wychodziła naprzeciw oczekiwaniom formułowanym w analizach metodologicznych i opiniach eksperckich. Ponadto przyjęcie nowej formuły prezentacji ma za zadanie zwiększyć dodatkowo przejrzystość i czytelność budżetu zadaniowego. Wszystkie te zmiany przyczynią się do tego, że planowanie w układzie zadaniowym stanie się bardziej użyteczny¹⁹.

Należy stwierdzić, że nastąpiło przesunięcie w kierunku zwiększenia czytelności, jednak nie dla odbiorców budżetu, lecz dysponentów środków: cele wyznaczono na poziomie zadań, a części budżetowe identyfikują ich dysponentów. Rezygnacja z prezentowania podzadań spowodowała również zmniejszenie ilości mierników do analizy. W wielu przypadkach nie jest możliwe porównywanie mierników rok do roku - występuje brak ciągłości ich prezentacji w budżetach 2012 i 2013. Dlatego też z punktu widzenia ewaluatora utrudniono odpowiedź na pytanie: czy zmierzamy w dobrym kierunku oraz czy występuje trwałość efektów wskazanych dla mierników realizacji budżetu. Należy jednak przyjąć, że Polska jest w początkowym okresie wprowadzania budżetu zadaniowego, a doświadczenia innych krajów OECD pokazują, że zmniejszono ilości celów, zadań i mierników - np. we Francji w latach 2006-2009 ilość celów i mierników budżetowych zmniejszyła się o około 20%²⁰.

Należy stwierdzić, że zdefiniowane cele budżetu zadaniowego na rok 2013 nie są w pełni spójne z celami polityki rozwoju regionalnego wymienionymi wprost w art. 2 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²¹:

- zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju,
- zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej,
- podnoszenia konkurencyjności gospodarki,
- oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Jedynie cel dla zadania 17.1 „poprawa konkurencyjności regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej” jest zgodny z celami polityki rozwoju. Jeżeli zatem cele Funkcji 17 budżetu państwa nie są spójne w pełni z celami polityki rozwoju regionalnego, może są zgodne z celami (obszarami strategicznymi) Strategii Rozwoju Kraju 2020²²: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka, spójność społeczna i terytorialna? Występuje zgodność z elementami „konkurencyjności gospodarki” i „spójność społeczna i terytorialna”, natomiast efektywne i sprawne państwo

¹⁹ Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2013. Omówienie aneks tabelaryczny. Warszawa, wrzesień 2012, s. 5.

²⁰ Performance-Based Budgeting in France: An Evaluation by Parliament, 2009, źródło: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/10/performancebased-budgeting-in-france-an-evaluation-by-parliament.html> (dostęp w dniu 15.02.2013).

²¹ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009 nr 84 poz. 712 ze zm.).

²² Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, Warszawa, dnia 22 listopada 2012 r., Poz. 882.

– odniesiono wyłącznie do wykorzystania środków pochodzących z UE, w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Podsumowując: przy tak określonych celach dla Funkcji 17 nie ma możliwości pełnej oceny efektów realizowanych zadań w odniesieniu do celów strategicznych rozwoju regionalnego Polski zapisanych w dokumentach strategicznych. Cele zdefiniowane są w sposób wybiórczy, pomimo, że budżet zadaniowy państwa powinien być narzędziem realizacji wypracowanych strategicznych celów i zadań państwa w obszarze rozwoju regionalnego.

W budżecie roku 2013 za przesunięciem celów na poziom zadań nie nastąpiło przesunięcie poziomu szczegółowości mierników - pozostawiono je na poziomie podzadań. W związku z tym mamy do czynienia w wielu przypadkach z brakiem trafności oraz użyteczności²³ mierników w odniesieniu do celów:

- np. dla celu „Poprawa konkurencyjności regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej”, dokonuje się pomiaru „Liczby restaurowanych zabytków w ramach projektów RPO w danym roku współfinansowanych ze środków MKiDN (w szt.)”, czy też „Liczby rozbudowanych/zmodernizowanych jednostek w ramach RPO (w szt.)”²⁴;
- dla celu „Efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach NSRO 2007-2015” stosuje się mierniki: „Wartość środków zakontraktowanych w stosunku do wartości alokacji EFRR dostępnych dla XI Priorytetu POIiŚ” (w %), czy „Certyfikacja w sektorze środowiska POIiŚ przypadająca na etato-miesiące zatrudnienia (w tys. zł)”.

Autorzy budżetu w układzie zadaniowym na rok 2013 dobierając mierniki realizacji celów nie wykorzystują zawartych w Bazie mierników Ministerstwa Finansów, najlepiej charakteryzujących cele polityki rozwoju regionalnego państwa, np.: PKB na mieszkańca w PPS (UE27=100), wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata, zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie województw (w % krajowej wartości PKB na mieszkańca), realizacja prognoz wnioskowania do KE. Ewaluacja zaplanowanego na rok 2013 budżetu przy użyciu podstawowych kryteriów ewaluacyjnych takich jak trafność, efektywność, skuteczność, użyteczność czy też trwałość będzie utrudniona i wskaże wymienione słabości budżetowania w układzie zadaniowym. W tabeli 2 wskazano dobór mierników oraz ich wartości dla realizacji celów Funkcji 17.

²³ Przy ocenie użyteczności bada się w jakim stopniu uzyskane rezultaty wpływają na rozwój w zdiagnozowanym obszarze (zadaniu).

²⁴ Prawdopodobnie w mierniku chodzi o rozbudowę/modernizację jednostek organizacyjnych OHP. Błędnie wskazuje się także wartość bazową lub docelową miernika – obydwie wynoszą szt. 1.

Tabela 2. Zadania, cele i mierniki dla Funkcji 17 budżetu (rok 2013)

Zadanie	Cel	Miernik		
		Nazwa	Wartość	
			Bazowa	2013 r.
17.1. Wsparcie rozwoju regionalnego kraju	Poprawa konkurencyjności regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej	1. Liczba restaurowanych zabytków w ramach projektów RPO w danym roku współfinansowanych ze środków MKiDN (w szt.)	11	13
		2. Liczba rozbudowanych / zmodernizowanych jednostek w ramach RPO (w szt.)	1	1
		3. Wartość środków certyfikowanych do Komisji Europejskiej do wartości alokacji na poziomie regionów (w %)	42,97	73,97
17.2. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych	Efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach NSRO 2007-2015	1. Ocena pracy IP II przez podmioty na rzecz których działa (ankieta, skala 1-4, gdzie 1 - ocena bardzo zła, 4 - ocena bardzo dobra	b.d.	≥ 3,08
		2. Stopień wykonania planu certyfikacji zatwierdzonego przez RM (plan certyfikacji zatwierdzony na dany rok przez RM = 100%)	96	100
		3. Wartość środków zakontraktowanych w stosunku do wartości alokacji EFRR dostępnych dla XI Priorytetu POIiŚ (w %)	99,3	100
		4. Liczba projektów rozliczonych w stosunku do liczby projektów zrealizowanych (w %)	77,11	87,06
		5. Wartość środków zakontraktowanych do wartości alokacji Priorytetu III PO KL (w %)	68,70	91,85
		6. Stopień realizacji celu finansowego liczony jako stosunek wartości złożonych do IZ Poświadczeń i deklaracji wydatków do celu finansowego w zakresie certyfikacji określonego na dany rok przez MRR dla MPiPS (w %)	106	86
		7. Wartość środków certyfikowanych do KE do wartości alokacji w programach krajowych (w %)	26,15	54,12
		8. Stopień wykonania planu certyfikacji zatwierdzonego przez RM (plan certyfikacji zatwierdzony na dany rok przez RM = 100% ²⁵)	96	100
		9. Certyfikacja w sektorze środowiska POIiŚ przypadająca na etatomiesiące zatrudnienia (w tys. zł)	0	1782
		10. Liczba projektów rozliczonych w stosunku do liczby projektów zrealizowanych (w %)	89,47	68

²⁵ W tabeli miernik pojawia się 2 razy w odniesieniu do różnych dysponentów środków.

		11. Stopień realizacji zadań finansowanych ze środków pomocy technicznej (w %)	100	100
		12. Wartość wydatków poświadczonych od początku realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego oraz programów EWT w stosunku do wartości alokacji finansowej dla programów (w %)	≤57,02	≤88
17.3 Zarządzanie realizacją i wdrażanie projektów w ramach programów finansowanych w udziale niepodlegających zwrotowi środków pomocowych państw EFTA oraz wymienio-nych w art.5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finan-sach pu-blicznych	Sprawna realizacja i rozliczenie programów finansowa-nych w udziale niepodlega-jących zwrotowi środków pomocowych państw EFTA oraz wymienio-nych w art.5 ust. 3 pkt 6 usta-wy o finan-sach pu-blicznych	1. Wartość środków zakontraktowa-nych w stosunku do wartości alokacji MF EOG i NMF (w %)	100	15
		2. Procent rozliczonych środków w stosunku do środków zakontrak-towanych (w %)	7,42	42,47
		3. Wartość środków certyfikowanych do wartości alokacji w ramach Me-chanizmów Finansowych i SPPW (w %)	58,01	17,9
		4. Wartość zakontraktowanych kwot w stosunku do ogólnej alokacji do-stępnej w ramach programów opera-cyjnych MF EOG 2009-2014 (w %)	0	10
		5. Procent rozliczonych środków w stosunku do środków zakontrak-towanych (w %)	4,88	35,22
		6. Liczba zaakceptowanych przez MSZ propozycji twinningowych zgło-szonych przez polskie instytucje pu-bliczne (w szt.)	10	13
		7. Stopień realizacji zadań finansowanych ze środków pomocy tech-nicznej (w %)	100	100
		8. Liczba ostatecznie rozliczonych przez Urzędy Wojewódzkie projektów w stosunku do projektów zrealizowa-nych (w %)	≤100	≤250

Źródło: Opracowanie własne na podstawie - Uzasadnieniu do projektu Ustawy budżetowej na 2013 r. (Uzasadnienie, Tom III, Część tabelaryczna 1 wydatków w układzie zadaniowym), strony 20-22, www.mf.gov.pl

Odniesienie mierników do poziomu podzadań utrudnia ocenę budżetu wg kryterium skuteczności. Jak bowiem ocenić stopień realizacji założonych celów budżetowych w odniesieniu do zdefiniowanych zadania 17.2 *Koordinacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych*, dzięki analizie miernika *Stopień realizacji celu finansowego liczony jako stosunek wartości złożonych do IZ Poświadczeń i deklaracji wydatków do celu finansowego w zakresie certyfikacji określonego na dany rok przez MRR dla MPiPS (w %)*? Występuje także wskazany wcześniej dla mierników 1, 2 w zadaniu 17.1 oraz mierników 5 i 9 w zadaniu 17.2 brak trafności w wyborze mierników. Przyjętym celom nie odpowiadają również mierniki 2, 3, 12 dla zadania 17.2 i mierniki 1, 3, 4, 6, 8 dla zadania 17.3.

Ewaluacja według kryterium efektywności (ocena stosunku poniesionych nakładów do uzyskanych efektów) bez dodatkowej sprawozdawczości, np. dla mierników 2, 6, 9, 11 w zadaniu 17.2, czy też mierników 1, 3, 6, 7 w zadaniu 17.3 będzie niemożliwa. W obecnym budżecie brak także możliwości oceny pod kątem użyteczności, bowiem brak określenia grup docelowych dla poszczególnych zadań. Dla wielu mierników ocena wg kryterium trwałości, dającego odpowiedź czy pozytywne efekty będą wykraczać poza okres jednego roku budżetowego będzie niemożliwa. Dodatkowo należy stwierdzić błędy w przyjętych wartości bazowych lub docelowych dla mierników (np. Zadanie 17.1 – miernik 2, Zadanie 17.2 – mierniki 6, 10, 12, Zadanie 17.3 – mierniki 1, 2, 3, 7, 8).

Jak widzimy, dopiero ewaluacja pokaże brak powiązań pomiędzy zadaniami, celami i miernikami w budżecie 2013 roku i wskaże rekomendacje do szerszych zmian prowadzących do zapewnienia efektywności i skuteczności budżetu.

Podsumowanie

Podsumowując, na przykładzie Funkcji 17. budżetu państwa w układzie zadaniowym, należy stwierdzić że obecnie przy określaniu celów budżetowych brak podejścia spójnego z polityką strategiczną państwa w obszarze rozwoju regionalnego. Nadal dominuje podejście sektorowe (przypisywanie mierników do danych dysponentów środków i ich części budżetowych) w rozliczaniu zadań. Takie podejście determinuje wybiórcze spojrzenie także na realizację obranych celów budżetowych i nie pozwala na ocenę całościową poziomu osiągniętych rezultatów dla zdefiniowanych zadań. Dobór mierników realizacji budżetu jest często nietrafny, mało użyteczny i w wielu przypadkach nie pozwala na pomiar efektywności i skuteczności. Poziom szczegółowości mierników jest nieadekwatny do wskazanych celów i zadań budżetowych. Ustalenie czy i w jakim stopniu pozytywne efekty wskazane dla miernika będą wykraczać poza okres jednego roku budżetowego (ocena pod kątem kryterium trwałości) staje się w wielu przypadkach niemożliwe. Wykorzystanie informacji ze sprawozdawczości budżetowej nie jest przedmiotem analiz i dyskusji, a rzetelna ewaluacja budżetu zadaniowego staje się praktycznie niemożliwa.

Dodatkowo, zadania Funkcji 17 budżetu skupiają się głównie wokół zagospodarowania środków europejskich oraz bezzwrotnych środków pomocowych z innych źródeł. Monitorowanie mierników tego budżetu polega głównie na monitorowaniu poziomu realizacji programów operacyjnych i programu pomocy technicznej. Takie podejście jest niespójne z art. 3a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie wskazano jako źródła finansowania polityki rozwoju regionalnego środki budżetu państwa, środki rozwojowe pochodzące z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych.

Należy stwierdzić w odniesieniu do budżetu państwa w układzie zadaniowym, że nie są wypełniane założenia jakie przed tą metoda zarządza-

nia środkami publicznymi zostały postawione. Budżet zadaniowy nadal nie jest właściwie wykorzystywanym narzędziem podnoszenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków oraz sprawności funkcjonowania instytucji publicznych.

Bibliografia

- Baza Mierników – zakończenie prac. Informacja Ministerstwa Finansów z dn. 25.11.2011, www.mf.gov.pl.
- Hermaszewski J., *Analiza skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na tle wyzwań stawianych administracji publicznej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie, Urząd Miejski w Sławie, 2011.
- Kancelaria Prezesa RM – *Budżet zadaniowy: racjonalność-przejrzystość-skuteczność*, Warszawa, 2006.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., *Zarządzanie finansami w samorządzie terytorialnym*, ElSet, Olsztyn, 2011.
- Lane J.E., *New Public Management*, Routledge, London, 2000;
- Performance Budgeting in OECD countries, OECD, ISBN: 9789264034037, 2007.
- Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2013. Omówienie, aneks tabelaryczny*. Warszawa, wrzesień 2012, www.mf.gov.pl.
- Płoskonka J., *Jak działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność?*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK, Warszawa, 2012.
- Red. Haber A., Szałaj M., *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem usług publicznych*, PARP, 2009.
- Red. P. Albiński, *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, 2012.
- Rybiński K., *Budżet państwa na rok 2010, ekspertyzy wstępne*, druk sejmowy 2375, Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu, Warszawa, 2009.
- Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, Warszawa, dnia 22 listopada 2012 r., Poz. 882.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009 nr 84 poz. 712 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- What is Good Governance?, UNESCAP, <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>, 2012.