

Monika Korolewska

## **Budżet zadaniowy narzędziem realizacji polityki budżetowej**

**Performance-based budgeting as a budget policy tool:** In this article the author reviews performance-based budgeting: a tool designed to create and manage budgetary expenditures in a more effective and cost-efficient way. First, the overall goals of the performance-based budget and means of its implementation are discussed; the author also compares this new approach to “traditional” budgeting. In the final section she focuses on the performance-based budget in Poland – its adoption, methodology and prospects.

\* Mgr ekonomii, specjalista ds. finansów publicznych w Biurze Analiz Sejmowych; e-mail: monika.korolewska@sejm.gov.pl.

---

### **Wstęp**

Idea budżetu zadaniowego koncentruje się na wykorzystaniu w procedurze budżetowej informacji o efektach osiągniętych w związku z poniesionymi wydatkami publicznymi. Idea ta nie jest pomysłem nowym, ale dopiero niedawno coraz większa liczba państw zdecydowała się na wdrażanie stosownych rozwiązań w tym zakresie. Wiąże się to zazwyczaj z wysiłkiem na rzecz poprawy kontroli wydatkowania środków publicznych i wzrostu efektywności działania sektora publicznego, dzięki lepszej alokacji środków oraz skuteczniejszemu ich wykorzystaniu.

Prezentowanie informacji o efektach uzyskanych z tytułu poniesionych wydatków publicznych we wszelkich dokumentach rządowych to jedynie wstęp do wykorzystania budżetowania opartego na rezultatach dla celów polityki budżetowej. Jeśli bowiem państwu zależy na wykorzystywaniu informacji o osiągniętych rezultatach w prowadzeniu tej polityki, muszą zostać przede wszystkim ustanowione rozwiązania, zgodnie z którymi idea budżetowania zorientowanego na efekty zostanie wprowadzona do proce-

dur budżetowych oraz wykorzystana dla przydzielania środków finansowych. Nie jest to zadanie łatwe, tym bardziej że brak jest ogólnych norm definiujących budżetowanie zadaniowe oraz wzorcowych modeli jego implementacji.

Trudności związane z definiowaniem budżetu zadaniowego, a także podstawowe terminy stanowiące o istocie tego modelu budżetowania będą szczegółowo omówione w pierwszej części niniejszego artykułu. Informacje te uzupełnią rozważania na temat możliwych mechanizmów wdrażania budżetu zadaniowego. Następnie w artykule zostanie porównane funkcjonowanie budżetowania zadaniowego na tle budżetowania tradycyjnego. Na koniec zaprezentowane będą zrealizowane i planowane działania na rzecz wprowadzenia budżetu zadaniowego w Polsce.

### **Istota oraz mechanizm wdrażania budżetu zadaniowego**

Nowy model budżetowania zorientowany na rezultaty osiągnięte w związku z ponoszonymi wydatkami publicznymi, wykorzystywany w procedurach budżetowych coraz liczniejszej grupy państw, bywa określany różnymi terminami. W polskiej praktyce najczęściej można spotkać nazwę budżet zadaniowy<sup>1</sup>. Różnorodność terminologiczna dotyczy nie tylko samej nazwy tego sposobu budżetowania, brak jest również standardowej definicji budżetu zadaniowego. W polskim piśmiennictwie pojawiło się już kilka prób zdefiniowania budżetu zadaniowego. Zostały one szeroko omówione przez autorów publikacji *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, którzy z kolei dla potrzeb swojego opracowania budżet zadaniowy traktują jako metodę zarządzania środkami publicznymi ujmowaną jako skonsolidowany plan wydatków jednostek sektora finansów publicznych – sporządzany w horyzoncie dłuższym niż rok, w układzie funkcji państwa, zadań i podzadań budżetowych wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu<sup>2</sup>. Z kolei zgodnie z prostą definicją przyjętą przez OECD – budżetowanie zadaniowe jest takim modelem budżetowania, który łączy przeznaczane środki

<sup>1</sup> Spośród wielu innych terminów funkcjonujących w odniesieniu do budżetu zadaniowego autorka w niniejszym opracowaniu najczęściej będzie posługiwać się jeszcze określeniami: budżetowanie zadaniowe oraz budżetowanie oparte na rezultatach.

<sup>2</sup> M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła i P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 26.

z wymiernymi rezultatami<sup>3</sup>. Stosownie do metodologii rozpowszechnianej przez OECD, w zależności od stopnia użyteczności informacji o efektach osiągniętych w następstwie ponoszonych wydatków publicznych, można wyróżnić trzy kategorie budżetu zadaniowego:

- prezentacyjny budżet zadaniowy (ang. *presentational performance budgeting*),
- budżet zadaniowy informujący o efektach (*performance-informed budgeting*),
- budżet zadaniowy całkowicie opierający się na efektach (*direct performance budgeting*)<sup>4</sup>.

W przypadku budżetu zadaniowego o charakterze prezentacyjnym informacje o efektach osiągniętych w związku z poniesionymi nakładami służą jedynie przedstawieniu w dokumentach budżetowych zrealizowanych wydatków od strony uzyskanych rezultatów i nie mają wpływu na przydział środków budżetowych na rok następny. Mogą natomiast przyczynić się do: *poprawy jakości dialogu społecznego pomiędzy społeczeństwem a politykami i urzędnikami, tworzącymi projekt budżetu*<sup>5</sup>.

Z kolei w przypadku budżetu zadaniowego informującego o efektach alokacja środków wprawdzie wiąże się już z zakładanymi rezultatami czy też efektami osiągniętymi w przeszłości, ale jedynie w sposób pośredni. Informacje o efektywności nakładów nie stanowią bowiem jeszcze podstawy do określenia poziomu przydzielanych środków, ale są jednym z czynników wpływających na kształt polityki budżetowej. Ich znaczenie w prowadzeniu tej polityki nie jest jednak dookreślone, gdyż stanowią one jeden z elementów uwzględnianych przy podejmowaniu decyzji budżetowych.

O budżecie zadaniowym całkowicie opierającym się na efektach mówimy w przypadku bezpośredniego uzależnienia wysokości przydzielanych środków od informacji o osiągniętych rezultatach. W modelu tym alokacja

<sup>3</sup> *Performing budgeting: A Users' Guide*, OECD, March 2008.

<sup>4</sup> Określenie kategorii budżetu zadaniowego w języku polskim zostało wprowadzone przez autorkę dla potrzeb niniejszej publikacji na podstawie nazewnictwa angielskiego, ale nie stanowi literalnego tłumaczenia tych terminów. Intencją autorki było bowiem oddanie charakteru poszczególnych rodzajów budżetu zadaniowego. Z nieco innymi określeniami kategorii budżetu zadaniowego czytelnicy mogą spotkać się w przywołanej wyżej publikacji *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania*, której autorzy wyróżniają prezentacyjny budżet zadaniowy, budżet zadaniowy informujący o efektywności oraz budżet zadaniowy (efektywnościowy).

<sup>5</sup> M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy*, op. cit., s. 30.

środków finansowych następuje na podstawie uzyskanych efektów działań. Stawia to wysokie wymogi w zakresie mierzenia rezultatów wykonania zadań. Ponadto specyfika wielu obszarów działań państwa wręcz nie sprzyja mechanicznemu powiązaniu finansowania z rezultatami wykonania zadań. W takich wypadkach należy unikać ustanawiania budżetu zadaniowego całkowicie opierającego się na efektach. Stąd też w praktyce ta forma budżetowania zadaniowego jest wykorzystywana jedynie w określonych sektorach gospodarki i to tylko w niektórych państwach OECD. Przykładowo forma budżetu zadaniowego całkowicie opierającego się na efektach może sprawdzić się w edukacji (np. uzależnienie poziomu finansowania uczelni wyższych z budżetu państwa od liczby absolwentów) czy ochronie zdrowia<sup>6</sup>.

W każdym ze wskazanych powyżej modeli budżetowania zadaniowego centralnym elementem pozostają informacje o efektach działań wykonywanych w ramach angażowanych środków publicznych. W tym kontekście dla sprawnego funkcjonowania budżetu zadaniowego w każdej formie ważne jest trafne określenie rodzajów informacji, dzięki którym będzie można właściwie ocenić działania państwa.

Warunkiem oceny efektów ponoszonych przez państwo wydatków jest w pierwszym rzędzie wyznaczenie listy zadań, które to państwo realizuje. Następnie do zadań należy przypisać cele, jakie mają zostać osiągnięte, oraz mierniki, które będą charakteryzować realizację tych zadań<sup>7</sup>.

Zdaniem S. Owsiaaka najważniejszą cechą zadania jest to, że obejmuje ono działalność jednorodną, choć nie jest łatwo wyodrębnić taką działalność w sytuacji, gdy różne obszary działalności władz publicznych zachodzą na siebie. Zadania powinny być kategoryzowane według różnych kryteriów, a wtedy gdy działalność ujmowana w zadaniu odznacza się dużą złożonością, powinny być wyodrębniane podzadania tak, aby zapewnić przejrzystość informacji<sup>8</sup>. Przy tak określonych ramach formułowania zadań w praktyce struktura budżetu zadaniowego może kształtować się w różny sposób, o czym świadczą przykłady rozwiązań funkcjonujących we Francji, Irlandii i Holandii. W strukturze budżetu zadaniowego tych państw wyodrębniono:

<sup>6</sup> *Performance budgeting in OECD countries*, OECD, 2007.

<sup>7</sup> W.M. Orłowski, *Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, op. cit.

<sup>8</sup> S. Owsiak, K. Stabryła-Chudzio, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy alokacji środków publicznych* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, op. cit.

- najwyższy szczebel klasyfikacyjny oparty na głównych dziedzinach, jakimi zajmują się podmioty sektora finansów publicznych – we Francji są to misje (34), a w Irlandii i Holandii obszary polityki (23)<sup>9</sup>,
- dwa niższe szczeble klasyfikacyjne – programy i zadania, dla większej przejrzystości i szczegółowości budżetu<sup>10</sup>.

Systematyzacja budżetu zadaniowego w Polsce obejmuje zaś:

- funkcje grupujące wydatki z danego obszaru działalności państwa,
- zadania, które stanowią drugi szczebel klasyfikacji, wyznaczając podstawowe kierunki działania w obrębie funkcji,
- podzadania, które są najniższym szczeblem klasyfikacji i: *których realizacja wpływa na osiągnięcie celów szczegółowych określonych na poziomie zadania*<sup>11</sup>.

Zadania i podzadania mogą być podzielone na poszczególne działania, które jednak ze względu na zbytnią szczegółowość nie są ujmowane w budżecie<sup>12</sup>.

W ślad za określeniem zadań, które mają realizować instytucje publiczne, następuje wyznaczenie odpowiadających im celów. Jak podkreśla J. Płoskonka, proces wyznaczania celów dla poszczególnych poziomów struktury zadaniowej nie jest łatwy, a dobrze wyznaczony cel można wyobrazić sobie jako punkt otrzymany z przecięcia trzech płaszczyzn:

- wymagań ustalonych na zewnątrz, czyli czynników zewnętrznych, które mogą mieć wpływ na proces realizacji zadań/podzadań np. w postaci regulacji prawnych,
- wymagań świadczeniobiorców, czyli oczekiwań i obiektywnych potrzeb społecznych,
- dostępnych zasobów, czyli możliwości finansowych, organizacyjnych, kadrowych i technicznych podmiotu realizującego cele<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Również w Danii najwyższy szczebel klasyfikacji budżetu zadaniowego stanowią „obszary polityki”. Wyróżnia się 48 obszarów polityki, zob. T. Kuchen, P. Nordman, *Performance budgeting in Denmark*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 8, No. 1 (2008).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> J. Płoskonka, *Założenia modelowe dla systemu budżetowania zadaniowego w Polsce* [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 118.

<sup>12</sup> S. Owsiak, K. Stabryła-Chudzio, *Budżet zadaniowy jako, op. cit.*

<sup>13</sup> J. Płoskonka, *Założenia modelowe, op. cit.*

Zgodnie z metodyką ustaloną w „Standardach definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011”<sup>14</sup> cele w budżecie zadaniowym powinny być:

- precyzyjne i konkretne (proste, przejrzyste), czyli odnosić się bezpośrednio do podstawowego, zamierzonego wyniku realizacji zadań i podzadań,
- mierzalne, czyli sformułowane tak, aby stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników, odpowiednich dla danego poziomu struktury zadaniowego planu wydatków, dla których dostępne są dane zarówno na etapie planowania, jak i w momencie realizacji budżetu, oznacza to, że tylko w szczególnych sytuacjach dopuszczalne jest oparcie celu na pomiarze logicznym lub charakterystyce opisowej bądź też własnej skali pomiaru,
- istotne, czyli obejmować najważniejsze obszary działalności dysponenta, ale jednocześnie być przydatne z punktu widzenia społeczeństwa,
- spójne, czyli zapewniające wzajemną zgodność celów w ramach hierarchii struktury budżetu zadaniowego, co oznacza, że każdy z celów sformułowanych dla podzadań powinien być zgodny z celem nadrzędnym – zadaniem,
- realistyczne, czyli formułowane z uwzględnieniem oceny ryzyka jego realizacji, jednak przy przyjęciu spodziewanych pozytywnych wyników wykonania zadania, a nie minimum zapewniającego osiągnięcie celu,
- określone w czasie.

Ponadto cele zadaniowego planu wydatków powinny być zgodne z celami zawartymi w najważniejszych dokumentach programowych kraju, w szczególności wpisując się w kierunki polityki społeczno-gospodarczej rządu oraz cele średniookresowe strategii rozwoju kraju i pozostałe strategie. Cele zadaniowego planu wydatków dotyczące zadań oraz podzadań powinny być spójne z aktualnymi dokumentami rządowymi o charakterze programowym.

Dla oceny stopnia realizacji celów przypisuje się mierniki. Zdaniem W.M. Orłowskiego bez poprawnie skonstruowanych mierników nie ma możliwości prawidłowej realizacji celów, a tym samym realizacja budżetu za-

---

<sup>14</sup> Zob. komunikat nr 6 Ministra Finansów z 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011.

daniowego w znacznej mierze traci sens<sup>15</sup>. Stąd tak istotne dla prawidłowego funkcjonowania budżetu zadaniowego jest dobre zaprojektowanie mierników, następnie właściwe ich wdrożenie oraz rzetelne kontrolowanie<sup>16</sup>.

W kontekście formułowania mierników można zgłosić wiele zaleceń:

- nie powinny być zbyt liczne,
- powinny mierzyć bezpośrednio to, co będzie realizowane,
- ich rezultaty nie powinny być uzależnione od innych mierników,
- powinny mieć wiarygodne, ale jednocześnie łatwo i szybko dostępne źródło danych,
- powinny być spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym,
- powinny być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w ciągu wielu lat,
- powinny mierzyć tylko to, na co wykonawca ma wpływ.

Każdy kraj decydując się na wdrożenie budżetu zadaniowego, musi oprzeć jego funkcjonowanie na omówionych powyżej trzech filarach – zadania, cele i mierniki. Wprowadzanie zmian związanych z budową budżetu opartego na rezultatach następuje już jednak przy uwzględnianiu warunków właściwych dla danego kraju w zależności od planowanego tempa tych zmian, sposobu ich wdrożenia oraz zakresu wykorzystania budżetu zadaniowego. Z tego wynika duża różnorodność mechanizmów wdrożenia budżetu zadaniowego i brak optymalnego wzorca.

Istnieją dwa rodzaje strategii implementacji budżetu zadaniowego. Może być tzw. podejście oddolne (ang. *bottom-up*), gdzie poszczególne instytucje mają prawo wyboru do zaangażowania się we wprowadzane zmiany bądź też zdecydowania o rozwoju własnych metod budżetowania opartego na rezultatach. W przeciwnej metodzie – podejścia odgórnego (ang. *top-down*), to władze centralne odgrywają zasadniczą rolę w rozwoju, wprowadzaniu oraz monitorowaniu reformy budżetowania. Obie strategie mogą nieść ze sobą korzyści i zagrożenia (por. tabela 1). Generalnie należy zauważyć, że przy zbyt małym zaangażowaniu władz centralnych brak jest presji do wprowadzania zmian, co może źle odbić się na ich postępie. Z kolei zbyt duże zaangażowanie władz centralnych może spowodować, że urzędnicy nie będą przekonani do celów reformy, dlatego jedynie dostosują się do no-

<sup>15</sup> W.M. Orłowski, *Cele formułowane w budżecie*, op. cit., s. 93.

<sup>16</sup> A. Pogoda, M. Chrzanowski, K. Marczewski, *Fundamentalne znaczenie miernika jako elementu ściśle skorelowanego z celami w ramach budżetu zadaniowego* [w:] *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, op. cit.

wych reguł postępowania, co może przyczynić się do braku rzeczywistej poprawy rezultatów ich działań.

Z wyborem podejścia odgórnego do implementacji budżetu zadaniowego wiąże się zazwyczaj ustanowienie ram prawnych dla planowanych zmian wraz z określeniem procesu dostosowywania się poszczególnych podmiotów sektora publicznego do reguł budżetowania opartego na efektach.

**Tabela 1. Korzyści i zagrożenia dwóch strategii implementacji budżetu zadaniowego**

	Korzyści	Zagrożenia
Podejście odgórne do wdrażania budżetu zadaniowego	Większa presja na przeprowadzenie reformy; jednolite zasady wdrażania zmian; lepsze koordynowanie i monitorowanie zmian.	Ograniczona elastyczność wobec zmian w przyjętej strategii wdrażania reformy; zbyt mocne przywiązanie do przyjętych zasad wdrażania zmian może skomplikować cały proces; ustanowienie zbyt wielu obowiązków sprawozdawczych może podrożyć koszty reform; brak indywidualnego zaangażowania w przeprowadzanie zmian.
Podejście oddolne do wdrażania budżetu zadaniowego	Bardziej elastyczne podejście do wprowadzanych zmian; możliwość dostosowania zmian do indywidualnych potrzeb.	Brak presji na przeprowadzenie zmian; wprowadzanie zmian jest trudniejsze i bardziej czasochłonne; brak koordynacji reform; brak konsekwencji w przeprowadzanych zmianach.

Źródło: *Performance budgeting in OECD countries*, OECD, 2007, tabela 2.2, s. 34.

Istotny element strategii wdrażania budżetu zadaniowego stanowi ponadto okres procesu zmian. W tym wypadku dla postępowego wprowadzania zmian alternatywę stanowi natychmiastowa ich implementacja. Państwa decydują się na natychmiastowe wdrożenie zmian zazwyczaj w sytuacji kryzysowej bądź przy okazji zmiany politycznej władzy. W innych wypadkach byłoby raczej trudno wywołać odpowiednią presję na przeprowadzenie reform. Jednak rozłożenie w czasie zmian pozwala na wykorzystywanie zdobytych doświadczeń na kolejnych etapach implementacji budżetowania zadaniowego.

Silne polityczne wsparcie dla reformy jest tak naprawdę istotne bez względu na strategię implementacji budżetowania zadaniowego. Ważne jest bezpośrednio zaangażowanie ze strony kierownictwa politycznego resortów, ale do reformy warto także przekonywać urzędników, gdyż w przeciwnym razie wysiłek polegający na równoległym sporządzaniu budżetu zadaniowego i budżetu tradycyjnego będzie przez nich postrzegany jedynie jako dodatkowe obciążenie, co odbije się na wynikach reformy.

## Budżetowanie zadaniowe a budżetowanie tradycyjne

Jak stwierdza W.M. Orłowski: *istota budżetowania zadaniowego opiera się na odejściu od klasycznego rozumienia sposobów sporządzania budżetu państwa, opierających się na swoistej grze instytucji publicznych, walczących o jak najkorzystniejszą dla siebie wersję budżetu. W przypadku budżetu zadaniowego zamiast instytucji – mających swoje własne instytucjonalne ambicje, interesy i cele działania, niekoniecznie w pełni zgodne z interesem państwa i społeczeństwa jako całości – podstawowym kryterium podziału środków stają się zadania, które muszą być wypełnione przez państwo. Pozwala to na dostosowanie środków finansowych do rzeczywistych potrzeb, sprawniejszą kontrolę skuteczności realizacji zamierzeń o charakterze strategicznym i sprawniejszą kontrolę efektywności wykorzystywania tych środków*<sup>17</sup>.

Budżet w ujęciu tradycyjnym koncentruje się głównie wokół podziału środków w szerokim tego słowa znaczeniu, tzn. na alokacji samych zasobów finansowych, ale także kadrowych czy technicznych. Główną jego miarę stanowi wysokość angażowanych środków, a podstawowy dylemat wiąże się z ilością środków niezbędnych do prowadzenia działalności. Jednak działalność państwa może być lepiej kalkulowana, a budżet może lepiej służyć celom prowadzenia polityki budżetowej. W ocenie wielu państw OECD jest to możliwe dzięki budżetowi zadaniowemu. Służy on jako narzędzie pozwalające zwrócić uwagę na efekty wydatkowania środków publicznych oraz dostarczające więcej jakościowo lepszej informacji o celach i priorytetach wydatków publicznych, a także informujące, jaki jest udział poszczególnych programów w osiągnięciu tych celów. Budżetowanie zadaniowe może polepszyć procesy decyzyjne dotyczące sfery wydatkowej polityki budżetowej, może też wspierać politykę wydatków budżetowych zarówno od strony alokacji oraz redystrybucji środków publicznych, jak i w zakresie kontroli wydatków publicznych, a także utrzymania dyscypliny budżetowej. Sprzyjają temu charakterystyczne dla budżetu zadaniowego: planowanie w układzie wieloletnim, hierarchiczne ułożenie wydatków ze względu na ich znaczenie i wpływ na rozwój kraju pod względem gospodarczym i społecznym, wreszcie analiza efektywności wydatków<sup>18</sup>.

Jednak, aby wdrożenie budżetu zadaniowego mogło przyczynić się do poprawy procesu decyzyjnego w zakresie polityki budżetowej, zasadniczą

<sup>17</sup> W.M. Orłowski, *Cele formułowane w budżecie*, op. cit., s. 112.

<sup>18</sup> K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.

kwestią jest pozyskiwanie dobrej jakości i wiarygodnych informacji o efektywności wydatków publicznych. Stąd podstawowym warunkiem funkcjonowania modelu budżetowania zadaniowego jest oparcie struktury budżetu na klasyfikacji opartej na rezultatach, przy ocenie których wykorzystane zostaną przede wszystkim wskaźniki mierzące zależność: nakłady – wyniki<sup>19</sup> oraz rozwijanie planowania wieloletniego.

Budżet zadaniowy, w przeciwieństwie do tradycyjnej metody budżetowania, może być bardziej pomocny w realizacji funkcji alokacyjnej polityki budżetowej, przyczyniając się do polepszenia efektywności i skuteczności w świadczeniu usług publicznych. Zbudowanie struktury klasyfikacji budżetowej oraz zbieranych i analizowanych informacji pod kątem rezultatów pozwala na promowanie uzyskiwania jak najlepszych realnych efektów końcowych wydatkowania środków publicznych w odniesieniu do poniesionych nakładów (ang. *value for money*). Oparcie procesu budżetowania na rezultatach pozwala na optymalizację efektywności działań podmiotów sektora publicznego także dlatego, że stymuluje analizę struktury kosztów jednostek, takich jak szpitale, placówki oświatowe czy sądy, w różnych okresach oraz w układzie regionalnym.

W tym kontekście należy zauważyć, iż jeden z najtrudniejszych aspektów budżetu zadaniowego stanowi właściwy podział i przypisanie kosztów bezpośrednich oraz pośrednich do właściwych im poszczególnym zadaniom, podzadaniom czy też działaniom. Istota tej trudności związana jest z wydzieleniem wszelkich wydatków dotyczących obszaru zarządzania jednostką oraz jej obsługi administracyjnej i technicznej. Ponieważ w praktyce zazwyczaj przypisanie kosztów administracyjnych funkcjonowania ministerstwa/urzędu do poszczególnych jego działań jest bardzo trudne, to albo w ogóle pomija się je w budżecie zadaniowym, albo ujmuje się w specjalnie wyodrębnionej podziałce budżetu zadaniowego z przeznaczeniem na wydatki administracyjne<sup>20</sup>. Według tego ostatniego schematu postąpiono w Polsce, wyróżniając specjalną funkcję 22 – Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna, która obejmuje działania mające charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej lub całej jednostki, które nie dają się zmierzyć oraz przypisać do poszczególnych zadań bądź jeżeli nie jest to na tyle istotne, aby było ekonomicznie uzasadnione. Funkcja ta obejmuje także sprawy z zakresu zarządzania oraz obsługi administracyjnej i technicznej dysponenta.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> D.J. Kraan, *Programme budgeting in OECD countries*, Vol. 7, No. 4 (2007).

Budżet zadaniowy daje również możliwość racjonalnego redystrybowania środków publicznych dla uzyskania lepszych efektów, w tym rozwojowych, stwarzając szansę na kontrolę gospodarowania środkami publicznymi pod kątem ich efektów<sup>21</sup>. Analiza rezultatów osiągniętych w ramach wyznaczonych działań pozwala na skoncentrowanie wydatków publicznych na tych obszarach, które zapewnią lepsze zaspokojenie potrzeb ludności oraz będą stymulować wzrost gospodarczy, zapewniając w dalszej perspektywie dobrobyt społeczny.

Budżetowanie zadaniowe może przyczynić się również do poprawy makroekonomicznej funkcji budżetu, w szczególności w zakresie kontroli poziomu wydatków publicznych oraz utrzymania dyscypliny budżetowej. Istotnym elementem budżetowania zadaniowego, który może pozytywnie wpływać na realizację funkcji stabilizacyjnej polityki budżetowej, jest planowanie wieloletnie.

O planowaniu wieloletnim można mówić w dwóch obszarach: wieloletnie ramy budżetowe (ang. *the multi-annual fiscal framework*) oraz szacunki wieloletnie (*the multi-annual estimates*). W wieloletnich ramach budżetowych określana jest średnioterminowa, skumulowana dla całego sektora państwowego polityka fiskalna, gdzie główne cele ustalone dla całego sektora znajdują swoje odzwierciedlenie w celach przyjętych dla poszczególnych podmiotów. Oznacza to, że średnioterminowe prognozy wydatków są formułowane zarówno w odniesieniu do ogólnej kwoty wydatków publicznych, jak i wydatków budżetowych poszczególnych ministerstw i innych jednostek budżetowych oraz funduszy celowych. Szacunki wieloletnie określają z kolei przyszłe koszty wynikające z bieżącej polityki i obowiązującego prawodawstwa dla poszczególnych pozycji budżetowych. Należy zauważyć, że takie kilkuletnie szacunki mogą spełnić swoją rolę wyłącznie wtedy, jeśli w sposób czytelny będą odzwierciedlać przyszłe potrzeby budżetowe związane z obowiązującymi regulacjami bądź prowadzoną polityką. W efekcie szacunki kilkuletnie wymagają ciągłej aktualizacji, która w szczególności może wynikać:

- z ustanowienia nowych przepisów bądź określenia nowych polityk,
- z konieczności zwiększenia lub zmniejszenia zaangażowania działalności państwa w danym obszarze z uwagi na interes społeczny,
- ze wzrostu lub spadku kosztów realizacji zadań przyjętych w kalkulacjach w okresie przyjmowania budżetu.

---

<sup>21</sup> K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi, op. cit.*, s. 133.

Stałe uaktualnianie szacunków wieloletnich jest o tyle istotne, że wraz z prognozami z lat poprzednich oraz nowymi inicjatywami stanowią podstawę do formułowania wieloletnich ram budżetowych<sup>22</sup>.

W perspektywie ustanowienia nowej struktury budżetu nastawionej na rezultaty należy pamiętać, iż wprowadzenie klasyfikacji opartej na zasadach budżetowania zadaniowego stanowi dopiero jeden z warunków powodzenia wdrażania nowego modelu. Niezbędne są inne pozytywne zmiany związane z kulturą zarządzania w sektorze publicznym oraz prowadzenia efektywnej polityki budżetowej. Istotne jest również, aby zbyt duże powszechne oczekiwania w stosunku do reform związanych ze zmianą metody budżetowania nie umniejszyły wymiaru powodzenia tego przedsięwzięcia.

### **Budżet zadaniowy w Polsce**

Działania ukierunkowane na wprowadzenie budżetowania zadaniowego w Polsce sięgają roku 2006. W tym czasie, w ramach prac nad reformą finansów publicznych, rząd podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad wdrożeniem nowoczesnej metody budżetowania i zarządzania budżetem państwa nastawionej na cele i rezultaty oraz opartej na planowaniu wieloletnim<sup>23</sup>.

W początkowym okresie wdrażania nowy model budżetowania nie miał odpowiedniego umocowania prawnego. Zapisy dotyczące budżetowania zadaniowego znalazły się początkowo w dokumentach strategicznych i programowych rządu, takich jak „Krajowy program reform” czy „Strategia rozwoju kraju”. Pierwsze zapisy ustawowe dotyczące budżetu zadaniowego zostały wprowadzone nowelą ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. nr 249 poz. 2104 ze zm.), przyjętą w grudniu 2006 r. i dotyczyły jedynie prezentowania w uzasadnieniu i sprawozdaniu do ustawy budżetowej wydatków w układzie zadaniowym. Należy jednak dodać, że pilotażowe opracowanie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, w zakresie tylko dwóch części budżetowych (część 28 – Nauka oraz część 38 – Szkolnictwo wyższe), zostało już umieszczone w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2007, czyli jeszcze przed przywołaną zmianą ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji wspomnianej zmiany legislacyjnej zadaniowy układ wydatków na rok 2008 obejmował już większą, ale wciąż tylko wybraną grupę dysponentów budżetowych. Jednak wydatki te zostały jeszcze ujęte w podziale na części budżetowe, czyli

<sup>22</sup> D.J. Kraan, *Programme budgeting*, op. cit.

<sup>23</sup> M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy a Polska; uwagi końcowe [w:] Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, op. cit., s. 173.

zasadniczą jednostkę podziału tradycyjnej klasyfikacji budżetowej. W nowym układzie, według funkcji państwa odnoszących się do podstawowych obszarów działań państwa, wydatki budżetu państwa zostały przedstawione przy okazji budżetu państwa na rok 2009.

W kolejnym etapie wdrażania nowego modelu budżetowania w Polsce nastąpiło mocniejsze usankcjonowanie budżetu zadaniowego w regulacjach prawnych. Dokonano tego w przepisach nowej ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. i przepisach ją wprowadzających. W ustawie w pierwszej kolejności zawarto legalną definicję budżetu zadaniowego oraz wskazano zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w tym układzie. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione,
  - wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów poniesionych nakładów.

W kolejnych przepisach nowej ustawy o finansach publicznych planowaniem w układzie zadaniowym objęto takie jednostki sektora finansów publicznych, jak agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne. Wszystkie te jednostki będą miały obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata.

Ponadto w nowych rozwiązaniach ustawowych, odnoszących się do finansów publicznych, stworzono ramy prawne dla dalszych prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego. Wprowadzono m.in. przepisy regulujące zagadnienia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym (plany kont), upoważniono Ministra Finansów do określenia (w drodze rozporządzenia) rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

Usankcjonowano również sprawowanie przez Ministra Finansów ogólnej kontroli nad efektywnością i skutecznością realizacji budżetu w układzie zadaniowym, a także wykonywanie przez dysponentów części budżetowych nadzoru i kontroli nad efektywnością oraz skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Równoległe z rozstrzygnięciami o charakterze legislacyjnym prowadzone są prace metodologiczne i organizacyjne nad wdrażaniem budżetu zadaniowego w warunkach polskich.

W ramach prowadzonych prac nieprzerwanie podnoszona jest jakość podstaw metodologicznych wdrażanego systemu budżetu zadaniowego. Systematycznie zwiększany jest zakres podmiotowy budżetowania zadaniowego (np. w 2010 r. włączono w zakres nowej metody budżetowania wszystkie agencje państwowe, wybrane państwowe fundusze celowe oraz państwowe osoby prawne). Rozszerza się również zakres przedmiotowy obowiązku prezentacji w formie zadaniowej – o inwestycje wieloletnie, co jest następstwem zapisów ustawy o finansach publicznych o przekształceniu tej formy organizacyjnej sektora finansów publicznych w programy wieloletnie.

Niezwykle ważnych zmian o charakterze metodologicznym dokonano w odniesieniu do strategicznego aspektu planowania zadaniowego, opracowując jednolite zasady definiowania celów zadań i podzadań w budżecie zadaniowym<sup>24</sup>. Innym ważnym mechanizmem w budżecie zadaniowym, mającym wspomóc dysponentów w wyborze priorytetów w finansowaniu realizowanych przez nich zadań, było ustanowienie w 2009 r. obowiązku wyszczególniania zadań priorytetowych w zadaniowym planie wydatków. Główną przesłanką wprowadzenia tego obowiązku było skłonienie dysponentów do tego, aby w trakcie planowania swoich wydatków uwzględniali priorytety strategiczne rządu, z drugiej zaś strony tak projektowali swoje wydatki, by zapewnić tym najważniejszym zadaniom odpowiednie środki na ich realizację.

Ponadto we współpracy z resortami oraz urzędami wojewódzkimi opracowywano oraz ujednolicano wykaz funkcji, zadań i podzadań dla wszystkich dysponentów części budżetowych, a także przygotowywano bazę mierników dla zadaniowego planu wydatków. Obecnie istnieją bazy dla 5 z 22 funkcji państwa:

- 6. Koordynacja polityki gospodarczej kraju,
- 19. Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej,

---

<sup>24</sup> Po raz pierwszy ogłoszone w komunikacie Ministra Finansów nr 9 z 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010.

- 18. Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości (której nazwa do 2009 r. brzmiała: Działalność państwa na rzecz zapewnienia zasady sprawiedliwości),
- 21. Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej,
- 22. Planowanie strategiczne i obsługa administracyjna i techniczna (do 2009 r. nazywana: Tworzenie i koordynacja polityki).

Opracowywane były także informacje z realizacji wydatków w układzie zadaniowym, stanowiące część sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Docelowo przewiduje się całościowe objęcie prezentacją zadaniową wszystkich wydatków budżetu państwa, na co wskazują przepisy nowej ustawy o finansach publicznych dotyczące budżetu zadaniowego oraz „Wieloletniego planu finansowania państwa”.

Prace nad rozwojem metodologii budżetu zadaniowego trwają, a obowiązujące rozwiązania podlegają ewolucyjnym zmianom. W odniesieniu do zadań postępuje ich konkretyzacja, ale nadal można mieć pewne wątpliwości co do zbyt rozległej definicji niektórych z nich. Nadmierną szczegółowość można zarzucić także niektórym określeniom celów. Przykładowo w układzie zadaniowym do projektu budżetu państwa na rok 2010 jako definicję zadania 1.9.3. wskazano „Przygotowywanie i publikowanie informacji dotyczących funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, osób rozpracowywanych, funkcjonariuszy państwowych i partyjnych w latach 1944–1990 oraz osób publicznych wg art. 22 tzw. ustawy lustracyjnej z 2006 roku”, a zadania 2.1.4 – „Wydawanie zezwoleń, koncesji, wpisu do rejestru działalności regulowanej oraz kontrola własna działalności koncesjonowanej, regulowanej i legalności nabycia nieruchomości, akcji i udziałów przez cudzoziemców”. Z kolei cel dla zadania 1.7.2 określono jako „Przekazanie sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla rady ministrów oraz wniosków w sprawie rozpatrzenia przez sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne”, a dla zadania 1.9.2. – „Zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do wszechstronnego i beznieuzasadnionej zwłoki, wyjaśniania przez uprawniony organ wszystkich okoliczności zbrodni dot. zbrodni nazistowskich, komunistycznych, przeciwko ludzkości i innych, a także ustaleń”.

Wiele wątpliwości związanych jest również ze stosowanymi miernikami. Niektóre z nich budzą dużo kontrowersji. Na przykład w układzie zadaniowym do projektu budżetu państwa na rok 2010 dla oceny obsługi merytorycznej bądź administracyjnej niektórych organów administracji rządowej czy też władzy ustawodawczej, realizowanej przez jednostki bu-

dżetowe, stosowano formę ankiety. Wykorzystanie w takiej sytuacji miernika satysfakcji może być wysoce dyskusyjne. Generalnie do tego rodzaju miernika należy podchodzić z rezerwą. W wypadku zaś oceny działań natury administracyjnej z tym większą jeszcze powściągliwością, ponieważ nie udowodniono zależności pomiędzy zadowoleniem osób obsługiwanych a efektywnością działań administracyjnych<sup>25</sup>. Przy stosowaniu pomiaru satysfakcji przede wszystkim nie jest jasne, jakie kryteria stosujący oceniający skuteczność działań. Ponadto nie jest pewne, na ile właściwe są informacje, którymi dysponują opiniujący. Przy mierniku satysfakcji istnieje ryzyko, że ankietowani nie dokonują oceny po głębokim namyśle, ale kierują się emocjami, co oznacza, iż wyrażona przez nich opinia może nie być do końca prawdziwa, a to z kolei może podważać miarodajność oceny realizacji zadania<sup>26</sup>.

Na podstawie powyższych uwag oczywista wydaje się potrzeba kontynuacji prac metodologicznych nad modyfikacją układu zadaniowego wydatków. Należy zgodzić się z oceną J. Płoskonki, iż w najbliższej przyszłości rozwiązania wymaga problem ujednoczenia nazewnictwa oraz roli podmiotów realizujących określone podzadania lub odpowiedzialnych za osiągnięcie celów zadań w grupie docelowej, jak również rozstrzygnięcie sprawy odpowiedzialności za realizację wyznaczonych celów funkcji przez określony organ władzy publicznej<sup>27</sup>.

Przegląd działań związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego na lata następne planowanych przez Ministerstwo Finansów zawiera tabela 2.

## Podsumowanie

Przez ostatnie niemal trzy dekady wiele państw OECD zasadniczo reformowało swoje systemy budżetowe, odchodząc od tradycyjnych metod budżetowania na rzecz modelu nastawionego na rezultaty. Głównym motorem tych inicjatyw były zazwyczaj: konieczność poprawy wydajności i sprawności sektora publicznego oraz zamiar zwiększenia poziomu przejrzystości finansów publicznych. Nowy model budżetowania, określany w polskiej literaturze powszechnie mianem budżetu zadaniowego, pozwala na mniej lub bardziej bezpośrednie powiązanie przydzielanych w budżecie zasobów finansowych z efektem działań, które służyły wykonaniu zadań

<sup>25</sup> D. Kong, *Performance-based budgeting: the U.S. experience*, Public Organization Review: A Global Journal 5 (2005), s. 97.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> J. Płoskonka, *Założenia modelowe*, *op. cit.*, s. 136–138.

**Tabela 2. Harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2010–2015**

2010	2011	2012	2013	2014	2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>Przygotowanie koncepcji monitoringu realizacji budżetu w nowym układzie funkcjonalnym.</li> <li>Zakończenie I etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiający monitoring wydatków publicznych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporządzenie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa.</li> <li>Zakończenie II etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiający monitoring wydatków publicznych.</li> <li>Przeprowadzenie pierwszego monitoringu i sprawozdawczości budżetu zadaniowego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporządzenie projektu pierwszego – równoległego do klasycznego – zadaniowego budżetu państwa na rok 2013.</li> <li>Wdrożenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym przy wykorzystaniu wieloletniego planowania zadaniowego i całościowej bazy mierników.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przygotowanie założeń do systemu ewaluacji budżetu zadaniowego.</li> <li>Wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa obejmującego realizację budżetu zadaniowego za rok 2013, umieszczonego po raz pierwszy w ustawie budżetowej.</li> <li>Opracowanie dokumentu ewaluacyjnego o charakterze <i>ex post</i> z wykonania budżetu zadaniowego na rok 2013, jako narzędzia wsparcia w procesie opracowywania budżetu państwa na rok 2014.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporządzenie raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne.</li> <li>Rozliczenie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Przygotowanie koncepcji monitoringu realizacji budżetu w nowym układzie funkcjonalnym.</li> <li>Zakończenie I etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiający monitoring wydatków publicznych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporządzenie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa.</li> <li>Zakończenie II etapu prac nad systemem sprawozdawczym w ujęciu zadaniowym, umożliwiający monitoring wydatków publicznych.</li> <li>Przeprowadzenie pierwszego monitoringu i sprawozdawczości budżetu zadaniowego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporządzenie projektu pierwszego – równoległego do klasycznego – zadaniowego budżetu państwa na rok 2013.</li> <li>Wdrożenie metodologii efektywnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu centralnym przy wykorzystaniu wieloletniego planowania zadaniowego i całościowej bazy mierników.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przygotowanie założeń do systemu ewaluacji budżetu zadaniowego.</li> <li>Wdrożenie systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przygotowanie sprawozdania z wykonania budżetu państwa obejmującego realizację budżetu zadaniowego za rok 2013, umieszczonego po raz pierwszy w ustawie budżetowej.</li> <li>Opracowanie dokumentu ewaluacyjnego o charakterze <i>ex post</i> z wykonania budżetu zadaniowego na rok 2013, jako narzędzia wsparcia w procesie opracowywania budżetu państwa na rok 2014.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sporządzenie raportu dotyczącego oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne.</li> <li>Rozliczenie projektów realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.</li> </ul>

Źródło: Ministerstwo Finansów.

realizowanych przez państwo. Natomiast w tradycyjnym sposobie budżetowania uwaga koncentruje się głównie na alokacji środków według dysponentów budżetowych i kontroli realizacji nakładów przy ograniczonej ocenie rezultatów osiągniętych w związku z dokonanymi wydatkami.

Piśmiennictwo dostarcza wielu argumentów przemawiających na korzyść budżetowania zadaniowego. Niewątpliwie jest to instrument pozwalający na wyznaczanie celów działań państwa, a przez to umożliwiający prowadzenie lepszej polityki budżetowej, w tym w szczególności kontrolę wydatków. Budżet zadaniowy poprawia również przejrzystość wydatków publicznych, dostarczając więcej informacji o efektach działań władzy publicznej. Może jednak zdarzyć się, iż początkowe nadzieje związane z wprowadzeniem tego instrumentu okażą się zbyt ambitne. W kontekście doświadczeń innych państw w funkcjonowaniu systemu budżetowania opartego na efektach należy stwierdzić, iż nie jest wskazane wdrażanie we wszystkich jednostkach budżetu zadaniowego według modelu, w którym alokacja środków finansowych następuje bezpośrednio na podstawie uzyskanych rezultatów działań. Lepiej jest jednak rozwijać budżet zadaniowy informujący o efektach niż za wszelką cenę dążyć do wprowadzenia mechanicznego uzależnienia skali finansowania od osiągniętych rezultatów działań.

Doświadczenia państw, które z sukcesem zapoczątkowały i następnie kontynuowały proces odejścia od budżetowania tradycyjnego do tego zorientowanego na rezultaty, wskazuje, że dla powodzenia tych zmian:

- po pierwsze, liczą się przede wszystkim umiejętności osób kierujących zmianami oraz zarządzających nowo wprowadzonym systemem budżetowania,
- po drugie, istotne jest właściwe zaplanowanie zmian tak, aby kolejne etapy następowały we właściwej kolejności,
- po trzecie, zmiany powinny być przeprowadzane stopniowo,
- po czwarte, ważne są motywacja, zaangażowanie i umiejętności kadry urzędniczej uczestniczącej w procesie zmian<sup>28</sup>.

Duże znaczenie ma także silne polityczne wsparcie dla reformy, zarówno poprzez bezpośrednie zaangażowanie ze strony kierownictwa politycznego ministerstw, jak i włączenie się do prac nad nią przez władzę ustawodawczą. Często podkreśla się bowiem, choć nie zostało to udowodnione, że jednym z głównych beneficjentów układu zadaniowego budżet-

---

<sup>28</sup> J. Diamond, *Performance budgeting: managing the reform proces* [w:] *Globalization and new challenges of public finance: Financial management transparency and accountability. Report of the Meeting of the Group of Experts*, Rome, 28–30 November 2001.

tu są parlamentarzyści, którzy zyskują informacje o wydatkach publicznych w odniesieniu do kierunków działań państwa. To jednak, w jakim zakresie parlamentarzyści skorzystają z tak przedstawionej informacji o efektach angażowanych środków budżetowych, zależy m.in. od jakości przedstawionych przez rząd materiałów, od tego czy będą one użyteczne, w szczególności w procesie stanowienia ustawy budżetowej, a także czy będą przedstawione w czytelny sposób.

W Polsce model budżetowania zadaniowego znajduje się na etapie wdrażania. Najbardziej zauważalny jest proces konstruowania układu zadaniowego budżetu państwa. Jednak należy zgodzić się z opinią, że samo wprowadzenie części zadaniowej do budżetu państwa będzie czysto techniczną reformą, która nie przyniesie oczekiwanej modernizacji zarządzania publicznego, jeśli nie będą jej towarzyszyć zmiany w procesie przygotowywania i realizacji budżetu państwa<sup>29</sup>.

## Bibliografia

- Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Z. Congqin, *Comparison of performance budget and traditional budget*, *Canadian Social Science*, Vol. 3, No. 5 October 2007.
- T. Curristine, *Government performance: lessons and challenges*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1 (2005).
- R. Debets, *Performance budgeting in the Netherlands*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 4 (2007).
- L. Donath, M. Milos, *Public expenditures according to performance-based budgeting*, 20 th International DAAAM Symposium, Vol. 20, 2009.
- L. Kasek, D. Weber, *Current issues in fiscal reform in Central Europe and the Baltic States 2008. Performance-based budgeting and medium-term expenditure framework in emerging Europe*, World Bank, 2009.
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011.
- D. Kong, *Performance-based budgeting: the U.S. experience*, *Public Organization Review: A Global Journal* 5 (2005).
- D.J. Kraan, *Programme budgeting in OECD countries*, Vol. 7, No. 4 (2007).
- T. Küchen, P.Nordman, *Performance budgeting in Denmark*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, No. 1 (2008).

<sup>29</sup> J. Płoskonka, *Założenia modelowe*, *op. cit.*, s. 113.

- T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano-Platonoff, M. Będzieszek, *Metodologiczne i wdrożeniowe problemy zastosowania budżetu zadaniowego*, „Ekonomista” 2007, nr 5.
- Opracowanie dotyczące wyjazdu studyjnego przedstawicieli Ministerstwa Finansów do Portugalii, realizowanego jako szkolenie: „Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Portugalii”, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.
- Performing budgeting: A Users' Guide*, OECD, March 2008.
- Performance budgeting in OECD countries*, OECD, 2007.
- A. Schick, *The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 2 (2003).
- A. Schick, *Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools?*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 2 (2007).